

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

CAIO COSTA MIRANDA

PROPOSIÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À
CORRUPÇÃO NO BRASIL:

Análise da agenda legislativa do Congresso Nacional no período
1990-2019

Campina Grande
2020

CAIO COSTA MIRANDA

PROPOSIÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À
CORRUPÇÃO NO BRASIL:
Análise da agenda legislativa do Congresso Nacional no período 1990-2019

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Campina Grande como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciência Política sob a orientação do Prof. Dr. Clóvis Alberto Vieira de Melo.

Campina Grande
2020

M672p

Miranda, Caio Costa.

Proposições de políticas públicas de combate à corrupção no Brasil: análise da agenda legislativa do Congresso Nacional no período 1990-2019 / Caio Costa Miranda. – Campina Grande, 2020.

101 f. : il. color.

Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Humanidades, 2020.

"Orientação: Prof. Dr. Clóvis Alberto Vieira de Melo".

Referências.

1. Corrupção. 2. Políticas Públicas. 3. Formação de Agenda. 4. Agenda Legislativa. I. Melo, Leon Clóvis Alberto Vieira de. II. Título.

CDU 324(043)



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
POS-GRADUACAO EM CIENCIA POLITICA
Rua Aprígio Veloso, 882, - Bairro Universitário, Campina Grande/PB, CEP 58429-900

FOLHA DE ASSINATURA PARA TESES E DISSERTAÇÕES

CAIO COSTA MIRANDA

POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À
CORRUPÇÃO NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA
AGENDA LEGISLATIVA DO CONGRESSO
NACIONAL

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Ciência Política como
pré-requisito para obtenção do título de
Mestre em Ciência Política.

Aprovada em: 31/08/2020

Prof. Dr. Clóvis Alberto Vieira de Melo - PPGCP/UFCG

Orientador

Prof. Dr. Leon Victor de Queiroz Barbosa - PPGCP/UFCG

Examinador Interno

Prof. Dr. Luiz Fernando Vieira Vasconcellos de Miranda - PGPP/UNILA

Examinador Externo





Documento assinado eletronicamente por **Leon Victor de Queiroz Barbosa, Usuário Externo**, em 08/09/2020, às 12:24, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



Documento assinado eletronicamente por **Luiz Fernando Vieira Vasconcellos de Miranda, Usuário Externo**, em 11/09/2020, às 22:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.ufcg.edu.br/autenticidade>, informando o código verificador **0990137** e o código CRC **7181D178**.

Dedico este trabalho à André, por iluminar
minha alma com esperança e fé, no futuro e na
vida, a cada dia.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, à Deus, uma vez que todas as experiências que tornaram capaz de crescer, aprender e amar, são por causa Dele.

À Jesus, divino mestre, pelo consolo nos momentos de dificuldade, e pelo constante ensino das mais sublimes lições sobre o amor e a verdade.

Ao meu pai, Érico, a quem, acredito, nunca conseguirei retribuir, em uma vida, o indescritível amor e carinho dedicados, em jornada infinita de compreensão e afeto.

À minha mãe por quem a trajetória de dedicação, amor, amparo e caridade para sempre moldaram as almas de seus filhos e irmãos em Cristo.

À minha irmã, Gabriela, por se dispor, com sorriso aberto no rosto, a caminhar comigo nessa trilha que levou a lições que aprendemos juntos, sendo posto firme de auxílio nas horas difíceis.

Aos meus avôs, Manuel Miranda e José da Silva, e avós, Elza Miranda e Josefa Pereira da Silva. Os exemplos de vida, em gestos de amor, acolhimento e perseverança que semearam, conseguiram tocar o coração de cada um de seus netos. Estarão sempre presentes em meus pensamentos.

À minha noiva, Maria Eduarda, por partilhar comigo o seu coração tão cheio de doçura e bondade, que considero como tesouro querido nessa vida repleta de bênçãos.

