

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE DE
RIBEIRÃO PRETO
DEPARTAMENTO DE CONTABILIDADE
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM CONTROLADORIA E CONTABILIDADE

VILSON APARECIDO DA COSTA

**Práticas de corrupção e ilegalidades processuais no ambiente corporativo e as
respostas estratégicas organizacionais : um estudo multicasos de um cartel de
construtoras**

ORIENTADOR: PROF. DR. AMAURY JOSÉ REZENDE

RIBEIRÃO PRETO

2022

Prof. Dr. Carlos Gilberto Carlotti Junior
Reitor da Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Fábio Augusto Reis Gomes
Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto

Prof. Dr. Carlos Alberto Grespan Bonacim
Chefe do Departamento de Contabilidade

Prof. Dr. Marcelo Botelho Costa Moraes
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade

VILSON APARECIDO DA COSTA

Práticas de corrupção e ilegalidades processuais no ambiente corporativo e as respostas estratégicas organizacionais : um estudo multicasos de um cartel de construtoras

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Doutor em Ciências. Versão Corrigida. A original encontra-se disponível na FEA-RP/USP.

ORIENTADOR: PROF. DR. AMAURY JOSÉ REZENDE

RIBEIRÃO PRETO

2022

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

FICHA CATALOGRÁFICA

Costa, Vilson Aparecido da

Práticas de corrupção e ilegalidades processuais no ambiente corporativo e as respostas estratégicas organizacionais : um estudo multicasos de um cartel de construtoras./ Vilson Aparecido da Costa – Ribeirão Preto, 2022.

298p.

Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, 2022.

Orientador: Rezende, Amaury José.

1.Práticas de Corrupção Corporativas 2.Ilegalidades corporativas 3. Cartel de Construção 4.Institucionalização 5.Escolhas estratégicas 6. Dependência de Recursos I. Universidade de São Paulo. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto. II. Título.

AGRADECIMENTOS

Esta pesquisa somente foi finalizada pela graça de Deus, pois muitas dificuldades, acadêmicas e pessoais, surgiram durante sua elaboração e apenas o meu esforço e dedicação seriam insuficientes para superá-los. Dito isto, irei agradecer às pessoas e instituições que, a sua maneira, contribuíram para a finalização deste trabalho.

Inicialmente, agradeço o apoio institucional do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI) que, via o Centro de Tecnologia da Informação Renato Archer (CTI), autorizou o meu afastamento de atividades profissionais durante parte da realização desta pesquisa, ao Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade (PPGCC) da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto (FEARP-USP) pelo excelente nível de treinamento ao qual tive a oportunidade de ser submetido, e ao Serviço de Pós-Graduação, em especial à Érika Costa, pela generosidade, prontidão e atenção dispensadas.

Agradeço aos auxílios que recebi durante as diversas fases da realização deste trabalho aos professores Marcelo Pagliarussi, pela orientação até a qualificação, Silvio Nakao e Ricardo Rocha de Azevedo, que foram membros da banca de qualificação, pelas sugestões de possíveis caminhos a trilhar no desenvolvimento da etapa pós-qualificação. Igualmente ao professor Adolfo Coutinho pelas valorosas sugestões em um momento decisivo deste trabalho, e também à minha irmã Luciana Costa pela revisão gramatical. Agradeço também, aos professores membros da banca examinadora: Ricardo Rocha de Azevedo, Heliani Berlato dos Santos, Claudio Antonio Pinheiro Machado Filho, Adolfo Henrique Coutinho e Silva e Alex Laquis Resende, pela atenção dedicada na leitura da pesquisa, pelas contribuições para o aperfeiçoamento desta versão e sugestões de possíveis trabalhos.

Agradeço especialmente ao professor Amaury José Rezende por ter aceito a demanda de orientar um aluno que não escolheu, pois acredito que cresci tanto intelectual como profissionalmente, e as ideias apresentadas, em grande parte, resultaram de suas contribuições e orientações. Sou extremamente grato por sua confiança, admiro muito seu trabalho e competência.

Por fim, agradeço às pessoas mais importantes da minha vida, que me deram força para continuar e sem as quais não conseguiria chegar ao fim deste trabalho: Meus pais e irmãos pelo exemplo de fé, perseverança e união, e à minha esposa Ana Cristina e meu filho Gustavo, que acompanharam e viveram juntos comigo todas as fases enfrentadas na elaboração desta tese, tornando o caminho mais leve com suas manifestações de carinho e apoio.

RESUMO

Costa, V. A. **Práticas de corrupção e ilegalidades processuais no ambiente corporativo e as respostas estratégicas organizacionais : um estudo multicase de um cartel de construtoras**. 2022. 298 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo. Ribeirão Preto, 2022.

As ilegalidades corporativas cometidas pelas principais empresas que formavam o cartel de obras, no setor de infraestrutura de óleo e gás, Odebrecht - CNO, Andrade - CAG, Camargo - CCC e OAS, dividindo entre si, quais seriam os vencedores dos contratos para a realização das obras previstas nos investimentos da Petrobras, ocuparam grande espaço nos noticiários dos mais variados tipos de mídias, após ser descoberto o escândalo de corrupção da Operação Lava Jato – OLJ, em 2014. As ilegalidades corporativas cometidas foram classificadas pelos investigadores e julgadores do caso, como sistemáticas e institucionalizadas. Analisou-se sob a perspectiva das teorias Institucional e da Dependência de Recursos de forma conjunta, as explicações dos próprios agentes envolvidos, diretores e presidentes das organizações, em seus depoimentos e delações. Visando atender o objetivo geral da pesquisa: Investigar quais foram os fatores determinantes da institucionalização das ilegalidades corporativas e as respostas estratégicas organizacionais escolhidas pelo Cartel de Obras nos contratos da Petrobras, o modelo teórico desenvolvido por Oliver (1991) foi adaptado e aplicado ao caso empírico da OLJ, para detectar as respostas estratégicas organizacionais frente as pressões institucionais externas que, conforme Oliver (1991) podem variar gradualmente da conformidade à resistência da seguinte forma: (i) Aquiescer, (ii) Negociar, (iii) Esquivar, (iv) Desafiar e (v) Manipular. Inicialmente caracterizou-se o ambiente institucional da indústria de infraestrutura de óleo e gás, para isso, analisou-se o contexto de atuação considerando aspectos históricos, políticos e econômicos que propiciaram o crescimento e a institucionalização do “*modus operandi*”, por exemplo, as contribuições dos controles e práticas contábeis à credibilidade e organização das ilegalidades. Depois, classificou-se trechos das transcrições em categorias pré-estabelecidas, dependendo de sua relação com os fatores institucionais e preditores: (i) Causa: Legitimidade e Eficiência, (ii) Agente: Multiplicidade e Dependência, (iii) Conteúdo: Consistência e Restrição, (iv) Controle: Coerção e Difusão e (v) Contexto: Incerteza e Interconexão. O processo de codificação, baseado na metodologia de análise de conteúdo, conforme Bardin (2016), foi realizado para cada depoente individualmente e após foram agrupados por empresa e fator preditivo, o que possibilitou a identificação das respostas estratégicas de cada empresa frente as pressões institucionais a que estavam expostas. Como resultado das análises, emergiram respostas estratégicas diferentes entre as empresas do cartel, a despeito pertencerem a um mesmo campo organizacional, o que se considera uma inovação, pois a teoria institucional e o modelo de Oliver (1991) preveem, a predominância de comportamentos similares-miméticos em ambientes dominados por práticas institucionalizadas. Porém, neste caso as ilegalidades corporativas, que necessitam do sigilo para progredirem, conforme (Gabbionetta, 2013; Neu, 2013; Gendron, 2017) foram sistematizadas, a despeito da adoção de comportamentos similares ou da conformidade dos agentes envolvidos. As respostas estratégicas dominantes foram as seguintes: CNO– manipular, CAG– negociar e esquivar, CCC– negociar e OAS – desafiar e aquiescer. Adicionalmente, à resposta estratégica conjunta das empresas deste campo organizacional revelada nas análises do caso, não se observou resposta prevista no modelo.

Palavras-chaves: práticas de corrupção corporativa, ilegalidades corporativas, cartel de obras, institucionalização, escolhas estratégicas, dependência de recursos.

ABSTRACT

Costa, V. A. **Corruption practices and procedural illegalities in the corporate environment and organizational strategic responses: a multi-case study of a construction company cartel.** 2022. 298 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo. Ribeirão Preto, 2022.

The organizational wrongdoing committed by main companies that formed the construction cartel in the oil and gas sector: Odebrecht – CNO, Andrade – CAG, Camargo – CCC e OAS, dividing each other, which would be the contract winners for the execution of the planned venture in the investments of Petrobras, took up a lot of space in the news of the most varied types of media, after the Lava Jato - OLJ corruption scandal was discovered, in 2014. The corporate illegalities committed were classified by the investigators and judges of the case, as systematic and institutionalized. The explanations of the agents involved, organization directors and presidents, in their testimonies and depositions, were analyzed from the perspective of Institutional theories and Resource Dependence together. Seeking to meet the general objective of the research: Investigate what were determining factors of the institutionalization of the corporate illegalities and the organizational strategic responses chosen by construction cartel in the Petrobras contracts; the theoretical model developed by Oliver (1991) was adapted and applied to the empirical case of the OLJ, to detect strategic organizational responses to external institutional pressures that, according to Oliver (1991) can gradually vary from conformity to resistance as follows: (i) Acquiesce, (ii) Compromise, (iii) Avoid, (iv) Defy and (v) Manipulate. Initially, the institutional environment of the oil and gas infrastructure industry was characterized, to this, the context in which the organizations operated was analyzed considering historical, political and economic aspects that facilitated the growth and the institutionalization of the “*modus operandi*” of the companies, for example, the contributions of the controls and accounting practices to the credibility and organization of the illegalities. After, small fragments of the transcripts were classified into categories pre-established, depending on its relationship with institutional factors and predictors: (i) Cause: Legitimacy and Efficiency, (ii) Constituents: Multiplicity and Dependence, (iii) Content: Consistency and Constraint, (iv) Control: Coercion and Diffusion, (v) Context: Uncertainty and Interconnectedness. The process of codified, based in content analysis methodology, according Bardin (2016), was realized to each deponent individually and after were grouped by company and predictive factor, which made it possible to identify the strategic responses of each company in face of the institutional pressures to which they were exposed. As a result of the analyzes, emerged different strategic responses between the companies of the cartel, despite belonging the same organizational field, what is considered an innovation, because institutional theory and Oliver’s (1991) model predict, the predominance of similar-mimetic behaviors in environments dominated by institutionalized practices. However, in this case, corporate illegalities, which need secrecy to progress, as (Gabbionetta, 2013; Neu, 2013; Gendron, 2017) were systematized, despite of adoption of similar behavior or conformity of the agents involved. The dominant strategic responses were as follows: CNO – manipulate, CAG – compromise and avoid, CCC – compromise e OAS – defy and acquiesce. Additionally, to the joint strategic responses of companies in this organizational field revealed in this analysis of the case, no response predicted in the model was observed.

Keywords: corporate corruption practices, corporate illegalities, construction cartel, institutionalization, strategic choose, resource dependency.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Etapas da análise multicaseos	88
Figura 2 - Proposições da Pesquisa.....	90
Figura 3 - Etapas empreendidas na pesquisa	91
Figura 4 - Posição da Odebrecht Engenharia na estrutura da Odebrecht S.A	94
Figura 5 - Posição da Camargo Corrêa Óleo e Gás na estrutura da Camargo Corrêa S.A	98
Figura 6 - Posição da Andrade Gutierrez Óleo e Gás na estrutura da AG S.A	100
Figura 7 - Posição da área de Óleo e Gás na Estrutura Organizacional da OAS.....	102
Figura 8 - Estrutura Organizacional da Holding Queiroz Galvão	104
Figura 9 - Empreiteiras envolvidas no Cartel de Obras da Petrobras	149

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 - Comparação entre a Perspectiva Institucional e Dependência de Recursos...	45
Tabela 02 - Respostas Estratégicas aos Processos Institucionais	62
Tabela 03 - Antecedentes Institucionais e Preditores de Respostas Estratégicas	65
Tabela 04 - Questões Orientadoras da Análise de Conteúdo - Depoimentos e Delações	112
Tabela 05 - Fonte de Dados	113
Tabela 06 - Resultados Consolidados AGSA	121
Tabela 07 - Resultados da AG Engenharia S.A.	121
Tabela 08 - Composição da carteira de contratos - backlog da AG Engenharia S.A	122
Tabela 09 - Total de funcionários por Região AG Engenharia S.A	123
Tabela 10 - Desembolso BNDES Pós-Embarque Empresa Exportadora e País Destino	142
Tabela 11 - Prorrogações Contratuais Petrobras.....	165
Tabela 112 - Custo das prorrogações de prazo	166
Tabela 13 - Itens do DFP e referenciais de preço adotados na presente análise.....	177
Tabela 14 - Resumo do cálculo do sobrepreço das obras da REPAR**	179
Tabela 15 - Comparação entre os valores estimados e contratados.....	180
Tabela 16 - Evidências associadas a Legitimidade nas Respostas da CCC.....	188
Tabela 17 - Evidências associadas a Eficiência nas Respostas da CCC.....	190
Tabela 18 - Evidências associadas a Legitimidade nas Respostas da CNO	191
Tabela 19 - Evidências associadas a Eficiência nas Respostas da CNO	193
Tabela 20 - Evidências associadas a Legitimidade nas Respostas da CAG	195
Tabela 21 - Evidências associadas a Eficiência nas Respostas da CAG	198
Tabela 22 - Evidências associadas a Legitimidade nas Respostas da OAS.....	199
Tabela 23 - Evidências associadas a Eficiência nas Respostas da OAS.....	200
Tabela 24 - Investimentos Consolidados Realizados pela Petrobrás.....	206
Tabela 25 - Evidências associadas a Multiplicidade nas Respostas da CCC	208
Tabela 26 - Evidências associadas a Dependência nas Respostas da CCC	209
Tabela 27 - Evidências associadas a Multiplicidade nas Respostas da CNO	210
Tabela 28 – Evidências associadas a Dependência nas Respostas da CNO	212
Tabela 29 - Evidências associadas a Multiplicidade nas Respostas da CAG	213
Tabela 30 - Evidências associadas a Dependência e Multiplicidade Respostas OAS.....	216
Tabela 31 - Evidências associadas a Consistência nas Respostas da CCC.....	219
Tabela 32 - Evidências associadas a Restrição nas Respostas da CCC.....	221
Tabela 33 - Evidências associadas a Consistência nas Resposta da CNO.....	222
Tabela 34 - Evidências associadas a Restrição nas Respostas da CNO	224
Tabela 35 - Evidências associadas a Consistência nas Respostas da CAG	225
Tabela 36 - Evidências associadas a Restrição nas Respostas da CAG	227
Tabela 37 - Evidências associadas a Consistência e Restrição Respostas da OAS	228
Tabela 38 - Evidências associadas a Coerção nas Respostas da CCC.....	233
Tabela 39 - Evidências associadas a Difusão nas Respostas da CCC	234
Tabela 40 - Evidências associadas a Coerção nas Respostas da CNO	235
Tabela 41 - Evidências associadas a Difusão nas Respostas da CNO.....	237
Tabela 42 - Evidências associadas a Coerção nas Respostas da CAG	239
Tabela 43 - Evidências associadas a Difusão nas Respostas da CAG.....	240
Tabela 44 - Evidências associadas a Coerção nas Respostas da OAS.....	241

Tabela 45 - Evidências associadas a Difusão nas Respostas da OAS	242
Tabela 46 - Evidências associadas a Incerteza nas Respostas da CCC	248
Tabela 47 - Evidências associadas a Interconectividade nas Respostas da CCC	249
Tabela 48 - Evidências associadas a Incerteza nas Respostas da CNO	250
Tabela 49 - Evidências associadas a Interconectividade nas Respostas da CNO	252
Tabela 50 - Controle e Aprovação de pagamentos com vantagens indevidas (DGI)	256
Tabela 51 - Evidências associadas a Incerteza nas Respostas da CAG	258
Tabela 52 - Evidências associadas a Interconectividade nas Respostas da CAG	260
Tabela 53 - Evidências associadas a Incerteza nas Respostas da OAS	261
Tabela 54 - Evidências associadas a Interconectividade nas Respostas da OAS	263
Tabela 55 - Fragmentos selecionados codificação das respostas estratégicas – CNO ..	265
Tabela 56 - Resultado da identificação das Respostas Estratégicas – CNO	266
Tabela 57 - Fragmentos selecionados codificação das respostas estratégicas – CCC ...	267
Tabela 58 - Resultado da identificação das Respostas Estratégicas – CCC	268
Tabela 59 - Fragmentos selecionados codificação das respostas estratégicas – CAG ..	269
Tabela 60 - Resultado da identificação das Respostas Estratégicas – CAG	270
Tabela 61 - Fragmentos selecionados codificação das respostas estratégicas – OAS ...	271
Tabela 62 - Resultado da identificação das Respostas Estratégicas – OAS	272
Tabela 63 - Consolidação das Respostas Estratégicas do Cartel de Obras da Petrobras	275

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 - Pilares da Análise Institucional	34
Quadro 02 - Informações sobre os Depoimentos, Delações e Transcrições.....	109
Quadro 03 - Resumo Anticompetição Cartel Sede de Vitória - Novo Cenpes e CIPD ...	155
Quadro 04 - Fases da Contratação da Petrobras - Modalidade Convite	160
Quadro 05 - Apuração de sobrepreços em obras da Petrobras pelo TCU	181
Quadro 06 - Vantagens Indevidas Recebidas Diretores da Petrobras - Seleccionados	182
Quadro 07 - Evidências de pedidos de pagamentos de vantagens indevidas (DGI).....	257

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 - Evolução da Receita Bruta Odebrecht.....	128
Gráfico 02 - Posição empreiteiras durante o Governo Militar.....	129

LISTA DE SIGLAS

ABEMI	Associação Brasileira de Engenharia e Montagem Industrial
ACFE	<i>Association of Certified Fraud Examiners</i>
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CAG	Construtora Andrade Gutierrez
CCC	Construtora Camargo Corrêa
CENPES	Centro de Pesquisas
CF	Constituição Federal
CFBS	Cadastro de Fornecedores de Bens e Serviços da Petrobras
CFC	Conselho Federal de Contabilidade
CGU	Controladoria Geral da União
CIPD	Centro Integrado de Processamento de Dados da Tecnologia da Informação
CMO	Comissão Mista de Orçamento
CNO	Construtora Norberto Odebrecht
COMPERJ	Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro
CRCC	Certificado de Registro de Cadastro Corporativo
CTI	Centro de Tecnologia da Informação Renato Archer
DFP	Demonstrativo de Formação de Preço
DGI	Pedido de pagamentos de vantagens indevidas
DIP	Documentos Interno Petrobras
EPC	<i>Engineering Procurement and Construction</i>
FEARP	Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto
HDT	Unidade de Hidrocarboneto
IASB	<i>International Accounting Standards Board</i>
IFRS	<i>International Financial Reporting Standards</i>
IG-C	Irregularidade grave com recomendação de continuidade
IG-P	Irregularidade grave com recomendação de paralização
INTOSAI	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>

JF	Justiça Federal
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentária
LOA	Lei Orçamentária Anual
MME	Ministério de Minas e Energia
MPF	Ministério Público Federal
MP	Medida Provisória
NIS	<i>New Institutional Sociology</i>
NGP	Nova Gestão Pública
NPM	<i>New Public Manager</i>
OAS	Construtora OAS
OGU	Orçamento Geral da União
OLJ	Operação Lavajato
ONU	Organização das Nações Unidas
PF	Polícia Federal
RENEST	Refinaria Abreu e Lima Nordeste - Pernambuco
REPAR	Refinaria Presidente Vargas
REVAP	Refinaria do Vale do Paraíba ou Refinaria Henrique Lajes - SJC/SP
RPBC	Refinaria Presidente Bernardes Cubatão
SEC	<i>Securities Exchange Commission</i>
SINAP	Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil
SOE - CNO	Setor de Operações Estruturadas - Construtora Norberto Odebrecht
TCU	Tribunal de Contas da União
TEJ	Transação Extra Judicial
UCR	Unidade de Coqueamento Retardado
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	17
1.1.	CONTEXTUALIZAÇÃO.....	17
1.2.	PROBLEMA DE PESQUISA	19
1.3.	PROPOSIÇÕES DA PESQUISA	22
1.4.	OBJETIVOS DA PESQUISA	25
1.4.1.	Objetivo Geral	25
1.4.2.	Objetivos Específicos.....	25
1.5.	JUSTIFICATIVAS E CONTRIBUIÇÕES	26
1.6.	DELIMITAÇÕES E LIMITAÇÕES DA PESQUISA.....	27
1.7.	ESTRUTURA DO TRABALHO.....	28
2.	REFERENCIAL TEÓRICO	30
2.1.	PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO E DE ADAPTAÇÃO ESTRATÉGICA	31
2.1.1.	Teoria Institucional	31
2.1.2.	Teoria da Dependência de Recursos.....	38
2.1.3.	Complementariedade entre Teoria Institucional e Dependência de Recursos .	42
2.2.	CORRUPÇÃO CORPORATIVA.....	47
2.2.1.	Mecanismos que influenciam a institucionalização da Corrupção Corporativa	49
2.2.2.	O processo de normalização da Corrupção	54
2.2.2.1.	A Socialização da Corrupção	55
2.2.2.2.	A Racionalização da Corrupção.....	56
2.3.	ILEGALIDADES CORPORATIVAS E ESCOLHAS ESTRATÉGICAS	58
2.4.	CONTROLES, CONTABILIDADE E AS ILEGALIDADES CORPORATIVAS	72
3.	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	84
3.1.	ESPECIFICAÇÃO DO PROBLEMA E DESENHO DA PESQUISA	85
3.2.	APRESENTAÇÃO DOS CASOS SELECIONADOS PARA ESTUDO.....	91
3.2.1.	Definição dos casos de estudo.....	92
3.2.2.	Delimitação dos Casos	93
3.2.2.1.	Estrutura Construtora Norberto Odebrecht - CNO.....	94
3.2.2.2.	Estrutura Construtora Camargo Correa - CCC.....	97
3.2.2.3.	Estrutura Construtora Andrade Gutierrez - CAG	99
3.2.2.4.	Estrutura Construtora OAS - OAS.....	101
3.2.2.5.	Estrutura Construtora Queiroz Galvão - CQG	103
3.3.	DADOS E MATERIAIS UTILIZADOS (FONTES DE DADOS)	105

3.3.1 Fontes de Evidências	110
3.3.1.1. Delações ao MPF e Depoimentos à Justiça Federal	110
3.3.1.2. Documentos	113
3.3.2. Método de Análise dos Dados.....	114
4. ANÁLISES DE RESULTADOS.....	115
4.1. AS ORIGENS DAS EMPRESAS BRASILEIRAS DE CONSTRUÇÃO PESADA... 115	
4.1.1. As Principais Construtoras Envolvidas na Lavajato	118
4.1.1.1. Construtora Andrade Gutierrez – CAG	119
4.1.1.2. Construtora Camargo Corrêa – CCC	126
4.1.1.3. Construtora Norberto Odebrecht – CNO	127
4.1.1.4. Construtora OAS - OAS	128
4.2. INDÚSTRIA DE INFRAESTRUTURA E SUA EXPANSÃO INTERNACIONAL.. 134	
4.3. INSTITUCIONALIZAÇÃO DE ILEGALIDADES NAS CONTRATAÇÕES PETROBRAS	145
4.3.1. As Ilegalidades nas Edificações de Grande Porte Especiais.....	145
4.3.2. Serviços de Contratação de Infraestrutura no Setor de Óleo e Gás	156
4.4. CONTRIBUIÇÕES DAS FISCALIZAÇÕES DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE..... 161	
4.4.1. Sobrepreços nos Contratos da Petrobras.....	173
4.5. INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS ILEGALIDADES CORPORATIVAS E AS RESPOSTAS ESTRATÉGICAS ORGANIZACIONAIS	183
4.5.1. FATOR INSTITUCIONAL CAUSA	184
4.5.1.1. Identificação das Respostas Estratégicas - CCC.....	188
4.5.1.2. Identificação das Respostas Estratégicas - CNO	191
4.5.1.3. Identificação das Respostas Estratégicas - CAG	195
4.5.1.4. Identificação das Respostas Estratégicas - OAS	199
4.5.2. FATOR INSTITUCIONAL AGENTE.....	201
4.5.2.1. Identificação das Respostas Estratégicas - CCC.....	208
4.5.2.2. Identificação das Respostas Estratégicas – CNO	210
4.5.2.3. Identificação das Respostas Estratégicas - CAG	213
4.5.2.4. Identificação das Respostas Estratégicas - OAS	216
4.5.3. FATOR INSTITUCIONAL CONTEÚDO	217
Identificação das Respostas Estratégicas - CCC.....	219
4.5.3.1.....	219
4.5.3.2. Identificação das Respostas Estratégicas - CNO	222
4.5.3.3. Identificação das Respostas Estratégicas - CAG	225
4.5.3.4. Identificação das Respostas Estratégicas - OAS	228

4.5.4.	FATOR INSTITUCIONAL CONTROLE.....	229
4.5.4.1.	Identificação das Respostas Estratégicas - CCC	233
4.5.4.2.	Identificação das Respostas Estratégicas - CNO	235
4.5.4.3.	Identificação das Respostas Estratégicas - CAG.....	239
4.5.4.4.	Identificação das Respostas Estratégicas - OAS.....	241
4.5.5.	FATOR INSTITUCIONAL CONTEXTO.....	245
4.5.5.1.	Identificação das Respostas Estratégicas - CCC	248
4.5.5.2.	Identificação das Respostas Estratégicas - CNO	250
4.5.5.3.	Identificação das Respostas Estratégicas - CAG.....	258
4.5.5.4.	Identificação das Respostas Estratégicas - OAS.....	261
4.5.6.	CONSOLIDAÇÃO DA IDENTIFICAÇÃO DAS RESPOSTAS ESTRATÉGICAS.....	264
4.5.7.	ANÁLISE DAS RESPOSTAS ESTRATÉGICAS ORGANIZACIONAIS	274
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	279
	REFERÊNCIAS.....	292
	Apêndice A – Informações sobre os depoimentos e delações	299
	Apendice B - Documentos das Empresas e de Órgãos de Controle	301
	Anexo I	302

1. INTRODUÇÃO

1.1.CONTEXTUALIZAÇÃO

O Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas consideram que a corrupção é um dos maiores obstáculos que minam o desenvolvimento econômico e a prosperidade compartilhada (*World Bank*, 2020). Ambos citam bilhões de dólares perdidos em gastos dos recursos públicos devido à corrupção – recursos esses, que poderiam ser aplicados em saúde, educação e outros programas sociais (*United Nations e World Bank*, 2020). A corrupção é considerada uma patologia social, um câncer (INTOSAI, 2004; Neu et al., 2013) que é definida por (Tanzi, 1998; Rose Ackerman, 2004) como o aproveitamento de forma desleal de recursos públicos por agentes privados. Numa escala de 0 a 100, o índice de percepção da corrupção atribuiu o *score* 38 e a 96ª posição num *ranking* com 180 países ao Brasil em 2021 (*Transparency International*, 2021).

O Pacto Global, uma iniciativa liderada pela ONU para incentivar o desenvolvimento sustentável possui atualmente 17 princípios, sendo que o 10º é reservado ao combate à corrupção e estabelece que:

“As empresas devem combater a corrupção em todas as suas formas, inclusive extorsão e propina.”

Atualmente existe no Brasil uma ação específica da ONU, para combater a corrupção no setor de construção civil (Pacto Global, 2019). A indústria de infraestrutura tem sido altamente impactada em consequência da Operação Lavajato, com fechamento e entrada em Recuperação Judicial de várias empresas do setor. As investigações revelaram forte envolvimento das áreas de controle destas organizações (Policia Federal, 2016). Por outro lado, as práticas contábeis são consideradas um importante elemento na luta contra a corrupção, tanto pela possibilidade de darem transparência com a divulgação da informação contábil, quanto pelas barreiras oferecidas por seus controles, que auxiliam a fiscalização (Neu et al., 2013).

A Operação Lavajato foi um escândalo de corrupção nas concorrências licitatórias em contratos de obras e serviços, no qual se envolveram por um lado as maiores empreiteiras brasileiras e pelo outro a Petróleo Brasileiro S/A – Petrobras, maior estatal brasileira que detém o monopólio da exploração de petróleo no país. Este caso é a maior investigação de corrupção e lavagem de dinheiro que o Brasil já teve (MPF, 2019).

Essas grandes empreiteiras se organizaram em um poderoso cartel e praticaram crimes contra a ordem econômica: corrupção e lavagem de dinheiro. Fraudando contratos de licitações referentes as maiores obras contratadas pela Petrobras entre 2004 e 2014. As principais estratégias consistiam em: combinar antecipadamente os valores de suas propostas, escolher quais empresas do esquema iriam participar de um determinado processo licitatório e qual seria a empresa vencedora do certame. O que propiciava a majoração ilegal dos lucros das empresas em bilhões de reais.

Para garantir a continuidade do esquema eram pagas propinas a altos executivos da estatal, para agentes públicos e partidos políticos (MPF,2019). As empreiteiras que participaram desse grande conluio, que ficou conhecido como ‘clube das empreiteiras’ foram: Odebrecht, Camargo Correa, Andrade Gutierrez, Queiros Galvão, OAS, UTC Engenharia, MPE, Mendes Junior, Engevix, Promon, Iesa Óleo e Gás, Toyo Setal, Skanka, Techint, GDK e Galvão Engenharia (MPF, 2016).

Escândalos de fraude e corrupção ocorrem tanto em países pobres quanto em países desenvolvidos (Rose Ackerman, 2004). No nível das organizações podemos citar os casos da Enron, que se envolveu em um dos maiores escândalos de corrupção da história americana, os profissionais de auditoria e analistas de mercado que a acompanhavam em uma das bolsas de valores mais desenvolvidas dos Estados Unidos, não perceberam sua política contábil fraudulenta e as transações enganosas adotadas pela empresa para gerenciar informações, que eram divulgadas em seus relatórios financeiros (Chabrak e Daidj, 2007; Neu et al., 2013).

A Parmalat construiu uma das maiores empresas de laticínios do mundo durante a década de 1990, em 2003 quando foi decretada sua falência constatou-se que ela havia deixado um rombo de 14 bilhões de euros. As investigações posteriores revelaram que a Parmalat consistentemente fraudou os controles contábeis por 13 anos seguidos, mesmo sendo listada na bolsa de valores de Milão e acompanhada por profissionais do mercado de capitais e auditores independentes (Gabbionetta et al. 2013; Muzio et al., 2016).

Os exemplos de corrupção citados anteriormente apresentam em comum falhas em seus controles, e em alguma medida eles influenciaram o ambiente contábil (Neu et al., 2013). Além deles a Contabilidade tem sido recentemente desafiada por uma série de fraudes envolvendo grandes corporações de projeção mundial, como as americanas Tyco, World.Com, Xerox e Merck; e as brasileiras Sadia, Aracruz, Banco Santos e Banco Pan

Americano. Como apontado por Pereira et al. (2014) os controles existentes não foram suficientes para salvaguardarem os ativos, proteger os interesses dos *stakeholders* e, sobretudo, a imagem das empresas. Neu et al. (2013) consideram que práticas contábeis, quando desvirtuadas, desempenham um papel importante na sistematização e aperfeiçoamento da rede de fraudes e corrupção, criando barreiras e fragilidades à visibilidade das práticas anticorrupção.

1.2. PROBLEMA DE PESQUISA

A corrupção é um fenômeno abrangente e naturalmente interdisciplinar que pode ser abordado de inúmeras perspectivas e com aplicação de variadas técnicas (Gabbionetta et al., 2013). Apesar dessas variadas possibilidades de abordagem, na literatura contábil predomina a abordagem centrada nas estratégias de controle e eficiência, que se apoiam no tripé da racionalidade, predisposição e oportunidade de ação dos agentes (Cooper et al., 2013; Morales et al., 2014). Nesta perspectiva a Contabilidade desempenha um papel de redução da corrupção e, em geral, associa a ocorrência de fraudes e corrupção a ambientes onde ocorrem falhas nos controles e onde os custos para cometer atos corruptos são percebidos pelos agentes como menores do que as potenciais recompensas em cometê-los.

Como forma de enfrentar o problema, normalmente recomendam a elaboração de controles cada vez mais rígidos e maiores punições aos infratores (Courtois & Gendron, 2017). Essa abordagem negligencia a influência do contexto social e histórico, e também do ambiente institucional em que os indivíduos estão inseridos (Gabbionetta et al., 2013).

Alternativamente, as pesquisas conduzidas sob a lente da teoria institucional sociológica consideram os aspectos negligenciados pela visão ortodoxa em suas investigações, procurando entender como surgem essas ilegalidades e, como crescem as redes de corrupção, propondo novas ações para enfrentá-las, considerando o contexto em que ocorrem (Gabbionetta et al., 2013; Neu et al., 2013).

Courtois & Gendron (2017); Gabbionetta et al., (2013); Baucus (1994); Ashforth & Anand (2003); Morales et al. (2014) afirmam que existem poucas pesquisas que investigam casos de ilegalidades com abordagem sociológica e que considerem o contexto histórico,

sendo predominante as pesquisas baseadas no conceito do controle e eficiência, que restringem o campo de visão do pesquisador.

Esta pesquisa se propôs a investigar as relações que se estabeleceram entre os participantes do cartel de obras públicas, através de um estudo de multi-casos qualitativo, do escândalo de corrupção da Operação Lavajato com enfoque sobre as quatro construtoras que lideraram o cartel de obras públicas, conhecidas como as quatro irmãs, nomeadamente: Construtora Norberto Odebrecht - CNO, Construtora Camargo Corrêa - CCC, Construtora Andrade Gutierrez - CAG e Construtora OAS, estas empresas eram as maiores construtoras brasileiras na época da descoberta do escândalo. Além destas, uma outra grande construtora, a Construtora Queiroz Galvão – CQG, também compôs o cartel, porém a análise de seu caso ficou prejudicada por não ter sido possível acessar os vídeos dos depoimentos de seus diretores à Justiça Federal, estes dados foram essenciais à viabilidade da pesquisa.

Para a realização da pesquisa qualitativa que foi desenvolvida utilizou-se de dados e informações coletados com o método de transcrição e codificação das delações junto ao MPF – Ministério Público Federal e nos depoimentos junto à Justiça Federal, dos diretores e presidentes das organizações investigadas. Além disso, foram pesquisados os Relatórios da Administração das empresas CNO, CAG, CCC, OAS e CQG, os documentos de acusação do MPF, as sentenças da Justiça Federal e notícias da imprensa especializada em negócios relacionadas ao Caso Lavajato. Os dados possuem formatos variados e para sua análise, eles foram organizados e agrupados utilizando metodologia de codificação (Bardin, 2016). A argumentação se apoia na análise do ambiente institucional, social e histórico, em que estas empresas estão envolvidas e nas características dos principais agentes envolvidos.

A pesquisa desenvolvida foi baseada nos conceitos teóricos desenvolvidos em duas Teorias, a Institucional e a Baseada em Recursos e, mais especificamente nos trabalhos de Oliver (1991) e Pfeffer e Salancik (2003). A interação entre a realidade dos casos em análise e os fundamentos teóricos deram origem as seguintes questões que guiaram a investigação:

- i. Quais foram os fatores ambientais preponderantes na viabilização do processo de institucionalização de irregularidades organizacionais nos contratos de prestação de serviços de engenharia na indústria de infraestrutura de óleo e gás?

- ii. Quais foram as respostas estratégicas escolhidas pelas maiores construtoras do cartel no processo de adoção de ilegalidades corporativas em contratos de infraestrutura de óleo e gás?
- iii. Em que medida a utilização de práticas contábeis irregulares serviram como mecanismo para viabilizar a geração de opacidade nos processos de contratação e execução contratual da Petrobrás?

As questões levantadas neste trabalho se aproximam de uma literatura conhecida como o *'dark side'* das organizações e se apoiam na NIS – *New Institucional Sociology*. Nesta literatura algumas pesquisas se preocupam com o uso da contabilidade de forma viciada para legitimar comportamentos ilegais (Neu et al., 2013; Gabbionetta et al., 2013), outras se interessam em como os atos de corrupção foram internalizados, normalizados e se tornaram parte da estrutura da organização, sendo transmitidos entre sucessivas gerações (Ashforth & Anand, 2003; Courtois & Gendron, 2017).

Estes trabalhos formam o suporte teórico desta tese, juntamente com a utilização prioritária do trabalho de Oliver (1991) sobre Respostas Estratégicas Organizacionais que se baseou na união dos conceitos da Teoria Institucional (Meyer & Rowan, 1977; DiMaggio & Power, 1983; Suchman 1995; Tolbert e Zucker, 1983) e da Teoria da Dependência de Recursos (Pfeffer e Salancik, 2003; Aldrich e Pfeffer, 1976). Oliver (1991) desenvolveu (5) conceitos teóricos e os identificou como fatores institucionais nomeadamente: causa, atores, conteúdo, controle e contexto e, a partir deles previu a possibilidade de adoção de (5) de respostas estratégicas pelas organizações às pressões institucionais à que estão submetidas, que vão gradualmente da conformidade à resistência, são elas: aquiescer, negociar, esquivar, desafiar e manipular.

A tese analisa a partir do pressuposto da existência de um processo de institucionalização de ilegalidades corporativas no campo organizacional das contratações públicas da Petrobras, quais foram os fatores institucionais e preditivos que influenciaram as respostas estratégicas adotadas pelas organizações que estavam imersas neste ambiente.

Para isso, foi implementada a aplicação e interpretação do modelo de Oliver (1991) ao caso concreto do escândalo de corrupção da Lavajato.

1.3. PROPOSIÇÕES DA PESQUISA

Nesta pesquisa, em consequência do pressuposto assumido de que as ilegalidades estavam de fato sistematizadas e institucionalizadas no interior das organizações envolvidas. Considerou-se inicialmente, a proposição de que existia somente uma resposta estratégica possível às empreiteiras, para lidar com as pressões do ambiente de práticas de ilegalidades corporativas em que estavam imersas e que foram institucionalizadas no setor de construção civil; ou as construtoras aceitavam ou ficariam fora do jogo. Portanto, como a única resposta possível na proposição é a aceitação por parte das construtoras, tem-se como consequência a conformidade frente ao ambiente externo e a resposta estratégica predominante deveria ser a aquiescência para as empresas do cartel.

Dá iteração com os dados da pesquisa emergiu a percepção que existe uma aceitação, porém, ela é limitada pela defesa dos próprios interesses da organização. Assim, as organizações aceitavam as pressões externas até um determinado limite, a partir deste limite passavam a escolher outras estratégias na relação com este ambiente.

Neste sentido, especificamente com relação ao contexto dos grandes casos de corrupção no Brasil, cujo o mais recente e emblemático é o caso da Lava Jato, percebeu-se que ele saiu um pouco do modelo trivial, que já estava em operação a anos. Identificou-se que existia naquele ambiente de contratação das grandes obras da Petrobras, uma pressão diferenciada que surgiu em consequência de um novo modelo de correlação entre as organizações e o sistema político. Nos períodos anteriores, ocorria uma aceitação normal, que acontecia em concordância com as explicações teóricas de processos de institucionalização. Resumidamente funcionavam da seguinte forma: olha se não pagar a propina, se não fizer os acordos, não conquista os contratos, não tem projeto aprovado.

No caso em tela, temos uma mudança institucional, pois, em um determinado momento surgiram novos atores (operadores diferentes), um exemplo foram o aumento de agentes representando os partidos políticos. Portanto, surgiram pressões diferentes em relação ao modelo que até então predominava, propondo novas condições, provocando mudanças e gerando um modelo novo de relacionamento no campo organizacional.

A partir desta visão, com o surgimento de diversos novos stakeholders, com diferentes capacidades de influência no campo e que as organizações precisavam se relacionar, concluiu-se que o modelo da Oliver faria sentido, devido sua ampla quantidade

de fatores institucionais para a análise do contexto e sua diversificada possibilidade de respostas organizacionais. Então, partimos de um modelo institucionalizado, de que obra pública no Brasil todo mundo falava que tinha corrupção, de que todo mundo sabia que existia, e encontramos um evento novo, este evento em particular que envolveu as grandes obras do Brasil, as grandes refinarias, os grandes projetos.

Dessa forma, entendeu-se que se tratava de um modelo dentro do anterior, um novo evento, onde ocorriam tanto uma certa aceitação, como também situações de resistência ou não aceitação. Essa dinâmica de aceitação ou rejeição precisa ser melhor entendida, identificando quais são as respostas estratégicas das organizações, a depender de quem está exercendo pressão. Qual é a postura ao responderem ao líder do clube ou aos agentes políticos? Se existia diferença nas respostas em relação a Odebrecht que era líder do clube? Assim, entendeu-se que o fenômeno exigia a possibilidade de poder conduzir a pesquisa variando a perspectiva, o ângulo de visão, nos níveis: meso, micro ou macro de análise.

Como o modelo da Oliver permite observar em diferentes perspectivas, diferentes atores, sejam líderes de partidos políticos, operadores do mercado etc. Além disso, permite também, de um certo modo, fazer um ajuste no ângulo de visão, para tentar observar o fenômeno, considerou-se que a lente teórica da Oliver, poderia ajudar a explicar um pouco dessa dinâmica de aceitação ou não aceitação. Resumidamente, estes são os argumentos da concepção da tese.

Para suportar estes argumentos e como forma de obter uma compreensão aprofundada do fenômeno, adotou-se as lentes da Teoria Institucional e da Dependência de Recursos conjuntamente e, a partir do material transcrito foram aplicadas as perguntas propostas por Oliver (1991) adaptadas ao caso, que por fim, deram origem as proposições orientadoras da pesquisas. Portanto, cada uma das proposições foram construídas baseadas nos fatores institucionais e preditivos, elencados pelo modelo proposto por Oliver (1991), que são: fatores institucionais (causa, agente, conteúdo, controle e contexto), e seus respectivos fatores preditivos derivados: fator causa (legitimidade e eficiência); fator agente (multiplicidade e dependência); fator conteúdo (consistência e restrição); fator controle (coerção e difusão) e fator contexto (incerteza e interconectividade), desenvolveu-se as seguintes proposições, uma para cada fator preditivo, como segue:

- Legitimidade: P1 - *Quanto menor o grau de **legitimação** percebido pelas organizações com o processo formal de contratação, maior a probabilidade de resistir a sua adoção.*

- Eficiência: P2 - *Quanto menor o grau de **eficiência** percebido pelas organizações com o processo formal de contratação, maior a probabilidade de resistir a sua adoção.*
- Multiplicidade: P3 - *Quanto menor o grau de **multiplicidade** dos agentes que atuam no setor, maior a probabilidade de utilização de estratégias que influenciam a adoção de práticas de ilegalidades corporativas.”*
- Dependência: P4 - *Quanto maior o grau de relacionamento pessoal (**Dependência**) com os agentes políticos que demandam recursos, maior a probabilidade de utilização de estratégias que influenciam a adoção de práticas de ilegalidades corporativas.*
- Consistência: P5 – *Quanto menor o grau de **consistência** entre normas dos modelos de contratações de obras públicas, maior a probabilidade de utilização de estratégias que influenciem a adoção de práticas de ilegalidades corporativas.*
- Restrição: P6 – *Quanto maior o grau de **restrições** quanto à autonomia organizacional impostas pelas regras de contratações públicas, maior a probabilidade de utilização de estratégias que influenciem a adoção de práticas de ilegalidades corporativas.*
- Coerção: P7 – *Quanto menor o grau de **coerção legal** para adoção de normas atinentes aos modelos de contratações de obras públicas, maior a probabilidade de utilização de estratégias que influenciem a adoção de práticas de ilegalidades corporativas.*
- Difusão: P8 – *Quanto menor o grau de divulgação (**difusão voluntária**) das informações sobre contratos públicos, maior a probabilidade de utilização de estratégias que influenciem a adoção de práticas de ilegalidades corporativas.*
- Incerteza: P9 – *Quanto menor o nível de **incerteza** no ambiente organizacional, maior a probabilidade de utilização de estratégias que influenciem a adoção de práticas de ilegalidades corporativas.*
- Interconectividade: P10 – *Quanto menor o grau de **interconectividade** no ambiente institucional dos contratantes, maior a probabilidade de utilização de estratégias que influenciem a adoção de práticas de ilegalidades corporativas.*

A definição conceitual de cada um destes fatores são devidamente apresentadas no tópico 2 – Referencial Teórico. A abordagem adotada também procurou verificar se o modelo de Oliver (1991), com sua multiplicidade de respostas estratégicas (aquiescer, negociar, esquivar, desafiar e manipular) é suficientemente capaz de explicar as escolhas em um ambiente altamente institucionalizado, pois foram anos das mesmas práticas, com atores e stakeholders diferentes. Além disso, procurou-se evidências sobre a intensidade dos diversos preditores institucionais, se eles se revelaram altos ou baixos em relação aos achados dos dados empíricos.

Portanto, para elucidar as proposições aplicou-se o modelo teórico de Oliver (1991) contra os depoimentos e delações, buscando confirmar se as estratégias, de fato, podem ser identificadas. Para isso, utilizou-se dos fatores preditivos para realizar a identificação das respostas estratégicas das (4) quatro organizações envolvidas no caso concreto.

1.4.OBJETIVOS DA PESQUISA

1.4.1. Objetivo Geral

Investigar quais foram os fatores institucionais determinantes da institucionalização das ilegalidades corporativas e as respostas estratégicas organizacionais escolhidas pelo Cartel de Obras nos contratos da Petrobras, a partir da perspectiva da Teoria Institucional e da Dependência de Recursos.

1.4.2. Objetivos Específicos

- Interpretar e argumentar sobre o potencial de exploração e as relações de complementariedade existente entre as Teorias Institucional e da Dependência de Recursos aplicados ao processo de institucionalização das ilegalidades corporativas.
- Aplicar de forma combinada os conhecimentos teóricos da Teoria Institucional e da Dependência de Recursos ao caso concreto de corrupção da Lavajato, especificamente com relação às maiores construtoras que lideraram o cartel de obras públicas, procurando evidenciar como as práticas contábeis das organizações colaboraram para a legitimação da corrupção corporativa.
- Detalhar o processo de sistematização e legitimação das ilegalidades corporativas no campo organizacional de contratações públicas da Petrobras na indústria de infraestrutura de óleo e gás.
- Explicitar como o contexto histórico, político e econômico brasileiro proporcionaram a implantação e continuidade das irregularidades organizacionais no setor de construção civil.
- Aprofundar o conhecimento dos fatores específicos envolvidos no processo de difusão de práticas de ilegalidades corporativas, incluindo práticas contábeis, visando ajudar as organizações a se protegerem com eficácia.
- Identificar as respostas estratégicas e aprender sobre os principais mecanismos que propiciaram a ocorrência de ilegalidades nas empresas do setor de obras públicas.

1.5.JUSTIFICATIVAS E CONTRIBUIÇÕES

O fenômeno possui muitos aspectos a serem considerados, dentre eles, os de maior relevância provavelmente sejam sua contemporaneidade em relação aos impactos sobre a sociedade. Existem poucos trabalhos na área contábil que explorem métodos qualitativos, majoritariamente pesquisadores da área contábil realizam trabalhos fortemente vinculados à análise quantitativa das demonstrações contábeis, abstendo-se da oportunidade de explorar aspectos relacionados ao ambiente institucional em que as informações contábeis utilizadas foram elaboradas. Como, entre os objetivos desta pesquisa está o interesse em aprofundar o conhecimento da influência dos fatores institucionais sobre os agentes do campo organizacional delimitado pelos contratos da Petrobrás, entende-se que a aplicação de métodos qualitativos de análise seja favorecida, tais como a técnica de análise de conteúdo, adotada no desenvolvimento desse trabalho.

Portanto, aponta-se que a abordagem qualitativa se justifica por ser a mais adequada para atingimento dos objetivos propostos. À metodologia utilizada em pesquisas qualitativas não se aplica mensurações, elas demandam descrição, compreensão, interpretação e análise dos fatos e fenômenos de maneira qualitativa; tornando mais adequado a utilização de análises do conteúdo dos diversos documentos, entrevistas e observação das ações dos principais participantes do fenômeno em estudo. Para compreensão do processo de institucionalização das ilegalidades nas contratações de obras públicas, realizou-se a análise de conteúdo dos fatos evidenciados e identificadas pelo método de codificação. Dessa forma, emergiram as respostas estratégicas adotadas pelas empresas do cartel envolvidas, frente às mudanças institucionais que surgiram nas contratações da Petrobras no período.

Na primeira parte da Análise de Resultados priorizou-se a análise documental do conteúdo dos dados secundários. A utilização de dados secundários na pesquisa justifica-se pelo potencial que eles possuem de descrição do contexto ambiental em que as empresas de construções estavam inseridas. Nos dados primários da pesquisa – delações e depoimentos transcritos, realizou-se a análise de conteúdo por categorização. Identificou-se esta técnica como promissora para o desenvolvimento da pesquisa pois, permitiu a identificação dos aspectos de interesse sobre o fenômeno, os significados que nem sempre estão explícitos nas mensagens e sim implícitos, gerando as evidências necessárias para interpretar e dar sentido para o entendimento do processo.

Uma das contribuições que emergiram com o aprofundamento da pesquisa e a interação entre as evidências e a teoria utilizada como referência, foi que ao nível das organizações envolvidas ocorreram estratégias diferentes, sendo que além da aquiescência encontrou-se as respostas: negociar, esquivar, desafiar e manipular, a depender da posição ocupada pela organização no campo organizacional e do tipo de pressão institucional a que está estava submetida, em consonância com os argumentos de (DiMaggio & Powell, 1991).

Por outro lado, os resultados da pesquisa, pela dinâmica do campo organizacional, foram diferentes do previsto na teoria suporte, que aponta a conformidade e a resposta estratégica aquiescer, como de maior probabilidade quando ocorrem processos de institucionalização. Adicionalmente, a partir da análise conjunta das respostas estratégicas das empresas do campo organizacional, emergiu uma estratégia não prevista nas respostas estratégicas conceituadas por Oliver (1991).

1.6.DELIMITAÇÕES E LIMITAÇÕES DA PESQUISA

O campo de estudo considerado é o de contratos de obras públicas, sendo delimitado pelas relações entre a empresa estatal Petrobras e as principais empreiteiras de obras prestadoras de serviços como sujeitos ou fenômeno a ser analisado, a partir das lentes teóricas adotadas neste estudo, institucional e dependência de recursos. Os depoimentos à Justiça Federal e as delações premiadas firmadas junto ao Ministério Público Federal são as principais fontes de evidências consideradas, com o objetivo de detectar os fatores determinantes das ilegalidades e as respostas estratégicas adotadas pelos principais controladores das empresas envolvidas.

Com o objetivo de obter uma classificação inicial que facilitasse a análise dos casos, transcreveu-se integralmente as informações obtidas nas delações e depoimentos que, em seguida, foram ordenadas e categorizadas. Para viabilizar a identificação, utilizou-se neste trabalho categorias pré-estabelecidas. As categorias são às 10 proposições teóricas e fatores preditivos explanados, apresentados no item 2.2 - Referencial Teórico: legitimidade, eficiência, multiplicidade, dependência, consistência, restrição, coerção, difusão, incerteza e interconectividade, aplicadas ao caso em tela conforme figura 2 – Proposições da Pesquisa. Esta metodologia ajudou a organizar a forma de apresentar, ao destacar o que deve ser considerado. Conforme Yin (2005) explica, “as proposições teriam dado forma ao seu plano de dados e, por isso, teriam dado origem a prioridades analíticas.

As construtoras: CCC, CNO, CAG e OAS, foram as principais empresas envolvidas e são as unidades de análise deste estudo de caso múltiplo. A adoção de análise dos vídeos dos depoimentos e delações, de outros documentos da investigação e julgamento e, dos documentos oficiais das empresas, possibilitaram a triangulação, delimitaram o campo de estudo e se justificam por se tratarem de fontes confiáveis de informação. Considera-se que no decorrer das investigações e nos depoimentos, os envolvidos prestaram informações que provavelmente não forneceriam numa entrevista a um pesquisador interessado no caso, devido ao fato dos envolvidos estarem interessados em ocultar as informações e não em as divulgar.

Esta estratégia de obtenção de informações, atesta a confiabilidade das informações utilizadas e já foi adotada anteriormente em casos de ilegalidades corporativas, como por exemplo, em Neu (2013) e Courtois e Gendron (2017). Uma limitação que deve ser considerada é o fato dos delatores poderem estar utilizando estratégias para induzir os investigadores e os julgadores a formarem uma opinião que os favoreça, dado o viés político e de poder envolvidos. Porém, acredita-se que a triangulação dos dados, o propósito e a metodologia científica aplicada a pesquisa tenham atenuado o provável viés apontado. Adicionalmente, aponta-se que as respostas estratégicas reconhecidas não devem ser assumidas para outras empresas, sem a devida análise de suas especificidades, pois, as generalizações promovidas por estudos de casos são analíticas.

1.7. ESTRUTURA DO TRABALHO

A apresentação do conteúdo abordado está dividida em cinco capítulos, da seguinte forma: (i) Introdução, (ii) Referencial Teórico, (iii) Metodologia da Pesquisa, (iv) Análise de Resultados e (v) Considerações Finais.

O capítulo 1 contém a Introdução, onde se apresenta a contextualização, o problema, as proposições e os objetivos da pesquisa, bem como, as justificativas e contribuições, delimitações e limitações do trabalho e por fim este subitem sobre à sua estrutura.

No capítulo 2 é apresentado o Referencial Teórico, cuja a finalidade é fundamentar conceitualmente a pesquisa, estabelecendo ligações entre os fatores institucionais e preditivos e as respostas estratégicas das organizações em um ambiente de corrupção sistêmica. Para isso, desenvolveu-se os seguintes subtópicos:

- i. Processo de institucionalização e de adaptação estratégico, onde apresenta-se as teorias institucional e da dependência de recursos com destaque para seus aspectos complementares,
- ii. Corrupção Corporativa, em que descreve-se os caminhos percorridos pelas práticas de ilegalidades nas organizações,
- iii. Ilegalidades corporativas e escolhas estratégicas, no qual expõe-se o arcabouço teórico específico utilizado com maior ênfase na parte empírica,
- iv. Os Controles, a Contabilidade e as ilegalidades corporativas, que dá uma visão do papel desenvolvido pelos controles no processo de institucionalização de irregularidades organizacionais.

O capítulo 3 expõe a abordagem da investigação, nele explica-se os critérios utilizados para determinação das empresas do caso, o enquadramento metodológico e o desenho da pesquisa, as fontes de consultas usadas, o processo de coleta e transcrição dos vídeos, assim como o método para codificação e análise dos dados.

No capítulo 4 trata-se da Análise dos Resultados e está organizado conforme os seguintes tópicos: Apresentação de uma caracterização da indústria de construção pesada em termos mundial e no contexto brasileiro. Apresentação de aspectos relativos à história, aos indicadores de mercado, a evolução das empresas e fatores ambientais com potencial para desencadear o processo de institucionalização das ilegalidades sobre às quatro construtoras que compõe o caso: Andrade Gutierrez, Camargo Correa, OAS e Odebrecht. Na sequência discrimina as evidências identificadas nos (10) fatores preditivos, apresentados a partir dos textos transcritos, para determinação das respostas estratégicas adotadas pelas empresas, bem como a identificação e análise destas respostas.

O capítulo 5 finaliza a pesquisa com as Considerações Finais que apresenta a síntese da comparação entre os fatores preditivos e das respostas estratégicas dos casos estudados e a reflexão sobre os assuntos desenvolvidos nos capítulos anteriores. Além disso, é apresentada uma discussão sobre as contribuições da pesquisa, sendo que a análise dos casos de corrupção sistêmica apresentados, a partir das lentes institucional e da dependência de recursos revelou que a relação entre os fatores preditores e as respostas estratégicas do caso, são diferentes das possibilidades previstas no modelo de Oliver (1991).

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O propósito deste capítulo é apresentar as relações e o potencial de exploração disponível na Teoria Institucional Organizacional e na Dependência de Recursos sobre processos de institucionalização, enfocando sobre um processo de sistematização e legitimação de ilegalidades corporativas no ambiente de contratações, entre a empresa estatal Petrobras e suas fornecedoras do setor de construções de grande porte. Além disso, analisar como as mudanças no ambiente técnico e institucional destas organizações se relacionam com a legitimidade e legalidade das práticas contábeis utilizadas neste processo.

A abordagem se apoia na NIS (*New Institutional Sociology*) que, conforme Guerreiro et al. (2005) é um dos três possíveis enfoques da teoria institucional que podem ser observados na literatura contábil. A teoria da NIS (DiMaggio e Powell, 1983) enfoca as organizações configuradas dentro de uma grande rede de relacionamentos intraorganizacionais, que são largamente moldados por fatores externos e pelo papel de instituições extra organizacionais na formação de suas estruturas sociais, organizacionais e políticas. O novo institucionalismo é um desenvolvimento recente da teoria organizacional com grande relevância para a pesquisa contábil (Carruthers, 1995), nele as práticas contábeis são como um grande conjunto de regras que podem legitimar a organização através da construção aparente de racionalidade e eficiência.

A pesquisa apoia-se também na Teoria da Dependência de Recursos (Pfeffer & Salancik, 2003), esta abordagem privilegia a capacidade de adaptação e de escolhas das organizações, contrastando com a base teórica institucional.

A revisão da literatura que fornece a sustentação teórica-empírica para o problema de pesquisa proposto está dividida em quatro seções. A seção inicial aborda o processo de institucionalização, as mudanças institucionais, as adaptações estratégicas, bem como, o conceito e importância da legitimidade, procurando identificar pontos de complementariedade entre as Teorias Institucional e a Dependência de Recursos. A segunda seção discute a corrupção corporativa e os mecanismos que influenciam em sua institucionalização. A terceira seção trata das respostas estratégicas das organizações frente aos ambientes institucional e econômico, com vistas a conquista e manutenção da sua (legitimidade) vantagem competitiva. Na seção final são exploradas relações de práticas contábeis com os constructos apresentados nas seções anteriores.

2.1. PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO E DE ADAPTAÇÃO ESTRATÉGICA

2.1.1. Teoria Institucional

Alternativamente à teoria institucional econômica, cuja uma das principais referências é (North,1994), baseada estritamente na lógica racional para entender e tentar harmonizar os conflitos de interesses entre acionistas e demais stakeholders. O institucionalismo organizacional que é influenciado por conhecimentos da sociologia de autores como Weber, Durkheim e Parsons, que dão ênfase às análises cognitivo-culturais, procura estudar relações de poder, hábitos, rotinas e processos de legitimação no contexto institucional enfrentado pelos atores (Guarido Filho e Costa, 2012).

No institucionalismo organizacional é conferida elevada importância à interação entre o ambiente e a organização considerando seus aspectos culturais, dando atenção aos aspectos limitativos das análises instrumentais racionais (DiMaggio e Powell, 1991) e, destacando o plano cultural para os indivíduos e organizações, que se apresentam na forma de comportamentos padronizados e no estabelecimento de normas e valores (Machado-da-Silva et al., 2003).

Palmer (2017) aponta que a teoria institucional é qualquer teoria formulada para entender as causas, processos e consequências de como as instituições relatam o comportamento das organizações e de seus membros. A definição de teoria institucional varia conforme o campo de estudo em que está sendo aplicada; ciência política, economia, sociologia ou teoria organizacional. Independentemente de sua diversidade e origens, essa abordagem é aplicável às características mais marcantes e resilientes da estrutura social; pesquisando como estes aspectos surgem, se propagam e se modificam no tempo e espaço; e como desaparecem e deixam de ser usados (Scott, 2005). Ela representa uma das mais importantes perspectivas contemporâneas utilizadas nos estudos organizacionais (Tolbert & Zucker, 1996).

Defensores do institucionalismo organizacional, o consideram útil principalmente para o desenvolvimento do entendimento de processos multidimensionais entre as organizações e o ambiente macrossocial em que estão inseridas (Dimaggio e Powell, 1983).

Greenwood (2008) reforça esse posicionamento ao apontar que a abordagem procura esclarecer os motivos e as consequências do comportamento organizacional, seja no âmbito formal, dos valores ou das práticas. Scott (2001) aponta que a NIS analisa processos que levam ‘estruturas’, tais como esquemas, rotinas, normas e regras se afirmarem como condutas legítimas do comportamento social, tendo como base os elementos regulativos, normativos e culturais-cognitivos.

A despeito dos diferentes conceitos para ‘instituição’, os institucionalistas geralmente se apoiam em bases culturais para defini-la. Para Meyer, Boli e Thomas (1994), instituições são regras culturais que geram significado coletivo e valor a entidades e atividades particulares, ligando-os a sistemas de maior abrangência. Scott (2008) conceitualiza instituições como estruturas cognitivas de regulação e normalização que moldam o comportamento das organizações e de seus membros em um ‘campo’ delimitado.

As estruturas de regulação são as regras legais e administrativas (Palmer, 2017), as organizações fazem e aplicam essas regras (um exemplo de organização, são as agências governamentais). As práticas contábeis são consideradas estruturas intraorganizacionais; o Estado, os financiadores e reguladores representam instituições extra organizacionais, sendo que a organização responde às pressões externas procurando obter legitimação (Carruthers, 1995).

A legitimação é definida por Suchman (1995) como uma percepção generalizada ou uma conjectura de que as ações de uma entidade são desejáveis, corretas ou adequadas, em um sistema de normas, valores, crenças e definições socialmente construídas; por refletir uma congruência entre o comportamento da entidade e a aceitação de crenças compartilhadas por grupos sociais. Suchman (1995) aponta que a legitimidade é um elemento crucial, pois se a entidade fere as crenças, valores e normas do grupo social, este irá fornecer a direção desejada, deslegitimando publicamente o agente desviante.

Como resultado das interações entre as instituições externas e as organizações ocorre a tendência a homogeneização, essa homogeneização é conceituada na teoria institucional como isomorfismo (DiMaggio & Powell, 1983).

Os autores identificaram dois tipos de elementos nos quais as mudanças institucionais isomórficas ocorrem: um é o isomorfismo competitivo e o outro é o isomorfismo institucional. Estes pesquisadores classificaram o isomorfismo institucional em três categorias (mecanismos):

- (a) Isomorfismo coercitivo – que aumenta com as diferenças nas relações de poder, neste caso as mudanças são impostas por agentes externos, dos quais as organizações dependem, em decorrência de influências políticas ou expectativas culturais da sociedade.
- (b) Isomorfismo normativo – que consiste na visão de mundo da conformidade imposta pela profissionalização, este tipo de isomorfismo aumenta quando a gestão das organizações é executada por profissionais, sujeitos a pressão de obedecer à conformidade do conjunto de normas e regras desenvolvidas por grupos profissionais (Abernethy & Chua, 1996).
- (c) Isomorfismo mimético – que aumenta devido a tendência das organizações imitarem as ‘melhores práticas’ umas das outras, como respostas estratégicas as incertezas percebidas (DiMaggio & Powell, 1983).

Quando as organizações operam em ambientes similares, elas se comparam quanto à demanda, comportamento organizacional, incluindo as estruturas, estratégias e escolhas (Meyer & Rowan, 1977). As estruturas que se sobressaírem serão reforçadas e passarão a serem tidas como as regras e procedimentos corretos em uma determinada sociedade ou setor de atuação (DiMaggio & Powell, 1983). Institucionalistas como Meyer & Rowan (1977) e Scott (2008) argumentam que as estruturas formais podem tornarem-se *decoupled* ou *loosely coupled* (com pouca adoção das regras ou com fraca implementação). Por outro lado, quando ocorre alguma identificação, pode ocorrer uma adoção ativa das regras e uma efetiva implementação (Scott, 2008).

Procurando sistematizar os estudos sobre as relações entre organizações e instituições (Scott, 2001 e 2008), propôs um modelo baseado nos aspectos regulativos, normativos e culturais-cognitivo. Esses aspectos foram conceituados por Scott (2001) como os pilares do modelo que, a depender do elemento institucional (veículo) com que está interagindo, resulta na adoção proporcional de determinada base característica equivalente para a relação (conforme Quadro 1). Dessa forma, a importância destas bases varia a depender da intensidade de adoção dos aspectos do pilar (regulativos, normativo, cultural-cognitivo) e da proporção do elemento institucional (obediência social e ordem; mecanismos; lógicas de ação social; indicadores e legitimação) presente na relação.

Quadro 01 - Pilares da Análise Institucional

Elemento Institucional	Pilares		
	Regulativo	Normativo	Cultural-Cognitivo
Base de Obediência	Utilidade	Obrigação Social	Entendimentos compartilhados
Base de Ordem	Regras regulativas	Expectativas normativas	Esquemas constitutivos
Mecanismos	Coercitivo	Normativo	Mimético
Lógica	Instrumental	Adequação	Ortodoxa
Indicadores	Regras, Leis e Sanções	Certificação e Confiabilidade	Crenças comuns e Lógicas de ação compartilhadas
Base de Legitimação	Legalmente sancionada	Moralmente governada	Compreensível, reconhecível, culturalmente amparada

Fonte: Scott (2001)

No Pilar Regulativo Scott (2001) considera que existe uma propensão a se privilegiar aspectos da realidade social. Nesse pilar os atores, que podem ser tanto indivíduos quanto organizações, perseguem a lógica racional utilitarista, privilegiando uma relação custo-benefício. Esse pilar considera que a criação de leis e regras são justificadas por atenuarem conflitos e resolverem os dilemas, sendo previsto a aplicação de punições aos atores que desrespeitarem as regras. Portanto, a adequação das organizações aos regulamentos e sanções legalmente estabelecidas é o que proporciona legitimidade institucional.

O Pilar Normativo está alicerçado nos valores e normas, o alinhamento do comportamento da organização ao que o contexto social considera apropriado é o que garantirá a legitimidade organizacional.

É composto por indicadores que certificam, aprovam e normatizam os padrões comportamentais desejáveis (Scott, 2008). A definição dos objetivos - do que deve ser feito - e como deve ser feito são prescritos pelas normas, juntamente com os caminhos legítimos para atingi-los. Existem normas e valores que devem ser observadas por todos os atores; algumas têm sua obediência exigida somente por parte de alguns indivíduos ou pelas posições ocupadas no grupo (Scott, 2008). Os pressupostos normativos para a legitimação dos atos levam em conta fatores não racionais de características coletivas, que são capazes de influenciar os hábitos, valores e expectativas sociais dos atores, tanto individuais quanto organizacionais, ao mesmo tempo que diminuem seu poder de escolha.

Scott (2008) destaca que no Pilar Cultural-Cognitivo os processos interpretativos internos são delimitados pelas estruturas culturais externas. Um dos principais objetivos das organizações é garantir sua sobrevivência, para isso, elaboram estratégias para aumentar seu acesso a recursos. Entre estas estratégias, elas podem adotar os sistemas de crenças culturais-cognitivas predominantes no ambiente, procurando facilitar o reconhecimento e a aceitação por parte das demais organizações, o que potencializa seu ganho de legitimidade e a conquista de maior legitimidade aumenta a probabilidade de sobrevivência (Scott, 2008).

Este pilar é considerado o mais importante para o institucionalismo organizacional, sua principal característica é o destaque para a hipótese da construção social da realidade (Berger e Luckmann, 1991). Nesse pilar é admitido que o processo de construção da realidade é concebido pela aceitação social do conhecimento cultural disseminado na comunidade e pelas ações daí surgidas, que acabam delineando o entendimento de realidade dos atores sociais e sua própria identidade (Scott, 2001). Assim, a legitimidade organizacional passa a se embasar nas características entendidas e aprovadas como culturalmente e conceitualmente corretas, diminuindo a atenção dada aos sistemas mais concretos, pilares regulativos e normativos, mais presentes na teoria institucional anterior, reforçando a construção embasada em sistemas simbólicos de valores, crenças e de conhecimento.

Na Teoria Sociológica do Conhecimento Berger e Luckmann (1991) afirmaram que a institucionalização das ações depende do seu tempo de duração e, aquelas com maior tempo de duração aumentam sua probabilidade de institucionalização, por serem mais previsíveis e observadas pela sociedade. Assim, esta visão é que justifica o fato de o pilar cultural-cognitivo possuir maior relevância, quando comparado aos pilares – Regulatório e Normativo na teoria institucional sociológica.

Depreende-se dos trabalhos de Berger e Luckmann (1991) que o mundo institucional é um modelo criado a partir do mundo social, onde a realidade é humanamente construída e simultaneamente o indivíduo é moldado pela sociedade, levando assim à conclusão de que a realidade é socialmente construída. O fio condutor desta construção é o conhecimento que tanto possibilita que a realidade social seja apreendida quanto criada.

Dessa forma, Berger e Luckmann (1991) explicam que a lógica da dinâmica da construção social ocorre a partir das ações habituais, que sendo repetidas originam as

tipificações. Essas tipificações implicam a cocriação de conceitos aceitos ou significados vinculados aos costumes habitualizados. No decorrer do tempo e com a passagem das tipificações entre gerações, elas são objetivadas, ganhando status de verdades incontestáveis, o que acaba lhes dando propriedades normativas. Estas são as fases que os hábitos passam a serem institucionalizados e legitimados, estas fases também demonstram como a realidade é socialmente construída.

Paralelamente a esta construção da realidade social Berger e Luckmann (1991) apresentam os momentos da construção institucional que estão com ela relacionados: (a) exteriorização, momento em que a sociedade é entendida como resultado das ações humanas; (b) objetivação, momento em que a sociedade é vista como uma realidade objetiva; (c) interiorização, momento em que o indivíduo é analisado como produto social. Conclui-se assim, que a realidade é um produto da ação humana, que é simultaneamente compreendida como objetiva e externa aos indivíduos, o que acaba dando estabilidade e controle ao comportamento humano. Desta forma, alguns comportamentos podem passar a assumir um papel de referência e serem imitados, devido a condição conquistada de se tornarem socialmente aceitos e reconhecidos como estilo a ser seguido, até mesmo sem a preocupação de se verificar como surgiram (Berger e Luckmann, 1991; Meyer e Rowan, 1977).

Esta visão da construção da realidade a partir de sistemas de crenças e conhecimento cultural, influencia o comportamento dos indivíduos, fazendo que surjam comportamentos similares (Berger e Luckmann, 1991). Assim, a institucionalização reflete um processo de alinhamento lógico às regras socialmente aceitas nas interações sociais, que em última análise determinam o modo de agir dos indivíduos. Aplicando este conceito na perspectiva do institucionalismo organizacional, temos que as estruturas e as práticas organizacionais estão ligadas em algum nível aos valores ambientais e às condutas tidas como corretas. Esta ligação se estabelece devido a busca por legitimidade e aceitação social que, em alguma proporção, guiam as práticas/estratégias organizacionais (Tolbert e Zucker, 1996).

Conforme a definido pela lente institucional a legitimidade não é uma *commodity* a ser possuída ou trocada, mas a consonância percebida com regras e leis relevantes, suporte normativo e ou estruturas culturais-cognitivas (Scott, 2001). Meyer e Rowan (1977) indicam que a adoção desta conformidade se justifica ao que parece, pelo fato de

aumentarem as chances de sobrevivência das organizações com maior probabilidade do que a eficácia ou as estratégias de adoção de procedimentos de desempenho imediato.

DiMaggio e Powell (1991) explicam que no institucionalismo organizacional, o conceito de ambiente vai além do apenas tecnicamente considerado, levando em conta também a forma como os indivíduos interpretam o mundo. Em consequência desta visão, passa-se a observar além das características técnicas, outros aspectos como a legitimidade, por exemplo, em que regras, significado e formas de compreensão intersubjetivas estão presentes, influenciando as estruturas e as ações das organizações (Meyer e Rowan, 1977). Dessa ampliação do conceito de ambiente surge a oportunidade de estudar, a relação entre os atores sociais que compartilham estruturas institucionais comuns, pelas quais se direcionam as ações organizacionais (Machado-da-Silva e Barbosa, 2002; Guarido Filho e Costa, 2012).

DiMaggio e Powell (1983) elaboraram uma teoria para o campo organizacional, que provavelmente é a mais conhecida das resultantes dessa alteração na amplitude das análises dos estudos organizacionais pela lente institucional. Os autores conceituaram campo organizacional como um “conjunto de organizações que formam uma área no ambiente social institucionalmente reconhecida, esta área pode conter: fornecedores chaves, consumidores de recursos e produtos, agências reguladoras e outras organizações (parceiras ou concorrentes) que produzem produtos e serviços similares.

Esta concepção de campo organizacional reconhece os elementos industriais convencionais e adicionam outros componentes, que abarcam a existência de um sistema regulativo comum baseado em estruturas culturais-cognitivas ou normativas, representando um determinado segmento da sociedade (Scott, 2001), que afetam seu desempenho. Scott (1994) afirma que as organizações que fazem parte de um determinado campo organizacional desenvolvem um sistema comum de significados e os componentes do grupo interagem com maior frequência entre si do que com outras organizações externas.

Um campo organizacional institucionalmente definido funciona como um ambiente de relacionamentos e referências para as organizações que o compõem, nela as organizações intensificam suas interações, criam estruturas de dominação e definem padrões de atuação. Em consequência desse arranjo, ocorrem adição no volume de informações e o desenvolvimento de uma consciência de envolvimento em um mesmo empreendimento entre as organizações que formam o campo (DiMaggio e Powell, 1983).

Dessa forma, de acordo com DiMaggio e Powell (1983), ao se assemelharem às características do ambiente, os campos organizacionais desenvolvem facilidades que impulsionam o isomorfismo estrutural (coercitivo, mimético e normativo) entre as organizações, conceitos já abordados anteriormente.

Segundo Rossetto e Rossetto (2005) a Teoria Institucional concebe o desenho organizacional não como um processo racional, e sim como um processo derivado de pressões tanto internas quanto externas que, com o tempo, levam as instituições a se parecerem umas com as outras. Daí o conceito de que os indivíduos estão *embeded*, ligados à estrutura e não percebem que suas ações são direcionadas por estes grandes *scripts*.

Apontando que nesta perspectiva, as escolhas estratégicas ou as intenções de controle seriam originadas na ordem institucional na qual uma organização se vê imersa. Eisenhardt (1988) aponta a prevalência do determinismo sob a lente institucional, que atribui um grande destaque para as normas ambientais e para as experiências passadas da empresa para explicar as ações organizacionais.

2.1.2. Teoria da Dependência de Recursos

Alternativamente a visão da Teoria Institucional, Aldrich e Pfeffer (1976) apresentaram a perspectiva da Teoria da Dependência de Recursos, nela também é admitida a influência do ambiente externo sobre as organizações, porém, é destacado a capacidade de gestão da organização sobre estas influências, através de sua autonomia na tomada de decisão interna e de suas escolhas estratégicas. Na Dependência de Recursos, a habilidade de lidar com as pressões externas é que são consideradas garantidoras da sobrevivência organizacional.

Defensores da Dependência de Recursos argumentam que, o ambiente possui um papel muito importante que é reconhecido, porém, apontam que as iniciativas dos gestores também precisam ser reconhecidas, seja pela busca de recursos vitais para a sobrevivência da organização, seja através da capacidade de relacionamento interorganizacional que proporcionam a ocorrência de mudanças no ambiente. Portanto, esta teoria reconhece que os administradores são responsáveis por harmonizar os interesses organizacionais com o cenário presente no ambiente, sendo que o propósito dessa atuação é de manipular o

ambiente de forma a defender ativamente os interesses da organização (Pfeffer e Salancik, 2003).

Os adeptos desta teoria consideram que as propostas de ação surgem no interior das organizações e que os atores organizacionais possuem liberdade para adotar a opção que consideram mais adequada para se atingir os objetivos da organização. Assim, a atenção da Teoria de Recursos é direcionada para o interior das organizações para explicar os processos de escolha da estratégia organizacional. (Chandler, 1962; Child, 1972) consideram a estratégia organizacional um aspecto central da teoria, pois, ela atribui os resultados organizacionais às ações tomadas pelos seus atores no processo de adaptação organizacional ao ambiente.

A partir dos trabalhos sobre escolhas estratégicas de Child (1972), Aldrich e Pfeffer (1976) apontam a existência de mais de uma possibilidade de interação das organizações com o ambiente, contestando desta forma o determinismo presente na visão institucional. Os pesquisadores elencam três formas possíveis de atuação dos atores organizacionais alternativas à prevalência do determinismo, nos processos de decisão organizacional frente ao ambiente. A primeira identifica a existência de uma autonomia, bem mais elevada do que as rígidas possibilidades admitidas pelo determinismo ambiental. Essa autonomia teria origem no fato de que a estrutura do ambiente oferece múltiplas possibilidades de escolha, de decisões a serem adotadas pelos administradores.

Outra forma dos tomadores interagirem com o ambiente é buscando meios de manipulá-lo. Nesta estratégia, as organizações procuram controlar o mercado, criando demanda para seus produtos, ou combinando como se darão as relações com as demais organizações que atuam no mesmo ambiente, de forma a obter vantagens que favoreçam a organização, tais vantagens podem ser por meios legais ou ilegais.

Aldrich e Pfeffer (1976) indicam uma terceira forma de interação dos agentes com o ambiente para tomada de decisão; consideram que em consequência de suas experiências e valores próprios os indivíduos possuem percepções e avaliações diferentes sobre a observação dos fenômenos que ocorrem no ambiente, o que implica na possibilidade de escolhas estratégicas distintas.

Corroborando com este entendimento Rossetto e Rossetto (2005) apontam que o ambiente é percebido, avaliado e interpretado por atores humanos dentro das organizações; as condições ambientais ganham importância somente ao serem percebidas pelos

tomadores de decisão, que são agentes com capacidade de transformar e atualizar o ambiente baseados em suas avaliações e interpretações. Como os atores possuem autonomia, diferentes atores podem interpretar o ambiente de formas distintas e, conseqüentemente, organizações diferentes podem atuar de formas diferentes ao serem colocadas em situações ambientais similares.

Na tentativa de absorver as incertezas e interdependências presentes no ambiente organizacional, os tomadores de decisões procuram ativamente influenciá-lo, o que colabora para a variabilidade entre as organizações, dado que suas ações são respostas conscientemente planejadas frente as restrições visualizadas no ambiente (Pfeffer, 1972). Aldrich e Pfeffer (1976) indicam algumas respostas estratégicas organizacionais de diversificação que buscam atenuar estas incertezas que as organizações podem se envolver, tais como: a realização de fusões e aquisições ou outros movimentos de menor impacto, como cooperação entre organizações e transferência de capacidade técnica, através da movimentação de profissionais.

Para gerenciar e evitar a dependência, Pfeffer e Salancik (2003) indicam alguns exemplos de respostas estratégicas adotadas pelas organizações; elas podem adaptar suas estruturas, seus sistemas de informações, o seu modelo de gestão, sua tecnologia, seus produtos, seus valores e normas, ou sua definição de ambiente. Além disso, as organizações podem se envolver em atividades com o objetivo de influenciar as regras interorganizacionais sobre as quais estão subordinadas.

Para isso, podem realizar *lobby* junto ao governo visando o controle do mercado, direcionando-o em seu interesse ou persuadindo órgãos reguladores para o estabelecimento de regras de mercado contextualmente favoráveis.

Quando uma organização depende de recursos controlados por outras organizações, surgem incertezas e perda da autonomia, tanto as incertezas quanto a diminuição de autonomia ameaçam a capacidade de sobrevivência das organizações (Pfeffer e Salancik, 2003). Portanto, quando o Estado controla os recursos que limitam a capacidade das empresas de realizarem seus objetivos corporativos, estas se mobilizam politicamente para redefinir a relação estado-empresa, no sentido de obter recursos críticos (Precheb e Honi, 2018). Por exemplo, com atuações combinadas no mercado de contratos públicos, como no caso em análise.

Como o envolvimento político é historicamente contingente, tendo períodos de maior interação e outros de menor interação, este conceito é melhor entendido em algum ponto localizado nas extremidades desta construção. Precheb (2003) aponta que a verdadeira fonte de envolvimento político é uma variável, cuja a localização sobre este contínuo é afetada pelos arranjos específicos da relação empresa-estado.

Outro método apontado por Pfeffer e Salancik (2003) visando proteger a organização, contra possíveis instabilidades e garantir sua previsibilidade, é controlando regras de comércio a partir de táticas formais ou informais, legais ou ilegais. Em particular, organizações que atuam em mercados com ofertas de produtos únicos, tais como: petróleo, aço e de serviços públicos, atuam sob regulação e proteção formal de governos, com relação a concorrentes externos, e informais com as relações interorganizacionais; com o objetivo se protegerem mutuamente e manterem uma estabilidade no mercado viabilizada pela restrição a entrada de outras organizações concorrentes. Por exemplo, com a formação de cartéis.

Porém os teóricos argumentam que, mesmo com estas estratégias protetivas, as organizações permanecem convivendo com incertezas, pois, os cartéis podem se dissolver, os reguladores governamentais podem passar a atuar com rigor excessivo e acordos informais podem ser quebrados. A Teoria da Dependência de Recursos dá grande ênfase em suas análises, na busca e na dependência das organizações por recursos escassos e suas formas de enfrentar as interferências externas, com destaque para as interações políticas e interorganizacionais.

A característica voluntarista desta teoria emerge na ênfase atribuída, no reconhecimento da autonomia das organizações ao enfrentarem as contingências ambientais. O ambiente é percebido, tanto pelos indivíduos quanto pelas empresas, que reagem adaptando-se a estas contingências que surgem. A um pressuposto na teoria da dependência de recursos de racionalidade, de percepção e ação frente ao ambiente. Contrapondo-se ao reconhecido determinismo em que as organizações estão envoltas na concepção institucional.

2.1.3. Complementariedade entre Teoria Institucional e Dependência de Recursos

O ambiente institucional influencia e é captado pelos instrumentos de controle e também pela formação de crenças e significados, sendo provavelmente este o motivo de estar presente nas ações e estrutura (DiMaggio e Powell, 1991). Giddens (1991; 2003) explica que embora tenhamos a impressão de que as instituições duram por muito tempo, especialmente quando comparadas ao tempo de vida dos indivíduos, de fato elas, como parte do sistema social, são constantemente reproduzidas através das práticas sociais. Este dinamismo encontrado nas instituições, revela suas características temporais e geográficas, possibilitando que sejam abordados no institucionalismo organizacional, tanto aspectos relacionados a estabilidade e a ordem na vida social, vinculados a conformidade; quanto processos de (des)institucionalização, ligados ao conceito de mudança institucional (Scott, 2005).

Giddens (1979) afirma que tem havido um contínuo debate dentro da teoria social, sobre a relação entre ação individual e estruturas sociais. Ele explica que em um extremo está o estruturalismo, que mantém a ação social inteiramente determinada pelas estruturas sociais e considera que os indivíduos são "empurrados" por estas estruturas, que tanto constroem, quanto moldam seu comportamento. No outro extremo está o individualismo, sustentando que todas as ações sociais são estruturas voluntárias e, assim, sociais na medida em que elas existem, porém, em essência são apenas o reflexo da ação individual acumulada. Giddens (1979) finaliza argumentando que, estes extremos são excessivamente deterministas, por um lado, e excessivamente voluntarista por outro.

Por não concordar com essas visões extremadas, Giddens (1979) contribuiu com o desenvolvimento da teoria social, criando o conceito de dualidade de estrutura, entre as estruturas sociais e as ações do indivíduo, em sobreposição ao dualismo. Diferentemente do dualismo extremado, que não aceita conceitos divergentes ao seu, na 'dualidade de estrutura', Giddens argumenta que o indivíduo e a estrutura pressupõem um ao outro. Embora a estrutura seja a forma que molda a ação, ela própria também é resultado da ação (Giddens, 1979, 1984).

Trata-se do reconhecimento de que as instituições, ao mesmo tempo que são propriedades estruturantes dos sistemas sociais, também são estruturadas pelos atores e suas práticas sociais, evidenciando um sistema de interdependência recursiva entre a ação e a estrutura (Giddens, 1991; 2003). A teoria da estruturação de Giddens implicou em

mudanças no tratamento dos estudos institucionais, promovendo o abandono da linearidade causal e a adoção de uma lógica baseada na dualidade entre a estrutura e a ação, ampliando assim as possibilidades de interpretação dos fenômenos estudados (Machado-da-Silva, Fonseca e Crubellate, 2005; Guarido e Costa; 2012).

Além disso, implicou também na consideração do conceito de *agency* entre os institucionalistas, que pode ser definida como a capacidade de ação dos atores, de sua reflexividade, de que o ator pode agir em um determinado contexto. No estágio anterior da teoria institucional o ator não percebia, ele estava imerso, como não percebia não tinha capacidade reflexiva para propor mudanças. Com esta evolução, passa-se a identificar um papel mais proativo para os atores individuais e para as organizações, nas interações que ocorrem no campo organizacional (Scott, 2001).

Fligstein (2001) explica que as instituições devem ser analisadas considerando-se as ações orientadas por normas institucionais estabelecidas e também por ações geradas por mudanças institucionais, dependendo dos interesses que estão sendo perseguidos. Esse autor aponta que a construção de campos organizacionais é um fenômeno que envolve práticas sociais antigas, relações de poder entre grupos com regras estabelecidas e cenários culturais criados a partir de conhecimentos estruturados. As interações desse conjunto de elementos geram as ações coletivas, porém, em consequência de envolverem sistemas de poder, esses campos agem sobre a percepção dos atores, através do quadro cultural e também das posições que os diversificados atores ocupam, influenciando seus objetivos e preferências. Por essa perspectiva, os atores dominantes (*incumbent actors*), por possuírem maior facilidade em influenciar as regras que formam o campo, reforçam suas posições.

Fligstein (2001) denominou como concepção de controle, as regras que formam o campo organizacional e que funcionam como um quadro cognitivo para as organizações e seus atores, refletindo o conhecimento que possuem da construção do próprio campo organizacional como um todo e dos seus elementos. O autor indica ser mais importante o entendimento das ações estratégicas do que dos *scripts* e normas sociais. Contribuiu com o conceito de habilidade social (*social skill*), que é definida como a capacidade dos atores em impulsionar a cooperação no grupo, criando, reproduzindo ou modificando regras que atendam seus interesses. Fligstein (2001) entende o campo organizacional como uma construção social elaborada por organizações que possuem habilidade e poder para

influenciar as regras no ambiente em favor de seus interesses, sendo que a habilidade e poder dependem da posição ocupada pela organização na estrutura social do campo.

Essa forma de entender as relações entre o ambiente – campo organizacional e o indivíduo, revela similaridades com os conceitos da Teoria da Dependência de Recursos, que reconhece a capacidade dos atores atuarem e se relacionarem estrategicamente com o ambiente em que estão inseridos, procurando de forma ativa caminhos que garantam a sobrevivência da organização, mesmo sobre a influência de forças externas (Aldrich; Pfeffer, 1976; Pfeffer; Salancik, 2003), fortalecendo a complementariedade entre as teorias.

Oliver (1991) estruturou a partir da conjugação dos conceitos teóricos de ambas as teorias (Institucional e Dependência de Recursos) para obter suas respostas estratégicas, um novo arranjo teórico com maior abrangência. Neste trabalho a autora destacou os aspectos complementares das teorias e concluiu que futuras pesquisas voltadas para o entendimento de processos de adaptação de organizações sob influências institucionais em seus ambientes de atuação poderiam se beneficiar desta abordagem conjunta.

Partindo da percepção de que as organizações estão expostas a pressões institucionais exógenas, por exemplo, uma mudança regulatória, uma mudança organizacional. O modelo apresenta um framework analítico-teórico para analisar como as organizações respondem frente as pressões institucionais, que são materializadas na forma de 10 (dez) preposições e de 05 (cinco) respostas estratégicas, que serão detalhadas no tópico 2.3 – Ilegalidades Corporativas e Escolhas Estratégicas.

Comparando as teorias Oliver (1991) resumou suas hipóteses de convergência e divergências de maior relevância, para caracterizar as respostas estratégicas frente a pressões e expectativas externas. As duas principais contribuições que a autora destacou para o modelo são:

- a) com a identificação das coincidências entre as teorias, emergiu o potencial da dependência de recursos em complementar as respostas estratégicas à pressões institucionais normalmente apresentadas pela teoria institucional.
- b) as divergências de foco entre as teorias sobre o comportamento das organizações destacam a necessidade do reconhecimento e retificação, por parte da teoria institucional, de suas representações excessivamente passivas e conformistas das organizações, pelas quais ela tem sido criticada.

Abaixo um resumo das suposições de divergências e convergências de foco entre as teorias.

Tabela 01 - Comparação entre a Perspectiva Institucional e Dependência de Recursos

Fatores Explanatórios	Hipóteses Convergentes	Focus Divergentes	
		Perspectiva Institucional	Perspectiva da Dependência de Recursos
Contexto do Comportamento Organizacional	A escolha organizacional é restringida por múltiplas pressões externas.	Ambiente institucional comportamento de não escolha	Ambiente de metas. Comportamento escolhas ativas
	Ambiente organizacional são coletivos e interconectados	Conformidade para normas e crenças coletivas	Colaboração com interdependências
	Sobrevivência organizacional depende da capacidade de resposta as demandas e expectativas externas.	Pressões invisíveis Isomorfismo Aderência a regras e normas	Pressões visíveis Adaptação Gerenciamento de recursos escassos.
Motivação do Comportamento Organizacional	Organizações buscam estabilidade e previsibilidade	Persistência Organizacional Hábito e convenções	Redução de incertezas. Poder e influência
	Organizações buscam legitimidade	Valores sociais Conformidade com critérios externos	Mobilização de recursos Controle de critérios externos
	Organizações são dirigidas por interesses	Interesses institucionalmente definidos Auto Conformidade	Interesses políticos e calculados Auto Não Conformidade

Fonte: Oliver (1991)

Na descrição dos fatores explicativos e das hipóteses convergentes e divergentes entre a perspectiva Institucional e da Dependência de Recursos, Oliver (1991) faz uma utilização conjunta das teorias para um melhor entendimento dos processos de adaptação organizacional frente as pressões do ambiente; fundamentada nas ideias apresentadas nos trabalhos de institucionalistas como (Meyer e Rowan (1977); DiMaggio e Powell (1983); Zucker (1988); Meyer et al. (1983) e Powell (1988) que defendem a aceitação consciente ou não das pressões externas sobre as organizações e nos trabalhos de pesquisadores adeptos da teoria da Dependência de Recursos como (Pfeffer e Salancik (1978); Salancik (1979); Pfeffer (1982) que defendem a autonomia e capacidade de adaptação das organizações.

Tanto com relação ao fator explicativo ‘Contexto do Comportamento Organizacional’ quanto com relação aos ‘Motivos do Comportamento Organizacional’ são apontadas suposições convergentes e divergentes. Por exemplo, ambas as perspectivas admitem que ‘as escolhas organizacionais são restringidas por múltiplas pressões externas’,

porém, na perspectiva institucional as organizações não escolhem seu comportamento e aceitam as normas e regras impostas pelo ambiente. Por outro lado, na perspectiva da Dependência de Recursos as organizações possuem autonomia e discricção para escolherem sua estratégia de ação frente as mesmas pressões externas.

A sobrevivência organizacional também é analisada pelas duas perspectivas, ambas destacam que a sobrevivência organizacional depende da capacidade das organizações responderem as pressões e expectativas externas. Enquanto a teoria institucional enfoca a importância da conformidade com as regras e normas para se garantir a sobrevivência organizacional, como facilitadora do aumento de prestígio, de legitimidade, estabilidade, acesso a recursos e atenuação de questionamentos (Dimaggio e Powell, 1983; Meyer e Rowan, 1977; Zucker, 1988). A perspectiva da Dependência de Recursos destaca a importância da não conformidade como estratégia de manter a autonomia e discricção das organizações, destacando a possibilidade de alterar-controlar o ambiente em favor de seus interesses organizacionais estratégicos (Pfeffer, 1982). Nesta teoria é a capacidade de adaptação e variabilidade que tornam a organização menos dependente e aumenta suas chances de sobrevivência.

Ambas as perspectivas consideram que entre os principais motivos que guiam os interesses das organizações estão a busca por legitimidade, estabilidade e previsibilidade (Dimaggio e Powell (1983); Pfeffer e Salancik (2003)). Novamente, os pontos de divergência surgem em virtude da aceitação ou não dos hábitos e valores sociais institucionalizados no ambiente, sendo que os institucionalistas apontam que prevalece a auto submissão, a imitação, a aceitação dos critérios externos e resistência a mudanças (Tolbert e Zucker,1996); já os teóricos da dependência de recursos apontam as estratégias de controle, de exercício do poder e a auto insubmissão a critérios externos como direcionadores das organizações, em busca da estabilidade e redução de incertezas (Pfeffer, 1982).

Oliver (1991) concluiu que devido a divergência de foco entre a perspectiva da dependência de recursos e a institucional surgem diferenças nas tipificações da influência organizacional, sobre as respostas ao ambiente e utilidade estratégica da conformidade organizacional, com relação as restrições e demandas externas. A pesquisadora afirma que relativamente a dependência de recursos, a teoria institucional tem tentado tanto atenuar a

ênfase da habilidade das organizações em dominar e desafiar as demandas externas quanto a utilidade das organizações possuírem esta capacidade.

Por outro lado, em consequência de apontamentos de algumas inconsistências teóricas, realizadas por especialistas da teoria de recursos sobre alguns dos principais conceitos da teoria institucional, os institucionalistas têm, em períodos recentes, buscado avançar no desenvolvimento de seus conceitos teóricos, passando a aperfeiçoar os aspectos apontados como frágeis da teoria. Como brevemente apresentou-se alguns destes avanços.

Sasso (2017) baseada nos aspectos complementares da teoria institucional e da dependência de recursos, realizou um estudo aplicando o modelo de Oliver (1991) para compreender as respostas estratégicas de estados brasileiros frente às mudanças institucionais necessárias a adoção das normas brasileiras de contabilidade, no processo de conversão às IPAS – *International Public Sector Accounting Standards*. A pesquisadora identificou que os estados analisados adotaram predominantemente a resposta estratégica de aquiescer às normas brasileiras de contabilidade, portanto, adequação do modelo teórico ao caso empírico pesquisado.

Os conceitos apresentados por Oliver (1991) foram considerados apropriados para abordar o fenômeno de corrupção em organizações, por possibilitar ele sejam explorados de forma a contemplar os diversos fatores que influenciam o seu surgimento, aqui foram utilizados na análise do envolvimento e das ações organizacionais do cartel de obras públicas na Lavajato, devido a diversidade de conexões do caso. Comparou-se as respostas estratégicas das organizações submetidas a pressão institucional existente por estarem imersas num ambiente de corrupção e os resultados indicaram que a resposta estratégica adotada depende da posição ocupada pela organização neste ambiente.

2.2.CORRUPÇÃO CORPORATIVA

Organizações corruptas têm sido amplamente conceitualizadas por adotar comportamentos que violam os princípios éticos, normas sociais, regras e protocolos organizacionais, industriais ou orientações profissionais, além de leis civis e criminais (Palmer, 2017).

Desvio é um conceito amplo, que incluem atos legais e ilegais. Convencionalmente, desvios de conduta se referem a ações de indivíduos em busca de seus próprios interesses com prejuízos para a organização (Gabbionetta et al., 2013), como por exemplo, quando um empregado retira mercadorias do estoque para uso pessoal, comum entre empregados do setor de construção civil, ou se ausenta do trabalho sem uma justificativa ou com uma justificativa falsa. O combate a esses ilícitos é um ponto de preocupação para as empresas, normalmente reprimidos com a implantação de rígidos sistemas de controle interno de saída de materiais e punindo com demissão empregados pegos em desvios, afinal esses maus hábitos aumentam o custo das obras e impactam o resultado da empresa.

Atos de ilegalidade corporativa, tais como de anticompetição e fraudes contábeis, diferentemente dos desvios, praticados em benefício do próprio indivíduo, tratam-se de ações ilegais tendentes a beneficiar a organização (Greve et al., 2010). Práticas de desvios corporativas, como a corrupção, progridem escondidas das regras formalmente institucionalizadas, por meio de esforços dos envolvidos na sua ocultação e normalização, procurando reduzir as chances de punição (Gabbionetta et al., 2013).

A *Association of Certified Fraud Examiners* (ACFE, 2018) define fraude ocupacional como o uso de cargo ou função para enriquecimento pessoal por meio da utilização indevida ou má aplicação dos recursos ou ativos da organização. A ACFE considera que a corrupção representa um dos riscos de fraude mais significativos para as organizações e que, entender os fatores específicos envolvidos nos esquemas de corrupção pode ajudar as organizações a se proteger com eficácia.

Ilegalidades corporativas beneficiam empresas que cometem crimes em detrimento da sociedade, por exemplo, as práticas de superfaturamento de obras, que ao terem seus valores ilegalmente aumentados, diminuem recursos que poderiam ser destinados para outras necessidades sociais, como saúde e educação (Rose Ackerman & Palifka, 2016). Porém, se descobertas as ilegalidades, as consequências podem levar essas empresas a falência. Aprender sobre o processo de difusão das ilegalidades corporativas e como práticas contábeis ajudaram a legitimar a institucionalização da corrupção no setor de obras públicas, procurando identificar suas principais causas compõem os objetivos de estudo desta tese.

2.2.1. Mecanismos que influenciam a institucionalização da Corrupção Corporativa

Os estudos iniciais sobre as ilegalidades corporativas consideravam que as empresas que enfrentavam situação de baixa performance, eram as que mais se envolviam em ilegalidades, posteriormente, encontraram-se casos de empresas com elevada performance que também haviam se envolvido em casos de ilegalidades (Gabbionetta et al., 2013). Assim, surgiram novos desafios para explicar quais motivos levam as empresas a se envolverem com ilegalidades. Greve et al. (2010) procurando harmonizar estas aparentes contradições, enquadraram as aspirações que levam as empresas a praticarem ilegalidades. Para eles tanto empresas de alta performance quanto as de baixa estão sujeitas a se envolverem em comportamentos corruptos, devido às fortes competições, sendo as de baixa performance por estarem buscando novas posições e as de boa performance na tentativa de manterem suas posições vantajosas.

A conhecida proteção à indústria de construção nacional, com viés desenvolvimentista desde o período do governo militar, pode ser um dos aspectos que facilitaram o progresso da corrupção, devido à restrição a competição. Pois, estas empresas no período inicial foram protegidas pela política econômica desenvolvimentista de proteção da indústria nacional, numa estratégia de substituição de importações (Simonsen e Campos, 1979), ficando a competição restrita a um reduzido número de grandes empresas de grupos familiares nacionais. No período recente, somente participavam das licitações e contratações para obras da Petrobras as empresas devidamente credenciadas, um número bem reduzido de empresas, que chegou a se autodenominar jocosamente de ‘clube’, restringindo a competição na indústria de óleo e gás.

De acordo com Greve et al. (2010), numa situação desse tipo, as aspirações dos gerentes se tornam um fator decisivo para a ocorrência ou não do desvio de conduta, sua liderança influencia a disseminação da cultura organizacional, sendo o comportamento dos líderes, o fator que mais influência os indivíduos a se engajarem nos comportamentos desviantes. Eles concluíram que após o comportamento ter sido adotado e institucionalizado, a questão da continuidade desse comportamento é explicada pela influência dos iniciadores do processo (alta direção) sobre os demais adeptos e principalmente pelo segredo das ações ilegais, porque o segredo colabora fortemente nas condições estruturais do conjunto, para manter os desvios de conduta não identificados.

O contexto brasileiro mostra que os líderes empresariais das grandes construtoras nacionais, adotaram comportamentos ilegais, em grande parte, devido às instituições públicas incentivarem este tipo de comportamento, ao não estabelecerem regras claras de acesso aos serviços que seriam contratados ou quando as regras (leis) são claras, o seu cumprimento é fraco, adoção aparente das regras (*decoupled*).

O grau de concentração da estrutura de controle das organizações também podem contribuir para o surgimento de ilegalidades, sendo que as de controle mais concentrado, como no Brasil e Europa, estão mais propícias a serem atingidas por fraudes para beneficiar os proprietários e as com controle de ações mais difusos, como nos dos USA, as fraudes mais frequentes são as de manipulação de ganhos, procurando aumentar artificialmente o preço das ações das empresas, para beneficiar seus diretores com as opções de ações (Greve et al., 2010; Gabbionetta et al., 2013).

Como exemplo, no Brasil temos o caso da Lavajato, escândalo de corrupção e fraudes em contratos de licitações em que se envolveram a Petrobras e as maiores empreiteiras nacionais (MPF, 2016); na Europa podemos citar o caso da Parmalat, uma das maiores empresas de laticínios na década de 1990 que fraudou os controles contábeis encobrendo um rombo de 14 bilhões de euros (Gabbionetta et al., 2013; Muzio et al., 2016) e; nos Estados Unidos a Enron com a elaboração de contabilidade fraudulenta no intuito de supervalorizar o preço de suas ações (Chabrak e Daidj, 2007; Neu et al., 2013).

Baucus & Near (1991) relatam que os atributos das estruturas, tais como: o tamanho das organizações, suas divisões de trabalho, sua complexidade e o quanto o poder de decisão é descentralizado, têm sido considerados como provedores de oportunidades de atividades ilegais. Elas afirmam que quanto mais complexa uma organização, em termos de quantidade de subunidades, níveis de gerência e distribuição geográfica, mais aumentam as oportunidades dos gestores e dos empregados se envolverem em atividades ilegais, porque estas características facilitam a fragmentação da informação e espalham a responsabilidade. Assim, os empregados da organização não se sentem obrigados ou podem até mesmo serem proibidos de apontarem ações corruptas no comportamento de outros empregados, em outras partes da empresa (Gabbionetta et al., 2013).