Ao meu cunhado, Ítalo, por trazer mais gentileza e bondade à minha família.

Ao meu professor e orientador deste trabalho, Clóvis Alberto Vieira de Melo, por todas as lições acadêmicas que aprendi neste vasto ramo de conhecimentos que é a Ciência Política, como também por ter auxiliado, compreendido e orientado cada passo desta pesquisa, com competência, esmero e amizade.

Aos professores, León, Kelly e Darcon, por tamanha dedicação nesta função tão importante que é ensinar e transmitir, com esmero de vossas almas, os melhores valores e lições que puderam, em prol de uma sociedade melhor.

A todos os meus colegas de universidade que tive a benção de conhecer, no programa de mestrado, por transformarem e enriquecerem ainda mais uma experiência que me faria

crescer como acadêmico e como pessoa, e por terem permitido que eu colhesse novos frutos de amizade fraterna.

Aos meus amigos com quem convivi desde a faculdade de Direito, Felipe, Marcella, Vanessa, Bárbara, Cinthya e Izabel. Obrigado por terem se dedicado tanto a manter vínculos que não serão esquecidos em nossas almas, tornando-nos irmãos na experiência de vida.

Agradeço a Breno, querido amigo e irmão, nossa convivência enriqueceu minha mente com aprendizados constantes, me fazendo estimar sua amizade como tesouro trazido por Deus.

À Universidade Federal de Campina Grande pela oportunidade de evolução e crescimento acadêmicos em uma área da ciência que me interessava adquirir maior compreensão.

Por fim, porém absolutamente não menos importante, agradeço ao meu irmão, André. Obrigado por todas as bênçãos luminosas que foram os momentos de minha vida em que você esteve presente. Obrigado pelo amor que sentes por mim, o qual experimento a cada dia em minha alma. Obrigado querido irmão. Espero que me aguarde nas estrelas infinitas.

RESUMO

O cenário político brasileiro, nas últimas décadas, foi marcado por escândalos de corrupção, o que fez emergir propostas do seu enfrentamento por meio de políticas públicas preventivas e repressivas. O objetivo geral da dissertação foi compreender o processo de proposição de políticas públicas de combate à corrupção por meio da análise da agenda legislativa do Congresso Nacional brasileiro, no período 1990 a 2019. A pesquisa tem caráter descritivo e analisa dados obtidos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal do Brasil. Para tanto, o trabalho adentrou no exame das principais abordagens teóricas sobre a corrupção, bem como sobre políticas públicas e formação de agenda política, enfatizando os modelos de múltiplos fluxos, e do equilíbrio pontuado. Entre as conclusões, o trabalho permitiu constatar três períodos de crescimento acelerado de proposições de políticas de combate à corrupção e a predominância das propostas com o objetivo de penalização das condutas corruptas, frente àquelas de caráter preventivo ou de aperfeiçoamento institucional.

Palavras-chave: Corrupção; Políticas públicas; Formação de agenda; Agenda legislativa.

ABSTRACT

The Brazilian political scenery, over the last few decades, was marked by scandals of corruption, which encouraged the creation of bills to address such problem through preventive and repressive policies. The general objective of this thesis is to comprehend the processes regarding the proposals of policies which address the fight against corruption through the analysis of the legislative Brazilian agenda in the period of 1990 to 2019. The research has a descriptive nature, and analyses data obtained from Câmara dos Deputados and from Senado Federal do Brasil. Therefore, it has engaged in the exam of the main theoretical approaches about corruption, empathizing in the scope of the judicial, sociological and economical point of view, along with theoretical approaches about corruption itself, policies and agenda formation, in particular, the multiple fluxes theory and punctuated equilibrium theory. In its conclusion, the research observed the finding of three periods of accelerated growth in the number of bills about policies to fight corruption and the predominance of proposals with the objective of penalizing corrupt conducts, compared to those with preventive nature or trying to refine institutions.