Em empresas públicas, com funcionários contratados por indicação política, como foi o caso dos gestores da Petrobras, que a despeito de serem funcionários de carreira foram

indicados por partidos políticos, a convivência com este tipo de situação irregular se tornou comum, em consequência de compromissos assumidos com os padrinhos políticos.

O modelo para análise da ilegalidade corporativa apresentado por Baucus (1991), sugere que o tamanho da empresa influencia no comportamento ilegal e que as maiores possuem maior propensão a se envolverem em atos ilícitos do que as menores. Porém, a probabilidade de os malfeitos aumentarem quando os recursos são escassos, não se confirmaram e na verdade, eles ocorrem com maior frequência em ambientes com recursos generosos.

Com relação ao ambiente, os comportamentos ilegais prevalecem nos pouco estáveis, mas são mais prováveis em ambientes dinâmicos. Para a autora, o fato de pertencerem a um determinado tipo de indústria e o histórico de repetidos atos de ilegalidade colaboram com novos atos. Assim, as empresas que já cometeram atos ilegais no passado tendem a se comportarem da mesma forma no futuro. Finaliza afirmando que a complexidade das relações sob investigação, demandam que os pesquisadores usem sofisticadas técnicas de análise e que a análise de eventos históricos seria uma alternativa viável.

Um setor com empresas se desenvolvendo dentro dele por algum tempo deve possuir crenças, valores e normas compartilhadas, que foram desenvolvidas lentamente. Assim, a predisposição para ilegalidade ocorre em um ambiente industrial maduro com maiores chances do que em um ambiente novo e instável (Baucus, 1994). Além disso, a ilegalidade provavelmente ocorre quando um setor possui um relacionamento de longo tempo com agentes do governo. Esta parece ser uma característica da indústria brasileira de construção, essa indústria é madura para os padrões brasileiros e historicamente pelas suas características, possui uma relação muito próxima com agentes públicos.

Considerando a existência praticamente secular da Odebrecht, Camargo Correa e Andrade Gutierrez e suas ligações com governos de vários períodos anteriores, acredita-se que esse grupo de empresas funcionaram como veteranos no caso Lavajato e que os políticos envolvidos foram os novatos da vez, esses provavelmente substituíram outros políticos que já haviam desenvolvido o hábito de cometer estes atos ilícitos, assim, os atuais estavam dando continuidade, com algum ‘aperfeiçoamento’, a um comportamento corrupto pré existente.

Campos (2014) mostra que as grandes construtoras prosperaram num ambiente com uma quantidade razoável de recursos, garantidos no orçamento da União durante o período desenvolvimentista nacional, além disso, atuavam num ambiente com pouca competição, dado que a conquista de contratados era tratada politicamente.

Baucus (1994) desenvolveu um modelo que procura explicar alguns aspectos que desencadeiam os comportamentos ilegais – condições de pressão, oportunidade ou predisposição, que levam à comportamentos ilegais intencionais e não intencionais, a pesquisadora reconhece que as ilegalidades intencionais resultam da decisão de engajamento em fazer coisas erradas, as quais dependem de características individuais dos envolvidos (teoria da dependência de recursos). Por outro lado, considera que o ambiente também tem o poder de criar situações em que os agentes, mesmo não possuindo inicialmente a intenção de praticar ilegalidades, podem ser envolvidos e ficarem em uma situação que não consigam sair, depois de já terem cometido alguma ilegalidade (teoria institucional).

Baucus (1994) aponta que condições para a predisposição a comportamentos ilegais, podem ser um fator relevante para que eles ocorram, porém, a predisposição dos agentes para realizar os atos de corrupção são um fator muito mais relevante para explicar porque as violações ocorrem repetidamente. A pesquisadora destaca que, uma vez que os empregados se engajam em atividades ilegais, desviando normas e desenvolvendo valores em torno de tal comportamento, tornam coisas erradas parte da cultura da empresa. Esse posicionamento é corroborado pela autora ao citar Vaughan (1993), argumentando que o sucesso organizacional atingido com o desvio de conduta tende a reforçar a ocorrência deste tipo de comportamento, fazendo com que, o que a sociedade define como comportamento ilegal passe a ser definido pela organização como norma.

As normas sociais são entendidas por Foucault (1977) como conceitos que mudam com o tempo e de acordo com ritos e crenças da sociedade. Ele afirma que as regras sociais, isto é, as normas, definem as situações e os tipos de comportamentos apropriados para as pessoas, algumas ações são classificadas como corretas e outras como erradas, assim, a definição do que é correto e do que é errado é socialmente construído e pode variar no tempo e espaço de acordo com o grupo que às estão instituindo. Foucault (1977) resume o conceito afirmando que a norma pode ser diferente em outros contextos, porque o poder se manifesta diferentemente, sendo a norma moldada pelo grupo detentor do poder.

O sociólogo aponta que a obediência as regras disciplinares estabelecidas são garantidas pela ausência de segredos, quanto menos segredos maior obediência as regras. Ele utiliza o modelo de prisão panóptico, onde todos os movimentos do prisioneiro podem ser monitorados por um guarda e explica que a impossibilidade de agir sem ser visto, faz com que o prisioneiro haja de acordo com as regras estabelecidas, caso contrário, poderá ser punido. Essa é uma representação da vida em sociedade, onde a obediência aos processos disciplinares leva a normalização e daí surgem a ideia de que os indivíduos tenderão a aderir as normas estabelecidas para evitar serem rotulados de ‘infratores’.

O pesquisador afirma que o medo de ser percebido ou classificado como fora do padrão é frequentemente suficiente para garantir uma mudança no comportamento. Mesmo assim, Foucault (1977), deixa claro que cada um é sempre livre para resistir, ao menos em princípio, pois a resistência pode levar a serias consequências se ela se tornar visível. Afirma que uma forma de resistir as normas é agir anonimamente, sem que se possa ser identificado.

Para Foucault (1977), o desvio é socialmente construído e as características do desvio dependem de como as outras pessoas reagem, portanto, o contexto em que ocorre o desvio é fundamental para o seu entendimento. Se como argumenta Foucault (1977), a forte presença da disciplina pode limitar os desvios, então quais foram os caminhos que permitiram a existência de corrupção nos contratos da Petrobras? Onde, aparentemente, existiam controles internos bem desenvolvidos, cujo objetivo era exatamente garantir qualidade e preços justos na aquisição dos serviços e produtos para a companhia. O que possibilitou a execução desse esquema de corrupção? Para Giddens (1991), os caminhos que levam a adoção da cultura dos desvios permanecem relativamente desconhecidos e a transformação da identidade dos indivíduos neste processo, pode dar consistência entre o que ele é e o que ele faz.

Assumindo a coerência dos argumentos de Foucault (1977), sobre a tendência de os indivíduos seguirem as regras estabelecidas; como poderiam ser explicados os casos de corrupção em organizações que possuem diversos dispositivos legais para regulá-las? Além da liberdade de escolha, Courtois e Gendron (2017) apoiando-se em Becker (1963), argumentam que os comportamentos desviantes possuem três estágios de aprendizagem que acabam levando os indivíduos a sentirem prazer nestas atividades. Eles apontam que inicialmente os indivíduos aprendem o funcionamento interno dos trabalhos da organização para atingirem os resultados desejados; na sequência é necessário que dominem as técnicas,

para implementar os desvios e finalmente; o indivíduo se torna capaz de realizar as atividades de forma a direcioná-la de acordo com seus desejos. Neste estágio ele será capaz de sentir prazer no seu novo estilo de vida.

Estes estágios parecem terem emergido nos casos em análise, inicialmente as empreiteiras aprenderam como funcionavam os poderes executivo e legislativo. Na sequência desenvolveram técnicas para influenciar estas instituições, como por exemplo com o pagamento de campanhas políticas eleitorais. Finalmente passaram, em alguns aspectos a se sentirem seguras na execução de suas ações, ao ponto de alguns representantes destas organizações se legitimarem a dar direcionamentos sobre os encaminhamentos das políticas públicas no país. Possibilitando assim, o seu benefício próprio, como por exemplo, influenciando no momento de elaboração do orçamento público, procurando incluir obras não prioritárias e que pudessem ser executadas por eles.

A corrupção nas organizações ocorre por motivos que vão além da personalidade das pessoas, elas ocorrem nas organizações quando seus membros são tentados e os controles são fracos (Greve et al., 2010). Estes pesquisadores verificaram também que a descoberta da corrupção atinge alguns dos responsáveis pela organização e deixam outros impunes, possibilitando assim a sua continuidade pelo fato da corrupção já fazer parte da cultura da organização. Greve et al. (2010); Gabbionetta et al. (2013) consideram que a disseminação da corrupção entre as organizações tem recebido relativamente pouca atenção e assim tem possibilitado a sua ampliação, o que justifica o desenvolvimento de mais investigações.

2.2.2. O processo de normalização da Corrupção

A normalização é definida por Ashforth & Anand (2003) como o processo de envolvimento da organização com a corrupção, como se esta fizesse parte da organização de forma permanente. Para as investigadoras cada um dos três pilares da normalização da corrupção – institucionalização, racionalização e socialização – são necessários para que a corrupção continue a crescer coletivamente.

As autoras conjecturam que na ausência da institucionalização, atos idiossincráticos de corrupção poderiam não serem internalizados na estrutura organizacional e o processo deixaria de ser rotineirizado; na ausência da racionalização, poderia ser muito difícil persuadir a coletividade para se engajar na corrupção e na ausência da socialização, a corrupção poderia morrer quando a empolgação deixasse o grupo. Assim, as autoras consideram que a socialização e a racionalização são mutualmente retroalimentadas, sendo o ato mais difícil de corrupção frequentemente o primeiro e a ideologia de racionalização funcionaria como um sedativo, que facilita os primeiros passos para os novatos caírem na estrada da corrupção, durante o processo de socialização.

Para Ashforth & Anand (2003), a corrupção é introduzida no interior das organizações através do processo de institucionalização, depois ela é introduzida no comportamento dos indivíduos através da socialização e da racionalização de forma incremental. Reforçando os papéis micro e macro mutualmente.

2.2.2.1. A Socialização da Corrupção

Greve et al. (2010) traz a informação de que entre as mais importantes estruturas organizacionais que facilitam o desvio de conduta, estão aquelas que permitem a seleção de empregados receptivos a se engajarem nestes desvios ou que são susceptíveis ao processo de *influência social* para o qual o desvio foi desenhado, por exemplo, aqueles que internalizaram as normas de obediência a autoridade dos envolvidos com as ações corruptas. No caso do grupo Odebrecht, por exemplo, para trabalharem no setor de controle dos pagamentos de propinas, eram selecionados empregados que possuíam mais tempo de casa (MPF, 2016). Provavelmente porque estes funcionários já haviam dado sinais de fidelidade aos propósitos da empresa, dado que a atividade exigia total confiança.

Nas palavras de D3CNO, eram empregados de ‘confiança’ dos dirigentes da empresa, “*pois esse negócio só funciona assim, na base da confiança.*”

Ashforth & Anand (2003) afirmam que a punição de exclusão, não funciona somente como punição para os novatos de um grupo, apontam que as normas e crenças do grupo determinam claramente a linha entre o comportamento aceitável (corrupto) e o inaceitável (não corrupto). As autoras indicam que a *socialização* dos novatos na corrupção institucionalizada ocorre em um casulo social, um local, um mundo próprio onde comportamentos desviantes e ideologias são apresentadas como normais e aceitáveis – se

não desejáveis. Concluem afirmando que neste processo, os novatos enfrentam uma situação extrema, mas que dá uma visualização suficientemente permissiva da violação, para encorajá-los a internalizar o comportamento e ideologias corruptas como sendo suas e, dessa forma, a socialização permite que a corrupção continue disfarçada, a despeito da inevitável rotatividade dos membros do grupo.

Gabbionetta et al. (2013) enfatizam que muitas instâncias da corrupção corporativa envolvem vários profissionais como: contadores, advogados, consultores, empresas de investimentos e agências de *rating*, que frequentemente participam de alguma forma. Greve et al. (2010) sugere que muitas ações erradas em curso requerem ao menos a cooperação tácita de outros, que assim, ao menos superficialmente são envolvidos.

Por esta razão, deveria ser dada atenção para toda a rede de reguladores responsáveis pelo bom funcionamento do mercado, além das relações diádicas, tais como aquelas entre auditores e clientes. Foi neste contexto que Gabbionetta et al. (2013) introduziu o conceito de *'institutional ascription'* – a aceitação passiva de trabalhos realizados por outros profissionais, de forma acrítica, que acabaram abrindo o caminho para as fraudes corporativas. Considera-se este comportamento uma forma de socialização.

Assim, como já argumentado anteriormente, a socialização institucionaliza a corrupção no nível macro e racionaliza no nível micro. Anand, Ashforth, & Joshi (2004) reforçam que o processo de socialização envolve a disseminação para os novatos de valores, crenças, normas e habilidades, de maneira tão forte, que eles irão precisar de ajuda para desenvolver seu papel no grupo. Esse processo, é uma ferramenta para levar os novatos, a aceitarem seus papéis corruptos sem calcular seus riscos, facilitando assim, a socialização e continuidade da corrupção.

2.2.2.2. A Racionalização da Corrupção

Com o envolvimento e o desenvolvimento de habitualidade dos casos de ilegalidade, passa a ser comum, que os envolvidos deixem de considerar suas obrigações éticas, eles tendem a se tornarem familiarizados e se permitem cometer malfeitos, deixando de se preocupar, transformando o que antes era uma barreira, numa pequena dificuldade ou até mesmo passando a não considerar seus atos ilegais como um problema real de consciência (Ashforth & Anand, 2003).

A racionalização da corrupção é um fenômeno intrigante, sendo capaz de transformar a visão dos próprios envolvidos, a ponto desses indivíduos não se considerarem corruptos (Greve et al., 2010). Freitas e Medeiros (2016) explorando as justificativas utilizadas pelos denunciados por participação em esquemas de corrupção, como forma de racionalizar seus envolvimento, encontraram que os investigados constroem discursos transformando as ilegalidades em resultados ‘naturais’ de interações e articulações sociais que os envolveram e que favoreceram à construção de um ambiente favorável à perpetuação dos atos ilícitos.

Gendron e Spira (2010) argumentam que atualmente os indivíduos se envolvem continuamente na construção e reconstrução de suas identidades, procurando apresentar uma narrativa de vida coerente e ocultando fatos da vida diária que possam de alguma forma ‘manchar’ sua reputação profissional. Resumem afirmando que existe um engajamento das pessoas em formar, reparar, manter, fortalecer ou revisitar suas identidades.

Conforme Courtois e Gendron (2017) a força do controle social e o medo de ser descoberto e punido são capazes de inibir a ação desviante do indivíduo, porém, o medo pode ser atenuado se o indivíduo perceber facilidade em manter o segredo de suas práticas ilegais ao desenvolvê-las, o que o incentivará a correr maiores riscos e, então, passará a nova fase do processo, que consiste em procurar defender alguma coerência entre o que é e o que anda fazendo, procurando ajustar sua identidade.

A maleabilidade da linguagem é uma característica do processo de racionalização da corrupção, para isso, são utilizados o simbolismo, de uma forma geral, e a linguagem em particular (Ashforth & Anand, 2003). As pesquisadores mostram que, em algumas ocasiões os grupos podem utilizar o agente de estilo passivo, por exemplo, enganos foram cometidos; invocar metáforas, por exemplo, estamos em guerra; eufemismos, introduzindo palavras como ‘emprestando’ ao invés de ‘roubando’. No caso em estudo, os agentes participantes dos esquemas de fraude e corrupção davam o nome de ‘comissão’ aos pagamentos das propinas.

Ashforth & Anand (2003) apontam que sob a perspectiva da escolha racional, os indivíduos analisam as opções, o potencial de riscos e retornos de cada situação e num ambiente permissivo, que enfatiza e incentiva os objetivos financeiros, surgem oportunidades para atividades amorais e imorais, facilitando o envolvimento em atividades

corruptas. Além disso, as investigadoras reforçam que a leniência e a baixa frequência de sanções formais por parte do governo e associações profissionais, frequentemente, tornam a corrupção economicamente racional. Elas concluem que, como resultado da corrupção institucional, os comportamentos pessoais se tornam normas impessoais, práticas emergentes se tornam entendimentos tácitos e atos idiossincráticos se tornam procedimentos formais, facilitando assim, o aumento de práticas casuais de corrupção, transformando o clima e ambiente micro e macro organizacional da empresa, que passam a reforçar e encorajar a corrupção.

Anand, Ashforth, Joshi (2004) resumem suas considerações sobre o processo de normalização da corrupção em organizações apontando que ela chega na organização através do processo de institucionalização, então, ela é introduzida no comportamento dos indivíduos, através da socialização e da racionalização sedativa. Greve et al. (2010) concluíram que a corrupção nas organizações tem se revelado um efetivo contexto para teste de teorias sobre temas tais como: motivação, controle, poder, rotulagem e *status*, mantendo o assunto como um importante tópico de pesquisa, tanto para pesquisa aplicada quanto para o desenvolvimento de teorias.

Courtois e Gendron (2017) destacam que existe a necessidade de tornar as pessoas conscientes de que a espiral do controle, identificação e punição de forma individualizada não é inevitável e para isto, nós precisamos nos engajar em pesquisas que busquem a compreensão da fraude como ação conjunta e não individual, por isso, é preciso desenvolver conhecimento sobre o processo sociológico pelo qual as pessoas aderem à cultura desviante e as características que permitem a sua continuidade.

2.3. ILEGALIDADES CORPORATIVAS E ESCOLHAS ESTRATÉGICAS

Como já mencionado, existem pesquisas desenvolvidas na área de estudos organizacionais que tem procurado compreender e analisar o complexo fenômeno das ilegalidades corporativas como um processo que requer o estudo de um conjunto de fatores, esquemas cognitivos e do contexto em que está ocorrendo o fenômeno (Baucus, 1994; Baucus 1997; Anand e Ashforth, 2004; Greve et al., 2010; Gabbionetta et al., 2013; Courtois e Gendron, 2017; Neu et al. 2013).

Baucus (1994), por exemplo, investigando os motivos antecedentes das ilegalidades corporativas desenvolveu um modelo teórico para a realização de análises empíricas posteriores, embasados em três elementos principais a serem confirmados: pressão, oportunidade e predisposição. A pressão está ligada a questões institucionais enfrentada por empresas no ambiente de negócios, para a pesquisadora a depender da espécie e da intensidade das pressões enfrentadas pela organização, esta pode ‘ceder’ a adoção de práticas de ilegalidade corporativa, visando seu avanço ou a defesa de sua sobrevivência.

O segundo elemento, a oportunidade, surge a partir da ‘leitura’ da organização do seu ambiente de atuação, quando a organização percebe um caminho ilegal que oferte riscos menores do que o potencial lucrativo, a organização adota esta estratégia, a despeito de sua ilegalidade. Baucus (1994) apresenta a questão dos antecedentes como elemento importante na implementação dos atos de ilegalidades, considerando que organizações ou agentes que já tenham histórico de envolvimento com questões relacionadas a ilegalidades no passado, serem mais propensos e adotarem estas práticas novamente quando surgirem novas oportunidades.

Os elementos antecedentes indicados por Baucus (1994) possuem ligações com os estudos desenvolvidos por Ashforth (2003) sobre os processos de adoção de práticas ilegais, a autora investiga e apresenta com detalhes duas etapas importantes no processo de institucionalização de ilegalidades corporativas, quais sejam: a racionalização e a socialização. Sendo a racionalização a etapa inicial, quando o indivíduo rompe a barreira de sua moral e ética pessoal para dar início ao processo. A socialização seria uma segunda etapa do processo, quando o comportamento ilegal é compartilhado com alguns poucos indivíduos da organização de uma forma secreta, como forma de garantir a viabilidade e a perpetuação das ilegalidades iniciadas.

Considera-se que ao ocorrerem sucesso nestas duas etapas apresentadas anteriormente, a prática pode ser considerada institucionalizada e, portanto o processo pode passar a ser analisado como um processo de institucionalização de práticas, neste caso em especial de práticas ilegais. Com relação a processos de institucionalização, existe uma farta literatura sobre o tema sob a perspectiva da Teoria Institucional.

Os estudos iniciais baseados na Teoria Institucional enfatizavam a predominância do ambiente externo nos processos de institucionalização de práticas nas organizações, Berger e Luckmann (1991) é uma das principais referências. Nesta fase foi enfatizado a

participação passiva das organizações e sua conformidade com as pressões institucionais como tática para viabilizar sua sobrevivência e sucesso (Meyer & Rowan, 1977). Em um segundo momento surgiram críticas sobre a ausência de consideração sobre o papel ativo das organizações no desempenho da defesa de seus interesses, de sua participação nos processos de institucionalização e de sua capacidade de resistir a pressões externas (DiMaggio & Powell, 1983).

Em sentido oposto aos pressupostos da Teoria Institucional, a Teoria da Dependência de Recursos destaca a importância e a existência de um comportamento ativo das organizações em relação as incertezas do ambiente externo, visando o controle e gestão do fluxo de recursos (Pfeffer & Salancik, 2003).

Greve e Teh (2018) argumentam que trabalhos sobre as amarras econômicas e o relativo poder que grupos de organizações possuem, já produziram achados promissores e, deveriam ser estendidos para dar maiores detalhes sobre o potencial das relações de dependência de recursos afetar punições. Com relação a teoria institucional, Greve e Teh (2018) destacam o importante papel da cognição em criar associações entre organizações e atos de ilegalidades, sugerindo que o processo social que afeta a cognição tem um papel chave na explicação das reações sobre as ilegalidades. Justamente como a teoria institucional tem explicado a institucionalização através de processos de difusão. Os autores apontam que curiosamente, em sentido inverso, as pesquisas sobre punição de ilegalidades têm se tornado evidências para a difusão da punição.

Neste trabalho adotou-se a estratégia de apoiar-se em correntes de pensamentos concorrentes – Teorias Institucional e da Dependência de Recursos – com o objetivo de explorar seus pontos complementares sobre um fenômeno de análise complexa e, evitar o desenvolvimento de pesquisa que privilegiasse linhas de pensamentos extremistas. Alinhando-se a trabalhos que procuram harmonizar os modelos políticos e institucional, que conforme (DiMaggio, 1988) deveriam ser utilizados como ferramentas complementares para entendimento de fenômenos institucionais. Neste sentido, Oliver (1991) aponta que teóricos institucionais e da dependência de recursos têm atribuído diferentes graus de resistência, atividades e auto interesse consistente para o comportamento organizacional, ao responderem a demandas e restrições externas.

Oliver (1991) assumiu uma variação potencial na resistência, consciência, proatividade, capacidade de influência e auto interesse das organizações e afirmou que

assim, as respostas estratégicas das organizações passariam a variar da conformidade até a resistência, do passivo ao ativo, de pré-consciente ao controle, da impotência à influência e do habitual ao oportunismo, a depender das pressões institucionais que são exercidas sobre as organizações. Assim, quando as organizações não são assumidas como sendo invariavelmente passivas ou ativas, obedientes ou resistentes, as respostas para o ambiente institucional passam a serem vistas como comportamentos preditos ao invés de serem resultados teoricamente predefinidos de processos institucionais (Oliver, 1991). A pesquisadora aponta que caricaturas de organizações como recipientes passivos ou manipuladores políticos de pressões institucionais, como os extremos das teorias tendem a deduzir, podem ser suplantadas por uma variedade de respostas que são largamente previsíveis em termos da própria natureza das pressões institucionais.

Baseados nos argumentos de Oliver (1991), que diferentemente dos tratamentos estáticos e dinâmicos das teorias antagônicas, possibilita a realização de uma abordagem dinâmica de eventos únicos, percebeu-se a partir da iteração com os dados da pesquisa a existência de uma aceitação das pressões institucionais, porém, simultaneamente percebeu-se que esta aceitação é limitada pelos interesses da organização. Assim, as organizações aceitavam as pressões externas até um determinado limite, a partir deste limite passavam a escolher outras estratégias na relação com o ambiente.

A despeito das divergências na abordagem entre as teorias, a autora elaborou um modelo de predição de Respostas Estratégicas para organizações frente à processos de institucionalização considerando aspectos de ambas as teorias, enriquecendo assim, as possibilidades de compreensão das expectativas de institucionalização em organizações. O reconhecimento do potencial de variação nestas dimensões do comportamento organizacional leva à base conceitual para a identificação de estratégias alternativas nas respostas estratégicas ao ambiente institucional. Baseado nestas hipóteses Oliver (1991) desenvolveu uma tipologia das respostas estratégicas a processos de institucionalização:

Tabela 02 - Respostas Estratégicas aos Processos Institucionais

Estratégias	Táticas	Exemplos
Aquiescer	Hábito	Seguir normas invisíveis, dadas como certas. Sob estas condições as organizações reproduzem ações e práticas do ambiente institucional inconscientemente, o que impede sua ação estratégica.
	Imitar	Copiar modelos institucionais. Consistente com o conceito de isomorfismo mimético, em que uma organização imita consciente ou inconscientemente o comportamento de outras organizações de sucesso e aceitam consultoria de associações profissionais.
	Concordar	Obedecer às regras e aceitar as normas. Esta tática pode ser considerada mais ativa do que hábito e imitação por que a organização consciente e estrategicamente opta por concordar com as pressões ambientais, buscando os benefícios que pode alcançar do suporte social.
Negociar	Equilibrar	Procura atingir o equilíbrio entre as pressões dos múltiplos stakeholders e os interesses internos da organização, quando estes são conflitantes. Por exemplo, aumento de eficiência exigido pelos acionistas versus atendimento de causas sociais demandada por agentes públicos.
	Pacificar	Acomodar e aplicar os elementos institucionais. Esta tática também constitui a conformidade parcial com as expectativas de um ou mais agentes. Por exemplo, uma organização que esta enfrentando pressões por parte do controle fiscal, para descontinuar a produção de algum produto prejudicial à saúde, procurará manter a produção e simultaneamente tentará redesenhar o produto para atender as exigências fiscais e promover sua segurança.
	Barganhar	Negociar com os stakeholders institucionais. A tática de barganha envolve o esforço da organização em exigir alguma concessão do agente externo em suas demandas e expectativas. Por exemplo, pode ser negociado com alguma agência governamental a redução da frequência ou o escopo de sua conformidade, com o estabelecimento de uma nova política governamental.
Esquivar	Ocultar	Disfarçar a não conformidade. Essa tática envolve desviar a não conformidade atrás de uma fachada de aquiescência. A organização pode se engajar no ritualismo cerimonial ou aceitação simbólica de normas e regras institucionais, pois, normalmente, aparentar conformidade é suficiente para garantir legitimidade.
	Evadir	Afrouxar as conexões institucionais. É a tentativa das organizações de reduzir a extensão com a qual ela é inspecionada ou avaliada, desconectando suas atividades técnicas de seus contatos externos. Táticas de relaxamento podem servir a interesses organizacionais, principalmente na manutenção de sua autonomia, minimizando intervenções externas e maximizando eficiência.
	Escapar	Mudar objetivo, atividades ou domínios. Esta tática pressupõem que a organização irá fugir do domínio no qual a pressão institucional esta sendo exercida ou irá alterar significativamente seu objetivo, buscando evitar a necessidade de conformidade.
Desafiar	Rejeitar	Ignorar normas ou valores explícitos. Esta é a opção estratégica com maior probabilidade de ser exercida, quando o potencial externo para forçar a organização a cumprir normas e regras institucionais é percebido como fraco ou quando os objetivos internos divergem fortemente destas regras.
	Provocar	Contestar regras e exigências. As organizações possuem maior probabilidade de enfrentar ou contestar normas racionalizadas ou regras coletivas do ambiente institucional, quando o enfrentamento puder ser reforçado por demonstrações de probidade e racionalidade organizacional, que funcionaria como uma inovação de normas e regras.
	Atacar	Agredir as fontes de pressões institucionais. Um ataque organizacional pode denunciar veementemente valores institucionais e seus agentes externos que os representam. Uma estratégia de ataque é mais provável de ocorrer quando valores organizacionais são muito divergentes dos institucionalizados ou quando a organização acredita que seus direitos, privilégios ou autonomia estão em perigo.
Manipular	Cooptar	Importar pessoas influentes. O efeito pretendido da tática de cooptar é neutralizar a oposição institucional e aumentar a legitimidade. O uso oportunístico de ligações, revela o processo de construção da coalisão e, o uso estratégico de amarras institucionais para demonstrar valor e aceitabilidade organizacional de agentes externos, de quem se espera obter recursos e aprovação.
	Influenciar	Moldar valores e critérios. A tática de influência pode manipular o sistema de crenças por meio de suas associações comerciais, influenciando a opinião pública sobre sua industria e, realizando lobby sobre agentes públicos para mudar regras institucionais sob as quais são supervisionados ou pressionados a obedecer.
	Controlar	Dominar os processos e o público institucional. A tática de controle são esforços específicos para estabelecimento de poder e domínio sobre agentes externos que estão pressionando a organização. A tática pode ser usada para alterar o sentido de façanhas e transgressões organizacionais anunciadas para o público.

Fonte: Oliver (1991)

Dentre os tipos de respostas estratégicas, a aquiescência é a que aceita com maior completude às pressões institucionais. A aquiescência está classificada em três formas táticas: hábito, imitação e conformidade. As formas táticas também estão ordenadas pelo grau de aderência às pressões institucionais, sendo o hábito a forma com maior aderência. As demais estratégias também estão ordenadas, partindo da maior obediência até a total oposição às pressões institucionais com a estratégia de manipulação.

A aquiescência organizacional depende da intenção consciente da organização em concordar (Oliver, 1991), este grau de consciência do processo institucional e suas expectativas de que a conformidade pode colaborar na busca dos interesses da organização.

A estratégia de negociar é caracterizada como uma busca da organização em conciliar as expectativas institucionais com os objetivos organizacionais internos relativos à eficiência e autonomia; quando estes entram em conflito com as demandas institucionais. A Teoria da Dependência de Recursos (Pfeffer & Salancik, 2003) tem assumido que nas relações organizacionais com o ambiente institucional, ocorrem negociações e trocas de concessões. As táticas empregadas na estratégia de negociar estão voltadas à acordos e acomodação às expectativas institucionais, porém, ao contrário da aquiescência, nesta estratégia as organizações são mais ativas na promoção de seus interesses.

A estratégia de esquivar é definida por Oliver (1991) como a tentativa da organização de impedir a necessidade de conformidade. As organizações fazem isso ocultando sua não conformidade, atenuando pressões institucionais ou fugindo das regras e expectativas institucionais. Scott (1987) e Zucker (1983) apontam que da perspectiva institucional, a distinção entre a aparência e realidade tem importância porque aparentar conformidade é normalmente suficiente para garantir a legitimidade. Em contraste com as estratégias de aquiescer e negociar, em que a organização tem o objetivo parcial ou total com a conformidade institucional, a estratégia de esquivar é motivada pelo desejo de fugir de condições que tornaram necessários o comportamento de conformidade.

Como apontado por Oliver (1991), o desafio é a forma mais ativa de resistência aos processos de institucionalização. A estratégia de desafiar, ao contrário da de aquiescer, negociar e esquivar, representa uma inequívoca rejeição às normas e expectativas institucionais e ela tem maior probabilidade de ocorrer quando o custo percebido pelo enfrentamento é baixo, ou seja, quando a organização acredita que tem pouco a perder ao apresentar seu antagonismo aos agentes que julgam ou se opõem a eles.

Das respostas estratégicas a pressões institucionais elaboradas por Oliver (1991), a manipulação é a mais ativa. Nesta estratégia a organização pretende ativamente mudar ou

exercer poder sobre o conteúdo das próprias expectativas ou das fontes externas que procuram expressá-las ou aplicá-las. A manipulação pode ser definida como uma tentativa proposital e oportunista de cooptar, influenciar ou controlar avaliações ou pressões institucionais. Pfeffer e Salancik (2003) apontam que o efeito pretendido da tática de cooptar é a neutralização da oposição institucional e o aumento da legitimidade.

A manipulação do sistema de crenças surge, por exemplo, nos esforços de associações comerciais para influenciar a opinião pública sobre sua indústria, para prática de *lobby* sobre reguladores governamentais, para mudar regras institucionais sobre as quais os membros da associação são supervisionados ou para obter conformidade. A tática de controle são esforços específicos para estabelecer poder e domínio sobre agentes externos que estão realizando pressão institucional sobre a organização. O controle é a resposta estratégica mais agressiva a pressões institucionais, porque o objetivo da organização é dominar além de influenciar ou neutralizar as fontes ou processos institucionais.

O modelo teórico de respostas estratégicas aos processos de institucionalização desenvolvido por Oliver (1991), oferece um conjunto de cinco fatores institucionais: causa, agentes, conteúdo, controle e contexto. Este conjunto de fatores institucionais delimitam o campo organizacional de atuação da organização e exercem pressão sobre a organização, ao mesmo tempo que também são influenciados por suas respostas estratégicas.

Dessa forma, o nível de conformidade da organização é modulado, da aquiescência a manipulação. Oliver (1991) afirma que as respostas organizacionais às pressões institucionais em direção à conformidade irão depender do porque estas pressões estão sendo exercidas, de quem às está exercendo, de quais são estas pressões, de como e por quais meios elas estão sendo exercidas e de onde elas ocorrem.

Os cinco fatores institucionais anteriores – causa, agentes, conteúdo, controle e contexto – correspondem respectivamente a estas cinco questões basilares. Derivando a partir destes cinco fatores institucionais, Oliver (1991) conceituou 10 dimensões/fatores preditivos (legitimidade-eficiência; multiplicidade-dependência; consistência-restrição; coerção-difusão; incerteza-interconectividade) que são os temas base para a formulação das hipóteses de predição das escolhas estratégicas das organizações.

Tabela 03 - Antecedentes Institucionais e Preditores de Respostas Estratégicas

Fator Institucional	Questão de Pesquisa	Dimensões Preditivas	Fator Preditivo	Respostas Estratégicas				
				Aquiescer	Negociar	Esquivar	Desafiar	Manipular
Causa	Por que a organização está sendo pressionada a obedecer às regras e expectativas institucionais?	Legitimidade ou afinidade social Eficiência ou afinidade econômica	Causa					
			Legitimidade	Alta	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa
Agentes	Quem está exercendo pressão institucional sobre a organização?	Multiplicidade agentes demandantes Dependência agentes institucionais	Agentes					
			Multiplicidade	Baixa	Alta	Alta	Alta	Alta
Conteúdo	Quais normas ou requerimentos a organização está sendo pressionada a obedecer?	Consistência com objetivos organizacionais Restrições discricionárias impostas sobre a organização	Conteúdo					
			Consistência	Alta	Moderada	Moderada	Baixa	Baixa
Controle	Como ou por quais meios as pressões institucionais estão sendo exercidas?	Coerção legal ou obrigatoriedade voluntária de normas	Controle					
			Coersão	Alta	Moderada	Moderada	Baixa	Baixa
Contexto	Qual é o ambiente contextual no qual as pressões institucionais estão sendo exercidas?	Incerteza ambiental Interconectividade ambiental	Contexto					
			Incerteza	Alta	Alta	Alta	Baixa	Baixa
			Interconectividade	Alta	Alta	Moderada	Baixa	Baixa

Fonte: Adaptado de Oliver (1991)

Na primeira linha da Tabela 3, a resposta estratégica aquiescência é provável quando o fator preditivo legitimidade é alto, já para as estratégias de negociar, esquivar, desafiar e manipular é esperado que ocorram quando a legitimidade percebida for baixa. Explicado o funcionamento operacional da tabela, passamos a trabalhar na explicação conceitual de seus fatores preditores e de suas respectivas respostas estratégicas previstas, que serão importantes para o momento de sua aplicação nas análises empíricas dos resultados.

A seguir são apresentadas as 10 hipóteses formuladas por Oliver (1991) para as possíveis respostas estratégicas das organizações, uma para cada fator preditivo, complementadas pela base teórica que as sustentam.

Fator Institucional Causa - Fatores preditivos Legitimidade e Eficiência

- *Hipótese 1: Quanto menor a legitimidade social percebida a ser obtida pela conformidade com as pressões institucionais, maior a probabilidade de resistência organizacional às pressões institucionais.*
- *Hipótese 2: Quanto menor o ganho econômico percebido a ser obtido pela conformidade com as pressões institucionais, maior a probabilidade de resistência organizacional às pressões institucionais.*

A hipótese 1 relaciona o fator preditivo legitimidade com a intensidade e a probabilidade de resistência organizacional, sendo que a chance de resistência é baixa quando o atendimento às demandas e expectativas externas são percebidas como benéficas e alinhadas com os objetivos organizacionais, legitimidade alta. Neste caso, a resposta estratégica seria a aquiescência ou a total conformidade.

Conforme a percepção da organização com relação ao ambiente externo muda para legitimidade baixa ou os ganhos econômicos diminuem, tornando-se insatisfatórios, suas respostas estratégicas vão se distanciando da conformidade forte – aquiescência, seguindo no sentido da não conformidade com as expectativas institucionais, iniciando ações para tentar negociar as demandas por conformidade ou até mesmo fugindo delas.

Na medida que as divergências em relação aos interesses organizacionais aumentam, em resposta a organização pode passar a adotar estratégias de manipulação, visando influenciar, cooptar ou controlar as pressões externas por conformidade.

A hipótese 2, segue a mesma lógica, ou seja, quando existir proximidade entre as expectativas externas e os objetivos da organização, aumentam as possibilidades de

conformidade. Porém, neste caso, o fator preditivo é a eficiência. Zucker (1987) aponta que os fatores que levam os atores externos, incluindo o estado a exercer pressão são mal explicados na Teoria Institucional. Oliver (1991) sugere que em geral as razões para as pressões institucionais recaem em duas categorias: econômicas e sociais.

Entre as pressões sociais que procuram cobrar das organizações sua contribuição para melhoria da sociedade, encontram-se as leis de proteção ambiental e trabalhistas. Por outro lado, na categoria econômica, as exigências de racionalização e desempenho econômico geram pressões institucionais por parte dos proprietários e de patrocinadores governamentais para que organizações, inclusive organizações sociais façam o uso eficiente dos recursos. Pfeffer e Leong (1977) citam como exemplo, o caso de proprietários de organizações sem fins lucrativos, as quais exigem internamente eficiência de seus membros e que sigam detalhadamente os procedimentos orçamentários.

Resumidamente, o nível de conformidade organizacional com as pressões exercidas pelos agentes institucionais por maior responsabilidade social e econômica, é limitado pela possibilidade de conflito e da defesa de interesses organizacionais que divirjam das expectativas organizacionais.

Fator Institucional Agentes – Fatores preditivos Multiplicidade e Dependência

- *Hipótese 3 – Quanto maior o grau de multiplicidade de agentes, maior a probabilidade de resistência organizacional a pressões institucionais.*
- *Hipótese 4 – Quanto menor o grau de dependência externa de agentes de pressão, maior a probabilidade de resistência organizacional a pressões institucionais.*

Os vários agentes sociais e econômicos (governos, sindicatos, entidades sociais etc.) criam uma diversidade de leis e regulamentos que requerem a obediência organizacional. Estas exigências nem sempre são harmônicas entre si, gerando pressões conflitantes, além disso, em algumas situações, elas podem divergir das intenções e interesses organizacionais, o que acaba limitando a capacidade de conformidade organizacional (Pfeffer e Salancik, 2003; Zucker, 1987; Scott, 1987).

Diferentes esferas governamentais (federal, estadual, municipal) ou setores de atuação diferentes, por exemplo, setor habitacional versus setor ambiental, cada um dentro de sua competência, podem e muitas vezes ocorre, de ao exercerem sua

competência, gerarem pressões contrárias e competidoras, o que causa dúvidas e insegurança na organização com relação a qual demanda deverá ser priorizada.

Além disso, controles estatais são considerados complexos, especializados e fragmentados, o que dificulta o seu entendimento e execução (Scott (1987); Friedland e Alford (1987)). Pfeffer e Salancik (2003) apontam que a incompatibilidade entre as demandas dificulta a conformidade organizacional, pois, ao atender um agente implica a contestação, o não atendimento de outro. Como a aquiescência às pressões de um agente podem conflitar com as expectativas de outros agentes, gerando um *trade off* e impedindo a conformidade simultânea, que seria caracterizado pelo atendimento de todas as demandas. Oliver (1991) argumenta que o atendimento às expectativas institucionais tende a ser maior quando o grau de multiplicidade de agentes sobre a organização é baixo. Conseqüentemente, com o aumento da multiplicidade de agentes as demais possibilidades de respostas estratégicas, negociar, fugir, desafiar ou manipular passam a ser alternativas com maior chance de ocorrerem.

Com relação a hipótese 4, da dependência de agentes externos, tanto na perspectiva da teoria institucional, quanto na da teoria da dependência de recursos, o grau de conformidade ou isomorfismo com o ambiente institucional variará de acordo com a dependência externa (Oliver (1991)). A capacidade da organização resistir a demanda dos agentes externos aumenta conforme sua dependência diminui, portanto, as organizações possuem menor capacidade de resistir às pressões externas quando dependem destas fontes de pressão (DiMaggio e Powell, 1983; Pfeffer e Salancik, 2003). Assim, a aquiescência será a provável resposta estratégica às pressões externas quando a organização depender fortemente destas fontes de pressão.

Conforme a organização procura defender seus interesses e considerando que a dependência dificilmente surge como uma relação unidirecional, ou seja, os agentes externos também são influenciados pela organização, a conformidade passa a ser relativizada e, a resposta estratégica mais provável será de negociação. Seguindo neste sentido até chegar à situação de mínima dependência por parte da organização, quando a resposta estratégica organizacional de maior probabilidade será a de desafiar ou manipular.

Oliver (1991) conclui que o grau de dependência das organizações em relação aos agentes institucionais é uma importante condição limitadora da probabilidade de conformidade organizacional às pressões que eles exercem.

Fator Institucional Conteúdo – Fatores preditivos Consistência e Restrição

- *Hipótese 5 – Quanto menor o grau de consistência das normas e requerimentos institucionais com os objetivos organizacionais, maior a probabilidade de resistência organizacional às pressões institucionais.*
- *Hipótese 6 – Quanto maior o grau de restrição discricionária imposta sobre a organização por pressões institucionais, maior a probabilidade de resistência organizacional às pressões institucionais.*

As dimensões consistência e restrição estão diretamente ligadas às características das próprias pressões e são importantes preditores das respostas estratégicas Oliver (1991). A autora aponta que a consistência da pressão institucional está ligada à sua compatibilidade com os objetivos organizacionais, sendo maior a probabilidade de a organização aquiescer quando existir compatibilidade entre as expectativas institucionais e as metas organizacionais. À medida que a compatibilidade diminui tornam-se previsíveis outras alternativas estratégicas, até atingir o mínimo potencial de consistência, quando a estratégia mais provável será a de manipulação.

A dimensão da restrição discricionária é caracterizada pela diminuição da liberdade ou autonomia organizacional, ela aumenta com adoção de práticas que exigem a conformidade organizacional com as expectativas institucionais e é apontada por Oliver (1991) como preditora da probabilidade de resistência organizacional. A conformidade também é apontada por Pfeffer e Salancik (2003) como motivo para a perda de discricção, uma restrição e uma admissão de limitação da autonomia. Eles enfatizam a importância da discricção e autonomia para a tomada de decisão e no desenvolvimento de relações no ambiente organizacional. Dessa forma, a disposição da organização para a conformidade às pressões institucionais encontra limites relacionados a iminente perda de autonomia para a tomada de decisões que esta adesão exige, principalmente, nas situações em que os objetivos organizacionais e as expectativas institucionais não são coincidentes.

Oliver (1991) indica adicionalmente, que as organizações também podem manipular ou tentar controlar padrões institucionais ou demandas que possam inibir a discricionabilidade de sua gestão.

Está seria a motivação para o envolvimento de muitos profissionais e associações de classes em ambientes de políticas regulatórias ou padronizações que possam ameaçar ou restringir seu campo de atuação. Um exemplo seria a auto regulação na indústria contábil que foi um resultado direto da quase certeza de que se a indústria não liderasse o estabelecimento da padronização das demonstrações das finanças corporativas, a SEC – *Securities Exchange Commission*, o faria (Gupta e Lad, 1983).

Fator Institucional Controle – Fatores preditivos Coerção Legal e Difusão Voluntária

- *Hipótese 7 – Quanto menor o grau de coerção legal que suportam normas e requerimentos institucionais, maior a probabilidade de resistência organizacional às pressões institucionais.*
- *Hipótese 8 – Quanto maior o grau de difusão voluntária de práticas, normas e valores institucionais, menor a probabilidade de resistência organizacional às pressões institucionais.*

O controle institucional é um instrumento utilizado pelos agentes institucionais para exercer pressão sobre as organizações, neste estudo foi segmentado em dois processos, coerção legal e difusão voluntária. A coerção legal é exercida pela autoridade – força legal, enquanto a difusão voluntária é baseada na livre adoção de práticas (DiMaggio e Powell, 1983; Pfeffer e Salancik, 2003).

As organizações adotam a estratégia de aquiescer às expectativas culturais quando estas são apoiadas por coerção legal, devido a percepção de maior probabilidade de retaliações severas, no caso de não conformidade (Oliver, 1991). A partir do momento que as organizações percebem alguma atenuação na rigidez da aplicação da coerção legal, começam a diminuir a adoção de práticas de conformidade, passando a barganhar junto aos agentes institucionais outras formas mais flexíveis para o cumprimento das exigências legais. Consequentemente, quando o grau de coerção for mínimo, a probabilidade de a organização desafiar e/ou manipular as regras formalmente estabelecidas aumentará.

A outra forma de controle institucional é a difusão voluntária. Oliver (1991) a conceitua como a rapidez com que uma prática se difunde em um campo organizacional, a difusão voluntária é um indicativo da probabilidade de conformidade de uma prática em relação às expectativas institucionais.

Analisando processos de difusão Tolbert e Zucker (1983) descobriram que o grau de difusão de políticas e programas públicos impactam o seu tempo de adoção, quanto maior a difusão, menor o tempo de adoção. A pesquisa de Fligstein (2001) sobre o comportamento de empresas em ambientes competitivos, encontrou que elas tendem a adotar estruturas similares, o que foi associado pelo autor ao comportamento organizacional mimético proposto por DiMaggio e Powell (1983). Portanto, quanto mais amplamente difundida uma prática, uma norma ou uma expectativa institucional, maior a probabilidade de adoção organizacional e, quanto menos generalizada maior a probabilidade de resistência organizacional (Oliver, 1991).

Fator Institucional Contexto – Fatores preditivos Incerteza e Interconectividade

Hipótese 9 – Quanto menor o nível de incerteza no ambiente organizacional, maior a probabilidade de resistência organizacional às pressões institucionais.

Hipótese 10 – Quanto menor o grau de interconectividade no ambiente institucional, maior a probabilidade de resistência organizacional às pressões institucionais.

O contexto ambiental também é um dos fatores determinantes das respostas estratégicas organizacionais às pressões institucionais e, as dimensões preditivas – incerteza e interconectividade – afetam a conformidade organizacional (Oliver, 1991). Tanto a perspectiva institucional quanto a da dependência de recursos encontraram relações entre o contexto e o controle institucional, sendo que ambientes com alto grau de incerteza, definido por Pfeffer e Salancik (2003) como o grau em que futuros estados do mundo não podem ser antecipados e preditos com acurácia, tendem a surgir em ambientes com múltiplos agentes em decorrência de demandas conflitantes (Scott, 1987; Pfeffer e Salancik, 2003).

A relação com a interconectividade, que é definida por (DiMaggio e Powell, 1983; Pfeffer e Salancik, 2003) como a densidade das relações interorganizacionais entre os ocupantes de um campo organizacional, é estabelecida com o grau de difusão voluntária, sendo que a interconectividade facilita a difusão voluntária de normas, valores e o compartilhamento de informações (Meyer e Rowan, 1977; DiMaggio e Powell, 1983; Pfeffer e Salancik, 2003).

Em ambientes de elevado grau de incertezas as organizações ficam mais propensas a conformidade com as expectativas institucionais, em busca de proteção (Meyer e Rowan, 1977; Oliver, 1991), da mesma forma as organizações imitam umas às outras com maior probabilidade nestas situações. Powell e DiMaggio (1983) classificaram este comportamento como mimetismo organizacional, porém em ambientes mais estáveis as organizações procuram impor processos que atendam suas necessidades de uma forma mais contundente.

Em ambientes de alta interconectividade, as organizações são forçadas a cederem aos valores e requerimentos institucionais (Oliver, 1991), em consequência da existência de muitos canais de relacionamentos, através dos quais as normas e regras institucionais podem ser difundidas, facilitando a aquiescência organizacional. Esta característica reforça o argumento de Meyer e Rowan (1977) de que a rede de relacionamentos serve para gerar mitos e valores coletivos e o de Powell (1983) de que o alto grau de estruturação e interconectividade no ambiente institucional promove conformidade e isomorfismo institucional. No sentido contrário, a fragmentação das redes de relacionamentos possibilita a adoção de comportamentos de desafio e manipulação organizacional.

2.4. CONTROLES, CONTABILIDADE E AS ILEGALIDADES CORPORATIVAS

A Contabilidade é primariamente uma linguagem estruturada de informação e comunicação organizacional, ela é um mecanismo que reflete sistemas culturais de sociedades e se interliga a outros mecanismos de normas e regras que em conjunto suportam a legitimidade organizacional (Scott e Meyer, 1991). Rezende (2009) aponta que é uma prática social e institucional capaz de modelar esquemas tipificadores que possibilita aos atores e às organizações compartilharem significados entre si. As práticas contábeis têm exercido influência sobre a realidade organizacional e são, da mesma forma, influenciadas por uma multiplicidade de agentes, agências, instituições e processos (Hopwood e Miller, 1994 citado por Rezende, 2009).

A Contabilidade serve de conexão para delinear uma variedade de temas como: poder, conflito, racionalidade, governança e comportamento organizacional (Rezende,

2009). As práticas contábeis como padrão de conduta tendem a homogeneizar as organizações, sua influência sobre as ações dos indivíduos ou grupos podem legitimar as organizações, por meio de uma construção de aparência de racionalidade e eficiência (Carruthers, 1995).

Os institucionalistas apontam que a Contabilidade como um sistema formal, deveria ser usada para buscar maior eficiência nas decisões organizacionais e na obtenção de melhores resultados. Porém, elementos racionalizados são incorporados porque eles mantêm aparências e maximizam a legitimidade social das organizações, aumentando seus recursos e sua capacidade de sobrevivência (Meyer & Rowan, 1977; Carruthers, 1995). A estrutura organizacional formal, a qual a contabilidade compõe, é capaz de criar uma aparência altamente racionalizada, mesmo estando dissociada da prática organizacional real, ajudando a obter uma boa imagem perante os olhos dos *stakeholders*.

A Teoria Institucional considera que as estruturas formais, como por exemplo, as normas contábeis internacionais – IFRS, podem se tornar desacopladas e apresentar falhas na sua implementação devido as organizações às adotarem sob pressão de instituições extraorganizacionais, como as Bolsas de Valores, o IASB – *International Accounting Standards Board*, órgãos profissionais etc. (Nurunnabi, 2015). O *enforcement* sobre as empresas de construção que formaram o cartel de obras públicas (CAG, CCC, CNO e OAS), todas empresas de origem familiar e de capital fechado, para a adoção de normas contábeis é menor e a fiscalização, em tese, mais branda, quando comparada a empresas de capital aberto, o que pode ter facilitado a adoção de práticas contábeis ilícitas.

Como as forças externas moldam o ambiente e as estruturas formais das organizações, então, por um processo de homogeneização, quando uma empresa enfrenta um ambiente corrupto em seu setor de atuação, ela possui duas opções; sair do setor ou aderir ao esquema como condição para ser aceita no grupo. Esse processo de homogeneização é o isomorfismo já apresentado anteriormente. Teríamos então um processo de corrupção institucionalizado, porque todas as empresas do setor estariam sendo estimuladas a fazer o mesmo para se legitimarem.

O gatilho que dispara o processo é apontado pela perspectiva institucional (Neu et al., 2013) às fracas barreiras anticorrupção. Entre as soluções são apontados a adoção de barreiras ante corrupção baseadas na Contabilidade, como exigência de maior *disclosure*

que limita as trocas de benefícios, ao estimular maior *accountability*, devido o maior *disclosure* dificultar a omissão de práticas corruptas.

Everett et al. (2007) apontam que a adoção das IFRS, com a consequente conversão das normas contábeis e de auditoria, deveriam ser uma das principais preocupações das autoridades reguladoras envolvidas com o problema da corrupção, portanto, deveriam estar no topo da lista de ações anticorrupção dos órgãos reguladores contábeis. O autor indica que a conversão melhora a qualidade da informação contábil, porém, o maior desafio a ser enfrentado é o fenômeno da opacidade dos resultados, que é conceituado como a quantidade de informação não revelada nos relatórios contábeis sobre a real situação econômica e financeira da organização, a opacidade contábil está relacionada com práticas de corrupção.

Mauro (1995) aponta que a ineficiência institucional persistente ao longo do tempo e más instituições do passado contribuem para um baixo nível de crescimento econômico e empobrecimento de países. A corrupção diminui os investimentos públicos e privados, reduzindo o crescimento econômico (Mauro, 1995; Campos & Pereira, 2016) ela ocorre mesmo em países com processos regulatórios fortes. As ações corruptas possuem alta capacidade de prejudicar a continuidade das empresas que com ela se envolvem e/ou são envolvidas, elas prejudicam o desenvolvimento da sociedade ao privá-la do acesso aos bens que lhe haviam sido prometidos (Rose-Ackerman & Palifka, 2016).

A literatura contábil consultada que trata do fenômeno da corrupção possui duas linhas de pensamentos antagônicas, as pesquisas *mainstream* alinhadas com a abordagem adotada por organizações mundiais de combate à corrupção (UN, World Bank, OCDE e Transparência Internacional) destacam um papel nobre para a Contabilidade na luta anticorrupção. As pesquisas acadêmicas alternativas, com viés interpretativo e/ou crítico que questionam a visão *mainstream*, e apontam falhas na estratégia de uso da contabilidade na luta contra a corrupção (Everett et al., 2007).

Em consequência da existência de diversas possibilidades de formas de pesquisas sobre corrupção e fraude em distintos contextos, até o momento não se reconhece a existência de alguma teoria ampla e abrangente sobre o tema. Procurando investigar pesquisas sobre corrupção no campo da contabilidade e organizações, a OAS - Accounting, *Organizations and Society* publicou em 2013 uma edição especial sobre pesquisas em fraude e corrupção. Os editores do periódico apontaram que a literatura

contábil é tipicamente focada sobre os indivíduos e assume a fraude como um fenômeno objetivo, Em seguida, destacaram que a intenção da edição era a de expandir o leque de perspectivas usadas para compreender a fraude, examinar comportamentos e práticas que são tipicamente pesquisadas em contabilidade.

A CPA – *Critical Perspective on Accounting* também publicou uma edição especial sobre corrupção no ano de 2015, no artigo base da edição Roberts (2015) aponta que longe de ser uma exceção que anuncia a norma, a corrupção se aproxima mais de ser a norma de conduta dos poderosos, devidamente mascarada pelo teatro dos processos administrativos bem organizados. Em suas análises o autor sugere que a corrupção não se limita a obtenção de vantagens materiais privadas, mas também no prazer e excitação que surgem no exercício do poder e na transgressão das regras legalmente impostas. Abordando especificamente o papel dos controles nos processos - que são destinados a proteger o interesse público, indica que devido a dupla natureza da corrupção e pela habilitação que os grupos corruptos possuem de conhecer intimamente estes procedimentos, os controles acabam sendo utilizados pelos corruptos para viabilizar seus interesses privados.

Relativamente ao viés crítico, por exemplo, Courtois & Gendron (2017) reforçam que nos U.S e Canadá a elevada concentração de pesquisas com a abordagem *mainstream* centrada na Teoria do Triângulo da Fraude como conceito chave, levam tanto a literatura acadêmica quando as empresas de auditoria a desenvolverem uma visão individualista da corrupção, citam o *International Standard on Auditing - ISA 240* como padrão de auditoria baseado no Triângulo da Fraude, afirmando que negligenciam outras fontes de inspiração na procura de entender melhor o problema social. No Brasil, em que a maioria das empresas de auditoria são filiais de americanas e, adicionalmente, pelo conhecido movimento dos reguladores nacionais em buscar a convergência contábil com os padrões americanos, o fenômeno deve ser similar.

A globalização com a consequente superação dos limites geopolíticos é apontada por Muzio et al. (2016) como uma das causas que possibilitaram o crescimento das grandes empresas multinacionais de serviços de consultoria e auditoria, este fenômeno acelerou a substituição dos parceiros nacionais como organizações chave para atividades estratégicas das empresas. Assim, as “*BigFour*” se tornaram algumas das organizações mais globalizadas do mundo, a *PriceWaterCoopers* tem escritórios em 150 países e quase

200.000 empregados (Muzio et al., 2016). O autor indica que a expansão destas organizações criou três novos riscos e oportunidades para os desvios de conduta:

1. Ao superarem os limites geopolíticos os profissionais podem enfrentar dúvidas sobre suas reais obrigações, surgindo oportunidade de escapar das regulações nacionais;
2. Aumentam o *lobby* para mudanças regulatórias, com o álibi da necessidade de padronização e por último;
3. Facilitam os desvios intencionais, por exemplo, com a facilidade de se utilizar *offshoring*, que aumentam as possibilidades de escapar das buscas da regulação e dos reguladores nacionais.

Como poderá ser percebido no desenvolvimento do tópico 4 – Análise de Resultados, as três características apontadas por Muzio et al. (2016) foram utilizadas pelas empresas de construção estudadas e pela própria estatal, majoritariamente considerada vítima das ilegalidades cometidas.

Os processos de contratação da Petrobras estão subordinados as mesmas regras dos processos de compras públicas governamentais, regidos pela Lei de Licitações e Contratos, Lei nº 8.666/93, com algumas pequenas flexibilizações. Sintetizando algumas características desta modalidade de contratação Roberts (2015) aponta que elas são consideradas particularmente vulneráveis a corrupção devido à forte especialização dos participantes, que gera uma barreira de entrada.

O autor acrescenta que os contribuintes estão distantes do contexto, o que diminui a sensação de responsabilidade dos envolvidos nas atividades de compras, devido ao fraco acompanhamento externo. Roberts (2015) explica o interesse pessoal dos três principais participantes: empresários, burocratas e políticos. Os empresários possuem interesse de comprar influência política para obtenção de vantagens futuras. Os políticos dependem do fluxo de recursos para garantir sua própria sobrevivência e sucesso, parte da burocracia age a critério de seus chefes políticos.

A enorme quantidade de escândalos de corrupção que foram descobertos e divulgados recentemente nas obras de grande porte no Brasil, mostraram que o fenômeno também contou com falhas nos controles das organizações para sua execução, a gestão ineficiente possibilitou a institucionalização da corrupção prejudicando a sociedade que

não recebeu os bens que esperava e potencializou a crise econômica (Pereira (2017), dos Santos Nakamura (2018)).

A prevenção e o combate à fraude e a corrupção nas organizações orbitam em torno das discussões, ações e comportamentos em conformidade ou não com as regras de natureza ética – denominado *compliance* (Santos et al., 2010). Os autores apontam que as causas da corrupção estão tanto no contexto, quanto nos indivíduos, sendo difícil identificar o quanto depende de cada um deles, assim, ambos devem ser investigados simultaneamente.

Gabbionetta et al. (2013) relata um caso de ilegalidade corporativa que examinou o contexto institucional em que ocorreram fraudes na Parmalat - empresa Italiana da área de laticínios e alimentos, que nos anos 90 teve uma fase de rápido crescimento, expandindo seus negócios pelo mundo – os autores concluíram que falhas de reguladores no ambiente institucional foram decisivas no processo de implementação e continuidade da ilegalidade por um longo período de tempo, mesmo a empresa sendo acompanhada por reguladores e analistas profissionais.

Os pesquisadores identificaram que o contexto teórico sobre a ilegalidade corporativa converge para três pré-requisitos: a motivação para se envolver na ilegalidade corporativa, a existência de oportunidade para isto ocorrer e o exercício da escolha de explorar esta oportunidade, porém, citando Misangyi, Weaver e Elms (2008) lembram que além destes requisitos, o potencial de influência do contexto institucional deve ser considerado e insistem que qualquer tentativa de entender a corrupção ‘requer o acompanhamento do caminho de como as ordens institucionais influenciam a estrutura cognitiva e o repertório comportamental do ator’.

Gabbionetta et al. (2013) ao dar atenção para a influência institucional sobre a corrupção organizacional, ajudaram a entender como o contexto regulatório, normativo e sócio cognitivo com o qual a instituição está envolvida pode influenciá-la a fazer coisas erradas e como podem durar por longos períodos de tempo, a despeito do escrutínio de reguladores e do mercado financeiro – cuja a responsabilidade é identificar e prevenir estes atos. Castro & Ansari (2017) apontam que a influência do contexto tem sido relativamente posta em segundo plano nas pesquisas sobre mudanças institucionais e que para entender essas mudanças de forma mais abrangente é importante analisar o papel do

contexto na reconfiguração e estruturação do ambiente institucional e no empoderamento ou restrições sobre os agentes envolvidos nestas mudanças.

Courtois & Gendron (2017) reforçam a necessidade de transparência nas informações e do controle social, como alternativa para aperfeiçoamento dos atuais modelos de controle e como forma de garantir o máximo possível que as empresas não se envolvam no cometimento de ações ilegais, para sua própria proteção, visando garantir sua continuidade. Marani et al. (2018) afirmam que para avançarmos na compreensão das práticas de corrupção é importante que valorizemos iniciativas que aprofundem a análise do discurso associado a elas e que os estudos existentes nesse campo são raros.

A excessiva individualização que a literatura sobre fraudes apresenta é criticada por Courtois & Gendron (2017) que apontam a necessária melhoria na qualidade dos controles, apesar de vários pesquisadores tanto em criminologia quanto em psicologia, e mesmo em contabilidade, terem dado atenção para melhorar o entendimento econômico da fraude e da corrupção, tentando encontrar soluções para este problema social, seus resultados têm apresentado lacunas que precisam ser investigadas. Conforme os autores, estas pesquisas têm tratado o fenômeno prioritariamente como um problema de desvio comportamental dos indivíduos, propondo soluções que priorizam o desenvolvimento de dispositivos e regras para regular e restringir tais desvios baseadas em mecanismos de controle interno e aperfeiçoamento de falhas organizacionais descobertas.

Eles afirmam que estes estudos não têm considerado a questão da construção social envolvida nestes contextos. Os autores consideram que nem o ator e nem o contexto, podem ser negligenciados. Propõem assim, uma abordagem que considere que o indivíduo possui o poder de escolher como agir, mas, que também reconheça que o contexto social, econômico e institucional são capazes de influenciar as decisões dos atores e indicam o controle social como um caminho promissor para o combate a comportamentos desviantes.

Neu et al. (2013) analisando a relação entre a contabilidade e redes de corrupção, apresentam uma discussão de como países possuidores de instituições desenvolvidas, como o Canadá e os Estados Unidos, criaram barreiras para conter a corrupção, apontando três exemplos: práticas de controles internos; estabelecimento de limites e regulação sobre as doações para campanhas eleitorais e; proibição de pagamentos de recompensas para políticos e burocratas. Os autores apontam que estas barreiras não foram capazes de

impedirem o jogo de influências e servem de pano de fundo a partir dos quais os atores sociais lutam para acumular e concentrar poder. Acrescentam que o uso colaborativo da contabilidade entre os participantes da rede de corrupção, possibilita transpor as barreiras impostas pelas regras contábeis e ao mesmo tempo os ajuda a organizarem a rede.

A possibilidade de praticar atos sem que esses atos possam ser de alguma forma acompanhados por outros agentes, facilita e incentiva o cometimento de desvios morais. De acordo com Neu et al. (2013), o processo que leva a adoção de comportamentos corruptos é complexo e pouco estudado. Então, entender como se deu o processo de corrupção e quais os aspectos contextuais e individuais foram os propulsores de sua ocorrência, procurando explicar o processo pelo qual indivíduos aderem a práticas de corrupção sob uma perspectiva derivada da literatura sociológica, centrada na noção de indivíduo, é uma lacuna. Especificamente, como as pessoas atuando em ambientes corporativos adotam comportamentos corruptos? Tornando-os praticamente normais.

Courtois & Gendron (2017); Gabbionetta et al. (2013); Neu et al. (2013); Morales et al. (2014); Muzio et al. (2016) são exemplos de pesquisas na literatura contábil voltada ao fenômeno da corrupção que tem dado contribuições, trazendo questionamentos sobre a excessiva ênfase que as pesquisas *mainstream* dão aos controles e punições dos indivíduos, negligenciando outros aspectos do fenômeno que são importantes para sua compreensão de uma forma mais ampla, como os aspectos sociais e históricos. Os pesquisadores analisaram como a literatura de gestão de riscos sobre fraudes se articula, concluíram que a maioria dos trabalhos se apoiam no conceito do triângulo da fraude e suas dimensões.

Para os pesquisadores, essas articulações caracterizam um modelo que individualiza a fraude, enquanto deixa de considerar uma série de mecanismos que poderiam ou deveriam ser usados para o controle de risco organizacional, encobrindo as corrupções organizacionais. Morales et al. (2014) reforçam que a individualização tende a explicar o processo de fraude pelas ações perpetradas pelos indivíduos e as ações das organizações acabam sendo negligenciadas, nas proposições da rede de controle sobre o risco de fraude.

Morales et al. (2014) apresentam evidências da utilização do modelo do triângulo da fraude pelas empresas de auditoria e órgãos reguladores, como sendo o principal instrumento de investigação e entendimento sobre como surgem e como impedir a sua

ocorrência. As experiências dessas instituições no combate à fraude, revelam que o sucesso na redução de perdas com fraudes está embasado em três dimensões, que podem ser efetivamente usadas no controle do risco de fraude. “Um processo efetivo de identificação do risco de fraude inclui avaliação dos incentivos, da pressão e da oportunidade para cometer a fraude” (IIA, AICPA e ACFE, 2008).

Como resultado dessa maneira de enfrentar o problema, as linhas de interpretações sociais e históricas são pouco investigadas (Gabbionetta et al., 2013). Courtois & Gendron (2017); Gabbionetta et al., (2013); Neu et al., 2013; Baucus (1994); Ashforth & Anand (2003); Morales et al. (2014); Muzio et al. (2016) apontam que ampliando o ângulo de visão, o foco sobre a moralidade individual e sobre a responsabilidade organizacional se destacaria muito do ângulo de visão produzida sobre o conceito do triângulo da fraude, predominante entre os profissionais, nos sistemas educacionais e na literatura relacionada aos controles contábeis.

Investigando a contextualização da fraude, Tremblay (2012) afirma que o corrente modo de governança das instituições públicas, baseados na regulação e controle organizacional, pode ser parte do problema. O autor argumenta que os regulados podem adotar novas medidas para conter *gaps* públicos revelados, dirigindo a solução do problema para a responsabilidade individual dos sentenciados, dando uma solução técnica que gera uma falsa impressão de controle. Reforça que esse reacionário modo de governança, largamente praticado na administração pública financeira, pode ser visto como o principal apontamento para responder a opinião pública, enquanto evita significativamente as mudanças institucionais.

No Brasil, os órgãos de auditoria e controle (CGU – Controladoria Geral da União, TCU – Tribunal de Contas da União), que regulam/fiscalizam o setor de infraestrutura pública nacional, não conseguiram identificar/evitar o envolvimento fraudulento das grandes empresas do setor de construção em contratações irregulares - negócios corruptos - com a Petrobras, que somente se tornaram conhecidos após atuação de instituições de investigação criminal (PF – Polícia Federal, MPF – Ministério Público Federal). Além do caso da Petrobras que se tornou público, devem existir muitos outros similares, pois, essas empresas também são contratadas por diversos órgãos e entes públicos, das administrações municipais, estaduais e federal.

Laurinho et al. (2017) sugeriram que para a redução das práticas ilícitas e ineficientes, sejam aplicadas melhores práticas de monitoramento pelos órgãos de controle e a ampliação de ações de transparência pública que beneficiariam os processos de licitações, especialmente em municípios mais pobres, onde a prática do clientelismo ocorre com maior frequência. Estas medidas serviriam como fator indutor para melhoria da gestão pública.

As relações entre as variáveis “economia, política e corrupção” foram discutidas por Pereira (2017) que argumentou sobre a existência de uma estreita conexão entre elas; a má gestão pública com controles insuficientes e a tolerância à corrupção que contribuíram para a queda acentuada do desempenho econômico e provocou efeitos perversos que resultaram na deterioração das finanças pública. Entre os efeitos perversos desta crise estão a enorme taxa de desemprego e a deterioração das contas pública que estão impondo a necessidade da adoção de reformas estruturais no país.

Nakamura (2018) apresenta um relato atual da corrupção no setor de infraestrutura brasileiro, afirma que as obras de infraestrutura pelos elevados valores envolvidos e pelo longo prazo de execução, favorecem o surgimento de comportamentos corruptos entre agentes públicos e privados. Além disso, as obras públicas de infraestrutura têm perdido a credibilidade, visto que, para criar oportunidades de desvios de dinheiro, é comum a realização de obras públicas irrelevantes, caras e que em nada contribuem para o interesse público, os denominados ‘elefantes brancos’.

De acordo com Nakamura (2018), a corrupção provoca a inibição de investimentos privados idôneos, visto que aumenta os custos dos investimentos e traz insegurança jurídica. O autor conclui que o combate à corrupção no Brasil não tem se mostrado eficaz, por estar centrado somente na punição, não havendo meios de prevenir a ocorrência dos desvios éticos dos agentes estatais. Sugere como solução, o aperfeiçoamento das instituições estatais, punições mais severas aos agentes corruptos, aperfeiçoamento do sistema de financiamento de campanhas eleitorais, vedações de indicações políticas para cargos administrativos, melhorias na remuneração dos agentes estatais e uma mudança no padrão ético da sociedade brasileira.

Campos e Pereira (2016) contribuem para a discussão sobre as consequências da corrupção para o crescimento econômico; os autores realizaram um estudo comparativo entre a corrupção e a ineficiência dos gastos públicos, utilizando um modelo de equilíbrio

geral calibrado para o Brasil. Os resultados apresentados reforçam que a eliminação tanto da corrupção, quanto da ineficiência causariam um significativo aumento de bem-estar, porém, eliminando somente a corrupção, o efeito no bem-estar é adverso, indicando que a corrupção estaria de alguma forma corrigindo distorções na economia, supõem que as ineficiências seriam com relação a alocação de recursos.

Os investigadores acima realizaram um teste utilizando como ilustração a política de flexibilização de normas adotadas para as contratações das obras da copa do mundo e das olimpíadas, permitidas pela Lei nº 12.462, com a implementação do Regime Diferenciado de Contratação – RDC, que aumentou a discricionariedade dos agentes públicos e possibilitaram o aumento da agilidade na execução das contratações, por um lado e, facilitaram as possibilidades de corrupção, pelo outro, gerando um *tradeoff* entre políticas de redução de ineficiências e o risco de aumento de corrupção. Campos e Pereira (2016) concluíram que poderia haver um ganho de bem-estar para o agregado da economia, mas uma retração nas trajetórias de crescimento do produto e investimento.

A RCO – Revista de Contabilidade e Organizações, de forma similar aos periódicos internacionais citados anteriormente, publicou uma edição especial sobre o tema ‘Fraudes e Corrupção: o que a Contabilidade tem a dizer’, em que foi destacado pelos editores (Ribeiro et al., 2019) que, devido à baixa operacionalização da contabilidade na temática de corrupção, existe espaço para desenvolvimento de pesquisas que aprofundem seu papel, dado a existência de questões inexploradas neste assunto e apontam que trabalhos futuros podem direcionar esforços no aprofundamento do papel da contabilidade, seja como mecanismo de controle ou como instrumento na estratégia de facilitação de más práticas.

A Contabilidade como uma linguagem de comunicação foi utilizada pelas empresas analisadas para as ajudar a criarem uma boa imagem junto a seus *stakeholders*, ao comparar-se o tipo e a qualidade das informações divulgadas pelas empresas de construção envolvidas no caso de corrupção da Lavajato percebemos a existência de enormes contradições entre o que era informado e o que de fato era feito pelas companhias.

Nos documentos oficiais de comunicação das empresas com a sociedade, sempre eram apresentadas diversas ações sociais, buscando criar uma aparência de que as empresas envolvidas eram socialmente responsáveis, o que se mostrou ser frontalmente

contraditório com a descoberta de suas práticas de corrupção, além de outros comportamentos indesejáveis, como evasão fiscal.

A divulgação cerimonial de práticas socialmente responsáveis ajudou estas empresas na criação de uma impressão positiva sobre sua imagem junto à sociedade. Nos Relatórios da Administração as empresas se apresentavam como preocupadas com questões ambientais, com o desenvolvimento sustentável e social junto as comunidades em que atuam. Porém, paralelamente participavam de arranjos corruptos com as demais grandes empresas do setor e faziam alianças com políticos influentes procurando garantir suas posições de liderança e altas margens de lucro em suas operações, a despeito de trabalharem de forma eficiente.

Procurando explorar as lacunas deixadas pelas pesquisas baseadas nos aspectos do triângulo da fraude, que priorizam a responsabilização de indivíduos, dando pouca atenção ao contexto histórico, para a construção social e para a atuação em rede, este trabalho adota uma perspectiva institucional sociológica para examinar o desenvolvimento das ilegalidades corporativas, focando sobre o uso da contabilidade como mecanismo para institucionalização de ilegalidades corporativas e na atuação em rede dos fraudadores, bem como na influência do contexto histórico e social para a viabilização das irregularidades organizacionais.

A abordagem adotada nos editoriais e artigos citados propondo a busca da expansão das perspectivas de investigação sobre as ilegalidades corporativas, foi perseguida para construção desta tese; procurando ampliar as possibilidades de estudos na área contábil, foram utilizados vários tipos de documentos como fonte de dados e de evidências, explorando o contexto histórico e a construção social que possibilitou a existência de um enorme escândalo de corrupção por um longo período de tempo, com sérias consequências para a sociedade.

Combinando os conhecimentos teóricos aqui apresentados com a aplicação no caso concreto de corrupção da Lavajato, especificamente com relação ao envolvimento das maiores construtoras que lideravam o cartel de obras públicas, procuramos mostrar como as práticas contábeis (intraorganizacional) das empresas de construção colaboraram para legitimação da corrupção organizacional que foram institucionalizadas no setor de obras públicas brasileiro (extraorganizacional), entre outros mecanismos foram utilizados práticas contábeis que não refletiam e estavam dissociadas da realidade dos fatos,

podendo ser entendidas como um exemplo de *decoupling*, as demonstrações financeiras dessas empresas em relação ao seu real desempenho econômico.

Para isso, desenvolveu-se um estudo multi-casos apoiado conjuntamente pelos conceitos da Teoria Institucional e da Dependência de Recursos, tendo como referência principal Oliver (1991) que desenvolveu uma estrutura conceitual sobre processos de adaptação estratégica de organizações sob influência de pressões institucionais – internas e externas. O caso empírico é sobre a corrupção em que se envolveram os dirigentes das principais empresas do Cartel de Obras Públicas no âmbito da Operação Lavajato, que é apontada pelo MPF, como o maior escândalo de corrupção do Brasil até o presente momento.

Com esta abordagem, procuramos responder como uma prática socialmente ilegítima (corrupção), foi institucionalizada nas organizações, investigou-se como práticas não legitimadas na sociedade foram institucionalizadas nas empresas. Quais foram os fatores determinantes das irregularidades organizacionais cometidas? Identificou-se a opacidade contábil como uma parte importante da explicação desse fenômeno. Assim acredita-se que tenha se atingido contribuições legítimas à melhora do entendimento desse fenômeno e conseqüentemente sugestões para sua minimização. Na próxima seção são explorados empiricamente estes aspectos para o caso

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Os procedimentos metodológicos utilizados para se atingir os objetivos propostos e responder à questão de pesquisa são apresentados neste capítulo. A viabilidade e o caráter científico da pesquisa são demonstrados com a apresentação dos procedimentos metodológicos utilizados para ligar a teoria adotada aos fatos observados, que se pretende explicar, através da indicação dos caminhos percorridos pelo pesquisador para estabelecer esta relação; com a delimitação dos métodos utilizados, fica caracterizada a viabilidade da pesquisa e conseqüentemente, o seu caráter científico. Conforme Yin (2005), dividiu-se a descrição dos procedimentos metodológicos nas seguintes partes:

- i. Especificação do problema e desenho da pesquisa;
- ii. Apresentação dos casos selecionados para estudo ;

- iii. Coleta e tratamento dos dados; e
- iv. Análise dos casos a partir da lente teórica adotada.

3.1.ESPECIFICAÇÃO DO PROBLEMA E DESENHO DA PESQUISA

Considerando os objetivos e a forma que abordou-se o problema de pesquisa, classifica-se esta como descritiva. A pesquisa tem o propósito de analisar os fatores institucionais determinantes do processo de institucionalização das ilegalidades corporativas e as respostas estratégicas organizacionais (Oliver, 1991), adotadas pelas grandes construtoras brasileiras, que viabilizaram o processo nos contratos de obras públicas, a partir das perspectivas da teoria institucional e da dependência de recursos. As pesquisas descritivas procuram identificar e compreender os fatos e fenômenos sem neles interferir ou manipular. Entre as modalidades de pesquisas descritivas, tem-se os estudos de casos, abordagem adotada nesta pesquisa, elas demandam que o pesquisador obtenha informações que descrevam de forma aprofundada e contextualizada o fenômeno, com vistas a revelar um significado ainda não explorado.

A busca por informações realizou-se sob uma orientação qualitativa, escolheu-se essa modalidade de pesquisa pois deseja-se ‘descobrir relações profundas entre os elementos e processos’ (Gonçalves e Meirelles, 2004). A decisão por uma pesquisa qualitativa também considerou o caráter descritivo e o desejo de se desenvolver um entendimento do fenômeno como um todo. Inicialmente realizou-se um mapeamento do fenômeno da corrupção em organizações, buscando por pesquisas interpretativas recentes que relacionassem o fenômeno com o papel institucional dos controles contábeis. A discussão sobre as limitações dos controles baseados na teoria do triângulo da fraude, como barreira à corrupção, por não considerarem a influência do ambiente institucional (relações próximas entre empresários e políticos) e do contexto histórico e social (patrimonialismo, coronelismo) como fatores catalizadores da criação de condições favoráveis ao surgimento e aperfeiçoamento dos métodos corruptos, apresentados nas seções anteriores, são o resultado desse mapeamento inicial.

A partir desse levantamento decidiu-se pela realização de um estudo de multicasos sobre a corrupção nos contratos da Petrobras que durou pelo menos de 2004 a 2014,

portanto dez anos, em que se envolveram um grupo de empreiteiras privadas, na condição de fornecedores e de outro a Petrobras - contratante, estatal petrolífera brasileira. Conforme (Yin, 1998; 2005), o método de estudo de caso é adequado quando se procura responder perguntas do tipo “como e porque”, quando existe pouco ou não existe controle sobre os eventos e/ou porque os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos, em especial, quando o foco das investigações é empírico e sobre fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real. O pesquisador também considera ser apropriado o uso de estudos de caso, quando as pesquisas envolvem o processo histórico e quando o fenômeno em investigação é empírico, o que é o caso deste estudo, por permitem que o pesquisador observe o processo como ele ocorreu.

A pesquisa qualitativa que foi desenvolvida utiliza os registros publicamente disponibilizados das investigações da Operação Lavajato, iniciada em 2014, os dados e informações coletados em pronunciamentos dos dirigentes no decorrer de seus depoimentos, junto à Justiça Federal e nos Relatórios da Administração das empresas: Construtora Norberto Odebrecht - CNO, Construtora Andrade Gutierrez - CAG, Construtora Camargo Corrêa - CCC e Construtora OAS.

Além disso, coletou-se informações nos documentos de acusação do MPF, na sentença da Justiça Federal e em notícias relacionadas ao Caso Lavajato divulgadas pela imprensa especializada em negócios, os dados possuem formatos variados e para sua análise foram organizados e agrupados utilizando metodologia de codificação. A argumentação se apoia na análise do ambiente institucional, social e histórico, em que estas empresas estão envolvidas e nas escolhas estratégicas dos principais agentes envolvidos.

A abordagem qualitativa se justifica por ser a mais adequada para atingimento dos objetivos propostos. À metodologia utilizada em pesquisas qualitativas não se aplica mensurações, elas demandam descrição, compreensão, interpretação e análise dos fatos e fenômenos de maneira qualitativa, tornando mais adequado a utilização de análises do conteúdo dos diversos documentos, entrevistas e observação das ações dos principais participantes do fenômeno em estudo. Para compreensão do processo de institucionalização das ilegalidades nas contratações de obras públicas, realizou-se uma análise dos fatos e evidências baseados nas respostas estratégicas adotadas pelas empresas envolvidas frente as mudanças institucionais que surgiram nos modelos de contratações públicas no período.

Institucionalistas como Suddaby e Greenwood apontam a necessidade de se incorporar métodos interpretativos na busca pelo entendimento dos aspectos ideológicos existentes nas instituições, devido os métodos interpretativos considerarem as formas subjetivas de atuação dos atores, o que pesquisas estritamente positivistas são incapazes de alcançar. Eles reforçam também a conveniência de se balizar por estudos de casos produzidos previamente.

Nesta tese procurou-se encontrar respostas e entender de forma profunda os principais mecanismos que propiciaram a ocorrência de ilegalidades nas empresas do setor de obras públicas, o fenômeno possui muitos aspectos a serem considerados, dentre eles, os de maior relevância provavelmente sejam sua contemporaneidade em relação aos impactos sobre a sociedade. Considerando estas características, a opção por uma abordagem via estudo de casos se justifica, conforme (Yin, 2005), por permitir que sejam feitas considerações detalhadas sobre o fenômeno em estudo. Aspectos que uma abordagem exclusivamente histórica não conseguiria explicar em profundidade devido a característica retrospectiva desta abordagem e a prioridade da pesquisa estar em estudar uma situação da vida contemporânea real. Alinhado com este entendimento consideramos que uma abordagem de levantamento de dados nos traria uma visão panorâmica sobre o caso, porém, não permitiria o aprofundamento pretendido.

A lógica adotada, análise de quatro empresas (CNO, CAG, CCC e OAS) envolvidas nas ilegalidades das contratações com a Petrobras é a de replicação em oposição a da amostragem. A lógica da replicação é análoga aquela utilizada em experimentos múltiplos (Yin, 2005). Cada uma das empresas envolvidas foi considerada um estudo de caso, de modo a verificar se individualmente as empresas apresentam as mesmas características, produzindo assim, evidências sobre os casos, que aperfeiçoarão nosso entendimento sobre o problema das ilegalidades corporativas. Posteriormente, nas análises serão realizadas comparações dos casos sob a lógica de uma mesma lente teórica.

Uma análise comparativa dos estudos de casos múltiplos tende a possuir maior poder de explicação quando comparados com estudos de casos únicos (Yin,2005), a despeito de esses revelarem aspectos inestimáveis. A realização de estudos de casos múltiplos pressupõe controle do processo, desde a preparação até a elaboração das conclusões. A figura 1 apresenta as etapas compreendidas em estudos multicaseos.

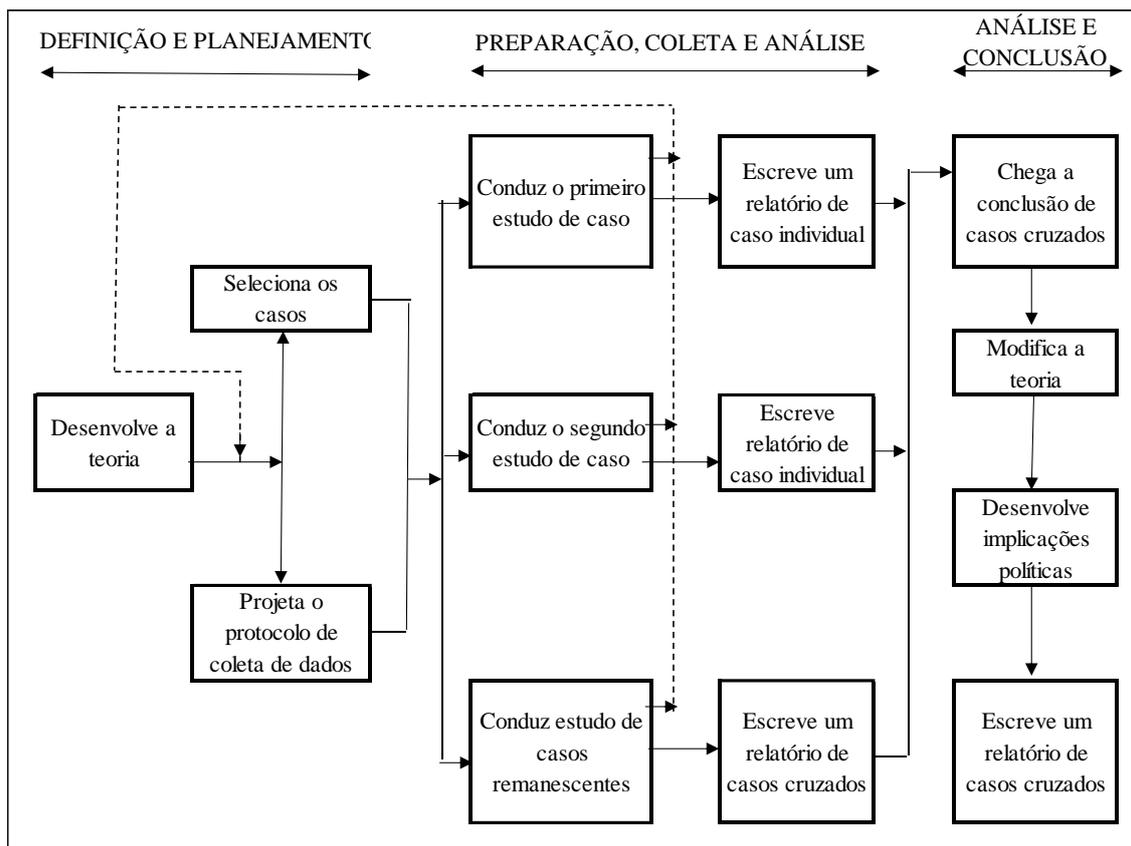


Figura 1 - Etapas da análise multicase

Fonte: Yin (2005)

As etapas para a realização de um estudo de casos múltiplos, a partir do desenvolvimento do estudo teórico, com o objetivo de se obter um relatório final são apresentadas na figura 1. A partir da teoria e do objeto de pesquisa se realizou a seleção dos casos e a elaboração do protocolo de pesquisa.

O autor realizou concomitantemente com a fase de coleta de dados novos estudos teóricos, o que propiciou o amadurecimento da abordagem sobre o fenômeno em análise. Na Análise de Resultados são apresentados os relatórios elaborados de forma individualizada para cada empresa, em seguida apresenta-se uma análise conjunta e as conclusões da pesquisa, que serão apresentadas em um relatório nas considerações finais, conforme metodologia desenvolvida por Yin (2005).

As questões de pesquisa cuidam do relacionamento entre organizações do setor de obras públicas que propiciaram a institucionalização de práticas ilegais nas contratações de obras e serviços da Petrobras, para responder a estas questões foi necessário coletar informações diretamente das organizações envolvidas, afim de obter informações acuradas acerca das suas parcerias intraorganizacionais (Yin, 2005).

Este autor apresenta os cinco componentes especialmente importantes de um projeto de pesquisa para estudos de caso: “ (i) as questões da pesquisa; (ii) suas proposições, se houver; (iii) sua(s) unidade(s) de análise; (iv) a lógica que une os dados às preposições; e (v) os critérios para se interpretar as descobertas” (p.42).

Baseado nos componentes apresentados pelo autor e no referencial teórico, este estudo de caso múltiplo está organizado da seguinte forma:

Questões de Pesquisa

- 1) Como se caracteriza o contexto ambiental do setor de obras públicas, considerando os três níveis: internacional, nacional e em empresas estatais, no período de 1985-2015?
- 2) Como as empreiteiras brasileiras conseguiram expandir seus negócios em vários países periféricos? As ilegalidades por trás da expansão dos negócios das empreiteiras brasileiras.
- 3) Como os fatores institucionais (causa, agentes, conteúdo, controle e contexto) possibilitaram a institucionalização da prática de corrupção, no setor de obras públicas em empresas estatais, no Brasil, nos períodos identificados?
- 4) Quais as respostas estratégicas das grandes construtoras às mudanças institucionais no campo organizacional de contratações de obras públicas?
- 5) Como ocorreu a dinâmica do processo de institucionalização da corrupção nas obras públicas, na estatal Petrobras, nos períodos identificados?
- 6) Em que medida a dinâmica de institucionalização da corrupção evidencia limites das instituições responsáveis pelo controle/regulação do setor?

No topo da Figura 2 – abaixo – apresenta-se a questão geral da pesquisa e em seguida suas proposições, elas se relacionam com os objetivos da pesquisa, ajudando a determinar o método adequado a ser adotado, que nesta pesquisa será um estudo de caso múltiplo. Yin (2005) atribui maior validade externa aos estudos de casos múltiplos, por possibilitarem a generalização analítica pela execução da replicação teórica ou literal dos achados nos casos adicionais. O autor também aponta como fator favorável à generalização a existência de proposições teóricas ou de uma teoria suporte.

Questão de Pesquisa	
Quais foram os fatores determinantes e os mecanismos utilizados no processo de adoção e legitimação de práticas de ilegalidades corporativas nos contratos de obras públicas?	
Proposição 1	Proposição 6
Quanto menor o grau de legitimidade percebido no modelo de contratação, maior a probabilidade de utilização de estratégias que influenciem a adoção de práticas de ilegalidades corporativas	Quanto maior o grau de restrições quanto à autonomia organizacional imposta pelas regras de contratações públicas, maior a probabilidade de utilização de estratégias que influenciem a adoção de práticas de ilegalidades corporativas
Proposição 2	Proposição 7
Quanto menor o grau de eficiência percebido no modelo de contratação, maior a probabilidade de utilização de estratégias que influenciem a adoção de práticas de ilegalidades corporativas	Quanto menor o grau de coerção legal para a adoção das normas atinentes ao modelo de contratação de obras públicas, maior a probabilidade de utilização de estratégias que influenciem a adoção de práticas de ilegalidades corporativas
Proposição 3	Proposição 8
Quanto menor o grau de multiplicidade dos agentes que atuam no setor, maior a probabilidade de utilização de estratégias que influenciem a adoção de práticas de ilegalidades corporativas	Quanto menor o grau de divulgação das informações sobre os contratos públicos, maior a probabilidade de utilização de estratégias que influenciem a adoção de práticas de ilegalidades corporativas
Proposição 4	Proposição 9
Quanto maior o grau de relacionamento pessoal com os agentes políticos que demandam recursos, maior a probabilidade de utilização de estratégias que influenciem a adoção de práticas de ilegalidades corporativas	Quanto menor o nível de incerteza no ambiente organizacional, maior a probabilidade de utilização de estratégias que influenciem a adoção de práticas de ilegalidades corporativas
Proposição 5	Proposição 10
Quanto menor o grau de consistência entre as normas dos modelos de contratação de obras públicas, maior a probabilidade de utilização de estratégias que influenciem a adoção de práticas de ilegalidades corporativas	Quanto menor o grau de interconectividade no ambiente institucional dos contratantes, maior a probabilidade de utilização de estratégias que influenciem a adoção de práticas de ilegalidades corporativas

Figura 2 - Proposições da Pesquisa

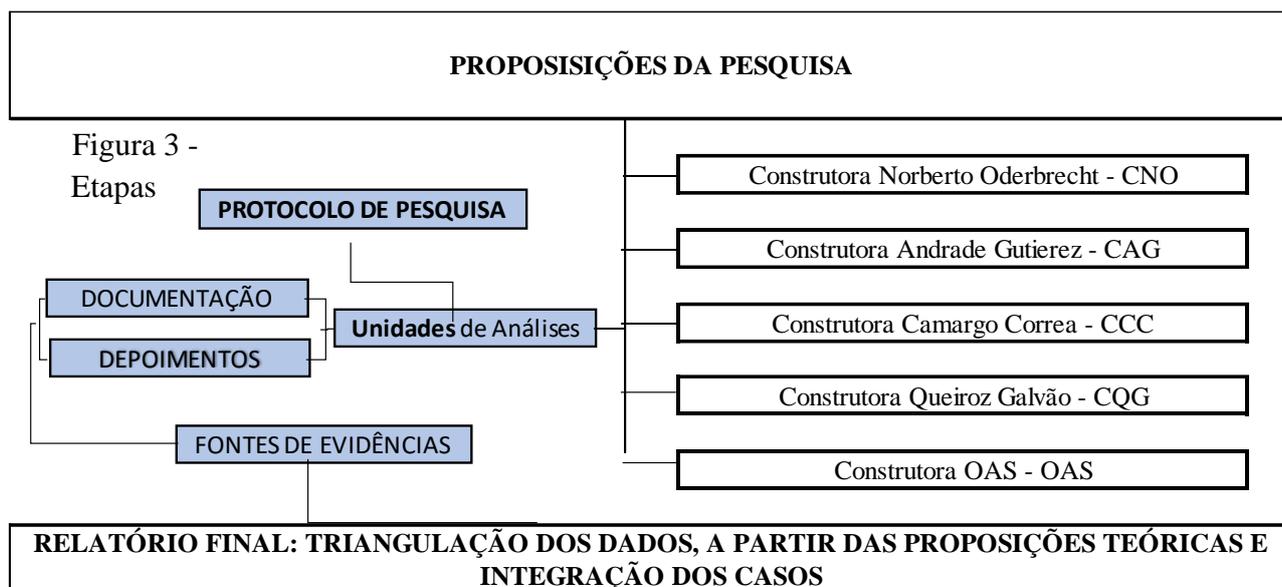
Fonte: Adaptado de Oliver, 1991.

Seguindo estes apontamentos, argumentá-se que às proposições detalham o objeto de pesquisa, sinalizando o caminho a ser seguido e com isso facilitam a coleta de dados. Esclarece-se que as dez (10) proposições elencadas na Figura 2, foram elaboradas a partir das dimensões/fatores institucionais (causa, agentes, conteúdo, controle, contexto) e seus correspondentes fatores preditivos (legitimidade-eficiência; multiplicidade-dependência; consistência-restrição; coerção legal - difusão voluntária; incerteza-interconectividade) propostos por Oliver (1991), visando detectar-se as respostas estratégicas e o grau de

conformidade ou resistência organizacional às pressões institucionais enfrentadas pelas organizações.

A partir do suporte teórico apresentado no item 2.3 – Ilegalidades Corporativas e Escolhas Estratégicas, a abordagem adotada procura verificar se o modelo de Oliver (1991) com sua multiplicidade de estratégias, que prevê cinco respostas estratégicas: aquiescer, negociar, esquivar, desafiar e manipular, é suficientemente capaz de explicar as escolhas estratégicas em um ambiente altamente institucionalizado, pois são anos das mesmas práticas de ilegalidades cometidas pelas construtoras do cartel em desvios de obras da Petrobras, com atores e stakeholders diferentes, que se tornaram sistêmicas.

As demais partes da metodologia da pesquisa são detalhadas nas próximas seções, como apresentado na Figura 3.



empreendidas na pesquisa

Fonte: Elaboração própria a partir de Yin (2005)

3.2. APRESENTAÇÃO DOS CASOS SELECIONADOS PARA ESTUDO

Para uma adequada apresentação dos estudos de casos, tornam-se necessárias ao menos o cumprimento de dois requisitos:

- (i) definição dos casos de estudo e

(ii) delimitação do campo de pesquisa.

Estes itens serão apresentados na sequência, reforça-se novamente que, na abordagem por estudos de casos, cada unidade de análise deve ser compreendida como elementos que propiciam generalizações analíticas em que se generalizam teorias através das proposições teóricas, e não como unidades de amostragem que possibilitam generalizações estatísticas (Yin, 2005).

3.2.1. Definição dos casos de estudo

Durante o estudo das ilegalidades cometidas nas contratações de obras públicas no âmbito da Operação Lavajato, percebeu-se que embora em alguns aspectos o caso possibilite a investigação como um caso único (como um processo), existem outros aspectos e particularidades cometidas pelas empresas de forma independente que indicam a necessidade de uma abordagem individualizada, o que favoreceu para que cada empresa fosse investigada como um estudo de caso individual, e o estudo como um todo, abordado em um estudo de casos múltiplos. A abordagem por casos múltiplos que esperam resultados similares ou divergentes a depender do caso, é consistente e válida para Yin (2005).

O pesquisador aponta que cada caso deve servir a um propósito dentro do escopo global da investigação, esclarecendo que a lógica a ser seguida nos estudos de casos múltiplos é a da replicação, semelhante a lógica de experimentos múltiplos e não a lógica da amostragem, isto é, de respondentes múltiplos como em um levantamento ou de múltiplos objetos dentro de um único experimento. Assim, o pesquisador afirma que a lógica implícita em um estudo de casos múltiplos prevê que cada caso deve ser cuidadosamente selecionado de forma a:

- (a) Prever resultados semelhantes (replicação literal); ou
- (b) Produzir resultados contrastantes por razões previsíveis (replicação teórica).

Visando garantir a confiabilidade da pesquisa desenvolveu-se um protocolo de estudo de caso apresentado no subitem 3.3.2. Esse protocolo utiliza as Proposições da Pesquisa – Figura 2, que foram elaboradas com base nas hipóteses de predição das respostas estratégicas propostas por Oliver (1991). Aplicou-se o citado protocolo a cada unidade de análise, de forma a promover uniformidade na abordagem dos casos em

análise. Yin (2005) considera essencial a elaboração de tal protocolo, nos estudos de casos múltiplos.

Esta pesquisa adotou como unidade de análise as quatro principais construtoras que lideraram o cartel de obras públicas na Petrobras, as componentes do que ficou conhecido como o ‘Club Vip’ e como empresas irmãs, pela sua suposta atuação conjunta, são elas: Construtoras Norberto Odebrecht - CNO, Camargo Corrêa - CCC, Andrade Gutierrez – CAG e OAS, estas empresas eram as maiores construtoras brasileiras na época da descoberta do escândalo de corrupção da Lavajato.

3.2.2. Delimitação dos Casos

Segundo Yin (2005), nesta seção procura-se determinar o escopo da coleta de dados e, dessa forma, diferenciar os dados que compõem o fenômeno em estudo daqueles externos a ele ou pertencentes ao contexto.

O campo de estudo considerado é o de contratos de obras públicas, sendo delimitado pelas relações entre a empresa estatal Petrobras e as principais empreiteiras de obras prestadoras de serviços como sujeitos ou fenômeno a ser analisado, a partir das lentes teóricas adotadas neste estudo, institucional e dependência de recursos. Os depoimentos à Justiça Federal e delações premiadas firmadas junto ao Ministério Público Federal são as principais fontes de evidências consideradas com o objetivo de detectar os fatores determinantes das ilegalidades e as respostas estratégicas adotadas pelos principais controladores das empresas envolvidas no processo de adoção das ilegalidades corporativas descobertas pela Polícia Federal e Ministério Público Federal.

Nas próximas subseções são apresentadas a estrutura básica das empresas objeto deste múltiplo estudo de casos, as construtoras: CCC; CNO; CAG e OAS. Estas empresas foram as principais envolvidas no escândalo de corrupção da Lavajato. A adoção de análise dos vídeos dos depoimentos e de outros documentos de investigação do caso, se justifica por se tratarem de fontes confiáveis de informação. Considera-se que no decorrer das investigações e nos depoimentos, os envolvidos prestaram informações que provavelmente não forneceriam numa entrevista a um pesquisador interessado no caso, devido ao fato dos envolvidos estarem interessados em ocultar as informações e não em as divulgar, como em Neu (2013) e Courtois e Gendron (2017).

3.2.2.1. Estrutura Construtora Norberto Odebrecht - CNO

No Relatório da Administração de 2014, último ano em que os nomes dos principais gestores denunciados na operação Lavajato aparecerem na Estrutura da Organização, a holding foi apresentada com 15 unidades de negócios, deste total 5 unidades de negócios atuam no setor de engenharia e construção; no setor imobiliário – uma unidade; no setor de investimentos em infraestrutura e energia – 4 unidades de negócios e 4 unidades de negócios atuam na indústria.

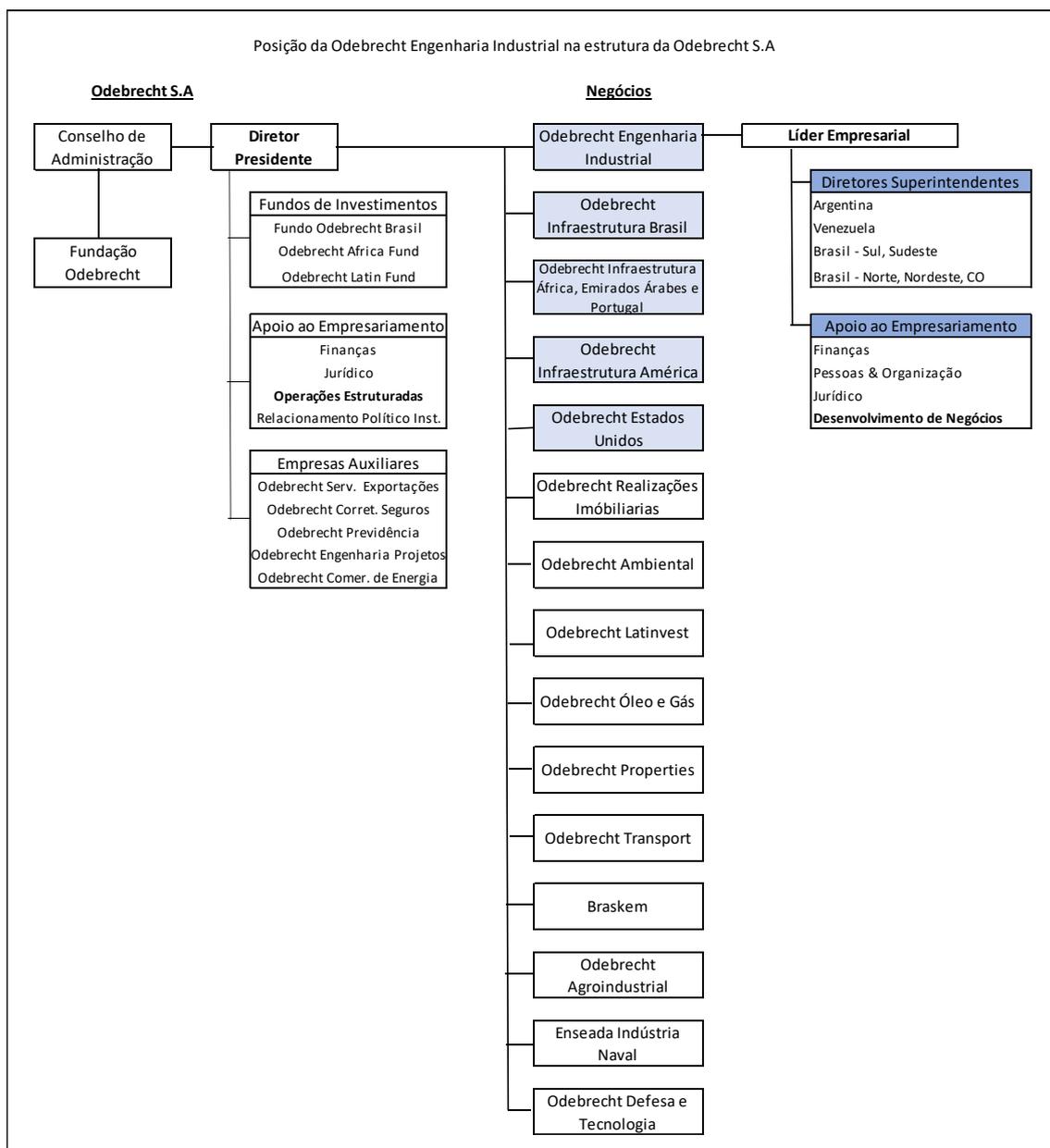


Figura 4 - Posição da Odebrecht Engenharia na estrutura da Odebrecht S.A

Fonte: Adaptado do Relatório Anual da Odebrecht S/A de 2014.

A Construtora Norberto Odebrecht – CNO, é a pessoa jurídica que consolida os resultados das seguintes unidades de negócios: Odebrecht Engenharia Industrial, Odebrecht Infraestrutura Brasil, Odebrecht Infraestrutura – África Emirados Árabes e Portugal, Odebrecht Infraestrutura América Latina e Odebrecht Estados Unidos. A Figura 3 apresenta a estrutura organizacional básica da Odebrecht S/A, além de uma abertura das áreas que compõem a Presidência e a unidade de negócios de Engenharia Industrial.

Estas eram as áreas na Odebrecht, em que trabalhavam os gestores responsáveis por realizarem, tanto os negócios lícitos, quanto os ilícitos junto a Petrobras. Subordinada ao Diretor Presidente, encontra-se uma área responsável pelo Apoio ao Empresariamento que, por sua vez, dividia-se nas especialidades: Finanças, Jurídico, Relacionamento Político Institucional e Operações Estruturadas. O Setor de Operações Estruturadas tinha a responsabilidade de realizar e organizar todos os pagamentos ilícitos da organização, curiosamente compunha formalmente a hierarquia da empresa.

Cada unidade de negócios possuía um Líder Empresarial, detentor de autonomia na gestão do negócio, pois, era o principal responsável pelos resultados e representava a organização junto à clientes e fornecedores. D2CNO apontou que subordinados ao Líder Empresarial existiam alguns Diretores de Operações, esses executavam as obras e geravam os resultados e, existia também uma área responsável pelo Apoio ao Empresariamento, onde eram alocados os setores de Finanças, Jurídico, Pessoas & Organização e Desenvolvimento de Negócios. A área de Desenvolvimento de Negócios era a responsável pelo relacionamento com clientes, no caso em estudo era responsável pelo relacionamento com a Petrobras e com outras empresas do cartel.

Conforme declarações de D1CNO e D2CNO, o Diretor Presidente tratava do relacionamento da organização em um nível mais amplo, normalmente com os líderes políticos dos partidos mais influentes do país e também com os dirigentes da Petrobras de uma forma mais global. Os principais envolvidos com os processos de contratação de obras e serviços de engenharia da estatal, eram o Líder Empresarial da unidade de negócios de Engenharia Industrial e os responsáveis pela área de Desenvolvimento de Negócios.

A área de Operações Estruturadas, que na Figura 3 aparece subordinada ao Diretor Presidente, dava o apoio financeiro, viabilizando os pagamentos ilícitos demandados pelos Líderes Empresariais. Por isso, entre os depoimentos que foram

transcritos e analisados encontram-se também os de gestores desta área da Organização Odebrecht.

No caso da CNO, existe uma particularidade com relação ao relacionamento com a Petrobras. O grupo possui uma empresa em sociedade com a Petrobras, a Braskem. Assim, também analisaram-se os Relatórios Anuais da Braskem que é uma empresa de capital aberto, controlada pela Odebrecht e maior empresa do grupo. A Petrobras é sócia da Odebrecht na Braskem (sendo que a Odebrecht possui o controle com aproximadamente 50,11% e a Petrobras possui 47,03% das ações da Braskem (RA - Braskem,2018), que também envolveu-se diretamente no caso de corrupção. A Odebrecht é uma empresa familiar de capital fechado e a Braskem é uma empresa de capital aberto com ações listadas na Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros de São Paulo (BM&FBOVESPA). A CNO e a Braskem são as maiores empresas do grupo e que também, baseados em nossas evidências, foram as que mais se envolveram no Caso Lavajato.

Após leitura do material coletado, identificou-se como o grupo Odebrecht se relaciona de forma ampla com governos (um tipo de cliente muito importante para o grupo), financiando campanhas políticas eleitorais e recebendo financiamentos subsidiados de bancos públicos.

O grupo sempre soube se posicionar no contexto histórico e político brasileiro, o que ajudou seu crescimento deste a metade do século passado de forma constante, sempre atuando próximo dos grupos detentores do poder. A título de exemplo, quando o Brasil passou pelo governo militar, a Odebrecht procurava atender suas demandas, inclusive iniciando o seu processo de internacionalização a partir da América do Sul e África (Campos, 2014). No início dos anos 2000, quando ocorreu uma mudança política no comando do país, com o governo sendo assumido pelo PT – Partido dos Trabalhadores, da mesma forma, a Odebrecht esteve sempre atuante, presente e influente. Fez parte do grupo de empresas que mais receberam recursos do Governo, compondo o grupo de empresas brasileiras que ficou conhecido como as ‘Campeãs Nacionais’, que se beneficiaram com a política de financiamentos a juros subsidiados implantada pelo BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Almeida et al., 2014; Lazzarini et al., 2015).

3.2.2.2. Estrutura Construtora Camargo Correa - CCC

Segundo o Relatório da Administração (2011) da holding Camargo Corrêa, além das áreas de apoio à presidência do grupo, a estrutura da organização era composta por 17 empresas, e entre essas, a Construtora Camargo Corrêa (CCC), a empresa que iniciou todo o conglomerado. A Figura 4 ilustra a estrutura organizacional básica do grupo e, com relação à divisão de Engenharia e Construção apresenta um detalhamento com as empresas que a compõem: Camargo Corrêa Energia e Construções, líder mundial na construção de hidrelétricas; Camargo Corrêa Óleo e Gás; Camargo Corrêa Infraestrutura; Camargo Corrêa Construções Industriais e Construções e Comércio Camargo Corrêa.

Das empresas do grupo, a Camargo Corrêa Óleo e Gás era a empresa que mais se relacionava com a Petrobras, ela foi responsável pelas obras da RNEST, REVAP entre outras obras da Petrobras. Assim, os três depoimentos que forneceram evidências e esclarecimentos referentes a forma de participação do grupo Camargo Corrêa no esquema de corrupção, são dos diretores da Camargo Corrêa Óleo e Gás, do Diretor Superintendente que era o responsável máximo da unidade de negócios e dos diretores das áreas comercial e de operações. Transcreveu-se também os depoimentos e delações dos diretores da Setal Oil&Gas, pois esta empresa foi a principal parceira da Camargo Correa nos casos em análise.

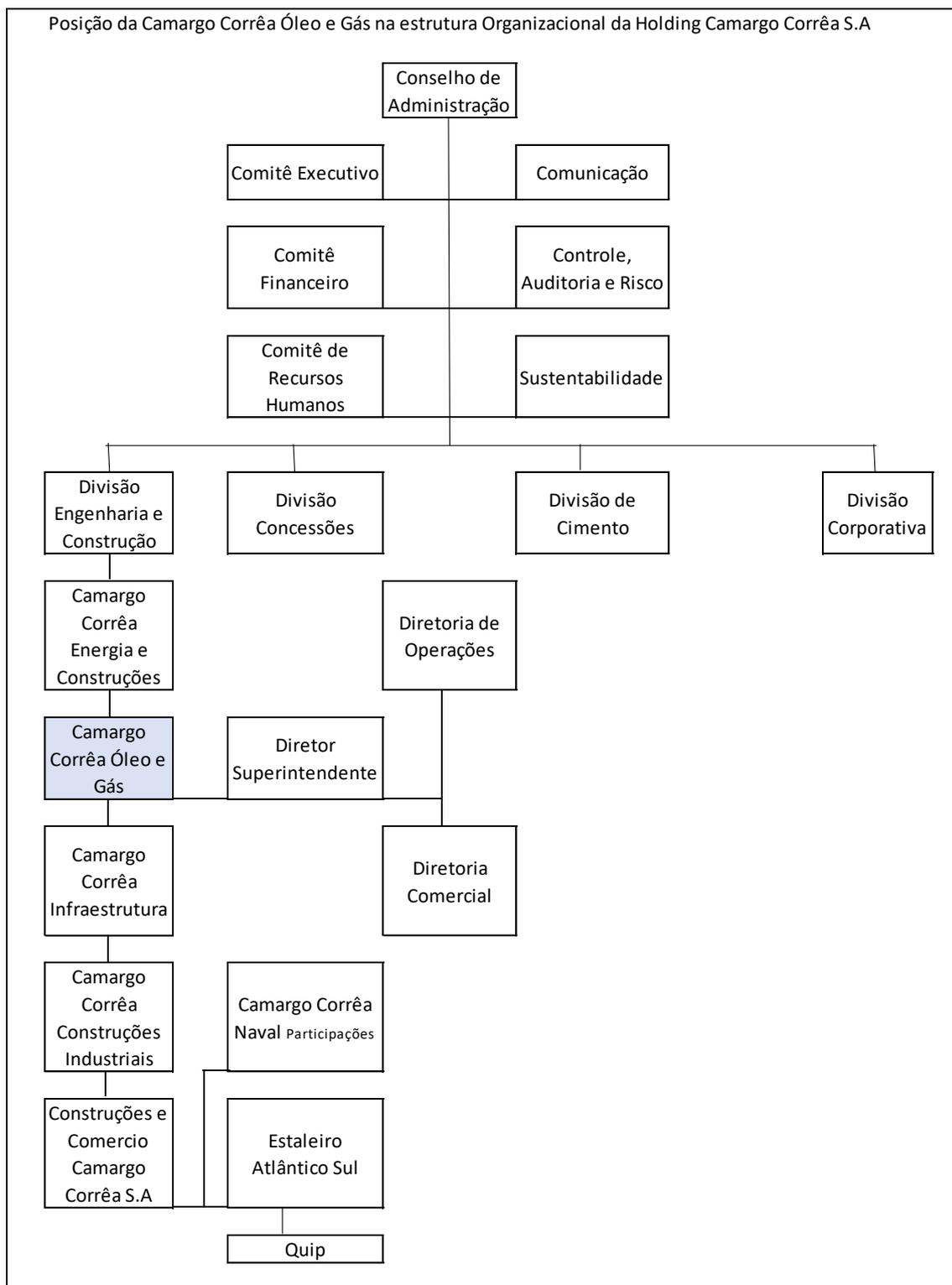


Figura 5 - Posição da Camargo Corrêa Óleo e Gás na estrutura da Camargo Corrêa S.A

Fonte: Adaptado do Relatório Anual da Camargo e Corrêa S.A. de 2011.

3.2.2.3. Estrutura Construtora Andrade Gutierrez - CAG

No Relatório Anual de 2012 da Holding Andrade Gutierrez S.A é apresentada a estrutura organizacional do grupo que compreende: O Conselho Administrativo e o Comitê Executivo; na sequência surge a Presidência do grupo Andrade Gutierrez e subordinada à Presidência encontram-se 4 Vice-Presidências – Desenvolvimento de Negócios, Investimentos, Corporativa e a de Engenharia e Construção.

Embora seja uma empresa familiar de capital fechado, nenhum dos membros das três famílias proprietárias da holding participam diretamente da administração desempenhando funções executivas no Grupo, após a decisão de profissionalizar a administração. Os proprietários participam somente do Conselho Administrativo (três representantes de cada família) e do Comitê Executivo (com quatro representantes das famílias) e dois executivos não acionistas (RA, AGSA 2011). A Figura 5 ilustra a estrutura organizacional da AGSA, com o detalhamento da Vice-Presidência de Engenharia e Construção.

Destacadas na figura e vinculadas a Vice-Presidência de Engenharia e Construção estão o *Chief Operating Officer* - COO/Industrial – responsável pela elaboração dos projetos industriais e pela execução das obras contratadas pela Petrobras e a Presidência da AG Óleo e Gás – onde atuavam com autonomia os responsáveis pela relação comercial junto a Petrobras, com vistas a formalização e gestão dos contratos de construção de Refinarias, Gasodutos e demais montagens industriais demandadas pela Estatal.

Neste contexto, destacamos alguns aspectos das atividades da CAG junto a Petrobras apresentados nos RA de 2011 e 2012:

“O processo de internacionalização contempla países que possuem crescimento contínuo, economias em reconstrução e mercados com importantes recursos naturais, como petróleo, gás e minérios, em que são prementes os investimentos, notadamente em infraestrutura, energia e gás.”

“A área de óleo e gás se mantém como uma das cadeias mais importantes do Brasil, com projetos fundamentais e investimentos que sairão em 2013 e anos subsequentes, entre plataformas e reativação de refinarias.”

“A empresa acumula um backlog de R\$ 17.772 bilhões (7,3% superior ao de 2009 e equivalente a três anos de operação) e tem uma carteira composta de 86% de clientes públicos e 14% de clientes privados.”

“Na área industrial, a Andrade Gutierrez executa três refinarias, simultaneamente, para a Petrobras. São obras de destaque como a Refinaria de Paulínia, Refinaria Landulpho Alves de Mataripe e Refinaria Gabriel Passos. Há, ainda, o contrato assinado para a construção da Unidade de Coqueamento do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro, onde a Construtora já havia executado a terraplenagem e a preparação da área.”

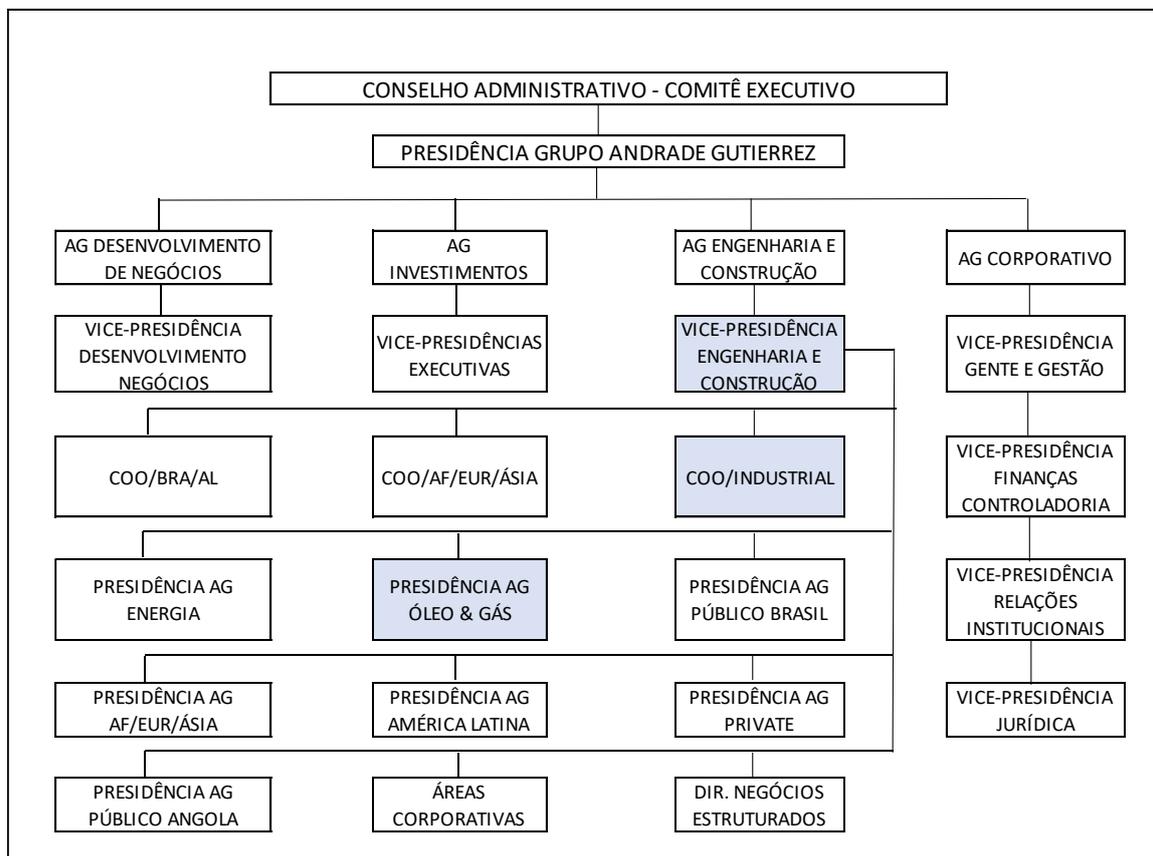


Figura 6 - Posição da Andrade Gutierrez Óleo e Gás na estrutura da AG S.A

Fonte: Elaborado a partir do Relatório Anual da AGSA 2012

A partir destas informações ficam delineadas as áreas da Andrade Gutierrez que mais interagiram com a Petrobras e, portanto, eram os responsáveis pela captação e gestão dos contratos de obras viciados que estão em análise. As evidências de ilegalidades encontradas nestes contratos foram confessadas nos depoimentos de três dirigentes desta empresa.

3.2.2.4. Estrutura Construtora OAS - OAS

No Relatório de Sustentabilidade da OAS de 2012, é apresentada a estrutura organizacional do grupo, que naquele ano havia finalizado uma reestruturação em que alguns negócios que anteriormente eram vinculados à Construtora OAS passaram a compor um grupo de SPEs – Sociedade de Propósito Específico, vinculados à OAS Investimentos. Segundo o Relatório,

“à transferência dos ativos de investimentos da divisão de engenharia para a divisão de investimentos deve permitir maior alinhamento e clareza nas diretrizes estratégicas”.

Com essa reestruturação o grupo, de capital privado, estruturalmente passou a vincular à OAS Engenharia as seguintes empresas: Construtora OAS, Coesa e Oas Defesa.

Outros negócios, tais como: OAS Arenas – Arena das Dunas, Itaipava Arena Fonte Nova, Arena do Grêmio; OAS Empreendimentos; OAS Óleo e Gás; OAS Ambiental; Estaleiro Enseada Paraguaçu (EEP); Concessionária Porto Novo e Invepar, passaram a ficar vinculados à OAS Investimentos.

No Relatório é informado que o Conselho de Acionistas, a instância superior de governança é formada por dois sócios e dois sucessores, que definem as estratégias do negócio. Os Comitês executivos são instâncias formadas por diretorias e superintendências que se reúnem mensalmente para avaliar o andamento dos empreendimentos e planejar novas oportunidades. Na Figura 6 é apresentado o organograma do Grupo em 2012, período de expansão dos negócios.

Os principais envolvidos com os contratos da Petrobras na OAS eram, o próprio Presidente da empresa e a área de Óleo e Gás, que estão destacadas na figura.

Na sequência temos alguns trechos do Relatório da OAS que dão uma dimensão dos negócios da empresa e também a importância dos negócios públicos, em especial os negócios com a Petrobras.

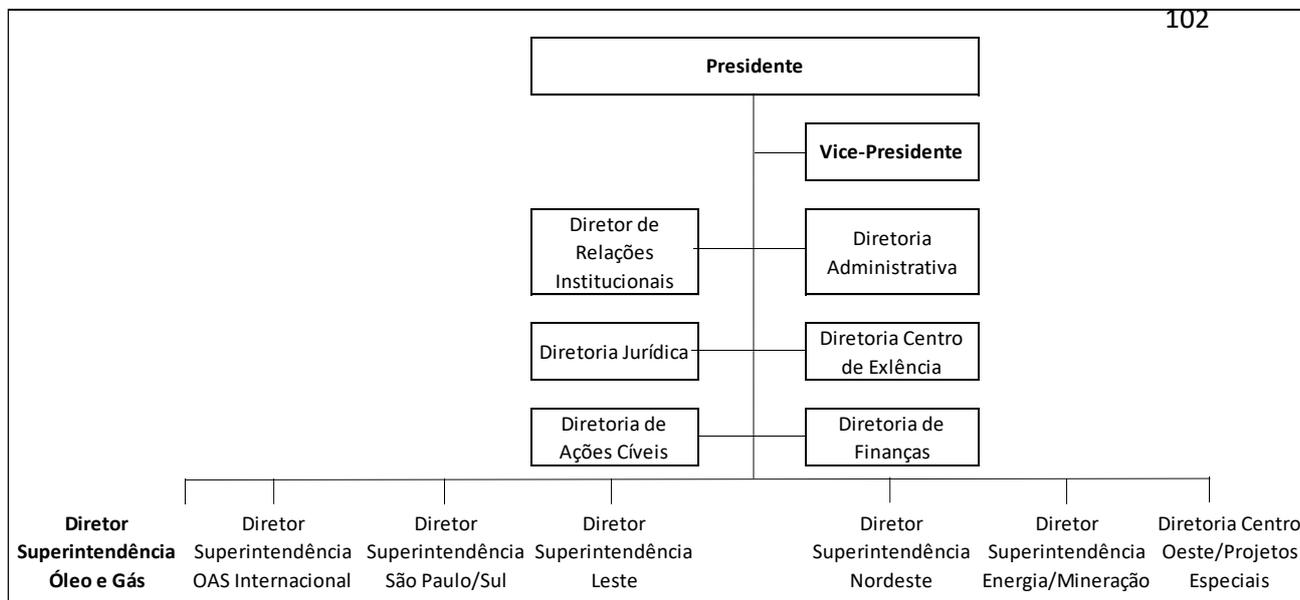


Figura 7 - Posição da área de Óleo e Gás na Estrutura Organizacional da OAS

Fonte: Elaborado a partir do Relatório Sustentabilidade OAS de 2012.

“Nos últimos dois anos, a Construtora OAS vivenciou um período de forte crescimento, apesar do cenário mundial em crise. Finalizamos 2012 com receita bruta de R\$ 6 bilhões, consolidando-nos entre as líderes de construção no Brasil, resultado principalmente da bem-sucedida estratégia de expansão nacional e internacional. Nossos negócios vêm se ampliando na América Latina e na África, onde houve uma expansão expressiva.” (RA,2013).

“O setor é imprescindível para o crescimento da economia do Brasil, que ainda necessita de investimentos em infraestrutura. Algumas das obras mais importantes atendem a essa demanda, como a hidrelétrica de Estreito, as refinarias RNEST (PE) e REVAP (SP)*; a reurbanização da área portuária do Rio de Janeiro; e as arenas do Grêmio (RS), da Dunas (RN) e Itaipava Fonte Nova (BA), sendo as duas últimas obras da Copa do Mundo 2014.” (RA,2013).

“Alguns projetos de destaque, benchmarking da Construtora OAS:
Refinaria Henrique Laje (REVAP)* - Expansão e modernização de uma das maiores refinarias do Brasil (Petrobras/São José dos Campos – SP)
GLP Duto Urucu-Coari* – Com 280 km de extensão, no meio da floresta amazônica (Urucu-Coari-AM)”

“Atuação internacional – A expansão internacional da OAS segue uma estratégia pautada na diversificação de países e clientes, especialmente na América Latina e África, buscando clientes privados ou públicos em países de bom relacionamento com o Brasil e aptos a receber financiamento de agências multilaterais para viabilizar grandes obras.” (RA, 2012).

“Com foco na construção pesada e em concessões, a estratégia é ampliar a participação nos investimentos estatais, principalmente em petróleo, gás, energia e programas estruturados do governo federal*, além de projetos de grandes empresas privadas.” (* Destaques inseridos pelo autor)

Como pode ser observado o negócio de óleo e gás era extremamente importante para o grupo organizacional, o presidente da empresa atuava e tratava pessoalmente dos aspectos político-institucional do negócio, enquanto o diretor superintendente de Óleo e

Gás tratava de questões comerciais e da operação. São os depoimentos destes indivíduos que serão utilizados para a análise do envolvimento desta organização nas ilegalidades cometidas nos contratos de obras junto a Petrobras.

Além destas quatro empresas que acabamos de apresentar, pesquisou-se uma quinta construtora, a Construtora Queiroz Galvão – CQG. Porém, a despeito de seu papel relevante neste cenário devido seu porte, somente foram possíveis o levantamento de informações de seus relatórios administrativos, tendo ficado prejudicado a análise dos depoimentos e delações de seus diretores que não foram disponibilizados publicamente nem pelo MPF ou pela Justiça Federal. Na sequência são apresentadas as informações sobre esta construtora que foram possíveis de serem levantadas.

3.2.2.5. Estrutura Construtora Queiroz Galvão - CQG

Os Relatórios da Administração da Holding Queiroz Galvão apresentam no topo do seu organograma, sinalizando ser a instância de maior hierarquia a Assembleia Geral de Acionistas, subordinado a ela surge o “Conselho de Administração” e vinculado a este conselho um conjunto de áreas ligados a assuntos político e institucionais. Hierarquicamente subordinado ao conselho de administração está a “Holding” com sua área Corporativa e finalmente uma divisão da Holding em 7 (sete) Subholding para as quais são atribuídas as atividades finalísticas do grupo.

Identificou-se pela descrição das atividades das Subholding que as unidades do grupo que se relacionam com a Petrobras são a Construtora Queiroz Galvão – CQG ligada a Subholding Construção e a Queiroz Galvão Óleo & Gás – QGOG vinculada a Subholding Óleo & Gás.

Com relação a esta organização, diferentemente das demais organizações que são objeto do estudo, em que a transcrição dos vídeos dos depoimentos compõem os documentos analisados, para o grupo Queiroz Galvão os vídeos dos depoimentos dos seus dirigentes não estão disponíveis, pelo menos no período em que se está elaborando esta pesquisa, esta organização foi a última a ter seus diretores julgados no processo da Lavajato. Até o momento não constam informação sobre algum tipo de acordo de delação premiada de seus dirigentes ou acordo de leniência da companhia. Em 30/01/2020 a empresa foi declarada inidônea pela CGU – Controladoria Geral da União. A análise do

envolvimento da CQG nas ilegalidades cometidas pelo cartel será realizada a partir da Denúncia oferecida pelo MPF e da Sentença proferida pela 13ª Vara da Justiça Federal.

A Figura 7 apresenta a estrutura organizacional do grupo Queiroz Galvão com destaque para a Construtora Queiroz Galvão – CQG e Queiroz Galvão Óleo & Gás – QGOG unidades de maior relação com a Petrobras.

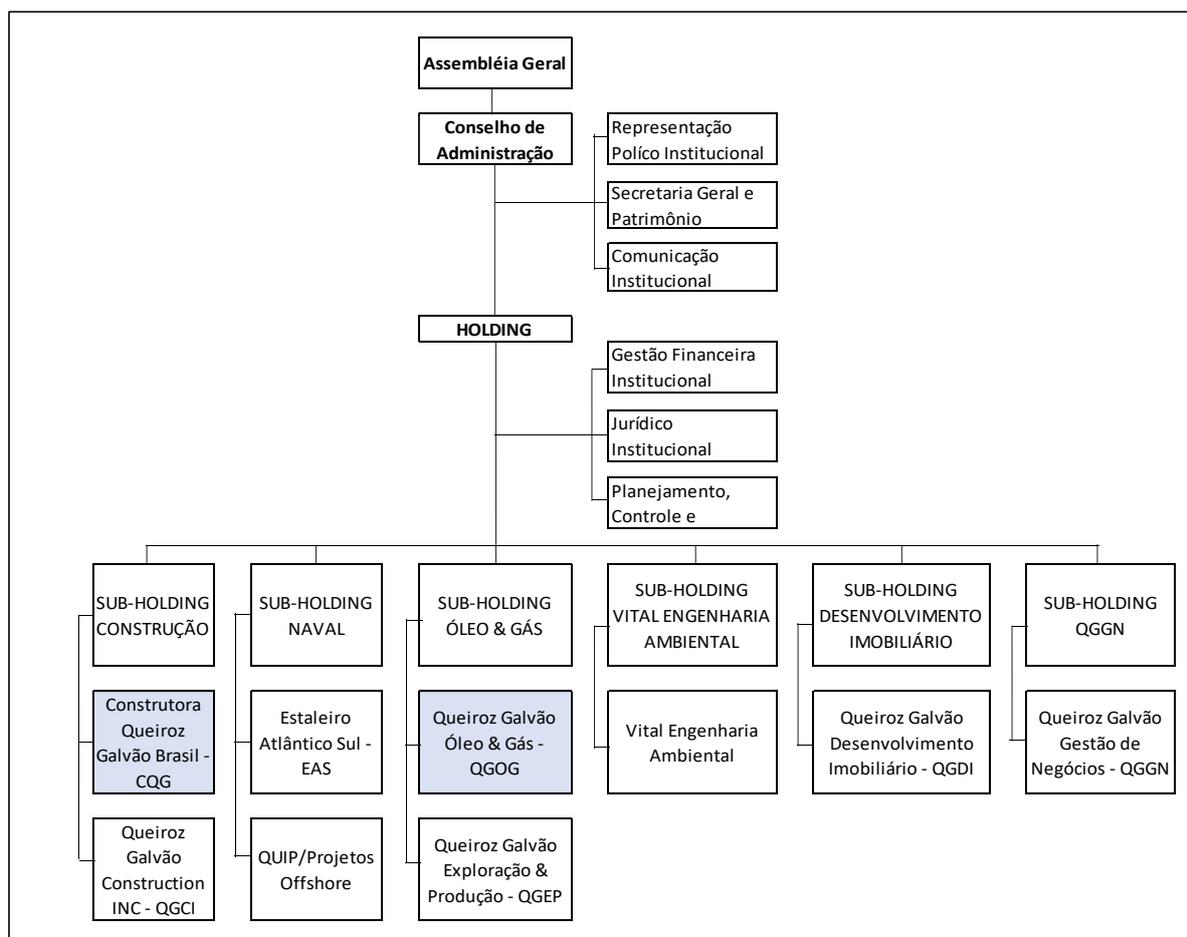


Figura 8 - Estrutura Organizacional da Holding Queiroz Galvão

Fonte: Elaborado a partir do Relatório Anual Queiroz Galvão de 2012.

Nos Relatórios de Administração do grupo Queiroz Galvão é perceptível a importância que os negócios com área pública possuem para a continuidade da organização, especialmente com a Petrobras, conforme trechos extraídos dos relatórios da companhia, o que se considera uma característica da dependência do grupo, onde apareciam de forma destacada.

“REFINARIA ABREU E LIMA (RNEST) - É outro projeto de grande porte para a indústria de óleo e gás, erguido em Ipojuca (Pernambuco) e que conta com a participação da Queiroz Galvão. Maior e mais moderna refinaria do país,

construída com tecnologia totalmente nacional, empregou 9.500 trabalhadores da CQG na fase de pico da obra.”

“As boas perspectivas vindas do mercado de óleo e gás se multiplicaram em 2012. A Queiroz Galvão Exploração e Produção (QGEP), maior produtora independente do país, teve um ano excepcional, com a adição de novos ativos, o bom desempenho das ações negociadas na Bm&fBovespa e o excelente desempenho produtivo do campo de gás natural de Manati (Bahia).”>(*Destaques do autor)*

“O mercado industrial onshore de óleo e gás proporcionou grandes projetos à Construtora Queiroz Galvão, que trabalha na construção do Comperj – maior polo petroquímico da América Latina – e em duas outras unidades da Petrobras, a Refinaria Abreu e Lima (Renest) e a Refinaria Duque de Caxias (Reduc).”

“O Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj): Para esse projeto, um dos maiores empreendimentos da história da Petrobras, a CQG está construindo duas unidades de hidrotreatamento (equipamentos que reduzem o teor de enxofre do combustível durante a fase de refino, tornando-o menos poluente) e suas respectivas subestações de energia elétrica.”

“Um destaque importante no ano foi um maior equilíbrio entre as obras privadas (divididas nos segmentos industrial e produção de óleo e gás natural) e os projetos públicos na carteira da companhia. Com uma grande diversificação em suas atividades, a Construtora tem impulsionado negócios para outras empresas do Grupo, especialmente nas áreas de infraestrutura, energia e óleo e gás.”

Assim, fica caracterizada a importância dos contratos com a Petrobras para a organização, sendo que entre os diretamente envolvidos com as ilegalidades nos contratos com a estatal estavam o presidente da companhia na época e ao menos mais dois diretores, das áreas industrial e comercial de óleo e gás.

3.3.DADOS E MATERIAIS UTILIZADOS (FONTES DE DADOS)

Com relação aos dados Yin (2005) indica seis fontes de evidências em estudos de caso: documentação, registros em arquivos, entrevistas, observação direta, observação participante e artefatos físicos, sendo que a cada fonte de evidências são associados aspectos fortes e fracos que devem ser considerados pelo pesquisador quando da escolha de uma ou mais fontes. Para esta pesquisa, adotou-se duas fontes de dados: (i) documentação textual das empresas, relatórios e/ou publicações, incluindo o conteúdo dos *websites* das construtoras e das investigações (ii) vídeos dos depoimentos e das delações premiadas dos investigados.

Realizou-se a transcrição integral dos vídeos dos depoimentos à Justiça Federal e das delações ao Ministério Público Federal dos principais envolvidos nas ilegalidades corporativas nas licitações e na gestão dos contratos, que ocupavam posição de direção tanto na Petrobras, quanto nas 4 (quatro) empreiteiras que compõem os casos em análise. A transcrição integral teve o objetivo de manter a fidedignidade daquilo que os depoentes haviam informado, registrando, na medida do possível, com os mesmos maneirismos e expressões por eles utilizados.

Os depoimentos e delações transcritas das empreiteiras (CNO, CAG, CCC e OAS) são de diretores diretamente ligados a gestão dos contratos com a Petrobras, tanto nos aspectos comerciais, quanto com relação a execução das obras e serviços. Transcreveu-se também as delações e depoimentos dos diretores da Petrobras responsáveis pelas áreas contratantes dos serviços – Diretoria de Serviços de Engenharia e Diretoria de Abastecimento.

Geralmente as pesquisas de estudos de casos qualitativos se utilizam da aplicação de entrevistas em profundidade e/ou a aplicação de questionários para validação e triangulação com os dados documentais como forma de garantir a confiabilidade dos achados. Porém, especificamente no caso de pesquisas sobre ilegalidades corporativas, as entrevistas e questionários tem sido frequentemente preteridas às informações apresentadas pelos investigados a justiça em seus depoimentos e delações, por entender-se que, neste caso, tais informações gozam de maior credibilidade do que as informações que um pesquisador seria capaz de acessar em entrevistas, devido ao fato de que, dificilmente um indivíduo que tenha cometido crimes concordaria em divulgá-los a um pesquisador, a despeito de se garantir o sigilo e o anonimato. Esta estratégia de substituição de entrevistas e/ou questionários por documentos judiciais já foram utilizados por Neu (2013) e Courtois e Gendron (2017) entre outros.

Neu et al. (2013) apontam que evidências geradas por órgãos de investigação com poder de julgar os envolvidos, como as geradas pelo MPF e pela Justiça Federal, oferecem uma excelente oportunidade para o exame da construção social da rede de corrupção descoberta. Estas evidências permitem uma compreensão profunda do fenômeno que está sendo pesquisado e conduz a um conjunto de informações confiáveis, onde legalmente, os participantes poderiam ser compelidos a testemunhar sob juramento.

Os autores consideram que o material avaliado possui um alcance maior e mais profundo do que qualquer informação que pesquisadores poderiam gerar de forma independente. Ao mesmo tempo, lembram que os testemunhos desse tipo, especialmente nos casos de delação premiada, não estão livres de influências políticas e do poder político, e portanto, deveriam ser vistos como declarações estratégicas que tentam construir retrospectivamente um quadro de eventos para evitar responsabilidade legal, proteger aliados e eliminar certas interpretações por parte do júri.

Durante a busca de dados e o planejamento da pesquisa realizou-se uma avaliação dos documentos públicos dos envolvidos no caso, consultou-se os materiais de acusação gerados pelo MPF – Ministério Público Federal, sentenças da Justiça Federal e uma vasta quantidade de artigos de reportagens dos principais jornais do país. O jornal Valor Econômico, por exemplo, retornou 1.777 matérias para uma busca pelas palavras: “construção&corrupção”, para o período entre julho/2011 e abril/2019, o que dá uma noção do grau de relevância que o tema alcançou na mídia brasileira especializada em negócios.

A consulta inicial dos documentos permitiu verificar que embora as empresas do cartel de empreiteiras tenham agido em conjunto, a oferta da denúncia pelo MPF foi separada por empresa, gerando assim vários processos judiciais. Dessas empresas, as quatro primeiras da lista da denúncia são as maiores e formaram o que ficou conhecido como ‘club vip’ das empreiteiras, este clube teria preferência na escolha dos contratos de que iriam participar.

Embora as investigações não tenham revelado claramente uma empresa líder entre as empresas cartelizadas, depoimentos de vários investigados apontam a maior construtora brasileira, a Norberto Odebrecht, de forma destacada e a cobertura da mídia também acabou dando maior repercussão para o envolvimento desta empreiteira. Para termos uma noção do nível de exposição que o caso atingiu, uma busca na base de dados sobre artigos envolvendo o Grupo Odebrecht e seu CEO à época, Marcelo Odebrecht, encontrou 7.298 artigos, somente na base de artigos do jornal Valor Econômico – que é especializado em informações sobre negócios e empresas.

Com base nas pesquisas e na avaliação inicial sobre os documentos das denúncias oferecidas pelo MPF de Curitiba e das sentenças da 13.^a Vara Criminal de Curitiba, percebeu-se o alto grau de complexidade do caso e concluiu-se pela análise dos casos das

4 maiores construtoras envolvidas neste enorme escândalo de corrupção, acredita-se que este foi um caminho que deu sentido a alguns dos aspectos chaves do caso e ao mesmo tempo evitou o risco de perder-se na diversidade de informações do caso.

O estudo de multi-casos é recomendado por Yin (2005) e adotado pelos pesquisadores que desejam garantir a robustez dos achados. Assim, analisou-se o caso das principais construtoras envolvidas no escândalo de corrupção, por terem desempenhado papéis centrais e apresentaram importantes aspectos que envolveram a realização do processo de ocultação de atos de corrupção deste caso. Utilizou-se como fonte de dados para suportar os estudos e reflexões que se desenvolveram: seus Relatórios Anuais, declarações de seus dirigentes, denúncias dos procuradores e sentenças da justiça federal.

As fontes de informações apresentadas possibilitaram a triangulação dos dados que, segundo Yin (2005), favorecem o desenvolvimento de linhas convergentes de investigação, sendo atenuados os possíveis problemas quanto a viabilidade do constructo. Verificou-se a consistência das fontes de evidências utilizadas nesta tese através da confrontação das informações dos documentos textuais com as declarações dos réus, seja nas delações premiadas ou nos depoimentos, conforme Yin (2005). Nas análises e nas conclusões são consideradas ambas as fontes de evidências.

A partir desse levantamento e análise prévia do material, decidiu-se pela realização de um estudo de casos múltiplos sobre corrupção que abrange o período de 2004 (ano que se iniciou as reuniões das empresas do cartel de obras) a 2014 (quando o esquema foi descoberto pelos investigadores da Polícia Federal e do Ministério Público Federal). Destacando que, é possível perceber a adoção de estratégias distintas no comportamento das empresas em consequência da drástica mudança institucional que ocorreu com o início das investigações da Operação Lavajato em 2014, revelando que as empresas passaram a apresentar um padrão de respostas estratégicas diferentes às do período inicial.

Portanto, a análise do processo de institucionalização das práticas de ilegalidades corporativas efetuado neste estudo, considera que esse fato social influenciou o comportamento das organizações com a publicidade das investigações policiais em 2014. Adicionalmente, provocou uma impactante mudança institucional no campo organizacional das contratações públicas no Brasil. Especificamente com relação ao

período em que foram gravados os vídeos dos depoimentos e delações transcritos e codificados nesta pesquisa, iniciaram-se em 25/07/2016 com a CAG, primeira das empreiteiras do cartel a assinar acordo de delação premiada junto ao MPF e a JF e foram finalizados com os depoimentos dos diretores da OAS em 09/11/2018. Conforme discrimina o Quadro 2, foram vistos e transcritos pelo autor desta pesquisa, os vídeos das delações ao MPF e de depoimentos a Justiça Federal.

Quadro 02 - Informações sobre os Depoimentos, Delações e Transcrições

Unidade de Análise	Local	Deponente - Delator	Duração do Depoimento ou Delação	Número de páginas transcritas
Petrobras	JF de Curitiba	D1PTR - Diretor de Abastecimento	1h45m20s	não transcrito
Petrobras	MPF de Curitiba	D1PTR - Diretor de Abastecimento	1h15m19s	9
Petrobras	JF de Curitiba	D2PTR - Gerente Executivo Eng. Serviços	2h37m56s	39
UTC	MPF de Curitiba	D1UTC - Presidente da Empresa	44m35s	13
Toyo Setal	JF de Curitiba	D1TST - Presidente da Empresa	1h26m49s	12
Intermediário	JF de Curitiba	D1INT - Agente do mercado - Doleiro	2h16m12s	32
Camargo Correa	JF de Curitiba	D1CCC - Diretor Presidente - CEO	1h35m34s	16
Camargo Correa	JF de Curitiba	D2CCC - Diretor Comercial - VP	52m16s	17
Norberto Odebrecht	MPF de Curitiba	D1CNO - Presidente da Empresa	3h49m07s	não transcrito
Norberto Odebrecht	JF de Curitiba	D1CNO - Presidente da Empresa	*	19
Norberto Odebrecht	JF de Curitiba	D1CNO - Presidente da Empresa	2h11m53s	44
Norberto Odebrecht	MPF Paraíba	D2CNO - Lider Empresarial Eng. Industrial	40m52s	não transcrito
Norberto Odebrecht	JF de Curitiba	D2CNO - Lider Empresarial Eng. Industrial	38m52s	10
Norberto Odebrecht	MPF Ribeirão Preto	D3CNO - Diretor Operações Estruturadas	2h11m53s	28
Norberto Odebrecht	PGR Brasília	D4CNO - Presidente do Cons. Adm.	1h45m31s	não transcrito
Norberto Odebrecht	PGR Rio de Janeiro	D5CNO - Lider Empresarial Infraestrutura	1h46m43s	não transcrito
OAS	JF de Curitiba	D1OAS - Presidente da Empresa	1h07m39s	20
OAS	JF de Curitiba	D2OAS - Diretor Óleo e Gás	1h02m29s	21
Andrade Gutierrez	JF de Curitiba	D1CAG - Diretor Comercial	47m46s	17
Andrade Gutierrez	JF de Curitiba	D2CAG - Diretor Industrial-CEO	48m02s	18
Andrade Gutierrez	JF de Curitiba	D3CAG - Presidente da Empresa	39m12s	13
TOTAL			30h07m00s	328

Fonte: Gravações de Audiências realizadas entre 25/07/2016 e 09/11/2018, disponíveis na Internet.

* Depoimento previamente transcrito pela Justiça Federal de Curitiba.

**Os vídeos são públicos, seus links são informados no apêndice 1.

Absteve-se de realizar a transcrição de alguns vídeos, porque após análise e reflexão sobre o seu conteúdo, não identificou-se dados que já não tivessem sido capturadas nas transcrições anteriores ou que contivessem informações relevantes diretamente relacionadas aos casos em análise. O tempo de vídeo analisados, considerando as delações ao MPF e os depoimentos a JF totalizaram (30h07m) trinta horas e sete minutos, cuja a transcrição gerou um total de (328) páginas. O número de vezes que as gravações foram assistidas e o tempo de transcrição não foram computados.

Embora existam aspectos comuns a todas empresas envolvidas no processo de adoção de práticas corporativas ilegais, o objetivo da pesquisa é compreender as ações e o processo de adoção de cada empresa envolvida, identificando assim, os determinantes do processo de institucionalização de cada caso e suas respectivas respostas estratégicas com relação as pressões institucionais enfrentadas. Para isso, considerou-se os documentos divulgados e publicados recentemente e também os de períodos anteriores de cada empresa analisada neste estudo multicase, que auxiliaram no entendimento das estratégias adotadas atualmente.

3.3.1 Fontes de Evidências

3.3.1.1. Delações ao MPF e Depoimentos à Justiça Federal

Alguns dos executivos das construtoras e também da Petrobras, envolvidos nas investigações da Lavajato, firmaram acordos de deleção premiada junto ao Ministério Público Federal, como já informado. Estas delações fazem parte do conjunto de evidências utilizados nesta pesquisa. Outra fonte de evidência utilizada foram os vídeos dos depoimentos à Justiça Federal, ambos integralmente transcritos.

As análises do conteúdo destas evidências são centrais para os objetivos desta pesquisa, em virtude do entendimento de se tratar de um método apropriado quando o fenômeno observado é a comunicação. Conforme Bardin (2016), a análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos a descrição do conteúdo das mensagens, viabilizado pela criação de indicadores, tanto quantitativos quanto qualitativos, que permitam o reconhecimento das condições de geração destas mensagens.

Bardin (2016) argumenta que a partir de um conjunto de técnicas, o pesquisador trabalha a palavra, isto é, a prática da língua utilizada por emissores identificáveis. Portanto, considerando que as comunicações, sejam elas escritas ou faladas são o objeto de análise desta pesquisa, se justifica a utilização da técnica de análise de conteúdo. Com relação à questão ‘qualitativo *versus* quantitativo’, a autora argumenta que a abordagem quantitativa se funda na frequência e a qualitativa na presença ou ausência de certos elementos na mensagem (categorias). Optou-se pela aplicação da análise de conteúdo com orientação qualitativa devido as características dos dados utilizados, ou seja, pela

identificação de presença ou ausência de determinados elementos na mensagem, e não pela quantificação do número de citações destes elementos.

Existem poucos trabalhos na área contábil que explorem métodos qualitativos, majoritariamente pesquisadores da área contábil realizam trabalhos fortemente vinculados à análise quantitativa das demonstrações contábeis, abstendo-se da oportunidade de explorar aspectos relacionados ao ambiente institucional em que as informações contábeis utilizadas foram elaboradas, o que favorece uma aplicação de métodos qualitativos de análise, tais como a técnica de análise de conteúdo, adotada no desenvolvimento desse trabalho.

Flick (2014) aponta alguns ciclos de investigação que influem no foco do pesquisador sobre o fenômeno de interesse, a reflexão sobre o seu entendimento inicial a respeito do tópico de pesquisa, a coleta e apresentação dos dados e, um processo iterativo, no qual, o pesquisador relaciona os achados da pesquisa sob a perspectiva de seus pressupostos iniciais com uma literatura relevante sobre o tema. O autor destaca que esse processo iterativo de interpretação de dados, revisão da literatura e reflexão sobre os dados resultam na revisão e no aprofundamento dos conhecimentos iniciais sobre o fenômeno.

Flick (2014) conclui que a despeito das diversas influências metodológicas e teóricas sobre a abordagem analítica dos dados de entrevistas, tais como: hermenêutica, fenomenologia, *grounded theory* e etnografia e, a existência de sobreposição entre os procedimentos usados para sua análise; é possível identificar-se três fases no processo analítico: (1) redução de dados ou ‘condensação de significado’; (2) reorganização dos dados e; (3) interpretação e representação. Assim, a abordagem qualitativa trabalha com a ideia de elaboração de categorias, que são utilizadas no momento do tratamento dos dados, procurando identificar a presença ou ausência de categorias pré-determinadas.

Embora o pesquisador não possua a possibilidade de formular questionamentos diretamente aos acusados; na sequência (tabela 4) são apresentados algumas questões elaboradas sob as lentes teóricas da dependência de recursos e institucional que guiarão a análise, elas foram abordadas no referencial teórico e estão relacionadas aos (10) dez fatores preditivos construídos por Oliver (1991) e nas proposições apresentadas no desenho da pesquisa. Os 10 fatores preditivos são as categorias nesta pesquisa.

Tabela 04 - Questões Orientadoras da Análise de Conteúdo - Depoimentos e Delações

Fator Institucional	Fator Preditivo	Questões - Depoimentos e Delações
	Causa	Por que a organização decidiu participar dos esquemas corruptos nos contratos da Petrobrás?
Causa	Legitimidade	Como as práticas ilegais conseguiram se legitimar nos contratos de obras e serviços? A adoção de complice integral será capaz de recuperar a credibilidade da empresa?
	Eficiência	As ilegalidades faziam parte do planejamento ou da gestão estratégica da empresa? Como as práticas ilegais poderiam afetar a lucratividade e eficiência organizacional?
	Agentes	Quem está exercendo pressão institucional sobre a organização?
Agentes	Multiplicidade	Quem são os agentes externos e internos que podem interferir na gestão dos contratos? Existia alguma preocupação específica em ocultar os fatos dos agentes de fiscalização? TCU-CGU
	Dependência	O contratante possui autonomia para realizar a gestão dos contratos? Quem são os agentes que controlam os recursos para execução dos contratos? Qual é a origem dos financiamentos dos contratos? Eram dependentes de recursos públicos? Quais as suas razões para participar das ilegalidades?
	Conteúdo	Quais normas ou requerimentos a organização está sendo pressionada a obedecer?
Conteúdo	Consistência	Quais eram os objetivos da organização? As ilegalidades eram compatíveis com os objetivos da organização? A forma de avaliar e estabelecer metas organizacionais incentivavam o comportamento ilegal?
	Restrição	Os regulamentos de contratações públicas restringiam a eficiência organizacional? As exigências de complice podem afetar a eficiência?
	Controle	Como ou por quais meios as pressões institucionais estão sendo exercidas?
Controle	Coerção	Qual a importância dos controles internos, restringiam ou colaboravam com as práticas ilegais? A legislação e os sistemas de controle são mecanismos de conformidade coerentes ou fragmentados?
	Difusão	Como foi (fases) o processo de adoção das práticas de ilegalidade? Por que a empresa aderiu a esta prática?
	Contexto	Qual é o ambiente contextual no qual as pressões institucionais estão sendo exercidas?
Contexto	Incerteza	Durante o período de análise (2004-2016), como foi o ambiente em relação a: financiamento, competição e legislação governamental? Foi identificada alguma incerteza que influenciou o processo de institucionalização das ilegalidades?
	Interconectividade	Qual/quais características da estrutura do setor facilitou/dificultou as ilegalidades? As empresas participavam com a mesma intensidade do cartel, ou existia alguma liderança? Qual era a intensidade das relações entre as empresas envolvidas nas ilegalidades em análise?

Fonte: Adaptado de Oliver (1991)

3.3.1.2. Documentos

Com o objetivo de garantir robustez à pesquisa, nas análises realizou-se a triangulação entre as evidências encontradas nas fontes documentais e as transcrições dos depoimentos e delações. Na tabela abaixo, apresenta-se um resumo da fonte de dados e o uso que delas foram feitos. Coletou-se diversos Relatórios Anuais das Construtoras entre os anos de 2007 e 2018. Outros documentos analisados foram os comunicados à imprensa das empresas.

O exame destes documentos ajudou no entendimento do processo social em torno da realização das transações contábeis e o tipo, quantidade e qualidade da informação produzida para os agentes externos. Eles também nos ajudaram a entender como as empresas responderam a um ambiente de pressão, ao analisarmos a imagem que procuraram criar e, também, como apresentaram sua estratégia e performance, antes e após ser descoberto o escândalo de corrupção.

Tabela 05 - Fonte de Dados

	Fonte de dados	Descrição	Uso primário
Documentos das empresas	Relatórios Anuais Consolidados e Intermediários	Relatórios Anuais Consolidados e Intermediários entre os anos 2007 e 2018	Desenvolver um entendimento do tipo, quantidade e qualidade da informação avaliada pelos participantes do mercado financeiro no período sob investigação
	Relatórios de Governança da Companhia	Relatórios dos anos entre 2007 e 2018	Compreender como a empresa respondeu as expectativas e práticas nesta área
	Demonstrações Financeiras	Balanco Geral - Notas Explicativas	Verificar informações relacionadas ao caso
Documentos publicados pelos participantes do mercado financeiro	Notas para Imprensa	Notas para imprensa entre os anos 2007 e 2018	
	Artigos em jornais	Artigos publicados no Valor Economico, são mais de 7.000 no total	Desenvolver um entendimento da expectativas e praticas culturais dos participantes do mercado financeiro
	Documentos publicados por autoridades públicas	Comunicações oficiais, documentos de fiscalização da CGU, Tomadas de Contas - TCU, Relatórios de CPI do Congresso Nacional	Desenvolver uma narrativa histórica da corrupção
Documentos do julgamento	Documentos publicados por autoridades públicas	Comunicações oficiais, notas e notícias publicadas pela BMF Bovespa entre 2007 e 2017	Desenvolver uma narrativa histórica da corrupção
	Relatórios das denúncias MPF	Transcrição de várias denúncias feitas pelo MPF no decorrer do período, os quais sumarizam e ilustram as evidencias coletadas durante as investigações.	Desenvolver uma narrativa histórica da corrupção
	Sentença de Julgamento	Sentença de julgamento da 13.ª Vara da Justiça Federal de Curitiba	Desenvolver uma narrativa histórica da corrupção
Outros documentos	Livros e artigos acadêmicos	Livros e artigos acadêmicos publicados antes e depois da detecção da corrupção	

Fonte: Elaboração própria

3.3.2. Método de Análise dos Dados

A forma de análise de dados adotada seguiu o proposto por Bardin (2016), pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados, inferência e interpretação. Na pré-análise efetuou-se uma leitura inicial do material, verificando sua pertinência às hipóteses e objetivos estabelecidos para a pesquisa, já apresentados em seções anteriores. A fase de exploração do material, correspondeu ao processo de codificação do material. A última fase foi a de tratamento dos dados obtidos e interpretação, cujo o objetivo foi transformar os dados brutos em resultados válidos e com significado.

Inicialmente foi efetuada uma análise documental e de conteúdo dos dados secundários. A utilização de dados secundários na pesquisa é justificada pelo potencial que eles possuem de descrição do contexto ambiental em que as empresas de construções estão inseridas. Organizou-se estas fontes conforme os seguintes tópicos: Apresentação de uma caracterização da indústria de construção pesada em termos mundial e no contexto brasileiro. Apresentação de aspectos relativos à história, aos indicadores de mercado, a evolução das empresas e fatores ambientais com potencial para desencadear o processo de institucionalização das ilegalidades sobre às quatro construtoras que compõe o caso: Andrade Gutierrez, Camargo Correa, OAS e Odebrecht.

A análise de conteúdo por categorização foi realizada nas delações e depoimentos transcritos, a análise categorial é uma das diversas técnicas de análise de conteúdo, ela funciona por divisão do texto em unidades, em categorias segundo reagrupamentos analógicos (Bardin, 2016). Esta técnica foi identificada como promissora para o desenvolvimento da pesquisa pois, permitiu a identificação dos aspectos de interesse sobre o fenômeno, os significados que nem sempre estão explícitos nas mensagens e sim implícitos, gerando as evidências necessárias para interpretar e dar sentido para o entendimento do processo. A categorização oferece diferentes possibilidades de classificação, tendo sido aplicada a categorização por temas ou temática.

Assim, transcreveu-se integralmente as informações obtidas nas delações e depoimentos, que foram ordenadas e categorizadas com o objetivo de obter uma classificação inicial que facilitasse a análise dos casos. Para viabilizar a identificação, utilizou-se neste trabalho categorias pré-estabelecidas. As categorias são às 10 proposições teóricas e fatores preditivos explanados, apresentados no item 2.2 - Referencial Teórico: legitimidade, eficiência, multiplicidade, dependência, consistência,

restrição, coerção, difusão, incerteza e interconectividade, aplicadas ao caso em tela conforme figura 2 – Proposições da Pesquisa. Esta metodologia ajuda a organizar a forma de apresentar, ao destacar o que deve ser considerado. Conforme Yin (2005) explica, “as proposições teriam dado forma ao seu plano de dados e, por isso, teriam dado origem a prioridades analíticas.

Esse processo de construção teórico ocorreu pela interação recursiva entre os dados, as ideias iniciais e a literatura existente, conforme (Eisenhardt & Graebner, 2007). Concluída a apresentação da delimitação metodológica, a próxima etapa será a de análise de resultados obtidos e sua apresentação.

4. ANÁLISES DE RESULTADOS

Neste capítulo serão apresentados os resultados obtidos, eles serão apresentados agrupados por categoria, de acordo com os fatores institucionais: (i) causa, (ii) agente, (iii) conteúdo, (iv) controle e (v) contexto e para cada empresa pesquisada. Após essas análises por empresa e por categoria, apresenta-se um resumo no intuito de destacar os principais achados da pesquisa e as respostas estratégicas identificadas.

Antes, porém, serão apresentadas as características gerais do setor de construções pesadas no contexto brasileiro, das experiências de expansão internacional das construtoras brasileiras e sua participação no processo de institucionalização das ilegalidades nas contratações da Petrobras.

4.1. AS ORIGENS DAS EMPRESAS BRASILEIRAS DE CONSTRUÇÃO PESADA

Neste tópico serão apresentados aspectos relativos à história, aos indicadores de mercado, a evolução das empresas e fatores ambientais com potencial para desencadear o processo de institucionalização das ilegalidades sobre às quatro construtoras que compõem o caso: Andrade Gutierrez, Camargo Correa, OAS e Odebrecht.

O avanço das Empresas de Construção Pesada Brasileiras possui um forte componente de relacionamento com Governos, sua fase mais prospera se iniciou no governo de Juscelino Kubitschek (JK) e subsequentes governos militares de Gaisel, Medici e Figueiredo. Neste período prevaleceram políticas desenvolvimentistas baseadas na construção de estradas, que priorizavam a adjudicação dos contratos às empresas nacionais, como podemos perceber na declaração do ex-ministro Delfin Netto, economista que atuou no centro das atividades governamentais deste período (Campos, 2012).

“As referências em termos de modernização da infraestrutura são claramente os governos Juscelino Kubitschek, na década de 50, e os do período autoritário (Costa e Silva, Emílio Garrastazu Médici e Ernesto Geisel, nas décadas de 1960 e 1970, além de João Figueiredo, na década de 1980). Foram períodos absolutamente diferenciados em termos de atmosfera política, mas guardam uma notável semelhança em dois aspectos chave: não apenas garantiram um nível bastante razoável de investimentos públicos como deram estímulo e suporte às empresas privadas nos setores de engenharia e construção, as empreiteiras de obras” (Delfim Netto, A. Prefácio de ‘O tempo dos empreendedores’. In: Quintella, W. Memórias...op. cit. P.12).

A construção da atual capital federal, Brasília, foi um forte motivador para o crescimento das empreiteiras nacionais, que obtiveram neste período contratos, tanto para a construção da nova cidade planejada, quanto para a construção de rodovias, que deveriam ligar a capital federal às principais capitais estaduais do país. Campos (2012) aponta que as contratações neste período eram executadas de forma direcionada e beneficiando as empreiteiras mineiras, quando não eram feitas contratações diretas sem licitação, como no caso da rodovia Brasília-Acre.

Um resumo histórico da formação da indústria de construção pesada no país é apresentado em Campos (2012), onde foram relacionadas as principais obras exploradas pelas empresas do setor e as peculiaridades do processo de industrialização brasileiro. A pesquisa divide o mercado de obras de infraestrutura em três períodos e modelos:

- 1) de meados do século XIX até as décadas de 20 e 30, quando as principais obras de engenharia no país eram realizadas por empresas privadas estrangeiras, que eram contratadas, principalmente, por outras firmas estrangeiras atuantes no setor de infraestrutura, em especial ferrovias, energia, portos e serviços urbanos;
- 2) das décadas de 1920 e 1930 até meados dos anos 50, quando o Estado entrou como contratador e também realizador de obras públicas,

- subsidiando a formação e o fortalecimento de um capital industrial no país, o que incluiu a criação de instrumentos jurídicos-institucionais e a montagem das agências que iriam contratar as obras de infraestrutura;
- 3) de meados da década de 1950 em diante, quando o modelo inaugurado nos anos 30 se consolidou e foi aperfeiçoado, através da elevação do aparelho de Estado, a demandante quase exclusivo de obras públicas e estabelecendo a separação entre a atividade estatal-contratante e privada-contratada.

A montagem desse modelo a partir do período JK, visando subsidiar o desenvolvimento do capital industrial no país, criou um nicho de atuação para as empresas industriais nacionais, o mercado nacional de obras públicas, no qual atuavam privilegiadamente empresas brasileiras. A ditadura civil-militar brasileira, que durou de 1964 a 1985, não inovou formalmente em relação a esse terceiro modelo, mantendo as linhas mestras de um mercado altamente rentável para empresas nacionais de engenharia (Campos, 2012).

Em dezembro de 1969 foi publicado o Decreto 64.345 que transformou em reserva de mercado, para as empreiteiras brasileiras, os grandes projetos de infraestrutura nacionais, levados a cabo naquele momento de “milagre econômico”. Desde então as grandes construtoras viveram um longo e próspero período de expansão das atividades e crescimento dos lucros. Esse decreto é representativo do poder que os empresários da construção já exerciam sobre a administração pública, desde aquela época, usando como argumento, a defesa da engenharia brasileira.

Campos (2012) aponta que uma das consequências da proteção de mercado estabelecida pelo Decreto 64.345, foi o surgimento da especialização das construtoras brasileiras no atendimento dos principais demandantes de obras públicas. Assim, por exemplo, surgiram grupos de empresas especializadas em atender o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER, responsável pelas obras rodoviárias. Um outro grupo de empresas fluminenses especializado nas obras do Estado do Rio de Janeiro, outro cartel para obras do DER-SP.

Desta forma, desde de a fundação da Petrobras na década de 50, existe um grupo de empresas que foi se especializando em atendê-la continuamente, com alguns arranjos é óbvio. Assim, o cartel descoberto de obras da Petrobras não é de hoje, não necessariamente composto pelas mesmas empresas. Portanto, não existe um único cartel

e sim um conjunto de práticas cartelistas no Brasil, em que um dos fatores que as propiciaram foi o Decreto 64.345, com a reserva de mercado para o setor. O decreto só foi revogado pelo decreto de 14 de maio de 1991 no governo de Fernando Collor.

4.1.1. As Principais Construtoras Envolvidas na Lavajato

Os negócios no mercado de construção pesada são caracterizados pelo seu longo ciclo de duração, é necessário muito tempo para a entrega de seus produtos. As obras podem levar anos e às vezes demorarem mais do que um mandato político. A Odebrecht, por exemplo, levou mais de 20 anos para finalizar a Usina de Capanda em Angola, em consequência de problemas políticos institucionais no país (Odebrecht, 2004). Outra característica marcante é o fato de instituições públicas serem seus principais clientes, surgindo daí a necessidade de se desenvolver habilidades específicas para atendimento desse seguimento (Campos, 2012, Vasconcelos, 2015).

No caso das empresas brasileiras, que em sua grande maioria são empresas formadas por grupos familiares e ou de amigos, predominam empresas de capital fechado. Essas características revelaram-se facilitadoras para que esses grupos aprendessem a se organizar politicamente, visando atuar em diversas instâncias do governo (Castro e Ansari, 2017).

Como já comentado, as empresas estrangeiras de construção pesada dominaram o mercado nacional no Império e na Primeira República. A passagem destas empresas pelo mercado nacional propiciou à nascente indústria nacional, o acesso a técnicos e tecnologias necessários para a realização das obras, que posteriormente passaram a ser realizadas por empresas nacionais com exclusividade. A revista ‘O Empreiteiro’, especializada em obras, em 1977 apontou:

“[...] é fato notório que o sucesso das maiores construtoras brasileiras se deve em boa parte às relações políticas de que gozam seus diretores proprietários.”

A ascensão das construtoras de grande porte é apontada por (Campos 2012; Vasconcelos, 2015), como uma decorrência de arranjos políticos e da força desses empresários, organizados em aparelhos privados da sociedade civil e com sua influência nas agências estatais no período de 1960 a 1980, como veremos este arranjo teve continuidade nos períodos subsequentes. Dentre o grupo de empreiteiras cartelizadas

envolvidas com corrupção na Lavajato descoberto em 2014, as principais construtoras eram: Norberto Odebrecht, Andrade Gutierrez, Camargo Correa e OAS.

4.1.1.1. Construtora Andrade Gutierrez – CAG

É uma construtora mineira, fundada em 1948, a CAG conquistou mercado durante o período do governo de Juscelino Kubitschek que, tanto como governador de Minas Gerais no período inicial da empresa, quando as empresas podiam ser contratadas sem concorrência, como no período em que JK foi presidente e, a alçou juntamente com outras construtoras mineiras para o cenário nacional (Campos, 2014). A CAG se especializou na construção de estradas, participou de trechos da construção da rodovia Castelo Branco em São Paulo e em 1968, também durante o governo militar começou a obra da rodovia Manaus-Porto Velho – BR-319. Posteriormente, construiu as rodovias dos Bandeirantes e dos Trabalhadores em São Paulo, o complexo de Carajá, a Usina hidrelétrica de Itaipu, o aeroporto de Confins-MG entre outras obras de grande porte.

Este conjunto de obras possibilitaram à empresa se tornar uma das maiores construtoras do país (Andrade Gutierrez, 2019). A CAG soube se adaptar à nova conjuntura político-econômica que surgiu na segunda parte da década de 1970 e início da de 1980, quando adotou a estratégia de ramificação de atividades e de atuação no exterior, mantendo-se entre as maiores construtoras do país de 1972 a 1984.

“O desaquecimento da economia exigiu de nós uma nova postura. Aprendemos a utilizar nossa experiência acumulada para diversificar nossas operações para atividades como a mineração, indústria química e prospecção de petróleo no Brasil. Decidimos, além disso, que era hora de conquistar o mercado externo. O projeto de estreia foi uma estrada no Congo, África” (Andrade Gutierrez, 2004).

A entrada no mercado internacional, com a construção dessa rodovia no Congo, em meio a uma densa floresta, foi considerada um sucesso pelo grupo. No mesmo período ocorreu a aquisição da Zagope, até então uma construtora portuguesa, marcando definitivamente a entrada do grupo no mercado internacional.

No período das privatizações das estatais no Brasil, nos anos 90, surgiram grandes oportunidades no setor de infraestrutura. O grupo investiu nos setores de energia elétrica, telecomunicações e concessões de rodovias, tornando-se sócia de empresas como

CCR- Companhia de Concessões de Rodovias, Sanepar (saneamento), Light-Rio, Cemig e Telemar (telecomunicações) que posteriormente se tornou a Oi (RA, AGSA, 2004).

Em 2015 o relatório de administração destaca as seguintes áreas de atuação: Na área de infraestrutura com a construção da hidrelétrica de Belo Monte, da arena – Beira Rio, do Parque Olímpico – Rio de Janeiro, de torres eólicas na Bahia e da usina nuclear de Angra 3. No mercado internacional destaca obras na África: Angola, Gana e Argélia. Na área de investimento destaca a participação em telecomunicações – Oi e Contax, em concessões com a CCR e em energia com a CEMIG. O grupo afirma que:

“Todos esses investimentos são possíveis graças a combinação de estrutura de governança, forte política de compliance, responsabilidade socioambiental e segurança no trabalho, além de gestão de pessoas voltadas para o investimento contínuo no desenvolvimento de colaboradores, seleção dos melhores talentos, reforço da eficiência e valorização da cultura organizacional.” (RA_AG, 2015, pg.05).

A receita bruta do conglomerado em 2014, ano que se iniciou as operações da LJ foi de R\$ 8,079 bilhões, sendo de R\$ 7,827 bilhões na AG Engenharia S.A, segmento do negócio considerado historicamente estratégico pelo grupo e que contabilizou R\$ 4,16 bilhões de projetos contratados pelo mundo no ano e *backlog* (carteira de projetos) chegou a R\$ 31,72 bilhões (posição em dezembro de 2014).

Existia uma crença na melhora dos resultados em 2015, que não se confirmou e o grupo obteve um decréscimo de receita operacional bruta de 15,36%, atingindo o volume de R\$ 6,835 bilhões. No Relatório da Administração de 2014, embora o grupo e especialmente a área de montagem industrial já estivesse sofrendo investigações relativas aos contratos com a Petrobras, este fato não foi apresentado no relatório e a diminuição de receita bruta de R\$ 8.654 bilhões (2013) para R\$ 7.826 (2014) e o prejuízo de R\$ 359 milhões foi atribuído a situação econômica desfavorável do país.

A despeito do cenário econômico brasileiro desfavorável no período, os resultados continuaram com a tendência de piora com o avanço das investigações, como pode ser observado nas tabelas 6 – Resultados Consolidados AGSA e 7 – Resultados AG Engenharia elaboradas a partir das demonstrações financeiras do grupo AGSA.

Tabela 06 - Resultados Consolidados AGSA

(em R\$ milhões)	2012	2013	2014a	2014b	2015	2016
Receita bruta	8,010	8,891	8,079	8,079	6,835	4,906
Receita líquida	7,741	8,604	7,678	7,678	6,518	4,739
Resultado operacional bruto	1,237	1,204	720	720	973	732
Ebtida	1,151	1,123	-79	377	654	339
Margem Ebtida (%)	14,90	13,10	-1,00	4,91	10,03	7,15
Dívida Líquida	2.532	2.835	2.325	2.407	2.695	3.116
Lucro/prejuízo líquido (*)	374	433	-451	-803	-1.228	-420
Lucro(Prejuízo) Líquido (sem oper descont)	374	433	-451	-393	-817	-420

Fonte: Relatórios Anuais AGSA 2014 e 2016

(*) Os resultados de 2015 e 2014 estão impactados pelo resultado de operações descontinuadas do seguimento Telecom sendo: -R\$ 411 milhões em 2015 e -R\$ 410 milhões em 2014.

Tabela 07 - Resultados da AG Engenharia S.A.

(em R\$ milhões)	2012	2013	2014	2015	2016
Receita bruta	7,782	8,654	7,826	6,273	4,084
Receita líquida	7,545	8,403	7,459	5,966	3,925
Resultado operacional bruto	1,164	1,140	650	768	563
Ebtida	554	610	54	311	843
Margem Ebtida (%)	7,34	7,26	0,70	5,20	21,48
Dívida Líquida			-1,60	-1,12	-130
Lucro/prejuízo líquido (*)	191	217	-359	545	547
Lucro(Prejuízo) Líquido (sem oper descont)					

Fonte: Relatórios Anuais AGSA 2014 e 2016

Embora em seus relatórios de administração o grupo dê ênfase a diversificação em seus investimentos, uma rápida comparação entre as tabelas dos resultados consolidados do grupo com os resultados da Construtora, revela que os demais investimentos do grupo são pouco relevantes, frente a contribuição que as atividades de engenharia representam para o grupo.

A partir do ano de 2014, a receita líquida da AG Engenharia sofreu quedas constantes, sendo que em 2016 representava menos da metade das receitas líquidas do ano de 2013, último ano em que ocorreram aumento nas receitas líquidas. No Relatório Anual de 2014 é ressaltado que “o Brasil tem apresentado desafios no setor de construção civil pesada devido à crise econômica e político do país.”

Relativamente a carteira de contratos da AG Engenharia no período de 2012 a 2014, pode ser observado que o ano de 2014 é um ano de inversão de tendência, com crescimento no período inicial e diminuição no período final, conforme a tabela 8 – Composição da carteira de contratos backlog da AG Engenharia SA.

Tabela 08 - Composição da carteira de contratos - backlog da AG Engenharia S.A

(em R\$ milhões)	2012 (%)	2013 (%)	2014 (%)
Brasil	10,548 0,36	13,966 0,42	12,079 0,38
América Latina	14,322 0,48	13,699 0,42	13,318 0,42
Europa, África, Ásia	4,728 0,16	5,242 0,16	6,328 0,20
Total	29,598	32,907	31,725

Fonte: Relatório Anual AGSA 2014 e 2016

Uma observação importante é que em média a carteira de contratos da América Latina é maior do que a carteira do Brasil, ou seja, a AG Engenharia possui sua fonte de recursos mais relevante nos países vizinhos. Esta informação nos leva a procurar entender em que condições os países vizinhos se tornaram em conjunto os clientes mais representativos da carteira da empreiteira. Não foi possível levantar os dados desagregados por país, porém há de se observar que o governo federal, no período em análise apoiou a internacionalização de empresas, dada a forma que Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) atuou, como publicado entre os objetivos do governo brasileiro no período:

“promover a internacionalização de empresas brasileiras” e “estímulo à criação de subsidiárias comerciais e/ou industriais de empresas brasileiras no exterior” (Brasil, 2003).

O BNDES se tornou o financiador mais importante destes contratos, criando linhas de crédito para viabilizar este processo de conquista de mercado no exterior, seja dentro de uma estratégia de integração do continente sul-americano ou na exploração de oportunidades em países com infraestrutura deficitária. As características da expansão das construtoras serão melhor exploradas no item 4.2.

A manutenção de postos de trabalho foi fortemente impactada no período, como pode ser observado na Tabela 09 – Total de funcionários por Região AG Engenharia S.A.

Tabela 09 - Total de funcionários por Região AG Engenharia S.A

	2012	2013	2014	2015	2016
Brasil		37,228	37,022	15,786	12,259
Norte		26,118	29,463	12,451	
Nordeste		1,429	1,095	0,343	
Centro-Oeste		1,037	0,140	0,198	
Sudeste		8,024	6,272	2,763	
Sul		0,621	0,052	0,031	
América Latina		0,089	0,085	0,303	1,761
Europa, África, Ásia		6,316	5,294	2,945	
Total		43,634	42,401	19,034	14,020

Fonte: Relatório Anual AGSA 2014 e 2016

Embora a construtora atribua a forte redução do número de funcionários no período a fatores relacionados a própria característica do setor de construção, que possui períodos de forte contratação durante a parte mais intensa de execução dos projetos, seguida por uma desmobilização e com a consequente baixa no número de funcionários, o fato de terem coincidido com os reveses que a empresa teve que enfrentar com as descobertas das ilegalidades cometidas parecem ser uma explicação mais convincente.

A AGSA procura justificar a forte redução dos postos de trabalho

“devido ao impacto da redução do número de obras decorrente da situação econômica do país e, conseqüentemente da empresa, e em menor parte, por conta da falta de adequação à nova estrutura e princípios da AG” (RA, AGSA, 2015).

“Devido à natureza dinâmica da atividade de construção civil, o quadro de funcionários da companhia está vinculado à quantidade de obras que a empresa apresenta em seu portfólio. Por isso, existem variações importantes no total dos profissionais ao longo dos anos. Há, ainda, outro fator a ser considerado: as atividades nas obras por vezes são paralisadas e retomadas, o que influencia a mobilização e a desmobilização de mão de obra” (Relatório Anual, 2015, AGSA, pag. 45).

Essa justificativa com relação a redução do número de funcionários possui alguns indícios de inconsistência, pois, mesmo para a região Sudeste do Brasil, região em que funciona a sede corporativa da empresa e, supõe-se compor seu quadro mais qualificado que precisa ser mantido, ocorreram redução superior a 65% no número de funcionários até o ano de 2015. Em interpretação contrária ao que os principais indicadores de desempenho econômico indicam, com elevada queda nas receitas, no volume de contratos e no número de empregados, em seu Relatório Anual de 2015 a AGSA afirma que:

“Mesmo frente a um cenário negativo, a empresa obteve lucratividade muito superior à do ano anterior e encerrou 2015 com EBITDA de R\$ 311 milhões e lucro líquido de R\$ 545 milhões. Esses resultados foram consequência direta das ações de corte de custos e excelência operacional promovida pela companhia, além de uma maior diligência na execução de projetos.”

As declarações parecem tentar atenuar a gravidade da situação que a empresa está passando, além de não ter informado a forte influência da venda de ativos na atenuação de resultados negativos. Outra característica marcante na nova gestão da empresa é a meta de diminuir a importância da participação de clientes públicos (diminuir a dependência da organização) na carteira de contratos, procurando por novas oportunidades de negócios com parceiros privados. Conforme anunciado no Relatório Anual de 2016:

“Na AG Engenharia, iniciamos o desenvolvimento de negócios de forma diferenciada com clientes privados, a fim de ampliar nossa participação neste mercado.”

“Contratos com clientes públicos no Brasil representam apenas 26% da carteira no país e menos de 8% da carteira global da Companhia.”

De qualquer forma, em consequência das ações sofridas pela empresa, pelo seu envolvimento em corrupção, que foram descobertas pelas investigações da Polícia Federal na Operação Lavajato e do seu Acordo de Leniência assinado junto ao MPF no início de 2016, homologado pela Justiça Federal (primeira das grandes construtoras a assinar o acordo), nos relatórios posteriores é possível identificar uma série de ações de adequação no seu modelo de gestão e no formato de divulgação das informações. Credita-se esta mudança no conteúdo dos relatórios às exigências do acordo de leniência. O Programa de Compliance, uma das exigências do acordo de leniência com o MPF, exigiu que a companhia se submetesse a:

“uma revisão estratégica e a reestruturação de sua cultura corporativa, apresentando um programa de compliance e Integridade que atenda aos padrões internacionais...”, segundo os relatórios, “o foco é fomentar a competência ética e a integridade em todos os processos, envolvendo funcionários, fornecedores, parceiros e, principalmente, clientes.”

Porém a empresa procura capitanear as adequações como se fossem uma iniciativa própria e espontânea, como observado em (Relatório Anual AGSP, 2015, pag.29):

“Em linha com a estratégia de governança da empresa, a Diretoria Financeira buscou estreitar o relacionamento com o mercado, optando pela transparência na demonstração de suas ações e resultados, principalmente nas áreas de compliance, planejamento empresarial e alterações na sua estrutura de governança corporativa.”

Entre os tópicos tratados no Programa de Compliance da AGSA, destacamos o de Monitoramento Contínuo das Transações, que é apresentado pela AGSA como um mecanismo de monitoramento constante de todas as ações de Compliance e Integridade.

Segundo a AGSA ele foi elaborado com base nos estudos de prevenção à lavagem de dinheiro e corrupção. A construtora definiu um conjunto de avaliações e testes em sua base de dados contábeis, financeiros e de suprimentos. Os critérios desenvolvidos de seleção de transações suspeitas são baseados nas normas internas e na legislação vigente, são solicitados esclarecimentos e comprovações aos responsáveis por todas as transações enquadradas em algum dos critérios. No RA AGSP de 2016 são elencados alguns dos critérios utilizados:

- *Contratos firmados ou pagamentos realizados para os seguintes objetivos: consultoria, assessoria, aluguel de equipamentos sem mão de obra, projetos, etc.;*
- *Realização de pagamentos elevados para empresas classificadas como microempresas;*
- *Pagamentos suportados por notas sequencias emitidas pelo mesmo fornecedor;*
- *Pagamentos suportados por notas fiscais com numeração inicial (ex.: 0001, 0002, 0003);*
- *Pagamentos realizados para empresas ligadas a pessoas expostas politicamente (PEP) ou realizados diretamente para um PEP;*
- *Transações envolvendo as seguintes palavras-chave: político, doação, brinde, licitação, edital, facilita, esquema, suborno, propina, cartel, presente, caridade, patrocínio, etc.*
- *Realização de pagamentos em espécie.*

Sobre o envolvimento da CAG no cartel para prestação de serviços de engenharia à Petrobras, em seu Relatório Anual de 2015, no auge da crise que se estabeleceu com as descobertas da Operação Lavajato, inclusive com a prisão do presidente do grupo AGSA e de vários executivos, a organização se esquivou do tema, mencionando somente de forma superficial o aperfeiçoamento do seu programa de Compliance no RA de 2015:

“O Grupo, com total apoio da alta direção, está comprometido com o fortalecimento e o aperfeiçoamento do programa de compliance e integridade. Compreendendo comitês de ética e, em sua parte executiva, estruturada em diretoria e gerência, a área de compliance possui autonomia e autoridade para desempenhar suas atividades de modo a abranger todas as atividades, associações e sociedades investidas, em âmbito global, de acordo com as melhores práticas internacionais.

Em 2014, a empresa reavaliou seus processos com o objetivo de mapear os riscos corporativos e controles internos, visando identificar e combater vulnerabilidades e garantir a correta mitigação e prevenção de riscos identificados. Todo o programa de compliance é pautado por comunicação nos canais internos, que envolvem vídeos, e-mails, palestras e newsletters.” (RA, AGSA, 2015).

Em 2016, a Andrade Gutierrez, concluiu a negociação de seu acordo de leniência com o MPF, comprometendo-se a pagar uma indenização de R\$ 1 bilhão e os seus executivos obtiveram a homologação de seus acordos colaboração premiada. Após a conclusão das negociações, a organização publicou um “PEDIDO DE DESCULPAS E MANIFESTO POR UM BRASIL MELHOR.” Neste comunicado o grupo apresenta sugestões que acredita serem capazes de criar uma nova relação entre o poder público e as empresas nacionais que atuam em obras de infraestrutura.

“PROPOSTA PARA UM BRASIL MELHOR – ANDRADE GUTIERREZ”

- a. Obrigatoriedade de estudo de viabilidade técnico-econômica anterior ao lançamento do edital de concorrência, descartando-se obras que não contribuam para o desenvolvimento do país;*
- b. Obrigatoriedade de projeto executivo de engenharia antes da licitação do projeto, permitindo a elaboração de orçamentos realistas e evitando-se assim previsões inexequíveis que causem má qualidade na execução, atrasos, rescisões ou a combinação de todos estes fatores*
- c. Obrigatoriedade de obtenção prévia de licenças ambientais, evitando-se contestações judiciais ao longo da execução do projeto e o início de obras que estejam em desacordo com a legislação;*
- d. Aferição dos serviços executados e de sua qualidade, realizados por empresa especializada, evitando-se a subjetividade e interpretações tendenciosas;*
- e. Garantir que ambas as partes tenham os seus direitos contratuais assegurados, passíveis de serem executados de forma equitativa;*
- f. Modelo de governança em empresas estatais e órgãos públicos que garanta que as decisões técnicas sejam tomadas por profissionais técnicos concursados e sem filiação partidária;*
- g. Início de obras somente sob garantia de disponibilidade de recursos financeiros, vinculados ao projeto até a sua conclusão;*
- h. Assegurar a punição de empresas e contratantes que não cumpram os contratos na sua totalidade”. (Pedido de desculpas e Manifesto por um Brasil melhor, AGSA, 2016).*

Realizada a apresentação da CAG de uma forma abrangente, pelo menos para os objetivos deste estudo, passamos a uma breve exposição das demais organizações da pesquisa, tendo em vista que todas foram impactadas e reagiram as investigações de maneira similar, pelo menos na divulgação de seus relatórios de administração. A abordagem individual e detalhada será realizada no item 4.5.

4.1.1.2. Construtora Camargo Corrêa – CCC

As primeiras atividades da empresa Camargo Corrêa ocorreram em 1939. Ela foi a maior Construtora brasileira durante todo o período do governo militar, de 1964 a 1984, tendo ficado em 3º lugar no ranking da revista ‘O Empreiteiro’, somente no ano de 1979 – devido a atrasos no pagamento de serviços realizados e em 1984 no final do período do

governo militar. A CCC se especializou na construção de grandes hidrelétricas, inicialmente em hidrelétricas de São Paulo, o que a gabaritou para a construção de três das maiores do mundo: Itaipu (14.000 MW), Guri (na Venezuela) e Tucuruí (8.000 MW) (Vasconcelos, 2015; Campos, 2012).

Com relação ao fundador da CCC, outras empresas construtoras concorrentes relatam sobre sua enorme capacidade de relacionamento, tanto no governo do estado de São Paulo, em vários períodos, quanto durante o governo militar na esfera federal, o que gerava novos negócios, as vezes com denúncias de ilegalidades (Mancuso, 2003).

A CCC informa no seu Relatório Anual de 2011 que é especializada em obras de grande porte logístico e de engenharia de alta complexidade, tendo executado mais de 500 obras no Brasil e no exterior, entre os países destacados pela construtora encontramos: na América do Sul – Argentina, Bolívia, Colômbia. Campos (2012) aponta que o grupo CCC não se limitou apenas na formação da maior empreiteira do Brasil, na verdade se tornou um dos maiores grupos industriais nacionais, que em 1983 era a 5ª maior empresa privada. Nos anos 90, no período das privatizações fez parte do consórcio VBC – Votorantim, Bradesco e Camargo, que adquiriu a CPFL energia.

4.1.1.3. Construtora Norberto Odebrecht – CNO

A Construtora Norberto Odebrecht é uma empresa fundada na Bahia em 1944, seus primeiros clientes foram inicialmente o governo baiano e empresas federais sediadas no Nordeste. Em 1953 a Petrobras, presidida por Ernesto Geisel à época, passou encomendar diversas obras para a empreiteira, o que possibilitou sua ramificação desde os fins dos anos 70. A empresa soube aproveitar os incentivos da Sudene – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste para realizar a construção das fabricas da Willys, da Rhodia e da Tintas Coral e o edifício sede da Sudene (Campos, 2012). Após o governo Médici, a CNO, que atuava junto aos militares presentes na Petrobras, conquistou dois contratos que triplicaram seu faturamento em um ano, os contratos foram para a construção do aeroporto supersônico do Galeão e da usina nuclear de Angra.

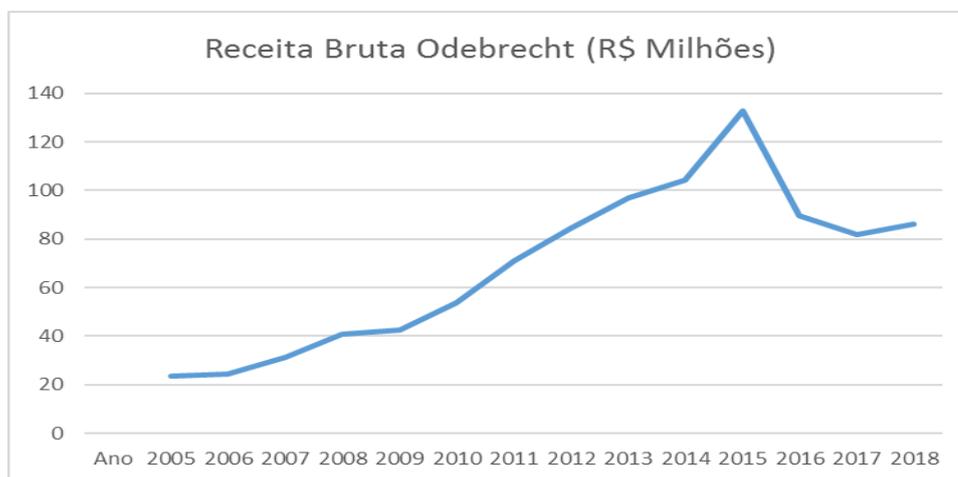
Esses contratos levaram a empresa do 13º ao 3º lugar na lista das maiores empreiteiras, conforme o ranking da revista ‘O Empreiteiro’. Na década de 1980 a empresa perseguiu um processo de ramificação e internacionalização de suas atividades,

adquiriu ações da Salgema, em 1986 da Poliolefinas e PPH iniciando seu império petroquímico. Adquiriu mais fatias das empresas nos processos de privatizações nos governos Collor e Itamar, até que na década de 2000 a Braskem se estabeleceu e passou a deter o monopólio do setor.

Antes da Operação Lavajato a CNO era a maior construtora brasileira, tendo liderado o ranking das 500 maiores do setor de construção da revista ‘O Empreiteiro’ por 17 edições sucessivas, é também a que mantinha atividades no exterior de forma mais ativa, estando presente na Europa, Estados Unidos, África, América do Sul e Oriente Médio, executando obras em 25 países (Vasconcelos, 2015).

O gráfico abaixo mostra o crescimento do faturamento da Odebrecht no período nos últimos anos, coincidente com o período de mais forte atuação do cartel de obras, percebe-se que o faturamento cresceu a taxas elevadíssimas. Partindo de um faturamento em torno dos 20 bilhões de reais em 2005 para 130 bilhões em 2015. A partir de 2015, ano do início das consequências da operação Lavajato, a organização iniciou um forte ciclo de desinvestimento, de forma similar às demais empresas envolvidas no cartel.

Gráfico 01 - Evolução da Receita Bruta Odebrecht



Fonte: Elaboração própria a partir de Relatórios da Administração da CNO.

4.1.1.4. Construtora OAS - OAS

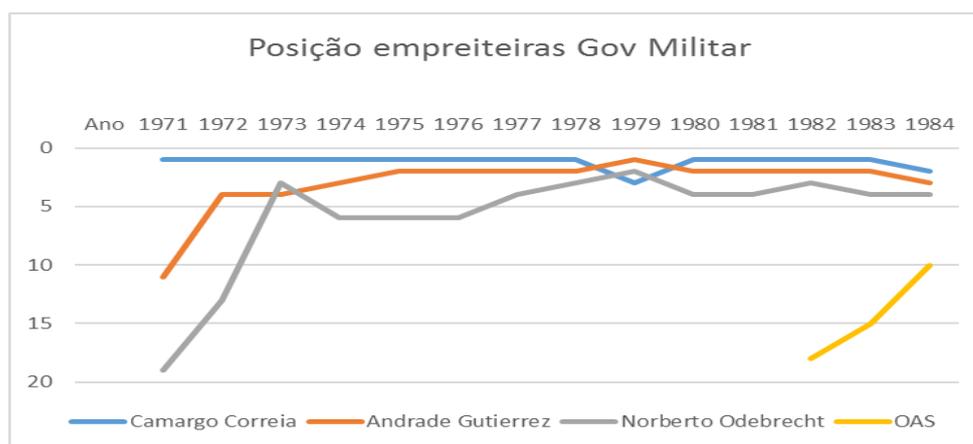
A OAS, assim como a CNO, também é uma construtora baiana. A OAS surgiu devido a desentendimentos políticos, surgidos na década de 1970 no estado natal da Odebrecht com adversários políticos liderados por Antônio Carlos Magalhães - ACM. A

partir de 1976, quando a empresa foi criada, passou a vencer as concorrências para obras no estado da Bahia, conseguindo também alguns contratos em estados vizinhos e de aliados políticos de ACM (Campos, 2012). Com o apoio de ACM que era sogro de Cesar Matta Pires dono da OAS, a empresa dominou o setor de obras públicas na Bahia, ganhando projeção nacional, quando então iniciou atuação nas concessões públicas. No início dos anos 90 conquistou algumas concessões públicas, em um processo de diversificação de suas atividades. Em 1984 apareceu na 10ª posição entre as maiores empresas nacionais de construção pesada.

Com o início da Operação LavaJato, a organização sentiu de forma mais acentuada as restrições impostas pela Administração Pública, pois, seus negócios possuíam o governo federal como cliente central.

Estas quatro empresas são as que aparecem de forma mais destacada e que mais profundamente estavam envolvidas com o caso de corrupção da LavaJato, verifica-se que as empresas, a despeito de possuírem qualidade técnica na prestação de suas atividades, possuíam em comum uma outra característica marcante, a proximidade com importantes figuras políticas no período estudado, o que aparentemente foi reforçado nos períodos subsequentes. Abaixo o posicionamento das empresas durante o período de governo militar.

Gráfico 02 - Posição empreiteiras durante o Governo Militar



Fonte: Elaboração própria a partir de Campos (2012).

Esses breves relatos sobre o histórico das empreiteiras envolvidas no caso de corrupção da LavaJato, indicam que as empresas possuem relações próximas com agentes públicos de longa data e que as obras públicas representam parte extremamente relevante de suas operações, quando não são majoritárias. As empresas aqui analisadas, CCC,

CAG, CNO e OAS, são conhecidas como as quatro irmãs, por serem as empreiteiras mais importantes do país e possuírem ambas origens familiares.

No período do governo JK, os contratos se concentravam em rodovias, hidrelétricas, estádios e obras de infraestrutura, que em muitos casos serviam de propaganda para o governo desenvolvimentista (Mancuso, 2003). Depois, as organizações conseguiram expandir seus negócios, em uma amplitude que juntas possuem atividades em todos os continentes e, diversificaram seus ativos passando a atuar em outros setores, atualmente estão presentes desde a construção pesada, atividade original, até a procura de soluções ambientais, passando por concessões, construções navais e empreendimentos imobiliários (Campos, 2012, 2017; Lazzarini, 2011).

A CCC é a empresa que no início do período estudado já se encontrava na posição de liderança no setor de obras públicas de grande porte, sua posição de liderança vinha de uma história de sucesso em obras do governo do estado de São Paulo, em período anterior, o que a gabaritava para a participação de novas obras que seriam implementadas no governo do período militar, sendo na época, a única empresa que possuía capacidade técnica para construção de barragens hidrelétricas. Essa capacidade técnica precedente favoreceu a CCC na conquista de contratos de construção das maiores usinas hidroelétricas licitadas no período (Campos, 2014).

A CAG no início do período não era reconhecida como uma das maiores no cenário nacional, conquistou seus primeiros contratos no governo de Minas Gerais no período em que JK foi governador. Segundo Campos (2014) a conquista da presidência do Brasil por JK facilitou a entrada de construtoras mineiras no plano federal, potencializando o crescimento da CAG no período.

No caso da CNO a principal razão de seu crescimento no período, foi a proximidade com a Petrobras, mesmo antes da CNO ser reconhecida como uma das grandes construtoras brasileiras, a Petrobras encomendou várias obras de porte para a construtora. Campos (2014) aponta que a CNO soube aproveitar também as oportunidades geradas pelas políticas de incentivo ao desenvolvimento das regiões Norte e Nordeste através da Sudene.

A OAS é a única das quatro empresas que só aparece no final do período, ela surgiu em 1976, em consequência de desentendimentos políticos entre a também bachiana

Odebrecht e líderes políticos locais, que passaram a apoiar localmente a OAS em detrimento da Odebrecht.

O fim da guerra fria diminuiu a força e a justificativa de um governo militar no Brasil e, devido à forte crise econômica que o país estava mergulhado naquele período, com endividamento externo, inflação e taxa de desemprego elevada, levaram em conjunto ao surgimento das circunstâncias que descredenciavam a continuidade do governo militar e forçaram a chegada da redemocratização (Gremaud et al., 2004). Campos (2012) aponta que o grupo das maiores empreiteiras embora não aparecesse publicamente, nos bastidores passaram a se aproximar dos legisladores que estavam ascendendo ao poder e abandonaram os técnicos militares.

No início do período da redemocratização o centro do poder político e decisório se deslocou do executivo para o legislativo e as construtoras representadas pelo seu principal sindicato, à época o SINDUSCON – Sindicato da Indústria de Construção, criaram laços de relacionamento com deputados e senadores, sem preferência de partidos, financiando campanhas eleitorais. Os congressistas em retribuição defendiam os interesses das empreiteiras, garantindo emendas legislativas para as obras (Campos, 2018; Lazzarini, 2015), estratégia/comportamento também apontado por Robert (2015) no âmbito mundial.

A sanção da lei nº 8.987 em 1995 durante o governo FHC – a Lei das Concessões – foi um exemplo de atuação conjunta do grupo das maiores construtoras brasileiras e de sua proximidade com o governo federal já redemocratizado, neste caso representada pela ACCE – Associação das Construtoras de Centrais Elétricas, que reúne as maiores empreiteiras do setor elétrico e desenvolveu atividades de *lobby* visando defender os interesses das empresas, influenciando no modelo de concessões que seria aprovado, o que acabou gerando muitas oportunidades de negócios, tanto para as grandes empreiteiras, quanto para as menores do setor (Mancuso, 2003).

Berger e Luckmann (1991) nos explicam que no nível pré-teórico toda instituição tem um corpo de conhecimento como receita, isto é, conhecimento que fornece as regras de conduta institucionalmente adequadas. Este conhecimento constitui a dinâmica motivadora da conduta institucionalizada, define as áreas institucionalizadas da conduta e designa todas as situações que se localizam dentro destas áreas. Define e constrói os papéis que devem ser desempenhados no contexto das instituições em questão.

Em 2017, em depoimento no acordo de deleção premiada no MPF, um dos líderes empresariais da Odebrecht afirmou que:

“O esquema de pagamento de propinas, financiamento de eleições, encomendas de projetos de lei e medidas provisórias já existe no Congresso Nacional a 30 anos.”

Portanto, desde o início da redemocratização.

A título de exemplo, apresentamos abaixo algumas irregularidades praticadas nos procedimentos de contratação da Petrobras, que constam no documento de denúncia do MPF (2016).

“A título de exemplificação é possível apontar que (D3PTR, D2PTR e D1PTR) tomavam as providências necessárias, por si próprios ou influenciando os seus subordinados, para promover: i) a aceleração dos procedimentos licitatórios e de contratação de grandes obras, sobretudo refinarias, dispensando etapas necessárias à correta avaliação da obra, inclusive o projeto básico; ii) a aprovação de comissões de licitações com funcionários inexperientes; iii) o compartilhamento de informações sigilosas ou restritas com as empresas integrantes do Cartel; iv) a inclusão ou exclusão de empresas cartelizadas dos certames, direcionando-os em favor da(s) empreiteira(s) ou consórcio de empreiteiras selecionado pelo “CLUBE”; v) a inobservância de normas internas de controle e avaliação das obras executadas pelas empreiteiras cartelizadas; vi) a sonegação de determinados assuntos da avaliação que deveria ser feita por parte do Departamento Jurídico ou Conselho Executivo; vii) contratações diretas de forma injustificada; viii) a facilitação da aprovação de aditivos em favor das empresas, muitas vezes desnecessariamente ou mediante preços excessivos.”*

**(Obs.: No texto original constam os nomes dos agentes envolvidos)*

As práticas de fixação artificial de preços, com a apresentação de planilhas de cálculos superestimadas foi apurada em perícia contábil, cujo laudo foi emitido pela Polícia Federal (2016), como segue:

“Segundo o laudo 2280-2016 da SETEC-PR, o Clube das 16 atuou em pelo menos 87 contratos da PETROBRAS (ANEXO 354). De forma geral, os peritos da Polícia Federal chegaram as seguintes conclusões: a) foram observadas diversas licitações onde as propostas apresentadas situavam-se significativamente acima das Estimativas da Petrobras. Essa estratégia adotada pelo Cartel, em regra geral, induziu a Petrobras a revisar suas estimativas para cima, com consequente aumento dos limites de aceitação de preços; b) em muitas ocasiões, as propostas de cobertura situavam-se razoavelmente acima da proposta vencedora. Mediante esse estratagem, a Petrobras via-se submetida a negociar apenas com uma empresa, justamente aquela previamente escolhida pelo cartel o que, por consequência, limitava os descontos obtidos na fase final de negociação das propostas; c) nas licitações onde ocorreu a ação do grupo cartelizado, a média das propostas apresentadas situou-se 34,1% acima da estimativa oficial, enquanto a média das propostas apresentadas nas licitações de referência (aquelas sem indícios de ação efetiva do cartel), encontrou-se 8,0% acima da estimativa da Petrobras; d) nas licitações fraudadas, 127 das 144 propostas analisadas estavam acima do valor médio de todas as propostas apresentadas nas licitações de referência, sendo constatado ainda que 107 dessas propostas extrapolaram os limites de aceitabilidade da estatal”

O MPF coleciona um amplo conjunto de documentos que evidenciam as atividades ilícitas do cartel, como um exemplo adicional destacamos e transcrevemos um e-mail trocado entre integrantes do cartel (Anexo 1), tratando de encaminhamentos acertados com políticos envolvidos no esquema de corrupção, utilizado pelo MPF como evidência de acusação. No caso trata-se de ajustes entre os membros do cartel para influenciar o teor de um relatório da CMO – Comissão Mista de Orçamento do Congresso Federal, para que não fosse recomendada paralisação de obras, ou retenções nos contratos que estavam em acompanhamento daquela comissão e possuíam indícios de irregularidades, apontados pelo TCU.

“Envolvidos no e-mail: Diretores das construtoras OAS, CCC, CNO e CQG. (obs. no documento original consta o e-mail dos envolvidos)

*Assunto: **Audiência da CMO – feedback Petrobras***

Data: 02/12/2010.