Keywords: Corruption; Policies; Policymaking; Legislative agenda.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Número de proposições que alteram artigos de lei prévia por legislatura	68
Gráfico 2 - Número de propostas apresentadas pelos autores mais frequentes.....	71
Gráfico 3 - Número de Proposições nas Casas Legislativas por Origem.....	72
Gráfico 4 - Número de proposições do PT por ano.....	75
Gráfico 5 - Número de proposições do PSDB por ano.....	76
Gráfico 6 - Número de proposições do partido Democrata por ano.....	77
Gráfico 7 - Tempo de Tramitação das proposições (em anos).....	79
Gráfico 8 - Proposições que alteram artigos de lei prévia.....	85
Gráfico 9 - Proposições e as principais Leis de combate à corrupção	87

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Distribuição dos Tipos de Proposta apresentadas por Casa Legislativa	66
Tabela 2 - Número de proposições apresentadas por Casa Legislativa.....	66
Tabela 3 - Número de Propostas por Partido nas Casas Legislativas.....	69
Tabela 4. Número de propostas dos principais autores em relação ao total	70
Tabela 5 - Situação do processo por tipos de proposições – 1990 a 2019	73
Tabela 6 - Situação das Proposições por Partido.....	74
Tabela 7 - Situação das proposições do PT	77
Tabela 8 - Tempo de tramitação por tipo de proposição	79
Tabela 9 - Número Anual de Proposições por Objetivo.....	82
Tabela 10 - Proposições segundo a origem e objetivos.....	83
Tabela 11 - Proposições por Partido e Objetivo	85

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Desenho da Pesquisa	62
Quadro 2 - Variáveis.....	63
Quadro 3 - Siglas das Proposições	65
Quadro 4 - Objetivos das Proposições.....	81

LISTA DE SIGLAS

TIPOS DE PROPOSIÇÕES

EMS	Emenda do Senado
INC	Indicação
MSG	Mensagem
PDC	Projeto de Decreto Legislativo
PDL	Projeto de Decreto Legislativo
PEC	Projeto de Emenda da Constituição
PFC	Proposta de Fiscalização e Controle
PL	Projeto de Lei
PLP	Projeto de Lei Complementar
PRC	Projeto de Resolução
RCP	Requerimento de Instituição de CPI
REQ	Requerimento
RIC	Requerimento de Informação
SUG	Sugestão

PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS

DEM	Democratas
PATR	Patriota
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP	Progressistas
PPB	Partido do Povo Brasileiro
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido da República

PRB	Partido Republicano Brasileiro
PROS	Partido Republicano da Ordem Social
PS	Partido Socialista
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTN	Partido Trabalhista Nacional
PV	Partido Verde
REDE	Rede Sustentabilidade
SD	Solidariedade
SDB	Social Democracia Brasileira

ESTADOS DA FEDERAÇÃO

AC	Acre
AL	Alagoas
AP	Amapá
AM	Amazonas
BA	Bahia
CE	Ceará
DF	Distrito Federal
ES	Espírito Santo
GO	Goiás
MA	Maranhão
MT	Mato Grosso
MS	Mato Grosso do Sul
MG	Minas Gerais
PA	Pará
PB	Paraíba

PR	Paraná
PE	Pernambuco
PI	Piauí
RJ	Rio de Janeiro
RN	Rio Grande do Norte
RS	Rio Grande do Sul
RO	Rondônia
RR	Roraima
SC	Santa Catarina
SP	São Paulo
SE	Sergipe
TO	Tocantins

OBJETIVOS DAS PROPOSIÇÕES

AAL	Altera artigos de lei prévia.
APJ	Altera forma de atuação do poder jurídico
ARI	Altera regime interno da Câmara
CA	Concede anistia
CFM	Cria fundo monetário
ME	Estabelece medidas executivas
ICI	Incorpora Convenção internacional
IFE	Institui feriado
SAP	Solicita audiência pública
SDE	Suspende Decreto