A apresentação na Audiência foi feita integralmente pelo Presidente da Petrobras. A avaliação do resultado pela equipe da Petrobras foi muito positiva, totalmente oposto ao ano passado. Apresentação foi facilitada, pois somente compareceram parlamentares da base e não ocorreram perguntas da oposição. Próximo passo é a elaboração do Relatório pelo COI com as recomendações, q será submetida a CMO na prox 4ª feria. Petrobras já recebeu inf do pres CMO q vai acatar integralmente as recomendações deste Relatório do COI.

“Portanto, é importante acompanharmos a elaboração deste Relatório do COI, não deixando recomendações do tipo paralização, retenção, ajustes/repactuação dos contratos!!!” D2CNO.”

Estes apontamentos estão em sintonia com os achados de Mamede, Rodrigues e Cosenza (2020) que encontraram por meio da análise dos Relatórios de Sustentabilidade Corporativa das empreiteiras CCC, CNO, CQG, OAS e CAG diversas manobras de gestão fiscal irregulares que fraudavam os pagamentos de impostos devidos, revelando um comportamento contrário ao seu discurso de serem empresas éticas e socialmente responsáveis.

Após esta breve contextualização histórica das relações que foram estabelecidas entre as grandes empreiteiras brasileiras, que atuaram individualmente e/ou representadas por suas associações junto às instituições públicas e agentes políticos nacionais, defendendo seus interesses e dispendo para isso de estratégias que habitualmente ultrapassavam os limites que são impostos pelo interesse público, passamos à análise das atividades destas mesmas organizações no mercado internacional.

4.2.INDUSTRIA DE INFRAESTRUTURA E SUA EXPANSÃO INTERNACIONAL

As primeiras experiências das construtoras brasileiras em países estrangeiros ocorreram em alguns países vizinhos da América do Sul, no Oriente Médio e na África. A América do Sul evidentemente foi uma escolha natural para as empresas pela proximidade física e para o governo pelo objetivo de buscar soluções para as deficiências na matriz energética brasileira e, adicionalmente, pelo desejo de integração regional como estratégia de desenvolvimento local, sendo que o esforço de integração, faz parte de planos que ambicionam assumir de forma definitiva liderança da região (Vasconcelos, 2015).

No caso do Oriente Médio, o interesse e oportunidade surgiram, devido as necessidades de importação de petróleo daquela região por parte do Brasil e, como forma de compensar déficits na balança comercial (Gremaud et al., 2004). O setor de construção pesada foi eleito ou escolhido como um dos exportadores nacionais, para o Oriente Médio, principalmente para o Iraque.

As exportações para a África, foram favorecidas por contarem com a identidade colonial portuguesa e a facilidade com a língua portuguesa e, adicionalmente, o fato dos países onde as empresas brasileiras de construção se estabeleceram serem também exportadores de petróleo, que serviram como garantias dos financiamentos ofertados pelo BNDES (Ferraz Filho, 2012; Vasconcelos, 2015) .

Nos três casos elencados, encontramos a forte presença do Estado na viabilização das parcerias, porém deve ser diferenciado as motivações, no primeiro Oriente Médio e no segundo África, os objetivos eram reativos à crise de escassez de petróleo (Ferraz Filho, 2012) e no terceiro América, o Estado se revela como desenvolvimentista, tanto no aspecto econômico-financeiro, quanto e especialmente no político.

O apoio político se apresenta pela atenção dada por presidentes do país, independentemente da filiação ideológica deste e pelo apoio do MRE – Ministério das Relações Exteriores, especialmente pela participação de suas embaixadas nos países onde os negócios se desenvolveram. O apoio econômico-financeiro ocorreu principalmente através dos programas do BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e

Social, especialmente por sua linha de financiamento à Exportação, a modalidade de financiamento BNDES-Exim.

A experiência de exportação de obras e serviços de engenharia para o Oriente Médio, principalmente no Iraque, possui seu início no final da década de 70, fez parte de uma política de exportação de serviços de engenharia, criada para compensar déficits na balança comercial entre o Brasil e o Iraque, realizando-se compensações entre o volume de petróleo importado frente aos serviços de engenharia e construções realizados naqueles países (Attuch e Mendes, 2008). A principal construtora envolvida neste período foi a Construtora Mendes Junior e o principal contrato negociado foi a construção da ferrovia Bagdá e Akashat, que foi orçada em US\$ 1,2 bilhões, tendo sido iniciada em 1978 e finalizada em 1983 (Fares, 2007; Vasconcelos, 2015).

Os contratos realizados pela Mendes Junior foram muito importantes no enfrentamento das crises provocadas pelo 1º e 2º Choques de Petróleo neste período. Attuch e Mendes (2008) apontam que o Iraque foi o único fornecedor do produto para o Brasil que aceitou trocar produtos por serviços, os demais exportadores na época exigiam o pagamento em moeda forte, no caso o dólar, que o Brasil não possuía disponibilidade devido à crise da dívida externa. Assim, a Mendes Junior praticamente atuou como um instrumento do governo na época.

No continente Africano as construtoras brasileiras atuam principalmente nos seguintes países: Angola, Moçambique, Gana, com destaque para Angola. Estão ou estiveram presentes na região as construtoras Odebrecht, Andrade Gutierrez e Camargo Corrêa, com destaque para a Odebrecht pelo número de contratos conquistados e pelo volume financeiro dos projetos executados na região, o que é refletido pelos elevados valores desembolsados pelo BNDES a favor desta construtora. A Odebrecht entrou no mercado africano, inicialmente em Angola, participando do projeto de reconstrução nacional do país, que deixou de ser colônia de Portugal em 1975 (Santana, 2003).

Logo após a independência de Angola, surgiram disputas internas entre dois partidos políticos pelo poder, entre o MPLA – Movimento Popular de Libertação de Angola e a Unita – União Nacional para a Independência Total de Angola, o que acabou ocasionando uma guerra civil que durou de 1975 a 2002. Mesmo nestas condições a Odebrecht construiu a Usina Hidrelétrica de Capanda que foi iniciada em 1984 e finalizada somente em 2004. Segundo Santana (2003), o modelo de financiamento

funcionou com pagamento para a empreiteira pelo governo brasileiro e a contra partida era a importação de petróleo de Angola pelo Brasil. Portanto, similar ao modelo utilizado na relação Brasil-Iraque, com as obras executadas pela Mendes Junior.

Em período mais recente, a partir de 1994, ocorreram um novo processo de internacionalização das empresas brasileiras, que segundo Vasconcelos (2015) surgiu em decorrência de um ambiente macroeconômico propício para a competitividade das empresas, sendo este processo necessário para que o Estado tenha poder de influir na integração regional e no comércio internacional. A partir de 2002 com o governo Lula estas relações são priorizadas, aumentando o volume de investimentos, sendo que em 1990, o volume de negócios entre Brasil e África era de R\$ 1,64 bi e, em 2007 era de aproximadamente R\$14 bilhões (Vasconcelos, 2015).

Nestes períodos, as construtoras brasileiras construíram rodovias, portos, aeroportos, usinas hidrelétricas, enfim, diversas obras de infraestrutura. Principalmente na África e na América do Sul. Os negócios brasileiros no continente africano tiveram maior continuidade no período mais recentes, quando comparados com o ciclo do Oriente Médio, tendo seu pico de investimentos coincidido com os financiamentos ofertados pelo BNDES, no período de 2005 a 2014, portanto, predominantemente durante o período de governo do ex-presidente Lula e coincidente com a implantação e desenvolvimento da política de campeões nacionais. O apoio político se revela também pela forte participação do MRE e especialmente por participação pessoal do ex-presidente visando a concretização destas parcerias. Conciliando-se assim, os interesses do governo brasileiro e os interesses das empresas de construção.

Do total de desembolsos do BNDES-Exim, (91,76%) foram destinados às cinco maiores construtoras brasileiras (CNO, CAG, CCC, OAS e CQG), sendo que deste percentual (40,76%) foram para obras realizadas no continente africano e (59,24%) foram destinados para os países sul-americanos. Em volume financeiro o principal destino dos financiamentos concedidos pelo BNDES-Exim às construtoras brasileiras na África é Angola, com (37,02%) dos financiamentos e presença das três maiores construtoras brasileiras (CNO, CAG e CCC), sendo que nos demais países africanos, Gana e Moçambique, os negócios com Brasil não possuem uma dinâmica semelhante, ficando com apenas (3,43%) dos financiamentos. É comum a garantia dos financiamentos das obras serem dadas na forma de entrega de petróleo (Santana, 2003; Vasconcelos, 2015). O Brasil importa o petróleo, via Petrobras, e exporta serviços de engenharia via

construtoras, sendo a viabilidade da operação garantida pelo BNDES com o financiamento na modalidade pós-embarque.

Nos relatos dos delatores do Operação Lavajato, é possível se observar que as construtoras possuem maiores facilidades para executar planejamento fiscal e financeiro de seus resultados nos países africanos, sendo estas uma das principais fontes de geração de recursos para a alimentação do ‘caixa 2’, que foram utilizados na realização de doações para campanhas eleitorais aos partidos políticos, pagamentos de propinas para executivos da Petrobras, a intermediários das operações ilegais e a líderes políticos.

A utilização destes recursos era facilitada devido os sistemas financeiros e legais nestes países serem mais frágeis, quando comparados aos brasileiros. Conforme delação de D1CNO referindo-se a países africanos:

“A geração, que era gerar os recursos não contabilizados e disponibilizar em offshore no exterior, no início da década de 90 ela começou, passou a ser predominantemente feita no exterior, porque tinha uma eficiência fiscais, a gente precisava muitas vezes porque tinha um país que tinha restrição cambial, então levava a sérias questões, no Brasil por exemplo, tivemos prejuízo, então não era uma coisa recomendável fazer geração no Brasil. ”

Na América do Sul, as construtoras encontraram condições favoráveis à exportação de serviços nos anos recentes, seja devido a dificuldades econômico-financeiras por que passavam ou passam alguns países, como a Argentina, ou pela inexistência local de capacidade de execução de obras de grande porte, sendo as construtoras brasileiras as mais capacitadas localmente.

Adicionalmente, as dificuldades financeiras dos demais países sul-americanos, conforme apontam Carvalho e Sennes (2009), as construtoras norte americanas e europeias possuem dificuldade de aceitarem o risco político presente no mercado sul-americano, considerados de elevado risco para investimentos no mercado global, inviabilizando a participação e o interesse de construtoras destes países, a despeito de possuem elevada capacidade técnica.

A baixa atratividade, devido ao elevado risco de inadimplência e a escassez de fontes de financiamento presentes como opção para estes países, criou um ambiente propício para que o Brasil, através do BNDES, ofertasse os financiamentos que viabilizaram os negócios entre as construtoras brasileiras e os países sul-americanos no período, enfatizando a cooperação Sul-Sul num processo de integração regional (Vasconcelos, 2015).

Os principais destinos das construtoras brasileiras na América do Sul e dos financiamentos do BNDES-Exim foram: Argentina (20,62%), Venezuela (14,63%), Peru (3,64%) e Equador (2,09%). Aos demais países latinos conjuntamente foram destinados (14,78%), com destaque para a República Dominicana com (10,18%) do total desembolsado.

Embora tenha surgido um ambiente economicamente favorável para as construtoras brasileiras na América do Sul, em geral, os acordos foram realizados predominantemente com a participação de governos e, frequentemente os contratos foram formalizados sem as devidas precauções com relação aos impactos ambientais e sociais advindo da implantação destes empreendimentos, ocasionando disputas com comunidades locais que foram impactadas, gerando custos adicionais não previstos inicialmente.

Além disso, eventualmente ocorreram a desmobilização e cancelamento da realização do empreendimento, nos países onde não se chegou a um acordo com estas comunidades e que os governos locais avaliaram que os prejuízos reputacionais eram tão elevados que não compensaria persistir com a realização da obra. Além desse lapso entre a realidade e as ideias, foi apontado por Vasconcelos (2015) uma incongruência da estratégia brasileira de internacionalização das empresas diante de desvios, como corrupção, oligopólio e imperialismo.

Eventos do tipo elencado acima, combinado com diversas acusações de superfaturamento nas obras, além de corrupção de funcionários públicos e agentes políticos nos países vizinhos, colaboraram e reforçaram uma imagem negativa do Brasil junto a uma parcela considerável da população destes países, que veem o país como dominador e imperialista, uma imagem já atribuída aos Estados Unidos por toda a América, que o Brasil acabou herdando.

O Brasil passou a ser considerado uma ameaça imperialista local, por não respeitar as comunidades e o ecossistema do ambiente local. Vasconcelos (2015) aponta que o caso do Equador foi emblemático, ao demonstrar como ocorrências indesejáveis envolvendo empresas podem impactar as relações bilaterais entre os países. A Construtora Odebrecht foi acusada no Equador de realização de obras de má qualidade na Usina Hidrelétrica de San Francisco, o que gerou além de disputa entre a Odebrecht e o governo do Equador, um desgaste nas relações diplomáticas entres os dois países.

Na Bolívia, um dos maiores impasses enfrentados foi com relação aos impactos ambientais e prejuízos às comunidades locais. Uma das obras que enfrentaram fortes críticas dos movimentos sociais bolivianos foi a construção da Rodovia San Inacio de Moxos/Villa Tunari, que iria causar espoliação de recursos naturais em uma área que sofreria um corte no meio de um parque nacional e terras indígenas remotas. Neste caso, além das questões ambientais e sociais, a OAS foi acusada pela Controladoria Geral da Bolívia de superfaturar os custos da rodovia. O empreendimento contava com 80% de seus custos financiados pelo BNDES-Exim. O Brasil tinha grande interesse na obra, pois iria possibilitar o acesso de produtos da região central brasileira aos portos bolivianos, barateando a exportação para o mercado asiático.

Em consequência da pressão local e da ampla cobertura que o caso ganhou na mídia internacional, devido ao envolvimento de ONG's dedicada à proteção ambiental, o presidente boliviano à época Evo Morales acabou cancelando o empreendimento. Para o Brasil e para a construtora, além do prejuízo financeiro, ficou a imagem negativa de país imperialista local. O caso da Bolívia é um exemplo que reforça a necessidade de que políticas desenvolvimentistas devem levar em conta as expectativas da sociedade representada por movimentos sociais. Vasconcelos (2015) considera que a Bolívia de modo legítimo, questiona casos de propina, superfaturamento e má qualidade das obras que envolvem as empresas brasileiras.

A importância e representatividade das construtoras brasileiras na Venezuela e no sentido contrário a importância do país para as exportações de serviços de engenharia brasileira são expressos pelos elevados valores das carteiras de obras das construtoras naquele país, especialmente da Odebrecht, que segundo apontado por Vasconcelos (2015) alcançava US\$ 10 bilhões, valor maior que o obtido no Brasil.

No mesmo ano a Andrade Gutierrez possuía US\$ 4 bilhões e a Camargo Corrêa US\$ 1 bilhão. A importância do país para a CNO também pode ser confirmada pelo fato do grupo destacar uma unidade de negócios separadamente para a Venezuela em seus Relatórios de Administração – Odebrecht Infraestrutura América Latina e Odebrecht Infraestrutura Venezuela, sendo o único país a possuir esta distinção no organograma do grupo (RA, 2009 a 2013, CNO).

O executivo D3CNO delatou claramente que um dos principais demandantes de recursos do departamento de operações estruturadas – SOE CNO, era o líder empresarial

responsável pela América Latina, em especial para a Venezuela, país em que a CNO obteve um elevado volume de contratos e que também aparentemente, o *'modus operandi'* para garantir estas conquistas era em grande parte com a inclusão de pagamento de propinas. Como pode ser observado no trecho de sua delação ao ser indagado pelo Ministério Público Feral-MPF:

MPF – “Esses LE’s (Líderes Empresariais) que o sr. mencionou agora e que não tinha mencionado anteriormente, eles faziam solicitações para o setor de operações estruturadas?”

D3CNO – “Faziam, o país Venezuela era um país que solicitava muito, um país que tinha um faturamento bastante elevado, e na realidade a solicitação não vem do LE, mas vem da equipe dele e no caso também da área de engenharia, ele também tinha, ele era responsável pela construção de hidroelétricas e de UTC a gás, então ele tinha um..., a equipe deles também tinha a necessidade de solicitar pagamentos da nossa área ”.

Além das dificuldades apresentadas para a continuidade destas operações nos países onde estavam em execução, internamente no Brasil, está relação entre as empresas privadas e o setor público, priorizada com a PDP – Política de Desenvolvimento Produtivo iniciada em 2008, cujo o objetivo era intensificar os investimentos brasileiros no exterior e ficou conhecida como a política de campeões nacionais também enfrenta críticas, seja quanto a falta de transparência ou quanto ao alcance dos benefícios sociais (Lazzarini, 2011; Campos, 2012; Vasconcelos, 2015).

Facilmente se percebe que são restritos os setores escolhidos para serem impulsionados pelo governo, em especial são criticadas a concentração dos financiamentos a um número muito reduzido de empresas, o que estaria favorecendo a criação de oligopólios no mercado. No setor de construção, as cinco (5) maiores construtoras brasileiras são as que receberam o maior volume de desembolsos do BNDES, em conjunto ficaram com (91,76%) dos recursos destinados ao setor, gerando críticas por parte de empresas de médio porte, por também se considerarem aptas a realizar obras nos países vizinhos.

Porém, observando-se a forma como estas atividades se desenvolveram nos países vizinhos, observa-se que os empreendimentos apoiados pelos financiamentos do BNDES são de grande porte e seria arriscado uma empresa de médio porte se comprometer com este tipo de empreendimento.

Por outro lado, não existia interesse do governo em incentivar empreendimentos de menor porte, que dificilmente, iriam colaborar no curto prazo, para o atingimento dos objetivos prioritariamente propostos para esta linha de financiamento, ou seja, um projeto

de integração sul-americano. Em especial, rodovias para acesso ao oceano pacífico e usinas hidrelétrica para atendimento da demanda brasileira de infraestrutura.

Assim, as críticas com relação ao reduzido número de empresas brasileiras beneficiadas pelo BNDES-Exim, ficam enfraquecidas devido ao escopo do programa. Adicionalmente, as poucas empresas que foram beneficiadas, mesmo sendo empresas de grande porte e com elevada capacidade técnica, nem sempre lograram êxito na execução dos empreendimentos. Reforçando o quão arriscado é a exportação de serviços de engenharia, num ambiente que envolva questões de interesses político-econômicos de países, sendo que a chance de fracasso, no caso de se financiar empresas de menor porte, logicamente iriam ser potencializadas. O BNDES argumenta em sua defesa que seguiu o escopo previsto no programa de financiamento.

Para tornar possível a inclusão de empresas de médio porte do setor de construção na exportação de serviços, como reivindicado pelo presidente da CBIC- Câmara Brasileira da Indústria de Construção, seriam necessários se converter em resultados os esforços realizados para abrir o mercado para as médias empresas, o que segundo Vasconcelos (2015) é dificultado essencialmente pelo desentrosamento de órgãos do próprio governo brasileiro envolvidos com os programas de exportação, sugerindo a necessidade de um melhor entrosamento no mínimo entre o Ministério do Planejamento, o *Itamaraty* e a Receita Federal .

Conclui-se que os resultados atingidos pelas construtoras foram parciais e que o desempenho não acompanhou as expectativas brasileiras, seja no aspecto de política externa ou no econômico, indicando a necessidade de se buscar alternativas mais eficazes para a questão da integração regional. Hiratuka e Sarti (2011) afirmam que o BNDES é o principal instrumento de financiamento e capitalização de empresas, para a viabilização do projeto do governo brasileiro de integração regional sul-americana e de internacionalização de suas empresas. A concentração dos desembolsos do BNDES-Exim para os serviços de engenharia, não tendo sido contemplados outras iniciativas foi apontada como uma das falhas deste programa de financiamento.

Tabela 10 - Desembolso BNDES Pós-Embarque Empresa Exportadora e País Destino

Construtora e País	Ano da Exportação dos produtos e serviços de engenharia em US\$												Total Geral	%
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015		
CAMARGO CORREA S/A				55.728.023,00		93.554.395,57		9.452.819,78	68.120.909,37	21.914.008,68			248.770.156,40	2,60
ANGOLA				55.728.023,00		93.554.395,57			53.830.364,52				203.112.783,09	2,12
ARGENTINA								9.452.819,78	14.290.544,85	21.914.008,68			45.657.373,31	0,48
ANDRADE GUTIERREZ S/A		64.925.939,16		120.957.755,02	120.786.100,23		448.678.598,04	297.447.384,66	20.569.069,69	154.723.908,97	64.000.000,00		1.292.088.755,77	13,51
ANGOLA				110.792.168,02	73.339.600,26			57.294.811,55	20.569.069,69	14.762.419,31			276.758.068,83	2,89
GANÁ										139.961.489,66			139.961.489,66	1,46
MOCAMBIQUE											64.000.000,00		64.000.000,00	0,67
PERU								58.134.556,05					58.134.556,05	0,61
REPUBLICA DOMINICANA		64.925.939,16		10.165.587,00	47.446.499,97								122.538.026,13	1,28
VENEZUELA								390.544.041,99	240.152.573,11				630.696.615,10	6,59
NORBERTO ODEBRECHT SA	77.999.999,99	148.428.678,14	81.183.880,39	786.730.118,47	779.803.702,82	1.414.219.448,01	213.350.341,81	1.332.181.506,82	718.078.223,67	881.962.628,55	291.912.349,66	4.393.873,70	6.730.244.752,03	70,35
ANGOLA				396.583.571,56	456.158.977,14	253.609.590,26		623.435.512,31	328.156.131,31	221.962.169,27	175.477.649,54		2.455.383.601,39	25,67
ARGENTINA		148.428.678,14		298.888.399,92	255.742.330,39	320.645.766,34	167.575.883,71	347.647.087,29	210.239.025,51	48.235.077,34	7.632.407,01	4.393.873,70	1.809.428.529,35	18,91
EQUADOR									89.689.315,67	110.369.372,07			200.058.687,74	2,09
GUATEMALA										167.774.178,50			167.774.178,50	1,75
MEXICO										89.993.751,18			89.993.751,18	0,94
MOCAMBIQUE								79.980.420,33		44.093.529,52			124.073.949,85	1,30
PERU										289.528.301,85			289.528.301,85	3,03
REPUBLICA DOMINICANA			81.183.880,39	91.258.146,99	67.902.395,29	149.238.874,90	45.774.458,10	281.118.486,89			108.802.293,11		825.278.535,67	8,63
VENEZUELA	77.999.999,99					690.725.216,51							768.725.216,50	8,04
OAS S/A				3.062.785,00	2.290.857,96	1.646.357,04		118.022.993,87		42.590.941,85			167.613.935,72	1,75
ARGENTINA								118.022.993,87					118.022.993,87	1,23
COSTA RICA										42.590.941,85			42.590.941,85	0,45
URUGUAI				3.062.785,00	2.290.857,96	1.646.357,04							7.000.000,00	0,07
QUEIROZ GALVAO S/A				111.596.301,88	76.781.763,24			72.688.962,18	53.206.258,71	25.379.489,01			339.652.775,02	3,55
ANGOLA				111.596.301,88	76.781.763,24			72.688.962,18	53.206.258,71				314.273.286,01	3,29
REPUBLICA DOMINICANA										25.379.489,01			25.379.489,01	0,27
Valor Desembolsos Cartel*	77.999.999,99	213.354.617,30	81.183.880,39	1.078.074.983,37	979.662.424,25	1.509.420.200,62	662.028.939,85	1.829.793.667,31	859.974.461,44	1.126.570.977,06	355.912.349,66	4.393.873,70	8.778.370.374,94	91,76
Valor Total dos Desembolsos**	77.999.999,99	238.946.567,03	83.776.698,61	1.086.305.648,67	979.662.424,25	1.567.861.950,39	785.603.312,29	2.000.959.213,73	1.009.956.194,05	1.375.060.263,57	355.912.349,66	4.393.873,70	9.566.438.495,94	100,00

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do BNDES

* O valor desembolsos cartel consideram somente as grandes construtoras do estudo (CNO,CAG,CCC,OAS,CQG)

** O valor total dos desembolsos são referentes ao total de empresas beneficiadas em cada ano.

Além das construtoras poucas empresas foram beneficiadas, um raro exemplo foi a Embraer (Carvalho, 2009; Borges, 2012). Em uma rápida observação na tabela 12, pode ser verificado que o valor de desembolsos efetuados pelo BNDES entre 2004 e 2013 aumentaram consideravelmente, sendo o valor desembolsado em 2013, mais de quatorze (14) vezes superior do que o valor de 2004.

Também, pode ser observado a concentração dos desembolsos do BNDES para serviços de engenharia a favor da Construtora Norberto Odebrecht, com 70,35% do total desembolsado no período de 2004 a 2015, neste caso fica evidente que esta empresa de alguma forma foi muito melhor sucedida na exportação de serviços de engenharia do que suas concorrentes diretas, pelo menos com o apoio do BNDES. A desproporcionalidade na distribuição do financiamento entre as construtoras revela a tendência de formação de um monopólio e não de um oligopólio como apontado anteriormente.

A monopolização dos financiamentos para exportação de serviços de engenharia pela Odebrecht, revela que a construtora possuía ou possui algum diferencial em relação às demais concorrentes, difícil é detectar qual era este diferencial, se seria uma capacidade técnica, negocial ou na verdade uma forma mais agressiva de se relacionar com políticos influentes, por exemplo, cooptando-os com pagamentos de propinas ou outras vantagens ilícitas.

As acusações sobre a utilização de forma mais agressiva de ilegalidades corporativas pelas construtoras brasileiras, seja no Brasil, na América ou na África, acabaram sendo confirmadas com a deflagração da operação Lavajato e suas descobertas anos mais tarde. O total de recursos obtidos por financiamento é coerente com a proporção de recursos gastos com este tipo de atividade nas empresas envolvidas na Operação Lavajato.

Na sequência apresentamos trechos selecionados das transcrições dos depoimentos ou delações dos envolvidos nos esquemas corruptos, onde admitem os pagamentos à políticos e agentes públicos. Existe uma proporcionalidade nos gastos com os pagamentos destas propinas. A Odebrecht, maior empresa de construção foi a que mais gastou com estas atividades.

Quando o delator D2CCC da Construtora Camargo Corrêa foi indagado pelo juiz do caso sobre quantitativos gastos com pagamentos de propinas nos contratos da

Petrobras, ele afirmou que a empresa despendeu aproximadamente 110 milhões de reais, sendo 63 milhões para o PT e 47 milhões para o PP.

JF – “Não que seja necessário o sr. se lembrar o valor exato, mas aqui no seu depoimento na Polícia Federal, o sr. mencionou que entre 2007 e 2012 a Camargo teria pago o valor de 110 milhões de reais em propina.”

D2CCC – “Isso.”

JF – “Seria aproximadamente isso?”

D2CCC – “Isso foi o que eu citei ali anteriormente, mais ou menos, 63M para a área de serviços (PT) e 47M para a área de abastecimento, para o PP.”

A Construtora OAS admitiu ter direcionado para pagamentos de propinas aproximadamente 60 milhões de reais, somente relativos às obras da Petrobras, como segue:

D2OAS – “É, nós fizemos várias obras com a Petrobras, é ao longo destes anos, durante o governo do PT, acredito eu que no montante de 5 a 6 bilhões de reais, essas obras tinham um valor determinado de 1% para o PT.”

O delator D3CNO revela em sua delação que os volumes de propinas pagas pela Construtora Odebrecht eram bem mais elevados, como transcrito abaixo:

D2CNO – “É isto aqui, ele está me dizendo assim, que ele já tinha conversado com os líderes empresariais, para que estas pessoas tivessem mais seletividade. Acho que o pessoal, pessoal são estes líderes, já entenderam a necessidade da seletividade. ”

MPF – “Por que em 2014 especificamente? Por que assim, oh, naquela planilha que o sr. apresentou, 2006 – 60 milhões, 2007 – 70 milhões, 2008 – 120 milhões, 2009 – 260 milhões, 2010 – 420 milhões, vai subindo absurdamente, até em 2012/2013 cerca de 730 milhões de dólares, né, em pagamentos, 2014 cai para 415 milhões. ”

Aqui se faz necessário uma observação, os totais informados pelo delator da CNO são relativos a todos os pagamentos de propinas da empresa, uma vez que o delator era o responsável pela ‘organização e operacionalização’ de todos os pagamentos de propinas de forma centralizada, os delatores da OAS e CCC se referiam apenas as propinas relativas aos contratos da Petrobras. Pode ser observado que as propinas pagas pela CNO sofreram um aumento de volume muito elevado no decorrer dos anos, de 2006 a 2014. Essa evolução nos valores pagos de propinas parece ter acompanhado a evolução da carteira de projetos conquistados pela construtora. Revelando uma certa proporcionalidade entre o volume de contratos conquistados e o volume de recursos gastos com o pagamento de propinas.

Além da presença histórica e influente norte americana, nos últimos anos, o governo e as construtoras brasileiras tem enfrentado a competição de outras empresas que atuam no setor de construção mundialmente, especialmente as chinesas, apoiadas por uma oferta agressiva de financiamento conduzida pelo governo da China, que se apresenta como um novo polo de hegemonia no sistema internacional (Ricupero, 2010). As condições, prazos e taxas de juros chinesas são mais vantajosas para os países anfitriões do que as oferecidas pelo Brasil via BNDES. Com isso, os chineses estão se posicionando como os novos líderes do setor de construções de grande porte na região, tendo conquistado contratos em diversos países sul-americanos. Enfraquecendo assim, as pretensões do governo brasileiro, apresentadas com o discurso de integração regional sob sua liderança.

4.3. INSTITUCIONALIZAÇÃO DE ILEGALIDADES NAS CONTRATAÇÕES PETROBRAS

O processo de institucionalização das ilegalidades corporativas nas contratações da Petrobras, promovido pelas grandes construtoras são exemplificados com a apresentação dos três subtópicos adiante, eles abordam a interação das construtoras e o processo de cartelização no decorrer de algumas das principais contratações da Petrobras no período:

- i)* Sede de Vitória, Novo Cenpes, CIPD;
- ii)* Refinaria Abreu e Lima – RENEST;
- iii)* Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro – COMPERJ.

4.3.1. As Ilegalidades nas Edificações de Grande Porte Especiais

Em 2016, portanto após as investigações sobre o caso de corrupção da Lavajato já ter avançado em vários aspectos e principalmente, depois de terem ocorrido diversas condenações e prisões dos envolvidos no esquema, as empresas do cartel passaram a considerar seriamente a hipótese de “colaborarem” com a justiça e também como forma de atenuarem prejuízos reputacionais e financeiros ainda maiores do que os que já

estavam sofrendo. Por esses motivos, algumas destas empresas procuraram o CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica e o MPF – Ministério Público Federal, com o objetivo de celebrarem acordos de leniência, amparados na Lei nº 12.529/2011.

A Construtora Carioca Christian e Nielsen, por exemplo, embora não seja uma das grandes construtoras, também fez parte do cartel, sendo envolvida no Caso Lavajato, embora não com a mesma intensidade e abrangência, quando comparada às construtoras que estão sendo analisadas. A Carioca celebrou acordo de leniência e colaborou revelando detalhes sobre as seguintes obras contratadas pela Petrobras:

- i) Sede Administrativa da Petrobras em Vitória (2006);
- ii) Ampliação do Cenpes – Centro de Pesquisas no Rio de Janeiro (2007); e
- iii) CIPD – Centro Integrado de Processamento de Dados da Tecnologia da Informação no Rio de Janeiro (2007).

As obras do Rio de Janeiro foram na Ilha do Fundão, na Cidade Universitária da UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro. Para conquistar a celebração do acordo, a empresa e seus executivos revelaram detalhes dos fatos ocorridos e dos artifícios utilizados para fraudarem as licitações nestas obras. No Histórico de Conduta publicado pelo CADE sobre as ilegalidades que ocorreram nas licitações, as empresas CNO, OAS e CAG são delatadas como empresas ‘cabeças de chave’ devido sua reconhecida expertise e influencia no setor, o que às legitimavam como líderes neste mercado. Estas três empresas se tornaram as líderes de cada um dos consórcios que venceram as licitações, com o acerto prévio de seus resultados.

A distribuição dos contratos foi efetuada procurando resguardar frações proporcionais entre as empresas do grupo cartelizado. Na licitação da Sede Administrativa de Vitória em 2006, o consórcio vencedor foi formado pela – CNO, CCC e Hochtief – liderados pela CNO. A licitação do Novo Cenpes, o consórcio vencedor liderado pela OAS era formado por: OAS, Carioca, Construcap, Construbase e Schain. Na licitação do CIPD, o consórcio vencedor foi o ‘CITI’ composto por: CAG, CQG e Mendes Junior. Observa-se que as principais construtoras da pesquisa foram ‘cabeças de chave’, revelando sua liderança e legitimidade no setor. O fato de existirem outras empresas envolvidas, evidência a sistematização das práticas ilegais e as interconexões existentes neste mercado.

Em seu Sumário Executivo do Histórico de Conduta, o CADE (2016) destacou que as violações à ordem econômica consistiram em acordos de (i) fixação de preços, condições, vantagens e abstenções de participação; (ii) divisão de mercado entre concorrentes, por meio da formação de consórcios, supressão de propostas e apresentação de propostas de cobertura, a fim de frustrar o caráter competitivo das mencionadas licitações públicas. Esclarecem ainda que a conduta anticompetitiva entre os concorrentes, nestas licitações, ocorrera entre 2006 e 2008, que foram viabilizadas por meio de reuniões presenciais, contatos telefônicos, trocas de mensagens de texto e e-mails entre os diretores executivos ou acionistas representantes majoritários das empresas.

As informações anteriores revelam a intensa interconectividade entre os principais executivos (Atores) das empresas envolvidas nas ilegalidades cometidas juntos aos contratos de obras e serviços da Petrobras. É importante notar que a despeito do elevado grau de interligação entre os executivos das empresas, as estratégias internas das empresas, principalmente quanto ao valor final dos orçamentos do consórcio que seria o vencedor de uma determinada licitação eram mantidas em segredo. Conforme D1CAG e D2CAG:

“informações estratégicas sobre as propostas eram mantidas em sigilo, sendo oferecido às demais empresas somente um valor mínimo que deveriam apresentar na proposta, de forma a garantir que as combinações do cartel fossem respeitadas”.

Estes executivos se valiam de informações privilegiadas obtidas junto a executivos cooptados da estatal com as estratégias cartelistas, o que garantia a efetividade dos acordos que previamente determinavam quem iria ganhar o quê e quando.

Outra característica interessante relativa a difusão das informações do conluio era que, embora fossem de amplo conhecimento do escalão executivo das construtoras, as práticas ilegais não se propagavam para os níveis inferiores das empreiteiras. Conforme D2CNO:

“era um assunto sigiloso e que somente tinha ciência quem tinha que saber, aos demais não interessava e não deveria ficar sabendo”.

Assim, para a maioria dos empregados das empresas envolvidas, as ilegalidades por elas cometidas, podem ter sido uma surpresa, tanto quanto para o público externo, em geral. Era uma prática, sistematicamente institucionalizada, porém, de forma concentrada nos altos escalões da administração das construtoras.

De acordo com CADE (2016), no processo licitatório denominado “Novo Cenpes”, a Construtora WTorre se classificou como 1ª colocada, tendo ofertado a proposta mais vantajosa para a Petrobras, porém, a WTorre não fazia parte do grupo de empresas do acordo de definição de vencedores. Após ser procurada por representantes do consórcio que deveria ser o vencedor da licitação, de acordo com as combinações do cartel, no caso liderados pela OAS, a WTorre fez um acordo. Neste acordo, em troca de uma compensação financeira de R\$ 18 milhões à época, acertados entre os presidentes da OAS e WTorre após diversas tentativas acordos anteriores entre seus diretores.

A WTorre “*Deixou de baixar o preço de sua proposta vencedora, na fase de negociação direta com a Petrobras*”, apontado pelos executivos da Carioca em CADE (2016), o que obrigou a estatal a iniciar as negociações com a 2ª melhor proposta do processo licitatório, no caso, justamente, o consórcio liderado pela OAS, possibilitando sua vitória. Este evento mostra que a iniciativa da Petrobras de convidar mais empresas para participarem das licitações, tinham o potencial de dificultar, restringir, as ações do cartel e também mostra a capacidade de adaptação e uma estratégia de cooptação, adotada pelas empresas cartelizadas em sua atuação de domínio do mercado, quando da ocorrência de ações não esperadas, visando manter as estratégias planejadas pelo grupo.

Com relação às características do Processo de Contratação da Petrobras, lembramos que a despeito da Petrobras ser uma empresa estatal, cujo controle acionário pertence a União, seu processo de compras não é regulado pela Lei Geral de Compras e Licitações, a lei nº 8.666/93 e sim pelo decreto nº 2.745 de 24 de agosto de 1998. Este decreto autoriza a realização de compras e licitações adotando um Processo Simplificado. Algumas características específicas do Processo de Contratação da Petrobras podem ter sido utilizadas como elemento potencializador na implementação de prática de corrupção, pois, restringiam a quantidade de fornecedores, possibilitando o surgimento de ações anticompetitivas de grupos concentrados de empresas fortemente institucionalizados.

Os resultados da Petrobras foram fortemente afetados pelas condutas anticompetitivas implementadas por estas construtoras, que formaram uma espécie de “Clube Vip” de empresas prestadoras de serviços à estatal, sendo que as cartas convite para as obras de maior complexidade tinham sempre como destinatários o mesmo núcleo

de empresas, que via de regra era composto e liderado por: CAG, CCC, CNO, CQG, OAS, UTC (Clube VIP).

Além destas empresas também participavam do esquema outras 10 empresas, que formavam o “Clube das 16”, estas eram as participantes efetivas, adicionalmente existiam algumas empresas (7 aqui indicadas) com participação pontual, chegando a um total de 23 empreiteiras envolvidas, de forma contínua ou esporádica. Como ilustrado na figura abaixo:

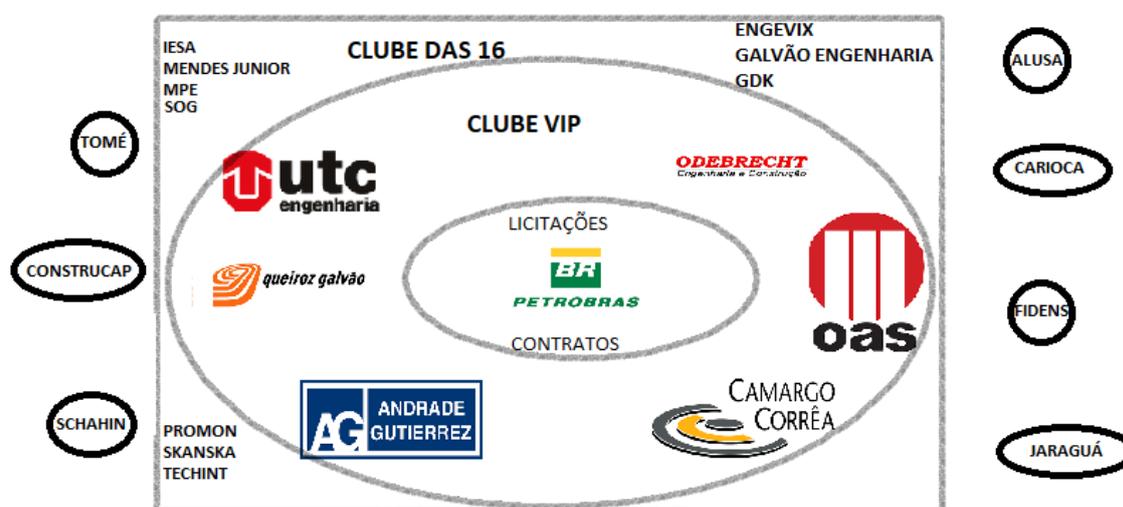


Figura 9 - Empreiteiras envolvidas no Cartel de Obras da Petrobras

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de CADE (2016)

Embora os envolvidos afirmem que a ABEMI – Associação Brasileira de Engenharia e Montagem Industrial, que representa as empresas que atuam no mercado de montagem industrial, não tenha institucionalmente relação com as atividades do cartel, a maioria dos executivos das empreiteiras envolvidas, ‘coincidentemente’ também eram diretores ou conselheiros da ABEMI. Conforme CADE (2017) a conduta teve início em 2001 e há indícios que tenha durado até 2013 e; “consistia na fixação de preços, divisão de mercado e ajuste de condições, vantagens e abstenção em licitações, conduzidas pela Petrobras, para a contratação de serviços de engenharia, construção e montagem industrial *onshore*.”

Interpretando os fatos narrados nos Históricos de Conduta apresentados pelo CADE é possível perceber que a expansão do número de empresas participantes do cartel foi uma solução encontrada pelas empresas que iniciaram as práticas, após a Petrobras incluir novas empresas para participarem dos certames.

A decisão da estatal em ampliar o número de empresas aconteceu em resposta a ocorrência de processos licitatórios sem a apresentação de propostas. As licitações ‘desertas’ ocorreram na unidade de Propeno da REVAP (2006) e no pacote de COQUE do COMPERJ (2011). O CADE (2016) aponta que em consequência da falta de capacidade técnica e financeira das novas empresas entrantes no setor, grandes obras sofreram atrasos e paralizações, sendo que a maioria dessas empresas entraram em estado de insolvência ou pré-falimentar e/ou acabaram entrando em processos de falência (por exemplo, Fidens Engenharia S.A., Multitec Engenharia, Alusa Engenharia, Tomé Engenharia, etc.).

Do acima exposto, fica evidente a ocorrência de uma falha no desenvolvimento de novos fornecedores, ineficiência por parte da estatal e do mercado de uma forma mais geral. Obviamente as empresas que já estavam posicionadas no mercado não tinham interesse neste aumento da concorrência e na sua desconcentração. Porém, cabe uma reflexão sobre a necessidade de se desenvolver mecanismos, para que estas empresas de menor porte conseguissem se manter no mercado, com o apoio financeiro do BNDES, por exemplo, como uma política pública para aumento da competitividade e desconcentração do mercado. Estas questões, provavelmente, não tinham a menor importância para as lideranças públicas da época, que estavam mais preocupadas em resolver seus problemas imediatos de fluxo de caixa.

O Regulamento Interno da Petrobras autoriza a realização de licitação nas seguintes modalidades: (a) Concorrência; (b) Tomada de Preços; (c) Convite; (d) Concurso e (e) Leilão. A decisão de qual modalidade adotar, segundo o regulamento leva em consideração a complexidade e a especialização do serviço a ser realizado. A equipe de licitação poderá optar pelos tipos: (1) melhor preço; (2) técnica e preço e (3) melhor técnica (CADE, 2016). Observa-se dos relatos dos envolvidos e dos documentos dos processos licitatórios a adoção predominante da modalidade convite em detrimento de outras modalidades com maior competitividade, para a execução das grandes obras da

Petrobras, que envolviam conhecimentos técnicos e capacidade financeira elevadas dos fornecedores, esta prática incentivou a concentração e especialização de fornecedores.

Após a entrega das propostas pelas empresas convidadas para o certame licitatório, estas eram analisadas e às propostas consideradas tecnicamente aprovadas eram aplicadas a regra “20/15”, nos seguintes termos:

“as propostas que tivessem valor superior a 20% eram consideradas com valor excessivo e as com valor inferior a 15% eram consideradas com valor inexequível, comparativamente ao valor de referência da Petrobras e eram desclassificadas” (CADE, 2017).”

Caso nenhuma empresa participante do processo licitatório, apresentasse proposta dentro da faixa de preço pré-estabelecida pela estatal, eram realizadas uma segunda licitação “*rebid*”, neste caso a Petrobras enviava nova carta convite, inclusive para empresas que não haviam participado do “*bid*”.

Após *rebid* e a divulgação da classificação a empresa melhor classificada entrava na fase de “negociação direta”, visando obter condições mais vantajosas para a Petrobras. Conforme o item 6.3 do decreto 2.745/1998:

“Qualquer que seja o tipo ou modalidade de licitação, podem à Comissão, uma vez definido o resultado do julgamento, negociar com a firma vencedora ou, sucessivamente, com as demais licitantes, seguindo a ordem de classificação, melhores e mais vantajosas condições para a Petrobras. A negociação será feita, sempre, por escrito e as novas condições dela resultantes passarão a integrar a proposta e o contrato subsequente. ”

Os regulamentos internos da Petrobras, segundo relatos de D1PTR, primavam pela exigência de qualidade de seus fornecedores, exigindo comprovações de capacidade técnica e econômica para a emissão do CRCC – Certificado de Registro de Cadastro Corporativo e do certificado de registro no CFBS – Cadastro de Fornecedores de Bens e Serviços da Petrobras, para isso eram realizadas avaliações prévias dos fornecedores e uma vez que a empresa obtivesse o cadastro no CFBS e/ou no CRCC, esta passaria de antemão a ser considerada apta a participar das licitações da Petrobras (CADE, 2016). Estes cadastros eram utilizados pelas empresas como um certificado de qualidade no setor de obras de uma forma geral. Eles legitimavam a capacidade técnica das empresas detentoras.

D2OAS, D2CNO e D1CAG apontaram que a partir da qualificação prévia dos fornecedores aptos a participar das licitações, as empresas passavam a gozar de:

“maior visibilidade reputacional no mercado, em consequência do elevado padrão de qualidade exigido pela Petrobras para emissão destes certificados (CRCC e CFBS), legitimando dessa forma as empresas junto ao mercado”.

Simultaneamente a conquista destes certificados, as empresas passavam a serem convidadas a participarem de licitações de obras e serviços de maior complexidade, porte e valor. Essas obras de maior complexidade, a despeito dos elevados valores envolvidos eram realizadas na modalidade de convite, permitida à Petrobras devido a implementação dos citados cadastros e por não precisar seguir a lei 8.666/93 e sim o decreto 2.745/98. Esta simplificação no processo licitatório intensificou a troca de informações entre os agentes do mercado, devido ao reduzido número de empresas detentoras deste certificado.

Portanto, como apontado por *DICNO, DICAG e D2OAS* este cadastro no CRCC e especialmente na família e sistema adequado para a consecução do objeto a ser contratado era condição *sine quo non* para o recebimento da Carta-Convite, a despeito do regulamento não trazer estes requisitos. Os envolvidos não se lembram de ter ocorrido de alguma empresa que não possuía o cadastro ter sido convidada para algum processo licitatório da Petrobras. Alguns colaboradores da justiça relataram em seus depoimentos que a contratação de serviços e obras de maior complexidades e valor, como as de montagem industriais eram predominantemente realizadas na modalidade Convite, não tendo observado a ocorrência de convite para empresas que não possuísse o:

“CRCC devidamente registrado na família e em item específico ao objeto da obra/serviço listado” (CADE, 2016).”

Conforme relatado por *DIPTR* em seus depoimentos, em 2006 a Petrobras após ter frustrado seu processo licitatório na RECAP – Refinaria de Cubatão, por ausência de proponentes, adotou uma política de divulgação antecipada de seus planos de investimentos, com a publicização e realização de palestras a eles relacionadas. Entre estes investimentos estava previsto o lançamento entre 2006 e 2007 de licitações para a contratação de serviços de engenharia e construção civil predial para Edificações de Grande Porte com características especiais, com a previsão de licitar três obras: (a) Sede de Vitória; (b) Novo Cenpes; (c) CIPD.

Neste contexto, as empresas vislumbraram a possibilidade de realizar ações planejadas de atuação conjunta (CADE, 2016), possibilitando que escolhessem entre si *“quem iria ficar com o que”*, ou seja, qual empresa se sagraria vencedora de um

determinado certame licitatório. A forma de decidir considerava as preferências das empresas, sua expertise, a localização da obra e a possibilidade de se consorciar com outras empresas parceiras com as quais possuíam afinidade, por exemplo, por já terem executado conjuntamente outra obra anteriormente.

Os fatos relatados evidenciam como a interconectividade entre as empresas foi um fator relevante para viabilizar as composições e conseqüentemente as práticas ilícitas. Assim, os relacionamentos ‘comerciais’ frequentes anteriores, existentes entre os executivos das empresas possibilitavam a formação de grupos para atuação conjunta em novas oportunidades de negócios apresentadas pela Petrobras.

De forma similar as conexões existentes entre os diretores das construtoras e os diretores das áreas responsáveis pelos contratos e licitações de obras na Petrobras possibilitavam o acesso a informações privilegiadas sobre o andamento dos processos licitatórios. Em (CADE, 2016) os executivos da Carioca Engenharia informaram que um diretor da CAG teria tido acesso à lista de empresas que seriam convidadas para participar das licitações da Sede de Vitória, do Cenpes e do CIPD no Rio de Janeiro.

Apontaram que à época os diretores D1OAS e D2CNO das concorrentes OAS e CNO também tiveram acesso prévio a esta lista de empresas convidadas para o certame. A partir destas informações, os executivos destas construtoras, que se legitimaram junto ao grupo de construtoras como líderes, organizaram o mapeamento dos projetos de maior interesse para cada uma das empresas, de modo a viabilizarem a alocação das obras entre si (CADE, 2016), mitigando a concorrência e indicando previamente os vencedores das licitações a serem lançadas pela Petrobras.

Como resultado das reuniões de negociações e acordos entre as construtoras, surgiram três consórcios que deveriam se tornar vencedores respectivamente das seguintes licitações: Sede Administrativa de Vitória, Novo Cenpes e CIPD. Cada um deles liderados por uma construtora “Cabeça de Chave”, todos pertencentes ao ‘Club Vip’ que se tornaram as líderes dos consórcios nestas obras da Petrobras, na oportunidade suas lideranças foram justificadas pela tradição de atuação junto a Estatal, suas atestações e capacidade técnica. Conforme (CADE, 2016), inicialmente OAS, CNO e CAG (líderes) formaram consórcios com as demais empresas convidadas pela Petrobras para os três certames (Sede de Vitória, Novo Cenpes e CIPD), os consórcios ficaram com a seguinte

configuração: (1) CNO, CCC e Hochtief; (2) OAS, Carioca, Construbase, Construcap e Schain; (3) CAG, CQG e Mendes Junior.

A Construbase, Construcap, Schain e Mendes Junior não compunham o esquema inicialmente, porém, por terem sido convidadas pela Petrobras a participarem das licitações, o grupo original decidiu pela ‘integração’ dos novos concorrentes ao esquema de divisão pré-estabelecido de vencedores dos certames, no que obtiveram sucesso. Conforme relatos dos executivos da Carioca, suportados por documentos comprobatórios, a missão de integrar as novas empresas ficou a cargo das empresas cabeças de chaves de cada consórcio (CADE,2016). Estas informações reforçam, o alto grau de integração entre os executivos das empresas, que associamos ao fator preditivo interconectividade.

Além disso, percebe-se a dependência que se impôs à Petrobras, com a concentração estabelecida no mercado pelas construtoras via a cartelização, a despeito da existência de regras e regulamentos internos da estatal que visavam garantir a eficiência e a legalidade dos processos de licitação. Lembrando que a atuação do cartel, foi facilitada pelo abrandamento dos mecanismos de controle interno da estatal, com a atuação de seus diretores (Agentes) que estavam envolvidos com o esquema de corrupção.

O quadro 03, apresenta um resumo das condutas anticompetitivas que ocorreram nas obras da Sede de Vitória, no Cenpes e no CIPD. As empresas do conluio se organizaram em três consórcios diferentes, uma para cada licitação. O Consórcio CNO, CCC e Hochtief, sob a liderança da CNO escolheu ser o vencedor da licitação que estava mais próxima de ocorrer. O segundo a escolher foi o Consórcio Novo Cenpes formado por OAS, Carioca Engenharia, Construbase, Construcap e Schain que abrigou o maior número de empresas, porque a licitação posta no mercado pela Petrobras era a de maior valor entre as três. Por último, para o consórcio Citi, composto por CAG, CQG e Mendes Júnior foi alocado pelo cartel a licitação do CIPD.

Na combinação foi acertado que as empresas vencedoras em uma licitação comprometiam-se a apresentar proposta de cobertura com preços maiores em outros certames, visando dar uma aparência de competitividade e legitimidade para os atos administrativos. No quadro 03 pode ser observado que, os vencedores das licitações foram os consórcios acordados na estratégia planejada pelo grupo, demonstrando a ‘eficiência’ dos esquemas de práticas ilícitas. Os consórcios, além de conquistarem os

contratos previamente acordados, conseguiram assiná-los com valores bem acima do preço de referência proposto no orçamento da obra e apresentado no edital das licitações pela Petrobras. Estes resultados foram fortemente influenciados pela dominação de mercado estabelecida pelas empresas cartelizadas, impedindo o surgimento de concorrentes “aventureiros” que pudessem ameaçar os planos do grupo.

Quadro 03 - Resumo Anticompetição Cartel Sede de Vitória - Novo Cenpes e CIPD

Licitação - Concorrência	Consórcio Vencedor	Preço Orçamento do Edital R\$	Valor da Proposta R\$	Valor Contratado após negociação R\$
Sede de Vitória (ES) - 2006	CNO - líder, CCC, Hochtief	436.668.932,76	488.550.096,69	486.185.223,77
Novo Cenpes (RJ) - 200	Consórcio Novo Cenpes: OAS (líder), Carioca, Construbase, Construcap e Schain	795.000.000,00	858.366.444,34 (Wtorre - 1ª colocada) 897.980.421,13 (Novo Cenpe - 2º colocado)	849.981.483,13
CIPD (RJ) - 2008	Consórcio Citi: CAG - líder, CQG e Mendes Júnior	384.383.017,00	455.448,320,00	452.900.000,00

Fonte: CADE (2016) – elaboração própria

Na coluna ‘Valor da Proposta’ do Quadro 03 da licitação do Novo Cenpes (RJ), constam dois valores: o valor apresentado pela empresa WTorre (1ª colocada) com a proposta de R\$ 858.366.444,34 e a proposta que ficou em 2º lugar na licitação, apresentada pelo Consórcio Novo Cenpes (composto por empresas do cartel) no valor de R\$ 897.980.421,13. Resultado, portanto, contrário aos interesses do cartel. Conforme quadro 03, esta licitação aconteceu em 2007.

Como, após a fase de abertura das propostas, o artigo 6.3 do Decreto 2.745/98 e o Regulamento Simplificado de Compras da Petrobras previa a realização de negociação direta entre a estatal e os participantes da licitação. A Petrobras iniciou uma negociação com a empresa que ficou em 1º lugar, no caso, a WTorre. Porém, a WTorre não aceitou baixar o valor de sua proposta durante o processo de negociação direta.

No acordo de leniência (CADE,2016), foi revelado que a WTorre entrou em acordo com as empresas do cartel (Consórcio Novo Cenpes), especificamente com a líder OAS, que era a empresa ‘cabeça de chave’ neste processo licitatório e apresentou a proposta classificada em 2º lugar na concorrência. Em consequência da negativa da

WTorre em baixar o valor de sua proposta na negociação direta com a Petrobras, o Consórcio Novo Cenpes teve a oportunidade de entrar em negociação com a estatal. O CADE (2016) aponta que em troca da desistência da negociação direta com a Petrobras a WTorre recebeu uma recompensa financeira no valor de R\$ 18.000.000,00, recebidos do consórcio 2º colocado, liderados pela OAS, que acabaram assinando o contrato com a Petrobras no valor de R\$ 849.981.483,13, após o processo de negociação direta.

4.3.2. Serviços de Contratação de Infraestrutura no Setor de Óleo e Gás

Os serviços de engenharia, construção e montagem industrial “onshore” no Brasil, no setor de óleo e gás são quase totalmente demandados pela Petrobras, característica que facilita a concentração de empresas que atuam neste mercado, pois os ofertantes de serviços que não são escolhidos pela estatal, praticamente não conseguem se manter no setor. De forma similar ao que já apresentou-se no item 4.3.1, sobre o processo simplificado de licitação da Petrobras para as Obras de Grande Porte com características especiais, na contratação de obras e montagens industriais a Petrobras também lançou mão dos procedimentos simplificados que davam maior ‘agilidade’ ao processo de contratação e também, principalmente, maior discricionariedade aos seus dirigentes, quando comparado a Lei de Licitações nº 8.666/1993. Estas contratações tinham por objetivo a realização da modernização e a ampliação da planta industrial da estatal.

Neste caso, conforme CADE (2016) os empreendimentos possuem características ainda mais complexas e exigem proporcionalmente, maior especialização técnica e capacidade financeira das empresas que irão prestar os serviços. As modernizações contratadas foram na REVAP – Refinaria Henrique Laje, na PEPLAN - Refinaria de Paulínia, REPAR – Refinaria Getúlio Vargas, entre outras. Além da construção de duas novas refinarias: RENESE – Refinaria do Nordeste e o COMPERJ – Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro.

Os colaboradores da CAG e CCC relataram ao CADE em 2016, que o processo de modernização e ampliação da planta industrial da Petrobras teve início nos anos 90, com a modernização das refinarias já existentes – REVAP e REPLAN. Os colaboradores reforçaram os entendimentos e acordos entre as empreiteiras, já apresentados no item

anterior relativos às Obras e Serviços de Engenharia de características especiais para as obras de Montagens Industriais.

Para estas contratações também foram utilizados o Regulamento Simplificado de Contratação da Petrobras, elaborado a partir do Decreto 2.745/98, como já apontado, que flexibilizava alguns pontos exigidos na Lei de Licitações - Lei nº 8.666/93. O CADE (2019) destacou alguns aspectos deste procedimento de contratação, como segue:

- i) *A criação de registro cadastral de empresas interessadas na realização de obras, serviços ou fornecimentos para a Petrobras, que possibilitava a concessão do Certificado de Registro e Classificação Cadastral, um documento que servia como uma pré-habilitação jurídica, técnica, financeira e fiscal das empresas, e;*
- ii) *O fim da relação entre o valor das obras, serviços ou fornecimento e a modalidade de licitação, permitindo que obras e serviços complexos e com orçamento elevado pudessem ser contratados por intermédio de modalidades simplificadas, tais como convite e tomada de preço.*

A despeito das intenções do corpo técnico da Petrobras, de utilizar o CRCC como instrumento para qualificar as empresas fornecedoras e dar dinâmica com maior agilidade ao processo de licitação ao simplificá-lo, na prática o modelo se revelou um ato administrativo-normativo discricionário utilizado pelos dirigentes da estatal, que impulsionou a concentração do mercado, porque as cartas convites eram destinadas apenas a um grupo restrito desse setor de infraestrutura, ajudando a viabilizar as práticas ilícitas; entre outros motivos, por não dar publicidade da lista de empresas convidadas e dos convites.

Além disso, também não era divulgado o valor de referência da licitação, na fase inicial do processo licitatório. Conforme CADE (2016), o valor de referência era confidencial, sendo que nenhuma pessoa tinha acesso à área responsável pela formulação do valor dentro da Petrobras. Porém, D1CNO e D2CAG em suas delações e depoimentos, relataram terem tido acesso à esta informação sobre o valor de referência, de maneira informal, via diretores da Petrobras em algumas oportunidades.

Complementando os aspectos já apontados, no caso dos Serviços de Construção de Infraestrutura do Setor de Óleo e Gás, como a Petrobras representa quase a totalidade dos investimentos no Brasil, os colaboradores D1UTC e D2UTC, detalharam em seu TCC – Termo de Cessação de Conduta junto ao CADE que:

“A partir de 2005 e 2006, a Petrobras passou a contratar por preço global – pacotes denominados EPC – Engeneering, Procurement & Constrution, em que uma única contratante tem a responsabilidade de fazer o detalhamento da engenharia, às vezes até desenvolvimento antes do detalhamento, a construção civil, a montagem eletromecânica, o suprimento para essas unidades que é a compra de materiais e equipamentos, e o comissionamento, a assistência à partida e a pré-operação. ”

Assim, em substituição ao modelo de contratações individualizadas, para cada interface, como era no modelo anterior, com um contrato para o projeto, outro para a construção civil e outro para a montagem eletromecânica, com o modelo EPC a Petrobras passou a contratar todas as fases do empreendimento em um único contrato. Com um contrato só, as garantias, os valores envolvidos, eram maiores e o Cadastro de Epecistas contemplava assim um número menor de *players* cadastrados, contribuindo para o aumento da concentração das atividades deste setor produtivo. D1UTC aponta que a mudança de regime para Epecistas foi necessária para suprir deficiências da Petrobras, que a justificou da seguinte forma:

“O modelo EPC foi adotado porque aumentaram os investimentos na área de refino para petroquímica e para a área ambiental e seria difícil para a Petrobras administrar tantos contratos separados. ”

A mudança do modelo de contratação por parte da Petrobras, passando a adotar o EPC, em que uma única empresa contratada assume a responsabilidade total sobre todo o desenvolvimento do empreendimento, desde o projeto inicial até a fase de entrada em operação, revela mais um fator que contribuiu para o avanço da concentração do mercado e, conseqüentemente, maior possibilidade de interconexões entre o reduzido número de *players* atuantes no setor. Um comprador monopolista (monopsônico) atendido por fornecedores oligopolistas, restringindo a competição no setor. A justificativa de adoção deste modelo em decorrência de ‘dificuldades’ para a gestão de um grande volume de contratos por parte da Petrobras é questionável, dado as diversas ‘brechas’ que o novo modelo proporcionou para o desenvolvimento das ilegalidades que tomamos ciência.

Outro aspecto apontado por D1UTC relativo ao modelo de contratação da Petrobras é o poder discricionário detido pela estatal que, como demandante monopolista do setor de óleo e gás no Brasil e detentora do processo de contratação, a empresa edita seus próprios normativos de contratação, que devem ser seguidos por todos que queiram ser seus fornecedores. Diversos executivos das construtoras envolvidas, entre eles, D1CCC, D2CCC, D1UTC, D2UTC, conforme CADE (2016) e depoimentos à 13ª Vara da Justiça Federal, afirmam que dentro da sistemática adota pela Petrobras, cada

interessado em contratar com ela, deveriam obter o CRCC – Certificado de Registro e de Classificação Cadastral, válido por um ano e renovável por igual período.

Internamente na Petrobras, a área responsável pela gestão do CRCC, que certificava a capacidade técnica e classificava as empresas fornecedoras, era a Diretoria de Engenharia, Tecnologia e Materiais (antiga Diretoria de Serviços – liderada à época por D1PTR). Dirigentes da UTC e da OAS apontaram que por meio da reclassificação anual, os diretores da Petrobras, conseguiam punir eventuais empresas que não observassem os pagamentos ‘das comissões’ exigidos, servindo, portanto, como mecanismo de pressão, haja vista, a obrigatoriedade de estar classificado dentro dos grupos de maior complexidade, para acessar os projetos de maior relevância financeira.

Assim, a fase de cadastro e classificação se mostraram extremamente importante neste processo, eram por meio delas que se decidiam quais empresas poderiam prestar serviço à estatal, tornando-se um mecanismo estratégico de barreira à entrada de novas empreiteiras no mercado afetado. Conforme CADE (2017), as empresas que não detinham a categoria necessária para uma determinada obra não recebiam da Petrobras a carta-convite para participar daquele certame licitatório e ficavam, portanto, excluídas do processo competitivo.

Em seus depoimentos à 13ª Vara da Justiça Federal - D1OAS e D2OAS – apontaram que mesmo possuindo todas as classificações e certificados habilitadores a participar das grandes licitações dos contratos das Refinarias, até 2006 a OAS não havia sido convidada pela Petrobras, para participar destes certames e somente após ações pessoais de D1OAS junto ao então Presidente da República, reclamando desta situação, é que a OAS passou a ser convidada.

Do acima exposto é possível considerar que a própria dinâmica de contratação da Petrobras se tornou um fator facilitador do processo de institucionalização das práticas ilegais, pois, em grande parte incentivou o surgimento de um clube de empreiteiras formalmente certificados, que detinham o controle sobre a prestação de serviços de engenharia e construção à estatal.

Assim, o modelo de contratação adotado pela estatal pode ser considerado como um dos fatores que motivou o processo de institucionalização das ilegalidades ao dificultar, proibir, a entrada de novos *players* no mercado afetado. O desenvolvimento do mercado, com a ampliação do número de atores participantes é uma questão estratégica

importante que o Brasil precisa enfrentar, que encontra resistência em diversos seguimentos/atores da sociedade que estão bem posicionados, a começar por dentro do próprio governo.

Especificamente sobre a modalidade licitatória convite, a ordinariamente utilizada pela Petrobras; o CADE (2016) elaborou um quadro resumo a partir das fases destacadas pelos executivos que aderiram ao Acordo de Leniência, como segue:

Quadro 04 - Fases da Contratação da Petrobras - Modalidade Convite

Fase Interna (antes do lançamento da carta-convite)	a) definição do objetivo a ser contratado - o local, tipo e porte de obra a ser realizada, suas especificações e características básicas, a técnica a ser utilizada, o prazo máximo para conclusão dos trabalhos (item 5.2. "a", "b" do Regulamento);
	b) definição do orçamento e indicação da fonte de recurso para contratação (item 5.2, "c" e "d" do Regulamento);
	c) definição da habilitação jurídica, qualificação técnica e econômico-financeira para participar do certame (item 5.2, "e" do Regulamento);
	d) (<i>específica em relação ao convite</i>) definição das empresas convocadas a participar do certame mediante carta-convite (item 5.6 do Regulamento);
Fase Externa (após do lançamento da carta-convite)	e) apresentação dos envelopes de habilitação e da proposta pelas concorrentes;
	f) julgamento (item 6.1, "a" a "e" do Regulamento); <i>(i) abertura dos envelopes contendo a documentação relativa à habilitação - pode ser substituída por pré-qualificação (item 4.11 do Regulamento);</i>
	<i>(ii) abertura dos envelopes contendo a proposta dos licitantes;</i>
	<i>(iii) verificação da conformidade da proposta como os requisitos do instrumento convocatório;</i>
	<i>(iv) classificação das propostas.</i>
	g) negociação de melhores e mais vantajosas condições com a empresa vencedora ou, sucessivamente, com as demais licitantes, a critério da Comissão de licitação (item 6.23 do Regulamento);
h) adjudicação do objeto ao vencedor (item 6.1, "f" do Regulamento);	
i) homologação do certame (itens 6.28 e 7.1 e seguintes do Regulamento);	

Fonte: Cade (2016).

Após “i) homologação do certame” última linha do quadro 04, o contratado entra na etapa de execução, a qual passa-se a tecer breves comentários sobre alguns aspectos ilícitos que também ocorreram na gestão destes contratos, especialmente sobre a aprovação de aditivos contratuais de forma suspeita, o que dava espaço para a realização de mais superfaturamento nas obras.

A Petrobras, na condição de empresa de capital aberto está obrigada a divulgar uma série de informações ao mercado, com relação a sua gestão. Por outro lado, por ser uma empresa estatal, com o acionista controlador sendo o governo federal, também está subordinada ao controle externo pelo TCU – Tribunal de Contas da União e ao controle

interno da CGU – Controladoria Geral da União. Porém, como já apontado anteriormente, diversamente das organizações públicas federais da administração direta, não é obrigada a cumprir integralmente as regras estabelecidas na Lei de Licitações e Contratos, lei nº 8.666/93. A Petrobras não é obrigada, por exemplo, a divulgar informações, dar transparência de seus atos, no site de compras do governo federal – www.comprasnet.gov.br, sobre valores de suas licitações e dos aditivos de forma detalhada. Na próxima seção passamos a tecer algumas considerações sobre as relações entre a Petrobras e as órgãos de controle federais.

4.4.CONTRIBUIÇÕES DAS FISCALIZAÇÕES DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE

A atuação dos órgãos de controle interno e externo sobre as contratações irregulares da Petrobras, conforme achados de auditorias realizadas pelo TCU/CGU, desde 2009, são relatadas em vários acórdãos. Entre outros relatórios de auditoria, o relatório do projeto de modernização e ampliação da REPAR – Refinaria Presidente Vargas da Petrobras em Araucária–Paraná, informa uma série de irregularidades graves nos processos de licitações e contratações, inclusive classificando os contratos com recomendação de paralização IG-P (irregularidade grave com recomendação de paralização), indicando uma série de irregularidades, dentre os quais podemos destacar:

- i- Projetos básicos incompletos e/ou desatualizados;
- ii- Orçamentos com deficiência ou inadequados;
- iii- Restrição a competição nas licitações;
- iv- Práticas de sobrepreços frente ao mercado;
- v- Ausência de parcelamento das contratações.

Em muitas situações, os órgãos de controle apuraram a possibilidade e recomendaram o fracionamento de contratos. As irregularidades apontadas eram comuns a maior parte dos projetos da Petrobras, principalmente naqueles em que as estimativas dos custos eram maiores. Apesar das diversas recomendações e apontamentos de irregularidades por parte do corpo técnico dos órgãos de controle, em geral os ministros da Corte de Contas – TCU, mantinham as obras relacionadas aos projetos em continuidade, sob a justificativa do potencial de ocorrerem maior prejuízo com a sua

paralisação e/ou, devido às provas de irregularidades apresentadas não serem conclusivas. Com a deflagração da Operação Lavajato-OLJ, surgiu um cenário em que os novos fatos revelados, reforçaram e agravaram as irregularidades que já haviam sido anteriormente apontadas pelos procedimentos de auditoria realizados pelos órgãos de controle na esfera administrativa (TCU e CGU).

O volume de recursos investidos pela Petrobras se elevou muito no período de 2004 a 2013, como já apontado anteriormente, o que gerou conseqüentemente, uma elevada quantidade de documentos a serem analisados, assim, decidiu-se por realizar um aprofundamento das análises em três (03) das obras mais relevantes da estatal, consideramos que a estratégia não afetará o entendimento do caso, pois, as demais obras seguiram um padrão similar de comportamento.

Os projetos escolhidos foram os da REPAR – Refinaria Presidente Getúlio Vargas, RENEST – Refinaria do Nordeste e Comperj – Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro. Cada um destes projetos possuem um grande número de contratos. No caso da REPAR, um projeto de modernização e adequação do sistema de produção da refinaria, a fiscalização do TCU teve acesso a dezenove contratos firmados pela Petrobras que somados, correspondem a aproximadamente R\$ 10,7 bilhões (TCU,2015).

Vale informar que a Petrobras, durante o período destas fiscalizações, iniciadas em 2009, em geral, contestava os apontamentos e conclusões apresentados nos achados de auditoria dos órgãos de controle, alegando que as conclusões dos auditores careciam de fundamentação e motivação legal (TCU, 2015). Embora o TCU tenha emitido pareceres de irregularidades do tipo IG-P (Irregularidade Grave com recomendação de paralisação) em nenhum caso os indicativos de paralisação recomendada pelas auditorias foram levados a cabo, nas raras oportunidades que os ministros da corte aprovaram a recomendação de paralisação e encaminharam para o Congresso, os parlamentares acabaram modificando a recomendação para IG-C (Irregularidade Grave com recomendação de Continuidade), não autorizando o bloqueio de verbas no texto final das respectivas leis orçamentárias.

As decisões dos ministros do TCU e dos congressistas se apoiaram na justificativa do avançado estágio de execução física das obras, maiores do que 70% e que, dessa forma, as paralisações recomendadas pelos auditores implicariam um risco de dano reverso maior do que a continuidade dos empreendimentos, mesmo sob fortes suspeitas de

ilegalidades apuradas nos relatórios de auditoria. O ambiente de execução e de contratação da REPAR, como já apresentado no contexto desta pesquisa, é o de um oligopólio de empresas cartelizadas que em associação com funcionários do alto escalão da Petrobras, dividiram os 19 contratos entre si aumentando seu preço de forma a gerar lucros extraordinários, as irregularidades foram propiciadas pelo pagamento de propinas a diversos agentes públicos e privados, gerando assim, o enriquecimento ilícito de políticos, de funcionários da estatal e de empresários.

Políticos influentes e dirigentes da Petrobras a eles ligados, foram cooptados pelas empresas do cartel, que concluíram ser esta a melhor estratégia para atingir seus objetivos de crescimento e de domínio do mercado, frustrando a competição nas licitações. Como forma de reforçar e dar um destaque para a relevância financeira destas práticas ilícitas, conforme (TCU, 2015), só os contratos da Odebrecht com a Petrobras atingiram o montante de USD 4.068.074.149,60 e R\$ 21.682.844.700,28 e os contratos da Andrade Gutierrez com a Petrobras atingiram o montante de R\$ 7.360.704.171,98.

As afirmações sobre as irregularidades informadas pelos auditores são embasadas nos seguintes achados: i) Projeto Básico deficiente ou desatualizado – esta afirmação se sustenta na ausência de cumprimento de requisitos exigidos tanto pela Lei 8.666/1993, quanto no Decreto 2.745/1998 e na Lei de Diretrizes Orçamentária – LDO 2008, vigentes à época das contratações da REPAR. A fiscalização detectou que as deficiências nos projetos básicos das contratações da Petrobras infringiram aos itens 1.2; 1.3 e 1.9 todos do Decreto 2.745/1998, que autorizava a Petrobras a realizar contratações por meio de procedimentos simplificados, liberando a estatal do cumprimento de exigências da Lei 8.666/1993. Porém, a despeito desta flexibilização o TCU apontou que:

“Não há nenhum documento do edital que possa ser considerado projeto básico. O empreendimento denominado Modernização da Petrobras, tem um escopo de objeto conceitual sem nenhum custo ou detalhamento dos objetivos que o compõem. Não há como considerar projeto básico, um conjunto de desenhos com forma ou dimensões pouco definidas de algum objeto que possa ser contratado pelo seu devido preço de mercado. ”

Desse trecho do documento é possível intuir que o não atendimento a regras básicas exigidas nos regulamentos de licitações públicas. Adicionalmente, os relatórios apontam que os achados são contrários ao princípio da economicidade, elencado nos itens 1.2 e 1.9 do Regulamento Simplificado de Licitações da Petrobras, por não apresentarem documentação que comprovassem a economicidade das contratações.

De forma complementar, a ausência de quantitativos discriminando os insumos, os serviços e seus respectivos preços unitários do objeto contratado desobedecem ao item 1.3 do mesmo Regulamento e também ao artigo 109 da Lei 11.768/2008 – LDO 2008, que exige apresentação de projeto básico, juntamente com a anotação dos respectivos responsáveis técnicos e a discriminação dos custos a partir dos preços unitários de insumos ou serviço que compõem o objeto (TCU, 2015).

Os representantes da Petrobras contestaram os achados de auditoria apresentados pelo TCU, argumentando que as contratações foram do tipo EPC (*Engineering Procurement and Construction*) e que, neste tipo de contrato, as empresas contratadas ficam responsáveis pela elaboração do projeto de engenharia. Defenderam que eventuais alterações das condições inicialmente previstas no projeto básico e o detalhamento exigido pela equipe de auditoria não são motivos suficientes para caracterizarem deficiência ou inexistência de projeto básico. Finalmente, argumentaram que no Decreto nº 2.745/1998 não existe qualquer exigência de detalhamento de estimativa de custos ao nível de preços unitários, sendo que no modelo de contratação adotada pela Petrobras somente interessa o melhor preço global para a execução do escopo previsto.

A divergência de interpretação dos regulamentos deu espaço para o surgimento de uma discussão antiga entre a equipe de auditoria dos órgãos de controle e a de gestão da estatal. O TCU em 2017 concluiu que, em um ambiente sem concorrência como o constatado na REPAR, a contratação integrada (com previsão para a contratada consolidar os projetos básicos e elaborar os projetos executivos), sem regras adequadas de alocação de riscos, na ausência de comandos específicos com respeito às obrigações de fim e de meio, geram insegurança jurídicas elevadas. Projetos licitatórios mais abertos e carentes de critérios objetivos de julgamento das propostas, colocaram praticamente um cheque em branco nas mãos da empresa escolhida pelo cartel para ganhar o contrato (TCU, 2015).

O TCU apontou em 2009 que o *modus operandi* das empresas e dos gestores envolvidos perpassava pela má utilização da contratação integrada, sem atendimento aos elementos fundamentais asseguradores da isonomia, do julgamento objetivo e da certeza da obtenção da melhor proposta. Além dos claros vícios apresentados na fase de contratação destes projetos, um outro aspecto a ser explorado foram os reincidentes e costumeiros atrasos nos prazos inicialmente contratados, esses atrasos em média ultrapassaram em 105,17% o prazo inicial pactuado.

Tabela 11 - Prorrogações Contratuais Petrobras

Contrato	Objeto	Contratadas	Prazos		Diferença		Datas de conclusão	
			Inicial	Final	Dias	Percentual	Prevista	Real
75	Caldeira - GV 5603	MONTCALM E SLOVENSKE	630	1.579	949	150,63%	26/06/2008	31/01/2011
88	Acesso Rodoviário	AZEVEDO & TRAVASSOS	360	1.518	1.158	321,67%	12/03/2008	14/05/2011
90	Subestação 230 kV	C. CORRÊA, WEG E SÊNIOR	660	1.013	353	53,48%	12/05/2009	30/04/2010
93	Manutenção de Carteiras	CONENGE E ELCO	800	1.729	929	116,13%	01/09/2009	18/03/2012
97	Unidade de Propeno	SKANSKA / ENGEVIX	740	1.790	1.050	141,89%	24/04/2009	14/05/2011
98	Esferas	CONFAB	600	1.019	419	69,83%	05/01/2009	28/02/2010
99	Subestação 69 kVA	ABB, CEGELEC E MHA	730	1.700	970	132,88%	24/04/2009	20/12/2011
101	HDT/UGH gasolina	ODEBRECHT, OAS E UTC	1090	2.084	994	91,19%	03/09/2010	24/05/2013
107	Centro Integrado Controle	AZEVEDO & TRAVASSOS	667	1.476	809	121,29%	31/03/2009	29/05/2011
111	Off-sites gasolina	SETAL, MPE, MENDES JR.	1114	2.062	948	85,10%	26/07/2011	28/02/2014
112	UCR	C. CORRÊA E PROMON	1313	1.615	302	23,00%	07/07/2008	08/12/2012
114	UTDI-II	PASSARELLI E GOETZE	955	1.615	660	69,11%	20/10/2011	10/08/2013
117	Infraestrutura Elétrica	NORMATEL	365	1.089	724	198,36%	14/08/2008	08/08/2010
118	Forno Reformador	JARAGUÁ	838	1.562	724	86,40%	20/07/2010	13/07/2012
121	Cald. GV5604 e GV5605	CBC e MIP	930	1.622	692	74,41%	09/07/2011	31/05/2013
123	Tratamento águas ácidas	CONTRERAS	519	1.221	702	135,26%	02/10/2009	04/09/2011
134	Tanques	CHICAGO	910	1.675	765	84,07%	29/06/2008	29/01/2013
149	Tratamento de água	ENFIL E VWS	900	1.874	974	108,22%	17/03/2011	15/11/2013
152	Trincheira	BUENO	360	1.468	1.108	307,78%	21/01/2009	03/02/2012
TOTAIS			14.481	29.711	15.230	105,17%		

Fonte: AC 2163/2015 – Plenário TCU

Conforme pode ser observado na tabela 11, elaborada a partir da “Tabela 2 – Prorrogações contratuais em TCU, 2017, pag. 21). Os elevados atrasos na execução dos contratos acarretaram vários problemas graves para a Petrobras e constantes prorrogações dos prazos dos contratos.

Um dos problemas é o conseqüente atraso no retorno dos investimentos, haja vista, que com o atraso na entrega do empreendimento, atrasa-se também o início dos recebimentos das receitas que eles deveriam gerar. Outra dificuldade é a necessidade de se realizar aditivos contratuais, que encarecem os custos dos empreendimentos, pois, na grande maioria dos casos, a responsabilidade pelos atrasos foi assumida pela Petrobras.

Na tabela 12 pode ser observado o volume de recursos gastos pela Petrobras com aditivos contratuais, somente na REPAR. Nesta tabela também pode ser observado a rubrica TEJ – Transação Extra Judicial, que nada mais são do que aditivos contratuais celebrados pelos gestores da Estatal após vencido o prazo de vigência dos contratos, visando sanar pendências que deveriam ter sido resolvidas com aditivos contratuais. Esta prática deveria ser uma exceção na empresa, porém, essa forma de ‘negociação’ se transformou numa rotina na gestão dos contratos da estatal, sendo que dos 19 contratos celebrados no projeto da REPAR, 18 foram contemplados com a rubrica TEJ. A consequência dessa ilicitude na gestão foi o pagamento pela Petrobras de ressarcimento às contratadas num total de R\$ 1.285.142.968,50. Como apresentado na tabela abaixo:

Tabela 112 - Custo das prorrogações de prazo

Contrato	Custos de prorrogação	R\$
REPAR	Aditivos	999.494.389,21
	TEJ	285.648.579,29
TOTAL		1.285.142.968,50

Fonte: Acórdão 2163/2015 TCU - Elaboração própria

Obs.: Os preços são relativos à data base de cada contrato; Principais causas de aditivos e TEJ: extensão de prazo, replanejamentos, maior permanência, aceleração de serviços

Estas evidências são achados de auditorias realizadas pelo TCU, o conjunto de evidência revela graves falhas de planejamento e o ‘desrespeito à legislação vigente à época. Os auditores consideraram que mesmo que a Estatal não se obrigasse as regras mais rígidas da Lei 8666/1993, deveria se submeter às regras do decreto 2.745/1998.

Esse decreto, vigente à época exigia, por exemplo, em seu item 1.3 a elaboração de projeto básico para a obra, que deveria prever os prazos para realização do objeto com menos incerteza, sua falta, comprometeu a execução contratual e elevou o custo do empreendimento.

Fragments de documentos internos da estatal (DIP), onde constam manifestações do seu departamento jurídico foram encontrados e apresentados pelos auditores do TCU (TCU, 2017, pg. 25) os fragmentos revelam que a administração da estatal tomou ciência dos riscos e irregularidades que estava incorrendo ao adotarem o *modus operandi* até aqui apresentado:

“Aqui, não podemos deixar de alertar, há a possibilidade de esses atrasos no cronograma contratual serem tidos pelos órgãos de controle como consequências de planejamento deficiente por parte dos gestores. Quanto a isso, recomendamos que seja mantida pela gerência da consulente toda a documentação hábil a afastar tais alegações (...)

Além disso, destacamos também a possibilidade de questionamento quanto à má qualidade ou falta de planejamento do empreendimento, considerando que, com a estratégia de contratação utilizada seria previsível a possibilidade de interferência nos prazos, o que imporia a necessidade de compatibilização dos prazos de todos os contratos do projeto com as necessidades da Petrobras. ”

Numa análise interpretativa do ambiente retratado, percebe-se brechas e fragilidades no modelo de gestão, que possibilitaram as ações dos agentes da Petrobras, agentes que estavam envolvidos com o direcionamento das licitações. Identificamos esta fragilidade como um dos fatores que propiciaram as práticas corporativas ilegais pelas empresas do cartel.

Outra irregularidade nos processos de contratações da Petrobras que facilitaram as ilegalidades corporativas foi a elaboração por parte da Petrobras de estimativas de custos precárias e com estabelecimento de faixas máximas e mínimas fixas nos percentuais de (+20/-15%) em relação dos valores estabelecidos nas estimativas para aceitação das propostas das empresas convidadas a participar das licitações. Sobre este assunto o TCU dispensou atenção especial, inclusive com a criação de uma fiscalização específica relatada do TC 006.810/2011-0, constituído com a finalidade precípua de avaliar os procedimentos de elaboração de estimativas de custos e de aceitabilidade de propostas de preços adotados pela Petrobras. O Plenário do TCU conclui da seguinte forma sobre o tema:

“A empresa estatal que explora atividade econômica, de modo a não ficar em desvantagem em ambiente concorrencial, pode utilizar norma internacional de orçamentação que represente as práticas de mercado, restringida sua aplicação ao objeto específico de que trata e observados os princípios constitucionais atinentes à Administração Pública. A Petrobras, ao aplicar a IRP (Internacional Recommended Practice) 18R-97 para elaboração de estimativas de custos e de aceitabilidade de propostas de preços, não deve utilizar intervalo fixo para a faixa de precisão, nos limites extremos previstos. Isso porque, nos termos desse regulamento internacional, o intervalo de precisão é influenciado pelo grau de maturidade do projeto (característica primária) e pelos riscos sistêmicos (características secundárias), fatores esses que devem ser levados em conta nessas estimativas. ”

Adicionalmente a Corte de Contas aponta o dever de todos os órgãos submetidos ao OGU - Orçamento Geral da União, obedecerem às regras estabelecidas nas Leis Orçamentárias Anuais, no caso, o artigo 109 da LOA de 2009 consta a seguinte diretriz:

“Art. 109. O custo global de obras e serviços executados com recursos do orçamento da União será obtido a partir de custos unitários de insumos ou serviços iguais ou menores que a mediana de seus correspondentes no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI), mantido e divulgado, na internet, pela Caixa Econômica Federal. ”

Considera-se que a não observância desta determinação orçamentária por parte da Petrobras, na elaboração de seus Projetos Básicos, tornaram-se um dos mais importantes fatores que possibilitaram a ineficácia dos critérios de aceitabilidade de preços, para a justa comparação dos preços ofertados com os de mercado (TCU, 2017).

O modelo de contratação utilizado pela Petrobras restringiu a competição, o que é vedado pela alínea ‘a’ do item 1.8 do Decreto 2.745/1998. Uma forma de vedar a competição foi a realização de processos licitatórios sem o parcelamento dos projetos em contratos distintos, quando isso era possível. Os responsáveis pelas contratações alegaram que o parcelamento dificultaria a gestão dos trabalhos e sua sincronização, citam como exemplo que, mais de 8.000 (oito mil) pessoas passaram a circular todos os dias na obra, entre funcionários das contratadas (6.500 no total), fiscalização (300 fiscais de contratos) e fornecedores (1.500 por dia), número que seria multiplicado por cinco, caso houvesse o parcelamento sugerido. De forma similar os 19 contratos em que foram divididos o projeto de modernização da REPAR passariam a um total de pelo menos 96 contratos, o que presumivelmente aumentaria os esforços para o seu gerenciamento.

Ao menos neste quesito, o (TCU,2017) concluiu que não foram observados indícios que permitam afirmar que o reduzido número de parcelamento realizado tenha sido inadequado, porém advertiram a estatal que a escolha pelo não parcelamento necessite ser fundamentada.

Os dirigentes da Petrobras ‘desafiaram os órgãos de controle interno e externo ao implementarem processos licitatórios sem observarem diversos dispositivos legais garantidores da lisura e impessoalidade das contratações. As regras legais que deveriam ser observadas estão previstas na Lei nº 8.666/93, no Decreto nº 2.745/98 e nas Leis Orçamentárias. A lógica da lei 12.462/2011, por exemplo, expressa que mesmo em contratações integrais por preços globais, os princípios licitatórios devem ser observados.

Em acórdão de 2015 o TCU expressou a seguinte decisão:

“9.1.5 – sempre que o anteprojeto, por seus elementos mínimos, assim o permitir as estimativas de preço a que se refere o art. 9º, §2º, inciso II, da Lei 12.462/2011, deveriam se basear em orçamento sintético tão detalhado quanto possível, balizado pelo Sinapi e/ou Sicro, devidamente adaptados às condições peculiares da obra, conforme o caso, devendo a utilização de estimativas paramétricas e a avaliação aproximada baseada em outras obras similares serem realizadas somente nas frações do empreendimento não suficientemente detalhadas pelo anteprojeto, em prestígio ao que assevera o art. 1º, §1º, inciso 10 c/c art. 8º, §§ 3º e 4º todos da Lei 12.462/2011.”

Quando foi solicitado o orçamento quantitativo (detalhado) pelo órgão de controle à Petrobras, os dirigentes informaram que a empresa não possuía porque não fazia parte de sua metodologia de contratação. Esta resposta foi interpretada pelos auditores do TCU como uma total ausência de parâmetros objetivos na composição da estimativa de preços ou como uma negativa de informações ao TCU, tornado possível assim, a responsabilização dos agentes. Foi determinado providências imediatas visando a adequação do modelo de contratações às regras legais vigentes.

Diante do exposto, pode ser observado a maneira refratária que a Petrobras encaminhou seus processos de contratações no período, sem a observância de diversos preceitos licitatórios legalmente exigidos, o que acabou levando a estatal a se tornar vítima de seus próprios atos. Os dirigentes da Petrobras, durante negociações junto à representantes das construtoras contratadas para a execução dos grandes projetos de investimentos, assumiram que a estatal deu causa a maioria das falhas. No GT- Grupo de Trabalho - para negociações, objetivando a resolução de divergências sobre a Redução de Custos e Prazos do Projetos da Petrobras, foram listados os motivos da extensão dos prazos, sendo que:

- i. As alterações nas especificações da Petrobras, modificações de projetos eram as principais geradoras de aumento de custo.

- ii. Dos fatores causadores listados pelo GT conclui-se que 23 eram de responsabilidade da Petrobras; 10 das empresas associadas a ABEMI; e 3 de responsabilidade conjunta.

Dessa forma, é possível intuir que em grande medida a ausência de detalhamento na fase de planejamento dos projetos foi um fator relevante para a ocorrência das irregularidades encontradas nos contratos. Uma das mais relevantes ocorrências foram os sobrepreços na avaliação dos custos, as frequentes modificações nos valores das propostas apresentadas, surgindo daí as evidências de que a metodologia por preço global, da forma utilizada nas contratações da Petrobras, não foram apropriadas.

As relações próximas entre a alta direção da Petrobras e os controladores das construtoras foram verificadas nas evidências de diversas reuniões, entre outros locais, destacamos as que ocorreram na sede da ABEMI – Associação Brasileira das Empresas de Montagem Industrial, que em conjunto elaboravam comunicados com força de resolução, equacionando conflitos entre áreas da Petrobras e das contratadas, tais como:

“Critérios de elaboração de Orçamento; Procedimento para Avaliação e Pagamento por Ocorrências de Chuvas, Descargas Atmosféricas e suas Consequências; Critérios para Seleção de Empresas de Engenharia de Projetos em Contratos EPC, entre outros. ”

Nestes critérios eram possíveis encontrar recomendações do tipo:

“Acrescentar: funções-chave, desde o início de implantação, independente de necessidade real ou legal para a elaboração ou adequação dos manuais e procedimentos que condicionarem a liberação de medições da implantação. ”

Item claramente ilegal e desfavorável aos interesses da Petrobras. Os trechos mostram que as empresas associadas à ABEMI, tanto tinham acesso a informações sobre os futuros investimentos da Petrobras, quanto participavam ativamente da elaboração das bases para as estimativas de custos destes investimentos, favorecendo a sua sobreavaliação. Situação claramente vedada pelos fundamentos jurídicos exigíveis em função dos princípios licitatórios fundamentais (TCU, 2019).

Um fator preditivo relevante para as análises destes casos e que aparece com frequência elevada nos relatórios de auditoria do TCU é o da restrição; não necessariamente com o mesmo sentido da teoria elaborada por Oliver (1991).

Neste caso real as evidências apontam para as restrições a competitividade das licitações, quando seus organizadores, dirigentes da estatal, restringem a ampla

participação de empresas de engenharia e construção, promovendo seus processos de licitação valendo-se da modalidade convite ao invés de utilizar-se do tipo concorrência.

Como sabemos, na modalidade convite os organizadores do certame podem escolher estrategicamente somente as empresas que consideram detentoras da ‘capacidade técnica’ para execução dos projetos, esta estratégia restringe a entrada das demais empresas na licitação, facilitando assim, o surgimento, a ampliação e perpetuidade das ações do clube de empreiteiras do cartel.

O fator restrição também aparece quando a Petrobras veda o acesso a informações e documentos que balizam suas estimativas de custos e formação de preços dos projetos às equipes de fiscalização dos órgãos de controle interno e externo, sob a alegação de que no Brasil não existe controle de atos administrativos a priori, mantendo o sigilo sobre estas informações com relação aos auditores do TCU/CGU. Porém, repassando ‘sigilosamente’ estas informações às empresas do clube, exatamente de quem elas deveriam ser protegidas, dado seu valor estratégico à formalização da proposta vencedora.

A institucionalização das práticas ilícitas foram reveladas, por exemplo, quando a Petrobras contratou diretamente o Consórcio Compar, formado pelas empresas OAS, CNO e UTC, alegando em suas razões de decidir, o parecer jurídico da estatal favorável ao ato, após tentativa frustrada de contratação via a modalidade convite, em que os valores ofertados pelas empresas convidadas ficaram acima do teto permitido de (+20%) sobre suas estimativas de custos. O citado parecer jurídico considerou que:

“Deve-se considerar inútil a realização de nova licitação uma vez que não há registro de outras empresas habilitadas para os serviços a serem contratados, não havendo indícios de que propostas mais vantajosas sejam apresentadas. Assim, devemos admitir que a falta de novos concorrentes compromete a utilidade do procedimento licitatório, o qual tenderá a reproduzir os mesmos resultados dos anteriormente detectados. ” (TC 010.546/2009-4, pg. 50).

Este trecho do parecer da área jurídica revela como, em um determinado momento, a Petrobras se tornou vítima do próprio modelo de contratação que estrategicamente escolheu para suas aquisições. Após as empresas convidadas aprenderem como a modalidade de contratação convite funcionava e detectarem sua enorme fragilidade no quesito competitividade, passaram a se organizar e forçar a subida dos preços das contratações de obras da petroleira.

Consta em um dos relatórios de auditoria do TCU (TCU,2017) que:

“...as comissões utilizavam na Repar estimativas sigilosas apenas ao controle externo”.

Este fragmento faz referência a outra estratégia dos dirigentes da Petrobras: a de não autorizarem o acesso aos documentos que fundamentavam às estimativas de custos das licitações aos auditores do TCU, sob a alegação de que o ato administrativo ainda não havia sido finalizado e de que no Brasil inexistia controle a priori. Porém, às empresas do cartel estas estimativas eram repassadas irregularmente, ao menos os valores globais, desobedecendo assim, os critérios de seleção estabelecidos nos procedimentos.

Em um trecho de sua delação D2PTR informou que: Em relação ao valor estimado, à empresa Alusa ganhou uma licitação no Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro – Comperj, devido sua informação sobre o valor estimado, sendo que a Alusa não poderia apresentar preço acima de R\$ 1,5 bilhão. Isto revela que o ex-gerente tinha conhecimento do valor estimado pela companhia.

“(...) não venham com nada acima de R\$ 1,5 bilhões. ”

Com essa informação a Alusa ofereceu uma proposta de R\$ 1,4 bilhões e venceu o certame. Desse contrato a Alusa pagou propina conforme esquema geral já institucionalizado.

Já em suas conclusões sobre a questão da restrição a competitividade o TCU (2017) apontou que a restrição a competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento contrariam a Lei 8.666/1993, o Decreto 2.745/1998 e, principalmente a Constituição Federal, tendo sido contrariados os artigos 37, caput (impessoalidade), devido à julgamentos subjetivos e o artigo 170, inciso IV (livre concorrência) que também não foi obedecida pela Petrobras, por não favorecer a existência de concorrência, ao realizar quase a totalidade das licitações na modalidade convite, eliminando empresas hábeis a participar do certame, induzindo os convidados a formar consórcios procurando diluir os riscos a que se expunham ao enfrentarem as estimativas de custos sigilosas da companhia. Considera-se que estas ações da empresa foram fatores que facilitaram a ocorrência de carteis nas contratações de obras públicas (TCU,2019).

As práticas adotadas pela Petrobras vão frontalmente de encontro ao item 1.8 do Decreto 2.745/1998, conforme abaixo:

“No processamento das licitações é vedado admitir, prever, incluir ou tolerar nos atos convocatórios, cláusula ou condições que: a) restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação.”

E também ao art. 37, XXI da CF-88 que traz:

“37, XXI – Ressalvados os casos específicos na legislação, as obras, serviços, compras e alienações são contratadas mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes (...).

De onde se depreende que ‘todos os concorrentes’ são todas as empresas que tenham condições de entregar o objeto desejado, não sendo permitido se retirar empresas do processo de licitatório previamente, isso quando se considera que a administração pública tem o dever de primar pela eficiência e pela efetividade das normas constitucionais. Esse conjunto de irregularidades até aqui apontadas:

- i. Restrição a competitividade, com as contratações predominantemente na modalidade convite, sem as motivações adequadas;
- ii. Falhas na publicização dos certames licitatórios;
- iii. Alterações nas estimativas de custos das contratações; e
- iv. Desclassificação sumária de propostas de preços em certames;

Constituem causas determinantes do sobrepreço contratual, considerado a materialização sumária das práticas ilegais e principal objetivo das empresas cartelizada, por aumentarem seus lucros, sem maiores esforços ou ganhos de eficiência. Dada a importância da questão dos sobrepreços, passamos a explorar com maiores detalhes alguns pontos que merecem destaque desta prática ilegal.

4.4.1. Sobrepreços nos Contratos da Petrobras

Como consequência das falhas do processo de contratação com a utilização de projetos e orçamentos incompletos, sem detalhamento e especialmente a utilização da modalidade convite para a utilização da contratação, inibindo a participação de empresas que poderiam aumentar a competitividade e dificultar arranjos ilícitos. O TCU chegou à conclusão no AC2163/2015, cujo objeto de fiscalização foi a REPAR e tem concluído de forma similar em outras fiscalizações de empreendimentos da Petrobras, a existência rotineira de sobrepreços, tanto nos contratos, quanto em seus aditivos.

É normal que gestores ocultem documentos que possam de alguma forma comprometer sua reputação junto aos auditores. A dificuldade em acessar os documentos necessários para a realização de auditorias é relatada mesmo pelo TCU – órgão federal de controle externo. A dificuldade em acessar a documentação atrasava as conclusões sobre a prática de atos ilícitos. A Petrobras alegava, de forma geral a inexistência de grande parte das documentações demandadas pelo TCU, sendo que os documentos acessados pelo TCU, em geral, não permitiam se apurar com segurança o valor dos sobrepreços praticados em seus processos licitatórios.

As propostas comerciais entregues pelas construtoras relativas ao valor dos projetos, denominadas DFP – Documento de Formação de Preços, eram comparadas com as estimativas de custos elaborada pela gerência de Serviços e Logística/Estimativa de Custos e Preços – SL/ECP da Petrobras. Essa documentação, as quais os auditores tiveram acesso, se mostraram incompletas e sem os detalhamentos dos itens nos níveis unitários, considerados pelo órgão de controle o ‘padrão’ a ser adotado pelos órgãos supervisionados, por força dos dispositivos legais que regulamentam os processos de aquisições públicos.

Esta visão nunca foi compartilhada pela Petrobras, que diverge considerando-se submetida somente à procedimentos de aquisições mais céleres e que não exigem os detalhamentos cobrados pelo TCU em suas fiscalizações. Assim, a empresa acreditava que poderia adotar a metodologia de contratação por preço global, conhecida como EPC – *Engineering Procurement and Construction*.

Essa discussão sobre o modelo de contratação a ser utilizado pela estatal é bem mais antiga do que os fatos que vieram à tona com as descobertas da Operação Lavajato - OLJ. Desde o ano de 2007 já existiam relatórios de fiscalização apontando falhas nos projetos e nos orçamentos de obras da Petrobras, com indícios de sobrepreço, no caso específico da Repar, em 2009 foram encontrados 19 contratos de ampliação e modernização da refinaria considerados suspeitos, porém, exatamente devido às dificuldades de obtenção de elementos de provas mais contundentes, a Corte de Contas, mesmo frente a recomendação técnica de seus auditores pela paralização de obras por irregularidades graves, classificadas como IG-P, nunca aprovaram tal recomendação integralmente.

Até a OLJ, as irregularidades detectadas pela área técnica de fiscalização, com apresentação de evidências eram relativizadas no plenário do TCU e consideradas insuficientes para sustentar a manutenção da recomendação de paralização das obras em andamento. Assim, decidia-se pela continuidade das obras, embora tivessem ocorrido falhas graves na contratação e execução dos empreendimentos, sob a alegação de que paralisá-lo naquele momento seria mais prejudicial ainda. Dessa forma, os projetos continuaram a serem executados, como pode ser observado nas conclusões apresentadas no relatório do TCU-Plenário (2015), decidindo-se pela não aceitação da existência de sobrepreço ou pela sua existência em baixos percentuais:

“Utilizando-se, portanto, da metodologia descrita no relatório antecedente e brevemente comentada neste voto, foi permitido a unidade técnica demonstrar que a construção da Subestação de 230 KV, objeto do contrato tratado nestes autos, não padece de irregularidade concernente a prática de preços excessivos frente aos de mercado. A pequena diferença de cerca de 3% do preço total do contrato tida como acima dos preços de referência para a amostra considerada, não permite concluir que o valor global resulte em superfaturamento ao final da sua execução.”

O entendimento apresentado acima, não levou em consideração a análise dos aditivos contratuais e, principalmente, não havia no período dessas decisões os conhecimentos atuais sobre os fatos, que foram fortemente impactados pelas descobertas trazidas pela OLJ. As investigações da PF e do MPF se valeram da adoção de novos recursos legais para facilitar as investigações e produção de provas, como por exemplo, a adoção do *‘plea bargaining’* que possui origem em países do *commom law* e passou a ser utilizado pelo Ministério Público Federal. Resumidamente, a *‘plea bargaining’* consiste na utilização pelo MPF de negociações com o acusado, em que o acusado apresenta importantes informações e em troca o MPF pode atenuar suas acusações ou até mesmo deixar de acusa-lo formalmente (MPF,2019).

Como sintetiza Rodas (2015) sobre a dificuldade de se comprovar a existência de cartéis:

“Dentre as infrações à ordem econômica, o cartel é a mais insidiosa, bem como a mais difícil de ser comprovada. Tanto assim que, os Estados Unidos da América, que, por tradição anglo-saxã, adota a common law, ensinou países de direito continental a utilizar o instituto da leniência para conseguir desvendar esse monstro que somente floresce nas sombras. O Brasil não foi exceção e o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SDE) utilizou-se, pela primeira vez, desse instituto em 2003 (...).”