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	ASPECTOS TEÓRICOS DA CORRUPÇÃO	19
2.1	ABORDAGEM POLÍTICO-JURÍDICA DA CORRUPÇÃO.....	23
2.2	ABORDAGEM POLÍTICO-SOCIOLÓGICA DA CORRUPÇÃO.....	27
2.3	ABORDAGEM POLÍTICO-ECONÔMICA DA CORRUPÇÃO.....	31
3	POLÍTICAS PÚBLICAS E FORMAÇÃO DE AGENDA POLÍTICA	38
3.1	O MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS	42
3.1.1	PRIMEIRO FLUXO: PROBLEMA	43
3.1.2	SEGUNDO FLUXO: ALTERNATIVAS E SOLUÇÕES.....	45
3.1.3	TERCEIRO FLUXO: POLÍTICA.....	46
3.1.4	JANELAS POLÍTICAS	48
3.1.5	ATORES NO PROCESSO DE DEFINIÇÃO DA AGENDA.....	49
3.1.6	CRÍTICAS AO MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS	54
3.2	O MODELO DE EQUILÍBRIO PONTUADO DE BAUMGARTNER E JONES.....	56
4	METODOLOGIA	61
5	ANÁLISE DE DADOS E DISCUSSÃO	64
5.1	ANÁLISE DOS TIPOS DE PROPOSIÇÕES APRESENTADAS	64
5.2	ANÁLISE DA TRAMITAÇÃO DAS PROPOSTAS	72
5.3	ANÁLISE DO CONTEÚDO DAS PROPOSIÇÕES	80
6	CONCLUSÃO	89
	REFERÊNCIAS	93
	APÊNDICE	99

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o cenário político brasileiro foi marcado por escândalos recorrentes envolvendo os diversos níveis do poder político e grandes grupos econômicos, implicando em aumento significativo de investigações e perseguições, levando ao entendimento de que o fenômeno da corrupção deveria ter um enfrentamento mais eficaz por meio de políticas públicas preventivas e repressivas.

Segundo a organização não governamental Transparência Internacional (2019), a corrupção impacta as sociedades, consistindo em mecanismo de deterioração do Estado de Direito Democrático, ao contribuir para a deslegitimação das instituições, promover a desigualdade econômica e diminuir o dinamismo econômico, enquanto distorce os mecanismos da concorrência e prejudica o investimento.

Ao avaliar a percepção da corrupção em países por meio do índice de percepção da Corrupção (IPC), a Transparência Internacional (2019) apresentou o resultado de que no ano de 2019, dos 180 países avaliados no índice, mais de dois terços apresentaram um *score* inferior a 50 pontos, com média de apenas 43. O relatório permite concluir que mais de seis bilhões de pessoas vivem em países com elevado índice de percepção de corrupção. O IPC classifica 180 países e territórios com base nos níveis percebidos de corrupção no setor público por especialistas de diversas instituições reconhecidas internacionalmente. Utiliza-se, para tanto, de uma escala de zero a 100, onde zero significa “altamente corrupto” e 100 significa “muito íntegro”. O Brasil, com 35 pontos, obteve a sua menor pontuação no IPC desde 2012.

Nas três últimas décadas¹, o Brasil vivenciou escândalos consecutivos relacionados à corrupção, os quais engendraram manifestações populares em todo o território nacional, ganhando grande expressão nos eventos que ocorreram: em 1992, durante o processo de