Conforme observado nas delações, existia grande sinergia entre as empresas e as diretorias da Petrobras, não podendo ser afirmado que o cartel se deveu unicamente à ação de um grupo de empresas.

Por isso, merece créditos a afirmação de que a participação de diretores da Petrobras deve ser considerada concausa do possível cartel, sem a qual dificilmente teria tido o sucesso bilionário apontado (TCU, 2015). Tal participação, em parceria tão forte e contínua, quase institucional, poderia mesmo constituir-se em atenuante para as empresas. Neste sentido, pode-se argumentar que ou as empresas participavam do esquema ou estavam fora do mercado.

A partir dos trechos apresentados depreende-se que a integração entre alguns atores da alta direção da Petrobras e das empreiteiras cartelizadas eram muito fortes, o que torna improvável o argumento defendido por demais integrantes do alto escalão da estatal e do MME- Ministério de Minas Energia de não terem tomado ciência de ao menos a ocorrência de eventos suspeitos que merecessem ser devidamente apurados. Portanto, defende-se que um dos principais agressores da estatal foram os próprios membros de sua administração. O relato de D2PTR em seu Termo de Colaboração reforça esta afirmativa, revela que o pagamento de propinas era uma pré-condição para as empresas serem convidadas, tornando a estatal vítima de seus gestores corruptos.

“Que além da cartelização da definição e divisão das obras, se não houver o cálculo do percentual para pagamento do grupo político correspondente e o efetivo pagamento, a empresa é sancionada não sendo chamada para as próximas licitações, como também criando entraves na execução do contrato dificultando a realização de aditivos. Que o pagamento deste percentual para repasse aos grupos políticos é algo institucionalizado e cumprido por todas as obras da Petrobras e demais órgãos e empresas do governo.”

São muitas as dificuldades enfrentadas pelos auditores dos órgãos de controle para se realizar um cálculo adequado dos preços e sobrepreços praticados nas contratações da Petrobras. Nos relatórios de auditorias dos órgãos de controle do governo federal CGU e TCU, transparecem o alto grau de dificuldades que surgiram para acessar os documentos que fundamentavam as contratações da estatal, sob a alegação de seus dirigentes do necessário sigilo na formalização de contratos estratégicos para a companhia. O relatório de auditoria do TCU (2015) aponta as principais limitações de análises de preços contratuais por meio da estimativa de custos da Petrobras:

- i. *“i. carência de detalhamento das estimativas da Petrobras e do orçamento das construtoras (DFP); ii. dissociação entre estimativa de custos e execução contratual; iii. presença de itens orçamentários cotados na unidade ‘verba’;*

- ii. ausência de referenciais de mercado para alguns equipamentos especiais previstos nas obras da indústria de petróleo – os bens ‘tagados’;
- iii. dificuldade de acesso à documentação transacionada (questionamento sobre a legalidade de concessão de vista e cópia integral dos autos das contratadas, em face do sigilo imposto pela Petrobras;
- iv. as contratadas não se vinculavam às premissas das estimativas;
- v. impossibilidade de a auditoria definir a faixa adequada de aceitabilidade das propostas;
- vi. amostra passível de análise relativamente baixa;
- vii. existência de alterações contratuais (aditivos e transações extrajudiciais) mesmo a obra tendo sido contratada próximo ao limite máximo da faixa de aceitação. ”

Essa falta de transparência acabava inviabilizando a realização dos trabalhos de forma adequada, tornando necessária a adoção de formas alternativas para verificar a razoabilidade dos preços praticados nas contratações da estatal. Em consequência dessa dificuldade de acesso à documentação e da ausência de detalhamento das propostas comerciais apresentadas pelas construtoras que inviabilizavam as análises chegar a alguma conclusão sobre a precisão dos valores das contratações, os auditores passaram a se utilizar dos referenciais de preços de bases públicas, que dispunham para avaliar a razoabilidade das contratações da Petrobras, através de orçamentos comparativos. A tabela 12 apresenta as fontes e indicadores utilizados.

Tabela 13 - Itens do DFP e referenciais de preço adotados na presente análise

Item	Referencial adotado
Salário da mão de obra	Acordos coletivos, Sinapi (Peça nºs 149-152), Caged, nesta ordem
Materiais de aplicação	Sinapi, Sicro, nesta ordem
Fornecimento de materiais e bens ‘tagados’	Não se analisou o custo. Exceto tubos, em que se utilizaram notas fiscais e pedidos de compra da empresa Sanko Sider, tornadas públicas pela JFPR (Peça nº 153)
Equipamentos de construção e montagem	Sinapi, Sicro, Abemi, nesta ordem
Alimentação	Cadterc
Transporte	Cadterc
BDI de serviços	Utilizou-se o percentual máximo previsto no Acórdão 325/2007-TCU-Plenário
(Benefícios e Despesas Indiretas) BDI de fornecimentos	Reduziu-se o percentual da taxa de adm. central para o mínimo (0,11%), conforme orientado no Acórdão 325/2007 e Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário
Adicional de periculosidade	Manteve-se o percentual do DFP
Encargos sociais	Utilizaram-se os percentuais previstos no Sinapi

Fonte: Adaptado do Acórdão 2163/2015 TCU – Plenário

A adoção deste modelo com referências de preços revelou que em quase a totalidade dos contratos celebrados pela Petrobras existiam sobrepreço e superfaturamento. O modelo foi contestado, à época, tanto pela Petrobras, quanto pelas construtoras, apoiada na justificativa de que as contratações eram efetuadas por preços globais e não por preços unitários. Essa discussão é bem antiga e por mais que a equipe

técnica do TCU afirmasse a legalidade e precisão do modelo, a Corte acabou realizando adaptações em seu modelo de apuração de custos, por entender que em consequência das descobertas da OLJ e a confirmação da inexistência de competição entre as construtoras e sim dá existência de cooperação em modelo cartelistas.

Após as descobertas da OLJ ficou evidenciado que o apelo ao sigilo como recurso para afastar os órgãos de controle, consistia-se na verdade, em apenas um argumento retórico, pois, tais informações eram repassadas justamente para os atores de quem elas deveriam ser protegidas, ou seja, para as construtoras participantes das licitações. Este aspecto do modelo de gestão adotado pela Petrobras no período, denota como a empresa gozava de prestígio e poder dentro da administração pública, pois, entre outros atributos, a estatal fazia parte do grupo de empresas campeãs nacionais. Este enfrentamento direto às recomendações dos órgãos de controle é simplesmente inimaginável para a grande maioria das instituições por eles supervisionadas.

Relativamente a mensuração dos quantitativos de sobrepreço praticados, especificamente nos contratos da REPAR, os auditores do TCU, adotando o modelo de apuração por quantitativos de preços unitários (o método padrão de fiscalização de obras públicas utilizado pelo TCU), portanto, diferente do modelo de contratação por preços globais que é utilizado pela Petrobras em suas estimativas de custos que, por sua vez, difere também dos orçamentos baseados nos DFP – Demonstrativos de Formação de Preços, apresentados pelas construtoras nos processos licitatórios para as contratações da REPAR. Procurando compatibilizar as diferentes técnicas de orçamentação, os auditores do TCU proporam ajustes, que consistiam na compensação entre os itens acima dos referencias de preços com aqueles abaixo e apuraram os seguintes sobrepreços e superfaturamentos:

Tabela 14 - Resumo do cálculo do sobrepreço das obras da REPAR**

<i>Contrato</i>	<i>Contratado</i>	<i>Objeto</i>	<i>Valor final*</i>	<i>Recursos analisados</i>	<i>Sobrepreço</i>	<i>Sobrepreço em relação a amostra</i>	<i>Sobrepreço em relação ao valor final</i>
CT 099	ABB, Cegelec	Sub Estação 99 KVA	82.058.546,53	33,70%	8.860.103,42	32,04%	10,80%
CT 107	Azevedo e Travassos	CIC	45.834.413,17	84,54%	11.069.762,06	28,57%	24,15%
CT 098	Conpar	Esferas	58.517.463,51	55,62%	9.085.214,62	27,92%	15,53%
CT 117	Normatel	Infra Elétrica	43.524.172,99	29,80%	3.974.449,58	30,64%	9,13%
CT 101	CNO, OAS, UTC	HDT/UGH Gás	2.441.737.019,07	20,29%	184.154.880,33	37,17%	7,54%
CT 111	Setal, MPE	Off site Gasoduto	3.037.074.877,58	39,89%	460.317.873,45	37,99%	15,16%
CT 112	CCC, Promon	UCR	2.796.389.236,76	65,48%	551.339.404,18	30,11%	19,72%
CT 149	Enfil, VWS	Tratamento Água	595.031.286,19	33,45%	41.335.652,23	20,77%	6,95%
TOTAL			9.100.167.015,80	42,30%	1.270.137.339,87	33,66%	13,96%

Fonte: Adaptado do Acórdão 2163/2015 TCU – Plenário

Obs.: *valores com a provisão para a chamada ‘verba de chuva’. ** (com aditivos) pela limitação dos preços unitários com compensação entre itens com sobrepreço e itens com subpreço

Como apresentado acima, a partir do cotejo dos preços unitários da DFP com os previstos nos referenciais, os auditores do TCU apuraram um sobrepreço total nas contratações com os aditivos contratuais nas obras da REPAR, num montante próximo a R\$ 1,3 bilhão. Este montante é o resultado do somatório de sobrepreços verificados em oito contratos da refinaria. Observa-se também que o modelo de apuração adotado identificou um sobrepreço elevadíssimo na amostra, que girou entre 20,77% a quase 38%.

Adicionalmente, o órgão de controle preparou uma comparação entre os valores efetivamente contratados e os estimados pela Petrobras, nela é possível observar que os contratos da REPAR ficaram em média, 14% acima do valor base estimado. A tabela 15 também revela que em relação aos contratos que, em princípio, não sofreram atuação do cartel, vencidos por empresas que não faziam parte do ‘clube’, ocorreram contrações com desconto em relação ao valor previsto pela Petrobras (CT099, CT107, CT098 e CT117). Por outro lado, os contratos celebrados com empresas do clube, ficaram todos acima do valor estimado pela Petrobras (CT101, CT111, CT112). O CT149 foi um caso particular, por tratar-se de contratação da mesma empresa que forneceu as informações para a composição da estimativa de custos da Petrobras antes da licitação e que, posteriormente, apresentou uma proposta com valores superiores aos que havia orçado.

Tabela 15 - Comparação entre os valores estimados e contratados

<i>Contrato</i>	<i>Contratado</i>	<i>Objeto</i>	<i>Valor contratado*</i>	<i>Valor Estimado*</i>	<i>Diferença</i>
CT 099	ABB, Cegelec	Sub Estação 99 KVA	70.806.880,34	80.330.405,00	-12%
CT 107	Azevedo e Travassos	CIC	42.615.539,37	48.375.613,84	-12%
CT 098	Conpar	Esferas	55.849.018,96	99.030.580,29	-44%
CT 117	Normatel	Infra Elétrica	38.230.597,43	41.099.932,09	-7%
CT 101	CNO, OAS, UTC	HDT/UGH Gás	1.821.012.130,93	1.527.535.486,93	19%
CT 111	Setal, MPE	Off site Gasoduto	2.252.710.536,05	2.076.398.713,04	8%
CT 112	CCC, Promon	UCR	2.488.315.505,20	2.093.988.284,45	19%
CT 149	Enfil, VWS	Tratamento Água	517.859.221,58	436.674.880,57	19%
TOTAL			7.287.399.429,86	6.403.433.896,21	14%

Fonte: Adaptado do Acórdão 2163/2015 TCU – Plenário

*Obs.: *valores com a provisão para a chamada ‘verba de chuva’.*

Os auditores do TCU ressaltam que os resultados apresentados foram obtidos com uma baixa amostragem, principalmente pelo não fornecimento dos DFP dos aditamentos mais vultuosos e pela ausência de referenciais de preços para uma parcela relevante dos contratos, no caso, fornecimento de materiais e bens ‘tageados’, que são os equipamentos e máquinas que irão compor os ativos da estatal sendo posteriormente incorporados ao patrimônio de estatal.

Além dos volumosos valores apurados e classificados como sobrepreços nos contratos da REPAR, também foram apurados sobrepreços em outros grandes projetos de refinarias, como por exemplo, o da RENEST e do COMPERJ. A título de contextualização, no caso da RENEST, somente na aquisição de equipamentos classificados como ‘tageados’ de um dos contratos, o UCR – Unidade de Coqueamento Retardado, foram apurados, com a utilização de documentos fiscais obtidos com a quebra de sigilo bancário autorizados pela 13ª Vara da Justiça Federal, o montante de R\$ 1,1 bilhão, de um total de R\$ 3,37 bilhões, o que corresponde a 33% do valor contratual, somente para equipamentos. O TCU apurou por meio de notas fiscais o preço das obras contratadas pela Petrobras, nas unidades das Refinarias Repar e Renest e chegou às seguintes conclusões:

Quadro 05 - Apuração de sobrepreços em obras da Petrobras pelo TCU

Obra - Contrato	Valor Executado R\$ M	Valor do Contrato Firmado R\$ M	Sobrepreço R\$M
RNEST -UCR - Unidade de Coqueamento Retardado	R\$ 907,00	R\$ 673,00	R\$ 234,00
RNEST-UHDT - Unidade de Hidrotratamento	R\$ 986,00	R\$ 746,00	R\$ 240,00
Rnest- UDA - Unidade de Destilação Atmosférica	R\$ 378,00	R\$ 327,00	R\$ 51,00
Repar - Off-Site Gasolina	R\$ 601,70	0	R\$ 601,70

Fonte: Relatórios de Fiscalização da Seinfra Operações do TCU

O sobrepreço encontrado na aquisição destes equipamentos após verificação analítica das notas fiscais e de seus contratos, possibilitados pelo acesso às informações detalhadas do custo de aquisição de equipamentos tageados, constatou-se 65% de sobrepreço nos contratos da RNEST. Para o TCU (2017) o achado revela a importância do compartilhamento de informações entre os órgãos e entidades de fiscalização, tais como: TCU, CGU, Cade, Receita Federal, PF entre outros, que embora devam ser imparciais e independentes, não podem ser isolados em sua atuação. Esse entendimento deu origem a ‘Rede de Controle’, como estratégia dos órgãos de controle para combate as ilegalidades corporativas e da administração pública.

O fato das empreiteiras serem empresas de capital fechado pode ter favorecido a criação da cultura da corrupção nas empresas, considerando que esta prática era aceita e liderada pelos principais executivos das empresas, que não estão obrigados a cumprir regras de governança e controle, pelo menos não com o mesmo nível de exigência a que empresas de capital aberto estão submetidas. Tantos aspectos discricionários na gestão dos contratos e, principalmente o baixo grau de exigência de cumprimento de regras de transparência, tanto por parte da Petrobras, quanto por parte das empreiteiras, possibilitaram a combinação de resultados nas licitações e a criação de aditivos contratuais sem as devidas justificativas, normalmente mensurados de forma superdimensionadas.

Abaixo é apresentado um quadro resumo com informações sobre contratações superfaturadas e aditivos de alguns contratos de refinarias, seguidos de uma estimativa dos elevados valores recebidos como ‘vantagens indevidas’ pelos diretores envolvidos da Petrobras.

Quadro 06 - Vantagens Indevidas Recebidas Diretores da Petrobras - Selecionados

Obra - Contrato	Valor da Estimativa Petrobrás	Empresa/Consórcio Vencedor	Valor do Contrato Firmado	Data aditivo	Valor do Acrescimo no Contrato	Valor final das vantagens indevidas Diretoria de Abastecimento (1%)	Valor final das vantagens indevidas Diretoria de Serviços (2%)	Valor final das vantagens indevidas Diretoria de Serviços e Abastecimento
Terraplanagen RNEST - Refinaria do Nordeste - Abreu Lima	R\$457.901.575,56	Consórcio Refinaria Abreu e Lima - CNO-CQG-CCC	R\$ 429.207.776,71	13/8/2009	19.395.608,32	4.486.033,84	8.972.067,69	13.458.101,53
				05/03/10	78.836.278,05	788.362,78	1.576.725,56	2.365.088,34
				01/04/11	35.500.000,00	355.000,00	710.000,00	1.065.000,00
					133.731.886,37	5.629.396,62	11.258.793,25	16.888.189,87
Terraplanagen Comperj - Complexo Petroquímico Rio de Janeiro	R\$ 1.100.043.832,86	Consórcio Refinaria Terraplagem Comperj	R\$ 819.800.000,00	27/3/2009	11.422.927,68	8.312.229,28	16.624.458,55	24.936.687,83
				10/09/09	116.039.671,54	1.160.396,72	2.320.793,43	3.481.190,15
				27/11/2009	141.388.355,43	1.413.883,55	2.827.767,11	4.241.650,66
				11/02/10	70.047.093,64	700.470,94	1.400.941,87	2.101.412,81
				08/09/10	21.147.271,01	211.472,71	422.945,42	634.418,13
					360.045.319,30	11.798.453,19	23.596.906,39	35.395.359,58
UPCGN II Terminal Cabiúna RJ	R\$ 168.611.609,68	Consórcio Odebei	R\$ 192.208.462,65	24/11/2006	2.188.464,23	0,00	3.887.938,53	3.887.938,53
20/3/2007				1.069.179,68	0,00	21.383,59	21.383,59	
22/10/2007				1.741.048,73	0,00	34.820,97	34.820,97	
26/12/2007				668.540,00	0,00	13.370,80	13.370,80	
				5.667.232,64	0,00	3.957.513,90	3.957.513,90	
UPCGN III Terminal Cabiúna RJ	R\$ 386.683.598,18	Consórcio Odebei	R\$ 453.507.494,00	28/05/2008	443.673,36	0,00	9.079.023,35	9.079.023,35
Tocha Terminal Cabiúna RJ	R\$ 148.580.220,74	Consórcio Odebei Flare	R\$ 142.098.697,71	22/05/2009	89.945,00	0,00	2.843.772,85	2.843.772,85
				11/12/09	211.130,00	0,00	4.222,60	4.222,60
					301.075,00	0,00	2.847.995,45	2.847.995,45
Gasoduto GASDUC III	R\$ 459.907.724,70	Consórcio Odetec	R\$ 639.400.000,00	30/12/2009	32.794.998,23	0,00	13.443.899,96	13.443.899,96
				15/07/2010	84.797.144,92	0,00	1.695.942,90	1.695.942,90
					117.592.143,15	0,00	15.139.842,86	15.139.842,86
Plataformas P59 e P60	USD 288.000.000,00	Consortio Rio Paranaçu	USD 371.789.000,00	03/08/11	9.484.526,56	0,00	14.261.250,53	14.261.250,53
				03/08/11	9.484.526,56	0,00	189.690,53	189.690,53
					18.969.053,12	0,00	14.450.941,06	14.450.941,06
TOTAL								155.562.630,33

Fonte: TCU (2017) elaboração própria

Com as análises das principais causas das ilegalidades cometidas e da apuração estimativa dos valores apresentados pelos órgãos de controle, concluímos nossas análises com dados secundários sobre os fatores determinantes do processo de institucionalização das práticas ilícitas nos contratos públicos do setor de infraestrutura de óleo e gás. Na próxima seção passamos a abordagem dos fatores determinantes e das respostas estratégicas adotadas pelas quatro principais construtoras envolvidas nestas ilegalidades, através dos dados primários coletados e codificados das transcrições dos depoimentos à Justiça Federal e das delações ao Ministério Público Federal-MPF dos principais agentes envolvidos neste processo, diretores e presidentes das empresas.

4.5. INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS ILEGALIDADES CORPORATIVAS E AS RESPOSTAS ESTRATÉGICAS ORGANIZACIONAIS

Os mecanismos que favoreceram a corrupção estão presentes no ambiente institucional e as organizações estão em constante interação com este ambiente, atuando e procurando constantemente defender seus objetivos, influenciando e sendo influenciada pelos diversos atores e fatores nele presentes. As teorias da Dependência de Recursos e Institucional destacam os principais aspectos a serem considerados no entendimento das condições que favorecem ou contrariam a aceitação das pressões institucionais por parte das organizações. A disposição e capacidade organizacional para a aceitação das condições ambientais é limitada pelas dúvidas e incertezas organizacionais sobre as condições contextuais, pelos interesses organizacionais e pela necessidade de manutenção do controle de suas ações – da autonomia organizacional.

Neste sentido, a legitimidade e a viabilidade dos processos formais de contratações da Petrobras foram classificadas como fator restritivo para as atividades e objetivos das empreiteiras, devido ao fato de não estarem atendendo aos objetivos e interesses políticos das grandes construtoras e nem dos agentes políticos que detinham o controle da estatal no período. Pois ambos, políticos e empresários, tinham a necessidade de manter o controle sobre os processos e resultados da estatal, controle esse que lhes eram limitados pelas regras legais e formalmente estabelecidas. Estas divergências e conflitos de interesses entre os processos institucionais formais (representados pelas leis, regulamentos e órgãos de controle) e os objetivos dos líderes das construtoras e de políticos, geraram ou potencializaram as práticas ilegais neste campo organizacional.

A análise dos fatores preditivos hipotetizados por Oliver (1991), aplicados ao caso em tela, são guiados por estas limitações de adaptação das organizações às pressões institucionais. Conforme Oliver (1991) as respostas as pressões institucionais vão depender do Por que elas estão sendo exercidas – (Causa); de Quem às está exercendo – (Atores); de Quais motivações possuem estas pressões - (Conteúdo); de Como e por quais meios estão sendo exercidas – (Controle); e de Onde elas ocorrem – (Contexto). Estes são considerados os fatores institucionais que determinam as Escolhas Estratégicas das Organizações. Desse modo, a partir dos fatores preditivos derivadas dos institucionais apresentados nos subtópicos de 4.5.1 a 4.5.5, o subtópico 4.5.6 trata na sequência das

respostas estratégicas das empreiteiras OAS, Camargo Corrêa, Norberto Odebrecht e Andrade Gutierrez.

4.5.1. FATOR INSTITUCIONAL CAUSA

O Fator Institucional Causa trata do porque as organizações estão sendo pressionadas e está relacionado a dois conceitos primordiais nos Estudos sobre as Organizações e Instituições, o da Legitimidade e o da Eficiência. Oliver (1991) estabeleceu hipóteses para prever como os interesses Organizacionais se relacionavam com estes conceitos, nelas a previsão é a de que se a legitimidade social e a eficiência econômica percebida pela Organização, relativas a conformidade às pressões institucionais forem baixas, as organizações tenderão a resistir a estas pressões. Portanto, a partir de Oliver (1991) temos as seguintes proposições com relação a estes fatores preditivos:

- *P1 - quanto menor o grau de **legitimação** percebido pelas organizações com o processo formal de contratação, maior a probabilidade de resistir a sua adoção.*
- *P2 - quanto menor o grau de **eficiência** percebido pelas organizações com o processo formal de contratação, maior a probabilidade de resistir a sua adoção.*

A pressão institucional pela conformidade organizacional é exercida pelas expectativas geradas pelos agentes externos (*stakeholders*, incluindo o Estado), sobre as funções que devem ser desempenhadas pelas organizações. A aparência de legitimidade é gerada pela formalização e edição de leis que se propõem a proteger o meio ambiente, a saúde dos empregados, a geração de produtos e serviços seguros etc. A aparência de responsabilidade econômica (eficiência) é baseada em requisitos de gestão eficiente dos recursos disponibilizados pelos proprietários e cumprimento ou superação dos planos estratégicos e orçamentários previstos (Zucker, 1987; Pfeffer e Salancik, 2003). Dessa forma, os interesses das organizações ao mesmo tempo que são moldados pelas pressões institucionais, servem de limites aos requerimentos institucionais estruturados (Giddens, 2003).

Assim, as empresas de construção, aqui chamadas de organizações, que historicamente estabeleceram relações pessoais próximas com os agentes políticos, que são os tomadores de decisão na Administração Pública, ao serem confrontadas com leis

que regulamentam as contratações públicas, como a Lei Geral de Licitações e Contratos, Lei nº 8.666/93, identificaram ameaças a seu modelo de relacionamento, anteriores a edição desta lei e de outros regulamentos surgidos com o início de implantação da NPM- *New Public Manager* no Brasil, que buscam melhorar o desempenho organizacional, dar eficiência e moralidade a esses processos de contratação.

Na perspectiva dos empreiteiros, proprietários e responsáveis pelas organizações envolvidas nas irregularidades corporativas em estudo, estas regras de contratação eram verdadeiros entraves burocráticos para sua atuação de forma autônoma. Portanto, para os dirigentes das organizações do setor, as regras de contratações restringem seus objetivos, não sendo consideradas eficientes e nem legítimas no sentido apontado por Suchman (1995) que a define de uma forma ampla e inclusiva, incorporando tanto a dimensão valorativa quanto a cognitiva e que reconhece explicitamente o papel social da audiência na dinâmica da legitimação. Para o pesquisador legitimidade é uma conjectura ou percepção generalizada de que as ações da entidade é desejável, adequada, ou apropriada em um sistema socialmente construído de normas, valores, crenças e definições.

A Administração Pública brasileira recente é classificada como gerencial (NGP – Nova Gestão Pública), neste modelo é esperado que os administradores persigam a eficiência na sua gestão. A Petrobras compõe os quadros da Administração Pública, portanto, um de seus agentes institucionais de pressão é o próprio Estado, que em tese presa pelos princípios da moralidade, eficiência, publicidade etc., idealmente o conjunto destes princípios seriam suficientes para afastar os atos de ilicitudes. Porém, a prática administrativa e a vida real nem sempre acompanham o que os regramentos legais estabelecem ou predizem como sendo o correto a se fazer. Os gestores da estatal relaxaram, se desviaram do que previam suas atribuições legais e passaram a compor um esquema de ocultação de atividades ilícitas; participando ativamente, em troca de benefícios financeiros pessoais, de esquemas corruptos que beneficiavam adicionalmente, seus padrinhos políticos e, principalmente, as grandes empreiteiras brasileiras.

As ilegalidades se apresentam como uma escolha estratégica (voluntária) das empresas, como forma de viabilizar seus empreendimentos com maior autonomia e com maior vantagem competitiva (eficiência), do que se cumprissem integralmente as regras legalmente (compulsoriamente) estabelecidas. Algumas características que possibilitaram a viabilização das ilegalidades foram: a autonomia e discricionariedade decisória dos agentes envolvidos, tanto na estatal, quanto nas construtoras, devido os

envolvidos serem executivos do primeiro escalão; pressões de caciques políticos por contribuições para financiamento de ‘campanhas eleitorais’; excessiva burocracia nos processos de contratação; pressão por resultados nas construtoras.

Inicialmente identificamos dois tipos de pressões institucionais a serem enfrentadas pelas construtoras relacionados aos contratos de obras e serviços da Petrobras, as pressões institucionais formais e as informais (Dimaggio & Powell, 1983; North, 1994). As formais estão ligadas as regras de contratação previstas nos editais de licitações e nas exigências decorrentes da lei nº 8.666/1993 e do Decreto 2.745/1998 que regulamenta especificamente as contratações da Petrobras. As pressões informais vinham por parte dos diretores indicados por políticos que exigiam o pagamento de propinas para viabilizarem as contratações.

A solução encontrada pelas construtoras para viabilizarem (se legitimarem) e continuarem liderando o setor, foi adotar a estratégia de dar aparência de cumprimento das regras formais estabelecidas pela área de cadastro de fornecedores, licitações e contratos da Petrobras, considerada pelos depoentes como de elevado nível técnico e de exigência, garantindo assim, a legitimidade aparente dos processos de contratação. Porém, a compulsoriedade dos regulamentos, resultou apenas na sua adoção aparente, não ocorrendo necessariamente, o seu uso efetivo. Simultaneamente, as organizações atendiam de fato, as exigências de pagamentos irregulares solicitados pelos agentes públicos.

Dessa forma, as empreiteiras desafiaram as regras formalmente estabelecidas, por perceberem maiores benefícios (eficiência) no seu não cumprimento, a despeito de, como indica (Oliver, 1991), os princípios legais e os regulamentos prescreverem racionalmente o caminho para a legitimidade social e responsabilidade econômica. As construtoras, usando seu poder econômico bloqueavam (via cartelização) a possibilidade de participação das demais empresas que teriam condições de concorrer para a prestação de serviços à Petrobras. Neste sentido o Decreto 2.745/98- Regulamento do Processo Simplificado da Petróleo Brasileiro S/A - Petrobras também colaborava para diminuir a competição (ineficiência), por permitir que a Petrobras realizasse licitações apenas com empresas por ela convidadas, utilizando-se exclusivamente da modalidade de contratação ‘convite’, itens 5.3 e 5.6 do citado decreto, *esquivando-se* assim da modalidade de concorrência.

Portanto, obedecer às regras de participação estabelecidas nos regulamentos de contratações da Petrobras gerava legitimidade formal, porém, os ganhos econômicos extraordinários e as vantagens reais estavam nas ilegalidades, na burla das regras formais de gestão dos contratos, na *manipulação* dos critérios de conformidade, a despeito dos elevados riscos a que se expunham as construtoras, ao se envolveram nestas atividades. Assim, a forma como ocorreram as irregularidades no setor de infraestrutura de óleo e gás, como as delações e depoimentos transcritos evidenciam, indicam que a adoção estratégica destas práticas era uma questão de sobrevivência para as organizações, na percepção dos agentes envolvidos.

Essas regras informais se tornaram ‘a regra do jogo’, nas palavras de alguns dos depoentes. Para os envolvidos por parte das construtoras, as ilegalidades eram ‘legítimas’, e possuíam uma natureza prática, ou as empresas aderiam aos pagamentos ilícitos ou não iriam obter os contratos de prestação de serviços junto a Petrobras. Este conflito entre a necessidade de cumprimento das regras formais, impostas pelas pressões institucionais e a defesa dos interesses dos gestores envolvidos nas ilegalidades é que serão detalhados na sequência, para cada uma das construtoras envolvidas.

As análises se iniciam com o fator preditivo legitimidade e a empresa Camargo Corrêa, a partir da tabela 16, na sequência são abordadas as evidências encontradas para o fator preditivo eficiência e depois as evidências destes mesmos fatores respectivamente – legitimidade e eficiência - são apresentadas para as empresas CNO, CAG e OAS nesta ordem. A despeito do processo de institucionalização envolver outras organizações, os dirigentes destas empresas, juntamente com os da Petrobras, desenvolveram um papel central na sua implementação, como indicado nos subtópicos anteriores e que também será evidenciado nos próximos.

4.5.1.1. Identificação das Respostas Estratégicas - CCC

Tabela 16 - Evidências associadas a Legitimidade nas Respostas da CCC

Dimensão Agregada: Causa - Fator Preditivo Legitimidade	
	<p>MP – É como se estabeleceu essa ideia dos compromissos, havia uma reciprocidade de interesses no compromisso de pagamentos, com uma contraproposta de facilitação. Alguma coisa de ajuda às empreiteiras?</p> <p>É não havia explicitamente esse troca de toma lá da cá, de coisas muito pontuais, o que havia era assim, havia um sistema que funcionava e que aparentemente esses diretores apoiavam e deixavam acontecer. O fato de terem esses acordos de mercado, eles eram facilmente perceptíveis por qualquer diretor da Petrobrás, quero dizer não só por esse como por qualquer diretor que, qualquer pessoa que fizesse parte da diretoria e que visse esses resultados destes empreendimentos, poderia levantar alguma suspeita, né. Quero dizer, então, acho que o que de fato acontecia é que isso era que... como tinha esse sistema e esse sistema eram alimentados pelos pagamentos, eles faziam vista grossa e isso funcionava, não é que, quero dizer para o andamento dos projetos, para que as empresas fossem vencedoras, para que as licitações acontecessem dessa maneira.</p>
D1CCC	<p>JF – O Conselho de Administração convocou o sr. para solicitar explicações?</p> <p>Foi questionado isso e foi explicado, quero dizer, notadamente o contrato que se cobrava explicações era o da Sanco que teve uma publicidade muito grande, né? É sob este contrato existia uma certa legalidade que era possível ser explicada.</p>
D1CCC	<p>JF – Então, mas o sr. foi convocado ao conselho de administração?</p> <p>Sim e foi perguntado sobre isso e eu expliquei que sobre o contrato que era um contrato real, mas não expliquei o que havia por trás desse contrato.</p>
D1CCC	<p>JF – Como assim, como é que o sr. detecta, nos resultados esses ajustes?</p> <p>Como eu comentei, se você olhar, num lote ganha a Camargo Correa, no outro ganha a Odebrecht, no outro lote ganham, os consórcios que se formavam, é possível, quero dizer, quem era do mercado, tinha capacidade de interpretar isso e afirmar que tinha, né?! Qualquer diretor da Petrobrás teria condição de enxergar isso!</p>
	<p>JF – E a questão porque a Camargo pagava?</p> <p>Primeiro porque isso havia sido pactuado, então eu herdei essa pactuação, me foi informado que isso deveria ocorrer. Agora do ponto de vista, se isso representava alguma vantagem, eu diria que se não se pagasse, você teria muita dificuldade na gestão contratual, junto à Petrobrás. Então era uma condição para você celebrar o contrato. Ai você fala, não, mas se você não pagasse, você não celebraria o contrato? Você não paga na celebração, você paga depois durante a execução da obra, mas você tinha que sinalizar a aceitação, e depois, como os contratos, as obras, elas tinham projetos muito ruins, elas foram contratadas com projetos básicos muito ruins, então a variação de preço, no andamento da obra, levava a distorções significativas, e você ia ter que discutir com o cliente estas distorções, e aí você tinha algumas questões de aceitação do cliente, sobre a interpretação de uma distorção. Então eu vou dar um exemplo, né. Greve, a partir do momento que você tem um período muito grande de greve, isso represente 30, 40, 50M, se o cliente não sentar com você e aceitar que ele te deve este custo porque você incorreu. E se você não tiver o seu cliente do seu lado você não conseguiria fazer essa aprovação.</p>
D2CCC	<p>JF – Ele não sabia que esse contrato aqui, como é que é, de milhões aqui eram 2 milhões e 200 eram pendentes de pagamentos?</p> <p>Isso aí, é porque este contrato tinha um revestimento de consultoria, que é plausível, é compatível com uma consultoria de óleo e gás.</p>
D2CCC	<p>JM – Alguma coisa por escrito, o sr. tinha? Pegou alguma segurança?</p> <p>Não, segurança específica não, a minha segurança é todos os contratos, todos os contratos...eu assumi em 2009, de 2009 para frente a Camargo não teve nenhum contrato com a Petrobrás, e de todos os contratos referentes a propina, só houveram três aditivos posteriores a minha entrada. Então assim, todo esse histórico já existia dentro da empresa.</p>

Fonte: Dados da Pesquisa. (JF-Justiça Federal; MP - Ministério Público)

Observa-se, a partir dos fragmentos acima que as justificativas da ‘aceitação’ da CCC em participar das irregularidades organizacionais em análise fundamentam-se, principalmente, em explicações relacionadas a pressões institucionais externas impostas pelo seu ambiente de atuação. Na versão apresentada pelos seus diretores, a CCC, apenas realizou escolhas estratégicas reagindo ao cenário que lhes foram apresentados, não existindo outra forma de participar desse campo organizacional para a empresa. Outro aspecto destacado é que a participação nos esquemas e a não atuação para impedi-los, por parte dos diretores da Petrobras foi relevante para a legitimação do processo, pois, nas palavras de D1CCC:

“seria facilmente perceptível para qualquer diretor da Petrobras, qualquer pessoa que fizesse parte da diretoria e visse esses resultados destes empreendimentos poderia levantar alguma suspeita.”

Logo, os diretores da Petrobras tinham conhecimento do funcionamento de um sistema que eram alimentados pelos pagamentos ilícitos e deixavam acontecer os ‘acordos de mercado’, em troca destes pagamentos ilegais com a utilização de contratos reais (formais) superfaturados, para encobrir pagamento das propinas. No caso da CCC foram utilizados contratos legais, como apontado por D1CCC “...sobre este contrato existia uma certa legalidade que era possível de ser explicada.” Encontramos aqui mais uma das variadas ações táticas, esta associamos a *estratégia de manipulação*, que em conjunto davam legitimidade e sustentavam as práticas ilícitas.

O risco de ficar fora dos grandes projetos de infraestrutura e a possibilidade serem penalizados com a interrupção na continuidade dos contratos de prestações de serviços de engenharia já conquistados junto a Petrobras, ao se negarem a efetivar o pagamento das ‘comissões’, é apontado por outro diretor da CCC como motivador para *negociar* sua realização. D2CCC aponta que:

“A realização dos pagamentos de propinas era feita para se evitar problemas na gestão dos contratos. Os projetos básicos eram deficientes e surgiam recorrentemente a necessidade de ‘repactuar’ os valores, se não fossem pagas as propinas, a empreiteira teria dificuldades de aprovar seus pedidos de aditivos contratual.”

Esse agente também procura atenuar a gravidade de seus atos e se *esquivar* de sua culpa alegando que essa prática de pagamento de comissões já existia no mercado muito antes dele iniciar estas atividades na CCC, que a situação foi herdada, em outras palavras que a prática possuía legitimidade anterior a sua atuação, o que confere enorme similaridade aos processos de institucionalização apontados no marco teórico apresentado (Zucker,1988) - iniciação, objetivação e sedimentação e também com (Ashforth, 2004) racionalização, socialização e normatização.

Com relação ao fator preditivo Eficiência para a CCC nossas investigações resultaram nos seguintes destaques:

Tabela 17 - Evidências associadas a Eficiência nas Respostas da CCC

Dimensão Agregada: Causa - Fator Preditivo Eficiência	
	<i>MP – E todas as empresas, o sr. me corrija se estiver errado, que o sr. mencionou mais ou menos as empresas que participavam destas reuniões da Petrobrás e que também havia um compromisso de não concorrer em determinados certames, não apresentar proposta.</i>
D1CCC	<i>Não o que existia era as empresas vão apresentar a proposta de coberturas e as duas outras abririam mão de apresentar uma proposta. Até porque é assim, né. Estas propostas envolvem uma quantidade de recursos muito grande e então quero dizer muitas vezes as empresas não querem gastar quando elas não estavam competindo.</i>
	<i>JF – Os documentos apreendidos lá, também, ainda uma ultima questão. Destes que o Ministério Público junta como prova de ajustes, há umas tabelas, acho que o sr. deve ter visto, devem ter te mostrados estas tabelas, pelos seus advogados, em que as empresas apontam preferências nas obras da Petrobrás, era assim que se procedia?</i>
D1CCC	<i>É quando, novamente, quando eu participei das questões referentes ao Comperj, existia esta tabela aí, em que aparece que as empresas tinham apontado preferências, e isso era com o objetivo de organizar aí, né. Para saber quem que iria em cada um destes lotes, em cada um destes pacotes que estavam sendo licitados aí, né?! Então estas reuniões de acordos, elas acabavam acontecendo e tinham essa finalidade, de organizar as empresas e muitas vezes, apontando a preferência, isso favorecia para que se houvesse o entendimento de quem deveria ser o vencedor em cada lote.</i>

Fonte: Dados da Pesquisa. (JF-Justiça Federal; MP - Ministério Público)

Conforme o depoente D1CCC, as combinações dos resultados nas licitações, permitiram uma redução de custos de transação das organizações, pois, as desobrigavam de participar de um grande número de licitações, limitando-se a participarem somente daquelas que tivessem assumido o compromisso de colaborar com uma proposta de cobertura e das que seriam vencedoras. Dessa forma, ao mesmo tempo que davam uma aparência de competitividade para o processo licitatório – legitimando-o, conseguiam realizar uma relevante redução de custos operacionais, evitando desembolsos de elevados valores necessários para a formalização das propostas nos processos de contratações públicas, considerados excessivamente elevados e burocráticos pelas organizações. A esta atuação nos associamos a predominância da resposta estratégica de *negociação*.

Assim como, a questão da apresentação de proposta de cobertura pode ser relacionada ao fator eficiência, pois, com ela as empresas deixavam de gastar recursos com a confecção de propostas ‘sérias’ nas licitações, por saberem de antemão que não iriam vencer, a *negociação* entre as empresas também propiciava uma economia de recursos, ou seja, menores custos de transação nas contratações públicas, consideradas excessivamente caras e burocráticas. Como indicado na fala do depoente D1CCC:

“Estas propostas envolvem uma quantidade muito grande de recursos e então eu quero dizer muitas vezes as empresas não querem gastar quando elas não estavam competindo.”

“Os acordos permitiam evitar gastos decorrentes das contratações públicas.”

Adicionalmente, podemos relacionar as diversas vezes que o depoente se referiu aos “acordos de mercado” que relacionamos a resposta *estratégica de negociação* para organizar as ações ilícitas das empresas. Além disso, relacionamos a fala de D1CCC de

auxiliar na ‘organização da empresa’ com o fator preditivo eficiência, porque esta organização tende a diminuir esforços e custos necessários para se atingir os resultados objetivados pelas empresas. Outro fator preditivo claramente relacionado e que esta tática adotada pelas organizações procurou enfrentar e atenuar foi o da incerteza.

4.5.1.2. Identificação das Respostas Estratégicas - CNO

Tabela 18 - Evidências associadas a Legitimidade nas Respostas da CNO

Dimensão Agregada: Causa - Fator Preditivo Legitimidade	
D1CNO	<p><i>Esta planilha no fundo, essa questão de eu ser um grande doador. De eu ter esse valor, no fundo também é abrir portas, você é...apesar de não vir um pedido específico, é o que eu digo toda relação empresarial com político, infelizmente era assim, principalmente quando se podia financiar, é os empresários iam pedir, por mais que eles pedissem pleitos legítimos, é investimentos para as obras e geração de empregos, no fundo tudo o que você pedia, sendo legítimo ou não gerava uma expectativa, de retorno. Então, quanto maior, a agenda que eu levava, mais criava expectativa de que eu iria doar tanto.</i></p> <p><i>No final, quase todas as empresas foram ajudadas, todas as empresas que tinham passivos fiscais, eu acho que puderam entrar no Refis da Crise. Esse Refis, nasceu, nasceu de uma demanda, que foi a questão do IPI – alíquota zero que o Brasil estava negociando, e aí depois gerou uma MP, que gerou o Refis da Crise.</i></p> <p><i>Defensor de Ministro – Gerou também uma emenda no congresso?! Gerou uma emenda no congresso.</i></p>
D1CNO	<p><i>Defensor de Ministro – Olha, ok eu sei de tudo isso, agora a minha pergunta é: O governo então se dispôs a remeter ao congresso nacional, esta medida provisória para minimizar os efeitos desta crise global de 2008-2009 no empresariado brasileiro que poderia quebrar em face da mudança da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tornando exigíveis esses tributos devidos, é isso?</i></p> <p><i>O doutor (inaudível), eu acho o seguinte, que tudo o que o governo fez, foi legítimo, tudo que nós fizemos foi legítimo, eu acho que ilegitimidade, a ilicitude, tá no meu modo de ver no pedido que foi feito para mim, naquele papel, na hora que eu estava reivindicando esse assunto. Você está entendendo, se ele não tivesse feito o pedido, lá na frente, era capaz da gente ter doado os mesmos 50 mm, então a ilicitude se deu por eles terem feito o pedido no momento que a gente estava negociando.</i></p> <p><i>Defensor de Ministro – Quer dizer, este programa que foi afinal, aprovado com o veto dos jabutis das emendas enfiadas no congresso nacional, beneficiou todo o setor exportador da econômica brasileira? É isso?</i></p>
D1CNO	<p><i>Olha...</i></p> <p><i>Defensor de Ministro – Sim ou não?</i></p> <p><i>Sim, eu disse para o sr. o seguinte esta é a melhor história do dito criar dificuldade para vender facilidade, na verdade, esse assunto, no Refis da Crise, tudo que foi feito foi legítimo e era necessário, o que de ilegítimo existia, foi vincular isso a um pedido de propina.</i></p> <p><i>Defensor de Ministro – A Braskem se beneficiou, portanto do Refis da Crise, não é, a exemplo do que ocorreu com inúmeras empresas brasileiras exportadoras de bens e serviços, pergunto ao senhor, é a situação da Braskem se não fosse aprovado este plano de parcelamento o débito tributário que o Supremo Tribunal Federal exigiu a partir do julgado, seria uma situação de pré-insolvência para ela?</i></p>
D1CNO	<p><i>Ela podia ter quebrado. Ela provavelmente teria quebrado, chegava a... o passivo poderia chegar a 4 bilhões à época quebraria a Braskem, junto com a crise, mas aí com isso, foi feito o Refis e foi possível parcelar o parcelamento.</i></p> <p><i>Defensor de Ministro – Isto se deu também, eu suponho, com várias outras empresas? É do seu conhecimento?</i></p> <p><i>Sim. Isto se sucedeu também no setor de álcool e várias outras empresas que tiveram contato com a gente.</i></p>
D2CNO	<p><i>JF – O senhor chegou a mencionar alguma contrapartida ou não, durante a sua declaração? Por que foi pago isso aos agentes da Petrobrás? Doutor, pagamento de propina na Petrobrás, num determinado momento provocado ou não era chegado, via de regra, era sempre chegado, neste caso a tal contrapartida foi que uma vez cancelada a licitação, não se partiu para um rebid, certo? Mas se desse um rebid também a gente ganharia, a verdade é essa, porque a gente tinha sido escolhido entre as empresas participante da reunião. Mas neste caso específico foi porque houve uma reunião, como em outros casos também, via uma negociação direta. Mas tínhamos a melhor proposta, esta foi a contrapartida.</i></p> <p><i>SM – Certo, então a não realização de um rebid.</i></p>
D2CNO	<p><i>Sim, porque aí as pessoas interessadas fazem um encaminhamento de um DIP – doc int. Petrobras, que autoriza a negociação direta. Para chegar na faixa da Petrobrás.</i></p> <p><i>JF – Certo. É e esses pagamentos, o senhor entende que a Odebrecht foi extorquida ou coisa parecida? Ou era corrupção mesmo?</i></p>
D2CNO	<p><i>Doutor era uma corrupção sistêmica, que foi introduzida na Petrobrás a partir dos anos 2003 até aqui, na hora que fossem assinados os contratos.</i></p>

Fonte: Dados da Pesquisa. (JF-Justiça Federal; MP - Ministério Público)

D1CNO justifica o grande volume de recursos gastos com financiamento de campanhas pela CNO com o atendimento de expectativas que se criavam por parte dos políticos, no momento que a empresa apresentava suas reivindicações. A despeito destas serem legítimas ou não, sempre se criava a expectativa de recebimento de valores,

tornando a prática um hábito ou melhor, um vício. “*Quanto maior a pauta de pedidos de ‘investimentos’ maiores também as expectativas de recebimentos de valores ilícitos*”. Esta estratégia de ‘*negociação*’ se revelou uma das mais frequentes no decorrer deste estudo.

D1CNO cita como exemplo, o Refis da crise de 2008, em que foi permitido à todas as empresas brasileiras exportadoras de bens e serviço que reparcelassem o parcelamento de suas dívidas de IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados, como uma reivindicação legítima das empresas, porém, para que o governo atendesse a reivindicação apresentou um pedido de ‘ajuda para campanha política eleitoral’, condicionando o atendimento do pleito à exigência de pagamento de R\$ 50M. Neste caso a maior beneficiada do grupo Odebrecht foi a petroquímica Braskem, que poderia ter falido caso o reparcelamento não saísse, pois, sua dívida era em torno de R\$ 4 Bilhões. Classificamos os fatos acima narrados a uma estratégia de ‘*manipulação*’.

Sobre o Refis da crise de 2008 foi editada a Medida Provisória - MP 470 – Medida Provisória que provavelmente não sairia se não fosse os relacionamentos nada republicanos que a CNO mantinha com agentes políticos; estes assuntos eram tratados internamente como uma atividade ‘normal de *lobby*’, Rodrigues e Amon (2022) às classificaram como corrupção de segunda ordem, defina como atividades que procuram alterar ou criar regras para sintetizar a corrupção. Está evidência constitui-se numa clara sobreposição das regras informais, estabelecida pelos detentores de poder político e econômico, sobre os regulamentos formais e as leis, caracterizando a *cooptação* da legitimidade formal com a aceitação aparente das regras formalmente estabelecidas e a intensa e sigilosa adoção de práticas ilegais ardilosas.

D2CNO afirma que a partir de 2003 se instalou uma corrupção sistêmica na Petrobras e que já não se poderia fazer negócio com a companhia sem que se pagasse propina, dessa forma, a prática passou a ser uma questão de sobrevivência para as construtoras. Os relatos evidenciam a existência de corrupção ativa entre os agentes de maior hierarquia na CNO, na Petrobras e no governo, inclusive com envolvimento direto de Ministros de Estado, o que confirma a ‘liderança’ e influência exercida pela companhia no processo de legitimação das irregularidades organizacionais, com a predominância da resposta estratégica de *manipulação*.

Tabela 19 - Evidências associadas a Eficiência nas Respostas da CNO

Dimensão Agregada: Causa - Fator Preditivo Eficiência	
	<i>JF – Foi mencionado aqui neste processo a existência de um setor de operações especiais no Grupo Odebrecht que ficaria responsável por fazer os pagamentos não contabilizados, havia um setor desta espécie? Não propriamente um setor, na verdade havia uma equipe, que fazia pagamentos não contabilizados. E isso aí, na verdade, esse processo todo, acho que talvez coubesse uma explicação porque até mais ou menos a década de 80 os pagamentos não contabilizados eram realizados nas próprias obras. Então, as próprias obras das empresas que iam fazer pagamentos não contabilizados, ela mesmas gerava os recursos e faziam os pagamentos, isso de certo modo contaminava toda a contabilidade da empresa. Levava ao risco fiscal, levava a uma ineficiência fiscal, e tinha um descontrole total, quando chegou mais ou menos no início da década de 90, e até coincidindo com a nossa internacionalização, se adotou o modelo que existe até hoje, ou existia, que o modelo de separação do que a gente chamava de geração, da distribuição.</i>
D1CNO	<i>A geração, que era gerar os recursos não contabilizados e disponibilizar em offshore no exterior, no início da década de 90 ela começou, passou a ser predominantemente feita no exterior, porque tinha uma eficiência fiscais, a gente precisava muitas vezes porque tinha um país que tinha restrição cambial, então levava a sérias questões, no Brasil por exemplo, tivemos prejuízo, então não era uma coisa recomendável fazer geração no Brasil. Bom, e havia o modelo de distribuição, porque a partir do momento que era gerado se passava para offshore e aí os empresários que tinham autorização para fazer pagamentos não contabilizados pediam a essas pessoas que cuidavam desse assunto para que, se eu não me engano a Maria Lúcia, ela...</i>
D1CNO	<i>Defensor de X – Gerados no exterior seriam recebimentos que os srs. é tinham no exterior por serviços executados? Não gerados no exterior, eram planejamento fiscal feito no exterior. É a gente procurava evitar, você tinha que evitar, você tinha que pegar um recurso e fazer ele, e aí você usava aonde você tinha que fazer planejamento fiscal, você pegava e é fazia movimentos fiscais e tal, envolvendo obras, envolvendo empresas lá no exterior e colocava esses recursos em offshore no exterior. Defensor de Antonio Palocci – Por exemplo, esse planejamento envolvia então, digamos assim o recebimento de recursos, que também não contabilizados.</i>
D1CNO	<i>Não, pelo contrário. Defensor X – Contabilizados, mas com benefícios fiscais é isso? Pelo contrário, todo os recursos que a empresa recebia eram contabilizados, o que alguns empresários no exterior faziam, sem nenhum vínculo com a distribuição, era havendo uma oportunidade e necessidade muitas vezes porque em muitos países por diferenciação cambial, eles viam a necessidade de fazer planejamento fiscal, ao fazer planejamento fiscal, eles geravam recursos não contabilizados, que eram depois utilizados pelo pessoal de distribuição.</i>
D3CNO	<i>MP – Antes disso no grupo existia uma área que efetuava os pagamentos? De outra maneira, mas então ela não aparecia formalmente na estrutura da empresa. Somente uma pessoa que...não, não aparecia, era somente uma pessoa que, o nome dele era Fulano de Tal e essa pessoa era um gestor dos pagamentos solicitados, mas eram volumes bastante reduzidos. Essa pessoa teve um AVC, e ficou também incapacitada, de dar sequência ao trabalho, e me solicitaram que eu assumisse, arrumasse, e deixasse a coisa de uma forma que estaria preparada para o crescimento de volume, em função do crescimento da empresa.</i>
D3CNO	<i>MP – Por que os recursos de caixa 2 eram só no exterior e não aqui no Brasil? Os recursos de caixa 2? MP – É que passaram pelo setor de operações estruturadas, era só fora e não aqui no Brasil, a geração destes recursos, porque vocês geravam eles fora, porque o sr. está falando que passava recursos lá fora, para ele fazer aqui, como é que funcionava este pagamento? Não, eu lhe disse a você que eu não conheço a forma de geração, mas eu sei que elas todas eram feitas no exterior. MP – E porque isso?</i>
D3CNO	<i>Por vários motivos, primeiro nós tínhamos em vários países no exterior, com resultados fenomenais, certo? Em países inclusive, onde o planejamento fiscal não é proibido, no Brasil é proibido, mas em determinados países não é. Então você fazia um planejamento fiscal lá, reduzia o lucro, sobrava caixa, esse caixa era usado onde você quisesse. E outra coisa, você não tinha que fazer nenhuma operação de subempreiteiro, nem nada de...isso é coisa de antigamente, nós já tivemos problemas no passado, com essa coisa de contratar subempreiteiro para dar nota fiscal, isso é coisa de...isso foi as outras que fizeram, a Andrade, a Camargo que fizeram com a Di...(faz sinal com a mão, como que dizendo nós não fizemos isso, isso é coisa de iniciante).</i>

Fonte: Dados da Pesquisa. (JF-Justiça Federal; MP - Ministério Público)

D3CNO e D1CNO apresentam o Setor de Operações Estruturadas - SOE, o setor de pagamentos de propinas como uma evolução das estratégias de pagamentos, tendo sido desenvolvido para organizar/racionalizar os pagamentos que anteriormente eram feitos pelas próprias obras e acabavam gerando prejuízos, descontroles na contabilidade e ineficiências fiscais na organização. A criação do setor deu maior 'eficiência' e melhores condições da empresa operar na ilegalidade, via planejamento fiscal em países com bons resultados em que não havia restrição para a diminuição de lucros e geração de caixa; o excesso de caixa era enviado para *offshore* e posteriormente enviados para o Brasil via doleiros. Certamente a mais sofisticada resposta estratégica de *manipulação* encontrada neste estudo.

Com a separação entre a geração e a distribuição de recursos não contabilizados, não houve mais a necessidade de se trabalhar com subempreiteiros e com emissões de notas fiscais frias, que já haviam sido motivo de problemas no passado para a CNO. O SOE é mais uma evidência da maturidade e liderança da CNO nas práticas de pagamentos de propinas e na implementação de irregularidades organizacionais de uma forma geral. Assim, a empresa se apresenta como inovadora na estruturação de pagamentos ilícitos e na forma de operacionalizar as práticas de corrupção. Essa tática foi considerada, entre os modelos utilizados pelas construtoras para pagamentos ilícitos, o mais sofisticado esquema de operacionalização de pagamentos e *cooptação* de agentes públicos.

Os esquemas de pagamentos implantados pela CNO evidenciam a robustez e o elevados graus de institucionalização destas práticas pela organização, tanto no Brasil quanto no exterior. Este modo de operar era implantado pela CNO em todos os países que a empresa atuava, revelando-se ser um verdadeiro '*modus operandi*' da organização, habituada a corromper e *cooptar* agentes políticos dos mais variados níveis de influência e poder. Nos depoimentos foi possível verificar-se que dependendo do tipo de agente político que deveria ser acessado visando '*defender*' os interesses da organização, os assuntos eram entregues e/ou liderados por algum líder empresarial da construtora, de acordo com relatos, aquele que detinha a relação com o agente público é que era o '*responsável*' pelos pagamentos dos acertos; exímios exemplos de caciques e padrinhos do patrimonialismo brasileiro.

Como veremos nos próximos fragmentos das delações, as demais construtoras não possuíam processos de pagamentos tão elaborados, na verdade, os dirigentes das demais empreiteiras relataram um elevado grau de dificuldade para conseguirem realizar estes pagamentos, por não terem desenvolvido uma metodologia para execução destes pagamentos, tendo ficado a sua realização dependente do surgimento de sugestões de agentes intermediários, entre eles doleiros e lobistas, para a efetivação destas transações ilícitas, destas irregularidades organizacionais.

4.5.1.3. Identificação das Respostas Estratégicas - CAG

Tabela 20 - Evidências associadas a Legitimidade nas Respostas da CAG

Dimensão Agregada: Causa - Fator Preditivo Legitimidade	
D1CAG	<i>Perfeitamente, as empresas se reuniam a partir de um determinado instante em que os investimentos da Petrobrás aumentaram assim de uma forma, foi assim uma escalada de investimentos e com uma base técnica muito incipiente, uma necessidade, uma premência, uma urgência, de fazer as coisas e com isso as empresas começaram a ficar muito preocupadas com o tamanho do risco que se estava assumindo, nós estamos falando de projetos, de um porte realmente é diferenciado, e isso levou as empresas a buscar conversar para dirigir seus esforços.</i>
D1CAG	<i>JF – Deixa eu ver se ficou claro assim, para esses outros contratos, houve também essa solicitação de pagamento de propinas? É se tornou um padrão! Inclua na sua matemática isso, porque é assim que tem que funcionar.</i>
D2CAG	<i>O desdobramento disso aí foi que, nesta conversa o D3CAG me falou que na conversa com o PT o Presidente AGSA tinha acertado um percentual que a empresa ia cobrir, e que a empresa tinha decidido em aumentar as contribuições para os partidos, oficiais, legais, que ia aumentar isso aí, para diminuir a pressão, e essa notícia eu passei para a minha área comercial..., Olha daqui para a frente, se alguém pressionar, fala que a empresa vai contribuir com os partidos diretamente, e não precisa de intermediário.</i>
D2CAG	<i>Não (pausa), teve, é e esse assunto doutor, as pessoas procuravam sempre o D3CAG, faziam pressão no D1CAG, faziam pressão, mas na hora que acertava, acabava acertando em cima. Por exemplo, eu nunca conversei com ninguém do PT, era sempre o Presidente AGSA, quem tratava. E esse assunto destes valores, era o D3CAG. O D3CAG é que conversava, eu nunca conversei com Executivo Petrobrás, eu nunca conversei com o DIPTR sobre este tipo de coisa, as nossas questões eram 100% técnicas, desempenho de obra, cronograma, negociação de preços novos para itens novos que apareciam, os aditivos, era isso.</i>
D3CAG	<i>MP- Sim, mas sobre o ambiente destes pagamentos que eu estou perguntando? Qual que era o motivo da Andrade pagar estes valores? Porque havia uma solicitação do governo para que fosse pago para efeito de um conjunto de obras, que haveriam no Estado, e que estas obras então teriam que contribuir com o governo, não sei exatamente o que eles faziam com esse dinheiro, mas era uma definição do governo que nós aceitamos.</i>
D3CAG	<i>MP – Ok, e caso não houvesse o pagamento? É não existia nenhuma posição formal de que se não houvesse o pagamento haveria retaliação, mas no nosso entendimento isso poderia ocorrer, e foi por isso que nós não corremos o risco.</i>
D3CAG	<i>JF – Então não ficou claro aqui para mim nas respostas que o sr. deu ao Procurador, porque que a Andrade Gutierrez aceitava realizar esses pagamentos de propinas, por exemplo, aos diretores da Petrobrás? É eu entendi que já havia uma praxe, já havia uma combinação com outras empresas que já vinham operando neste processo, e nós entendemos que se questionássemos ou se não pagássemos, nós poderíamos não participar de novas concorrências.</i>
D3CAG	<i>SM – E por exemplo, neste caso, é o sr. já respondeu isso, mas neste caso do Comperj, o pagamento foi puramente por conta da solicitação do DIPTR? É a confirmação dele, porque o governador solicitou, nós achamos que não deveríamos pagar, pela situação do contrato, mas como ele mencionou que havia um pedido do DIPTR, nós confirmamos com ele que deveria ser pago e então nós não queríamos ficar é fugir a um contexto pré-estabelecido e a pesar de perder, de sair do lucro, nós resolvemos pagar.</i>

Fonte: Dados da Pesquisa. (JF-Justiça Federal; MP - Ministério Público)

Em seus depoimentos os dirigentes da CAG – D1CAG, D2CAG e D3CAG explicam sob sua ótica, as motivações que os levaram a participar das fraudes em seus contratos com a Petrobras, apontam que a decisão de ‘aceitar’ participar, portanto a adoção da estratégia de *acquiescer*, foi por não possuírem alternativa, porque a prática era pré-existente no mercado, era a forma como o mercado funcionava. Assim, sua não adesão implicaria com grande probabilidade, a impossibilidade de acessar ao setor de infraestrutura de óleo e gás. Atribuindo dessa forma, a empresas que já atuavam a mais tempo no setor, a implementação e a liderança das irregularidades. Posicionando-se como uma reprodutora, numa clara evidência de escolha consciente e *negociada* de um comportamento isomórfico, por não vislumbrarem outra estratégia mais vantajosa para atuarem. Portanto, cedendo às pressões ambientais, a despeito das pressões possuírem elementos claramente ilícitos e exporem a organização a riscos reputacionais.

Como já visto no item 4.1.1– As principais construtoras envolvidas na Lavajato, a CAG possui expertise e liderança diversificada na área de infraestrutura para construções de grande porte, principalmente de rodovias. Porém, em infraestrutura para o setor de óleo e gás, como apontado por D2CAG: *“Até 2000 a empresa não possuía expertise nesse mercado.”*

Portanto, sua entrada e participação no setor de óleo e gás era assemelhada a de uma empresa entrante neste setor, com pouco *know how* quando comparada às empresas líderes no setor, a despeito de sua liderança em outros setores de infraestrutura. Essa visão é reforçada pelas informações trazidas nos depoimentos de seus executivos. Estes achados nos levam a concluir que a CAG adotou uma tática de acompanhar o comportamento de outras empresas que atuavam no setor a mais tempo imitando-as.

Como explicitado pelo depoente D3CAG ao ser questionado em juízo do motivo pelo qual a CAG realiza os pagamentos ilícitos:

“É eu entendi que já existia uma praxe, já havia uma combinação com outras empresas que já vinham operando neste processo, e nós entendemos que se questionássemos ou não pagássemos, nós poderíamos não participar de novas concorrências.”

Independentemente da área de óleo e gás não ser na época uma das principais fontes de recursos para as construtoras, devido ao longo período de ausência de investimentos em refinarias no país, é possível afirmar que pelas perspectivas de futuras de negócios que se vislumbrava, a CAG considerava a área como estratégica e relevante no médio-longo prazo, o que é revelado pelas informações em seus relatórios anuais do período e nas justificativas de seus diretores, como se segue:

D1CAG: O forte e rápido aumento dos projetos de investimentos da Petrobras, geraram entusiasmo e simultaneamente desconfiança, por parte das construtoras, que temiam pelos elevados riscos a serem assumidos pela operação e como respostas passaram a se reunir e encontrar soluções para atenuar estes riscos.

Estas reuniões acabaram dando início, ampliando ou aperfeiçoando as ações anticompetitivas do cartel. Com relação aos pagamentos ilícitos em contratos da Petrobras.

D1CAG: argumenta que se tornou um ‘padrão’ e que deveria ser incluído nos custos das operações das empresas.

Incluir nos custos da empresa implica em reconhecer que esta estratégia era a que reduzia os custos de transação da empresa (Coase, 1937), sendo está uma das justificativa para sua adoção, a despeito dos riscos assumidos com a adoção de práticas irregulares.

Embora D2CAG ocupasse cargo de diretor na CAG, alega que não se envolvia diretamente em questões de pagamentos, sabia da existência, porém, não dos detalhes, o que revela uma estratégia de tentar se *esquivar* do envolvimento com as práticas ilícitas, tal tentativa toda via, não se mostrou uma estratégia bem sucedida, haja vista que a CAG foi inquirida pelos agentes que cobravam os pagamentos a trocar seu interlocutor, como forma de dar continuidade ao ‘negócio’. Na CAG ocorreu uma tentativa de se tratar destes entendimentos de forma centralizada diretamente entre o Diretor Presidente da empresa e os agentes políticos, porém, não era este o modelo que funcionava ‘no mercado’ e seus gestores acabam sendo ‘pressionados’ por outros agentes com pedidos de pagamentos.

D3CAG reafirmou em seu depoimento que a CAG realizava os pagamentos por exigência dos agentes públicos e também por já ser uma praxe das outras empresas do setor, por considerar que, caso não efetivasse os pagamentos, a continuidade da empresa no mercado seria comprometida, dessa forma, o temor de ser colocada para fora do mercado, legitimava os pagamentos ilícitos. Assim, os gestores da CAG *aceitaram*, participar das práticas ilícitas por considerá-la uma questão de sobrevivência, adoção de um comportamento do tipo isomórfico no sentido institucional, por entenderem ser esta a forma que o mercado funcionava. A CAG não possuía uma posição de liderança no processo de institucionalização e sim a de reprodutora de um *modus operandi* já existente, ou seja, a resposta estratégica predominante desta empresa foi a de *aquiescer* às irregularidades, que implica em *desafiar* a legitimidade das regras formais de contratação.

Com relação aos aspectos do fator preditivo eficiência da CAG e seu relacionamento com as questões dos contratos da Petrobras, detectamos as seguintes manifestações de seus diretores:

Tabela 21 - Evidências associadas a Eficiência nas Respostas da CAG

Dimensão Agregada: Causa - Fator Preditivo Eficiência	
	<i>JF - E os benefícios que a Andrade recebeu por conta desse pagamento, recebeu algum benefício?</i>
D1CAG	<i>Meritíssimo, tenho dificuldade de lhe dizer que benefícios foram estes, se eu lhe falar que não ouve um tratamento diferenciado, né; e se sabe, hoje, olhando para trás, eu faço esse, e tento avaliar se, porque a empresa é uma empresa que tinha um nível de performance tão bom, tão responsável que para eu...eu não consigo, eu não consigo, pontuar...</i>
D2CAG	<i>Eu montei uma estrutura grande lá, quando eu cheguei no Rio de Janeiro, as pressões ficaram terríveis e eu procurei o Rogério, né. E aconteceu até um fato que, logo que eu cheguei lá a gente tinha uma reunião de resultados, e isso ficou até muito marcado, porque, eu fui ler os resultados, porque a gente teria uma reunião, eu cheguei um pouco mais cedo para ver os resultados conseguidos, eu estava dentro daquela fase de uma ano, e tinha um lançamento de 3 milhões na minha conta de overhead. Fulano (falando com o Controller da AGSA) O que é isso aqui? A doutor não sei não, isso aqui o D3CAG que mandou lançar! E falou que é despesa sua!</i>
D2CAG	<i>Eu estava em outro prédio, liguei para o D3CAG e falei: D3CAG, eu preciso falar com você urgente! Saí do meu prédio, e fui no prédio onde ele ficava!</i>
D2CAG	<i>O D3CAG, o que está acontecendo aqui? Esse lançamento... eu não vou cumprir o resultado! Eu estava na risca de cumprir o resultado e você tirou 3 milhões da minha conta, o que é isso aqui?</i>
D2CAG	<i>Nós tivemos vários atritos assim, mas eu nunca, na geral, foram pontuais, quando eu sabia que estava acontecendo uma pressão, principalmente, perto das eleições, era terrível essa pressão. (Atrito aqui é com o Diretor da área Comercial D1CAG - por divergência no trato com as relações com os agentes da Petrobrás).</i>

Fonte: Dados da Pesquisa. (JF-Justiça Federal; MP - Ministério Público)

D1CAG indica que possui dificuldade em reconhecer os benefícios, já que a empresa possuía uma performance muito boa, indicando que o envolvimento, a adoção da estratégia de participar das irregularidades organizacionais, somente ocorreu por uma prática do mercado, por pressão do ambiente externo e, portanto, neste caso não se tratou de uma iniciativa de seus dirigentes, revelando que prevaleceu a influência da estrutura sobre a organização. Assim, para D1CAG, a CAG *aquiesceu* a uma prática para se manter no mercado.

D2CAG relata um episódio interno da CAG em que ocorreu um lançamento de despesas de R\$ 3M em sua conta de *overhead*, sem o seu conhecimento. O fato revela dificuldades e uma certa inexperiência da CAG no trato com as questões dos pagamentos ilícitos. Assim, é possível apontar que as divergências na forma de conduzir esta relação, demonstram que estas práticas não estavam totalmente institucionalizadas na empresa. Por este ponto de vista, aparentemente elas atrapalhavam as atividades da empresa ao invés de beneficiar, o que difere do caso da CNO, que já operava a mais tempo e com maior familiaridade com este tipo de atividade. Neste caso, D2CAG individualmente, *esquivou-se* da adoção da irregularidade organizacional, por ela está afetando negativamente seus interesses.

Assim, curiosamente, por mais que fazer parte do clube de empreiteiras se apresentasse como um fato que garantia vantagens competitivas para seus participantes, o ‘preço’ a ser pago pelas empreiteiras era elevado, chegando ao ponto, em última análise

a que alguns dirigentes destas organizações apontarem dúvidas sobre se estas vantagens compensavam os custos e riscos assumidos com a participação nestas ilegalidades, como declarado por DICAG:

“Meritíssimo, tenho dificuldade de lhe dizer que benefícios foram estes, se eu lhe falar que não houve um tratamento diferenciado, né? E se sabe hoje, olhando para trás, eu faço este, e tento avaliar se, porque a empresa era uma empresa que tinha um nível de performance tão bom, tão responsável que para eu...eu não consigo, eu não consigo pontuar...”

Os fragmentos coletados dos depoentes da CAG revelam um dilema entre os benéficos obtidos e os custos assumidos pela adoção das práticas ilícitas. Inclusive, em consequência das dificuldades em se realizar a gestão sobre estes comportamentos fraudulentos, surgiram desentendimentos entre seus dirigentes sobre como alocar contabilmente nos resultados da CAG, os custos dos pagamentos de comissões. A partir deles, observamos que, pelo menos no caso da CAG, o fator preditivo eficiência no cenário apresentado deva ser considerado moderado, apresentando tanto vantagens quanto desvantagens.

4.5.1.4. Identificação das Respostas Estratégicas - OAS

Tabela 22 - Evidências associadas a Legitimidade nas Respostas da OAS

D1OAS	<i>Excelência, as empresas, elas procuram sempre, aumentar suas receitas. A Petrobrás tinha um enorme plano de investimento, 50 bilhões de dólares para investir na ampliação do parque de refino, ficar fora deste programa seria ficar a margem, os outros... as empresas precisam ter o poder, para que as empresas tenham o poder é necessário que elas tenham receitas compatíveis, tem uma máxima que diz o seguinte: Estagnar é falir. Então as empresas estão sempre buscando mais, é por isso que toda empresa brasileira de construção civil, tinha como objetivo trabalhar para a Petrobrás.</i>
	<i>JF– Ok, mas o sr. tinha presente que se a empresa não pagasse esses recursos a empresa não ia ser convidada para os certames? Foi lhe dito isso?</i>
D1OAS	<i>Olha, seriam criadas dificuldades, as dificuldades seriam muito grandes. A ajuda que as empresas tiveram destes agentes da Petrobrás, não foram compatíveis com estes custos financeiros, com os desgastes que as empresas, eram submetidas, não foram compatíveis. Essa compensação de lá para cá, eu posso exemplificar de alguns contratos que nós participamos, que não compensava, era uma exigência de mercado, era o modus operandi, e as empresas assim atuavam, né.</i>
	<i>Ou então ficariam de fora.</i>
	<i>JF– Mas o sr. nunca recebeu uma ameaça explícita neste sentido? Dos agentes da Petrobras.</i>
	<i>De ficar de fora?</i>
D1OAS	<i>JF– É. Ou recebeu?</i>
	<i>Explícita, não. Mas era implícito, implícito que se você, a empresa não contribuísse. Tanto é que nós tivemos dificuldades para o primeiro contrato, que estava havendo um... aquelas empresas que estavam dentro deste modus operandi dominavam, a partir daí é que nós passamos a ser aceitos neste clube, que era de 9 passou a ser de 16.</i>
D2OAS	<i>Então nós tínhamos uma conta corrente, quero dizer a cada faturamento, de cada obra dessa, a gente tinha que fazer um pagamento de 1% do valor que nós recebíamos, mas isso não era pago diretamente, as vezes juntava mais um pouco e o Tesoureiro do partido que determinava, olha eu quero que você me pague isso em caixa 2, quero que você faça doações ao diretório nacional do PT, diretório estadual tal, quero que ajude político tal, e foi assim, a vida toda juntava-se um montante, eu tinha uma participação direta nisso, está certo! Eu pouco delegava isso, até por uma questão de ser um partido no poder, ter um president...</i>

Fonte: Dados da Pesquisa. (JF-Justiça Federal; MP - Ministério Público)

D1OAS justifica a participação da OAS nos esquemas de corrupção da Petrobras pelo elevado volume de investimentos da companhia no setor de óleo e gás e que as

construtoras tinham como meta prestar serviço para a Petrobras que era detentora de uma carteira de investimentos de USD 50 bilhões. Assim, não se mediam esforços para estar neste mercado, se o preço era realizar o pagamento de propinas elas seriam pagas, pois era uma exigência do mercado, o seu *'modus operandi'*, sem estes pagamentos as empresas certamente enfrentariam muitas dificuldades, assim, sob pressão, novamente, surge o álibi da sobrevivência das empresas no setor, como uma justificativa de legitimação da escolha estratégica *'aquiescência'* das construtoras.

DIOAS reforça seu posicionamento, lembrando que antes da OAS entrar para o clube, a construtora não tinha conseguido nenhum contrato nas refinarias da Petrobras, a despeito de possuírem toda a documentação e certificados exigidos pela companhia para isso, tendo entrado somente após *aderir* ao esquema de pagamentos, emergindo, assim, um exemplo prático da inviabilidade de atuar no setor sem participar do esquema de pagamentos. O caso revela também a legitimidade aparente dos regulamentos e a prevalência das regras informais, do *'modus operandi'* sobre as regras formais, que somente eram cumpridas visando dar cobertura às ações ilícitas, confirmando, portanto, a baixa legitimidade das regras formais e a alta legitimidade informal das práticas irregulares.

Tabela 23 - Evidências associadas a Eficiência nas Respostas da OAS

Dimensão Agregada: Causa - Fator Preditivo Eficiência
<p><i>Colocava-se a lista de empresas com a lista de empreendimentos, ali estabelecia-se preferências de cada uma, poderiam ou não ser realizado, estabelecia-se os consórcios, quem ia se associar com quem, isso era mais em função de afinidade de empresas, isso era também em função da área geográfica de atuação, quem nunca trabalhou no Rio Grande do Sul, não queria ir para o Rio Grande do Sul. E a partir daí definiam-se DIOAS realmente quais seriam aquelas empresas que iriam participar daqueles pacotes, e quais seriam aquelas empresas que fariam as propostas de cobertura, e assim se procedia. Cada um tinha os seus compromissos e assim funcionou, esse clube de empresas funcionou muito bem até 2011, a partir daí ele se enfraqueceu e praticamente desapareceu, foram várias tentativas e nenhum sucesso.</i></p>

Fonte: Dados da Pesquisa. (JF-Justiça Federal; MP - Ministério Público)

O fragmento do depoimento de DIOAS que vinculamos ao fator preditivo eficiência, revela-se como um exemplo prático da forma de atuação e das *negociações* de acordos entre as participantes do Cartel, no esquema cada empresa apresentava seus interesses e preferências que em geral eram respeitadas, demonstrando uma certa eficiência na alocação dos recursos e aproveitamento de vantagens competitivas e de afinidades entre as empresas. Assim, a escolha estratégica de *negociar* entre si, foi a adotada pelas empresas para *'atenuar os riscos'* e se protegerem, se prepararem para as exigências de propinas que certamente viriam por parte das agentes públicos.

A eficiência desta tática, adotada pelas empresas cartelizadas, está relacionada com a redução de custos operacionais das empresas e com o bloqueio de possíveis competidoras do mercado. Obviamente, para o campo organizacional estas irregularidades somente geraram atrasos e inúmeros prejuízos para o desenvolvimento e fortalecimento das instituições, revelando uma alta eficiência de arranjos anticompetitivos e simultaneamente baixa efetividade na operacionalização dos regulamentos e dispositivos legais.

Estes foram os achados de maior relevância e as análises que fomos capazes de realizar para o fator institucional Causa e seus preditores – Legitimidade e Eficiência, para cada uma das empresas que compõem este estudo. No subtópico 4.5.6 serão apresentada uma tabela elaborada a partir das respostas estratégicas previstas por Oliver (1991) aplicada aos casos deste estudo e apresentado um resumo desta discussão.

4.5.2. FATOR INSTITUCIONAL AGENTE

De acordo com os apontamentos já indicados no referencial teórico, o fator institucional Agente foi concebido por Oliver (1991) procurando identificar quem são os agentes que estão exercendo pressão sobre a organização, como detalhamento, a autora derivou este fator institucional nos preditores Multiplicidade e Dependência. Nas suas proposições ela considerou que quanto maior o número de agentes (*multiplicidade*) que exercem pressão institucional sobre a organização, maior probabilidade de resistência organizacional e quanto menor o grau de *dependência* externa em relação aos agentes de pressão, maior a probabilidade de resistência. A partir das definições de Oliver (1991), desenvolveu-se as seguintes proposições de pesquisa para os fatores Multiplicidade e Dependência para o caso das organizações que estão em análise:

- “P3: *Quanto menor o grau de **multiplicidade** dos agentes que atuam no setor, maior a probabilidade de utilização de estratégias que influenciam a adoção de práticas de ilegalidades corporativas.*”
- “P4: *Quanto maior o grau de relacionamento pessoal (**Dependência**) com os agentes políticos que demandam recursos, maior a probabilidade de utilização de estratégias que influenciam a adoção de práticas de ilegalidades corporativas.*”

Conforme Rowan (1982), a falta de consenso e o desequilíbrio entre os atores institucionais pode impedir o surgimento da conformidade entre estes atores no ambiente. Para Oliver (1991) a existência de um grande número de agentes de pressão cria um ambiente propício a conflitos entre as diversas demandas que podem surgir em consequência dessa variedade de agentes, o que leva a organização a atender uma parte das solicitações e a ignorar as demais, resultando na diminuição da probabilidade de ocorrência da resposta estratégica aquiescência.

No caso em análise, os diversos conflitos/divergências entre, por exemplo, as áreas técnicas dos órgãos de controle TCU- Tribunal de Contas da União e CGU – Controladoria Geral da União e suas instâncias superiores podem ter propiciado o surgimento de um ambiente desfavorável a soluções administrativas efetivas no setor de obras públicas, contribuindo para o desenvolvimento das irregularidades organizacionais. No decorrer dos anos, após diversas detecções de falhas de projetos e da prática de atos administrativos que não eram suportados por previsão legal, a relação entre a fiscalização dos empreendimentos e a gestão das empresas passaram a ser permeadas pela desconfiança, estas suspeitas iniciais geraram um ambiente de insegurança-incerteza, tanto para as empresas, quanto para os órgãos de controle, conforme apresentado no subtópico 4.4. Contribuições das Fiscalizações dos órgãos de Controle.

A especialidade de montagens industriais, que era o tipo de atividade contratada pela Petrobras para os projetos de modernização e implantação de refinarias, assim como outras da construção pesada, estavam constantemente sendo pressionados pelos órgãos de auditoria, fiscalização e controle que requeriam formalmente esclarecimentos legítimos sobre os processos de licitações, visando garantir a continuidade dos projetos de forma regular. Em consequência destas fiscalizações, foram detectadas situações suspeitas, surgindo assim, ambiente para emissão de pareceres com recomendações de paralização de obras em refinarias, por detecção de falhas graves em sua execução, conforme relatórios do TCU.

A despeito da pressão institucional exercida pelos órgãos de controle e da obrigatoriedade por parte dos administradores da Petrobras da Prestação de Contas Anual e do dever de submetê-la à apreciação do TCU, órgão competente para emissão de parecer prévio aprovando, aprovando com ressalvas, ou reprovando as contas para posterior julgamento pelo Congresso Nacional, e mesmo com o surgimento de ações práticas de fiscalização com a emissão de pareceres prévios recomendando a paralização de obras

por parte do TCU, as eventuais punições e sanções não prosperaram no poder legislativo, pois, o grupo possuía a ‘proteção’ de alguns políticos influentes que atuavam sigilosamente como garantidores da continuidade das práticas ilícitas. Por fim, simultaneamente, as construtoras recebiam pressões ilícitas de agentes políticos e de seus intermediários, para o pagamento de propinas, como condição de manterem sua continuidade no setor de obras e serviços de grande porte.

A pressão dos órgãos de controle é exercida diretamente sobre a contratante Petrobras, responsável legal do processo, que por força legal é obrigada a exigir o cumprimento das regras de contratações públicas dos licitantes, no caso as construtoras, suas fornecedoras. Como apontado no subitem 4.4.1, o processo formal de contratação foi prejudicado, passando a ser cumprido somente cerimonialmente, tendo sido impactado por atividades que levaram ao *decoupling* (desconexão) de sua real finalidade. Por outro lado, o atendimento das exigências de agentes políticos foi efetivamente executado, cumprido, evidenciando a escolha estratégica e a maior preocupação no atendimento às pressões exercidas por estes atores ao invés das determinações dos órgãos de controle, que eram suportadas pelas regras de contratações públicas. Assim, as regras informais prevaleceram sobre as regras formais. O setor como um todo adotou a resposta estratégica de *desafiar* as regras formais e se associar, aquiescer as demandas informais e ilegais vindas originalmente de atores políticos.

Apesar da área técnica do TCU e CGU procurarem executar um trabalho de fiscalização adequado, que poderia beneficiar a Petrobras, protegendo-a de problemas futuros, os dirigentes da Petrobras, procuraram implementar ações que desobrigavam a Petrobras do cumprimento das recomendações dos órgãos de fiscalização, privilegiando o atendimento dos interesses e das relações pessoais em prejuízo de uma gestão que atuasse de forma cooperativa junto aos órgãos de controle. Os gestores da Petrobras estavam sob pressão das construtoras reunidas em cartel, que procuravam maximizar seus lucros, valendo-se de fraudes nos processos de licitações e contratações. Os gestores da Petrobras enfrentavam também, pressão dos órgãos de controle em suas fiscalizações, mas estavam especialmente pressionados e eram *cooptados* por políticos influentes, a quem deviam obediência, por terem sido, literalmente, contratados por estes via indicação política, exatamente para viabilizarem a operacionalização das práticas ilegais.

As construtoras, que lideravam os esquemas de corrupção, eram reconhecidamente as mais preparadas do país, seja tecnicamente ou em capacidade

financeira, assim, é intrigante investigar os motivos que levaram estas empresas a *aquiescerem* ao pagamento de propinas, pois, com uma probabilidade alta é possível apontar que estas empresas seriam as que conquistariam os contratos mesmo sem aceitarem realizar os pagamentos de propinas. Nas palavras de um dos diretores da Petrobras, o delator D1PTR:

“essas empresas eram as com melhor técnica e com maior capacidade de execução, provavelmente, seriam as mesmas que conquistariam os contratos, caso não houvesse combinação de resultados.”

Os teóricos institucionais afirmam que a probabilidade de resistência a pressões institucionais pode ser predita de acordo com a dependência destas organizações, com relação aos atores que estão exercendo pressão (DiMaggio e Powell, 1983). De forma coincidente teóricos da perspectiva da Dependência de Recursos argumentam que as organizações resistirão menos a pressões externas quando elas dependerem das fontes que estão exercendo pressões (Pfeffer e Salancik, 2003). Assim, devido os órgãos públicos serem os principais clientes das construtoras, em média 70% de suas carteiras de clientes, considerando os órgãos das administrações direta e indireta, federal e estadual. Esta dependência provavelmente seria um dos motivos da aquiescência às exigências de pagamento de propinas, disfarçados de doação para campanhas eleitorais, por exemplo.

Por outro lado, esse grupo de empresas representavam um elevado percentual do total de obras contratadas pela Petrobras, revelando que a Petrobras também dependia da capacidade de realização e execução destas construtoras, surgindo uma dependência mútua. Os contratos da Petrobras eram extremamente representativos na carteira de clientes destas empresas. Como a Petrobras era um grande cliente, se estabeleceu tanto uma relação de dependência das construtoras em relação a Petrobras, quanto da Petrobras em relação às construtoras, principalmente pela estratégia política de proteção da indústria nacional, das campeãs nacionais, que dificulta a entrada de competidores estrangeiros. Nas palavras do depoente D2OAS:

“nenhuma empresa queria ficar sem ter um contrato com a Petrobras.”

Como afirma Oliver (1991) a aquiescência é a mais provável resposta estratégica a pressões institucionais, quando a dependência organizacional com relação às fontes de pressão é alta.

Presume-se, portanto, que as construtoras procuravam manter ‘boas relações’ com aqueles que possuíam o poder de decidir para onde seriam direcionados os recursos públicos (aquiesciam). Esta seria a justificativa para o atendimento das expectativas destes clientes, mesmo que fosse cometendo crimes, devido à necessidade de continuidade dos negócios, quase como se fosse uma questão de sobrevivência das empresas.

Assim, devido as construtoras dependerem da conquista de novos contratos para garantir a sobrevivência da organização, enxergavam na carteira de projetos da Petrobras uma excelente oportunidade de negócio. A Petrobras, no período estudado, era o mais importante cliente para a área de negócios de Óleo e Gás das construtoras, passando a ser ‘natural’ que as empresas procurassem atender tais solicitações, ‘pressões exercidas’ por este cliente, no caso as exigências de pagamentos de propinas, como condição para participação e conquista de contratos na estatal. Essa visão é reforçada pelas informações trazidas nos depoimentos de seus executivos e na evolução da carteira de projetos de investimentos da Petrobras, conforme tabela abaixo:

Tabela 24 - Investimentos Consolidados Realizados pela Petrobrás

Exercícios de 2004 à 2014 em R\$ Milhões

Área	**2004	%	**2005	%	2006	%	2007	%	2008	%	2009	%	2010	%	2011	%	2012	%	2013	%	2014	%	Δ%***
Extração e Produção	9,811	45	11,679	45	15,306	45	20,841	46	26,170	49	30,819	44	32,736	43	34,251	47	42,970	51	59,993	57	56,898	65	511
Abastecimento	2,691	12	3,206	12	4,192	12	10,549	23	11,992	22	16,508	23	28,458	37	27,117	37	28,860	34	30,740	29	18,264	21	1042
Gás e Energia	2,048	9	2,443	9	3,197	9	4,802	11	7,213	14	6,562	9	6,903	9	3,848	5	4,166	5	5,919	6	6,002	7	189
Internacional	4,613	21	5,496	21	7,208	21	6,568	14	6,114	11	6,833	10	4,771	6	4,440	6	5,098	6	5,127	5	3,593	4	11
Distribuição	0,196	1	0,233	1	0,305	1	0,411	1	0,590	1	0,635	1	0,895	1	1,157	2	1,307	2	1,120	1	1,053	1	471
Corporativo e (SPE's)*	2,242	10	2,672	10	3,495	10	2,129	5	1,221	2	9,400	13	2,648	3	1,733	2	1,736	2	1,517	1	1,330	2	(32)
Total de Investimento	21,601	100	25,729	100	33,703	100	45,300	100	53,300	100	70,757	100	76,411	100	72,546	100	84,137	100	104,416	100	87,140	100	383

Fonte: Relatórios Integrados de Atividades, Relatórios da Administração do período de 2004 à 2014 da Petrobrás, elaboração própria.

* SPE - Sociedade de Propósitos Específicos ** Valores aproximados, deduzidos do gráfico "Evolução dos Investimentos", pag.15 do Relatório Integrado de Atividades de 2008 da Petrobrás.

Δ%*** Variação percentual entre 2004 - início do estudo e 2013, ano com o ponto máximo dos investimentos da Petrobrás.

A tabela acima ilustra e confirma numericamente informações já apresentadas anteriormente nos depoimentos de alguns delatores. O enorme crescimento em volume de investimentos que a Petrobras fez a partir do ano de 2004, exatamente o ano informado nos depoimentos como de início, com maior intensidade, das atividades do cartel. Observa-se um aumento médio no volume de investimos de incríveis 383% entre os anos de 2004 (com um total de investimentos de R\$ 21,6 bilhões) e 2013 (com R\$ 104,4 bilhões). Podendo ser destacada a variação percentual ainda mais elevada dos investimentos na área de Abastecimento que aumentaram em 1.042% no período, passando de R\$ 2,69 bilhões em 2004 para R\$ 30,74 bilhões em 2013.

Os principais envolvidos e responsáveis pela implantação e operacionalização dos esquemas corruptos foram os executivos da contratante – Petrobras e das contratadas – Construtoras, que eram os responsáveis pela formalização e execução dos contratos fraudados. Porém, para o funcionamento adequado do esquema eram necessários o envolvimento de outros atores dentro e fora das empresas. Com relação a motivação por parte das construtoras à aceitação da realização dos pagamentos aos diretores da Petrobras e a agentes políticos, destacamos o poder destes em aprovar o volume de investimentos que poderiam ser realizados pela estatal, que aprovam o seu orçamento.

Na sequência são apresentados fragmentos de delações e depoimentos que detalham as motivações apontadas para a adoção das más práticas corporativas pelos principais agentes, relacionadas aos fatores preditivos multiplicidade e dependência, individualizado por empresa envolvida.

4.5.2.1. Identificação das Respostas Estratégicas - CCC

Tabela 25 - Evidências associadas a Multiplicidade nas Respostas da CCC

Dimensão Agregada: Atores - Fator Preditivo Multiplicidade	
D1CCC	<p><i>JF – Depois que o sr. Paulo Costa e depois que o sr. Renato Duque deixaram as diretorias respectivas, continuou havendo pagamento? Houve um pagamento para o DIPTR que foi essa, que foi o momento que eu tive a maior clareza de que ele que recebia efetivamente, foi quando de uma...o DIPTR ao sair da Petrobras, né! Eu quero dizer, o DIPTR era um técnico de respeito, né? Eu quero dizer e nós queríamos em ter proximidade com ele, visando o futuro dessa área dentro da companhia. Então houve um contrato com ele de consultoria, que em primeiro momento, a principio era um contrato sério, de que eram pagamentos da ordem de 6 mil reais, e que ele teria, para que ele realmente assessorasse a empresa nestes assuntos de óleo e gás. Passado um tempo desse contrato, nós fomos informados de que nós tínhamos um dívida com ele sobre um dos contratos do passado ai, né, quero dizer que nós tínhamos que pagar, e que me foi solicitado pelo D2CCC que eu fizesse um aditivo no contrato para que eu pagasse, e eu aprovei esse aditivo e foi feito um aditivo ao contrato e que o DIPTR recebeu um valor através da empresa de consultoria dele.</i></p>
D2CCC	<p><i>JF – Então dr. nós estamos aqui para esclarecer, não para incriminar, ...eu tenho uma visão melhor e sei da minha participação, tanto que eu assim comuniquei na minha...no meu acordo de colaboração e eu aceitei as penalidades. Agora eu entendo que se parar um movimento dessa dimensão, com essas corporações, é alguma coisa muito maior do que os indivíduos. Eu não teria, assim, você fala: Você tconforto em participar do pagamento de propina? Com certeza não, com certeza não, com certeza não.</i></p> <p><i>JF – A decisão de vamos dizer, de fazer esses acordos de propinas não foi discutida com o sr. então, foi algo que já existia? Exatamente, exatamente.</i></p> <p><i>JF – Mas teve algum acordo que foi feito enquanto na sua gestão? Só de liquidação. Não de combinação, porque o de combinação já estava, em vigor!</i></p> <p><i>JF - E quem que operava para o PT esses valores, ou o sr. tratava diretamente com o D2PTR? Não, eu tratava com o D2OPE (Intermediário). Eu só tive uma é, no tema propina, eu tive uma única reunião com o D2PTR e DIPTR, na residência do D2OPE, no qual esse assunto foi abordado uma única vez. E a partir dali, foi falado, quem trata deste tema com você é D2OPE. Então, a partir deste momento, eu só voltei a falar com D2PTR, sobre propina, o dia que ele saiu que ele me pediu para fazer o faturamento através da empresa de consultoria.</i></p>

Fonte: Dados da Pesquisa. (JF-Justiça Federal; MP - Ministério Público)

As declarações de D2CCC estão alinhadas com os apontamentos teóricos, pois o depoente, ao observar que as dimensões do fenômeno são muito maiores do que a ação individual dos atores e que, além disso, depois de iniciado os esquemas corruptos ganham uma dinâmica própria e já não podem ser controlados pelos atores, sendo que mesmo que algum participante queira, dificilmente conseguirá enfrentar ou contrariar os encaminhamentos sozinho (Anand & Ashforth, 2004; Baucus, 1994; Gabbionetta, 2013). Os trechos também mostram que as atividades eram passadas por agentes que já atuavam a mais tempo para os novatos, garantindo a continuidade e atenuando as responsabilidades individuais. Assim, para os estreates restava apenas a escolha ‘estratégica de aquiescer’ aos esquemas já existentes.

Com relação à questão da operacionalização da forma de pagamentos, no caso da CCC, os diretores da Petrobras optaram por receberem os pagamentos via intermediadores sem tratarem diretamente com os diretores da CCC, o que indica a necessidade de outros atores além de políticos, funcionários públicos e empresários para que o funcionamento dos esquemas de ilegalidades corporativas fosse efetivo. Pois, devido aos diversos riscos incorridos, os envolvidos priorizam concretizar as atividades

com atores que já possuem relacionamentos de longo tempo, com lealdade comprovada. Assim, na versão dos gestores da CCC, eles apenas deram continuidade e ‘negociaram’ alguns aspectos das irregularidades cometidas.

Tabela 26 - Evidências associadas a Dependência nas Respostas da CCC

Dimensão Agregada: Atores - Fator Preditivo Dependência	
	<i>MP – É em paralelo a existência destes ajustes nas obras da Petrobrás, também se faz menção a pagamentos a ex-diretores da Petrobrás, em especial a Diretoria de Abastecimento e da de Serviços, o sr. tem conhecimento destes fatos?</i>
D1CCC	<i>Sim, novamente, quando eu assumi a área, a informação que se tinha é que existia um compromisso, das empresas com as áreas, então, tanto com a área de serviços, quanto com a área de abastecimento, e que havia o compromisso das empresas pagarem 1% para cada uma das áreas, né. Então quer dizer que, mas o que se dizia é que esses valores eram para os partidos. Então a área de serviços, receberiam em atendimento ao PT que era quem apoiava aquela diretoria e a área de Abastecimento era dado apoio ao diretor da área, mas a partir do PP, mas não se tratava esses pagamentos como sendo feitos diretamente aos diretores das áreas.</i>
D1CCC	<i>MP – Entendo, então nestes projetos de grandes refinarias, complexos petroquímicos, seria a conduta natural destes diretores se não houvessem esses compromissos seria de buscar impedir o funcionamento dos ajustes das empreiteiras pelo que o sr. disse?</i>
	<i>Acredito que sim, eles deveriam fazer isso, né. Como ofício deles, teria que atuar para não deixar que acontecesse qualquer tipo de comportamento que impedisse que a competição acontecesse de forma clara e transparente.</i>
	<i>JF – Sobre os aditivos haviam também, é propina?</i>
D2CCC	<i>Na verdade a propina era sobre o valor total que fosse montado, ne! Mas aí, pontualmente, nessas aprovações desses aditivos. A aprovação de um aditivo na Petrobrás, ele passa uma discussão no âmbito da obra, aonde você tem uma comissão, tanto da parte da Petrobrás, quanto da parte da empresa, que discutem se tecnicamente aquilo é devido, até uma discussão que chegava no Rio de Janeiro que a gente chama nas gerencias executivas. Então, as vezes neste processo você era chamado, literalmente os casos que eu tenho, nós éramos chamados, a efetivar o pagamento de propina para obter a concordância deles.</i>
	<i>JF – Depois que o Paulo Costa deixou a diretoria de abastecimento, porque que a Camargo...a Camargo não poderia simplesmente dizer não pago, não tenho mais necessidade, não preciso mais de sua ajuda para aprovar esses contratos.</i>
D2CCC	<i>Poderia, mas aí é uma interpretação de minha parte, o Paulo Roberto, ele não era só uma pessoa física, ele tinha uma entidade política por trás. E essa entidade política tinha a sua influência, então se você não efetuasse os pagamentos... subentendo, que se a Camargo não efetuasse os pagamentos, né. Amanhã essa entidade poderia estar nomeando um outro diretor e aí, você passa a ter um outro tipo de problema, eu acredito que seja este o principal motivo das empresas não romperem esse ciclo.</i>
D2CCC	<i>É que na verdade, houve uma ascensão minha, virei vice-presidente da empresa em seguida. E aí, o que que aconteceu? Nós já tínhamos todos os mecanismos estabelecidos, né? Já tínhamos contratos com o Júlio Camargo, já tínhamos contratos com os prestadores de serviços, que faziam os pagamentos para as duas partes. Só que as pessoas, elas gostam de manter uma relação pessoal, então, eles focam...eu era cobrado por atrasos de pagamento, né. Embora eu não quisesse mais cuidar dessas pessoas, não por pureza da minha parte, até porque eu tinha outras atividades, tinha atividades maiores para cuidar, mas as pessoas me procuravam, sempre com o intuito de...pô a Camargo esta atrasada, o pagamento não ocorreu, e aí, até porque achando que eu como vice-presidente estava...tinha ascendido a uma condição que ia facilitar a velocidade de alguma coisa.</i>

Fonte: Dados da Pesquisa. (JF-Justiça Federal; MP - Ministério Público)

D1CCC – Aponta que a convivência dos diretores da Petrobras com as irregularidades foram primordiais para sua implementação de forma eficiente, pois eles possuíam competência para impedir estas operações, porém, em troca de pagamentos, facilitavam a operacionalização das ilegalidades, ao deixarem de atuar de forma adequada, buscando impedir os acordos das empreiteiras. Os diretores deixaram de agir para impedir que as práticas anticompetitivas, não atuaram da forma que se esperava que atuassem devido a posição relevante que ocupavam na companhia. A participação dos diretores da estatal foi essencial, pois, foram capazes de encobrir as irregularidades cometidas e garantiam o uso cerimonial do aparato de controle, previstos nos processos de contratação da Petrobras, impedindo que estes ocorressem de forma competitiva e transparente.

D2CCC – Indica a forte dependência que a CAG tinha com relação aos funcionários e diretores da Petrobras para a efetivação da aprovação de aditivos contratuais, cuja a discussão se iniciava nas obras e seguiam nas demais instâncias administrativas da estatal, até chegar na gerência executiva. D2CCC esclarece que literalmente eram chamados a efetuar pagamentos de propinas a estes atores para conseguirem a aprovação de aditivos contratuais, independentemente desses aditivos serem devidos ou não; sem o pagamento, não se obtinham a concordância e os aditivos não eram aprovados. A partir desta perspectiva, somente restava para os diretores da CCC *aceitar, aquiescer* com os esquemas fraudulentos, pois se não aceitassem, provavelmente não conquistariam nenhum contrato, estariam fora do jogo.

No segundo parágrafo (da tabela 26) D2CCC revela que a principal dependência das construtoras que as pressionavam a dar continuidade aos pagamentos ilícitos, era com os partidos políticos que tinham o poder de nomear os diretores da Petrobras, sendo este o real motivo de não se romper este ciclo. O fragmento demonstra também como se tornou habitual a efetivação de pagamentos, pois, D2CCC foi pressionado a continuar a intermediar, ‘*negociar*’ os pagamentos da CCC, mesmo após esta atividade já não estar mais sob sua responsabilidade, devido os demandantes estarem habituados a tratar com ele sobre esse assunto, revelando a preferência por relações pessoais neste tipo de atividade.

4.5.2.2. Identificação das Respostas Estratégicas – CNO

Tabela 27 - Evidências associadas a Multiplicidade nas Respostas da CNO

Dimensão Agregada: Atores - Fator Preditivo Multiplicidade	
	<i>JF – Mas esse empresário que acertou o pagamento, seria o responsável pela obra ou responsável pela empresa?</i>
D1CNO	<i>Pode ser qualquer um dos casos, eu entendo o seguinte, existe casos em que, eu acho que até pela nossas relações fica evidente que eu acho que existem casos que foram acertados pelas obras, existem casos que foram acertados pelo diretor da área, existem casos que pode ter sido acertado pelo presidente da empresa, mas eu acho que é caso a caso.</i>
D1CNO	<i>Quando o D3CNO veio assumir o programa..., ele me disse o seguinte, o Marcelo: Eu não queria, todo mundo sabe o que é que aquela pessoa faz, e eu não gostaria que as pessoas soubessem, quem precisa saber que tem que fazer pagamentos sem autorização precisa, quem não precisa saber não precisa, então ele sugeriu que se desse o nome de operações estruturadas, e ai tem uma confusão, porque operações estruturadas, esse nome a gente vai achar inclusive em muitas planilhas da área financeira que não tem nada a ver com essas atividades que estamos falando aqui, são operações financeiras com garantias específicas, então ele me disse se eu receber o nome de responsável pelas operações estruturadas quem não souber para o que se trata vai pensar que quando eu estou indo para um contrato, uma empresa, eu estou apoiando esta pessoa em um financiamento específico, então na verdade foi um pedido dele, porque a outra pessoa muita gente na empresa sabia qual era o papel dele, então, foi assim que ele recebeu a denominação de responsável pelas operações estruturadas, que é operações de transferências específicas.</i>
D2CNO	<i>Doutor (respondendo JF), é o seguinte: A despeito das outras empresas, na UTC, mesmo o D1UTC sendo o dono. O D1UTC era um cara que trabalhava demais, ele era o executivo, ele era o homem de mercado, ele era o que tratava do político. Oh eu normalmente, por exemplo, na minha função, eu tratava com meus pares nas empresas. Na OAS, eu tratava com o D2OAS, na Andrade Gutierrez com o D2CAG, no caso da UTC, eu tratava com o D1UTC, e era assim que funcionava na UTC, tratei com ele sim.</i>
D3CNO	<i>MP – Isso se liga ao fato de que ele buscava, tinha intenção na época de buscar mais contratos no setor público? Ou é... porque, que eu pergunto é que a Odebrecht trabalha tanto no setor público, quanto no privado.</i> <i>Eu não diria que a preocupação dele era se preparar... era por causa do setor público. Todos os setores, tem esse tipo de, infelizmente, de trabalho desta espécie. O fiscal de uma obra do setor privado também é, exige certos benefícios, que não é do direito dele, tanto no setor privado, quanto no setor público.</i>

Fonte: Dados da Pesquisa. (JF-Justiça Federal; MP - Ministério Público)

Conforme D1CNO, internamente na CNO os acertos de pagamentos eram feitos por gestores das obras, por diretores e pelo próprio presidente, nas palavras de D1CNO, cada caso era um caso. A Tecnologia Empresarial Odebrecht – TEO, previa a autonomia de atuação dos gestores das obras, o que provavelmente facilitava a difusão da estratégia de *cooptar* clientes nos diversos níveis de gestão da CNO, em outras empreiteiras não se percebeu esta liberdade de ação no nível dos gestores de obras. Portanto, essa prática na CNO é uma confirmação de que quanto mais descentralizado o poder de decisão, maior as oportunidades de surgirem e se difundirem ações ilegais (Baucus, 1994).

No segundo fragmento de D1CNO percebe-se que embora as práticas de ‘pagamentos não autorizados’ estivessem institucionalizadas na CNO, existia a preocupação dos envolvidos em manter o assunto em sigilo, de forma que somente quem estive diretamente envolvido tivesse conhecimento destas táticas na organização. Em decorrência disso, foi criado o SOE – Setor de Operações Estruturadas com o objetivo de dar uma aparência de legalidade para as atividades dos envolvidos do setor, numa estratégia que associamos a resposta estratégica de ‘*manipulação*’.

Os trechos acima revelam quão altamente disseminada era a prática de realizar pagamentos de propinas na empresa, evidenciado pelo fato de o responsável inicial pelos pagamentos ser muito popular entre os funcionários. D3CNO, ao substituí-lo, demonstra preocupação com essa exposição excessiva do assunto e indica uma nova forma de realizar a sua gestão, sem chamar tanta a atenção, procurando *esquivar-se* da ciência dos outros funcionários que não precisassem saber do que se tratava, o que emergiu na fala de D3CNO no momento de substituir o responsável pelos pagamentos ilícitos anterior:

“todos sabem o que ele faz, eu não gostaria de que todos soubessem o que estou fazendo”.

D2CNO revela a segmentação e divisão de papéis existentes na CNO para organizar os esquemas de corrupção (diversidade de agentes) e comenta que na UTC as diversas atividades eram centralizadas todas no seu presidente. Dessa forma, podemos apontar que embora todas as empresas estejam envolvidas nas ilegalidades de uma forma conjunta, cada uma individualmente possuía seu próprio ‘*modus operandi*’. Finalmente, D3CNO aponta que a corrupção não é exclusividade do setor público e que ela também existe na área privada.

Tabela 28 – Evidências associadas a Dependência nas Respostas da CNO

Dimensão Agregada: Atores - Fator Preditivo Dependência	
	<p><i>Aí logo depois, mais ou menos no mesmo período, 2010 – 2009, teve uma negociação de uma linha de crédito, envolvendo Angola, que se dava entre os dois países.</i></p> <p><i>JF – Sei.</i></p> <p><i>Nós participávamos, dessa negociação no sentido de dar inputs, para o governo de lá, o governo daqui. Mas nós nunca entramos na negociação, porque a negociação era entre os dois países.</i></p> <p><i>JF – Sei.</i></p>
D1CNO	<p><i>Nós tínhamos interesse, era uma exportação de bens e serviços, nós tínhamos fechado vários contratos em Angola, e que só demandavam essa linha de crédito para fazer a exportação de bens e serviços. É, quando veio esse negociação de 1 bilhão, como sempre a gente fazia, a gente tentou mostrar com embasamento técnico, porque aquilo ali era importante, exportação de bens e serviços, nunca tinha tido uma solicitação, até porque era uma coisa legítima, nunca tinha tido uma solicitação, no caso específico dessa negociação de 2009-2010, até eu acho que porque estava se aproximando da eleição. Aí, veio o pedido, solicitado a mim, por <u>um Ministro</u> à época, que veio por indicação do Presidente, para que a gente desse uma contribuição de 40 milhões de dólares, e eles estariam fazendo a aprovação de uma linha de 1 bilhão de dólares, de créditos de exportação.</i></p>
D1CNO	<p><i>... o D2CNO não concordou, ganha com toda a dificuldade, ele não tinha acertado nada, ele não concordou. E aí ele veio para mim e disse: Olha D1CNO, eu não vou concordar, me ajude aqui a segurar o pessoal, eu não vou pagar.</i></p> <p><i>E aí, eu fui sim ao Ministro e contei, olha Ministro, a minha relação com você já envolve toda a relação do grupo. Se tem algum tema que o meu executivo acerta e concorda, ok. Mas se ele traz para mim solicitando o meu apoio. Isso já engloba, não vamos pagar. E não pagamos, é que eu saiba, não pagou, D1CNO confirma que não pagou, eu não sei se os nossos sócios pagaram, mas acredito que eles me disseram também que não pagaram. É não pagou, mas teve essa solicitação, eu dei sim, eu pedi apoio ao Ministro para acabar, é obvio que esse assunto não se resolve logo, porque ele tem que tirar o dele e aí fica essas idas e vindas e ficou algum tempo e acabou por não pagar.</i></p>
D1CNO	<p><i>Veja bem, o Ministro do Planejamento, que era quem tinha a caneta, se o Ministro da Casa Civil chegasse para mim e fizesse um pedido referente a aprovação de créditos ele não ia ter caneta para isso, então o pedido veio de alguém que podia impedir essa linha de crédito do governo. Da mesma maneira que o Refis da Crise, o pedido veio através do Ministro da Fazenda, agora, a minha relação, a minha principal interlocução neste governo naquele momento era com Casa Civil. E era com o Ministro da Casa Civil que a gente conversava depois, quando precisava reforçar alguma coisa com o Ministro do Planejamento. Quando precisava reforçar algum entendimento com o Ministro da Fazenda, então, e o Ministro da Casa Civil tinha ciência, e estava no valor que ele depois ia utilizar.</i></p>
D3CNO	<p><i>MP- Quem eram esses operadores aí, doleiros, os principais?</i></p> <p><i>Eu tive por exemplo, eu cito aí, está no relatório, uma pessoa que deu muito real para gente, que foi a cervejaria Itaipava.</i></p> <p><i>MP- Mas a Itaipava...</i></p> <p><i>Ela vendeu muitos reais para a gente.</i></p> <p><i>MP – Como é que era operacionalizado isso, alguém vendia ou passava para ele?</i></p> <p><i>Não rapaz, nós comprávamos 10 milhões de reais, na Itaipava, e entregava a ele os 10 milhões e toda semana ia pedindo e ele ia entregando até acabar. Outro que... conseguia reais para a gente, ele com o Doleiro x. Eram uma das pessoas que vendiam reais para a gente...</i></p> <p><i>MP – Só fazia o serviço de câmbio?!</i></p> <p><i>Ele tinha um pessoal da 25 que é muito amigo dele, pegava os reais e vendia para a gente.</i></p>
D3CNO	<p><i>Smith Nash que ficava na Suíça, ah, eu não me recordo assim, porque não era eu que operava o dia-a-dia destas contas. Eu liderava a área muito mais como uma pessoa da confiança da empresa, porque quando você está lidando com o caixa que é fora da contabilidade, ele pode sumir, então precisava de alguém que garantisse que ele não ia sumir.</i></p> <p><i>MP – Quem era?</i></p> <p><i>Eu fazia esse papel, por ser uma pessoa de confiança da empresa. Mas eu não fazia o papel da operação da área, da tesouraria, dos pagamentos, das transferências. Tudo na confiança! Esse assunto não existe outra forma de ser! Ele quisesse desviar, ele desviaria e não teria como, você ia reclamar de que? De uma receita não contabilizada?</i></p>

Fonte: Dados da Pesquisa. (JF-Justiça Federal; MP - Ministério Público)

Constata-se nos trechos selecionados da CNO seu elevado grau de relacionamento e acesso à agentes políticos influentes à época. Está proximidade com políticos e seus acordos inescrupulosos, esvaziavam a importância dos procedimentos formais de contratação e diminuía a importância da atuação dos órgãos de controle. Revela-se assim, dependência mutua, a CNO dependia que o governo aprovasse financiamento para viabilizar suas exportações de bens e serviços. O governo dependia das ‘contribuições da CNO’ para garantir recursos à financiamento de campanhas eleitorais, uma relação de influências mutuas que se estabeleceu entre os dirigentes da CNO e os caciques políticos.

Os fatos apresentados colocam a CNO numa posição diferenciada quando comparada as demais construtoras, seja pelo acesso à dirigentes do alto escalão, seja pela forma que se desenvolviam estas relações, em que a CNO adotava postura de poder, seja procurando influenciar sobre as negociações entre países, procurando *manipular* para que as negociações se encaminhassem no sentido de beneficiá-la diretamente ou em outra situação em que a CNO se recusa a realizar uma solicitação de pagamento, por entender que este não era devido, numa clara *estratégia de desafio* aos caciques políticos. Finalmente, foram reveladas, uma rede de ‘colaboradores’ que viabilizavam as operações de pagamentos, em que se realiza a troca reais por dólares, na rede de parceiros existiam doleiros, comerciantes da conhecida rua 25 de março em São Paulo e outras empresas, como empresas do ramo de comércio varejista de bebidas. Empresas que tipicamente lidam com elevado volume de recursos em espécie.

4.5.2.3. Identificação das Respostas Estratégicas - CAG

Tabela 29 - Evidências associadas a Multiplicidade nas Respostas da CAG

Dimensão Agregada: Atores - Fator Preditivo Multiplicidade	
	<p><i>Envolvidos pela Andrade: Diretores Comerciais - responsáveis pela conquista e gestão financeira dos contratos. Diretor Institucional - Responsável pelo relacionamento com o Governo em Brasília. Diretor de Operação - Responsável pela execução técnica dos contratos. Presidente da Construtora.</i></p> <p><i>JF – O ministério público também diz aqui DICAG que haviam pagamentos de propinas, vantagens indevidas para servidores da Petrobrás, o sr. teve conhecimento disto? O que o sr. tem de conhecimento disso?</i></p>
D1CAG	<p><i>Bom eu tive conhecimento disso, porque no contrato que o meritíssimo citou da REGAP foi quando teve a primeira abordagem para satisfazer esse tipo de demanda por parte da Petrobrás, e foi uma coisa que aconteceu assim, a negociação já estava andando, já bem sei lá, dois terços do...então foi uma negociação bastante longa como costumavam ser com a Petrobrás neste tipo de empreendimento, e um belo dia eu recebi uma demanda, um telefonema dizendo: Olha eu tenho isso para resolver e eu trouxe demanda para dentro de casa, a demanda foi analisada e se decidiu por atender a demanda, inclusive na época a demanda era absolutamente incompatível com o que se podia, né, acomodar dentro do projeto, porque já não se podia mexer no preço, não é por causa disso que eu vou aumentar o preço, o preço já estava baixando, não estava subindo. (Estas vantagens eram para agentes da Petrobrás - para o grupo de apoio).</i></p>
D2CAG	<p><i>JF – O Ministério Público, também afirma na acusação que houve o pagamento de propinas, vantagens indevidas, pela Andrade Gutierrez a agentes da Petrobrás, o que o sr. tem a dizer sobre isso?</i></p> <p><i>É esse assunto é um assunto corrente no mercado, em restaurantes, em encontros era corrente, a gente, eu ouvia muito, é, muitas vezes pela posição que eu ocupava, apesar de eu não ficar a frente do comercial e eu não ter acesso detalhadamente a isso. Eu escutava muito dirigente comentar, o deputado fulano de tal foi lá na empresa fez o maior escândalo, pediu dinheiro que tinha que tirar, dar dinheiro, não foi lá conversar com você também não? O que eu sei é que isso ocorria no meio político, eu não tratava, dessa parte política dentro da empresa. Então era um assunto muito corrente, então todos tinha conhecimento, agora detalhe eu não tenho disso não. Não sei falar para o sr. quanto foi, sei hoje sobre aquilo ali muito mais do que eu sabia antes. Enfim, hoje eu sei bem mais. Mas eu não tinha acesso a isso assim, parte política, eu nunca...</i></p> <p><i>JF – Mas a parte da Petrobrás, dos agentes...</i></p> <p><i>Com a Petrobrás eu nunca acertei com nenhum diretor, eu nunca tratei essa parte, esses assuntos com nenhum diretor. Para não falar que nunca é, essa briga com o DIPTR, que teve aí, que eu tive que sair, foi assim, chegou num ponto que eu não tinha condições de chegar no preço que a Petrobrás estava querendo, e aí nos tivemos um desentendimento e eu falei com ele: Olha, pelo que eu sei, é os políticos vem pedir alguma coisa na empresa, essa obra, no preço que esta, eu não tenho condição de respirar, quanto mais de, então esquece isto, foi aí que ele me tirou fora da conversa.</i></p>
D3CAG	<p><i>MP – É neste contexto de pagamentos de obras e de vantagens indevidas para pagamentos de obras e de vantagens indevidas para uso do governador de RJ, a denúncia trata do contrato da obra de terraplanagem do Comperj, em que a Andrade Gutierrez era consorciada da Odebrecht e da Queiroz Galvão. É houve algum, você se lembra de pedido de algum tipo de vantagem indevida por parte do governador relativo a este contrato do Comperj?</i></p> <p><i>É esse contrato houve um pedido específico, do governador de pagamentos sobre esse contrato, na época é eu disse ao governador que tinha muita dificuldade de conseguir honrar porque foi um contrato ganho numa concorrência muito acirrada, com preço bem abaixo do orçamento da Petrobrás, mas ele me disse que tinha um compromisso do DIPTR de que deveria ser pago 1% sobre o valor da terraplanagem e das obras da terraplanagem. Eu então procurei o DIPTR para poder checar se realmente havia este compromisso. O DIPTR confirmou esta informação então eu voltei ao governador e disse que nós iríamos efetuar este pagamento.</i></p> <p><i>Defesa RJ – Perfeito, é uma última questão é a administração dessa pauta era feita pelo sr. x?</i></p> <p><i>É o sr. X era o que fazia a relação comercial com o governo do Rio, e era ele quem operacionaliza com o diretor financeiro, os recursos para cumprir estes pagamentos, entendi?</i></p> <p><i>Defesa RJ – Mas quem tomava a decisão de pagar ou não pagar?</i></p> <p><i>A decisão era nossa, minha e do diretor responsável da área.</i></p>

Fonte: Dados da Pesquisa. (JF-Justiça Federal; MP - Ministério Público)

D1CAG confirma pontos já apontados em falas anteriores sobre os atores envolvidos nas ilegalidades dos contratos. Ele traz também como o assunto foi introduzido na CAG, esclarecendo que durante uma *negociação* das condições contratuais que estavam se arrastando por um bom tempo, foi abordado por agentes da Petrobras requerendo o pagamento de vantagens indevidas e que sob pressão para assinar o citado contrato a CAG resolveu atender (*acquiescer*) às exigências (pressões) dos agentes da Petrobras, iniciando-se o processo de pagamentos ilícitos entre as organizações. Lembramos que como a licitação já havia ocorrido, a CAG já havia cumprido com as exigências formais da contratação. Ao menos neste fragmento a CAG é que foi vítima da Petrobras e não o contrário, pois, ou ela *aceitava* as condições impostas ou não teria o contrato assinado.

Curiosamente D2CAG, embora também fosse diretor da CAG, afirma que não possuía conhecimento de detalhes da prática à época (*estratégia de esquivar-se*), por não atuar na área comercial, aponta saber mais sobre os pagamentos ‘hoje’, devido a apuração dos fatos do que na época dos fatos, alega que não se envolvia com estas questões e tratava somente de assuntos técnicos com a Petrobras, só sabia de ouvir dizer...finalmente relata um desentendimento que teve com D1PTR sobre solicitação de pagamento que se recusou a efetuar (*estratégia de desafiar*) e que após isso foi tirado das negociações.

Considerando verdadeiras estas declarações de D2CAG, podemos apontar que por mais intenso que fossem a adoção das práticas ilícitas, elas eram ‘geridas’ somente pelos agentes diretamente envolvidos de forma sigilosa, o que caracteriza uma difusão intensa, porém sigilosa. Finalmente o trecho final de D2CAG revela que a relação entre CAG e Petrobras era liderada pelos diretores da Petrobras, que inclusive *tiraram D2CAG da conversa*’ quando este se desentendeu e questionou quanto aos valores que deveriam ser pagos pela CAG a Petrobras, está podendo ser considerada uma estratégia de *desafiar*.

Os fragmentos de D3CAG reforçam a influência exercida pelos diretores da Petrobras sobre a organização, que acabou *acquiescendo* ao pagamentos ilícitos para o governador do RJ à época, sendo que a decisão pelo pagamentos foi tomada após confirmar com D1PTR a existência do ‘compromisso de pagamento’, e mesmo a Terraplenagem do COMPERJ não sendo uma obra do governo de RJ a CAG pagou 1% do valor da obra como propina ao governador do RJ, por receio de sofrer represarias dos agentes políticos e da Petrobras.

Tabela 30 - Evidências associadas a Dependência nas Respostas da CAG

D1CAG	<i>Existia um termo que era para o grupo de apoio da casa e o que se era notório era que a Petrobrás era dividida em esferas de influência. Essas esferas de influência, que já devem ter sido antes mencionadas era que a área de engenharia era a área do PT, a área de abastecimento e refino era a área do PP e do PMDB.</i>
D1CAG	<i>E o deputado José Janene falava com todas as letras que a cadeira de abastecimento e refino era dele!!!</i>

D2CAG	<i>JF – Hum, hum. O Ministério Público em parte dessa denúncia ele afirma que havia ajustes de preferências entre as fornecedoras da Petrobrás na obtenção destes contratos de obras, o que o sr. tem a dizer sobre isto? Existiu sim, eu já falei sobre esse fato detalhadamente na minha delação, mais detalhado não podia ser porque eu ia estar falando sobre o que eu não sabia, mas dentro do que eu sabia eu falei o mais detalhado possível, lá eu falo que existiu sim. A empresa até 2000 não participava desse tipo de mercado, não existia, é eu entrei nesta empresa como uma pessoa que já tinha 13 anos nesta área em outra empresa, para começar essa área mas a empresa não tinha nada, não tinha documentos, não tinha conhecimento, não tinha equipe, e nós começamos em 2000 muito pequeninhos, muito, muito, muito e a empresa cresceu muito nesta área com o crescimento da Petrobrás. A Petrobrás em 2005/2006 lançou um plano enorme, então assim, para o sr. ter uma noção da ordem de grandeza, nesta fase de 2000 a 2006, é 10% das ocorrências, o resto tudo, 90% das propostas foram a partir dessa data, sendo que em valor é mais do que isso, isso é em número em valor é bem mais do que isso. Então a empresa cresceu muito nesta fase, antes era muito pequenininha.</i>
D2CAG	<i>JF – Eu compreendi aqui, através do depoimento do D1CAG que desde o início do contrato do Sr. x com a Andrade Gutierrez tinha essa função principal de repasse de valores da propina, não era isso? Não, eu não sabia disso, porque como que era o Sr. x, o Sr. x era muito atuante, a gente não sabia nada, a gente começou nesta área a gente não sabia nem com quem conversar na Petrobrás na área offshore.</i>

D3CAG	<i>É Porque começou-se a pagar, eu não me lembro se durante 12 meses ou 15 meses, eu não me lembro exatamente, o período, até esse período não surgiu nenhuma obra que pudesse começar a fazer jus a este abatimento, então houve uma interrupção desse pagamento até que se houvesse um contrato que pudesse, abater esse ressarcimento. obs. a legitimação do esquema dependia da contrapartida em obras conquistas.</i>
-------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: Dados da Pesquisa. (JF-Justiça Federal; MP - Ministério Público)

D1CAG reforça a forte influência de caciques políticos sobre a nomeação dos diretores de engenharia e abastecimento da Petrobras. Um Deputado Federal do PP afirmou: “A cadeira de abastecimento e refino da Petrobras é minha!”. Estes atores políticos eram os verdadeiros influenciadores da dinâmica de funcionamento do setor e da própria estatal; para atingir seus objetivos se utilizavam de todo tipo de artifício, estratégias de *cooptação, manipulação, ameaças* etc.

D2CAG indica que a CAG não possuía experiência na área de Óleo e Gás, tendo dependido no início, dos conhecimentos técnicos de um determinado intermediário que era muito atuante no segmento para poder crescer no negócio, a despeito de em seus contratos a finalidade principal fosse a de viabilizar pagamentos ilícitos à diretores da Petrobras. A relação com este ator foi um fator determinante do crescimento e afirmação da CAG no setor. Como uma das estratégias de atingir o objetivo de crescimento no setor a CAG ‘*acquiesceu*’ às exigências de pagamentos de propinas a este intermediário que possuía sua participação no negócio garantida pela indicação de diretores da Petrobras.

D3CAG reconhece que a efetivação dos pagamentos ilícitos estava vinculada, dependia da efetiva conquista de contratos e recebimentos das obras executadas. Quando não ocorria os recebimentos, os pagamentos ilícitos eram interrompidos, até que surgisse um contrato que pudesse abater esses ressarcimentos. Este detalhe foi um dos raros casos em que a CAG assumiu uma postura de questionar a relação que mantinha com os atores

demandava recursos ilícitos, adotando uma *estratégia de esquivar-se* dos pagamentos combinados quando a empresa não estivesse recebendo regularmente.

4.5.2.4. Identificação das Respostas Estratégicas - OAS

Tabela 30 - Evidências associadas a Dependência e Multiplicidade Respostas OAS

Dimensão Agregada: Atores - Fatores Preditivos Dependência e Multiplicidade	
D1OAS	<p><i>Excelência, o que ficou claro a partir do momento que nós assinamos o contrato da Repar é que os agentes, da Petrobrás, que ali estavam, neste trabalho eram as diretorias de abastecimento e de serviços, no o D3PTR na diretoria de serviços, aliado ao D2PTR que era uma pessoa, de gerencia executiva, quase no nível de diretor que atuava na área de serviços, e o DIPTR Costa na diretoria de abastecimento. Esses três aí doutor combinavam, embora nossos contrato não tratamos com nenhum deles, esses valores, porque tinha uma estrutura de liderança forte que era a liderança da Odebrecht. A Odebrecht é uma empresa que já atuava nesse setor, a muito mais tempo do que nós, então esses agentes tinham a preferencia de atuarem com a Odebrecht do que com uma empresa iniciante que éramos nós. Não estou querendo tirar nossa responsabilidade com esse fato.</i></p> <p><i>JF – E o sr. fez isso, (se referindo a reformas em propriedades do Presidente da República) porque o sr. entendeu que devia favores ao presidente, pelas facilidades...</i></p> <p><i>Claro. Nos ajudou muito.</i></p> <p><i>JF – Ajudou a empresa OAS durante o governo dele.</i></p> <p><i>Sim</i></p> <p><i>JF– Tá, na Petrobrás especificamente, ou sr. falou que tinha dificuldade, porque o sr. no início não participava dessa...desse...dessas empresas que faziam a maioria dos contratos.</i></p> <p><i>Na primeira fase.</i></p> <p><i>JF – Nos editais não era chamado, e por conta do que o sr. conseguiu entrar? Através de que contato o sr. conseguiu que a empresa OAS entrasse nessas obras?</i></p> <p><i>Nós entramos...a primeira obra que nós fizemos, era fora do clube, o que chamaram de clube,</i></p> <p><i>JF– Chamaram de clube...</i></p> <p><i>Que esse setor não fazíamos parte, e nós tivemos que ofertar um preço muito menor, dos concorrentes para poder ganhar. A primeira obra do clube foi a Repar, que nós não estávamos chamados e tivemos uma posição que eu informei ao Tesoureiro do partido, informei que nós não estaríamos de acordo, com a OAS ficar de fora dos grandes empreendimentos de refinaria da Petrobrás e que nós iríamos atrapalhar esse clube, que era de conhecimento de todo mundo, e fizemos isso preparamos proposta para independentemente do conluio das empresas com a Petrobrás, foi aí que eu fui chamado pela Odebrecht e pela UTC e disseram: olha não faça isso, vai prejudicar todo o setor e tal e nós entramos. Lógico que eu tive respaldo do PT para fazer isso. Eu não ia fazer isso, brigar com todo o setor de engenharia, eu tinha um respaldo do governo para fazer isso...</i></p> <p><i>JF – O sr. já chegou a conversar com o sr. presidente diretamente sobre algum contrato? Sobre algum diretor que estava causando problema? Alguma questão da Petrobras?</i></p> <p><i>Eu conversei com ele algumas vezes, o problema é que estavam tendo um atraso muito grande nos aditivos, não sei se propositadamente ou não, mas tinha aditivo de obra da gente que levava um ano e meio para ser aprovado.</i></p> <p><i>JF – Certo.</i></p> <p><i>D2OAS Eu tive com ele uma vez, para me queixar, eu disse: Olha isso não...a relação que a empresa tem com o governo, eu acho que não é admissível esse tipo de coisa, né!? Para forçar a empresa a remunerar mais A, B ou C. Eu falei claramente com ele.</i></p> <p><i>JF – Tá, e teve alguma resposta depois?</i></p> <p><i>Eu soube que ele procurou saber o que estava acontecendo, e foi feito um levantamento de todos esses aditivos, não só da OAS, de outras empresas também. Isso já perto da saída dele da presidência.</i></p>

Fonte: Dados da Pesquisa. (JF-Justiça Federal; MP - Ministério Público)

D1OAS novamente traz a informação da existência de divisão das diretorias da Petrobras entre grupos políticos e esclarece também que entre as empreiteiras existia uma hierarquia, sendo a liderança de todo o processo e as negociações com os diretores da Petrobras realizada pela CNO. Novamente revelando que os agentes preferem realizar esse tipo de acordo com organizações que já possuem um relacionamento de longo tempo, visando evitar exposição e riscos que aumentam, quando existe incerteza sobre as intenções de quem estão lidando sobre assuntos tão perigosos para sua reputação. As demais construtoras, especialmente a OAS, que foi uma das últimas a conseguir participar dos esquemas, não tratavam diretamente com os diretores da Petrobras sobre estes assuntos, normalmente *aquiescendo* às condições que lhe eram impostas.

D2OAS revela que a OAS só conseguiu passar a fazer parte do grupo de empresas que ganhavam licitações de refinarias da Petrobras, após informar ao Secretário do PT

que iria atrapalhar os esquemas, caso não passasse a participar, após a ameaça foi procurado por dirigentes da CNO e UTC para compor um consórcio e passaram a participar do Clube, assim a estratégia da OAS, nesta situação, foi de *desafiar* o ambiente organizacional de arranjos ilegais e informais dos quais até aquela data ela não fazia parte.

D2OAS também revelou suas relações próximas ao Presidente da República na época, pois, após sua reclamação sobre o atraso no pagamento de aditivos, a Petrobras fez um levantamento de todos os aditivos que estavam com a negociação atrasada e foram providenciados os devidos acertos. Esse fragmento evidencia uma clara *estratégia de desafiar* por parte da OAS para atingir seus objetivos, pois, pelas informações apresentadas é possível presumir que os pagamentos dos contratos não estavam ocorrendo dentro dos prazos previstos devido a apuração de pendências, apontadas pelos órgãos de controle TCU e CGU nos contratos. D2OAS aproveitando-se de suas relações estreitas com o dirigente máximo do país, apresentou suas queixas e literalmente cobrou alguma ação do mesmo ao apontar que:

“Olha isso não...a relação que a empresa tem com o governo, eu acho que não é possível este tipo de coisa, né!?”

Oliver (1991) previu que a probabilidade de respostas resistentes aumenta proporcionalmente à diminuição de dependência dos agentes que exercem pressão institucional. Portanto, o grau de dependência para com os agentes institucionais é uma condição limitadora importante da probabilidade da conformidade organizacional as expectativas dos agentes institucionais. Nossos achados, estão alinhados a estes pressupostos.

4.5.3. FATOR INSTITUCIONAL CONTEÚDO

Segundo Oliver (1991) organizações são mais dispostas a aquiescer a pressões externas quando estas pressões ou expectativas são compatíveis com os objetivos internos, portanto, a consistência entre as pressões institucionais e os objetivos organizacionais é um dos fatores que viabilizam a sua aceitação. Adaptando a hipótese para os contratos entre a Petrobras e as Construtoras, podemos considerar que a consistência entre as regras formais de contratação da estatal, que eram consideradas excessivamente burocráticas para os padrões das empreiteiras, que possuíam objetivos organizacionais agressivamente voltados para a eficiência econômica, se revelaram

incompatíveis e potencializavam o surgimento de restrições na implementação de algumas estratégias das construtoras.

A partir dos entendimentos preliminares acima e do referencial teórico de (Oliver, 1991), desenvolveu-se as seguintes proposições relativas ao fator institucional conteúdo e seus fatores preditores (i) consistência e (ii) restrição:

- *P5 – Quanto menor o grau de consistência entre normas dos modelos de contratações de obras públicas, maior a probabilidade de utilização de estratégias que influenciem a adoção de práticas de ilegalidades corporativas.*
- *P6 – Quanto maior o grau de restrições quanto à autonomia organizacional impostas pelas regras de contratações públicas, maior a probabilidade de utilização de estratégias que influenciem a adoção de práticas de ilegalidades corporativas.*

A existência de consistência entre os interesses das empreiteiras, entre outros, por exemplo, em acessarem as informações estratégicas e sigilosas sobre os processos de contratação da estatal, informações que possuíam o potencial de lhes garantiam vantagens comparativas em relação aos demais concorrentes na conquista de contratos. Assim, agindo de forma desleal e ilegal, mesmo que colocando em risco a reputação das empresas, no caso de serem descobertas, foi esta resposta estratégica que prevaleceu entre as organizações analisadas. Por esta perspectiva, atingir e superar metas organizacionais de resultados econômico-financeiros e de crescimentos das operações, parecem não conhecerem limites ou restrições, de nenhum tipo; éticos, morais, legais, etc.

Assim, leis e regras procedimentais, que deveriam funcionar como garantidores de processos de contratações justos e lícitos, tornaram-se do ponto de vista das empreiteiras, entraves burocráticos, que só atrapalhavam sua dinâmica econômica, gerando a necessidade de serem superados para viabilização dos objetivos organizacionais e de agentes políticos comprometidos com a captação de recursos para manutenção de projetos pessoais e partidários. As ações empreendidas pelas construtoras revelaram a inexistência de consistência entre as regras de contratação formalmente propostas pela Administração Pública, a qual a Petrobras está vinculada, e os objetivos das empreiteiras e dos políticos a elas ligados. A inconsistência apontada levou as organizações a implementarem estratégias que *manipulavam* o modelo de contratação, de forma a viabilizar seus objetivos. A prevalência das estruturas informais, que prosperaram em segredo sobre a estrutura formal.

Está incompatibilidade entre a regulação governamental e a efetividade das organizações lucrativas, tem sido tratada pelo mercado como uma obrigatoriedade de *aceitação* das regulamentações por parte das empresas, a despeito de prejudicarem a sua performance técnica e econômica, as quais as empresas enfrentam primariamente, daí surgem os esforços e a necessidade de *manipulação* das regras, tais como a prática de *lobby* junto a atores influentes. Oliver (1991) aponta que a inconsistência reflete o enfrentamento entre os interesses da organização frente a objetivos institucionais contrários, que provocam dúvidas sobre a validade e legitimidade das expectativas institucionais.

Portanto, além da conformidade com as pressões institucionais, como a racionalidade econômica e social, com a eficiência e com a legitimidade, é necessário que as demandas institucionais sejam consistentes com os objetivos, com os interesses organizacionais para que ocorra a sua aceitação. A quantidade de agentes institucionais (multiplicidade) que simultaneamente geram pressões conflitantes com os interesses organizacionais também é um fator que potencializa a probabilidade de inconsistências, bem como, o grau de dependência da organização sob pressão com relação a estes agentes institucionais, afetam sua legitimidade e viabilidade econômica. Na sequência são apresentadas as consistências e restrições enfrentadas pelas empresas envolvidas nos processos de contratações da Petrobras individualmente para cada organização.

4.5.3.1. Identificação das Respostas Estratégicas - CCC

Tabela 31 - Evidências associadas a Consistência nas Respostas da CCC

Dimensão Agregada: Conteúdo - Fator Preditivo Consistência	
	<i>JF – E como é que era? Como é que funcionava?</i>
D1CCC	<i>O contrato da Sanco, a Sanco foi trazida, pelo menos a mim pelo próprio D2OPE, junto com o D2OPE, eu não sei bem que trouxe quem! e foi trazido como um fornecedor, que deveria ser um fornecedor para os projetos da empresa, ele queria fornecer para a empresa como um todo, e tinha todo um objetivo de fornecimento dela, quando houve de fato a contratação, quero dizer num primeiro momento, teve um problema porque ele não tinha o tal do CRCC, porque ele não tinha condições de fornecer para a Petrobrás, e o que foi dito foi: Olha se ele tiver condições de fornecer, a preços de mercado, não tem problema, nós podemos contratar! E a proposição dele inicial seria que ele forneceria a preços de mercado e ainda assim conseguiria pagar a comissão que seria para ao D2OPE. Então esse era o modelo que iria acontecer dentro do contrato. Então ele fornecia, com preços de mercado, e partir daí ele faria os pagamentos que deveriam ser feitos para o D2OPE. E isso foi assim que foi feito, então quero dizer, tinha o fornecimento sério e real para o projeto.</i>
D1CCC	<i>JF – Tinha um plus então para esse fornecimento?</i> <i>O que acontecia, ele alegava e conseguiu isso até onde eu sei na totalidade. Ele fazia, porque ao ter preços melhores, ele tinha um dado nesse momento no mercado em que os preços estavam super elevados, por conta da demanda da Petrobrás, tinham vários fornecedores nacionais que conseguiam, eles estavam com preços elevados, o que a Sanco fazia era que ela trazia de fora, quero dizer, isso foi até a alegação dele, que ele era uma trading não era um fabricante, ele conseguiria trazer isto a preços muito melhores e nos venderia com este plus, porém ainda assim ele ficaria com preços dentro do mercado.</i>
D2CCC	<i>O conselho de administração não sabia de propina, pelo menos pelo meu conhecimento, eu até sito isso de uma forma clara. Por que motivo? Porque do jeito que isso já vinha...a forma como isso era liquidado, através de contratos de consultoria, através de...e esses contratos, a grande maioria, com serviços majorados então eram separados dos serviços consistentes e com serviços majorados, né! Existem muito poucos casos de um contrato que é 100% sem serviços. Então eu diria que a propina dentro da Camargo Correa...era um custo! Para questão da Petrobras e que a gente não...ele era um custo que representava 1% do valor do contrato, eu tinha lá custos que representavam 30%, 40% do contrato, e nem esses de valor tão grande eu chegava a discutir com o Conselho, quanto mais um que não é de um valor representativo.</i>

Fonte: Dados da Pesquisa. (JF-Justiça Federal; MP - Ministério Público)

A fala de D1CCC evidencia a adoção de uma estratégia organizacional para simultaneamente atender as necessidades contratuais formais com a Petrobras e acomodar a necessidade de pagamentos ilícitos, num mesmo contrato de fornecimento legítimo estavam embutidos o pagamento de propinas, a que D1CCC chama de ‘comissão’, usando uma linguagem eufemística, procurando atenuar o peso sobre suas ações (Bandura, 2000). Mostra também as interligações existentes neste campo organizacional, em que um Doleiro – aqui chamado de Operador – D2OPE é que foi o agente que trouxe uma solução para a viabilização dos pagamentos ilícitos por parte da CCC, que alegava restrições para realizar estes pagamentos devido a seu sistema de ‘*compliance*’. Neste sentido, identificamos simultaneamente as respostas estratégicas de *negociação e manipulação* frente as pressões a que a CCC estava exposta.

No segundo trecho D1CCC traz um exemplo de prevalência/enfrentamento da eficiência econômica sobre os regulamentos, no momento que o mercado estava aquecido e os fornecedores nacionais, que possuíam o CRCC – Certificado de Registro junto a Petrobras para fornecimento de produtos haviam elevado seus preços, a Sanco apresentou uma opção com preços melhores via a importação dos mesmos produtos. Neste caso identificamos a estratégia de *desafiar* os regulamentos de contratação, pois, era exigido pela Petrobras que os fornecedores deveriam ser detentores do CRCC, um certificado de qualidade emitido pela própria Petrobras.

D2CCC aponta a facilidade de se passar custos ilícitos-propinas embutidos nos contratos pelo controle do Conselho de Administração da CCC que em princípio não possuía conhecimento das irregularidades contratuais junto a Petrobras. A leniência do CA emerge na seguinte fala de D2CCC:

“Para a questão da Petrobras e que a gente não...ele era um custo que representava 1% do valor do contrato, eu tinha lá custos que representavam 30%, 40% do valor do contrato, e nem esses de valor tão grandes eu chegava a discutir com o Conselho, quanto mais um que não é de um valor representativo.”

A resposta estratégica revelada pelas ações adotadas pelos diretores envolvidos com pagamentos ilícitos da CCC, frente ao Conselho e ao sistema de ‘*compliance*’ da organização foi a de *manipulação*.

Tabela 32 - Evidências associadas a Restrição nas Respostas da CCC

Dimensão Agregada: Conteúdo - Fator Preditivo Restrição	
	<p>MP – Hum, hum! E como que se fazia então para se efetuar esses pagamentos? Realizar esses compromissos que o sr. mencionou de pagamentos? Vamos tratar primeiro da diretoria de abastecimento no caso, do DIPTR.</p> <p>Bom nós tínhamos uma série de dificuldades para realizar isso, né! Porque nós na Camargo, a gente tinha dificuldades para fazer essas... então uma das coisas, que a gente tentava não pagar, foi a demora para ter uma, e solução que foi dada aí, né, principalmente no caso da RENEST que foi o que eu participei, foi através do fornecimento da parte de tubulação, né! Quero dizer foi uma contratação de uma empresa de tubulação e que foi utilizada essa empresa para incluir comissões que eram pagas ao intermediário que era da diretoria de abastecimento.</p>
D1CCC	<p>MP – É o sr., antes de especificarmos essa forma de pagamento, o sr. mencionou dificuldades pela Camargo, porque essas dificuldades. Porque você não tinha, nós não usávamos caixa 2, então era assim nós tínhamos que encontrar alguma maneira de viabilizar que aqueles pagamentos fossem feitos, a partir de contratações ou de consultorias, ou de algum tipo de contratação que permitisse que esse tipo esse tipo de pagamento aí, né!</p> <p>MP – E com relação as demandas que as empreiteiras, a Camargo Correia no seu caso apresentavam à Petrobrás, havia um tratamento diferenciado em consequência destes pagamentos?</p> <p>Não para ajudar não, agora o que muitas vezes, se percebia as vezes em casos de aditivos e tal era uma certa procrastinação que as vezes ficava lá, se tinha dificuldades para se resolver aditivos, isso sim, agora tratamento facilitador não.</p>
D1CCC	<p>MP – Esses aditivos então, quando havia os pagamentos, esses aditivos então eram celebrados de uma forma mais tranquila. É, eles, no fundo os aditivos também respeitavam a mesma regra, eles tinham interesse também em fazer os aditivos, né? Mas não havia, muitas vezes você tinha dificuldades e, muitas dificuldades com esses aditivos, e você as vezes não sabia qual era a origem disso, né?</p>
D2CCC	<p>JF – E esse percentual variava, ou era sempre só 1%?</p> <p>Esse percentual, o que me havia sido colocado, é que esse percentual havia sido definido que era 1% para cada diretoria. Na verdade, o que variava era a capacidade de cumprir este fluxo, porque era um 1%, mas como os valores eram muito altos, esse 1% era um valor significativo. Então você, pelo menos na Camargo, pela Camargo não operar nenhum sistema de caixa 2, pela Camargo ter uma dificuldade muito grande para efetuar qualquer tipo de pagamento, era quase impossível honrar esse fluxo do 1%.</p>
D2CCC	<p>JF – Tem uma afirmação, se não me engano do D2OPE, no sentido de que o sr. ou o D1CCC teriam informado ele de que os acionistas tinham conhecimento...houve alguma coisa assim?</p> <p>O D2OPE era um cobrador contumaz! Ele tinha uma capacidade de cobrança muito forte, e ele trazia, ele tinha muita criatividade, ele trazia várias soluções para viabilizar pagamentos, e muitas destas soluções por nós foram reprovadas, então ele trouxe, por exemplo, MO como uma empresa que eu poderia celebrar um contrato para celebrar um pagamento, ele trouxe outras empresas as quais não foram aprovadas dentro da Camargo Correia, vamos dizer assim, por que eram empresas muito frágeis, e chegava em alguns momentos que eu tinha que chegar nele e falar: Oh! existe um impedimento para eu te fazer o pagamento! Ele falava: Pô eu estou te trazendo a solução você não quer! Eu estou chegando à conclusão de que você não quer me pagar! E aí a frase que a gente colocava era do imponderável, existe algo acima de mim que manda que eu seja zeloso, que pede para eu não fazer o pagamento, e a gente colocava dessa forma. Mas em nenhum momento, da minha parte eu tratei isso com os acionistas.</p>

Fonte: Dados da Pesquisa. (JF-Justiça Federal; MP - Ministério Público)

Conforme os fragmentos, a CCC enfrentava dificuldades para operacionalizar os pagamentos devido a empresa possuir um sistema de controle estabelecido e não utilizar caixa 2. Foi evidenciado também, que no caso da CCC, os agentes envolvidos não possuíam o mesmo grau de autonomia para decidir como poderiam resolver estas questões delicadas de pagamentos ilícitos, diferentemente do caso da CNO e/ou OAS, por exemplo, em que os dirigentes máximos das empresas estavam diretamente envolvidos com a operacionalização dos esquemas de corrupção.

Em provável retaliação por parte dos diretores da Petrobras, devido às dificuldades em operacionalizar o pagamento das comissões, a CCC enfrentava proporcionalmente maiores dificuldades no momento de resolver questões contratuais que dependiam de aprovação da Petrobras, como a formalização de aditivos contratuais. Para enfrentar estas dificuldades na operacionalização dos pagamentos a CCC adotou a estratégia de ‘negociar’ junto a operadores intermediários no mercado formas alternativas de efetivar os pagamentos. Apoiados no argumento de restrições impostas pelo sistema de aprovação de fornecedores existente na CCC, muitas soluções de pagamentos sugeridas por operadores – doleiros não eram aprovadas, porque o sistema de *compliance* considerava

que as empresas apresentadas eram frágeis, por exemplo. Portanto, as dificuldades enfrentadas pela CCC na gestão dos contratos junto à Petrobras tinham relação com as negações e/ou dificuldades apresentadas para efetivação dos pagamentos aos agentes corruptores. Em consequência dessas restrições na operacionalização dos pagamentos a CCC adotava uma postura, uma estratégia de *esquivar-se* destes compromissos junto aos atores que demandavam os recursos, em contrapartida, a CCC também enfrentava dificuldades para aprovar seus aditivos contratuais.

4.5.3.2. Identificação das Respostas Estratégicas - CNO

Tabela 33 - Evidências associadas a Consistência nas Resposta da CNO

	Dimensão Agregada: Conteúdo - Fator Preditivo Consistência
D1CNO	<p><i>JF – E a indagação que eu faço ao sr. é se havia a possibilidade de fazer a doação oficial, porque se optava por fazer pagamentos não contabilizados?</i></p> <p><i>Eu comentei isso no meu depoimento no TSE, no fundo o motivo de se fazer pagamentos não contabilizados é que a pessoa que quer pagar propina, ela vai fazer via caixa 1 ou via caixa 2, ou seja, via doação oficial ou não, se ela acertou que aquilo ali é propina, ela vai fazer via caixa 2. O caixa 2 a gente sabe que é uma ilicitude eleitoral, não necessariamente o caixa 2 é propina, porque a razão de se pagar caixa 2, não é porque é ou não propina, a razão é que se paga por caixa dois é porque, primeiro: como ¼ do estimado dos custos das campanhas são caixa 2, o pessoal precisava de caixa 2. Nenhum candidato iria mostrar na sua declaração, o que ele gastava, as empresas também, não queriam mostrar que apoiaram um candidato, mais do que o outro, aí fazia diferente, com isso fazia o seguinte: Toda, é eu não sei quanto teve de caixa 2, é para quem, mas eu posso afirmar que sempre tinha caixa 2, para se ter uma relação diferenciada com determinado político, com certeza, ali tem caixa 2, porque se você tem uma relação diferenciada, é porque você fez uma grande doação, a razão pela qual você fez uma grande doação cabe a cada um dizer, mas se uma grande doação foi feita ele com certeza foi acima dos limites oficiais. Porque se a gente doasse muito para um candidato, outros iam pedir, se doasse muito em São Paulo, o pessoal da Bahia e do Rio ia pedir.</i></p>
D1CNO	<p><i>É de certo modo sim, a relação englobava tudo que eu viesse, quero dizer, qualquer coisa que eu viesse a pedir, se algum executivo meu acertasse não tinha problema, mas se eu viesse já estava englobado. Na relação, não cabia, ou seja, se eu estava atendendo a ele, a todos os pedidos que ele me fazia, porque cargas d'água eu deveria pagar por pedidos específicos disso aí? Essa era minha conversa e eu sempre usava isso aí!</i></p> <p><i>JF – Certo. E esse argumento foi aceito sempre?</i></p> <p><i>Sim sempre foi aceito. Nas três vezes que eu levei esse argumento, que foi por pedidos de propinas específicas do PROSUB que nós não aceitamos, foi pedido de Belo Monte que nós não aceitamos. E o pedido do estaleiro que nós não aceitamos. Eu sempre usava, eu sempre usava que não ia pagar porque já tinha essa relação que englobava tudo. eu na verdade, o fato de eu ter criado isso, de grandes doações, foi justamente para evitar, os pedidos específicos.</i></p>
D2CNO	<p><i>MP – E aí nesta linha, também embora o sr. já tenha respondido, mas só para deixar mais claro, no momento que deixou de ser um projeto privado e passou a ser um projeto da Petrobrás, o procedimento normal seria de licitação, mas pelo que eu entendi do que o sr. disse, a Petrobrás optou pela contratação direta porque o próprio consórcio já tinha o conhecimento. No entanto se não houvesse esta contratação direta, seria pior para a própria Odebrecht, UTC e para a Toyo?</i></p> <p><i>Doutor, não deixa de ser porque a gente já tinha feito um investimento de muitos anos, uma proposta muito cara, se fosse para uma licitação, para a gente atuar através deste consórcio, primeiro a gente teria que, o grupo das empresas que distribuíam ia ter que haver um equilíbrio, porque a gente teria, entre aspas uma certa preferência, porque a gente já tinha investido muito dinheiro nisso aí, mas não necessariamente seria aceito. Seria um jogo, que a gente não sabe qual seria, uma vez que a gente sabe que seria uma licitação nova da Petrobrás, os atuais diretores já estavam em vias de sair que o contrato foi assinado no final de 2011, a maioria dos diretores iriam sair em 2012. E aí se fosse uma licitação, pelo período de tempo, não daria tempo de ser fechado com aquela diretoria, seguramente não, você teria no mínimo mais uns 10 meses para esse novo processo.</i></p>
D3CNO	<p><i>MP – Uma dúvida, ela foi criada formalmente, quero dizer ela existia, aparecia no organograma da empresa?</i></p> <p><i>Ela aparecia no organograma da empresa como área de operações estruturadas.</i></p> <p><i>MP – E isso a partir da... dá...do momento que o sr...?</i></p> <p><i>A partir de 2007. Eu assumi em 2006, final de 2006, mas a partir de 2007, na primeira arrumação da estrutura da empresa por D1CNO aí apareceu lá, a área de Operações Estruturadas. Agora eu não entendo porque botaram este nome.</i></p>
D3CNO	<p><i>Bom, nós criamos um sisteminha, que ele funcionava da seguinte forma: Tinha uma outra pessoa que não trabalhava na área, mas era, vamos dizer assim, um estágio da operação. Ele tinha um papel importante, porque a ele era enviada a solicitação, e ele tinha um papel determinado por D1CNO, que não desse andamento de nenhuma solicitação de nenhuma obra que tivesse com o conta corrente negativo, conta corrente oficial com o caixa da empresa. Então se uma obra mandou para a matriz, menos recurso do que pediu, ou seja, se ela estivesse com o conta corrente negativa, essa obra não podia pedir pagamento nenhum, se ela estava com o conta corrente negativo. Eu acho que o que ele queria era forçar aquela obra a correr atrás de regularizar o conta corrente.</i></p>
D3CNO	<p><i>MP – O sr. chegou a mencionar que uma das preocupações seria o aumento do fluxo financeiro, que seria pago em propina, provavelmente, por causa até do aumento da empresa né? É mais como se pensou isso?</i></p> <p><i>Ele conhecia, o que ele queria para a empresa, porque ele era o presidente, ele queria o crescimento da empresa, um nível de crescimento, e ele sabia que para que a empresa crescesse da forma como ele esperava, ia precisar aumentar esse tipo de forma de trabalho, né?</i></p>

Fonte: Dados da Pesquisa. (JF-Justiça Federal; MP - Ministério Público)

D1CNO esclarece que a preferência por pagamentos para campanhas eleitorais serem via caixa dois é uma necessidade das equipes dos candidatos que majoritariamente fazem gastos não declarados à justiça eleitoral. Além disso, as empresas preferiam não divulgar com quanto tinham colaborado com um determinado candidato devido ao risco de serem cobradas por outros que tenham recebido valor menor. As doações eram com o objetivo de se criar uma relação ‘diferenciada’ como o potencial eleito, uma clara estratégia de *cooptação* dos agentes políticos, visando o atendimento de futuras demandas do grupo CNO no futuro.

No caso da CNO foi adotada uma estratégia de realizar grandes doações aos políticos mais importantes e com isso, entre outros benefícios, a empresa poderia se escusar (*esquivar*) de atender pedidos de propinas específicos quando julgavam que não deveriam atender. Esta foi uma estratégia utilizada tanto para *esquivar-se* quanto para *manipular* como revelado no seguinte fragmento:

“...eu sempre usava que não ia pagar porque já tinha essa relação que englobava tudo, eu na verdade, o fato de eu ter criado isso, de grandes doações, foi justamente para evitar, os pedidos específicos.”

D2CNO como representante da CNO conseguiu acertar uma contratação de grande porte da Petrobras, via contratação direta, sem a execução de licitação. O executivo explica que esta estratégia de *manipulação* foi utilizada por terem visualizado a troca da direção da estatal em curto período de tempo, o que poderia impactar nos interesses do grupo. Pois, com a troca de diretores e colocação de licitação no mercado, não teriam garantias de que a empresa seria a vencedora do certame e, teriam que *negociar* com as demais empresas do cartel sua preferência na escolha do empreendimento. Neste fragmento, identificamos uma estratégia de *manipulação* da CNO, tanto frente a Petrobras quanto às demais construtoras, *esquivando-se* inclusive de ter que negociar com as demais empresas do cartel.

D3CNO confirma a existência formal do Setor de Operações Estruturadas - SOE no organograma da CNO e, como era controlada a liberação dos pagamentos não contabilizados via o sistema ‘MyWebDay’ – um *software* desenvolvido pela empreiteira para gerenciar a contabilidade paralela, adicionalmente eram verificados o saldo da conta corrente das obras, neste controle somente as obras com saldo positivo obtinham a liberação dos pagamentos. Assim, as obras que estivessem com saldo negativo não eram autorizadas a liberação dos pagamentos de propinas, somente quem tivesse saldo na

contabilidade oficial da empresa é que poderiam solicitar pagamentos de propinas. No último trecho D3CNO, expõem que o presidente da CNO escolheu conscientemente a forma de crescimento desejado pela empresa, via pagamento de propinas, neste caso, essa consistência apontada, difere das demais construtoras que apontam apenas estarem acompanhando/aceitando uma prática estabelecida no mercado, portanto, no caso da CNO, pode ser apontado que ela ajudou a criar este mercado, *manipulando e cooptando* diferentes atores.

Tabela 34 - Evidências associadas a Restrição nas Respostas da CNO

Dimensão Agregada: Conteúdo - Fator Preditivo Restrição	
D2CNO	<p><i>Foi pago pelo consorcio ao DIOPE uma parcela, um número muito relevantes, primeiro eu acho que não era devido, que ele alegou, que ele já detalhou sobre isso, que foi pelo esforço que ele demandou quanto do investimento privado. E aí, via de regra o consórcio nunca pagou propina, nunca pagou. No caso do dele foi feito, um contrato de uma empresa dele, com o consorcio, onde ele recebeu em torno de 17 milhões, quando eu fiquei sabendo disso, eu falei: para isso não existe, o consorcio, o contrato não tinha uma justificativa forte, porque você não paga 17 milhões? Era um total de 35 milhões, quando eu interrompi o contrato era 17, eu falei, para com isso, nós vamos pagar de outro jeito. O que aconteceu? Interrompeu esse pagamento para o DIOPE.</i></p> <p><i>MP – Eu queria esclarecer dois pontos, aconteceu alguma vez do sr. não dar encaminhamento do pedido por falta de caixa? Tiveram algumas oportunidades, muitas solicitações e pouco dinheiro.</i></p> <p><i>MP – Mas era a exceção!</i></p>
D3CNO	<p><i>Normalmente a gente atendia. É porque veja bem, uma solicitação dessa, não se faz um pagamento no mercado internacional de 1 milhão de dólares, 2 milhões de dólares, não se faz a transferência, isso você parcela, então eles já saiam e falavam para o interessado final. É 1 milhão, você vai receber 1 de 400 e duas de 300. Em três semanas, cada semana você recebia um valor. Porque não passa mesmo, o Banco não deixa.</i></p> <p><i>Eu pedi ao informalismo, minha questão não era o dinheiro, era o informalismo, vamos tratar este assunto como um extra, uma necessidade, isso não é você ter o prazer de comprar alguém, já estava virando o cara ter o prazer de comprar ohh, isso aí me incomodava.</i></p>
D3CNO	<p><i>MP – Então era o exercício do poder empresarial.</i></p> <p><i>Exercício do poder, falta de formalismo, achando que (bate as mãos, em sentido de não estar se importando), qualquer coisa resolve...</i></p> <p><i>MP – Que era justamente o contrário do que se imaginou no momento que se estruturou esta área? Era isso!</i></p> <p><i>Vamos segurar, vamos falar, vamos pedir aos caras para os caras das obras para segurar, mas ninguém segurava nada não rapaz, na Odebrecht, tem o seguinte, ela tem um sistema de trabalhar que é o seguinte, ela trabalha em parceria, onde você tem um planejamento para dar um determinado resultado, se você der aquele resultado, você ganha tanto, na física, então você quer que o mundo se acabe, você quer atingir aquela meta para você botar no seu bolso o seu milhão.</i></p> <p><i>MP – Os bônus!?</i></p>
D3CNO	<p><i>Os bônus, então fazia qualquer coisa que tivesse que fazer para poder atingir a meta, então você pedir para um cara desse que queria aumentar o faturamento da obra dele, mas que o faturamento da obra dele para aumentar ele tinha que fazer um aditivo e esse aditivo, estava em cima da mesa de alguém que não estava aprovando, ele queria fazer miséria para aprovar esse aditivo. Aumentar a obra e aumentar sua participação.</i></p> <p><i>MP – E ele não se preocupava, ele pessoa Marcelo não se preocupava muito com isso.</i></p> <p><i>Preocupava, muito, mas ele não tinha como segurar! Ao mesmo tempo que ele se preocupava, nas reuniões trimestrais, ela dava corda, mas não para isso.</i></p>

Fonte: Dados da Pesquisa. (JF-Justiça Federal; MP - Ministério Público)

O fragmento de D2CNO mostra a existência de conflitos entre os próprios integrantes das empresas privadas, no caso do relato, trata-se de um reconhecimento ou não de ‘serviços prestados por um operador-intermediário’, nas palavras de D2CNO: “quando eu fiquei sabendo, mandei parar os pagamentos”. Depreende-se da fala que a CNO mantinha liderança sobre os demais agentes dos esquemas de corrupção e tinha capacidade de impor suas vontades sobre os demais atores. A esse trecho associamos a estratégia de *desafiar*, mesmo que os acordo já estivesse em operação.

Para se livrar da supervisão dos Bancos, os valores que eram transferidos eram fracionados. Por exemplo, um pagamento de U\$ 1 milhão era dividido em 3 parcelas, de forma a não chamar atenção do controle do Banco, onde a operação estava sendo

realizada, aqui percebemos mais uma estratégia de *manipulação*. Em outro fragmento, D3CNO aponta que na CNO a prática de corrupção já estava institucionalizada num nível que os indivíduos já sentiam prazer em realizar as atividades (Courtois e Gendron, 2017; Anand e Ashforth, 2004) “...vamos tratar este assunto como um extra, uma necessidade, isso não é o prazer de comprar alguém...” Assim, o exercício prazeroso do poder de ‘comprar’, ‘subornar’, quem tivesse que ser... para atingir os resultados estabelecidos como meta de resultado, associamos a resposta estratégica de ‘*manipulação*’, ‘*cooptação*’.

D3CNO acrescenta que o sistema de remuneração da CNO incentiva os gestores a atingir metas para recebimento de seus prêmios, para isso, não importava que estratégias estavam sendo empregadas, em suas palavras:

“...na Odebrecht tem um planejamento para dar um determinado resultado, se você der aquele resultado, você ganha tanto, na física...”

Esse modelo de remuneração agressivo é reconhecido por D3CNO como um dos fatores que incentivavam práticas irregulares que predominavam na CNO. A resposta estratégica que melhor podemos associar é a de *manipulação*.

4.5.3.3. Identificação das Respostas Estratégicas - CAG

Tabela 35 - Evidências associadas a Consistência nas Respostas da CAG

	Dimensão Agregada: Conteúdo - Fator Preditivo Consistência
D1CAG	<p>JF – Tudo bem. Algum incremento de valor? Nestes aditivos ou na própria obra? No contrato em decorrência destes pagamentos?</p> <p><i>Não o que eu posso dizer que havia é que na ocorrência de algum evento assim, de impacto, havia sempre a boa vontade de negociar. Isso eu posso dizer, talvez, pensando bem, esta era a vantagem se é que eu podia dizer que havia de satisfazer esta demanda.</i></p>
D2CAG	<p>JF – E esses ajustes de preferências entre as empreiteiras, o que esses ajustes significavam?</p> <p><i>Significava que a gente, diante desta lista que eu já expliquei para o sr. como nós detalhamos as empresas marcavam preferências, como a quantidade de obras que tinham eram muito superiores a capacidade das empresas que estavam ali de fazer, tinha condições até de indicar primeira prioridade, segunda prioridade...quarta prioridade, porque as empresas não tinham condições de fazer, porque a primeira lista, doutor, que eu detalhei eu trabalhei isso muito no detalhe, o prazo e o investimento que a Petrobrás tinha colocado, as empresas brasileiras não dariam conta de fazer.</i></p>
D2CAG	<p>JF – E esse pagamento da Zagope Angola, foi feito no final das contas?</p> <p><i>Foi, o D3CAG mandou inclusive, depois que eu tive essa conversa com ele, ele mandou uma cópia de um e-mail que o Presidente da Zagope tinha mandado para ele, dizendo que tinha conseguido fazer o pagamento. O D3CAG mandou até o e-mail para mim, dizendo que tinha conseguido. Logo em seguida eu mandei para ele uma lista de coisas que poderiam ser pagas lá na Zagope, que não eram esse tipo de coisa, por exemplo, nós estávamos importando várias válvulas da China, por exemplo, que passava por uma Trading que a Andrade tem lá, que faz compras internacionais, e aí para ele pagar, no lugar de pagar, porque a gente teria que pagar um percentual para esse Trading para ela, para zerar, fazer um encontro de contas.</i></p>

Fonte: Dados da Pesquisa. (JF-Justiça Federal; MP - Ministério Público)

Inicialmente D1CAG tem dificuldade de elencar os pontos positivos para a CAG em fazer parte do ‘clube’, depois de refletir um pouco chega à conclusão de que a vantagem mais perceptível de se fazer parte do ‘clube’ era ter acesso ‘a boa vontade’ dos gestores da Petrobras para a resolução de divergências que surgiam no decorrer da execução dos contratos, que associamos à resposta *estratégica negociação*.

A estratégia de se estabelecer preferências na execução das obras acabava dando alguma organização para o setor, do contrário as empresas não teriam condições de atender a todas as demandas apresentadas pela Petrobras, que tinham aumentado muito e rapidamente. Esta estratégia foi uma forma de atenuar os ‘riscos’ (que um processo competitivo e transparente traria para as empresas do clube), pois a quantidade de obras era superior a quantidade que as empresas brasileiras tinham condições de executar. Percebe-se, portanto, um alinhamento, uma *aceitação* por parte da CAG com relação ao modelo de operação do clube, que garantiam acesso ao mercado à CAG em troca dos pagamentos irregulares.

O último fragmento mostra um certo nível de inconsistência no modelo adotado pela CAG para operacionalizar o pagamento das comissões, haja vista, serem constantes os desentendimentos entre os próprios gestores da CAG no momento de realizarem a alocação interna dos custos destas operações. Assim, a CAG se via numa posição em que era obrigada a *aceitar* as condições do mercado, porém, apresentava muitas *restrições* internas na operacionalização destes acordos de mercado.

Tabela 36 - Evidências associadas a Restrição nas Respostas da CAG

Dimensão Agregada: Conteúdo - Fator Preditivo Restrição	
	<i>JF - O sr. mencionou aqui no seu depoimento que este custo da propina teria sido inserido no overhead, o sr. pode me explicar o que seria isso, como seria isso?</i>
D1CAG	<i>É, overhead são custos administrativos gerais da empresa que são diluídos, a empresa todo ano estabelecia um percentual que seria para pagar todos os custos indiretos gerais da empresa, esse valor era, era, tinha uma variação, dependendo do cliente, e quando a Andrade começou a trabalhar com a Petrobras, se estabeleceu um valor que de certa forma acomodava, o que se imaginava ser, e que depois se mostrou ser, e veio a entender como é que isso se operava, né!</i>
	<i>JF – Perfeito. Outra obra aqui é o contrato da Andrade Gutierrez-Techint Unidade de Coqueamento Retardado no tratamento de coque no Comperj.</i>
D2CAG	<i>Também foi assim, foi também dentro do, tendo as empresas que cobriam sim, que realmente cobriram, essa aí, também como essas obras mais perto de 2011, foram ficando mais difíceis, essa obra era uma obra, que nos tínhamos uma dificuldade tremenda porque as empresas, sim apresentaram propostas dentro do ranger que nos pedimos, isso aconteceu. Mas começaram a nos agredir, nos rebits. Então eu negocieei durante um período enorme, depois eu saí porque, eu tive um desentendimento com o D1CAG e ele pediu para que eu saísse da negociação. E, eu tinha acompanhando com ele inclusive falando, que tinham empresas dando preços menores que a gente, as empresas convidadas, as empresas que eu tinha acertado, estavam dando preços menores ou seja, mas degingolou, não antes, degingolou nos rebits, chegou a ponto de não fechar, eu cheguei ao ponto de voltar para a Andrade e dizer dentro da empresa que a obra não seria nossa.</i>
	<i>Ele falou, não isso aí foi um acordo que o pessoal do PT procurou o Presidente da AGSA, com uma pressão muito grande, e o Presidente acertou x, 1% se eu não me engano, de todos os contratos da Petrobrás. Eu disse ao doutor D3CAG na hora, como eu disse é meu amigo, tivemos atrito três vezes, essa foi uma das vezes, eu disse assim, na minha conta não vai ser descontado de forma alguma, eu não tratei isso com o conselho, o resultado que eu prometi para o conselho, que esta amarrado o meu dinheiro que eu vou receber no final do ano, não tem isso, eu não aceito essa despesa de forma alguma.</i>
D2CAG	<i>D2CAG – Aí ele falou assim: E o que eu faço?</i> <i>D2CAG – Eu falei para ele, você tira isso aí e lança na despesa que você quiser D3CAG, manda para o Presidente, faça o que você quiser, mais na minha conta de forma alguma, e esse dinheiro saiu da minha conta, não sei o que foi feito, só sei que não ficou na minha conta, então isso foi para despesa política seja aonde for que a empresa fazia contribuições para os partidos, né. Mas saiu da minha conta, isso foi logo quando eu cheguei no Rio de Janeiro, entre 2009 e 2010.</i>
D3CAG	<i>É são dois momentos diferentes, né? Quando o governador o assumiu pediu um adiantamento, de 350 mil reais para ser abatido em obras futuras, isso era uma parte. O outro fato é que a obra da terraplanagem que não tinha nada a ver com este contexto de obras do estado, que onde houve um pedido do Governador, de 1% que se fosse pago 1%, que nós em principio nos recusados a pagar, porque não tinha nenhum entendimento quanto a isso, a obra inclusive foi uma obra ganha numa concorrência muito apertada.</i>
Fonte: Dados da Pesquisa. (JF-Justiça Federal; MP - Ministério Público)	

A CAG se encontra em um nível intermediário na expertise de tratar os pagamentos de propinas, mesmo antes de iniciar suas atividades com a Petrobras, provavelmente por experiência com outras empresas ligadas a governos, fez um provisão para despesas indiretas, de forma que conseguia acomodar as demandas, as exigências de pagamentos que surgiriam. A este trecho associamos a resposta estratégica de *acquiescer* com o ‘*modus operandi*’ do clube por parte da CAG.

D2CAG relata que a partir de 2011 os acordos entre as empresas do clube foram ficando mais difíceis de serem cumpridos, porque, já se percebia uma certa desaceleração no volume de investimentos da Petrobras no setor e as empresas começaram a desrespeitar os acordos de preferências. Assim, neste período prevaleceu a estratégia de *negociar* com os demais agentes, as condições de participação no clube. Em um outro trecho, D2CAG relata um atrito, este no âmbito interno da CAG, foi com relação a alocação de despesas com pagamentos de propinas em seus resultados, que embora tivesse sido acertado pelo presidente da AGSA com o PT, D2CAG não aceitou que parte dos valores afetasse seus resultados de desempenho, porque não havia sido isso que ele combinou como conselho. A situação demonstra mais um tipo de restrição que as empreiteiras enfrentavam para

acomodar os pagamentos irregulares, a estas dificuldades, restrições em lidar com as exigências de pagamentos, eram intraorganizacionais.

O fragmento de D3CAG, relativo a exigência de pagamentos de comissões por parte do governo de RJ, mostra que a CAG não possuía o mesmo status que a CNO no setor, pois, ao lhe ser apresentada uma situação de pagamento não prevista anteriormente a CAG cedeu e efetuou o pagamento, sendo que a CNO de forma diferente, ao ser inquirida a efetuar pagamentos que considerava fora dos padrões já estabelecidos, em geral, conseguia se livrar da despesa, *desafiando* o agente que estava apresentando a conta, no caso da CAG, ocorreu uma tentativa, sem sucesso de negociar as condições de pagamentos de propina e a empresa acabou cedendo, prevalecendo, portanto, a resposta estratégica de *aquiescer*.

4.5.3.4. Identificação das Respostas Estratégicas - OAS

Tabela 37 - Evidências associadas a Consistência e Restrição Respostas da OAS

	Dimensão Agregada: Conteúdo - Fatores Preditivos Consistência e Restrição
	<i>JF – Esses contratos, no âmbito da Petrobrás, no haviam estes acertos de pagamentos de propina, a agentes políticos ou agentes públicos, isso aconteceu uma, duas, três vezes ou era algo que acontecia de maneira constante nestes contratos?</i>
	<i>É isso era constante, embora cada contrato tivesse sua particularidade, em alguns contratos tiveram percentual em cima do valor do contrato.</i>
	<i>JF– E em geral era este percentual de 2%?</i>
DIOAS	<i>Nós assinamos este contrato da Repar em 30/07/2007 num valor aproximado de 2 bilhões e com aditivos, aproximadamente 2.4 bilhões que durou de 2007 e 2012 aproximadamente, o fato é que para fazer os pagamentos das vantagens indevidas, a esses agentes, foi feito todo um instrumento de constituição do consórcio, tinha um aditivo em que se dizia o seguinte, vamos pagar um 0 de liderança, os sócios pagariam um 0 de liderança para a Odebrecht, no valor de no final de 33, 5 milhões. A UTC 20,5 milhões, porque ela tinha 25%, então a somatória destes dois 0's de liderança, finalizaram 54 milhões aproximadamente, esses foram os valores que o consórcio passou para o caixa da Odebrecht e para o caixa da UTC, para atendimento de vantagens indevidas de agentes públicos e políticos, nós imaginávamos quais seriam estes agentes, mas nós não sabíamos, não tivemos conhecimento de avante foi novo, para cada agente público e para cada agente político. Existia um grupo de empresas, 9 empresas, que dominavam as contratações da Petrobrás, no que diz respeito as obras industriais, quando eu digo industriais, são as obras da área de refino, um grupo de 9 empresas. Essas 9 empresas, direcionavam as cartas convites, em cumplicidade com alguns agentes da Petrobrás, diretores da área de abastecimento e da serviços, e nós estávamos fazendo um esforço muito grande para participarmos dessas concorrências e já haviam se passados três anos, onde nós não éramos convidados, para esse tipo de concorrência. Foi aí que nós fizemos uma ação através de D2OAS, ele me cobrava para viabilizar a diretoria que não tinha nenhuma obra nesta área industrial, e ao mesmo tempo nós comentávamos que nós estávamos tendo dificuldades de entrar, por causa do domínio destas 9 empresas, no que diz respeito a essas concorrências</i>

Fonte: Dados da Pesquisa. (JF-Justiça Federal; MP - Ministério Público)

A institucionalização dos pagamentos irregulares é apontada por DIOAS, o que ocorria de diferente entre os contratos eram somente algumas particularidades da forma de viabilizar os pagamentos. No caso do consórcio da Repar, formado por CNO, UTC e OAS, as duas primeiras retiveram um percentual do valor do contrato para viabilizarem os pagamentos das comissões, respectivamente 33,5 M e 20,5 M enquanto a OAS não

teve acesso a nenhum valor, indicando haver uma espécie de hierarquia entre as empresas dentro do consórcio, a despeito de formalmente, UTC e OAS participarem com 25% e 24% do resultado do empreendimento respectivamente. A hierarquia no interior do consórcio se revelou ser decorrente do nível de influência que cada organização possuía, sendo que a CNO a líder, seja pelo tamanho quanto pela experiência e a UTC tendo sua influência reconhecida pela expertise de seu presidente. Assim, relativamente ao fator consistência, restou para a OAS, empresa estreante no clube, apenas *aquiescer* aos encaminhamentos dados pela CNO e UTC.

Outro aspecto relevante é que a OAS, mesmo possuindo todas os certificados exigidos pela Petrobras para participar das licitações das refinarias, enfrentou dificuldades, restrições no acesso aos contratos de refino e por mais de três anos ficou tentando sem sucesso acessar este mercado, que era fechado inicialmente ao grupo de 9 empresas do clube, somente tendo conseguido seus objetivos após incursões políticas de seu presidente junto a agentes políticos influentes à época, inclusive com ameaças de divulgar os esquemas do cartel ao público em geral. Assim, associamos a resposta estratégica de *desafiar* por parte da OAS relativamente ao fator preditivo restrição.

4.5.4. FATOR INSTITUCIONAL CONTROLE

O Fator Institucional Controle descreve os meios pelos quais as pressões são impostas sobre as organizações (Oliver, 1991). Essa autora detalhou este fator institucional em dois fatores preditivos: a *coerção legal* - imposta por regulamentos e pela autoridade governamental; e a *difusão voluntária* – identificada como um processo de pressão exercida entre atores de forma espontânea (DiMaggio e Powell, 1983; Pfeffer e Salancik, 2003).

Quando leis e ordens governamentais apoiam o interesse público, tornam-se mais difíceis de serem enfrentadas pelas organizações, na hipótese de os objetivos organizacionais serem contrários ao interesse público, devido serem claramente percebidas pelas organizações a probabilidade de consequências punitivas, pela não adequação, (Oliver, 1991). Por outro lado, somente a coerção legal, sem o apoio do interesse público, perde consideravelmente sua possibilidade de *'enforcement'*, neste

caso, o cumprimento das determinações passa a depender exclusivamente da capacidade fiscalizadora dos órgãos de controle.

Se a chance de punição é percebida pela organização como elevada, a estratégia escolhida predominantemente será a conformidade com a coerção legal, na medida que a percepção de possibilidade de punição diminui, as organizações passam adotar estratégias que lhes permitam maior autonomia, como a negociação do escopo; até chegar nos casos em que a coerção é percebida como fraca, nesta situação a organizações podem passar a manipular as leis e ordens governamentais (Oliver, 1991).

A partir dos entendimentos acima expostos e adaptando as proposições desenvolvidas por Oliver (1991) para o fator institucional Controle para o campo organizacional que estamos estudando, apresentamos as proposições dos fatores preditivos (i) *Coerção Legal* e (ii) *Difusão Voluntária* como segue:

- *P7 – Quanto menor o grau de coerção legal para adoção de normas atinentes aos modelos de contratações de obras públicas, maior a probabilidade de utilização de estratégias que influenciem a adoção de práticas de ilegalidades corporativas.*
- *P8 – Quanto menor o grau de divulgação (difusão voluntária) das informações sobre contratos públicos, maior a probabilidade de utilização de estratégias que influenciem a adoção de práticas de ilegalidades corporativas.*

A direção da Petrobras, requereu e foi atendida com a edição de um decreto específico para regulamentar e flexibilizar suas condições de contratações, substituindo a obrigatoriedade de seguir as exigências da Lei 8.666/93 integralmente, pois na avaliação dos dirigentes da empresa, a lei possui exigências que restringem a dinâmica e autonomia necessária para sua gestão de forma eficiente. O fato é que a Petrobras passou a seguir para suas contratações, o Decreto nº 2.745/98, que é mais flexível se comparado as exigências da Lei de Licitações e Contratos, o que fragilizou as possibilidades de fiscalização, do controle sobre as atividades da estatal, entre outros aspectos. O decreto, por exemplo, retirou a obrigatoriedade da estatal de manter os registros de suas compras e contratações no portal de Compras do Governo Federal, o *Comprasnet*, sitio eletrônico onde os órgãos da administração pública são obrigados a dar transparência sobre seus gastos e desembolsos.

A estatal procurou evitar as regras e requerimentos institucionais a que os órgãos da administração pública, mesmo a indireta, estão submetidos, visando uma redução da rigidez com a qual era fiscalizada pelos órgãos de controle (uma espécie de relaxamento das regras formais).

Outro procedimento utilizado foi se apropriar da credibilidade dos seus procedimentos técnicos de contratação, para ocultar atos de gestão não autorizados. Na prática todo o processo formal de contratação serviu para aparentar conformidade, dando aparência de legitimidade a seus processos de compras e contratações fraudulentos. Mesmo após todo o esquema já ter sido descoberto, D2PTR ao ser perguntado sobre o sistema de controle interno para a contratação e execução das obras da Petrobras, demonstra considera-lo robusto e adequado, como pode ser observado em suas considerações:

" Olha, são muitas pessoas, eu assim, até fácil de fazer, pega um contrato, um único contrato, pega toda a documentação do contrato até ele ser aprovado na diretoria executiva, aí vai ficar claro, porque acontecem com todos eles, tem a comissão de licitação, que tem o coordenador, com a participação da área de negócios, né?! No caso do abastecimento, o representante do abastecimento, no caso do EP. Depois que licitar a comissão tem que fazer um relatório, o relatório vai para o jurídico, vai para o financeiro, vai para um monte de, vai para várias áreas da companhia para ser aprovado. Tem um check list sobre as condições do contrato, aí vai para o gerente geral, que encaminhava para mim, no caso gerente executivo, que verificava se esses pareceres estavam corretos, apontando que o contrato estava correto, verificava, vamos dizer, se todas condições tinham sido atendidas aí é que seguia para a diretoria executiva. Na diretoria executiva, ele era distribuído para todos os gabinetes, todos os gabinetes distribuía para os seus assistentes, que faziam as análises e as considerações, uma vez tendo sido tudo atendido para todos os gabinetes aí sim ele era encaminhado para a pauta, né?! E aí ele era aprovado. Então é o envolvimento da companhia toda."

De fato, pode ser observado a existência formal de um fluxo de procedimento que em tese deveriam ser suficientes para garantirem o atendimento da licitude destas contratações, porém, a despeito de todo este aparato, as irregularidades ocorreram. Adicionalmente, este aparato de controle foi utilizado como mecanismo para dar a impressão de licitude dos atos praticados.

Além da coerção legal, as pressões institucionais também podem ser exercidas via difusão voluntária. No caso em análise, a prática que se institucionalizou foi a corrupção, que se difundiu voluntariamente no campo organizacional das contratações públicas, em especial na estatal Petrobras, não há dúvida sobre a conformidade e aceitação das empresas participantes sobre a prática, a corrupção se mostrou consistente com as expectativas organizacionais, sendo preferida ao caminho formal regulamentado pelas

licitações públicas, com transparência no processo de aquisição de bens. As contratações efetuadas com atos ilegais, cometidos em segredo, se difundiram com rapidez no setor de obras públicas, por estarem alinhadas com os interesses de políticos poderosos que controlavam de fato a máquina pública, sendo o caso da Petrobras um exemplo, entre vários outros na Administração Pública, que beneficiou os empresários da construção pesada.

Oliver (1991) aponta que quanto mais amplamente difundida uma prática ou expectativa institucional, maior a probabilidade de que a organização irá aceitar estas expectativas e da mesma forma, quanto menos espalhada o conjunto de valores, práticas, ou expectativas, maior a probabilidade de que a organização irá resistir as mesmas. Assim, temos uma aparente contradição com as previsões de Oliver (1991), pois, a corrupção se difunde no sigilo, no caso específico, somente os executivos da alta direção das construtoras e da estatal tinham conhecimento das práticas, as organizações não se envolviam como um todo nestas atividades ilícitas que, portanto, não eram amplamente difundidas no interior das organizações.

Os esquemas corruptos eram mantidos por agentes tão poderosos que mesmo com a ação de órgãos de controle externo, nas suas auditorias de fiscalização, detectando e indiciando as organizações por suspeitas de superfaturamento e conluio, encaminhando pareceres recomendando a paralização de algumas obras da estatal, os envolvidos conseguiram reverter politicamente as recomendações do Tribunal de Contas, por meio de ações de *lobby* junto à Câmara dos Deputados e, em algumas oportunidades envolvendo o próprio Presidente da República à época, ciente ou não das ilegalidades, para intervir a favor das empresas junto a Petrobras.

Embora as construtoras possuam estrutura organizacional formal semelhantes, como apresentado no item 3.2.2, o que está em conformidade com os achado de Fligstein (2001) e DiMaggio e Powell (1983), que apontaram que empresas adotam estruturas multidivisionais quando os competidores usam estas formas de estrutura, que também são consistentes com as explicações do isomorfismo mimético. Verifica-se que as construtoras que cometeram ilegalidades nos processos de compras e contratação com a Petrobras, possuíam seus próprios '*modus operandi*' com relação ao assunto corrupção, as falas dos delatores revelam que a operacionalização das práticas de corrupção não eram compartilhadas, caracterizando uma 'difusão sigilosa', como exemplo, citamos a fala do delator D2CCC ao ser questionado sobre o tema:

“Isso era um assunto que não se comentava, nem mesmo nos casos de consórcios, cada empresa tinha sua maneira de resolver”.

Independentemente de compartilhamento da prática, as empresas foram capazes de implementar, cada uma a seu modo, o esquema de corrupção. A prática acabou se ‘legitimando’ no interior destas organizações e no campo organizacional, o que indica a existência de consistência entre a prática de corrupção e os objetivos organizacionais das empresas envolvidas.

As construtoras possuíam alguns agentes que poderiam/deveriam ter dificultado este tipo de operação nas empresas, áreas como o Conselho de Administração, auditorias externas, o controle interno, o *compliance* das companhias etc. O fato é que nos depoimentos colhidos dos colaboradores, não foi possível identificar evidências dos gestores envolvidos terem encontrado grandes dificuldades para implementarem os esquemas de pagamentos ilícitos, ao contrário, em diversas situações contavam com a colaboração ou orientação destas áreas em como proceder, visando minimizarem os riscos de serem descobertos. Portanto, se não existia a liderança das áreas corporativas no cometimento de crimes, existia no mínimo a conivência, como pode ser verificado nos fragmentos dos depoimentos. É o que será detalhado a seguir para cada uma das empresas:

4.5.4.1. Identificação das Respostas Estratégicas - CCC

Tabela 38 - Evidências associadas a Coerção nas Respostas da CCC

Dimensão Agregada: Controle - Fator Preditivo Coerção	
	<i>JF – Depois que o sr. Alberto Youssef foi preso, em março de 2014, foi feito alguma coisa dentro da empresa, alguma iniciativa da empresa de apurar estes fatos, de elucidar o que tinha acontecido?</i>
D1CCC	<i>É eu era o presidente, então quero dizer até tomamos algumas atitudes de complice sobre isso aí, mas assim, não havia como elucidar tudo porque seria eu mesmo o responsável aí, porque vários destes atos foram por mim aprovados, aí né?</i>
	<i>Ah...tirando o pânico do primeiro momento que...nós vemos envolvidos numa situação que não...como essa. A empresa já possui, ela já</i>
D2CCC	<i>vinha intensificando a algum tempo, os processos de complice, esses processos foram intensificados com certeza, até porque é natural, só que é um complice de processos, né! E não de grandes atividades, até porque elas não nem de conhecimento são...</i>
	<i>JM – Então ninguém dentro da empresa se preocupou em responsabilizar o sr.?</i>
	<i>Durante aquele período não, depois do evento de novembro da nossa...a gente ficou...eu fiquei sem comunicação e hoje ainda continuo sem muita informação do que está ocorrendo lá internamente.</i>
	<i>JF - Sim, mas por exemplo, o sr., o sr. Dalton foram chamados no Conselho de Administração ou foi feito alguma auditoria interna?</i>
D2CCC	<i>Não, eu até tenho um desconforto, porque no ano de 2014 eu participei de uma única reunião do Conselho de Administração no mês de fevereiro, dali para frente, eu não fui chamado a nenhuma reunião do Conselho de Administração.</i>

Fonte: Dados da Pesquisa. (JF-Justiça Federal; MP - Ministério Público)

As informações de D1CCC são elucidativas, elas revelam o nível de envolvimento das empresas com os esquemas e corrupção, em que, os atores que teriam a responsabilidade/competência para apurar irregularidades nas organizações, eram os principais envolvidos nela. Essa é uma característica importante da forma que foi

institucionalizada as práticas ilícitas nas empresas, com o aval e participação direta do alto escalão da sua administração. Outra característica perceptível é a de não conhecimento da organização como um todo, conforme D2CCC “...até porque elas não nem de conhecimento são...”.

No fragmento de D2CCC transparece outra característica da reação e da forma como as empresas envolvidas responderam a descoberta das práticas ilícitas, procurando ao máximo se desvincularem dos agentes envolvidos, procurando dar a aparência de que as ilegalidades não eram uma prática da organização e sim dos gestores envolvidos.

“...eu fiquei sem comunicação e hoje ainda continuo sem muita informação do que está ocorrendo lá internamente”.

Os fragmentos demonstram a adoção de uma estratégia de individualização da prática ao invés de trata-la como um processo da organização, como se a culpa fosse dos indivíduos e não da organização. Podemos assim, indicar a adoção da estratégia de *esquivar-se* dos envolvidos, não reconhecendo organizacionalmente as irregularidades que cometeram.

Tabela 39 - Evidências associadas a Difusão nas Respostas da CCC

Dimensão Agregada: Controle - Fator Preditivo Difusão	
	<i>MP – Certo. E como se dava, depois de estabelecido as prioridades, pelas empreiteiras representadas nestas reuniões, para dividir as obras, isso era feito um sorteio? Como funcionava?</i>
D1CCC	<i>Não em geral, né. As empresas manifestavam seus interesses e como tinha essas reuniões era exatamente para respeitar e atender esses interesses, então as empresas iam se ajustando, né! Quero dizer, novamente eu posso falar da Camargo, como nós tínhamos tido contratos na RENEST, nós já não tínhamos como prioridade o Comperj e respeitávamos isso porque fazia parte do entendimento, então nos manifestávamos algum interesse nestes casos do Comperj, como se manifestou e esse contrato era até um pouco mais para frente do que as licitações que já estavam em andamento, né? E as empresas buscavam este entendimento, se houvesse algum caso, no limite de você não ter nenhum ajuste possível até sorteio chegou acontecer né? Mas isso não era a prática usual, a prática usual era tentar, e era exatamente por isso que tinham estas reuniões, fazer com que houvessem uma harmonia para que as empresas pudessem ser atendidas.</i>
D1CCC	<i>MP – E em relação as propostas chamadas coberturas, o sr. saberia dizer se isso existia? Formação de propostas, não comerciais, não competitivas?</i> <i>Sim, existia, as empresas acabavam sendo definidas quais seriam as que iriam vencer, seja individualmente ou em consorcio, e a partir daí essa empresa era responsável por fazer a precificação dela e daí chegar ao valor e eram combinado com as outras empresas que fariam estas propostas de cobertura.</i>
	<i>MP – E de que forma isso era feito de forma que as outras soubessem que o valor a ser apresentado não fosse prejudicar aquela escolhida dentro do grupo?</i> <i>Olha que eu me recordo, cada caso era um caso, tinha empresas que elas informavam para as áreas apenas as propostas de cobertura, ou seja, qual deveria ser essa proposta de cobertura, agora a empresa que era definida como vencedora estabelecia qual era o valor, que as outras deveriam entrar abaixo, quero dizer, aí isso ficava a critério de cada empresa como é que ela resolvia isso.</i>
D1CCC	<i>MS – Como é que a Camargo tratava estes valores da propina? Como é que ela arcava com esses valores? Isto era tratado como custos dentro da empresa?</i> <i>Sim, isso era um custo do projeto, no contrato da Sanco, isso era um contrato pago totalmente dentro do projeto, isso era pago dentro da RENEST legalmente, e era um custo que tinha diretamente. É no caso do DIOPE, tiveram alguns casos de consultoria que era custo depois era lançados no projeto, eram pagos, mas também era custo, era tratado como custo.</i>
D2CCC	<i>...E aí foi feito um aditivo a esse contrato com 30 parcelas de 100 cem mil reais. E a Camargo começou a pagar isso, só que quando chegou em dezembro de 2013, como esse contrato era relativo a contratos de propinas de nossas obras, esse valor era abatido do resultado, abatido do resultado não, era apropriado o custo na obra, ne. Isso não...</i>
D2CCC	<i>JF - A companhia, ela tem regulamentos que preveem esta situação especifica de pagamento de propina a agente público, por algum empregado?</i> <i>Ela tem um código de ética, mas que é um pouco amplo no que tange a esse tipo de coisa, penalizações e assim eu enxergo uma dificuldade, aí sem saber exatamente onde pontuar da empresa buscar qualquer tipo de responsabilização, porque, eu volto a repetir, eu herdei uma situação de, eu dei continuidade a algo que já existia...então, assim eu posso ter sido um veículo de transição, mas não um veículo de implantação.</i>

Fonte: Dados da Pesquisa. (JF-Justiça Federal; MP - Ministério Público)

Segundo D1CCC nas reuniões de distribuição das obras os participantes procuravam ao máximo harmonizar os interesses das empresas, respeitando a preferência de atuação de cada uma, estes entendimentos facilitavam a continuidade e ampliação das práticas. Após acertado no clube qual projeto seria da empresa, cada uma possuía seu próprio ‘modus operandi’ para fazer que o combinado fosse executado, estabelecendo valores de proposta de cobertura e negociando as demais estratégias para garantir a concretização das ações ilícitas.

No caso da CCC os gastos com a implementação das atividades ilícitas eram apropriados ‘normalmente’ nos custos das obras, eram ‘pagos legalmente’ como parte de contratos regulares ou com a contratação de consultorias fictícias, que também eram contabilizados e passavam pelos controles da empresa. Segundo D2CCC, embora a empresa possua um código de ética, ‘ele é amplo no que tange a questão de responsabilização de empregados’. As táticas reveladas são típicas da resposta estratégia de *manipulação*.

4.5.4.2. Identificação das Respostas Estratégicas - CNO

Tabela 40 - Evidências associadas a Coerção nas Respostas da CNO

Dimensão Agregada: Controle - Fator Preditivo Coerção	
D1CNO	<p><i>JF – E esses pagamentos eles eram feitos, o sr. já mencionou, já adiantou, através de contas no exterior? Eh, tem eu acho, tem questões de contas no exterior, mas basicamente eu acho que deveriam ter sido todas através de doleiros, mas aí a gente acabou descobrindo, porque aí o pessoal meteu os pés pelas mãos, que começaram a fazer também através de offshore em que a empresa era BO, o que não deveria ter acontecido, mas aí poderia ser diretamente em contas no exterior, como poderia ser também via doleiros em cash no Brasil. Acho que tinha os dois casos.</i></p> <p><i>JF – Mesmo o pagamento em espécie no Brasil, envolvia então uma operação lá fora também? Em geral exigia, porque em geral o doleiro recebia o dinheiro nosso lá fora e mandava para o Brasil, tinha casos que ocorreram que não deveriam ter ocorrido, que são muito raros, eu acho que se ocorreu foi por indisciplina, ou por alguma razão muito específica, de casos em que se fazia contratos, ou uso de contratos aqui no Brasil para pagar, mas em geral deveria ser via conta no exterior, ou via doleiros que pagavam em dinheiro em espécie aqui no Brasil.</i></p>
D3CNO	<p><i>MP – Certo. O Sr. aceitou prontamente este convite? Não, eu em princípio neguei, cheguei a dizer a DICNO que eu não aceitaria este convite, e ele me disse que este era um convite irrecusável, que eu não tinha opção de recusar, e eu disse a ele que então não era um convite que era uma intimação, e ele chegou a me dizer perguntando qual era a diferença? A diferença é que um ultimato sai muito mais caro, e ele me disse que não se preocupasse com isso, que isso era uma questão de acerto entre eu e ele.</i></p> <p><i>É isto aqui, ele está me dizendo assim, que ele já tinha conversado com os líderes empresariais, para que estas pessoas tivessem mais seletividade. Acho que o pessoal, pessoal são estes líderes, já entenderam a necessidade da seletividade.</i></p> <p><i>MP – Por que em 2014 especificamente? Por que assim, oh, naquela planilha que o sr. apresentou, 2006 – 60 milhões, 2007 – 70 milhões, 2008 – 120 milhões, 2009 – 260 milhões, 2010 – 420 milhões, vai subindo absurdamente, até em 2012/2013 cerca de 730 milhões de dólares, né, em pagamentos, 2014 cai para 415 milhões.</i></p>
D3CNO	<p><i>Sabe porque, porque eu já estava de saco cheio de falar, e aí eu pressionei, nos outros anos eu falava, falava que estava preocupado, olha o número, estava preocupado, muita gente participando deste assunto nas obras, e ele falava com o líderes empresariais, mas não com a mesma veemência que deu em 2014, por neste eu fui na sala dele e pressionei ele. Eu digo, não dá cara, não dá, vai chegar em quanto? Estamos em 450 vai chegar a quanto isso?</i></p> <p><i>Aí eu chamei a atenção dele, talvez eu tenha sido o responsável por não ter feito isso em 2012, talvez se eu chamasse a atenção dele veemente em 2012, não tivesse acontecido o repeteco em 2013, mas meu amigo, o presidente e dono da empresa é ele e não eu.</i></p> <p><i>MP – Esse caixa 2, como é que funcionava, o sr. sabe? Pelo que o sr. conhece? Como ele gerava?</i></p>
D3CNO	<p><i>MP – É! Não tenho esse conhecimento, porque era ele que fazia. E o DICNO tinha uma preocupação muito grande de que as áreas não se imiscuissem, quem gera é quem gera, quem paga é quem paga.</i></p>

Fonte: Dados da Pesquisa. (JF-Justiça Federal; MP - Ministério Público)

Da mesma forma que D3CNO, D1CNO aponta que no caso da CNO os pagamentos eram feitos majoritariamente em contas no exterior em *offshore* ou via doleiros que recebiam dólares da CNO no exterior e entregam reais em espécie no Brasil para os destinatários, assim, o uso de contratos fictícios eram de uso excepcional, demonstrando que a CNO possuía um esquema de efetivação dos pagamentos ilícitos mais sofisticados do que as demais empresas do clube, revelando uma forte estratégia de *manipulação*.

O responsável pelo SOE-CNO relata que não assumiu as ‘operações estruturadas’ da CNO espontaneamente e sim sob pressão, em suas palavras ele foi ‘intimidado’ a aceitar esta incumbência. D3CNO relata sua preocupação com uma escalada absurda nos valores pagos em propina que saíram de USD 60 M em 2006 para incríveis USD 730 M em 2013, ano que atingiu o pico de pagamentos ilícitos. D3CNO sempre se preocupou com a quantidade elevada de valores e de pessoas envolvidas com esse assunto na CNO, porém, como relatado, não era quem tomava as decisões finais de como a operação deveria funcionar, o que era decidido por D1CNO. D3CNO informa desconhecer, pelo menos em detalhes como a CNO gerava dos recursos que sua área, a SOE, utilizava para realizar os pagamentos.

“Existia uma preocupação muito grande de D1CNO para que as áreas não se imiscuissem, quem gera é quem gera, quem paga é quem paga”.

Uma evidência do alto grau de institucionalização das irregularidades e principalmente da certeza de impunidade por parte da CNO, devido suas forte e privilegiadas relações com os detentores do poder ficou caracterizada, quando ocorreram a apreensão de smartphones dos envolvidos e entre outras orientações de enfrentamento, de *desafio* às investigações, os seguintes trechos foram capturados no smartphone de D1CNO:

“D2CNO/D4CNO: não movimentar nada e reembolsaremos tudo e asseguraremos a família. Vamos segurar até o fim.”

“Higienizar apetrechos D2CNO e D4CNO.”

“Afinal o que tem contra D4CNO e D2CNO? Risco Swiss? E EUA?”

Percebe-se que a Odebrecht levou estas práticas para África e para a América do Sul inteira, América Latina inteira, ou seja, essa reprodução que transcendia o ambiente organizacional, o campo organizacional brasileiro, aonde ela estava, esse era o seu *modus*

operandi, independentemente do país. Portanto, no caso da Odebrecht é possível fazer esta correlação de que, onde ela estava, este padrão existia, de *manipulação*, então, a expectativa dela era se tornar uma empresa global utilizando estes mecanismos, coerção e difusão.

Tabela 41 - Evidências associadas a Difusão nas Respostas da CNO

Dimensão Agregada: Controle - Fator Preditivo Difusão	
	<p>JF – O que que o sr. quer dizer com centro de resultados? Seria de alguma empresa do grupo ou ainda dentro da empresa? <i>Não é vamos dizer o seguinte, Centro de Custo e quando você não tem uma receita. Todo lugar que você tem uma receita e um custo esse é o seu centro de resultado, então basicamente empresa a gente chamava de pequenas empresas, então muitas vezes, por exemplo, se alguém que queria fazer um pagamento não contabilizado, ele tinha que achar um centro de resultados com caixa positivo para fazer isso. Ou pedir uma autorização para abrir um programa, para abrir um centro de resultados novo, ou para o usar o negócio quando era não negativo.</i></p>
D1CNO	<p>JF– Mas como é que funcionava dentro do sistema de prestação, porque a geração de recursos era buscada lá fora né? E aqui o pagamento era feito em relação ao projeto no Brasil, como é que fazia aquelas compensações? <i>É adicionava no sistema de contas gerencial, não entrava na contabilidade oficial é, ou seja, na hora que a pessoa pedia o pagamento, e passava para o pessoal da área financeira receber a informação que havia sido feito um pedido de pagamento não contabilizado, e alocava gerencialmente. No caso o seguinte, quem gerava o recurso tinha o benefício fiscal da geração, e portanto a base de resultados a qual ele era avaliado era afetado positivamente, quem usava o recurso, tinha que pagar o custo da geração, e a base de resultado era afetada é, então os resultados gerenciais, basicamente, todos aqueles resultados, que circulavam dentro da organização, já continham é naqueles números, a alocação gerencial dos pagamentos não contabilizados</i></p>
D1CNO	<p>JM– E quem estruturou essa forma de pagamento, de por exemplo, fazer o pagamento lá fora ou fazer pagamento aqui via doleiro? Como é que isso foi planejado? <i>Isso eu já não conheço, quando eu entrei na empresa, isso aí já existia, eu entrei na empresa em 92, quero dizer, esse modelo já existia, com os doleiros. O que para mim, eu acho que ficou evidente, é que talvez algumas estruturas, é feitas pela equipe do D3CNO, e eu não sei com a orientação de quem, eu não sei porque que ele fez isso na equipe, não faziam parte da orientação original, mas o modelo, de pagamento via doleiro, isso vem desde a década de 90. Eu não diria que foi uma pessoa, eu diria que foi uma evolução que o pessoal foi fazendo para tirar a questão do risco fiscal. A gente tinha muita preocupação ... que o pessoal da área corporativa da empresa não se envolver com a parte de distribuição. A distribuição caberia a cada empresário assumir a sua responsabilidade pelo que está pedindo, então isso vem desde a década de 90 e coincidiu muito com aquele processo que teve com a questão do, a questão da crise dos anos do orçamento na crise de 92, então, foi desde aí este modelo existente.</i></p>
D1CNO	<p>JF – Não eu estou falando, se havia uma compensação do valor, da empresa x com o de outra, ele podia fazer esse pagamento porque ele tinha um resultado positivo naquela obra. <i>Ele podia, na verdade é o seguinte, quando a equipe, a geração era muito distribuída, e quem gerava tinha um foco fiscal, tinha a preocupação em fazer isso em países que, até usando offshore em países que a questão fiscal não era crime, essa questão de geração era de amplo conhecimento da empresa, porque a gente focava em alguma poucas obras e contratos no exterior. Aí você gerava e colocava esse dinheiro em offshore, os empresários, que basicamente todo empresário tinha centro de resultado, que tinha uma empresa, tinha contratos, tinha uma obra, ele podia pedir pagamentos não contabilizados.</i></p>
D1CNO	<p>JF – E esses pagamentos feitos por esse departamento de operações estruturadas, ele não era contabilizado então? <i>Eles eram gerencialmente, gerencialmente alocados, mas não entravam na contabilidade oficial.</i></p> <p>JF – Não entravam na contabilidade oficial. <i>Quero dizer acabavam entrando, através da maneira de geração, mas não eram da maneira normal.</i></p>
D2CNO	<p>SM – Neste caso, desse consorcio TUC por que foi pago? Teve contrapartida ou não? Como foi isso? <i>Doutor veja bem, é o esquema do pedágio para mim, que era uma coisa institucionalizada, até porque é o seguinte, a Petrobrás não teria outra opção a não ser contratar a gente, porque a obra não partiria e a gente já tinha toda a engenharia, e todo o projeto pronto e caímos não no 1%, que foi 30 + 30 que o contrato era em torno de 3,5 bilhões.</i></p> <p>SM – Mas houve alguma conversa com os agentes, olha vocês vão pagar porque, nós vamos fazer negociação direta. <i>Doutor, não por ser negociação direta, é porque tinha que pagar, tinha que pagar, pagamos, aí entrava o...também já estava aí na transição, o D2PTR já trabalhava na Sete, embora tivesse alguma influência, e ali Doutor, caiu pagou, independente de onde veio a demanda, negociou ou não, em raríssimas exceções em que nós não pagamos, que era obras offshore, o resto pagava.</i></p>
D3CNO	<p><i>Assim montamos já os dois primeiros braços, o Fulano de Tal assumiu a tesouraria, e o Ciclano eu coloquei ele como uma pessoa de pagamentos especiais, nesse mercado internacional, com essa nova criação de complice, nos Bancos, se você não fizer uma coisa muito bem feita, pagamentos elevados, então as vezes tinham pagamentos de 5 milhões, 8 milhões, 10 milhões e era obrigado estruturar alguma coisa, um contrato, fundos de aplicações, que aplicava e depois transferia o fundo para a pessoa interessada.</i></p>
D3CNO	<p>MP – Eu sei que provavelmente deve haver um cem número de operações sendo feitas para transferir esses recursos né? Mas tinha operação que era mais frequente em ser usada de transferência de recurso de uma offshore para outra offshore, das offshore controladas pela Odebrecht? Tinha, tinha, tinha um detalhe que a gente fez, porque facilitava a transferência dos recursos, então, por exemplo, onde estava offshore nossa do banco X, tinha offshore nossa..., então o doleiro abria uma offshore dele neste mesmo banco, porque a Odebrecht poderia transferir recursos dessa offshore que ele tinha lá, de outro banco para essa offshore, porque era dele para ele mesmo, e dentro do banco, ou seja um book transfer, você transferia para as contas do doleiro, e depois o doleiro transferia dessa conta dele para outro banco.</p> <p>MP – Mas eles não exigiam contrato? Um documento, uma formalização? <i>As vezes pediam contrato, o contrato era feito.</i></p> <p>MP – Que tipo de contrato era feito? <i>Contrato de prestação de serviços, contratos de benfeitorias entre uma empresa e outra, as vezes mais rebuscados, as vezes mais simples, depende da exigência do complice do Banco.</i></p>

Fonte: Dados da Pesquisa. (JF-Justiça Federal; MP - Ministério Público)

As explicações de como se operacionalizava os pagamentos na CNO demonstram simultaneamente o uso de conceitos de contabilidade gerencial, uso de centro de custos, centro de resultados, controle de saldos com a necessidade de uma fonte de recursos com saldo positivo para se autorizar novos pagamentos. Portanto, controle sob estas liberações e paralelamente a preocupação de não se misturar os controles paralelos com a contabilidade oficial, o que foi aprendido com as experiências anteriores que a empresa já havia passado, como exemplificado por D1CNO com o caso dos Anões do Orçamento em 1992. Nas últimas considerações sobre o sistema de alocação, D1CNO indica que, os pagamentos eram gerencialmente alocados, porém, não entravam na contabilidade oficial, depois, aponta que eles acabam entrando pelo modo de geração, porém, não da forma normal.