¹ Segundo Baptista (2017), nas últimas três décadas, o Brasil tem experimentado um número significativo de escândalos relacionados à corrupção, entre os quais se destacam: a) o caso de PC Farias, tratado nos anos de 1990 a 1992, pelo qual o indivíduo Paulo César Farias ligava uma rede de propinas dentro do governo com contas no exterior. Tal caso foi catalisador para o processo de *impeachment* do presidente Fernando Collor; b) o caso dos Anões do Orçamento, exposto em 1993, intimamente ligado ao processo legislativo, onde as leis vinculadas a entidades filantrópicas serviam para desviar recursos para parentes e amigos de legisladores; c) a chamada Operação Anaconda, exposta em 2003, por onde foi verificado o aspecto mercantil na formulação de sentenças judiciais; d) o caso conhecido dos “Vampiros da Saúde”, verificado em 2005, por onde os criminosos corruptos se beneficiavam do superfaturamento ilegal na venda de remédios; e) o escândalo do Mensalão, abordado desde 2005 até 2012, pelo qual fora investigado esquema de pagamento regular de propina a uma amplo número de parlamentares; f) o caso da Operação Sanguessuga, de 2006, envolvendo licitações para a compra de ambulâncias superfaturadas da empresa Planam; g) o caso Erenice, observado em 2010, envolvendo principalmente o tráfico de influência política da ex-Ministra da Casa Civil; h) a Operação Lava-Jato, iniciado em 2014 e em andamento, o caso investiga esquema de lavagem de dinheiro e desvio de verbas vinculadas à Petrobrás.

impeachment do presidente Fernando Collor de Mello; em 2013, quando dos protestos contra o aumento das tarifas de ônibus; em abril de 2015 e em março de 2016, quando dos eventos que culminaram no *impeachment* da Presidente Dilma Roussef. Nestas manifestações, tem sido evidenciado o descontentamento da população brasileira em face da apropriação de recursos públicos através práticas delituosas, nas quais os agentes públicos obtêm benefícios privados aproveitando-se do cargo público que ocupam, e das informações privilegiadas que possuem, devido às atividades que deveriam exercer em nome e em favor da sociedade (SANCTIS, 2019).

Considerando-se o quadro normativo e institucional brasileiro, pode-se constatar um conjunto de leis aprovadas na última década, voltadas ao combate à corrupção, à transparência e às inelegibilidades. Em que pese não tenham tramitado no Congresso Nacional de forma unificada, constituem importantes inovações jurídicas que já se fazem perceber os seus efeitos.

Os mecanismos de combate à corrupção que foram sendo incorporadas no ambiente institucional brasileiro compreende medidas de prevenção e repressão.

As medidas de caráter preventivo objetivam impedir e desestimular o comportamento tipificado como corrupto. Referem-se, deste modo à prestação de contas e ao controle e monitoramento dos atos da Administração Pública (contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial), que podem e devem ser reforçadas mediante a cooperação internacional.

A atuação repressiva de combate à corrupção tem incorporado avanços nos instrumentos normativos, de responsabilização de pessoas físicas e jurídicas, da esfera civil, administrativa, política e penal. Neste sentido, devem ser destacadas a chamada Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135/2010), que impede a participação nas eleições de condenados por alguns crimes em instância colegiada; a Lei de Acesso à informação (Lei nº 12.527/2011), que cria a transparência ativa e passiva para órgãos públicos; a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) que estabelece a possibilidade de responsabilização de pessoas jurídicas nos âmbitos civil e administrativo; e a Lei de Organizações Criminosas (Lei nº 12.850/2013), que regulamentou a atual concepção da colaboração premiada.

O volume expressivo de proposições de instrumentos normativos voltados ao combate à corrupção se alicerça na convicção de que a corrupção destrói os alicerces do Estado Democrático de Direito, é fonte de injustiças sociais e tem uma ligação íntima com a forma de escolha de nossos representantes, o financiamento de campanhas e a deficiência dos mecanismos de controle e de coerção.