A institucionalização dos pagamentos chegou num nível que, segundo D2CNO, independentemente de o resultado da licitação ter sido combinado ou não, o pagamento da propina iria ocorrer, salvo, raríssimas exceções, “*caiu pagou, independentemente de onde veio a demanda*”.

D3CNO demonstra o envolvimento de profissionais da área financeira na preparação de documentos frios para ludibriar entre outros, o *compliance* de bancos. Uma estratégia recorrente que a CNO utilizava era a de manter conta nos mesmos locais que os doleiros parceiros tinham contas, o que facilitava as transferências mais frequentes.

“*Quando o compliance dos bancos exigia algum contrato, o contrato era feito, uns mais simples outros mais rebuscados*”.

Os fragmentos revelam o elevado nível de participação e de técnicas administrativas para dar a aparência de legalidade aos pagamentos ilícitos, um alto grau de utilização da estratégia de *manipulação* dos documentos e contratos de uma forma geral.

4.5.4.3. Identificação das Respostas Estratégicas - CAG

Tabela 42 - Evidências associadas a Coerção nas Respostas da CAG

Dimensão Agregada: Controle - Fator Preditivo Coerção	
D1CAG	<p><i>JF – O sr. mencionou a pouco que o sr. teria recebido recados de pedidos de atrasos nestes pagamentos, que tipo de recado o sr. recebeu? É nervosismo por parte do DIPTR, falta de...transmitidos pelo Sr. x (intermediário da operacionalização), é quando conseguia falar com o DIPTR sentia assim muita insatisfação e... mas não mais do que isso. Sei que até ouvi de meus colegas que mais tarde estes recados ficaram mais contundentes, mas com relação a mim eu não posso falar mais do que isso.</i></p>
D2CAG	<p><i>JF – Então o sr. não sabia que os pagamentos eram para satisfazer propinas?</i> <i>Fiquei sabendo nesta reunião que eu tive com ele, quando foi passado para mim o contrato e ele me falou que parte do contrato ele fazia pagamentos para o DIPTR.</i></p>
D2CAG	<p><i>Nós tivemos vários atritos assim, mas eu nunca, no geral, foram pontuais, q uando eu sabia que estava acontecendo uma pressão, principalmente, perto das eleições, era terrível essa pressão . (Atrito aqui é com o Diretor da área Comercial D1CAG - por divergencia no trato com as relações com os agentes da Petrobrás).</i></p>
D2CAG	<p><i>Não, eu não tinha, o que eu sabia do que estava acontecendo, eu sabia por comentário geral, eu não tinha é interferência, porque as áreas eram separadas, orçamentos totalmente separados, e o D1CAG sabia, eu cheguei a conversar com ele, da minha revolta de ter que fazer algum pagamento neste sentido, eu era totalmente de acor..não era de acordo com isso! Então assim, é eu não sabia detalhe por que isso era um planejamento da área comercial, a gente ia pelo PO, que um plano anual, meu e o dele, ele tinha orçamento, então eu não...</i></p>
D3CAG	<p><i>Defesa RJ – Eu não sei bem se foi o sr. ou o sr. x que disseram que pagaram propina em moeda estrangeira, como a moeda dos países europeus, porque tinha nota de 500 euros, e que fazia de pequeno, não faziam grandes volumes, esses pagamentos, porque era em euros. Como é que a Andrade Gutierrez contabilizava e atuava dessa forma? Para comprar essa moeda?</i> <i>Esse detalhe de como é que era feito, o Diretor Financeiro é que cuidava desse assunto.</i> <i>Sabia, mas não tinha detalhes...</i> <i>Defesa RJ – Que era infinitamente inferior ao que se comprava em moeda estrangeira para sua empresa.</i> <i>Doutor esse aí é um assunto que o sr. está dizendo.</i> <i>Defesa RJ– Perfeito, o sr. nos poderia dizer é como se alimentava esse caixa 2?</i> <i>É isso era feito através de cada diretoria que cuidava do seu assunto junto com diretor financeiro , tinham as empresas com que faziam a relação, para a liberação de caixa 2 para caixa da empresa.</i> <i>Defesa RJ – Então, diversas diretorias, geriam diversos contratos, que nesta diversidade de contratos, geravam recursos que alimentavam esse caixa 2, do qual depois se pagava propina, é isso?</i> <i>Sim.</i> <i>Defesa RJ – No caso de compras de moedas estrangeiras era desse caixa 2 que se fazia?</i> <i>É o diretor financeiro é que operacionalizava. Se ele comprava moeda, ou se era através de um faturamento de uma empresa para esse fim, essa era uma relação direta do diretor financeiro com o diretor da obra que tinha esse compromisso.</i> <i>Defesa RJ – Agora, é para alimentar esse caixa 2 pelo que eu tenho lido aqui, parece que se simulavam contratos , é isso? Então a forma de se contabilizar esse caixa dois era mediante a criação de gastos , é isso?</i> <i>É isso.</i> <i>Defesa RJ – Estes gastos estavam vinculados a contabilidade da empresa Andrade Gutierrez, é isso?</i> <i>É isso.</i> <i>Defesa RJ – Então eu posso dizer que a propina saía das contas da Andrade Gutierrez?</i> <i>Saiam da Andrade Gutierrez.</i></p>

Fonte: Dados da Pesquisa. (JF-Justiça Federal; MP - Ministério Público)

A relação dos administradores da CAG, com os diretores da Petrobras e seus intermediários, no tratamento das questões do pagamento de propinas, possui um histórico de atritos e de cobranças com uma certa contundência por parte dos beneficiários. O fato da CAG possuir dificuldades para operacionalizar estes pagamentos, gerava ‘insatisfação’ e, conseqüentemente, menor interesse em atender as necessidades da CAG no que dependesse dos gestores da Petrobras. Nos relatos dos depoimentos percebe-se a utilização *de estratégias de esquivar-se* de compromissos assumidos, tanto por parte da CAG quanto da Petrobras.

Além das dificuldades junto a Petrobras, entre os diretores das áreas comercial e de operações industriais da CAG, também surgiram desentendimentos com relação a forma de tratar das propinas, a ponto de um diretor comercial ser deslocado para uma área de menor relevância na CAG, em decorrência dos desentendimentos.

A geração de recursos para cobrir os gastos com pagamentos de propinas, era operacionalizada diretamente pela diretoria de finanças que comprava moeda estrangeira, com recursos provenientes de contratos falsos para geração de caixa dois. Estas operações se misturavam com a contabilização de contratos regulares, revelando uma estratégia de *manipulação* dos sistemas de contabilidade e controle da organização. Analisando de forma conjunta as dificuldades e as soluções adotadas pela CAG para realizar e *controlar* os pagamentos ilícitos é possível apontar uma estratégia *negociada* na ‘gestão’ interna destas atividades, seja junto aos operadores ou demandantes dos recursos.

Tabela 43 - Evidências associadas a Difusão nas Respostas da CAG

Dimensão Agregada: Controle - Fator Preditivo Difusão	
	<i>JF – Como que o dinheiro, como que esses valores, eram repassados?</i>
D1CAG	<i>É no primeiro evento, é uma parte disso era feita num contrato, com a Rio Marine que era uma empresa do sr. x, e a outra parte era feita no exterior por uma empresa que ele indicava. E aí eu consultava a área financeira da empresa que me indicava, me dava orientação, olha este pode ser feito neste lugar, não deve ser feito naquele, aí era uma questão operacional da área financeira da empresa, eu simplesmente...</i>
D1CAG	<i>Não teve transferência em dinheiro também! Teve transferência em dinheiro também mas é que sei lá, 80% foi feito via transferências bancárias usando contratos falsos.</i>
D1CAG	<i>JM – Depois tem também aqui na denúncia de uma transferência de 6 milhões, quase 6 milhões e 500 mil dólares da Pad Corporation. A Pad Corporation pela Zagope Angola.</i>
	<i>Sim, foi um dos dois contratos que nós fizemos no exterior, no qual eu tive envolvimento.</i>
	<i>JF – Mas então o sr. sabia que o D1CAG, com o orçamento dele estaria pagando propina?</i>
	<i>A gente ouvia, ele nunca falou detalhe, o D1CAG era muito na dele, nunca falou detalhe de como era, mas eu ouvia dos dele e das pessoas no mercado que estava acontecendo pagamentos de todas as empresas.</i>
D2CAG	<i>JF – Inclusive da Andrade?</i>
	<i>Ouvia muito, que a Andrade não pagava. Pô vocês são dureza, vocês não pagam a Petrobrás, tem reclamação lá suas. Eu ouvia muito isso! Mas eu não tinha domínio dessa informação! Eu não tinha domínio se estava pagando, se estava faltando, eu não tinha. Eu não tinha domínio disso!</i>
D2CAG	<i>Em 2008, mas em 2008 nós paramos de pagar, não pagava mais nada. Ninguém pagava, o que aconteceu em 2008 para 2009 foi que, a gente, eu fiquei um ano, um ano e pouco mudando para o Rio de Janeiro, a gente estava em São Paulo, compondo equipe, e as pressões eram grandes doutor, grandes, tinham pressões enormes dos comerciais trazendo para mim, que o fulano de tal estava falando que a gente não estava pagando, tlalalalá...eu peguei aquilo tudo e fui falar com o D3CAG essas questões, quando eu cheguei no Rio de Janeiro, que eu montei uma estrutura no Rio de Janeiro, em função dessa mudança em que eu fui promovido, eu montei uma estrutura num prédio a parte, lá na ouro preto, lá na praia de Botafogo.</i>
	<i>Defesa SC – Outros estados, a empresa tinha obras que não implicasse recursos públicos? Ou era 100% recursos públicos?</i>
D3CAG	<i>D3CAG – Não tinha, tinha cliente privado também.</i>
	<i>Defesa SC – tinha clientes privados, né? Entendi, e esses clientes privados eles, os pagamentos destes clientes se integravam no bolo da administração da empresa, desculpe a expressão, não sei se tem outra, dificuldade de língua, mas digo dentro do volume de negócios, esses negócios privados, eram regulados imagino pela mesma contabilidade, é isso?</i>
	<i>MP - Ok. Essa obra do contrato de terraplanagem do Comperj, o sr. lembra os valores que foram pagos?</i>
	<i>Foram pagos 2 milhões e 700 mil reais, referente a nossa participação.</i>
D3CAG	<i>MP – E como que era feito esse pagamento?</i>
	<i>Esse pagamento era efetuado pelo Sr. x, e com recursos de caixa 2 que ele é pegava junto ao Diretor Financeiro na Empresa.</i>

Fonte: Dados da Pesquisa. (JF-Justiça Federal; MP - Ministério Público)

Relatos acima reforçam o envolvimento direto da área corporativa da CAG na operacionalização dos pagamentos, com a utilização da estratégia de *manipulação* e também que a empresa possuía dificuldade na execução destes pagamentos, devido a estas dificuldades ocorriam tentativas de se *esquivar*, o que gerava reclamações dos diretores da Petrobras. Assim, os valores gastos com propinas circulavam normalmente na contabilidade oficial da CAG, diferentemente do caso da CNO, que procurava separar as

operações. Indicando um menor preparo CAG no tratamento destes assuntos. Porém, a despeitos de atrasos os pagamentos foram feitos, assim, consideramos que a CAG adotou uma estratégia de *negociação* frente a *difusão* das práticas ilícitas que se tornaram a regra do jogo do setor de óleo e gás.

4.5.4.4. Identificação das Respostas Estratégicas - OAS

Tabela 44 - Evidências associadas a Coerção nas Respostas da OAS

Dimensão Agregada: Controle - Fator Preditivo Coerção	
D1OAS	<i>Com relação a Renest, eu falei dos 72 milhões, que foram reservados para pagamentos para a parte da OAS, em dezembro, em janeiro de 2012, foi feito um aditivo a um instrumento de constituição de consorcio, onde foi feito um pagamento de 37 milhões, para a Odebrecht sobre um fee de liderança, também para atender a pagamentos de vantagens indevidas, então aqueles 72 milhões somados a estes 37 milhões, isso dá um total de 109 milhões. Isso representa neste contrato, um contrato de aproximadamente 5,7 bilhões, em torno de 1,8% que estava dentro deste pagamento, então os pagamentos destes contratos foram no total de 109 milhões. Destinados a esse fim.</i>
D2OAS	<i>Defesa Presidente – É o sr. sabe dizer se na Petrobrás, havia na época destas contratações, sistemas de controle interno e externo, por exemplo auditoria?</i> <i>Eu acredito que sim, né? Mas, não teve nada que afetasse...uma coisa, vamos separar em duas coisas, nas refinarias ganhava quem a Petrobrás queria que ganhasse, porque tinha um cartel e a direção da Petrobrás, tinha orientação para dar a obra àqueles que foram contemplados no cartel, existia uma pacto, ééé...só ganhava aqueles que eram orientados a ganhar, então não precisava ninguém trabalhar em comissão, nada disso, porque as cartas já eram marcadas.</i>
D2OAS	<i>E a Construtora tinha uma área de Controladoria, então, que gerava estes caixas dois, então é da onde deveria ter sido feito através da Construtora, dado para a OAS Empreendimentos para ela poder operacionalizar, através das pessoas que estavam fazendo a obra e o pagamento da Kitchens.</i>
D2OAS	<i>JF – Mas esta ordem direta não partia do sr.?</i> <i>Deve ter partido, deve ter partido.</i> <i>MP – D2OAS, é sr. se lembra à época, de uma determinação do TCU, que apontou indícios de irregularidades graves na Petrobrás, no Repar, Renest.</i> <i>Sim.</i> <i>MP – E a empresa agiu de alguma forma neste contexto?</i> <i>Sim.</i>
D2OAS	<i>MP – O sr. poderia explicar o que foi feito?</i> <i>É existia uma, uma, acho que uma auditoria, né? Que teria sido feita, eu me recordo da obra da Renest, né. Eu não me lembro, da Repar, mas também a nossa participação lá era muito pequena, e uma acusação de superfaturamento, eu me lembro que nós contratamos, nós e a Odebrecht, nos éramos consorciados, está certo? Pessoas de qualificação técnica específica e que não fossem diretamente ligadas a obra, até para ter uma isenção, e a gente poder fazer um julgamento mais correto...</i>

Fonte: Dados da Pesquisa. (JF-Justiça Federal; MP - Ministério Público)

D2OAS esclarece que independentemente da existência de áreas de controle/auditoria na Petrobras, o que se decidia com relação a empresa que iria conquistar um determinado contrato na Petrobras no âmbito do cartel, era o que ocorria, porque existia um pacto, as cartas estavam marcadas e não havia a necessidade de se trabalhar nas comissões de licitações. No caso da OAS, de forma similar ao da CAG, a área de Controladoria da empresa é que se encarregava diretamente de operacionalizar os pagamentos de propinas, sob a ordem de seu presidente. Ambos os relatos revelam estratégias de *manipulação*, o primeiro a manipulação do cartel junto aos agentes públicos e no segundo a manipulação interna dos gestores da OAS para efetivar pagamentos de propinas.

Irregularidades na execução das obras apontadas por auditorias do TCU – Tribunal de Contas da União, foram enfrentadas com a contratação de pessoal com

qualificação técnica específica para defender a OAS das acusações. Do exposto, a resposta estratégica da OAS às pressões institucionais relativas ao controle a que estava exposta foi a de *desafiar*.

Tabela 45 - Evidências associadas a Difusão nas Respostas da OAS

Dimensão Agregada: Controle - Fator Preditivo Difusão	
	<i>Nessa época quem cuidava disso, existe uma área da empresa que ela, ela era justamente a área que trabalha nesta parte de vantagens indevidas, essa área era uma área chamada Controladoria, onde assuntos do partido até de forma oficial, acho que sai do presidente, vai no diretor financeiro, e vai para o gerente dessa área, então nessa época, o gerente dessa área era o Fulano de Tal, nesta época da RENEST, da RENEST e da RENOR, no caso do PP e do PSB, isso em 2010, em campanha de 2010.</i>
D1OAS	<i>Defesa D1OAS – Foi esta área de Controladoria que fez o pagamento das vantagens indevidas ao PSB também? Foi, ela cuidava dessa parte, esta área.</i>
D1OAS	<i>Defesa D1OAS – O sr. disse que foi pagamentos de fornecedores de campanha, isso... Fornecedores de campanha, gráficas e outras coisas mais, eventualmente, que Fulano de Tal, mostrava, prestava conta destes valores, né! Pelo menos destes aí. Ele chegava e mostrava.</i>
D1OAS	<i>Defesa D1OAS – Muito bem, aí o sr. falou de 16 milhões de vantagens indevidas para o PT, quem cuidou disso? O PT era um...era dado um tratamento diferenciado, por que? Justamente por ser o partido, que eu digo os maiores valores envolvidos, esses partidos que estão citados aí, eu tenho pouco conhecimento de que eles tenham tido, muitos valores envolvidos, PSB, PP. Agora o PT tinha, tinha porque era sabido por todos os contratos tinham valores, que eu não sei exatamente quanto, e quais eu não posso afirmar.</i>
D1OAS	<i>Defesa AM – Quem cuidou do pagamento destes 16 milhões? Quem controlou isso? Quem controlava era o D2OAS. O caixa único do PT era controlado por D2OAS.</i>
D1OAS	<i>Defesa D1OAS – Certo. E quem operacionalizou? O sr. tem conhecimento? Era operacionalizado por essa área de controladoria.</i>
D2OAS	<i>Então eu não queria, mas tinha um pessoal da Controladoria que operacionalizava, o Vacari combinava comigo ou diretamente com essas pessoas e a gente fazia os pagamentos. Então qualquer despesa extra que tivesse a mando do PT, no caso, estas duas coisas que foram feitas diretamente para o presidente a nível pessoal, como as outras despesas eu sempre combinava com o Vacari, e fazia-se um encontro de contas.</i>
D2OAS	<i>Desculpe, eu não tinha o contato com o D2PTR, acho que eu fui apresentado a ele, mas não tinha contato, mas os pagamentos eram feitos através do nosso pessoal de Controladoria e por determinação do D1OAS.</i>
D2OAS	<i>É nós temos um regime contábil que são individualizados, né! Cada tipo de obra, tem o seu centro de custo e tal, e toda despesa tem que ter alguma referência a alguma coisa, então tinha um código, que foi criado, deve ter sido por mim, para o sítio e não sei bem se era praia ou Guarujá.</i>

Fonte: Dados da Pesquisa. (JF-Justiça Federal; MP - Ministério Público)

Entre as empresas analisadas, a OAS foi a última a entrar para o clube de empreiteiras, assim no momento de sua entrada, as demais empresas do grupo já possuíam um *‘modus operandi’* estabelecido para esse negócio, restando para a OAS *aceitar/aquiescer* e se adaptar da melhor forma possível ao ambiente que se impunha. O envolvimento direto da área de Controladoria da empresa com operacionalização dos pagamentos irregulares sob determinação e confirmado por D2OAS, presidente da organização à época, como também já anteriormente indicado por D1OAS, aparentemente sem muita preocupação em separar as atividades lícitas das ilícitas, demonstra a resposta estratégica de *aquiescer* por parte desta organização.

Assim, no caso da OAS existia um envolvimento e compromisso de toda a alta gestão com os agentes políticos para o pagamento das vantagens indevidas, manter estes pagamentos era a forma de garantir a continuidade da organização nos empreendimentos da Petrobras. A resposta estratégica que melhor se adequa a situação é de *aquiescer*.

A título de considerações gerais sobre o fator institucional Controle, é possível afirmar que a obediência as boas práticas de controle e gestão nas empresas envolvidas nos esquemas de corrupção não era uma exigência interna das organizações, quando o cliente envolvido era uma organização pública, como no caso a Petrobras. A recepção de notas falsas, que acobertavam a aquisição de produtos não entregues e de serviços não realizados, costumeiramente envolviam diretamente as áreas de controladoria das construtoras, área que normalmente é liderada ou conta com profissionais contadores, que são obrigados a observar às legislações vigentes e demais obrigações fixadas pelo CFC – Conselho Federal de Contabilidade, sendo inclusive previstas punições pelo não cumprimento de alguma norma técnica, conforme o Código de Ética Profissional do Contador, resolução CFC nº 803/96.

Com relação a adequação às exigências do modelo de contratação da Petrobras, as construtoras mantinham uma equipe de profissionais especializados especificamente para atender as exigências destes contratos, que eram de elevada complexidade quando comparados a outras atividades do setor de infraestrutura. Devido os contratos ofertados pela Petrobras terem que satisfazer a legislação de contratos públicos, sua elaboração e execução são submetidos a fiscalização e auditados por órgãos de controle públicos, principalmente pela CGU – Controladoria Geral da União no controle interno e pelo TCU – Tribunal de Contas da União no controle externo.

No caso do TCU, a Petrobras depende do órgão para aprovação da Prestação de Contas dos Administradores Públicos, para que a gestão da empresa seja considerada satisfatória, é necessário que o parecer do tribunal seja emitido sem a observância de problemas graves sobre a citada prestação de contas. A partir do Parecer do TCU, aprovando, ressaltando ou reprovando a gestão da empresa, este segue para o Congresso Nacional, para aprovação ou reprovação das contas (CF,1988). Pelo exposto, é possível apontar que o atendimento das determinações dos órgãos de controle pela Petrobras, tenha sido relativizado, exatamente devido ao fato dos gestores da empresa terem ciência de que no Congresso a companhia teria condições de reverter situações contrárias aos interesses do grupo, devido as ligações políticas, que de certa forma enfraqueceram as decisões técnicas dos órgãos de controle.

Como uma das evidências de que os agentes envolvidos nas irregularidades organizacionais apresentadas já estavam acostumados com as pressões exercidas pelos órgãos de controle e que burlavam suas auditorias de fiscalização é um e-mail, entre

outras evidências, onde os envolvidos comemoram a atuação do presidente da Petrobras à época em sua exposição da situação da empresa junto à Comissão Mista de Orçamento - CMO da Câmara dos Deputados. Na comunicação foi abordada a aprovação da continuidade de obras pela Comissão em detrimento das recomendação do órgão de controle, que relatou em seu parecer a detecção de falhas graves e recomendou a paralização do empreendimento até que se regularizasse a situação. Como apresentado no trecho da comunicação:

“Portanto, eh (sic) importante acompanharmos a elaboração deste Relatório do COI, não deixando recomendações do tipo paralização, retenção, ajustes/repactuação dos contratos!”

Como um dos principais órgãos do sistema de controle e com destacadas atividades de combate à corrupção no Brasil, o MPF-Ministério Público Federal, se não liderou todo o processo de investigação e descoberta dos esquemas de corrupção nos contratos da Petrobras, teve uma participação decisiva, tendo inclusive proposto as conhecidas dez (10) medidas Anticorrupção ao Congresso Nacional, por iniciativa popular em que colheu mais de 2 milhões de assinaturas. Segundo o MPF as medidas propostas visam transformar o Brasil num país mais justo, com menos corrupção e menos impunidade. O órgão defende que para acabar com o ciclo vicioso da corrupção pública e privada é necessária a implementação de mudanças sistêmicas e estruturais, pois, a despeito da agilidade e rapidez de seus trabalhos relacionados ao combate a crimes de corrupção, nem sempre se atinge a efetividade desejada, devido a brechas legais no sistema que favorecem a demora, a prescrição e a anulação de casos, baseados em formalidades.

As dez medidas contra a corrupção mencionadas são as seguintes:

“1ª Investimento em prevenção; 2ª Criminalização do enriquecimento ilícito de agentes públicos; 3ª Corrupção com pena maior e como crime hediondo segundo o valor; 4ª Aperfeiçoamento do sistema recursal penal; 5ª Maior eficiência da ação de improbidade administrativa; 6ª Ajustes na prescrição penal contra a impunidade e a corrupção; 7ª Ajustes nas nulidades penais contra a impunidade e a corrupção; 8ª Responsabilização dos partidos políticos e criminalização do caixa 2; 9ª Prisão preventiva para evitar a dissipação do dinheiro desviado; 10ª Medidas para recuperação do lucro derivado do crime.”

Cada uma das medidas propostas são suportadas por uma proposta de projeto de lei e a justificativa para a sua implementação, além de alguns artigos baseados na doutrina e na experiência bem sucedida de países que passaram por sérias dificuldades com

problemas com a corrupção e conseguiram diminuir sua incidência, como o caso de Hong Kong que em 1.990 figurava na 173ª posição do índice da corrupção da organização social Transparência Internacional e no período recente se encontra na 17ª posição do mesmo ranking.

Diretamente relacionados com o caso da Lavajato são citadas a 1ª medida sobre investimentos em prevenção e a 5ª medida sobre a eficiência da improbidade administrativa:

“Um caso emblemático: investigado no complexo de investigações e processos denominado “operação Lavajato”, um graduado e experiente funcionário da Petrobras S.A chegou a figurar na capa do Código de Ética da empresa. Enredado por diversas provas, o (ex) funcionário fechou com o Ministério Público Federal um acordo de colaboração premiada, pelo qual confessou sua participação nos crimes investigados e relatou fatos novos, além de devolver cerca de 100 milhões de dólares recebidos reconhecidamente como propina. O exemplo mostra claramente que a qualificação técnica e experiência não tem nada a ver com a probidade.”

“Não foi por outra razão que em dois dos maiores escândalos noticiados no Brasil e investigados por meio da operação Lavajato e operação Ararath, sob o controle e supervisão do Ministério Público Federal, houve o desbaratamento de organizações criminosas com o auxílio da colaboração premiada, cujo resultado se mostrou mais eficaz para a colheita de provas que o antigo método, bastante utilizado nas investigações criminais, da interceptação telefônica.”

E a 8ª medida sobre a responsabilização dos partidos políticos e a criminalização do caixa 2 e a 9ª sobre a prisão preventiva para evitar a dissipação do dinheiro roubado, que preveem multas aos bancos no caso de descumprimento de ordem judicial.

“O caso Lavajato é expressão desse problema. Empresas utilizadas para fins criminosos, como a Empreiteira Rigidez, a MO Consultoria, a GDF Investimentos, a RCI e outras pessoas físicas e jurídicas, tiveram seu sigilo bancário afastado nos autos do Processo 5027775-48.2013.404.7000. A decisão foi encaminhada ao Banco Central, e posteriormente encaminhadas aos bancos, em 30 de junho de 2014, com prazo de cumprimento de 30 dias da ordem judicial. A título de exemplo, em 20 de agosto de 2014, daquelas quebras determinadas em 30 de junho, ainda estavam pendentes 135 contas, sendo 19 da CEF, 93 do Bradesco, 6 do HSBC, 5 do Banco Sofisa, 4 do Pine e 8 do Santander.”

4.5.5. FATOR INSTITUCIONAL CONTEXTO

O Fator Institucional Contexto foi hipotetizado por Oliver (1991) e dividido em dois fatores preditivos – incerteza e interconectividade. Tanto a incerteza, como a interconectividade são considerados fatores que influenciam a aceitação ou resistência organizacional. Eles atuam em sentidos opostos, ou seja, quanto menor o nível de

incerteza percebido pelas organizações, maior sua probabilidade de resistir a demandas institucionais, enquanto a diminuição da intensidade da interconectividade (integração) no ambiente institucional, aumenta a probabilidade de resistência organizacional às pressões institucionais.

Apoiando-se nestes entendimentos, desenvolveu-se as proposições de pesquisas P9 e P10, que estão relacionadas aos fatores preditivos (i) *Incerteza* e (ii) *Interconectividade*, elas serão utilizadas na análise do Contexto desta pesquisa:

- *P9 – Quanto menor o nível de incerteza no ambiente organizacional, maior a probabilidade de utilização de estratégias que influenciem a adoção de práticas de ilegalidades corporativas.*
- *P10 – Quanto menor o grau de interconectividade no ambiente institucional dos contratantes, maior a probabilidade de utilização de estratégias que influenciem a adoção de práticas de ilegalidades corporativas.*

A partir destas duas hipóteses é possível se intuir que maiores incertezas no ambiente institucional estão associadas a baixa interconectividade (integração), entre os agentes institucionais deste ambiente. Pfeffer e Salancik (2003) apresentam uma definição para a incerteza ambiental como “o nível para o qual futuros estados do mundo não podem ser antecipados e previstos com acurácia” e a interconectividade é ligada a intensidade das relações interorganizacionais entre ocupantes do campo organizacional (DiMaggio e Powell, 1983; Pfeffer e Salancik, 2003).

Dois aspectos compartilhados por Institucionalistas e defensores da teoria da Dependência de Recursos são: os relativos as preferências das organizações por atuarem em ambientes estáveis, ou seja, com baixa incerteza; o outro entendimento compartilhado é que a incerteza é fortemente afetada pela multiplicidade de agentes, sendo que, quanto maior a multiplicidade de atores, maior a incerteza (Pfeffer e Salancik, 2003; Scott, 1987). Conforme Oliver (1991) o contexto ambiental, entendido da forma apresentada, é o local em que as pressões institucionais são exercidas sobre as organizações e também um dos mecanismos que influenciam as respostas estratégicas das organizações.

A Petrobras, no ano de 2003 deu início a um ambicioso projeto de investimentos, que previa uma ampliação em larga escala de sua infraestrutura. A carteira de novos projetos, segundo relatos dos depoentes das construtoras e dos próprios dirigentes da estatal eram muito elevados, tendo surgido após longo período de estagnação de implantação de novas refinarias, haja vista que desde de 1.984 não ocorriam investimentos em novas refinarias no Brasil, um intervalo de aproximadamente 20 anos.

Portanto, o mercado estava desaquecido e sofreu uma elevada demanda repentina, para a qual as empreiteiras não estavam preparadas, o que gerou incertezas no mercado. Em resposta, as construtoras procuraram se organizar e buscar medidas para se protegerem das incertezas. O local das reuniões iniciais dos dirigentes das construtoras foi na sede da ABEMI – Associação Brasileira das Empresas de Montagens Industriais.

Qualquer organização possui direito legítimo de procurar estratégias para diminuir as incertezas a que estão expostas no seu ambiente de atuação, estas reuniões na ABEMI, inicialmente buscavam soluções legítimas, procurando atenuar os riscos dos altos investimentos que se tornaram necessários, com o surgimento dos editais para contratação de construtores para novos e elevados investimentos, que a Petrobras começou a realizar no período. Porém, com o decorrer das reuniões e a crescente afinidade (integração) entre os participantes, emergiu um ambiente favorável para as empresas passarem a atuar de forma cartelizada.

De acordo com os depoimentos de vários dos envolvidos, as demandas repentinas apresentadas pela Petrobras geraram um desajuste no mercado, causando uma percepção de insegurança, de incerteza para as empresas do setor, pois os riscos envolvidos nos projetos se tornaram muito elevados, em consequência, como forma de atenuar o risco e diminuir as incertezas as empresas passaram a se reunirem, o que dinamizou sua aproximação, junto a ABEMI. Assim, a integração, a interconectividade, a rede de relacionamentos se fortaleceram entre as empresas, que passaram a buscar a atenuação dos riscos de forma conjunta, dando homogeneidade a suas respostas estratégicas às pressões institucionais. É o que passamos a detalhar para cada uma das empresas envolvidas na sequência:

4.5.5.1. Identificação das Respostas Estratégicas - CCC

Tabela 46 - Evidências associadas a Incerteza nas Respostas da CCC

Dimensão Agregada: Contexto - Fator Preditivo Incerteza	
D1CCC	<i>Quero dizer as empresas que teriam que ser vencedoras tinham que ter um certo equilíbrio nisso, e as empresas iam apontando suas prioridades, o que elas queriam em relação aos contratos, que elas tinham maior interesse me conquistar, e essas reuniões tinham o objetivo exatamente de ajustar isso, que as empresas manifestassem este interesse e que fossem atendidas dentro deste acordo que estava pré estabelecido. Previsibilidade.</i>
D1CCC	<i>JF – Quem comentou por exemplo? Por exemplo, o D2CNO da Odebrecht comentou, e assim, é,é,é...o DIUTC comentou, todo mundo tinha um desconforto em relação ah, ah, ah, até comentar, no fim de tudo, no final do dia, embora seja uma...é mais ou menos aquela situação que eu já lhe comentei, embora seja uma situação que você começa a conviver, que você passa a achar que é até normal, na verdade isso gera um desconforto para você, quanto você então existia assim, uma reclamação muito grande com relação, até mesmo porque os valores passaram a ser muito grandes, extremamente vultuosos, embora a gente fala de percentuais baixos, mas 1% de sobre uma obra de 3 bilhões é em valor significativo.</i>
D2CCC	<i>JF – Mas não tinha um risco do sr. fazer esses pagamentos? Ainda que através destes subterfúgios e o sr. ser responsabilizado depois, dentro da Camargo Correa por fazer esses pagamentos, vamos dizer, sem que isso fosse formalizado, ou colocado isso de uma maneira mais clara dentro da Camargo Correa? Veja bem, acho que se eu tivesse que tomar a decisão de fazer um combinado, possivelmente eu iria recorrer a ter amparo, o máximo possível dentro da estrutura, como eu herdei essa situação dentro da empresa, né! Eu não tive uma preocupação com relação a isto. Então eu não posso afirmar que não seja do conhecimento, mas o que me leva a crer de que não é do conhecimento, são dois fatores: Um, porque isso era um...era algo, era custo e segundo, porque a empresa tinha acabado de passar, estava passando ainda por uma situação desgastante, que foi a operação anterior, na qual fez com que a empresa mudasse alguns procedimentos. E isso afastou, qualquer tipo de discussão a esse respeito, mas é muito difícil para mim se tinha conhecimento ou não, do meu ponto de vista, isto nunca foi discutido, nunca foi debatido.</i>

Fonte: Dados da Pesquisa. (JF-Justiça Federal; MP - Ministério Público)

Nos fragmentos de D1CCC percebemos características que nos remetem a tentativas de diminuir a *incerteza*, no primeiro trecho emerge a justificativa para as combinações nas licitações com a busca da previsibilidade na conquista de contratos pelos quais as companhias tinham maior interesse, atenuando assim, os riscos que surgem num mercado competitivo, onde não é possível conquistar mercado sem a formalização da melhor proposta, neste caso, a proposta mais vantajosa para a contratante Petrobras.

No segundo, surge uma preocupação, revelando uma noção clara do risco que estavam envolvidos em decorrência dos elevadíssimos valores, que eram pagos como propina; valores estes que eram determinados como um percentual dos contratos, que haviam aumentado muito seus valores. Porém, o desconforto relatado não foi suficiente para levar os envolvidos a considerarem a hipótese de desistirem das irregularidades que estavam cometendo. Assim, a resposta estratégica de *negociar* surge como provável, pois, apesar dos riscos foi dada continuidade as atividades.

Já D2CCC ao ser indagado sobre os riscos a que estava se expondo ao se envolver com os pagamentos de propinas, sugere que foi uma situação herdada, procurando *esquivar-se* de sua responsabilidade sobre as operações, que os pagamentos estavam ocultos nos custos da empresa e que somente os agentes diretamente envolvidos com o assunto tinham conhecimento desse *modus operandi* da CCC. Além disso, alega também que foi uma situação que assumiu em funcionamento, procurando atenuar sua culpa e ao mesmo tempo dos não envolvidos diretamente com os pagamentos. Este trecho nos

lembra também que a CCC possuía ‘experiência’ com a adoção de práticas ilegais, o que transparece na resposta no seguinte trecho da resposta de D2CCC “*porque a empresa tinha acabado de passar, estava passando ainda por uma situação desgastante, que foi a operação anterior...*”. O conjunto de justificativas nos levam a crer que a resposta estratégica que mais se adequa a realidade da CCC é a de *negociação*.

Tabela 47 - Evidências associadas a Interconectividade nas Respostas da CCC

Dimensão Agregada: Contexto - Fator Preditivo Interconectividade	
	<i>MP – Certo, é quais empresas participavam destas reuniões?</i>
D1CCC	<i>Eram diversas né, quero dizer, agora, tinham as maiores ai que você: UTC, Odebrecht, OAS, Camargo, Queiroz Galvão e Andrade Gutierrez que eram o grupo das maiores que participavam mais efetivamente. E depois você tinha outro grupo que, você tinha TeKint, é Promon, é MPE, é Setal, a Engevix, é...tinha uma série de outras empresas ainda, né. Além das empresas.</i>
	<i>MP – O sr. participou de reuniões em que foram discutidas preferências por projetos da Petrobras, onde era estabelecidos prioridades e pactos de não concorrência?</i>
D1CCC	<i>Sim, a partir de 2008 e um pouco pra frente como eu falei, existia uma série de contratos da Petrobrás na empresa, que a empresa já tinha conquistado, né! Mas em 2008 estavam em discussão os projetos da Comperj na época e eu participei sim de reuniões em que se discutia quais as empresas que iam participar da licitação e ganhar os projetos.</i>
	<i>Os responsáveis anteriores por esses contratos, fizeram uma reunião de passagem daquilo que existia, então foi quando me foi informado que existia, uma propina que era paga para a área de serviços, e uma propina que deveria ser paga para a área de abastecimento. Propinas essas provenientes de contratos que a Camargo já detinha, e daqueles que ainda faltavam assinar no caso da RENESE, e como isso estava sendo equacionado.</i>
D2CCC	<i>JF – O sr. praticou algo então, que não era exatamente fora da política da empresa, é isso que o sr. está me dizendo?</i>
D2CCC	<i>Se o sr. considerar que eu herdei uma situação que pode ser considerada uma política da empresa, sim, mas eu não posso te informar que isso era uma política empresarial. Eu diria que é mais uma política de mercado.</i>
	<i>JM – Ouvia, como assim, o sr. pode ser mais claro? Específico, ouvia de quem? Que tipo de coisa que ouvia?!</i>
	<i>A Petrobrás estava licitando um volume de projetos muito grande, e não se acreditava que houvesse capacidade integral no mercado. Então existia, dois...sempre movimentos das empresas em procurar se associar, então, por exemplo, nos dois projetos que a Camargo ganhou, tanto de RENESE quanto da REPAR, independente da Camargo ter feito, como me disse o Sr. x, um acordo de mercado. eram dois projetos de grande monta que precisavam de uma engenharia muito forte, então, a Camargo fez um consorcio com duas empresas de engenharia para concorrer, que ia ser vital. Para projetos que a gente identificava no futuro, então na hora que a gente olhava o planejamento de longo prazo da Petrobras, a gente começou a descobrir, por exemplo, que iam ter projetos mais técnicos, então a gente procurou a Toyo para tentar fazer uma parceria, procurei a Odebrecht para fazer uma parceria, em projetos onde a disposição de caixa deveria ser maior, então, você pega parceiros com capacidade de caixa maior e quando você discutia esses consórcios, você discutia, você ouvia falar sempre que ia se fazer um acordo de mercado, como havia sido feito no passado.</i>
D2CCC	

Fonte: Dados da Pesquisa. (JF-Justiça Federal; MP - Ministério Público)

A forte Interconectividade é confirmada pelos dirigentes da CCC ao apontarem, da mesma forma que outros delatores, a existência de várias empresas participantes dos esquemas ilícitos e a detalham, apontando nominalmente as principais empresas envolvidas, ‘as mais efetivas’, que coincidem com as empresas selecionadas para os nossos estudos de casos. No caso de D2CCC ao explicar como iniciou seu conhecimento sobre os pagamentos de propinas, mostrou a existência de ligações entre os dirigentes da CCC, *negociando* a ‘passagem’ das atividades da área dos responsáveis anteriores para ele que estava assumindo a área, dando a entender que a interconexão entre os atores da CCC foi um fator importante para viabilizar a continuidade das atividades.

D2CCC considera que as ilegalidades cometidas nos contratos da Petrobras pela CCC, muito além de serem uma política da empresa CCC, eram na verdade uma prática

do mercado, sinalizando assim, a sistematização das irregularidades organizacionais em todo o setor de infraestrutura brasileiro. Estas parcerias irregulares ocorriam de acordo com a necessidade das empresas, procurando cobrir algumas fragilidades operacionais, tecnológicas e financeiras frente aos elevados investimentos e, adicionalmente, para atender as condições estabelecidas pelos administradores da Petrobras, que não admitiam prestadores de serviços sem os devidos pagamentos do que eles chamavam de ‘comissões’.

A resposta estratégica que mais se adequa às evidências captadas nas delações dos executivos da CCC relativas ao fator preditivo interconexão é a de *negociação*, negociação entre pares internamente na CCC e negociação com outras agentes para viabilizar a manutenção das práticas ilícitas.

4.5.5.2. Identificação das Respostas Estratégicas - CNO

Tabela 48 - Evidências associadas a Incerteza nas Respostas da CNO

Dimensão Agregada: Contexto - Fator Preditivo Incerteza	
D1CNO	<i>Eu disse, olha: É eu vou fechar com você um valor para a campanha presidencial de 2010 presidencial, certo? E o que eu acertar, e se você quiser gastar antes, você gasta como você quiser, mas se você gastar antes, eu vou descontar dessa conta, então não espere que chegue lá e que eu vá doar mais, e aí foi que nasceu. Na campanha municipal de 2008 acho que foi o primeiro item naquela planilha, ops, 2018. Foi a questão destes 18 milhões que foram para estas candidaturas que o Marqueteiro de Campanha estava atuando, e aí também porque o Marqueteiro, porque desde aquela época, ele já estava com preocupação de começar uma campanha e depois ficar com o contas a pagar, então eles pediam para a gente. Olha de um conforto ao Marqueteiro de que ele vai receber, e aí começou por aí, esse valor que foi de 2008, que eu não me lembro, para que campanha foi, talvez seja a da Prefeitura de São Paulo, mas eu não me lembro para qual campanha foi, mas era para Marqueteiro e foi dentro desta linha de dar um conforto para ele, então, começou, é os primeiros pedidos começaram em 2008 para que a gente doasse os 18 milhões.</i>
D1CNO	<i>Isso (decisão do STF sobre alíquota de IPI) gerou um passivo enorme para várias empresas, no caso da Braskem, um passivo monstruoso que corria o risco da Braskem quebrar. E aí foi...esses assuntos já vinham sendo discutidos quando eu entrei, na Braskem. Assumindo a presidência do conselho da Braskem. Passou a ser a minha prioridade máxima, até eu assumi o Conselho da Braskem, antes de assumir a Odebrecht S/A, exatamente para cuidar desse assunto, e várias empresas negociavam este assunto. É todas as grandes empresas do Brasil estavam na mesa de negociação. Obviamente, a Braskem tinha um passivo muito grande...</i>
D3CNO	<i>MP – Certo, então me explica uma coisa, essa área já existia? Ela não existia com esse nome? Como é que era? Ela era uma diretoria formal ou não? Não, ela não existia da forma organizada que foi criada, ela existia, mas era uma operação muito insegura, muito baseada em trabalhar com doleiros, e isso estava gerando uma série de inseguranças para a empresa. Então nos foi pedido que eu arrumasse direito aquela área, para não só atender as solicitações, como também, criar formas de arrumar e organizar melhor.</i>
D3CNO	<i>MP – E esses pagamentos, ocorriam antes mesmo da criação desse setor? Ocorriam, como eu falei, de forma muito primária inexpressiva, e segundo de forma muito insegura, e a preocupação na época era a de você estar se relacionando, só com doleiro é uma coisa muito arriscada, entendeu? Então, o D1CNO sabia da minha formação financeira, e ele queria dar uma arrumação naquilo de forma que tivesse controle do fluxo de caixa, de entrada e saídas de recursos, um pouco de domínio da situação, e eu acredito ter feito um trabalho que deu para ele o que ele esperava.</i>
D3CNO	<i>Eles foram no início de 2015. (Dois gerentes subordinados a D3CNO) e a família deles se mudou... MP – Alguma razão especial para eles terem se mudado? D1CNO impôs.</i>
D3CNO	<i>MP – Por quê? Ele falou? Pelo risco, ele queria evitar o risco. Ele estava sentindo que alguma coisa estava por acontecer! E aí exigiu que a área (Departamento de Operações Estruturadas) para continuar fosse fora do Brasil. Eu não fui. Porque quando eu senti que o D1CNO ia ser preso, e aí passou a bola para o (novo diretor da área), eu disse a bola não está comigo eu vou fugir daqui por que?</i>

Fonte: Dados da Pesquisa. (JF-Justiça Federal; MP - Ministério Público)

Em uma estratégia de racionalização dos processos de pagamentos ilegais, D1CNO propõem ao representante do governo e provável coordenador da campanha

eleitoral para presidente da República em 2010 pelo PT, um valor fixo que poderia ser antecipado. Porém, estes valores, seriam contabilizados desde já nas ‘doações de campanha da CNO, de forma que, no período de maiores gastos das eleições estas antecipações contariam no montante geral de doações, procurando assim, garantir uma previsibilidade no volume de recursos gastos com estas atividades.

Esta estratégia funcionava também como uma espécie de garantia para o marqueteiro – responsável pela organização e execução da campanha, que em campanhas anteriores já havia ficado com o contas a pagar em aberto, o que era um enorme risco e de certa forma desestimulava a execução de seu trabalho. Identificou-se estas estratégias como de *manipulação e cooptação*.

O segundo fragmento de D2CNO evidencia como as propinas despertavam nos políticos a boa vontade para atendimento de demandas das empreiteiras, pois, após decisão do STF que determinava o pagamento de alíquotas de IPI que não estavam sendo recolhidas, o poder executivo acabou editando a MP 470 que autorizou o parcelamento das dívidas das empresas em condições mais favoráveis. Este refinanciamento, nas palavras de D2CNO ajudou a evitar uma provável falência da Braskem ‘*que possuía um passivo muito grande...*’ A estratégia identificada foi a de *manipulação e cooptação*.

Nas passagens relatadas por D3CNO foram reforçados aspectos determinantes da criação do SOE na CNO, sendo destacado a necessidade de diminuir as *incertezas* que surgiam com o modelo de operação anterior, considerado muito amador e gerador de insegurança para o grupo, assim, o SOE foi criado para ‘*arrumar e organizar melhor os pagamentos ilícitos*’. D3CNO deixa transparecer um certo orgulho do sistema que implantou/aperfeiçoou na CNO ao declarar referindo-se ao presidente da CNO:

“...ele queria dar uma arrumação naquilo de forma que tivesse controle do fluxo de caixa, de entrada e saída de recursos, um pouco de domínio da situação e eu acredito ter feito um trabalho que deu para ele o que ele esperava”.

Já em 2015, portanto com a Operação Lavajato em pleno funcionamento, na tentativa de diminuir os riscos de serem descobertos e conseguir escapar das investigações, em um processo de destruição de provas, os funcionários do SOE foram obrigados a dar continuidade ao SOE a partir do exterior. Assim, além da adoção da estratégia de *manipulação/cooptação* nos períodos anteriores. Com o surgimento da Operação Lavajato a CNO passou a adotar uma postura de enfrentar a crise, procurando

fugir e disfarçar a existência do Setor de Operações Estruturadas transferindo-o para o exterior. A resposta estratégica predominante aqui são as de *desafiar e manipular*.

Tabela 49 - Evidências associadas a Interconectividade nas Respostas da CNO

Dimensão Agregada: Contexto - Fator Preditivo Interconectividade	
	<i>JF – É aí tem algumas siglas, LM (exportação Angola), BJ, BJ2 (Infraestrutura), BK (Braskem) e HV (energia), o senhor pode me explicar isso aqui.</i>
D1CNO	<i>Posso, é as fontes, o que era as fontes? Na verdade, as fontes eram empresas do grupo, que estavam contribuindo com essa planilha, na minha relação. Aqui teve duas contrapartidas específicas que foram de fato pedidos, de pagamentos e propinas, mas teve duas contrapartidas específicas que foram no caso, LM 64 Milhões e BK 50 Milhões. Que foi o que basicamente, é no caso de BK que foi o primeiro, que foi, é teve uma mudança na jurisprudência do supremo, envolvendo o IPI Crédito Prêmio e o IPI Alíquota zero.</i>
	<i>JF – E o sr. a partir deste contato em 2008, o sr. continuou a ser o interlocutor do grupo Odebrecht com o sr. Ministro de Estado?</i>
D1CNO	<i>Eu não era um interlocutor único, na verdade, como a relação do Ministro era anterior, a minha com meu pai e outro Presidente da Construtora, eles continuaram como interlocutores, o Ministro era o interlocutor principal neste assunto, mas durante esse período, ele continuou interagindo com outras pessoas na empresa. Eu acho que basicamente meu pai, Presidente anterior da Construtora e Diretor de Relações Institucionais, acho que eram as três pessoas que ele interagia.</i>
	<i>E aí, em um determinado momento da negociação, enquanto a gente estava discutindo a questão do REFIS da Crise, que acabou gerando uma MP que se beneficiou não só aquelas empresas como também acho que outras, que também possuíam passivo tributário puderam entrar, mas em algum momento da negociação, eu estava em reunião com o Ministro da Fazenda, ele escreveu num papel o valor de 50 mostrou e disse que tinha uma expectativa desse valor para a campanha presidencial de 2010, tá.</i>
D3CNO	<i>MF – Não 15 para cada um! Ou seja 15 – 15 – 15 que era 0,7 – 0,8 para cada grupo envolvido, vamos dizer assim. E aí doutor, o que aconteceu? A Odebrecht, dentro da divisão, ela ficou responsável tanto pelo pagamento da diretoria de abastecimento, quanto da diretoria de serviços. A Mendes Junior se encarregou do pagamento para esse agente que trabalhava lá, que até então não era vinculado das propinas que várias vezes nós comentamos aqui! Então a empresa, dentro do aporte de dinheiro para os consorciados, encaminhou este dinheiro para a Mendes Junior, porque ela era responsável pelo pagamento para o Intermediário. Os demais 10 m que eu falei para o senhor, deveria ter sido pago pela UTC, e pagamos também para a diretoria de serviços, em torno de 5 milhões.</i>

Fonte: Dados da Pesquisa. (JF-Justiça Federal; MP - Ministério Público)

No sofisticado esquema de pagamentos de propinas implantado na CNO, as áreas da empresa eram divididas entre as fontes geradoras de recursos e os tomadores de recursos, sendo que o SOE funcionava como integrador das áreas interligando-as, como pode ser observado na primeira fala de D1CNO. Nos fragmentos acima ficam evidenciados o acesso que a CNO possuía à elite política do Governo Federal à época, sendo que pelo menos quatro de seus dirigentes possuíam algum tipo de ligação com Ministros de Estado, esta é uma diferenciação cujo registro é necessário, pois, não encontrou-se indícios de que as demais empresas cartelizadas possuísem este tipo de agenda com o governo, pelo menos não no nível evidenciado:

“...eu estava em uma reunião com o Ministro da Fazenda, ele escreveu num papel o valor de 50 mostrou e disse que tinha uma expectativa desse valor para a campanha presidencial de 2010, tá.”

Um exemplo da interconectividade entre as empresas é apresentado por D3CNO ao explicar a forma como foram negociadas as divisões de responsabilidades nos pagamentos de propinas de um consórcio, no exemplo, cada empresa consorciada ficou encarregada de pagar alguma área da Petrobras que estava envolvida no empreendimento.

Além dos depoimentos dos delatores, a interconectividade e a difusão das práticas ilícitas entre os agentes públicos e privados para a execução de obras é fartamente evidenciada também nos inquéritos de investigação da Polícia Federal. As comprovações encontradas nos arquivos e documentos do setor de operações estruturadas - SOE da CNO, demonstram a participação de Diretores de Obras de Construtoras e de Agentes da Administração Pública que realizavam a gestão dos contratos, seja em obras de municípios, estados, ou grandes obras envolvendo entes nacionais. A título de exemplo, citamos as evidências relativas a ampliação de linhas de metrô, estações de tratamento de água, usinas, rodovias, aeroportos e portos.

Um Líder Empresarial da CNO relatou em e-mail ao seu presidente, casos de contratantes que estavam condicionando a continuidade dos pagamentos das faturas apresentadas pela empresa, à regularização de pagamentos de propinas atrasadas. Portanto, em regra, quando ocorriam atrasos nos pagamentos das propinas, o pagamento das faturas de serviços executados não era liberado. Esta evidência associamos a estratégia de *negociação*.

De fato, existiram muitos aspectos miméticos das operações ilegais nos contratos das empreiteiras com a Petrobras, porém, a CNO desenvolveu mecanismos mais sofisticados na ‘profissionalização’ destas atividades, além dos maiores volumes gastos com propinas. De acordo com denúncia da Polícia Federal do Brasil (2016) existia um sofisticado esquema de operacionalização dos pagamentos ilícitos, que era gerido pelo que ficou conhecido como o SOE – Setor de Operações Estruturadas no interior da CNO, a margem de qualquer contabilidade legal. Este setor controlava todo o esquema de distribuição dos valores pagos pela Odebrecht a seus ‘parceiros’ no esquema de corrupção, os pagamentos eram realizados tanto no Brasil como no exterior, em dólares ou reais, em espécie ou depósitos em contas, conforme a conveniência ou necessidade da CNO e de seus parceiros – agentes públicos e políticos, brasileiros e estrangeiros.

Segundo a PF (2016), o esquema existe desde de 2003 e para sua operacionalização contava com a participação direta de pelo menos sete (7) funcionários da CNO e de diversos terceiros. As demandas vinham da alta direção da CNO – líderes empresariais e também de diretores de contratos. O SOE atendia todo o grupo Odebrecht, sendo de sua responsabilidade a viabilização de pagamentos para toda a diversidade de ilicitudes que o grupo se envolvia, assim, além dos agentes envolvidos nos contratos da Petrobras, existia um amplo conjunto de outros contratos, como apresentado na Tabela

49 – Evidências de Controle e Aprovação de pagamentos de Obras com vantagens indevidas (DGI) que era uma relação de compromissos de pagamentos da Odebrecht. Esta relação é referente somente aos achados encontrados com a recuperação dos dados do notebook de um dos funcionários do SOE – responsável pela entrega dos pagamentos aos agentes beneficiados, existiram outros pagamentos que não foram registrados neste notebook, obviamente. Sendo certo que existiram pagamentos de propinas nas mais diversas obras da Odebrecht (Policia Federal, 2016).

Alguns pagamentos eram em atendimentos a pedidos de contribuição para campanhas eleitorais, a CNO tinha como regra a exigência de alguma contrapartida, um compromisso do agente político que solicitava estas contribuições, comprometendo-se a influenciar os futuros processos licitatórios em que seria responsável a favor da CNO (PF,2016). Esta identificamos como uma estratégia de *cooptação* do agente público.

Relativamente a uma parte da estrutura utilizada para a viabilização dos pagamentos no exterior, um dos criminosos que se tornou delator, apontou que foram utilizados dois bancos na ilha de Antígua e Barbuda, entre 2006 e 2010 o Antígua Over Sears Bank e partir de 2010 até 2015 o Meinl Bank (Antígua) LTD. O delator apontou que o SOE-CNO movimentou pelo menos US\$ 1,6 bilhão no primeiro e mais US\$ 1 bilhão no segundo banco (PF, 2016). As investigações revelaram a existência de operações em outros países como: Suíça, Panamá, Andorra, Mônaco e Áustria, sendo razoável supor que o volume movimentado pelo SOE superou em muito, estes valores.

Os recursos utilizados para pagamentos à agentes públicos e políticos tinham origem nos pagamentos recebidos nas unidades internacionais da CNO em decorrência de obras públicas no exterior, estes recursos eram transferidos para empresas *offshore* controladas pelo SOE, suportadas por contratos fictícios. Esta estratégia de *manipulação* foi utilizada para desvincular os recursos recebidos por contratos de obras executadas no Brasil dos pagamentos ilícitos, dificultando assim, a sua rastreabilidade (PF, 2016). A partir das contas controladas pelo SOE-CNO, os recursos poderiam ser transferidos para contas dos destinatários finais no exterior ou serem transferidos para doleiros que se encarregavam de realizar os pagamentos posteriormente em reais no Brasil, operação conhecida no mercado como operação dólar-cabo. Conforme D3CNO:

“era realizada uma compensação (contábil) entre os resultados dos líderes empresarias que recebiam recursos e os que forneciam recursos para os pagamentos ilícitos, débito no resultado dos que recebiam valores e crédito nos resultados dos que geravam recursos.”

A tabela 50 apresenta um breve resumo de algumas evidências recuperadas de fragmentos de arquivos deletados do notebook de um dos funcionários do SOE, com a aprovação de pagamentos de vantagens indevidas efetuadas pelo seu presidente à época, conhecidas internamente na CNO pela sigla DGI. Estas evidências revelam que a corrupção era praticada em todas as esferas da Administração Pública (federal, estadual e municipal) pelo menos desde 2004, e também que a CNO atuava nesse ‘*negocio*’ em parceria com outras companhias na prática de subornos.

Tabela 50 - Controle e Aprovação de pagamentos com vantagens indevidas (DGI)

<u>Data</u>	<u>Área da CNO</u>	<u>Empresa - Órgão Cliente</u>	<u>Descrição do serviço que motivou a Propina</u>	<u>Valor</u>	<u>Evidência</u>	<u>Beneficiário</u>
11/10/2014	CNO - Oleo e Gas/UTC-OA	Sete Brasil-Petrobrás	Construção Operação 21 navios-sondas para SETE BRASIL exploração pré-sal	US\$25.000/dia	e-mail	Agente Público e Político
06/10/2009	CNO - America Latina	Secretaria de Transportes da Argentina	Projeto de ampliação da capacidade de transporte Firma de Gás	US\$ 20 milhões	e-mail	Agente Público e Político
em 2004	CNO - Infraestrutura	Metro SP	Obras nas L2 e L4 do Metro SP - vários pedidos de programação	R\$ 6,6 milhões	e-mail	Agentes Político
30/10/2010	CNO - Infraestrutura	Metro SP	Construção do prolongamento Linha 2 - Metro SP -	R\$ 2,35 milhões	e-mail	Agentes Político
30/08/2004	CNO - Infraestrutura	Metro SP	Obras para prolongamento Linha 2 - Metro SP -	R\$ 2 milhões	e-mail	Agente Público e Político
2004 a 2006	CNO - Carioca e Construção	Aeroporto Santos Dumont - RJ	Ampliação do Aeroporto Santos Dumont - RJ	R\$ 1,35 milhões	e-mail	Agentes Público - Diretores
em 2008	CNO - Infraestrutura	Prefeitura Municipal de Campinas	Tunel 2 do Complexo Viário Joá Penteadó	R\$ 1,2 milhão	e-mail	Agentes Público - Diretores
31/10/2006	CNO - Infraestrutura	EMTU - SP	Obras em Campinas e São Paulo	R\$ 1,1 milhão	e-mail	Agentes Público - Diretores
22/06/2006	CNO - Infra/OAS	Centro Educacional Universitário - CEU	Construção de Centro Educacional Universitário - CEU	R\$ 200.000	e-mail	Agentes Político
06/12/2006	CNO - Infraestrutura	Porto de Rio Grande - RS	Dragagem e aprofundamento do canal da barra de acesso ao Porto	R\$ 18.000	e-mail	Político- legislador
06/12/2006	CNO - Infraestrutura	Porto de Laguna	Recuperação de Porto	R\$ 24.000	e-mail	Operador
TOTAL APROXIMADO SEM CONSIDERAR O DGI DA 1ª LINHA				=	35,06	MILHÕES

Fonte: Denúncia da Polícia Federal de 13/09/2016 - Elaboração própria.

No quadro 7 são apresentadas outras evidências, também coletadas de fragmentos de arquivos de funcionário do SOE-CNO, no entanto, neste caso não se pode apontar os valores pagos, as datas ou os envolvidos. Porém, como apontado na denúncia, o fato de estar apontado em arquivos de controle do SOE, por si só, pode ser considerado uma evidência de que algum pagamento ilegal ocorreu. Observa-se tanto a ampla rede de ligações entre empreiteiras que foram parceiras nos negócios irregulares (CNO, OAS, CAG, CQG, Carioca, Delta, CBPO entre outras, quanto a presença de órgãos das esferas federais, estaduais, municipais e de outros países, confirmando a sistematização dos esquemas ilícitos.

Quadro 07 - Evidências de pedidos de pagamentos de vantagens indevidas (DGI)

Área da CNO	Empresa - Órgão Cliente	Descrição do serviço que motivou a Propina
CNO - Infraestrutura	Processamento de Lixo - SP	Concessão do Processamento de Lixo de SP
CNO - OAS - CAG	Porto de Suape	Construção Píer Petroleiro Porto de Suape - Petrobrás e Gov. Pernambuco
CNO - Infraestrutura	Sanasa - Campinas	Programa de Saneamento da Estação de Capivari II
Odebrecht Ambiental	Rio das Ostras	Obras no município de Rio das Ostras
CNO - Infraestrutura	Presídios e Penitenciárias RJ	Construção de Presídios e Penitenciárias RJ
CNO - CQG - Carioca	Metro RJ - Ipanema - Barra - Gavea	Linha 4 Metro RJ - Oeste
CNO - Infraestrutura	Metro RJ - Ipanema	Construção da Estação General Osório - Extensão L1
CNO - Infraestrutura	Autódromo de Jacarepaguá	Moderização do Autódromo de Jacarepaguá
CNO - Infraestrutura	Terceira Perimetral Rio Grande do Sul	Construção Terceira Perimetral Rio Grande do Sul
CNO - Infraestrutura	Hospital Geral Guarus - Goytacazes/RJ	Construção Hospital Geral Guarus - Goytacazes/RJ
CNO - Infraestrutura	Maracanã	Reforma do Maracanã
CNO - Carioca e Construcap	Ampliação do Aeroporto de Goiânia - GO	Obras de Ampliação do Aeroporto de Goiânia - GO
CNO - Conamsa	República Dominicana	Obras em consorcio com diversos Contratos superfaturados
CNO - Infraestrutura e CAG	Arco Rodoviário - Recursos do PAC	Construção do Arco Rodoviário - Recursos do PAC
CNO - Delta - OAS	Complexo do Alemão	Construção de unidades habitacionais e teleférico no Complexo do Alemão
CNO - Infraestrutura	Santo Antonio Obras Cívicas	Construção das obras cívicas da Usina Hidrelétrica de Santo Antonio
CNO Africa	Vias Expressas	Construção de corredores viários em regiões periféricas de Luanda, Angola
CNO - Infraestrutura	Corredor Metropolitano de Campinas - SP	Construção do Corredor Metropolitana de Campinas
CNO - CBPO - Carioca	Moles do Rio Grande - RS	Prolongamento dos Moles do Rio Grande
Odebrecht Ambiental	Concessão Mauá - SP	Concessão do Sistema de Esgotamento Sanitário de Mauá
CNO - Infraestrutura	Praia Sepetiba	Reabilitação Ambiental da Praia de sepetiba - RJ
CNO - CGA - TTRANS	Trensurb	Executou a extensão da Linha 1 da Trensurb na RM de Porto Alegre
Foz do Brasil - CNO	Mairinque - SP	Sócia Majoritária da Concessionária Sanequa Mairinque S.A.
CNO - Infraestrutura	Cesan - Espírito Santo	Contratada pela Cesan para diversas obras de esgotamento sanitário
CNO-CAG-Furnas-CEMIG	Usina Hidrelétrica de Santo Antonio	Projeto Madeira - Consorcio construtor e de Concessão da Hidrelétrica
CNO-CQG	Tabuleiros Litorâneos - Piauí	Execução do projeto de irrigação dos Tabuleiros Litorâneos de Parnaíba
CNO - Infraestrutura	COPA - PE	Construção da Arena Pernambuco
CNO - Infraestrutura	Túnel da Grota Funda - RJ	Construção do Túnel da Grota Funda Rio de Janeiro
CNO-CAG	UHE - Simplicio	Construção da Usina Hidrelétrica de Simplicio
CNO - Oleo e Gás	Transpreto	Obras no Terminal de Cabineiras TECAB
CNO-CAG-CQG	Sistema Adutor de Castanhão - Ceara	Construção de um trecho do Sistema Adutor de Castanhão - Ceara
CNO Engenharia Industrial	Poy-Pet	Implantação PTA PY PET - três plantas industriais da Petroquisa - Petrobras
CNO - Infraestrutura	ETE Natal RN	Construção da Estação de Tratamento de Esgoto Dom Nivaldo Monte
CNO - Africa	Aeroporto de Catumbela	Construção do Aeroporto de Catumbela em Angola
CNO - Africa	Vias de Luanda	Desenvolveu o Projeto Vias de Luanda - Angola
CNO - Infraestrutura	Barragem Taquaremó - RS	Construção da Barragem do Arroio Taquaremó no Rio Grande do Sul
CNO Engenharia Industrial	RENEST	Diversas obras
CNO Engenharia Industrial	CONPAR	Participação no Consorcio Conpar
CNO Engenharia Industrial	COMPERJ	Diversas obras

Fonte: Denúncia da Polícia Federal de 13/09/2016 - Elaboração própria.

4.5.5.3. Identificação das Respostas Estratégicas - CAG

Tabela 51 - Evidências associadas a Incerteza nas Respostas da CAG

Dimensão Agregada: Contexto - Fator Preditivo Incerteza	
	<i>JF – Por que a Andrade pagou estes valores?</i>
D1CAG	<i>Porque ela decidiu que esta era uma maneira de se proteger.</i>
	<i>SM – Houve ajuste de preferência então?</i>
D2CAG	<i>Houve, me desculpe, mas eu não me lembro das empresas que apresentaram proposta de cobertura, mas isso é de domínio público eu posso afirmar que todas as empresas que apresentaram propostas estavam dentro deste. Nós não tínhamos nunca certeza de que seriam aquelas empresas, a gente não tinha domínio, isso dentro da Petrobrás era guardado a sete chaves, então a gente não sabia realmente, como várias vezes aparecerem empresas que a gente não sabia, mas neste caso específico funcionou.</i>
D2CAG	<i>JF – Contrato da Petrobrás com a Gutierrez, execução de serviços de Engenering, offsite da carteira da REPLAM - Refinaria de Paulínia. A Replan foi quando a coisa começou a dar errada, a Replan não funcionou não, a Replan estava na nossa lista, era de nossa preferência,</i>
D2CAG	<i>A de todo, posso te falar que 90% das diretorias das empresas, quando encontrava este assunto era muito pesado, porque isso era uma questão muito complicada, o senhor veja, o sr. está vendo a cifra, o sr. imagina o que é isto aí? Que transtorno traz para uma instituição, como quer que seja, do tamanho que for, é mexer com essa fortuna que o sr. está vendo aí. Então isso causava nas pessoas um medo muito grande, um transtorno muito grande, então tinha muita esta conversa assim, fulano de tal procurou a sua empresa?</i>
D2CAG	<i>JF– E algumas das que apresentaram estavam dando cobertura?</i>
D2CAG	<i>É isso que eu estou falando, porque é lógico que depois eles iam falar que sim, porque, o sr. me entendeu? Eu não posso afirmar, porque esta obra nós fomos para ganhar mesmo, abaixamos nossos preços, mas porque nos não conseguimos ter domínio do grupo e nós não podíamos perder essa obra. Então eu deixei de lado, já que não tinha condição, eram vinte e tantas empresas convidadas, como eu não teria condições de ter domínio, nós entramos ..se alguma empresa ajudou, o que pode ter sido sim ,porque respeitou, mas quem respeitou e quem não eu nunca vou saber.</i>
D2CAG	<i>JM - Quantas reuniões aproximadamente o sr. participou?</i>
D2CAG	<i>Olha, foi assim meritíssimo, começou em 2000 quando nós entramos nesta área, a gente tinha conhecimento que tinha uma conversa no mercado e a gente ficava fora disso e a gente tinha uma fraqueza muito grande, devido a empresa não possuir atestado, nem formação na área, nem equipe para falar a verdade. Era eu, e eu tinha contratado mais dois e a empresa não era convidada, então a gente era muito fraco de conversar com alguém no mercado, porque a gente não tinha convites.</i>

Fonte: Dados da Pesquisa. (JF-Justiça Federal; MP - Ministério Público)

A justificativa para a participação dos esquemas de irregularidades surgiram novamente, como no caso de outras empreiteiras, como uma estratégia de se ‘proteger’, ou seja, de se *evitar incertezas (esquivar-se)* ou riscos de descontinuidade na participação dos empreendimentos do setor, revelado na resposta de D1CAG ao ser questionado do porque a Andrade pagou estes valores:

“porque ela decidiu que esta era uma maneira dela se proteger.”

D2CAG argumenta que em relação aos ajustes para escolha das empresas vencedoras das licitações da Petrobras, os agentes da CAG não tinham certeza de que os ajustes iriam funcionar, pois, surgiam novas empresas nos processos licitatórios, que não pertenciam ao grupo e que o processo como um todo era mantido em sigilo pelos gestores da Petrobras. Este argumento apresenta algumas contradições em relação a de outros atores que participaram das irregularidades, que alegam haver a possibilidade de outras empresas

que não participavam dos esquemas vencerem as licitações, pois todo o processo executado de forma a atender aos acordos previamente determinados.

No terceiro fragmento D2CAG expressa a preocupação com os riscos a que se submetiam os dirigentes envolvidos com as irregularidades, que trabalhavam sob uma pressão enorme, especialmente a partir do momento que os valores envolvidos aumentaram com o início dos contratos com valores mais elevados.

“...o senhor imagina o que é isso aí? Que transtorno traz para instituição, como quer que seja, do tamanho que for, é mexer com essa fortuna que o sr. está vendo aí. Então isso causava nas pessoas um medo muito grande...”

As explicações dos atores da CAG sobre a sua participação no setor de infraestrutura de óleo e gás revelam que a empresa iniciou suas atividades somente em períodos mais recentes na área e que por isso enfrentou várias dificuldades para se estabelecer como uma das grandes no setor, a despeito de sua elevada importância em outros segmentos da infraestrutura, como geração de energia elétrica, por exemplo. Com isso, deduzimos que a CAG não era uma empresa líder neste segmento e que sim, seguia o comportamento de outras empresas que possuíam maior expertise no ramo. Assim, a CAG possuía estratégias de atuação que orbitavam entre *aquiescer* e *negociar* no setor de óleo e gás visando se proteger das incertezas que surgiam e se manter viva no setor.

Tabela 52 - Evidências associadas a Interconectividade nas Respostas da CAG

Dimensão Agregada: Contexto - Fator Preditivo Interconectividade	
	<i>JF – E as outras respeitavam esta preferência?</i>
D1CAG	<i>'Olha, em geral respeitava, em geral respeitava. Não era um convívio, assim tão pacífico, ou tão amistoso quanto se pode depreender.</i>
	<i>JF – O sr. tinha conhecimento se outras empresas também pagavam propinas?</i>
D1CAG	<i>Sim, todas pagavam .</i>
	<i>Olha, meritíssimo, esse, esse chamado clube, ajuste...ele se restringia muito as obras de refinaria, em que o componente de engenharia e a modalidade contratação era assim extremamente concentrado e pesado. Obras de edificações, obras de infraestrutura civil, o elenco de empresas era completamente diferente, e não tinha nenhum tipo de interesse de um grupo para esse tipo de obra, poucas empresas, só as maiores e mais capacitadas, eventualmente participavam dos dois, mas essa era a exceção, não era a regra . '</i>
	<i>O Sr. x, ele era institucional em Brasília , então era mais voltados para Brasília e todas as obras públicas , e eu não tinha obra pública, até porque a Petrobrás não era tratada dentro da empresas como obra pública, então eu não tinha contato com o ele, é com frequência não.</i>
	<i>Sim, marcava-se reuniões, como esse plano de investimentos era muito grande, você conseguia fazer um planejamento, anteriormente a isso não existia o planejamento de nada, era a oportunidade e a gente como era muito fraco no mercado a gente não participava de tudo, a gente não era convidado.</i>
D2CAG	<i>Isso eu não posso falar, eu posso falar assim, as empresas que apresentaram propostas, na maioria das obras que a Andrade ganhou, foram a pedido nosso para fazer cobertura. Isso eu posso afirmar.</i>
	<i>JF – E a Andrade também fez proposta de cobertura?</i>
D2CAG	<i>Fez algumas sim.</i>
	<i>JM - Eu tenho mais algumas questões aqui para formular, rapidamente. O sr. falou no seu depoimento, o seguinte: <u>Que tinha conhecimento pelo mercado que os valores de propina eram de 1% para a diretoria de abastecimento e 1% para a diretoria de serviços, na época o sr. tinha esse conhecimento?</u></i>
	<i>Esse conhecimento era que o mercado falava isso, o mercado, as pessoas quando ficavam preocupados, os diretores das empresas, de estar sendo ele extorquido e o outro não , aquela coisa, concorrente é assim, quer ver o seu mal também, né.</i>
D2CAG	<i>JF – Sei.</i>
	<i>Olha, o fulano de tal está me cobrando x, ele está te cobrando também? Então isso era muito comum no mercado, as empresas perguntarem de um diretor para o outro, o que estava ocorrendo, então era muito comum.</i>
	<i>MP – De 2002 a setembro de 2011! É no seu depoimento do seu termo de colaboração juntado aos autos, o sr. explicou junto a procuradoria geral da república, situações envolvendo entendimentos prévios em obras e licitações da Petrobrás, o sr. poderia explicar rapidamente por favor como eram feitos esses entendimentos prévios?</i>
D3CAG	<i>É na realidade quando havia um conjunto de obras as empresas se reuniam no sentido de uma não agressão na medida que as obras eram complexas, e para se fazer os estudos eram necessários investimentos muito altos , então as empresas que tinham maior afinidade com um determinado tipo de contrato, estudava melhor aquele projeto para poder participar em melhores condições.</i>

Fonte: Dados da Pesquisa. (JF-Justiça Federal; MP - Ministério Público)

Os dirigentes da CAG admitem a existência de conexões entre empresas visando a facilitação na conquista dos contratos, com o respeito as preferencias pré estabelecidas, porém, argumentam que esta prática era restrita ao setor de obras de refinarias, que exigiam maior capacidade técnicas das empresas e que, portanto, se tratava de um grupo naturalmente concentrado e reduzido, sendo poucas as empresas participantes. D2CAG confirma que a CAG tanto fez propostas de coberturas para outras empresas, quanto foram beneficiados com propostas de cobertura efetuadas por outras empresas do cartel.

Conforme D3CAG, uma das justificativas para a participação era que como as obras eram muito complexas e para se fazer os estudos eram necessários investimentos muito altos, com os acordos de não agressão, as empresas passavam a ter melhores condições de participação, ou seja, diminuía os riscos e os custos da competição. Consideramos estas escolhas, uma evidencia da adoção da resposta estratégia de *negociação*.

Um aspecto revelado por D2CAG sobre os pagamentos de propinas foi a preocupação/curiosidade de empresas concorrentes sobre se seus parceiros/concorrentes

também estavam sendo cobrados a realizar os pagamentos de propinas, o que revela e reforça que este assunto era tratado com uma certa cautela e sigilo, embora todas as empresas pagassem, a forma e quanto se pagava, em geral, eram mantidos em segredo, o que acabava gerando curiosidade entre as partes envolvidas neste assunto como nos mostram os seguintes trechos:

“...as pessoas, os diretores das empresas ficavam preocupados de estarem sendo extorquidos e os outros não...”; “...Olha o fulano de tal está me cobrando x, ele está cobrando de você também?”

O fragmento mostra que ao mesmo tempo que os atores gostariam de saber como seus concorrentes estavam enfrentando a questão dos pagamentos, eles também procuravam manter em segredo suas formas de se relacionar com os agentes recebedores, assim, além da resposta estratégica de *negociar* é possível identificar a estratégia de *esquivar*.

4.5.5.4. Identificação das Respostas Estratégicas - OAS

Tabela 53 - Evidências associadas a Incerteza nas Respostas da OAS

	Dimensão Agregada: Contexto - Fator Preditivo Incerteza
D1OAS	<i>Então nos associamos a esta empresa e começamos a fazer nossas propostas, quando o mercado soube, esse mercado de 9 empresas, soube que nós estávamos realmente orçando. Porque eles sabiam? Porque os fornecedores sabiam que nós estávamos fazendo cotação e é comum as empreiteiras saberem quem esta orçando firmemente porque fazem cotações com esses fornecedores, a partir daí, eles sentiram que nós poderíamos incomodá-los. Foi aí que D1OAS teve um contato com DIUTC, e falou: Olha nós vamos participar desta concorrência. Eles se sentiram ameaçados.</i>
D2OAS	<i>Se você tiver alguma coisa...Ele até me disse muito objetivamente, se você ficar registrando essas coisas, eu prefiro até que você não faça nada para mim. Eu disse não, se há alguma coisa, eu vou convocar o pessoal da empresa e o fiz, e mandei eles destruírem. Se você tiver alguma coisa destrua e foi o que eu fiz, eu chamei o...eu sei que eu estava cometendo um crime, de obstrução, mas eu também fiquei preocupado, a Lavajato já estava em curso e isto estava muito na imprensa, eu orientei ao pessoal nosso da Controladoria que fizesse um apanhado do que existia de alguma documentação neste sentido, né! Porque tinha umas planilhas, estava tudo anotado ali, o que gastou, o que não gastou, então era uma coisa que nós tivemos que tomar essa atitude, até por uma solicitação dele. Então, ele sabia, tratou comigo, e me deu essa orientação.</i>

Fonte: Dados da Pesquisa. (JF-Justiça Federal; MP - Ministério Público)

A OAS foi a última das empresas que estão sendo estudadas nesta pesquisa a entrar para clube das empreiteiras, D1OAS relata que a utilização da estratégia de *‘desafiar’* as demais construtoras deu certo para superar as barreiras que foram impostas a sua

participação no cartel, após diversas tentativas anteriores frustradas, procurando seguir os procedimentos formais existentes para se tornar uma empresa prestadora de serviços à Petrobras. Finalmente beneficiando-se de relações pessoais que o presidente do grupo OAS possuía junto aos dirigentes do Partido dos Trabalhadores e, em especial com o Presidente da República, a OAS em 2006 recebeu um convite da Petrobras para participar da licitação da Repar. Adicionalmente, utilizando-se de ameaças contra as empresas do cartel conseguiu iniciar sua participação no clube, como segue:

“...a partir daí, eles sentiram que nós poderíamos incomodá-los. Foi aí que D2OAS teve um contato com DIUTC e falou: Olha nós vamos participar desta concorrência, eles se sentiram ameaçados.”

Portanto, sob pressão, procurando atenuar incertezas e garantir a previsibilidade em seus negócios, as empresas que já faziam parte do cartel, estrategicamente passaram a *aceitar* mais alguns participantes no grupo.

No segundo fragmento, D2OAS referindo-se a benefícios que ele havia feito em imóveis indicados pelo ex-presidente da República em retribuição a favores/orientações estratégicas que o presidente lhe havia proporcionado, relata a insegurança a que se viram envolvidos com os avanços da Operação Lavajato. Em consequência disso recebeu uma determinação direta do ex-presidente para que eliminasse qualquer registro dos controles que eventualmente possuísse sobre este assunto, como segue:

“...ele até me disse muito objetivamente...se você tiver alguma coisa destrua, e foi o que eu fiz...eu orientei o pessoal nosso da Controladoria, que fizesse um apanhado do que existia de alguma documentação nesse sentido...por uma solicitação dele. Então ele sabia, tratou comigo e me deu essa orientação.”

Considerou-se os trechos acima como evidências da predominância de respostas estratégicas de *manipulação e desafio* por parte da OAS frente as incertezas por ela enfrentadas quando ficou exposta no período das investigações da Lavajato.

Tabela 54 - Evidências associadas a Interconectividade nas Respostas da OAS

Dimensão Agregada: Contexto - Fator Preditivo Interconectividade	
D1OAS	<i>DIOAS fez uma ação, junto ao governo federal, porque ele tinha a competência para isso, não era a minha competência para isso, pelas relações que ele tinha com o governo federal, e a partir daí nós fomos convidados, de 2006, no ultimo trimestre de 2006, nós fomos convidados, para a carteira de gasolina da Repar.</i>
D1OAS	<i>Lá encontramos com Ricardo e Marcio Faria, e aí eles nós fizéramos uma proposta de participarmos com eles no consórcio. A partir daí eles nos ofereceram 24% do consórcio, onde a Odebrecht teria 51% e a UTC 25% e nós ficamos com 24. O fato é que naquela oportunidade nos foi dito, tanto por DICNO, quanto por DIUTC, que nós teríamos que contingenciar na proposta, 2% para atender a esses políticos.</i>
	<i>MP – Certo, esta interface com os funcionários da Petrobrás era feita com quem?</i>
D1OAS	<i>Pelo líder do consorcio, Odebrecht, e certamente por DIUTC, porque ele tinha uma influência grande embora tivesse só 25% do consorcio. O DIUTC foi presidente da ABEMI, então ele tinha uma interação, eu não posso afirmar, mas certamente, se ele teve um fee de liderança, a UTC teve um fee de liderança. Se a UTC teve um fee de liderança com 25%, nós tínhamos 24% e não tivemos nenhum fee de liderança, alguma influência também tinha, agora eu não posso afirmar. Agora o líder do consorcio, eu não tenho dúvida.</i>
D2OAS	<i>Eu conheço o presidente desde de 1992 – 93, e as nossas relações, a OAS é um empresa da Bahia, que estava entrando no mercado de São Paulo nesta época, um dos nossos sócios era o genro de Antonio Carlos Magalhães, o Senador Antonio Carlos, nós tínhamos alguns problemas com as oposições na Bahia, né! por causa dessa relação e existia isso. Então dentro de um projeto estratégico de longo prazo da organização, a vislumbra a possibilidade de o PT vir, até porque já tinha ganho a prefeitura de São Paulo. Com a prefeita Erundina, nós fizemos lá duas obras para a prefeitura, o Sambódromo e o Palácio da Industrias, e teríamos que abrir essa relação de uma forma mais próxima né! Uma questão de alternativa de poder. E daí, eu conheci o presidente, estava com ele algumas vezes, tive muita orientação dele do ponto de vista da orientação estratégica dele e quando ele assumiu a presidência, nos ajudou, a mim pessoalmente, porque era eu que tinha relação com ele em diversas coisas, empreendimentos, negócios nossos no exterior, na Petrobrás que nós tínhamos muito problema, nós não fazíamos parte do clube da Petrobrás, nós estávamos impedidos de atuar na Petrobrás, foi uma briga muito grande para a gente poder participar. E daí vem essa relação, e daí vem essa relação com o João Vacari, que era o presidente do Bancoop, depois tesoureiro do PT. Então estas eram as... muito amplas né! Muitos negócios.</i>

Fonte: Dados da Pesquisa. (JF-Justiça Federal; MP - Ministério Público)

De forma similar à atuação da CNO, a OAS também possuía bom relacionamento com atores políticos no governo federal, estes atores facilitaram sua entrada no mercado de infraestrutura de óleo e gás. Porém, diferentemente da CNO que possuía ao menos quatro dirigentes com acesso direto à políticos influentes, o depoimento de D1OAS revela que apenas um dirigente da OAS possuía este tipo de ligação:

“DIOAS fez uma ação junto ao governo federal, porque ele tinha competência para isso, não era minha competência para isso, pelas relações que ele tinha no governo federal e a partir daí nós passamos a ser convidados...”.

Por mais que a ABEMI e seus associados afirmem que a associação não possuía relação e não havia se envolvido com as irregularidades nos contratos de Petrobras, não podemos deixar de apontar as ligações e influência exercida por DIUTC ao ocupar simultaneamente à presidência da ABEMI e da UTC, apontados por D1OAS e também por outros delatores. As relações próximas com políticos influentes como estratégia empresarial são claramente apresentadas por D2OAS como segue:

“Então dentro de um projeto estratégico de longo prazo da organização se vislumbra a possibilidade do PT vir, até porque já havia ganho a prefeitura de São Paulo.”

As relações próximas com o ex-presidente evidenciam que a OAS foi de certa forma apadrinhada pelo PT, como mostram o seguintes trecho de seu depoimento referindo-se ao ex-presidente da República:

“...tive muita orientação dele do ponto de vista de orientação estratégica e quando ele assumiu a presidência, nos ajudou muito, a mim pessoalmente, porque era eu que possuía a relação com ele em diversas coisas, empreendimentos, negócios no exterior...Então eram as...muito amplas, né! Muitos negócios.”

O conjunto dos fragmentos apresentados nos permitem apontar a resposta estratégica de *desafiar e negociar* da OAS ao interagir junto a atores políticos e outras empreiteiras para sua entrada e conquista de contratos de forma ilícita na Petrobras.

4.5.6. CONSOLIDAÇÃO DA IDENTIFICAÇÃO DAS RESPOSTAS ESTRATÉGICAS

Nesta seção é realiza-se a consolidação da identificação das respostas estratégicas organizacionais por empresa, o objetivo é apresentar os resultados de forma a possibilitar a interpretação da atuação e o posicionamento de cada empresa dentro do campo organizacional considerado. Para isso, produziu-se uma tabela por preditores para cada empresa deste múltiplo estudo de casos, elas consolidam os resultados já apresentadas no decorrer da seção anterior - 4.5.INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS ILEGALIDADES CORPORATIVAS E AS RESPOSTAS ESTRATÉGICAS ORGANIZACIONAIS, lançando mão de uma seleção de fragmentos dos textos já transcritos, codificados e com a respectiva identificação das respostas estratégicas das empresas. Com isso, procura-se facilitar a interpretação e compreensão dos resultados já apresentados na seção anterior de forma analítica.

Inicia-se apresentando o perfil de respostas estratégicas da CNO na tabela 55. No topo da primeira coluna da tabela o campo – ‘Estratégia’, refere-se as respostas estratégicas encontradas no decorrer das análises para cada fator preditivo. Na coluna central da tabela, campo – ‘Dimensão Agregada (x) – Fator Preditivo (y)’ é composto pelos fragmentos selecionados dos depoimentos e delações, eles compõem as evidências utilizadas como referência para se identificar as respostas estratégicas por empresa e por fator preditivo. Na coluna da direita, campo ‘Explicação-Interpretação’ procurou-se justificar, contextualizar a associação – relação estabelecida entre os dois campos anteriores, respostas estratégicas e fatores preditores, conforme Oliver (1991).

Tabela 55 - Fragmentos selecionados codificação das respostas estratégicas – CNO

Estratégia	Dimensão Agregada: Causa - Fator Preditivo	Explicação - Interpretação
Manipular	<i>"Quanto maior a pauta de pedidos de 'investimentos' maiores também as expectativas de recebimentos de valores ilícitos".</i>	Grande volume de recursos gastos com financiamento de campanhas pela CNO com o atendimento de expectativas que se criavam por partes dos políticos, no momento que a empresa apresentava suas reivindicações
Manipular	<i>"...corrupção sistêmica, que foi introduzida na Petrobrás a partir dos anos 2003 até aqui, na hora que fossem assinados os contratos."</i>	Evidências da existência de corrupção ativa entre os agentes de maior hierarquia na CNO, na Petrobras e no governo, inclusive com envolvimento direto de Ministros de Estado.
Dimensão Agregada: Causa - Fator Preditivo Eficiência		
Manipular	<i>"...porque até mais ou menos a década de 80 os pagamentos não contabilizados eram realizados nas próprias obras...elas mesmas gerava os recursos e faziam os pagamentos...contaminava toda a contabilidade da empresa. Levava ao risco fiscal, a ineficiência fiscal, um descontrole total. Com a nossa internacionalização, se adotou o modelo que existe até hoje ou existia..."</i>	Setor de Operações Estruturadas - SOE , realizava os pagamentos de propinas surgiu, como uma evolução das estratégias de pagamentos, para organizar/racionalizar os pagamentos que anteriormente eram feitos pelas próprias obras e acabavam gerando prejuízos, descontroles na contabilidade e ineficiências fiscais na organização.
Dimensão Agregada: Atores - Fatores Preditivos Multiplicidade		
Manipular	<i>"...existe casos em que...foram acertados pelas obras, existem casos... acertados pelo diretor da área, existem casos...acertado pelo presidente da empresa...é caso a caso."</i>	A Tecnologia Empresarial Odebrecht – TEO, previa a autonomia de atuação dos gestores das obras...facilitava a difusão da estratégia de cooptar clientes nos diversos níveis..."
Manipular	<i>"O DIUTC era um cara que trabalhava demais, ele era o executivo, ele era o homem de mercado, ele era o que tratava do político..."...assim ele era o responsável por todas ações da UTC, sendo que nas outras existia uma divisão de papéis."</i>	Revela-se a segmentação e divisão de papéis existentes na CNO para organizar os esquemas de corrupção (diversidade de agentes), as demais não possuíam esta 'organização'.
Dimensão Agregada: Atores - Fatores Preditivos Dependência		
Manipular	<i>Nós participávamos, dessa negociação no sentido de dar inputs, para o governo de lá, o governo daqui. Mas nós nunca entramos na negociação... a negociação era entre os dois países.</i>	Constata-se o elevado grau de relacionamento e acesso à agentes políticos influentes à época, que esvaziavam a importância dos procedimentos formais de contratação e dos órgãos de controle.
Manipular	<i>Aí, veio o pedido, solicitado a mim, por um Ministro à época, que veio por indicação do Presidente, para que a gente desse uma contribuição de 40 milhões de dólares, e eles estariam fazendo a aprovação de uma linha de 1 bilhão de dólares, de créditos de exportação.</i>	CNO adotava postura de poder, influenciando as negociações entre países, procurando manipular para que as negociações se encaminhassem no sentido de beneficiá-la diretamente, num conjunto infundável de relações promíscuas com caciques políticos.
Dimensão Agregada: Conteúdo - Fatores Preditivos Consistência		
Esquivar e Manipular	<i>"...eu sempre usava que não ia pagar porque já tinha essa relação que englobava tudo, eu na verdade, o fato de eu ter criado isso, de grandes doações, foi justamente para evitar, os pedidos específicos."</i>	As doações eram com o objetivo de se criar uma relação 'diferenciada' como o potencial eleito, uma clara estratégia de cooptação dos agentes políticos.
Manipular	<i>"...a gente já tinha feito um investimento de muitos anos, uma proposta muito cara, se fosse para uma licitação, o grupo das empresas que distribuíam ia ter que haver um equilíbrio, a CNO teria entre aspas uma certa preferência... mas não necessariamente seria aceito."</i>	A CNO conseguiu acertar uma contratação de grande porte da Petrobras, via contratação direta, sem a execução de licitação.
Dimensão Agregada: Conteúdo - Fatores Preditivos Restrição		
Desafiar	<i>"quando eu fiquei sabendo, mandei parar os pagamentos".</i>	A CNO mantinha liderança sobre os demais agentes dos esquemas de corrupção e tinha capacidade de impor suas vontades sobre os demais atores.
Manipular	<i>"...na Odebrecht tem um planejamento para dar um determinado resultado, se você der aquele resultado, você ganha tanto, na física..."</i>	O sistema de remuneração da CNO incentivava os gestores a atingir metas para recebimento de seus prêmios, este foi um dos fatores que incentivaram as práticas irregulares.
Manipular	<i>"...vamos tratar este assunto como um extra, uma necessidade, isso não é o prazer de comprar alguém..."</i>	A prática de corrupção já estava institucionalizada num nível que os indivíduos já sentiam prazer em realizar as atividades.
Dimensão Agregada: Controle - Fator Preditivo Coerção		
Manipular	<i>"Sabe porque, porque eu já estava de saco cheio de falar, e aí eu pressionei, nos outros anos eu falava, falava que estava preocupado, olha o número, estava preocupado, muita gente participando deste assunto nas obras..."</i>	Trata-se da escalada absurda nos valores pagos em propina que saíram de USD 60 M em 2006 para incríveis USD 730 M em 2013, ano que atingiu o pico de pagamentos ilícitos. Preocupação com a quantidade elevada de valores e de pessoas envolvidas na CNO.
Desafiar	<i>"...não movimentar nada e reembolsaremos tudo e asseguraremos a família. Vamos segurar até o fim. Higienizar apetrechos..."</i>	A certeza de impunidade por parte da CNO, devido suas forte e privilegiadas relações com os detentores do poder ficou caracterizada, quando ocorreram apreensões de smartphones dos envolvidos com orientações de desafio às investigações.
Dimensão Agregada: Controle - Fator Preditivo Difusão		
Manipular e Aquiescer	<i>"caiu pagou, independentemente de onde veio a demanda".</i>	A institucionalização dos pagamentos chegou num nível que, independentemente de o resultado da licitação ter sido combinado ou não, o pagamento da propina iria ocorrer.
Manipular	<i>"Quando o compliance dos bancos exigia algum contrato, o contrato era feito, uns mais simples outros mais rebuscados".</i>	Envolvimento de profissionais da área financeira na preparação de documentos frios para ludibriar entre outros, o compliance de bancos.
Dimensão Agregada: Contexto - Fator Preditivo Incerteza		
Manipular	<i>"...e aí também porque o Marqueteiro, porque desde aquela época, ele já estava com preocupação de começar uma campanha e depois ficar com o contas a pagar, então eles pediam para a gente. Olha de um conforto ao Marqueteiro de que ele vai receber..."</i>	Uma espécie de garantia para o marqueteiro – responsável pela organização e execução da campanha, que em campanhas anteriores já havia ficado com o contas a pagar em aberto, o que era um enorme risco e de certa forma desestimulava a execução de seu trabalho.
Manipular	<i>"Isso (decisão do STF sobre alíquota de IPI) gerou um passivo enorme para várias empresas, no caso da Braskem, um passivo monstruoso que corria o risco da Braskem quebrar."</i>	Após decisão do STF que determinava o pagamento de alíquotas de IPI que não estavam sendo recolhidas, o poder executivo (após pagamento) editou a MP 470 para autorizou o parcelamento das dívidas das empresas em condições mais favoráveis.
Dimensão Agregada: Contexto - Fator Preditivo Interconectividade		
Manipular	<i>"...eu estava em uma reunião com o Ministro da Fazenda, ele escreveu num papel o valor de 50 mostrou e disse que tinha uma expectativa desse valor para a campanha presidencial de 2010."</i>	O acesso que a CNO possuía à elite política do Governo Federal à época, sendo que pelo menos quatro de seus dirigentes possuíam algum tipo de ligação com Ministros de Estado, as outras empreiteiras do cartel não tinham esta agenda no governo.
Manipular	<i>"era realizada uma compensação (contábil) entre os resultados dos líderes empresarias que recebiam recursos e os que forneciam recursos para os pagamentos ilícitos, débito no resultado dos que recebiam valores e crédito nos resultados dos que geravam recursos."</i>	A partir das contas controladas pelo SOE-CNO, os recursos poderiam ser transferidos para contas dos destinatários finais no exterior ou serem transferidos para doleiros que se encarregavam de realizar os pagamentos posteriormente em reais no Brasil, operação conhecida no mercado como operação dólar-cabo.
Fonte: Resultados da Pesquisa (2022)		

No caso da Construtora Norberto Odebrecht - CNO observa-se que predominou a resposta estratégica ‘*Manipular*’, presente em todos os (10) dez fatores preditivos, com raras ocorrências de outras respostas estratégicas para esta organização frente ao ambiente organizacional. A manipulação é apontada por Oliver (1991) como uma tentativa proposital e oportunista de cooptar, influenciar ou controlar avaliações ou pressões institucionais. Portanto, as evidências da pesquisa fornecem uma clara dimensão do enorme poder, capacidade de influência e liderança que a CNO exercia nos esquemas de corrupção arquitetados pelo cartel de obras da Petrobrás, bem como em todo o setor de óleo gás.

Com o objetivo de verificar a aderência dos resultados da pesquisa ao modelo teórico proposto por Oliver (1991), na tabela 56 eles são comparados. No lado esquerdo da tabela está o modelo original e no direito apresenta-se uma sumarização dos achados da pesquisa, em que todas as respostas estratégicas identificadas da CNO estão em ‘**negrito**’ e, em sua parte inferior apresenta-se uma soma da quantidade de fatores preditivos para os quais ocorrerem determinada resposta estratégica. Observa-se que além de ‘*Manipular*’ que ocorreu (10) vezes, temos a resposta ‘*Negociar*’(01); ‘*Esquivar*’(02) e ‘*Desafiar*’ (04).

Tabela 56 - Resultado da identificação das Respostas Estratégicas – CNO

Fatores Institucionais e Preditivo	Respostas Estratégicas (Oliver, 1991)					Fatores Institucionais e Preditivo	Respostas Estratégicas CNO				
	Aquiescer	Negociar	Esquivar	Desafiar	Manipular		Aquiescer	Negociar	Esquivar	Desafiar	Manipular
Causa						Causa					
Legitimidade	Alta	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa	Legitimidade	Alta	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa
Eficiência	Alta	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa	Eficiência	Alta	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa
Agentes						Agentes					
Multiplicidade	Baixa	Alta	Alta	Alta	Alta	Multiplicidade	Baixa	Alta	Alta	Alta	Alta
Dependencia	Alta	Alta	Moderada	Baixa	Baixa	Dependencia	Alta	Alta	Moderada	Baixa	Baixa
Conteúdo						Conteúdo					
Consistência	Alta	Moderada	Moderada	Baixa	Baixa	Consistência	Alta	Moderada	Moderada	Baixa	Baixa
Restrição	Baixa	Moderada	Alta	Alta	Alta	Restrição	Baixa	Moderada	Alta	Alta	Alta
Controle						Controle					
Coersão	Alta	Moderada	Moderada	Baixa	Baixa	Coersão	Alta	Moderada	Moderada	Baixa	Baixa
Difusão	Alta	Alta	Moderada	Baixa	Baixa	Difusão	Alta	Alta	Moderada	Baixa	Baixa
Contexto						Contexto					
Incerteza	Alta	Alta	Alta	Baixa	Baixa	Incerteza	Alta	Alta	Alta	Baixa	Baixa
Interconectividade	Alta	Alta	Moderada	Baixa	Baixa	Interconectividade	Alta	Alta	Moderada	Baixa	Baixa
							0	1	2	4	10

Fonte: Oliver (1991)

Fonte: Resultados da Pesquisa (2022)

Portanto, embora a manipulação tenha sido revelada como a estratégia dominante da CNO, estas respostas diferentes da manipulação indicam algum indício de adoção de estratégias menos suportadas no poder de dominação e alguma flexibilização quanto ao seu ‘*modus operandi*’ na atuação junto aos contratos da Petrobras.

Tabela 57 - Fragmentos selecionados codificação das respostas estratégicas – CCC

Estratégia	Dimensão Agregada: Causa - Fator Preditivo Legitimidade	Explicação - Interpretação
Manipular	<i>"seria facilmente perceptível para qualquer diretor da Petrobras, qualquer pessoa que fizesse parte da diretoria e visse esses resultados destes empreendimentos poderia levantar alguma suspeita." "..."sobre este contrato existia uma certa legalidade que era possível de ser explicada."</i>	Os diretores da Petrobras tinham conhecimento do funcionamento de um sistema que eram alimentados pelos pagamentos ilícitos e deixavam acontecer os 'acordos de mercado', em troca destes pagamentos ilegais com a utilização de contratos reais (formais) superfaturados, para encobrir pagamento das propinas.
Negociar	<i>"A realização dos pagamentos de propinas era feita para se evitar problemas na gestão do contrato."</i>	Os projetos básicos eram deficientes e surgiam recorrentemente a necessidade de 'reapactuar' os valores, se não fossem pagas as propinas, a empreiteira teria dificuldades de aprovar seus pedidos de aditivos contratual.
Dimensão Agregada: Causa - Fator Preditivo Eficiência		
Negociar	<i>"Os acordos permitiam evitar gastos decorrentes das contratações públicas."</i>	As combinações dos resultados nas licitações, permitiram uma redução de custos de transação das organizações.
Negociar	<i>"Estas propostas envolvem uma quantidade muito grande de recursos e então eu quero dizer muitas vezes as empresas não querem gastar quando elas não estavam competindo."</i>	Evitar desembolsos de elevados valores necessários para a formalização das propostas nos processos de contratações públicas.
Dimensão Agregada: Atores - Fatores Preditivos Multiplicidade		
Aquiescer	<i>"Agora eu entendo que se parar um movimento dessa dimensão, com essas corporações, é alguma coisa muito maior do que os indivíduos."</i>	Observa-se que as dimensões do fenômeno são muito maiores do que a ação individual dos atores, alinhado com as teorias.
Negociar	<i>"Não, eu tratava com o D2OPE (Intermediário). Eu só tive uma, eu tive uma única reunião com o D2PTR e D1PTR, na residência do D2OPE, no qual esse assunto foi abordado uma única vez."</i>	devido aos diversos riscos incorridos, os envolvidos priorizam concretizar as atividades com atores que já possuem relacionamentos de longo tempo, com lealdade comprovada
Dimensão Agregada: Atores - Fatores Preditivos Dependência		
Aquiescer	<i>"...E essa entidade política tinha a sua influência, então se você não efetuasse os pagamentos... subentendo, que se a Camargo não efetuasse os pagamentos, né. Amanhã essa entidade poderia estar nomeando um outro diretor..."</i>	A principal dependência das construtoras que as pressionavam a dar continuidade aos pagamentos ilícitos, era com os partidos políticos que tinham o poder de nomear os diretores da Petrobras, sendo este o real motivo de não se romper este ciclo.
Dimensão Agregada: Conteúdo - Fatores Preditivos Consistência		
Negociar e Manipular	<i>"E a proposição dele inicial seria que ele forneceria a preços de mercado e ainda assim conseguiria pagar a comissão que seria para ao D2OPE."</i>	Evidência-se a adoção de uma estratégia organizacional para simultaneamente atender as necessidades contratuais formais com a Petrobras e acomodar a necessidade de pagamentos ilícitos, num mesmo contrato de fornecimento legítimo estavam embutidos o pagamento de propinas.
Manipular	<i>"Para a questão da Petrobras e que a gente não...ele era um custo que representava 1% do valor do contrato, eu tinha lá custos que representavam 30%, 40% do valor do contrato, e nem esses de valor tão grandes eu chegava a discutir com o Conselho, quanto mais um que não é de um valor representativo."</i>	Aponta-se a facilidade de se passar custos ilícitos-propinas embutidos nos contratos pelo controle do Conselho de Administração da CCC que em princípio não possuía conhecimento das irregularidades contratuais junto a Petrobras.
Dimensão Agregada: Conteúdo - Fatores Preditivos Restrição		
Negociar	<i>"... nós não usávamos caixa 2, então era assim nós tínhamos que encontrar alguma maneira de viabilizar que aqueles pagamentos fossem feitos, a partir de contratações ou de consultorias..."</i>	Devido às dificuldades em operacionalizar o pagamento das comissões, a CCC enfrentava maiores dificuldades no momento de resolver questões contratuais que dependiam de aprovação da Petrobras.
Esquivar	<i>"O D2OPE era um cobrador contumaz! ele trazia várias soluções para viabilizar pagamentos, e muitas destas soluções por nós foram reprovadas...por que eram empresas muito frágeis."</i>	Apoiando-se no argumento de restrições impostas pelo sistema de aprovação de fornecedores existente na CCC, muitas soluções de pagamentos sugeridas por operadores-doleiros não eram aprovadas.
Dimensão Agregada: Controle - Fator Preditivo Coerção		
Aquiescer	<i>"...até porque elas não nem de conhecimento são..."</i>	As práticas ilícitas não são do conhecimento da organização como um todo, somente do alto escalão.
Esquivar	<i>...eu fiquei sem comunicação e hoje ainda continuo sem muita informação do que está ocorrendo lá internamente.</i>	Procura-se dar a aparência de que as ilegalidades não eram uma prática da organização e sim dos gestores envolvidos.
Dimensão Agregada: Controle - Fator Preditivo Difusão		
Manipular e Aquiescer	<i>...embora a empresa possua um código de ética, 'ele é amplo no que tange a questão de responsabilização de empregados...'</i>	Os gastos com a implementação das atividades ilícitas eram apropriados 'normalmente' nos custos das obras, eram 'pagos legalmente' como parte de contratos regulares ou com a contratação de consultorias fictícias, que também eram contabilizados e passavam pelos controles da empresa
Dimensão Agregada: Contexto - Fator Preditivo Incerteza		
Negociar	<i>"porque a empresa tinha acabado de passar, estava passando ainda por uma situação desgastante, que foi a operação anterior..."</i>	A despeito dos riscos não desistiram das irregularidades que estavam cometendo, dando continuidade as atividades.
Dimensão Agregada: Contexto - Fator Preditivo Interconectividade		
Negociar	<i>Os responsáveis anteriores por esses contratos, fizeram uma reunião de passagem daquilo que existia, então foi quando me foi informado que existia, uma propina que era paga para a área de serviços, e uma propina que deveria ser paga para a área de abastecimento.</i>	A existência de ligações entre os dirigentes da CCC, efetuando a 'passagem' das atividades da área dos responsáveis anteriores para ele que estava assumindo a área.

Fonte: Dados da Pesquisa

A tabela 57 apresenta as evidências da Construtora Camargo Correa – CCC, elaborada de forma similar ao caso da CNO, via seleção de fragmentos das transcrições dos textos em análise. Diferentemente do caso da CNO, no caso da CCC não é possível se observar uma predominância tão acentuada de alguma das possíveis respostas estratégicas previstas por Oliver (1991). Porém, é possível observar-se identificação da resposta estratégica ‘*Negociar*’ para uma quantidade maior de fatores preditivos, o que supomos ser um reflexo de uma menor capacidade de influenciar o ambiente externo e, conseqüentemente, necessidade de adaptar-se as regras e comportamentos do campo organizacional.

A tabela 58 compara os resultados apurados para o caso da CCC com o modelo proposto por Oliver (1991), observa-se a predominância da resposta estratégica “*Negociar*” que ocorreu para (9) nove dos (10) dez fatores preditivos analisados. Oliver (1991) identifica esta estratégia com a busca por parte da organização do equilíbrio entre o atendimento das demandas dos diversos *stakeholders* e os interesses internos da organização. Para as demais possibilidades de respostas temos: ‘*Aquiescer*’ (02); ‘*Esquivar*’ (04); ‘*Desafiar*’ (01); ‘*Manipular*’ (03).

Tabela 58 - Resultado da identificação das Respostas Estratégicas – CCC

Fatores Institucionais e Preditivo	Respostas Estratégicas (Oliver, 1991)					Fatores Institucionais e Preditivo	Respostas Estratégicas CCC				
	Aquiescer	Negociar	Esquivar	Desafiar	Manipular		Aquiescer	Negociar	Esquivar	Desafiar	Manipular
Causa						Causa					
Legitimidade	Alta	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa	Legitimidade	Alta	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa
Eficiência	Alta	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa	Eficiência	Alta	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa
Agentes						Agentes					
Multiplicidade	Baixa	Alta	Alta	Alta	Alta	Multiplicidade	Baixa	Alta	Alta	Alta	Alta
Dependencia	Alta	Alta	Moderada	Baixa	Baixa	Dependencia	Alta	Alta	Moderada	Baixa	Baixa
Conteúdo						Conteúdo					
Consistência	Alta	Moderada	Moderada	Baixa	Baixa	Consistência	Alta	Moderada	Moderada	Baixa	Baixa
Restrição	Baixa	Moderada	Alta	Alta	Alta	Restrição	Baixa	Moderada	Alta	Alta	Alta
Controle						Controle					
Coersão	Alta	Moderada	Moderada	Baixa	Baixa	Coersão	Alta	Moderada	Moderada	Baixa	Baixa
Difusão	Alta	Alta	Moderada	Baixa	Baixa	Difusão	Alta	Alta	Moderada	Baixa	Baixa
Contexto						Contexto					
Incerteza	Alta	Alta	Alta	Baixa	Baixa	Incerteza	Alta	Alta	Alta	Baixa	Baixa
Interconectividade	Alta	Alta	Moderada	Baixa	Baixa	Interconectividade	Alta	Alta	Moderada	Baixa	Baixa
							2	9	4	1	3

Fonte: Oliver (1991)

Fonte: Resultados da Pesquisa (2022)

Esta flexibilização imposta pelo ambiente, forçando a adoção de estratégias comportamentais mais negociadas, da mesma forma que surgiram na CCC, ocorreram com maior evidência também nas demais construtoras do cartel.

Tabela 59 - Fragmentos selecionados codificação das respostas estratégicas – CAG

Estratégia	Dimensão Agregada: Causa - Fator Preditivo Legitimidade	Explicação - Interpretação
Negociar	<i>"É eu entendi que já existia uma praxe, já havia uma combinação com outras empresas que já vinham operando neste processo, e nós entendemos que se questionássemos ou não pagássemos, nós poderíamos não participar de novas concorrências."</i>	A CAG adotou uma tática de acompanhar o comportamento de outras empresas que atuavam no setor a mais tempo imitando-as. Atribuindo dessa forma, a empresas que já atuavam a mais tempo no setor, a implementação e a liderança das irregularidades.
Negociar	<i>"Até 2000 a empresa não possuía expertise nesse mercado."</i>	Alega-se que não acessaria o setor, caso não aceitasse participar dos esquemas.
	Dimensão Agregada: Causa - Fator Preditivo Eficiência	
Negociar	<i>"... tenho dificuldade de lhe dizer que benefícios foram estes, se eu lhe falar que não houve um tratamento diferenciado... porque a empresa era uma empresa que tinha um nível de performance tão bom, tão responsável que...eu não consigo pontuar..."</i>	Existência de dilema entre os benefícios obtidos e os custos assumidos pela adoção das práticas ilícitas...dificuldades em se realizar a gestão sobre estes comportamentos fraudulentos...desentendimentos na alocação contábil dos custos dos pagamentos de comissões.
	Dimensão Agregada: Atores - Fatores Preditivos Multiplicidade	
Aquiescer	<i>"...um belo dia eu recebi uma demanda, um telefonema dizendo: Olha eu tenho isso para resolver e eu trouxe demanda para dentro de casa, a demanda foi analisada e se decidiu por atender a demanda."</i>	Durante uma negociação das condições contratuais que estavam se arrastando por um bom tempo, a CAG foi abordada por agentes da Petrobras requerendo o pagamento de vantagens indevidas e que sob pressão para assinar o citado contrato resolveu atender.
Desafiar	<i>"Com a Petrobrás eu nunca acertei com nenhum diretor... essa briga com o DIPTR, que eu tive que sair, foi assim, chegou num ponto que eu não tinha condições de chegar no preço que a Petrobrás estava querendo...foi aí que ele me tirou fora da conversa."</i>	Se verdadeiras estas declarações, podemos apontar que por mais intenso que fosse a adoção das práticas ilícitas, elas eram 'geridas' somente pelos agentes diretamente envolvidos de forma sigilosa, o que caracteriza uma difusão intensa, porém sigilosa.
	Dimensão Agregada: Atores - Fatores Preditivos Dependência	
Aquiescer	<i>E o deputado José Janene falava com todas as letras que a cadeira de abastecimento e refino era dele!!!</i>	Reforça a forte influência de caciques políticos sobre a nomeação dos diretores de engenharia e abastecimento da Petrobras.
Aquiescer	<i>o Sr. x era muito atuante, a gente não sabia nada, a gente começou nesta área a gente não sabia nem com quem conversar na Petrobrás na área offshore.</i>	A CAG 'aquiesceu' às exigências de pagamentos de propinas a este intermediário que possuía sua participação no negócio garantida pela indicação de diretores da Petrobras.
	Dimensão Agregada: Conteúdo - Fatores Preditivos Consistência	
Negociar	<i>"...na ocorrência de algum evento assim, de impacto, havia sempre a boa vontade de negociar...esta era a vantagem se é que eu podia dizer que havia de satisfazer esta demanda."</i>	A vantagem mais perceptível de se fazer parte do 'clube' era ter acesso 'a boa vontade' dos gestores da Petrobras para a resolução de divergências que surgiam no decorrer da execução dos contratos
	Dimensão Agregada: Conteúdo - Fatores Preditivos Restrição	
Aquiescer	<i>"O outro fato é que a obra da terraplanagem que não tinha nada a ver com este contexto de obras do estado, onde houve um pedido do Governador de 1%, que se fosse pago 1%, que nós em principio nos recusados a pagar, porque não tinha nenhum entendimento quanto a isso..."</i>	O atendimento da exigência de pagamentos de comissões para o governo de RJ, mostra que a CAG não possuía o mesmo status que a CNO no setor, pois, cedeu a pressão de pagamento não prevista.
	Dimensão Agregada: Controle - Fator Preditivo Coerção	
Desafiar	<i>"...quando eu sabia que estava acontecendo uma pressão, principalmente, perto das eleições, era terrível essa pressão."</i>	O pagamento de propinas, possui um histórico de atritos, insatisfação e de cobranças contundentes por parte dos beneficiários, devido a CAG possuir dificuldades para operacionalizá-los.
Manipular	<i>"Agora, para alimentar esse caixa 2 se simulavam contratos..então a forma de se contabilizar esse caixa dois era mediante a criação de gastos..."</i>	Estas operações se misturavam com a contabilização de contratos regulares, revelando uma estratégia de manipulação dos sistemas de contabilidade e controle da organização.
	Dimensão Agregada: Controle - Fator Preditivo Difusão	
Esquivar	<i>"Ouvia muito, que a Andrade não pagava. Pô vocês são dureza, vocês não pagam a Petrobrás, tem reclamação lá suas."</i>	A CAG possuía dificuldade na execução destes pagamentos, devido a estas dificuldades ocorriam tentativas de se esquivar, o que gerava reclamações dos diretores da Petrobras.
	Dimensão Agregada: Contexto - Fator Preditivo Incerteza	
Esquivar	<i>"porque ela decidiu que esta era uma maneira dela se proteger."</i>	A justificativa para a participação dos esquemas de irregularidades é a necessidade de se 'proteger', evitar incertezas (esquivar-se) de riscos de descontinuidade na participação dos empreendimentos do setor.
Esquivar	<i>"...o senhor imagina o que é isso aí? Que transtorno traz para instituição...do tamanho que for, é mexer com essa fortuna...está vendo aí. Então isso causava nas pessoas um medo muito grande..."</i>	Expressa a preocupação com os riscos a que se submetiam os dirigentes envolvidos com as irregularidades, que trabalhavam sob uma pressão enorme, a partir do momento que os valores envolvidos aumentaram com o início dos contratos com valores mais elevados.
	Dimensão Agregada: Contexto - Fator Preditivo Interconectividade	
Negociar	<i>"...quando havia um conjunto de obras as empresas se reuniam no sentido de uma não agressão na medida que as obras eram complexas, e para se fazer os estudos eram necessários investimentos muito altos..."</i>	Como as obras eram muito complexas e para se fazer os estudos eram necessários investimentos muito altos, com os acordos de não agressão, as empresas passavam a ter melhores condições de participação, diminuindo os riscos e os custos da competição.
Negociar e Esquivar	<i>"...as pessoas, os diretores das empresas ficavam preocupados de estarem sendo extorquidos e os outros não..."; "...Olha o fulano de tal está me cobrando x, ele está cobrando de você também?"</i>	Ao mesmo tempo que os atores gostariam de saber como seus concorrentes estavam enfrentando a questão dos pagamentos, eles também procuravam manter em segredo suas formas de se relacionar com os agentes recebedores.

Fonte: Dados da Pesquisa

Conforme a tabela 60, na análise inicial das respostas estratégicas da Construtora Andrade Gutierrez – CAG, observa-se a liderança de dois comportamentos estratégicos “*Negociar e Esquivar*”, tendo sido apurado a ocorrência em (7) sete dos fatores preditivos da negociação e também em (7) sete fatores a estratégia de esquivar. Lembramos que Oliver (1991) conceituou estas respostas estratégicas – *Negociar e Esquivar* - como próximas quanto ao nível de resistência oferecido na interação com o ambiente institucional. A autora define esquivar como a tentativa da organização de impedir a necessidade de conformidade e que as organizações fazem isso ocultando sua não conformidade, atenuando pressões institucionais ou fugindo das regras e expectativas institucionais.

Tabela 60 - Resultado da identificação das Respostas Estratégicas – CAG

Fatores Institucionais e Preditivo	Respostas Estratégicas (Oliver, 1991)					Fatores Institucionais e Preditivo	Respostas Estratégicas CAG				
	Aquiescer	Negociar	Esquivar	Desafiar	Manipular		Aquiescer	Negociar	Esquivar	Desafiar	Manipular
Causa						Causa					
Legitimidade	Alta	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa	Legitimidade	Alta	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa
Eficiência	Alta	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa	Eficiência	Alta	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa
Agentes						Agentes					
Multiplicidade	Baixa	Alta	Alta	Alta	Alta	Multiplicidade	Baixa	Alta	Alta	Alta	Alta
Dependencia	Alta	Alta	Moderada	Baixa	Baixa	Dependencia	Alta	Alta	Moderada	Baixa	Baixa
Conteúdo						Conteúdo					
Consistência	Alta	Moderada	Moderada	Baixa	Baixa	Consistência	Alta	Moderada	Moderada	Baixa	Baixa
Restrição	Baixa	Moderada	Alta	Alta	Alta	Restrição	Baixa	Moderada	Alta	Alta	Alta
Controle						Controle					
Coersão	Alta	Moderada	Moderada	Baixa	Baixa	Coersão	Alta	Moderada	Moderada	Baixa	Baixa
Difusão	Alta	Alta	Moderada	Baixa	Baixa	Difusão	Alta	Alta	Moderada	Baixa	Baixa
Contexto						Contexto					
Incerteza	Alta	Alta	Alta	Baixa	Baixa	Incerteza	Alta	Alta	Alta	Baixa	Baixa
Interconectividade	Alta	Alta	Moderada	Baixa	Baixa	Interconectividade	Alta	Alta	Moderada	Baixa	Baixa
							6	7	7	2	1

Fonte: Oliver (1991)

Fonte: Resultados da Pesquisa (2022)

Constata-se que para a CAG, (4) quatro fatores preditivos (Legitimação, Coerção, Incerteza e Interconectividade) apresentam ambas as respostas estratégicas negociar e esquivar simultaneamente, considerou-se este resultado como esperado dado a proximidade entre os níveis de intensidade destas respostas estratégicas, admitindo-se inclusive, possível imprecisão na classificação por parte do pesquisador. De qualquer forma, o achado revela comportamentos estratégicos complementares e com tendência a resistir às pressões institucionais. Para as demais respostas estratégicas os resultados são os seguintes: ‘*Aquiescer*’ (06); ‘*Desafiar*’ (02); ‘*Manipular*’ (01).

Tabela 61 - Fragmentos selecionados codificação das respostas estratégicas – OAS

Estratégia	Dimensão Agregada: Causa - Fator Preditivo Legitimidade	Explicação - Interpretação
Aquiescer	<i>"Excelência, as empresas, elas procuram sempre, aumentar suas receitas... as empresas precisam ter o poder, para que as empresas tenham o poder é necessário que elas tenham receitas compatíveis, é por isso que toda empresa brasileira de construção civil, tinha como objetivo trabalhar para a Petrobrás."</i>	A participação nos esquemas de corrupção da Petrobras é justificada pelo elevado volume de investimentos, com uma carteira de USD 50 bilhões. Assim, não se mediam esforços para estar dentro deste mercado, se o preço era realizar o pagamento de propinas elas seriam pagas, pois era o seu modus operandi.
	Dimensão Agregada: Causa - Fator Preditivo Eficiência	
Negociar	<i>"Colocava-se a lista de empresas com a lista de empreendimentos, ali estabelecia-se preferencias de cada uma, poderiam ou não ser realizado, estabelecia-se os consórcios, quem ia se associar com quem, isso era mais em função de afinidade de empresas..."</i>	Revela-se um exemplo pratico da forma de atuação e das negociações de acordos entre os participantes do Cartel.
	Dimensão Agregada: Atores - Fatores Preditivos Dependência e Multiplicidade	
Aquiescer	<i>"...porque tinha uma estrutura de liderança forte que era a liderança da Odebrecht. A Odebrecht é uma empresa que já atuava nesse setor, a muito mais tempo do que nós, então esses agentes tinham a preferência de atuarem com a Odebrecht do que com uma empresa iniciante que éramos nós."</i>	Evidencia-se que entre as empreiteiras existia uma hierarquia, sendo a liderança e o todo o processo de negociação com os diretores da Petrobras realizada pela CNO. Não havendo espaço para a OAS negociar diretamente com os diretores da Petrobras.
Desafiar	<i>"...eu informei ao Tesoureiro do partido, informei que nós não estaríamos de acordo, com a OAS ficar de fora dos grandes empreendimentos de refinaria da Petrobrás e que nós iríamos atrapalhar esse clube..."</i>	A OAS somente conseguiu passar a compor o Clube que dominavam as licitações, após se queixar com o Secretário do PT que iria atralhar os esquemas, caso não passasse a participar, após a ameaça foi conidado por membros da CNO e UTC num consórcio.
Desafiar	<i>Olha isso não...a relação que a empresa tem com o governo, não é admissível esse tipo de coisa, né!? Para forçar a empresa a remunerar mais A, B ou C. Eu falei claramente ao</i>	A reclamação é contra os órgãos de controle e fiscalização CGU e TCU que provocaram atrasos nos recebimentos devido a apuração de pendências na execução dos contratos.
	Dimensão Agregada: Conteúdo - Fatores Preditivos Consistência e Restrição	
Aquiescer	<i>o fato é que para fazer os pagamentos das vantagens indevidas, a esses agentes, foi feito todo um instrumento de constituição do consorcio, tinha um aditivo em que se dizia o seguinte, vamos pagar um 0 de liderança, os sócios pagariam um 0 de liderança para a Odebrecht, no valor de no final de 33, 5 milhões. A UTC 20,5 milhões..finalizaram 54 milhões aproximadamente...</i>	A hierarquia no interior do consórcio se revelou ser decorrente do nível de influência que cada organização possuía, sendo a CNO líder, seja pelo tamanho ou pela experiência e a UTC tendo sua influência reconhecida pela expertise de seu presidente. A estreatne no clube restou somente aquiescer as decisões.
Desafiar	<i>...nós estávamos fazendo um esforço muito grande para participarmos dessas concorrências e já haviam se passados três anos, onde nós não éramos convidados, para esse tipo de concorrência. Foi aí que nós fizemos uma ação através de D2OAS...</i>	Mesmo possuindo todos os certificados exigidos pela Petrobras a OAS enfrentou dificuldades para participar das licitações e somente logrou êxito após interferencias políticas e ameaça de denunciar a existência do cartel.
	Dimensão Agregada: Controle - Fator Preditivo Coerção	
Manipular	<i>...uma coisa, vamos separar em duas coisas, nas refinarias ganhava quem a Petrobrás queria que ganhasse, porque tinha um cartel e a direção da Petrobrás, tinha orientação para dar a obra àqueles que foram contemplados no cartel, existia um pacto...</i>	Independentemente da existência de uma metodologia formalmente estabelecida na Petrobras para a realização de suas contratações, o que se decidia com relação a qual empresa seria a vencedora no cartel, era o que acontecia.
Manipular	<i>E a Construtora tinha uma área de Controladoria, então, que gerava estes caixas dois, então é da onde deveria ter sido feito através da Construtora</i>	A área de Controladoria da OAS é que se encarregava diretamente de operacionalizar os pagamentos de propinas.
Desafio	<i>...e uma acusação de superfaturamento, eu me lembro que nós contratamos, nós e a Odebrecht, nos éramos consorciados, está certo? Pessoas de qualificação técnica específica e que não fossem diretamente ligadas a obra...para ter uma isenção...poder fazer um julgamento correto...</i>	Irregularidades na execução das obras apontadas por auditorias do TDU, foram enfrentadas com a contratação de pessoal com qualificação técnica específica para defender a OAS das acusações.
	Dimensão Agregada: Controle - Fator Preditivo Difusão	
Manipular e Aquiescer	<i>Nessa época quem cuidava disso, existe uma área da empresa que...trabalha nesta parte de vantagens indevidas, essa área chamada Controladoria que operacionalizava.</i>	O envolvimento direto da Controladoria nos pagamentos de propinas sob a orientação do presidente da empresa, sem a preocupação em distinguir atividades lícitas das ilícitas.
Manipular e Aquiescer	<i>Então eu não queria, mas tinha um pessoal da Controladoria que operacionalizava, o Vacari combinava comigo ou diretamente com essas pessoas e a gente fazia os pagamentos.</i>	Assim, na OAS existia o envolvimento de toda a alta gestão com agentes políticos para o pagamento das vantagens indevidas, manter estes pagamentos era forma de garantir a continuidade da organização nos empreendimentos da Petrobras.
	<i>"Desculpe...mas não tinha contato, mas os pagamentos eram feitos através do nosso pessoal de Controladoria e por determinação do DIOAS.</i>	
	Dimensão Agregada: Contexto - Fator Preditivo Incerteza	
Desafiar	<i>Então nos associamos a esta empresa e começamos a fazer nossas propostas, quando o mercado soube, esse mercado de 9 empresas, soube que nós estávamos realmente orçando...foi aí que DIOAS teve um contato com D1UTC, e falou: Olha nós vamos participar desta concorrência. Eles se sentiram ameaçados.</i>	Ultima da grandes a entrar no clube das empreiteiras, entrou somente após desafiar as demais construtoras e beneficiando-se de relações pessoais de seu presidente junto a políticos influentes.
Manipular	<i>...Ele até me disse muito objetivamente, se você tiver alguma coisa destrua ...e você ficar registrando essas coisas, eu prefiro até que você não faça nada para mim.</i>	Referindo-se a benefícios recebidos do ex-presidente da República, relata a insegurança a que se viram envolvidos com os avanços da Operação LavaJato, de quem recebeu a determinação de destruir qualquer registro de controles que eventual possuísse.
	Dimensão Agregada: Contexto - Fator Preditivo Interconectividade	
Desafiar	<i>"DIOAS fez uma ação, junto ao governo federal, porque ele tinha a competência para isso, não era a minha competência para isso, pelas relações que ele tinha com o governo federal, e a partir daí nós fomos convidados, de 2006, no ultimo trimestre de 2006, nós fomos convidados..."</i>	De forma similar à atuação da CNO, a OAS possuía também vom relacionamento com atores políticos no governo federal, estes atores bancaram sua entrada no setor de óleo e gás.
Manipular	<i>"...tive muita orientação dele do ponto de vista da orientação estratégica e quando ele assumiu a presidência, nos ajudou, a mim pessoalmente, porque era eu que tinha relação com ele em diversas coisas, empreendimentos, negócios nossos no exterior... Então estas eram as... muito amplas né! Muitos negócios."</i>	As relações próximas com o ex-presidente evidência que a OAS foi de certa forma apadrinhada pelo PT.

Fonte: Resultados da Pesquisa (2022)

Assim como no caso da CAG, para a OAS também encontramos duas respostas estratégicas predominantes, com número de ocorrência similar, são elas: “*Aquiescer e Desafiar*”, tendo sido apuradas (6) seis fatores a ocorrência da escolha estratégica de aquiescer e em (7) sete a de desafiar, conforme a tabela 62 abaixo.

Entretanto, as respostas da OAS possuem uma distinção importante quando comparadas às da CAG, a despeito de ambas empresas possuírem respostas estratégicas concorrentes predominantes, as da OAS não se encontram em níveis de intensidade próximas quanto a concordância ou resistência com as pressões do ambiente, como no caso da CAG. Ao contrário, as respostas aquiescer e desafiar encontram-se em lados opostos, quanto a classificação. Como indicado por Oliver (1991), aquiescer está relacionada com uma alta conformidade, enquanto desafiar se liga à resistência as pressões institucionais. Revelando, portanto, comportamentos estratégicos contraditórios para OAS.

Tabela 62 - Resultado da identificação das Respostas Estratégicas – OAS

Fatores Institucionais e Preditivo	Respostas Estratégicas (Oliver, 1991)					Fatores Institucionais e Preditivo	Respostas Estratégicas OAS				
	Aquiescer	Negociar	Esquivar	Desafiar	Manipular		Aquiescer	Negociar	Esquivar	Desafiar	Manipular
Causa						Causa					
Legitimidade	Alta	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa	Legitimidade	Alta	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa
Eficiência	Alta	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa	Eficiência	Alta	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa
Agentes						Agentes					
Multiplicidade	Baixa	Alta	Alta	Alta	Alta	Multiplicidade	Baixa	Alta	Alta	Alta	Alta
Dependencia	Alta	Alta	Moderada	Baixa	Baixa	Dependencia	Alta	Alta	Moderada	Baixa	Baixa
Conteúdo						Conteúdo					
Consistência	Alta	Moderada	Moderada	Baixa	Baixa	Consistência	Alta	Moderada	Moderada	Baixa	Baixa
Restrição	Baixa	Moderada	Alta	Alta	Alta	Restrição	Baixa	Moderada	Alta	Alta	Alta
Controle						Controle					
Coersão	Alta	Moderada	Moderada	Baixa	Baixa	Coersão	Alta	Moderada	Moderada	Baixa	Baixa
Difusão	Alta	Alta	Moderada	Baixa	Baixa	Difusão	Alta	Alta	Moderada	Baixa	Baixa
Contexto						Contexto					
Incerteza	Alta	Alta	Alta	Baixa	Baixa	Incerteza	Alta	Alta	Alta	Baixa	Baixa
Interconectividade	Alta	Alta	Moderada	Baixa	Baixa	Interconectividade	Alta	Alta	Moderada	Baixa	Baixa
							6	1	0	7	2

Fonte:
Oliver (1991)

Fonte: Resultados da Pesquisa (2022)

Adicionalmente, dentre os (10) dez fatores preditivos analisados, a OAS apresenta as duas respostas estratégicas, aquiescer e desafiar, para (4) quatro dos (10) dez fatores preditivos, quais sejam: Multiplicidade, Dependência, Consistência e Resistência. Inicialmente, a observação destas respostas estratégicas podem ser interpretadas como evidências da existência de um comportamento inconsistente. Porém, dada a complexidade e peculiaridade do fenômeno analisado, considera-se a estratégia adotada pela OAS,

revelada pela análise cuidadosa das falas dos atores, como uma adaptação a sua necessidade de acessar os recursos necessários à sua continuidade e crescimento, pois a empresa somente passou a participar do ‘clube’ após este já estar bem estabelecido no setor de óleo e gás.

Portanto, a despeito da aparente dicotomia do resultado apresentado para as respostas estratégicas da OAS, argumenta-se que o achado é coerente com o histórico de sua participação no cartel, pois, nas deleções e depoimentos de D1OAS e D2OAS transparecem que esses comportamentos divergentes, não ocorreram simultaneamente como no caso da CAG e sim, em dois momentos bem distintos de sua atuação no campo organizacional, o primeiro anterior a sua integração e o segundo após sua aceitação no clube.

Assim, no período inicial, enquanto não fazia parte do clube, constata-se a predominância da resposta estratégica de desafiar, neste período a OAS desafiou todo o setor de engenharia brasileiro, especialmente as empresas de infraestrutura que já pertenciam ao clube, ameaçando divulgar todo o esquema de combinações de resultados e pagamentos de propinas do cartel. Como já apontamos, tratava-se de uma prática, a ‘regra do jogo’ que, porém, ocorriam de forma altamente ‘sigilosa’. Destaca-se que para as (7) sete ocorrências de evidências relativas à estratégia de desafiar por parte da OAS, detectadas respectivamente para os fatores institucionais e preditivos: Agente – Multiplicidade e Dependência; Conteúdo – Consistência e Restrição; Controle – Coerção; Contexto – Incerteza e Interconectividade, estão relacionados ao período anterior a entrada da OAS no clube.

No segundo período, a resposta estratégica de aquiescer predomina, revelando que a OAS após ser aceita no clube, adotou uma postura de concordância com essas práticas irregulares, aceitando as regras que já estavam institucionalizadas no setor de óleo e gás.

Dessa forma, as evidências da estratégia de desafiar refletem tentativas da OAS em furar um bloqueio existente no clube, implantado pelas empresas que já compunham o cartel. Como exemplo ilustrativo da estratégia de desafiar adotado pela OAS para passar a integrar esse clube, destacam-se as queixas de seu presidente junto a atores políticos influentes, com os quais a OAS possuía compromissos de elevados pagamentos de contribuições para campanhas eleitorais e que foram utilizados para cobrar uma contrapartida dos agentes políticos, forçando as empresas integrantes originais do cartel, a aceitarem sua entrada e efetiva participação no esquema.

4.5.7. ANÁLISE DAS RESPOSTAS ESTRATÉGICAS ORGANIZACIONAIS

Nesta seção apresenta-se uma análise conjunta dos principais achados de cada uma das (04) construtoras que compõem o cartel deste estudo de casos múltiplos. Assim, na tabela 63 estão expostos os resultados frente as pressões institucionais que surgiram em decorrência do processo sistematizado de institucionalização das irregularidades organizacionais nas licitações e contratos da Petrobras praticados pelo Cartel como um todo e não somente por empresa. Para isso, os resultados já apresentados de cada uma das respectivas construtoras: CNO, CCC, CAG e OAS foram colocados um ao lado do outro na tabela 63, de forma a possibilitar uma visão de todas as respostas estratégicas apuradas para o Cartel. Conforme apontado por Yin (2005) uma análise comparativa dos estudos de casos múltiplos tende a possuir maior poder de explicação quando comparados com estudos de casos únicos.

Dessa forma, como resultado da realização das análises comparativas-conjunta das respostas estratégicas organizacionais das construtoras, produziu-se a tabela intitulada ‘Respostas Estratégicas Conjunta do Cartel de Empresas’ apresentada na extrema-direita da tabela 63. Para sua produção seguiu-se os seguintes passos:

- i) computou-se no número de vezes que o fator preditivo (x) ocorreu para a resposta estratégica (y) para cada construtora do cartel. Assim, na primeira linha da tabela 63, observa-se que para o fator preditivo ‘**legitimidade**’ a resposta estratégica ‘**negociar**’ ocorreu (03) três vezes, sendo que computou-se a presença da resposta uma vez para cada construtora, respectivamente – CNO, CCC e CAG.
- ii) Na tabela da direita – Respostas Estratégicas Conjunta do Cartel de Empresas, atribui-se para o fator preditivo ‘**legitimidade**’ e para a resposta estratégica ‘**negociar**’ o resultado ‘**Baixa-3**’ de forma a refletir na tabela a quantidade de ocorrência desta resposta estratégica para o Cartel como um todo a partir das respostas de cada uma das construtoras.
- iii) Repetiu-se os procedimentos dos itens i) e ii) para cada um dos demais fatores preditivos e respostas estratégicas das construtoras.
- iv) Na coluna ‘**Resultante**’ (a última à direita) apresenta-se o resultado predominante da classificação entre ‘**Alta, Baixa ou Moderada**’ para cada fator preditivo.

Tabela 63 - Consolidação das Respostas Estratégicas do Cartel de Obras da Petrobras

Fatores Institucionais e Preditivos	Respostas Estratégicas					Respostas Estratégicas					Respostas Estratégicas					Respostas Estratégicas					Resultante					
	Construtora Norberto Odebrech - CNO					Construtora Camargo Corrêa - CCC					Construtora Andrade Guitierrez - CAG					Construtora OAS - OAS						Conjunta do Cartel de Empresas				
	Aquiescer	Negociar	Esquivar	Desafiar	Manipular	Aquiescer	Negociar	Esquivar	Desafiar	Manipular	Aquiescer	Negociar	Esquivar	Desafiar	Manipular	Aquiescer	Negociar	Esquivar	Desafiar	Manipular	Aquiescer	Negociar	Esquivar	Desafiar	Manipular	
Causa																										
Legitimidade	Alta	Baixa*	Baixa	Baixa	Baixa	Alta	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa	Alta	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa	Alta	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa	Alta-1	Baixa-3	Baixa-2	Baixa-1	Baixa-2	Baixa
Eficiência	Alta	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa	Alta	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa	Alta	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa	Alta	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa	Alta-1	Baixa-2	Baixa-1	Baixa	Baixa-1	Baixa
Agentes																										
Multiplicidade	Baixa	Alta	Alta	Alta	Alta	Baixa	Alta	Alta	Alta	Alta	Baixa	Alta	Alta	Alta	Alta	Baixa	Alta	Alta	Alta	Alta	Baixa-3	Alta	Alta-2	Alta-2	Alta-1	Alta
Dependência	Alta	Alta	Moderada	Baixa	Baixa	Alta	Alta	Moderada	Baixa	Baixa	Alta	Alta	Moderada	Baixa	Baixa	Alta	Alta	Moderada	Baixa	Baixa	Alta-3	Alta-1	Moderada-1	Baixa-2	Baixa-1	Alta
Conteúdo																										
Consistência	Alta	Moderada	Moderada	Baixa	Baixa	Alta	Moderada	Moderada	Baixa	Baixa	Alta	Moderada	Moderada	Baixa	Baixa	Alta	Moderada	Moderada	Baixa	Baixa	Alta-2	Moderada-2	Moderada-1	Baixa-2	Baixa-2	Baixa
Restrição	Baixa	Moderada	Alta	Alta	Alta	Baixa	Moderada	Alta	Alta	Alta	Baixa	Moderada	Alta	Alta	Alta	Baixa	Moderada	Alta	Alta	Alta	Baixa-2	Moderada-2	Alta-1	Alta-2	Alta-1	Alta
Controle																										
Coerção	Alta	Moderada	Moderada	Baixa	Baixa	Alta	Moderada	Moderada	Baixa	Baixa	Alta	Moderada	Moderada	Baixa	Baixa	Alta	Moderada	Moderada	Baixa	Baixa	Alta	Moderada-1	Moderada-2	Baixa-2	Baixa-2	Baixa
Difusão	Alta	Alta	Moderada	Baixa	Baixa	Alta	Alta	Moderada	Baixa	Baixa	Alta	Alta	Moderada	Baixa	Baixa	Alta	Alta	Moderada	Baixa	Baixa	Alta-1	Alta-2	Moderada	Baixa	Baixa-2	Alta
Contexto																										
Incerteza	Alta	Alta	Alta	Baixa	Baixa	Alta	Alta	Alta	Baixa	Baixa	Alta	Alta	Alta	Baixa	Baixa	Alta	Alta	Alta	Baixa	Baixa	Alta-1	Alta-2	Alta-2	Baixa-2	Baixa-2	Alta
Interconectividade	Alta	Alta	Moderada	Baixa	Baixa	Alta	Alta	Moderada	Baixa	Baixa	Alta	Alta	Moderada	Baixa	Baixa	Alta	Alta	Moderada	Baixa	Baixa	Alta	Alta-3	Moderada-1	Baixa-1	Baixa-1	Alta
Total Preditores	0	1	2	4	10	2	9	4	1	3	6	7	7	2	1	6	1	0	7	2	14	18	13	14	16	

Fonte: Resultados da Pesquisa (2022)

* As respostas estratégicas em negrito são as que foram consideradas predominantes para cada fator e empresa desta pesquisa.

** Para a construção da tabela 63 seguiu-se os seguintes procedimentos: (i) a partir dos textos transcritos das delações e depoimentos dos diretores e presidentes das empresas, executou-se as leituras procurando identificar fragmentos relacionados com algum dos fatores preditivos. (ii) Associou-se os fragmentos identificados aos fatores preditivos por empresa, individualmente. (iii) realizou-se análises sobre o texto codificado e identificou-se as estratégias de cada empresa por fator preditivo. (iv) as repostas estratégicas identificadas estão destacadas em negrito na tabela 63.

Assim, para o fator preditivo legitimidade temos a sequência (Alta-1; Baixa-3; Baixa-2; Baixa-1; Baixa-2). O total para Alta = 1 e para Baixa = 3+2+1 = 6. A Resultante predominante para o fator legitimidade é **Baixa**, pois: 6 Baixa -1 Alta = 5 Baixa. Repetiu-se o mesmo procedimento para cada um dos demais fatores preditivos.

Dessa forma, a coluna Resultante das Respostas Estratégicas Conjunta do Cartel de Empresas ficou com a seguinte sequência por fator preditivo: Legitimidade – Baixa; Eficiência – Baixa; Multiplicidade – Alta; Dependência – Alta; Consistência – Baixa; Restrição – Alta; Coerção – Baixa; Difusão – Alta; Incerteza – Alta; Interconectividade – Alta. Observa-se que a classificação apurada não coincide com nenhuma das respostas estratégicas previstas por Oliver (1991), possuindo para alguns fatores preditivos aspectos de conformidade com as pressões ambientais e para outras características de resistência.

Portanto, a análise das tabelas revelam similaridades e dissimilaridades entre os comportamentos, tanto interorganizacionalmente dentre as empresas, revelando quais estratégias coincidiram e quais predominavam, quanto intraorganizacionalmente, ou seja, se existiam similaridades entre as estratégias adotadas nos depoimentos dos diretores e presidentes das empresas que foram substituídos no decorrer do período estudado. As análises revelam que as escolhas estratégicas do cartel de obras da Petrobrás frente as pressões do ambiente de construção civil, possuem alguns aspectos diferentes das previstas por Oliver (1991).

Os resultados evidenciam que as organizações apresentaram respostas divergentes entre si, com algumas empresas tendentes a resistência às pressões institucionais, ao passo que o modelo prevê respostas convergentes e tendentes a conformidade para que a institucionalização ocorra no ambiente organizacional. Para cada uma das empresas analisadas pode ser verificado a predominância de respostas estratégicas distintas, sendo: CNO – Manipulação (10); CCC – Negociação (09); CAG – Negociar e Esquivar (07 e 07); OAS – Aquiescer e Desafiar (06 e 07). Constata-se, portanto, claras diferenças nas respostas estratégicas das empresas. Apesar dessa distinção entre as respostas estratégicas das empresas, o que a princípio, conceitualmente não possibilitaria a caracterização da institucionalização das irregularidades organizacionais, sabemos que ela ocorreu.

Argumenta-se que as cinco estratégias existiam, porém, a menos do período inicial em que predominou a estratégia de aquiescência para todas as empresas analisadas, num segundo momento, para cada empresa analisada somente foram perceptíveis uma ou no

máximo duas estratégias dominantes e as demais com menor relevância. Portanto, na fase inicial, durante as reuniões de adoção da estratégia principal de combinação dos resultados e formação do cartel, ocorreu a predominância da resposta estratégica aquiescência, porém, posteriormente surgiram outras estratégias além da aquiescência e as maiores empresas, por deterem maior poder econômico e de influência passaram a exercer pressão de forma mais contundente sobre as demais, especialmente a CNO.

Assim, aponta-se que não só existiam respostas alternativas válidas, como elas foram usadas de forma alternada ou de forma diferenciada; no tempo ou entre empresas, reforça-se que as empresas adotaram estratégias de forma diferentes. Acredita-se que as organizações passaram a adotar estratégias distintas a depender de sua capacidade interna de reagir as pressões institucionais a que estavam expostas. A análise das evidências coletadas revelaram que a estratégia mudou de um período para o outro, esta característica se apresentou mais acentuadamente no caso da OAS, pois esta empresa claramente usou duas estratégias concorrentes, como foi detalhado em sua análise individual.

Observa-se também que, a estratégia de aquiescer ocorreu com relevância para a CAG e OAS, ambas com (6) seis ocorrências cada. Ressalta-se que a aquiescência no caso da OAS aconteceu no período posterior a sua entrada no clube e em decorrência de sua entrada tardia, momento em que já não havia possibilidade de ‘negociar’ a forma de atuação, restando literalmente, somente a opção de aceitar as regras do jogo. No caso da CAG, embora a aquiescência ocorra com relevância, outras duas respostas ocorrerem com maior frequência, quais sejam, negociar e esquivar, o que indica uma tendência para um comportamento de resistência frente as pressões ambientais.

Apesar de cada empresa possuir uma resposta estratégica típica, que corresponde a sua condição/posição em relação ao campo organizacional, as Respostas Estratégicas Conjunta do Cartel de Empresas, apresentadas na última coluna da tabela 63 revelam que as empresas tendiam a adotar estratégias que contestavam o ambiente institucional. Dessa forma, diversas situações de enfrentamento predominavam sobre as supostas relações de cooperação, em virtude da existência do cartel, cujo o objetivo era combinar os resultados das licitações.

O fato da pesquisa ter revelado estratégias diferentes entre as empresas, indica a existência de uma diversidade de estratégias empresariais que oscilaram entre o comportamento passivo e o ativo, a depender das características e do momento de sua

participação nos processos de licitações e execução dos contratos com a Petrobras. Assim, aponta-se que neste contexto de ilegalidades corporativas porque passou o ambiente institucional brasileiro, não se identificou uma estratégia realmente predominante, tendo sido percebidas evidências de praticamente todas estratégias, a depender de qual empresa e qual momento do processo se está analisando.

A análise conjunta das respostas estratégicas adotadas pelo cartel revela uma sutil predominância dos comportamentos de negociar com (18) dezoito ocorrências e manipular com (16) dezesseis, destacados no subtítulo: Respostas Estratégicas – Conjunta do Cartel de Empresas, na tabela 63. Identificou-se também as respostas estratégicas Aquiescer e Desafiar (14) quatorze vezes cada.

Logo, podemos apontar que na análise conjunta das respostas estratégicas das empresas detectou-se a existência de conflitos e inconsistências entre as expectativas do ambiente institucional e os objetivos internos das organizações que deram origem à *negociação*, que é caracterizada como a fronteira entre a concordância e o início do enfrentamento organizacional às pressões institucionais. Porém, predominaram estratégias mais ativas de resistência das organizações frente as pressões institucionais como *desafiar* e *manipular* que representam uma inequívoca rejeição as normas e expectativas do campo organizacional.

A coluna ‘Resultante’, apresenta a estratégia resultante da combinação de estratégias das empresas analisadas. O conjunto de níveis (Alto, Baixo) encontrado para cada um dos fatores preditivos não coincidiu com nenhuma das estratégias previstas por Oliver (1991). Interpreta-se este resultado que emergiu do conjunto de respostas estratégicas das organizações envolvidas no cartel e que não é coincidente com nenhuma das estratégias pré-estabelecidas no modelo de Respostas Estratégicas Organizacionais, como uma evidência da necessidade de utilizarmos ‘modelos’ de predição com um olhar crítico e conscientes de que eles são uma excelente referência para guiar as pesquisas, porém não se recomenda sua adoção como verdades absolutas.

Nesta pesquisa foram úteis como guias, porém, chegamos à conclusão que existem outras possibilidades de Respostas Estratégicas Organizacionais adotadas pelos agentes, que não estão previstas no modelo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo destacou como a rede de relações próximas existente entre agentes públicos e empresários pode facilitar a ocorrência de fraudes e corrupção em organizações, a despeito dessas organizações possuírem processos de regulação e métodos de controle bem desenhados. Analisou o ambiente contextual do processo de adoção do comportamento corrupto das maiores empreiteiras brasileiras, os ajustes na contabilidade e nos controles feitos pelos fraudadores para a ocultação da corrupção, adicionalmente, apresentou as limitações dos controles e regulações na prevenção e detecção de fraudes e corrupção.

Demonstrou-se que a corrupção está além do nível da contabilidade e dos controles, embora eles sejam um importante instrumento para sua operacionalização. A corrupção está no chamado caixa (3) três, que é uma abstração difícil de ser compreendida por pessoas não minimamente iniciadas no tema, que acabam aceitando estes desvios com naturalidade. A institucionalização se viabiliza pela aceitação dos brasileiros, pelo conhecido hábito de resolver problemas através de favores, onde o jeitinho está institucionalizado como padrão de conduta desejado. Dessa forma, o costume adotado pelo brasileiro para solucionar problemas por atalhos institucionais, induz à conformidade com a figura institucionalizada, de que quem tem poder econômico pode e de que quem tem poder político pode mais do que todos, isso tudo se sobrepõem a ideia da ilegitimidade do caixa três.

Assim, sob a perspectiva da teoria institucional e da dependência de recursos, procurou-se compreender com maior detalhe, quais foram os fatores institucionais e preditivos e as respostas estratégicas das organizações envolvidas no processo de institucionalização das ilegalidades corporativas no setor de óleo e gás. Conforme Oliver (1991) os fatores institucionais: causa, agente, conteúdo, controle e contexto, são derivados em seus respectivos fatores preditivos: legitimidade e eficiência, multiplicidade e dependência, consistência e restrição; coerção e difusão; incerteza e interconectividade. Utilizou-se os fatores (institucionais e preditivos) na identificação das respostas estratégicas das organizações: CNO, CAG, CCC e OAS, apresentadas no subitem anterior.

Relativamente aos fatores preditivos Legitimidade e Eficiência, derivados do Fator Institucional Causa, é perceptível que para as (4) quatro construtoras, a aceitação das irregularidades organizacionais era considerada uma forma de garantir sua sobrevivência

no mercado, o que as levou a desafiar as regras legais e institucionais formalmente estabelecidas, que nesta situação, passaram a serem cumpridas apenas de maneira cerimonial, como indicado por Meyer e Rowan (1977). Apesar dos atores – diretores e presidentes das empresas - afirmarem que consideravam o processo de contratação da Petrobras adequado e de elevada qualidade técnica, esses mesmos atores foram capazes de deslegitimá-lo, buscando formas mais ‘eficientes’ de conduzir os processos de contratações, com a adoção de práticas organizacionais ilícitas; cedendo às pressões por pagamentos de comissões à partidos políticos que os ameaçavam com retaliações a continuidade de sua atuação no setor.

Encontrou-se evidências da predominância da resposta estratégica aquiescência às pressões dos agentes políticos, que detinham o poder de restringir, caso não fossem atendidos, o acesso aos contratos da Petrobras e ao recebimento de recursos relativos aos contratos e seus aditivos, o que revela uma forte dependência com relação a estes agentes, caracterizando de forma marcante o fator institucional agente e o preditivo dependência. Porém, apesar de aceitarem (resposta estratégica de *aquiescer*) realizar os pagamentos para se manterem no mercado, constatou-se também, evidências de *manipulação*, com o pretexto da defesa dos interesses econômicos das construtoras, com a formação de carteis.

Assim, os achados dos fatores legitimidade e eficiência relacionam-se aos fatores preditivos dependência do fator institucional agente e a coerção do fator institucional controle. Logo, a partir da aceitação dos pagamentos de comissões, as construtoras se legitimavam e também eram aceitas pelos controladores dos contratos da Petrobras, evitando o risco de serem punidos por ações com potencial de afetar o seu fluxo de caixa. Visto por este ângulo é possível apontarmos que tanto a Petrobras quanto as Construtoras contribuíram para causar prejuízos à sociedade, que foi de fato a verdadeira vítima.

Para os depoentes das quatro empresas analisadas, assim como, para os depoentes da Petrobras, os processos de contratações geridos pela estatal eram formalmente bem elaborados e apresentavam informações de qualidade. DIOAS declarou que ser fornecedor da Petrobras dava visibilidade para as empresas do setor; conquistar o seu atestado de qualidade e tê-la na carteira de clientes legitimava as empresas detentoras desta condição no mercado nacional e internacional. Atender as exigências dos regulamentos também auxiliava na legitimação junto a auditorias e fiscalizações públicas e privadas, porém, apesar dessa legitimidade aparente, o que realmente garantia a conquista de contratos e

legitimava as empresas, era pertencer ao ‘clube’ e cumprir com os acordos celebrados com políticos influentes.

Dessa forma, a partir das evidências coletadas nos depoimentos dos dirigentes da CCC, CNO, CAG e OAS percebeu-se que a atribuição de uma suposta alta qualidade dos processos de contratação da Petrobras serviram como instrumento de criação de uma legitimidade aparente, sendo esta utilizada para acobertar o cumprimento de acordos ilícitos e sigilosos. Assim, confrontando os achados com a proposição 1, sobre a percepção do grau de legitimidade dos contratos de licitações da Petrobras, apontamos que ocorreram majoritariamente a resposta estratégica *manipulação*, por parte das organizações, revelada pela adoção cerimonial dos regulamentos e da geração de legitimidade aparente.

Com relação ao fator preditivo eficiência, destacaram-se nos depoimentos, diversos aspectos que impactavam a produtividade das atividades, especialmente relacionados aos altos custos e rigidez da estrutura burocrática do serviço público, favorecendo que as organizações adotassem estratégias que diminuíssem seus custos e garantissem o atingimento de seus resultados, normalmente adotando práticas ilícitas que desafiaram os regulamentos formalmente estabelecidos. Assim, detectou-se baixo grau de eficiência em resposta a *proposição 2*, pois foram adotadas diversas táticas com o objetivo de burlar *manipular* os aspectos de eficiência dos contratos de licitações da Petrobras, revelando resistência e conflitos na sua adoção real.

Constatou-se que a CNO exerceu um papel de liderança em relação a adoção e sistematização das estratégias que desafiaram a conformidade a ambos os fatores – legitimidade e eficiência, as demais construtoras tiveram um comportamento próximo do isomorfismo mimético, escolhendo a estratégia de aceitar uma situação já estabelecida como forma de continuarem a atuar e se manterem no mercado de infraestrutura óleo e gás.

Relativamente ao Fator Institucional Agente e seus fatores preditivos Multiplicidade e Dependência, é perceptível a partir da fala dos depoentes, apresentadas no subtópico 4.5.3, que os agentes atuaram de maneiras distintas na forma de enfrentar as pressões institucionais a que estiveram expostos no campo organizacional, sendo possível apontar que os depoentes CNO1, CNO2 e CNO3 demonstraram uma liderança e clareza na forma de atuarem, invariavelmente exercendo sua preferência nas escolhas de obras e dominando os consórcios em que participaram. Além disso, os dirigentes da CNO possuíam um relacionamento diferenciado, tanto junto aos administradores da Petrobras, quanto junto a

políticos influentes. Agentes cujo as empresas do setor dependiam fortemente, devido a necessidade de conquistar e manter o fluxo de pagamentos dos contratos, por eles controlados.

Enquanto os dirigentes das demais construtoras assumiam uma postura de concordância com as exigências políticas, os da CNO assumiram posturas *desafiadoras* em relação ao mesmo tipo de exigências, conseguindo em muitas situações, *esquivarem-se* de pressões por pagamentos de propinas com sucesso. Quando expostos a pressões semelhantes, os dirigentes das demais construtoras, em geral, assumiam uma postura mais passiva, procurando no máximo *negociar* as condições para atenderem as demandas, que lhes eram impostas pelos agentes políticos e diretores da Petrobras, predominando nestes casos, a resposta estratégica de *aquiescer*, ocorrendo raras situações com tentativas de ‘*negociação*’.

O caso da OAS possui uma curiosidade, pois a construtora inicialmente, antes de fazer parte do clube, assumiu uma posição de ‘*desafiar*’ todo o setor de infraestrutura de óleo e gás, como estratégia para passar a integrar o clube, contando para isso com o apoio político de dirigentes do PT-Partido dos Trabalhadores. Porém, logo após ter atingindo o objetivo de conseguir fazer parte do clube, assumiu uma postura que se revelou predominantemente passiva, *aquiescendo* às demandas e condições, tanto dos agentes políticos quanto de outras construtoras mais experientes do setor, especialmente à CNO, que exercia a liderança do cartel. O que revela o aspecto dinâmico e temporal do processo.

Assim, aponta-se que existiam diferenças entre os posicionamentos das empresas em análise, pois, cada uma possuía seu próprio *modus operandi* para a efetivação de suas atividades ilícitas, atividades que eram executadas em sigilo, seja em relação a seus funcionários que não participavam do esquema, seja em relação as outras construtoras, mesmo em relação aquelas que participavam do cartel. Portanto, não ocorriam a difusão voluntária, o compartilhamento do *know how* de como operacionalizar tais irregularidades entre as construtoras. Neste sentido, o processo de institucionalização em análise diverge da forma que normalmente é explicado/previsto pelos teóricos institucionalistas, que apontam uma propagação abrangente para o fator preditivo difusão voluntária, de forma a envolver grande parte das organizações.

Do exposto, verifica-se uma variabilidade da intensidade da dependência entre as construtoras CNO, CAG, CCC e OAS em relação aos agentes públicos controladores dos

contratos e demandantes por pagamentos de propinas. Estes agentes cientes da necessidade das construtoras de obter recursos financeiros e da importância destes recursos para o atingimento de suas metas de crescimento, na condição de controladores destes contratos, exerciam pressão sobre as construtoras exigindo o pagamento das propinas. Assim, as construtoras se sentiam forçadas a aquiescer a esta situação, por uma questão de sobrevivência, considera-se que este foi um aspecto central que favoreceu a institucionalização das práticas ilícitas.

Detectou-se que obter a condição de fornecedor da Petrobras gerava prestígio reputacional, conforme amplamente divulgado nos Relatórios de Administração das construtoras envolvidas. Portanto, aderir ao esquema de pagamentos ilícitos, além de ser um pré requisito para conquistar contratos junto à estatal, possuía a capacidade de gerar visibilidade positiva, pois, possuir a Petrobras na carteira de clientes tinha o potencial facilitar na obtenção de novos clientes, tanto no Brasil quanto no exterior, dado o reconhecido nível de qualidade exigido para os serviços contratados pela estatal.

Este aspecto pode ser observado na conquista de contratos pelas construtoras em países Africanos e Latino Americanos, majoritariamente contando com o suporte de financiamentos do BNDES, que utilizava como garantia dos contratos de financiamentos da modalidade BNDES Exim, a contrapartida em petróleo e/ou gás natural existentes de forma excedentes nos países onde as obras eram executadas. Esse modelo de exportação dos serviços de engenharia já haviam sido adotados de forma similar no período dos governos militares, em uma estratégia de enfrentamento da crise de fornecimento de petróleo, entre os anos 70 e 80 do século passado, tendo como principal cliente países do Oriente Médio, o que revela uma antiga relação de dependência de recursos sendo revivida.

Verificou-se que tanto nas transcrições dos depoimentos e delações, quanto nos históricos de condutas e relatórios de órgãos de controle, evidências de interconexões entre diversos agentes dessas organizações detentores de poder de decisão, motivados pela busca por recompensas financeiras. Portanto, as evidências encontradas reforçam aspectos apontados por Pfeffer e Salancik (2003), destacados por defensores da teoria da Dependência de Recursos, os quais argumentam que as organizações interagem entre si motivadas pela constante busca de recursos, sendo que as organizações que detêm o controle desses recursos possuem poder de influência sobre as demais organizações, dependentes destes recursos para a realização de seus objetivos. Dessa forma, dada a importância dos recursos

financeiros para as construtoras e, portanto, o poder da Petrobras neste campo organizacional, fica estabelecido mais um dos aspectos que contribuiu significativamente para a institucionalização das ilegalidades corporativas.

Observou-se também que outros agentes, que em princípio, possuíam potencial de exercerem pressão institucional sobre as organizações em análise, tais como: TCU e CGU, neste caso específico não foram eficazes em suas tentativas, haja vista que os dirigentes das construtoras e da Petrobras, suportados pelos acordos que possuíam com políticos influentes não precisavam se preocupar com as possíveis pressões das auditorias de fiscalização. Pois, como revelado pelas análises dos relatórios técnicos de auditoria dos órgãos de controle, os mesmos foram diversas vezes, objeto de contestação e atenuação de seu conteúdo, seja pelas instâncias superiores dos órgãos de controle ou pelo parlamento federal. Assim, claramente as inconsistências entre os entendimentos do corpo técnico dos órgãos de controle e suas instâncias superiores, constituem mais um mecanismo facilitador da continuidade das más práticas organizacionais.

A partir das falas apresentadas pelos depoentes, relacionadas ao Fator Institucional Conteúdo e seus preditores Consistência e Restrição, que emergiram com a aplicação do processo de categorização apresentado na metodologia deste estudo, destacaram-se os seguintes aspectos:

- i. A existência de consistência entre os objetivos organizacionais de expansão dos negócios e a prática de irregularidades organizacionais, a despeito dos elevados riscos a que se expunham as empresas ao participarem dos esquemas de corrupção.
- ii. O surgimento da restrição a competitividade nas licitações da Petrobras, devido ao impedimento da participação de empresas que não eram previamente cadastradas em seu cadastro de fornecedores, limitando a participação somente às empresas convidadas, em detrimento de processos de contratação que propiciassem a ampla concorrência entre as empresas do setor. Podemos apontar como uma das consequências da restrição a competitividade, a facilitação para a combinação dos resultados entre as empresas do cartel e a prática do sobrepreço nas contratações da Petrobras.

Além disso, apoiando-se na utilização do Decreto 2.745/98 que autorizava a utilização do processo de contratação simplificado, a estatal também restringia o acesso a

informações sobre a execução de seus contratos, sendo que esta divulgação é obrigatória aos demais entes públicos que estão subordinados a Lei nº 8.666/93 no sítio eletrônico de compras do governo federal 'www.comprasnet.gov.br'. Essa limitação a publicidade das informações facilita sua opacidade e distância ainda mais o cidadão médio e os usuários externos, que não possuem familiaridade com os aspectos burocráticos da administração pública. Portanto, dar transparência às informações, facilitando o seu amplo acompanhamento, tem potencial de restringir e forçar que determinados tipos de ações sejam repensados pelos tomadores de decisão da administração pública.

Uma análise comparativa do conteúdo das delações e depoimentos dos diretores das construtoras, relativas ao estágio em que se encontram na utilização das táticas de ocultação e viabilização dos pagamentos de propinas, revelam sua consistência e evidenciam uma gestão financeira profissionalizada, inclusive com a existência de orçamento reservado para estes pagamentos. Apesar destas práticas estarem presentes em todas as construtoras, claramente na CNO ocorreu um alto nível de profissionalização e institucionalização das práticas, que chegou ao ponto de implantar um setor de operações estruturadas – o SOE, que possuía status de diretoria na organização, sendo que nas demais construtoras este arranjo se revelou mais tradicional e com menor sofisticação.

Quanto ao Fator Institucional Controle e os fatores preditivos Coerção Legal e Difusão Voluntária, destaca-se a impossibilidade das empresas na aplicação e implantação de iniciativas de coerção eficazes para prevenção e elucidação dos casos de irregularidades organizacionais, haja vista que os principais envolvidos a sofrer as consequências das ações destas iniciativas coercitivas, seriam os próprios agentes praticantes das ilegalidades. As reuniões entre os dirigentes das construtoras, iniciadas para se discutir estratégias que atenuassem riscos operacionais e financeiros decorridos do repentino e elevado volume de investimentos iniciados pela Petrobras a partir de 2004, passaram a servir para ajustar as preferências das empresas entre os contratos disponíveis, sendo que a difusão desta tática restringiu a competitividade dos processos licitatórios.

Como já apontado nas considerações relativas ao fator institucional Agente, uma característica importante da estratégia de adoção destas práticas ilícitas foi a sua difusão de forma sigilosa, pois, os atos eram praticados de forma oculta e não eram de conhecimento das organizações como um todo e sim, somente dos agentes diretamente envolvidos, que

formaram uma rede intensamente interconectada, nomeamos esta estratégia de ‘*difusão sigilosa*’.

Adicionalmente, aponta-se que a existência de um pacto oculto entre agentes políticos e as construtoras participantes do cartel, garantiam por meio da influência política, quais construtoras venceriam os processos licitatórios da Petrobras. Assim, a estratégia estava acima dos controles e processos de contratação, sem a necessidade de se ‘trabalhar’ nas comissões de licitações, o que dificultava a detecção destas práticas, seja pelas empresas de auditoria externas da estatal, que falharam na identificação destes arranjos ou pelos órgãos de fiscalização e controle da administração pública federal, TCU e CGU.

Embora a coerção legal no âmbito administrativo tenha sido exercida pelos órgãos públicos de fiscalização e controle, com a apresentação de diversos relatórios técnicos de fiscalização, recomendando a paralização de obras por falhas graves, seja no processo licitatório ou na execução dos contratos, instâncias superiores destes órgãos frequentemente divergiam dos relatórios, reformando-os e determinando a continuidade das atividades, por considerarem que um prejuízo maior seria imposto com a paralização das obras e dos pagamentos contratados.

Constatou-se também, que a operacionalização dos pagamentos de propinas eram frequentemente lideradas pelas áreas de Controladoria das construtoras, que desenvolveram diversas estratégias visando manter o sigilo das transações, entre elas, manobras contábeis e financeiras em paraísos fiscais, com a utilização de contratos fictícios e empresas de fachada, tanto *manipulando* os controles existentes nas organizações, quanto estabelecendo relações fraudulentas com operadores intermediários do mercado negro, revelando o forte envolvimento das áreas corporativas destas empresas.

Argumenta-se a partir dos achados apontados, que ocorreu uma intensa difusão voluntária no processo de adoção das ilegalidades. Porém, diferentemente da forma que normalmente ocorrem, em que a difusão conta com ampla abrangência e participação de diversos tipos de atores das organizações envolvidas, nos casos em análise, elas ocorreram de forma concentrada, majoritariamente na alta administração das empresas, com a participação ativa de atores que possuíam poder de decisão e autonomia decisória, ou seja, entre diretores e presidentes das companhias, sendo que os funcionários das construtoras não tinham noção do que ocorria sigilosamente nas empresas do cartel.

Dessa forma, aponta-se que todas as iniciativas que procuram dar transparência e ampliar a divulgação de informações em órgãos da administração pública devam ser apoiados, pois a transparência e a facilitação de acesso à informação possuem o potencial de inibir más práticas, inibindo que alguns poucos se beneficiem sigilosamente, devido aumentar a probabilidade de serem descobertos e, simultaneamente ampliar a difusão de comportamentos desejáveis e favoráveis aos interesses da sociedade.

Os principais argumentos selecionados dos fragmentos das delações premiadas e depoimentos dos acusados relativos ao Fator Institucional Contexto e seus fatores preditivos relacionados, Incerteza e Interconectividade, foram que o surgimento repentino de elevado número de grandes projetos de investimentos da Petrobras na área de refino, que despertaram um ambiente de *incerteza* no mercado, quanto a sua capacidade técnica e financeira de absorver este crescimento, sem o devido planejamento e preparação anterior para esse rápido crescimento da demanda.

A incerteza levou as principais empresas do setor a iniciarem estudos para desenvolverem estratégias, que possibilitassem diminuir os riscos surgidos naquele momento, buscando obter alguma segurança e garantias da continuidade da prestação do serviço para sobrevivência das empresas.

Esta incerteza levou as construtoras a se unirem na busca de uma estratégia de proteção para o grupo, que aumentou sua interconectividade com a troca de informações nas reuniões que se realizavam na sede da ABEMI e de algumas empresas. Como resultado prático deste processo surgiu a efetiva criação do cartel de obras do setor de óleo e gás. A criação do cartel possibilitou a combinação de resultados nas licitação e a implementação de várias estratégias para a *manipulação* de forma organizada e ordenada das regras e regulamentos de contratação da Petrobras, tais como: (i) eliminação da competitividade, (ii) aprovação de aditivos desnecessários, (iii) práticas de sobrepreços nos contratos e aditivos, (iv) compra de agentes públicos com pagamentos de propinas. Estas práticas garantiam um tratamento ‘diferenciado’ para as empresas cartelizadas, entre outras irregularidades organizacionais.

O cartel potencializou a interconexão entre as empresas, assim, percebe-se uma alta conectividade entre as empresas, com a participação ativa de seus representantes nas atividades do cartel, por exemplo, para decidir qual empresa venceria uma determinada licitação. Porém, simultaneamente, identificou-se uma baixa conectividade entre estas

mesmas empresas, quando o assunto a ser tratado era o pagamento de propinas, sendo que cada uma delas possuía seu próprio *'modus operandi'* para este compromisso, que era tratado de forma sigilosa e sem comunicação entre as empresas do cartel.

Apoiando-se nas características dos fatores institucionais e preditivos elencadas nos parágrafos anteriores, em especial no fato de tratar-se de um país em desenvolvimento, num setor com características que favorecem a institucionalização, devido à forte dependência de agentes políticos, argumenta-se que o processo de institucionalização de ilegalidades corporativas nos contratos da Petrobras não funcionou totalmente da forma prevista no modelo conceitual criado por Oliver (1991), que prevê a identificação da resposta estratégica de aquiescência dos agentes de campos organizacionais em que ocorrem processo de institucionalização.

Embora na fase inicial todas empresas tenham adotado a resposta estratégica de aquiescer como condição para participarem do setor. Num segundo momento, identificou-se que existia naquele ambiente de contratação das grandes obras da Petrobras, uma pressão diferenciada que surgiu em consequência de um novo modelo de correlação entre as organizações e o sistema político. Essa mudança institucional, pelo surgimento de novos atores (operadores diferentes), cujo um exemplo foram o aumento de agentes representando os partidos políticos, deram causa à ocorrência de pressões diferentes em relação ao modelo que até então predominava, propondo novas condições, provocando mudanças e gerando um modelo novo de relacionamento no campo organizacional.

Assim, após as práticas já se encontrarem institucionalizadas, outras estratégias passaram a ser aplicadas pelas organizações na defesa de seus objetivos, a depender do poder financeiro e de articulação da organização frente ao campo organizacional. Revelando a existência de respostas estratégicas diferentes entre as empresas do cartel conforme subtópico 4.5.6, quando supostamente, por agirem em conjunto, predominariam respostas estratégias similares.

Observa-se que, a provável justificativa para a não predominância da resposta estratégica aquiescência nos resultados empíricos são decorrentes das diferentes posições ocupadas pelas empresa do campo organizacional, sendo que as maiores empresas do campo se posicinavam de forma a confrontar as pressões por pagamentos de propinas, enquanto as menores e menos experientes tendiam a aceitar as condições estabelecidas pelos agentes políticos e pelas maiores empresas, com poucas possibilidades de

questionamentos, ou seja, aceitavam as condições impostas pelo ambiente, em uma descolha consciente de conformidade.

Concluiu-se que, conforme DiMaggio & Powel (1991) e Fligstein (1991) apontam, a posição do agente no campo importa na escolha de suas respostas estratégicas. No caso de uma organização central no campo, alguns comportamentos são explicados pela priorização de seus objetivos frente às pressões do campo, como por exemplo, a falta de interesse na implementação de mudanças institucionais que possam diminuir sua influência no campo. O interesse dessa organização é manter as práticas que já estão institucionalizadas, por sua condição privilegiada no campo organizacional. Por outro lado, é esperado inovação, reflexividade e ideia divergente de quem não está no centro.

No caso estudado a organização central seria a Petrobras, capturada e sob a liderança de interesses de partidos políticos. As empresas do cartel representam as organizações que estão entrando em conflito com as condições estabelecidas pelos líderes políticos, sob a liderança da maior construtora Odebrecht que desafiava as pressões vindas da Petrobras, impunha seus interesses e estabelecia sob quais condições as demais construtoras iriam atuar no campo organizacional. Estes são os argumentos para justificar a existência de respostas estratégicas divergentes frente às pressões ambientais. Assim, nota-se a partir de uma abordagem dinâmica dos eventos, que no início do processo ocorreu uma aceitação das pressões insituacionais, porém, limitada pelos interesses das organizações e que em um segundo momento as respostas estratégicas mudaram. A intencidade dessas mudanças estão associadas à posição da organização no campo organizacional e sua habilidade de adaptação.

Dessa forma, nos resultados apresentados na tabela 63 verifica-se a existência de uma resposta estratégica não prevista no modelo conceitual de Oliver (1991). Pois, como estratégia resultante do conjunto das escolhas estratégicas das principais empresas que compunham o cartel de obras emergiu uma estratégia não observada no modelo. Na tabela, observa-se que para os fatores preditivos legitimidade, eficiência, multiplicidade, consistência, restrição e coerção, prevaleceram estratégias tendentes a resistência (respostas estratégicas: desafiar e manipular) e para os fatores preditivos dependência, difusão, incerteza e interconectividade prevaleceram a conformidade (resposta estratégica: aquiescer). Assim, aponta-se que a análise individualizada caso a caso identificou a utilização de estratégias previstas por Oliver (1991), embora cada empresa individualmente

ter apresentado respostas estratégicas distintas umas das outras, a depender de seu posicionamento no mercado de óleo e gás. Porém, na análise conjunta do setor impactado pela institucionalização de práticas ilícitas, identificou-se uma estratégia não prevista no modelo.

O apontamento sobre a pesquisa ter detectado a existência de uma resposta estratégica diferente das teoricamente previstas, suporta-se nos resultados encontrados, relativos a sua classificação entre os níveis Alto, Baixo e Moderado, divergir das alternativas apresentadas na matriz idealizada por Oliver (1991). Adicionalmente, esclarecemos que a estratégia identificada possui características tanto de resistência, quanto de conformidade, portanto, supõem-se com razoável probabilidade sobre sua classificação intermediária entre as respostas já previstas. Assim, chama-se a atenção à existência de comportamentos diferentes dos conceitualmente previstos, para os casos de ambientes dominados por ilegalidades corporativas e, portanto, a necessidade de ceticidade na utilização de modelos como referência para desenvolvimento de pesquisas, bem como de serem guiados por um olhar crítico em relação a suas adequações às explicações sobre os fenômenos estudados.

Em síntese, verificamos a existência da predominância da confluência de interesses ilícitos conjuntos das construtoras cartelizadas e de caciques políticos, que detinham o controle das instituições, viabilizando a estratégia de *manipulação*, justamente por aqueles agentes que deveriam garantir a competitividade e a transparência nos contratos públicos. Sugere-se que em trabalhos futuros, dado que as práticas ilícitas não ocorriam e sim que elas ocorrem, a realização de trabalhos que procurem mesmo que sendo na forma de ensaios, mostrar o papel da contabilidade como elemento institucionalizador e carreador de práticas ilícitas, seja ela orçamentária ou contábil, como mecanismo que pode ajudar a manutenção e a legitimação de ilegalidades.

Acredita-se que ao descrever diversas práticas de corrupção e ilegalidades processuais, identificando fatores institucionais que criaram condições favoráveis para sua ocorrência e crescimento, o trabalho contribui no que diz respeito a compreensão do “*modus operandi*” de corporações e governos corruptos. O trabalho evidenciou formas de gestão de recursos públicos, esquemas colaborativos e contextos favoráveis a corrupção e ilegalidades corporativas, reforçando a necessidade de se combater à concentração de

mercado e aperfeiçoamento constante das formas de regulamentar o estabelecimento das relações entre agentes políticos e empresários.

Contribui evidenciando a necessidade do fortalecimento da abrangência e efetividade dos relatórios técnicos dos órgãos de controle – TCU e CGU no âmbito administrativo, que já de longa data vinham indicando as inconscistências dos empreendimentos da Petrobras, que foram constantemente atenuadas pelas instâncias superiores da Corte de Contas e pelo Congresso. Demonstrou-se a importância de maior integração e troca de informações entre os órgãos de fiscalização e controle público – rede de controle – que necessitam de autonomia para atuarem de forma satisfatória. Essa integração é essencial, porque as ações corruptas possuem múltiplas facetas, portanto, para a eficácia das ações de controle é preciso que as instituições fiscalizadoras atuem cooperativamente.

Alerta sobre a necessidade de busca constante de ações de aprimoramento do complice das organizações de forma a garantir a sua integridade e efetivo monitoramento, lançando mão de múltiplas perspectivas de conhecimento na implantação e delimitação das normas e regras de fiscalização. Enfatiza-se, como observado nos casos analisados que o sigilo das ações das empresas e a falta de interação entre os órgãos governamentais não só permitiram, como também foram fatores que garantiram as conquistas ilegais dos contratos e sua manutenção por vários anos.

Espera-se que este trabalho possa nortear futuros estudos de casos sobre ilegalidades corporativas e respostas estratégicas organizacionais, pois, considera-se que ele foi capaz de indicar sinais de um contexto favorável à ocorrência de ilegalidades corporativas e de procedimentos administrativos em contratos públicos, que podem ser utilizados em estudos sobre prevenção e detecção destas ilegalidades.

Consequentemente, como apontado por Courtois e Gendron (2017) argumenta-se pela necessidade de maior transparência nas compras públicas, como forma de aumentar o controle social sobre os atores políticos. Os resultados da pesquisa confirmam a necessidade de transparência sobre as ações dos dirigentes das empresas e políticos como forma de minimizar ações ilegais que normalmente ocorrem de forma sigilosa. A ampla divulgação de informações pode promover o senso crítico dos indivíduos, gerando ceticismo, a forma mais eficaz de combate a corrupção.

REFERÊNCIAS

- Abernethy, M. A., & Chua, W. F. (1996). A field study of control system “redesign”: the impact of institutional processes on strategic choice. *Contemporary accounting research*, 13(2), 569-606.
- Acórdão nº 2.167/2015 TCU – Plenário. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho. Brasília, 26 ago. 2015.
- Acórdão nº 2.791/2017-TCU-Plenário. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho. Brasília, 06 dez. 2017.
- Acórdão nº 722/2019 – TCU – Plenário. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho. Brasília, 27 mar. 2019.
- Aldrich, H. E., & Pfeffer, J. (1976). Environments of organizations. *Annual review of sociology*, 79-105.
- Almeida, M., Lima-de-Oliveira, R., & Schneider, B. R. (2014). Política industrial e empresas estatais no Brasil: BNDES e Petrobras (No. 2013). Texto’1 para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
- Anand, V., Ashforth, B. E., & Joshi, M. (2004). Business as usual: The acceptance and perpetuation of corruption in organizations. *Academy of Management Perspectives*, 18(2), 39-53.
- Ashforth, B. E., & Anand, V. (2003). The normalization of corruption in organizations. *Research in organizational behavior*, 25, 1-52.
- ASSOCIATION OF CERTIFIED FRAUD EXAMINERS, (ACFE, 2018). Report to the Nations. Global Study on Occupational Fraud and Abuse (2018). Disponível em:<<http://www.acfe.com/>>. Acesso em: 19jun 2018.
- Bandura, A., Caprara, G. V., & Zsolnai, L. (2000). Corporate transgressions through moral disengagement. *Journal of Human Values*, 6(1), 57-64.
- Bardin, L. (2016). Análise de conteúdo: edição revista e ampliada. São Paulo: Edições, 70, 280.
- Baucus, M. S., & Near, P. J. (1991). Can illegal corporate behavior be predicted? An event history analysis. *Academy of Management Journal*, 34(1), 9–36.
- Baucus, M. S. (1994). Pressure, opportunity and predisposition: A multivariate model of corporate illegality. *Journal of Management*, 20(4), 699-721.
- Berger, P. L., & Luckmann, T. (1991). *The social construction of reality: A treatise in the sociology of knowledge* (No. 10). Penguin UK.
- (Braskem, 2018). Formulário de Referência 2018. Acessado em: <http://www.braskem-ri.com.br/formulario-de-referencia>.
- Borges, Fábio. As relações do Brasil com os países sul-americanos nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula (1995-2010): “hegemonia consensual” e seus limites. Monções, Revista de Relações Internacionais da UFGD, v.1, n.2, jul. dez., 2012.
- Campos, P. H. P. (2014). Empresários, ditadura e política externa brasileira. *Revista Continentes*, (4), 112-137.
- Campos, P. H. (2018). Empresários e Estado no Brasil na transição da ditadura para a democracia: o caso dos empreiteiros de obras públicas. *História Unisinos*, 22(3), 478-489.

Campos, P. H. P. (2012). A ditadura das empreiteiras (Doctoral dissertation, Tese de doutorado. Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro. <http://www.historia.uff.br/stricto/td/1370.pdf>).

Campos, F. D. A. O., & Pereira, R. A. (2016). Corrupção e ineficiência no Brasil: Uma análise de equilíbrio geral. *Estudos Econômicos (São Paulo)*, 46(2), 373-408.

Carruthers, B. G. (1995). Accounting, ambiguity, and the new institutionalism. *Accounting, Organizations and Society*, 20(4), 313-328.

Carvalho, Carlos Eduardo; SENNES, Ricardo. Integração financeira e internacionalização de empresas brasileiras na América do Sul. *Revista Nueva Sociedad*, especial em português, dezembro de 2009.

Castro, A., & Ansari, S. (2017). Contextual “readiness” for institutional work. A study of the fight against corruption in Brazil. *Journal of Management Inquiry*, 26(4), 351-365.

Chabrak, N., & Daidj, N. (2007). Enron: widespread myopia. *Critical Perspectives on Accounting*, 18(5), 539-557.

Child, J. (1972). Organizational structure, environment and performance: The role of strategic choice. *sociology*, 6(1), 1-22.

Conselho Administrativo de Defesa da Econômica (2015). Acordo de Leniência Setal Engenharia – Versão Pública. Histórico de Conduta. Condutas anticompetitivas no mercado de obras de montagem industrial "onshore"1 no Brasil, em licitações da Petrobras - Petróleo Brasileiro S/A. 2015. Acessado em 19 de julho de 2021.

Conselho Administrativo de Defesa da Econômica (2015). Acordo de Leniência Camargo Corrêa – Versão Pública. Histórico de Conduta. Condutas anticompetitivas no mercado de obras de montagem industrial "onshore"1 no Brasil, em licitações da Petrobras - Petróleo Brasileiro S/A. 2015. Acessado em 19 de julho de 2021.

Conselho Administrativo de Defesa da Econômica (2017). Acordo de Leniência Andrade Gutierrez – Versão Pública. Histórico de Conduta. Condutas anticompetitivas no mercado de obras de montagem industrial "onshore"1 no Brasil, em licitações da Petrobras - Petróleo Brasileiro S/A. 2017. Acessado em 14 de julho de 2021.

Courtois, C., & Gendron, Y. (2017). The “normalization” of deviance: A case study on the process underlying the adoption of deviant behavior. *Auditing: A Journal of Practice & Theory*, 36(3), 15-43.

Cooper, D. J., Dacin, T., & Palmer, D. (2013). Fraud in accounting, organizations and society: Extending the boundaries of research. *Accounting, Organizations & Society*, 38(6-7), 440-457.

North, D. C. (1994). Economic performance through time. *The American economic review*, 84(3), 359-368.

de Freitas Júnior, L. R., & de Oliveira Medeiros, C. R. (2016). A Perpetuação da Corrupção nas Organizações: Uma Análise das Declarações de Acusados em Casos de Corrupção no Brasil. In *Anais do Congresso Brasileiro de Estudos Organizacionais*.

de Oliveira Azevedo, A. C. (2018). Corrupção e pensamento social brasileiro: abordagens e críticas a partir das interpretações de Sérgio Buarque de Holanda e Raymundo Faoro. *Revista da Controladoria-Geral da União*, 9(15).

de Oliveira Medeiros, C. R., da Silveira, R. A., & de Oliveira, L. B. (2018). Mitos no Desengajamento Moral: Retóricas da Samarco em um Crime Corporativo. *Revista de Administração Contemporânea*, 22(1), 70-91.

Decreto nº 2.745 (1998, 24 de agosto). Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2745.htm

DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American sociological review*, 147-160.

DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1991). Introduction. In W. W. Powell, & P. J. DiMaggio (Eds.), *The new institutionalism in organizational analysis* (pp. 1-38). Chicago, IL: University of Chicago Press.

dos Santos Nakamura, A. L. (2018). A infraestrutura e a corrupção no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, 117.

Eisenhardt, K. M. (1988). Agency-and institutional-theory explanations: The case of retail sales compensation. *Academy of Management journal*, 31(3), 488-511.

Eisenhardt, K. M., & Graebner, M. E. (2007). Theory building from cases: Opportunities and challenges. *The Academy of Management Journal*, 50(1), 25-32.

Everett, J., Neu, D., & Rahaman, A. S. (2007). Accounting and the global fight against corruption. *Accounting, Organizations and Society*, 32(1), 513-542.

Faoro, R. (2001). Os donos do poder. *Formação do patronato político brasileiro*, 3.

Filgueiras, F. (2009). A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. *Opinião Pública*, 15(2), 386-421.

Flick, U. (2014). Mapping the field. *The SAGE handbook of qualitative data analysis*, 1, 3-18.

Fligstein, N. (2001). Social skill and the theory of fields. *Sociological theory*, 19(2), 105-125.

Foucault, M. 1977. *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*. New York, NY: Vintage Books.

Gabbionetta, C., Greenwood, R., Mazzola, P., & Minoja, M. (2013). The influence of the Institutional context on corporate illegality. *Accounting, Organizations and Society*, 38(6-7), 484-504.

Gendron, Y., & Spira, L. F. (2010). Identity narratives under threat: A study of former members of Arthur Andersen. *Accounting, Organizations and Society*, 35(3), 275-300.

Giddens, A. 1991. *Modernity and Self-Identity: Self and Identity in the Late Modern Age*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Giddens, A. (1979). *Central problems in social theory: Action, structure, and contradiction in social analysis* (Vol. 241). Univ. of California Press.

Global, P. (2019). Os 10 princípios. São Paulo, [20--]. Disponível em: <http://pactoglobal.org.br/10-principios/>. Acesso em, 19 Junho 2019.

Governo de SP cancela PPP da Linha 6-Laranja do Metrô e nova licitação terá de ser feita | São Paulo | G1 - <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2018/12/13/governo-de-sp-cancela-ppp-da-linha-6-laranja-do-metro-e-nova-licitacao-tera-de-ser-feita.ghtml>. Acessado em 20/04/2019.

Gremaud, A. P., Vasconcellos, M. A. S. D., & Toneto Júnior, R. (2004). *Economia brasileira contemporânea*.

- Greve, H. R., Palmer, D., & Pozner, J. E. (2010). Organizations gone wild: The causes, processes, and consequences of organizational misconduct. *The Academy of Management Annals*, 4(1), 53-107.
- Guarido Filho, E. R., & Costa, M. C. (2012). Contabilidade e institucionalismo organizacional: fundamentos e implicações. *Revista Contabilidade e Controladoria*, 4(1).
- Guerreiro, R., Frezatti, F., Lopes, A. B., & Pereira, C. A. (2005). O entendimento da contabilidade gerencial sob a ótica da teoria institucional. *Organizações & Sociedade*, 12(35), 91-106.
- Hiratuka, C., & Sarti, F. (2011). Investimento direto e internacionalização de empresas brasileiras no período recente.
- INTOSAI (2004). INTOSAI: 50 years (1953-2003) – a special publication of the International Organization of Supreme Audit Institutions, Vienna.
- Laurinho, Í. S., da Silva Dias, L. N., & de Mattos, C. A. C. (2017). Corrupção e ineficiência em licitações de governos locais e desenvolvimento humano: novas reflexões. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 11(30), 57-70.
- Lazzarini, S. G. (2011). *Capitalismo de laços: os donos do Brasil e suas conexões*. Elsevier.
- Lazzarini, S. G., Musacchio, A., Bandeira-de-Mello, R., & Marcon, R. (2015). What do state-owned development banks do? Evidence from BNDES, 2002–09. *World Development*, 66, 237-253.
- Lei Complementar Nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (1993, 21 de junho). Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm.
- Lei Complementar Nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/112462.htm
- Lei Complementar Nº 12.529, de 30 de novembro de 2011. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/112529.htm
- Machado-da-Silva, C. L., & Barbosa, S. D. L. (2002). Estratégia, fatores de competitividade e contexto de referência das organizações: uma análise arquetípica. *Revista de Administração Contemporânea*, 6, 7-32.
- Machado-da-Silva, C. L., Fonseca, V. S. D., & Crubellate, J. M. (2005). Estrutura, agência e interpretação: elementos para uma abordagem recursiva do processo de institucionalização. *Revista de Administração Contemporânea*, 9, 9-39.
- Mamede de Andrade, E., Rodrigues, L. L., & Cosenza, J. P. (2020). Corporate behavior: An exploratory study of the Brazilian tax management from a corporate social responsibility perspective. *Sustainability*, 12(11), 4404.
- Mancuso, W. P. (2003). *Construindo leis: os construtores e as concessões de serviços*. Lua Nova, 58, 61-87.
- MARANI, Sílvio César Zákha et al. Os sentidos da pesquisa sobre corrupção. *Revista de Administração Pública*, v. 52, n. 4, p. 712-730, 2018.
- Mauro, P. (1995). Corruption and growth. *The quarterly journal of economics*, 110(3), 681-712.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American journal of Sociology*, 83(2), 340-363.

(MPF, 2016). Ministério Público Federal. Procuradoria da República no Paraná. Força-Tarefa Lavajato. Denúncia gestores da Odebrecht. Acessado em: <http://www.mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/docs/lava-jato/denuncia-joao-santana-e-marcelo-odebrecht>.

Morales, J., Gendron, Y., & Guénin-Paracini, H. (2014). The construction of the risky individual and vigilant organization: A genealogy of the fraud triangle. *Accounting, Organizations and Society*, 39(3), 170-194.

Muzio, D., Faulconbridge, J. R., Gabbionetta, C., & Greenwood, R. (2016). Bad barrels and bad cellars: a 'boundaries' perspective on professional misconduct.

Neu, D., Everett, J., Rahaman, A. S., & Martinez, D. (2013). Accounting and networks of corruption. *Accounting, Organizations and Society*, 38(6-7), 505. <https://doi.org/10.1016/j.aos.2012.01.003>

Nurunnabi, M. (2015). The impact of cultural factors on the implementation of global accounting standards (IFRS) in a developing country. *Advances in Accounting*, 31(1), 136-149.

Odebrecht Transport vende sua fatia no Galeão para a chinesa HNA. Valor Econômico – Acessado em : <http://www.valor.com.br/empresas/5037380/odebrecht-transport-vende-sua-fatia-no-galeao-para-chinesa-hna>.

Oliver, C. (1991). Strategic responses to institutional processes. *Academy of management review*, 16(1), 145-179.

Palmer, D. (2017). Institutions, institutional theory and organizational wrongdoing. In R. Greenwood C. Oliver & T. B. Lawrence *The SAGE Handbook of organizational institutionalism* (pp. 737-758). 55 City Road, London: SAGE Publications Ltd doi: 10.4135/9781446280669.n29

Pereira, J. M. (2017). Avaliação dos efeitos da crise econômica-política-ética nas finanças públicas do Brasil. *Revista Ambiente Contábil*, 9(2), 117-141.

Pereira, L. C. J., de Freitas, E. C., & Imoniana, J. O. (2014). Avaliação do sistema de combate às fraudes corporativas no Brasil. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 11(23), 03-30.

Pfeffer, J. (1972). Interorganizational influence and managerial attitudes. *Academy of Management Journal*, 15(3), 317-330.

Pfeffer, J., & Salancik, G. R. (2003). *The external control of organizations: A resource dependence perspective*. Stanford University Press.

Polícia Federal, (2016). Ministério da Justiça. Polícia Federal do Brasil. Superintendência Regional do Estado do Paraná. Grupo de Trabalho Operação Lavajato. Autos nº 5031082-05.2016.4.04.7000/PR; Autos nº 5046271-57.2015.4.04.7000/PR (IPL 1985/2015); Autos nº 5054008-14.2015.4.04.7000/PR (IPL 2255/2015); Autos nº 5001467-67.2016.4.04.7000/PR (IPL 0066/2016). Acessado em: https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2016/09/1_REPRESENTACAO_BUSCA1-1.pdf

Rezende, A. J. (2009). Um estudo sobre o processo de desinstitucionalização das práticas contábeis de correção monetária em empresas brasileiras (Doctoral dissertation, Universidade de São Paulo).

Ribeiro, M. de S., De Luca, M.M.M., & Azevedo, R. R. de. (2019). Editorial *Revista de Contabilidade E Organizações*, 13, xi-xi.

Ricupero, R. (2010). À sombra de Charles de Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível. A política externa do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). *Novos estudos CEBRAP*, (87), 35-58.

- Roberts, J. (2015). The 'subject' of corruption. *Critical Perspectives on Accounting*, 28, 82-88.
- Rodrigues, C. C., & Barros, A. (2022). From Caciques and Godfathers to Second-Order Corruption. *Journal of Management Inquiry*, 31(1), 67-81.
- Rose-Ackerman, S. (2004). *Corruption and government: Causes, consequences and reform*. Cambridge university press.
- Rose-Ackerman, S., & Palifka, B. J. (2016). *Corruption and government: Causes, consequences, and reform*. Cambridge university press.
- Rossetto, C. R., & Rossetto, A. M. (2005). Teoria institucional e dependência de recursos na adaptação organizacional: uma visão complementar. *RAE eletrônica*, 4.
- Salancik, G. R. (1979). Interorganizational dependence and responsiveness to affirmative action: The case of women and defense contractors. *Academy of Management Journal*, 22(2), 375-394.
- Santos, R., Amorim, C., & de Hoyos, A. (2010). Corrupção e fraude—princípios éticos e pressão situacional nas organizações. *Journal on Innovation and Sustainability*. RISUS ISSN 2179-3565, 1(2).
- Sasso, M. (2017). *Adoção das normas de contabilidade oriundas do processo de convergência às IPSAS: respostas estratégicas de governos estaduais (Doctoral dissertation, Universidade de São Paulo)*.
- Scott, W. R. (1987). The adolescence of Institutional Theory. *Administrative Science Quarterly*, 32(4), 493-511.
- Scott, W. R., & Meyer, J. W. (1991). The Organization of Societal Sectors: Propositions and Early Evidence. In: Powell, W. W., & DiMaggio, P. J. (Eds.). (2012). *The new institutionalism in organizational analysis*. University of Chicago press.
- Scott, W. R. (2001). *Institutions and organizations*. London. Sage publications.
- Scott, R. S. (2008). Approaching adulthood: The maturing of institutional theory. *Theory and Society*, 37(5), 427-442.
- Simonsen, M. H., & de Oliveira Campos, R. (1979). A nova economia brasileira (pp. 1-22). Livraria J. Olympio.
- Suchman, M. C. (1995). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of management review*, 20(3), 571-610.
- Tanzi, V. (1998). *Corruption Around the World Causes, Consequences, Scope, and Cures*, IMF Staff Papers, Vol. 45, No. 4 (December 1998).
- TCU—Tribunal de Contas da União. Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República; [Relatório do Exercício 2017]; TCU: Brasília, Brazil, 2018. Available online: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/contas-do-governo-da-republica-2017.htm> (accessed em agosto 2020).
- Transparency International (2021). *Corruption perceptions index 2021*. Brazil: Transparency International. <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/bra>.
- Tremblay, M. S. (2012). Illusions of control? The extension of new public management through corporate governance regulation. *Financial Accountability & Management*, 28(4), 395-416.

- Tolbert, P. S., & Zucker, L. G. (1996). The institutionalization of Institutional Theory. *Handbook of Organization Studies*, 175-190.
- Tolbert, P. S., & Zucker, L. G. (1983). Institutional sources of change in the formal structure of organizations: The diffusion of civil service reform, 1880-1935. *Administrative science quarterly*, 22-39.
- Van Maanen, J. (1979). The fact of fiction in organizational ethnography. *Administrative science quarterly*, 24(4), 539-550.
- Vasconcellos, P. M. C. D. (2015). A política externa brasileira e a internacionalização das empresas de engenharia e construção na América do Sul, a partir de 2002.
- Vaughan, D. (1985). *Controlling unlawful organizational behavior: Social structure and corporate misconduct*. University of Chicago Press.
- World Bank. (2020). *Enhancing Government Effectiveness and Transparency: The Fight Against Corruption*.
- Yin, R. K. (1998). *Case study research: Design and methods*. Thousand Oaks, CA: SAGE.
- Yin, R. K. (2005). *Case study research: Design and methods*. Thousand Oaks, CA: SAGE.
- Zucker, L. G. (1987). Institutional theories of organization. *Annual review of sociology*, 13, 443-464.

Apêndice A – Informações sobre os depoimentos e delações

Informações sobre os depoimentos à Justiça Federal

Unidade de Análise	Local	Depoente	Tempo de gravação
Petrobrás	13ª Vara JF em Curitiba	D1PTR - Paulo Roberto Costa https://infograficos.estadao.com.br/public/politica/operacao-lava-jato/depoimentos/	1h45m20s
Petrobrás	13ª Vara JF em Curitiba	D2PTR - Pedro Barusco https://infograficos.estadao.com.br/public/politica/operacao-lava-jato/depoimentos/	2h37m56s
Operador	13ª Vara JF em Curitiba	Alberto Youssef - https://infograficos.estadao.com.br/public/politica/operacao-lava-jato/depoimentos/	1h31m20s
UTC	13ª Vara JF em Curitiba	D1UTC - Ricardo Pessoa https://infograficos.estadao.com.br/public/politica/operacao-lava-jato/depoimentos/	44m35s
Toyo Setal	13ª Vara JF em Curitiba	D1TSE - Julio Camargo https://infograficos.estadao.com.br/public/politica/operacao-lava-jato/depoimentos/	1h26m49s
Camargo Correa	13ª Vara JF em Curitiba	D1CCC - Dalton Avancini https://infograficos.estadao.com.br/public/politica/operacao-lava-jato/depoimentos/	1h35m34s
Camargo Correa	13ª Vara JF em Curitiba	D2CCC - Eduardo Leite https://infograficos.estadao.com.br/public/politica/operacao-lava-jato/depoimentos/	52m16s
Andrade Gutierrez	13ª Vara JF em Curitiba	D1CAG - Antonio Pedro Campello Dias - https://www.youtube.com/watch?v=KsM5w8SarF4 https://www.youtube.com/watch?v=jfye4K9RicM	47m46s
Andrade Gutierrez	13ª Vara JF em Curitiba	D3CAG - Rogério Nória de Sá https://www.youtube.com/watch?v=CEdM59Kq7gE https://www.youtube.com/watch?v=NwIbE0mS66o&t=2s https://www.youtube.com/watch?v=ACVatJy-TVE	39m12s
Andrade Gutierrez	13ª Vara JF em Curitiba	D2CAG - Elton Negrão de Azevedo Junior https://www.youtube.com/watch?v=mcaWbjAqU3o	48m02
Sergio Moro	13ª Vara JF em Curitiba	Entrevista Sergio Moro ao Programa Rodaviva - TV Cultura https://www.youtube.com/watch?v=DqtPZVBhfNw&t=3023s	1h29m52s

Informações sobre as delações ao MPF

Unidade de Análise	Local	Delator	Tempo de gravação
Petrobrás	MPF - Curitiba	D1PTR - Paulo Roberto Costa https://infograficos.estadao.com.br/public/politica/operacao-lava-jato/depoimentos/	75m19s
UTC	MPF - Curitiba	D1UTC - Ricardo Pessoa	44m35s
Norberto Odebrecht	PGR - Curitiba	D1CNO- Marcelo Odebrecht http://www.jota.info/lavajota/videos.html	3h49m07s
Norberto Odebrecht	PGR - Rio de Janeiro	D4CNO - Benedicto Junior	1h46m43s
Norberto Odebrecht	PGR - Paraíba	D2CNO - Marcio Faria http://www.jota.info/lavajota/videos.html	40m52s
Norberto Odebrecht	PGR - Ribeirão Preto	D2CNO - Hilberto Mascarenhas http://www.jota.info/lavajota/videos.html	2h11m53s

Apêndice B - Documentos das Empresas e de Órgãos de Controle

CAG - Construtora Andrade Gutierrez. Demonstrações Financeiras de 2010 a 2018. Jornal de Minas Gerais. <https://www.jornalminasgerais.mg.gov.br/>

CAG – Construtora Andrade Gutierrez. Diversos Relatórios Grupo AGSA de 2009 a 2016. <http://www.andradegutierrez.com.br>

CCC - Construtora Carmargo Correa. Demonstrações Financeiras de 2010 a 2018. Jornal de São Paulo. <https://www.imprensaoficial.com.br/>

CCC – Construtora Camargo Correa. Diversos Relatórios do Grupo Camargo Correa de 2009 a 2016. https://construtoracamargocorrea.com.br/pt_BR

CNO - Construtora Norberto Odebrecht. Demonstrações Financeiras de 2010 a 2018. Jornais de São Paulo e do Rio de Janeiro. . <http://www.ioerj.com.br/portal/> e <https://www.imprensaoficial.com.br/>

CNO – Construtora Norberto Odebrecht. Diversos Relatórios do Grupo Odebrecht de 2009 a 2016. <https://www.odebrecht.com/pt-br/a-odebrecht/relatorios-anuais>

CQG – Construtora Queiroz Galvão. Diversos Relatórios do Grupo Queiroz Galvão de 2009 a 2016. <https://www.grupoqueirozgalvao.com.br/comunicacao/relatorios-anuais/>

OAS - Construtora OAS – Diversos Relatórios do Grupo OAS de 2009 a 2016. . <http://www.oas.com.br/oas-com/oas-s-a/responsabilidade-social/acoes-sociais.htm>

CADE – Conselho Administrativo e de Defesa Econômica. Históricos de Condutas das Empresa Camargo Correa. <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2017/12/HIST%C3%93RICO-DA-CONDUTA.pdf>. Acessado em maio de 2021.

CADE – Conselho Administrativo e de Defesa Econômica. Históricos de Condutas das Empresa do Cartel de Obras da Petrobras. <https://www.migalhas.com.br/arquivos/2015/3/art20150323-02.pdf>. Acessado em maio de 2021.

MPF – Ministério Público Federal. Operação Lava Jato. <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato>. Acessado em agosto de 2021.

TCU – Tribunal de Contas da União. O TCU e a Lava Jato. <https://portal.tcu.gov.br/combate-a-corrupcao/tcu-e-a-lava-jato.htm>. Acessado em setembro de 2021.

Anexo I

EVIDÊNCIA Nº 11. MENSAGEM ELETRÔNICA⁷⁷

From: Rogerio Araujo raraujo@odebrecht.com
To: Marcio Faria da Silva
<marciofaria@odebrecht.com>; Renato Augusto Rodrigues
<renatoro@odebrecht.com>; Saulo Vinicius Rocha Silveira
<saulovrs@odebrecht.com> amedeiros@oas.com.br 
<amedeiros@oas.com.br>; andregustavo@queirozgalvao.com.br
<andregustavo@queirozgalvao.com.br>; Dalton Santos Avancini;
icolares@queirozgalvao.com
Cc:
Subject: Audiência CMO/Feedback Pb.
Date: Qui 02 Dez 2010 16:14:37 BRST

Apresentação na Audiência foi feita integralmente pelo Gabrielli.
Avaliação do resultado pela equipe da Pb foi de muito positivo , totalmente oposto ao ano passado.
Apresentação foi facilitada, pois somente compareceram parlamentares da base (não ocorreram perguntas da oposição).
Próximo passo eh a elaboração do Relatório pelo COI com as recomendações, q será submetida a CMO na prox 4a feira.
Pb já recebeu inf do pres CMO q vai acatar integralmente as recomendações deste Relatório do COI
“Portanto, eh importante acompanharmos a elaboração deste Relatório do COI, não deixando recomendações do tipo paralisação, retenção, ajustes/repactuacao dos contratos!!!”

Rogerio.