A corrupção se constitui na desnaturalização daquilo que deve presidir a relação do governante com a Administração Pública, fazendo com que o interesse privado se sobreponha ao interesse público, em flagrante ofensa aos princípios democráticos e ao Estado de Direito. O combate à corrupção afirma-se como remédio contra o distanciamento da gestão pública em relação aos interesses da maioria da população, e, com isso, contribui para a construção da justiça social e a superação das desigualdades sociais, naquilo que se configura como conquistas de capacidades: de gerar renda, de melhorar a nutrição, de ter acesso efetivo à educação básica e ao tratamento e prevenção das doenças (SEN, 2000).

Piovesan e Gonzaga (2016) afirmam que o sistema político-eleitoral propicia e a facilita o fenômeno da corrupção, fundamentalmente devido ao alto custo das campanhas eleitorais, ao modo de nomeação de cargos na Administração Pública, bem como a homogeneidade e a sub-representação da política brasileira.

O elevado custo das campanhas eleitorais só é possível devido aos repasses de empresas privadas para partidos e políticos, que, posteriormente, criam facilidades e favorecimentos dessas empresas em processos licitatórios, financiamento público e isenções de toda espécie.

O modo pelo qual se dá a investidura para os cargos da administração pública, no qual o representante é eleito para um cargo da Administração Pública e passa a nomear um elevado número de pessoas de sua confiança para atuarem em funções relevantes e em cargos de comissão, onde impera a falta de critérios objetivos e transparentes para a investidura no cargo, é também um fator para corroborar com atos de corrupção.

Combater a corrupção requer, portanto, o aperfeiçoamento da democracia, no que diz respeito ao exercício da cidadania plena, para se conquistar o fortalecimento das instituições públicas, e que estas possam ser geridas com base na transparência, ética, controle e interesse público.

Este trabalho se insere no esforço por compreender a formulação de políticas de combate à corrupção. A pesquisa tem caráter descritivo e analisa dados obtidos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal do Brasil.

Para tanto, buscará responder as seguintes questões: Como ocorre o processo legislativo da agenda política anticorrupção? Qual o conteúdo das propostas?

Desta forma, centra-se em descrever o processo de proposição de políticas públicas de combate à corrupção por meio da análise da agenda legislativa brasileira no período 1990 a 2019.

Do que se depreende desta introdução, a proposta deste trabalho constitui um contributo para o entendimento de um tema central para a conjuntura política nacional: a corrupção e os

instrumentos necessários ao seu enfrentamento. Auxilia no debate político quanto ao perfil, a abrangência e a compreensão do problema. Além do que, contribui para o esclarecimento do funcionamento de nossas instituições e o comportamento dos agentes políticos quando, ao estudar a dinâmica legislativa, pretende aclarar a capacidade dos parlamentares e partidos políticos em influenciar e definir as políticas de combate à corrupção no Brasil.

Ademais, estudos voltados a compreensão da dinâmica de aperfeiçoamento das políticas de combate à corrupção assumem relevância para a ciência política, para os formuladores de políticas anticorrupção e para a sociedade que demonstra querer encontrar soluções que façam prosperar a dignidade, a honradez e a probidade.

Este trabalho irá se estruturar, além desta introdução, em mais cinco capítulos.

A análise teórica sobre a corrupção é realizada no segundo capítulo, destacando-se as abordagens de conteúdo jurídico, sociológico e econômico, os quais buscam delinear a natureza, as causas e as formas de manifestação do fenômeno da corrupção, bem como o conteúdo de propostas para o seu enfrentamento.

O terceiro capítulo trata das principais abordagens teóricas sobre políticas públicas e formação de agenda política, enfatizando os modelos de múltiplos fluxos, de John Kingdon e do equilíbrio pontuado, de Frank R. Baumgartner e Bryan D. Jones.

O quarto capítulo refere-se a metodologia utilizada no trabalho.

O quinto capítulo dedica-se à análise dos dados da pesquisa sobre a agenda legislativa brasileira de combate à corrupção, no período 1990-2019, destacando os tipos de proposições, a dinâmica do processo legislativo, os respectivos autores, as normas a que se associam e o conteúdo das propostas apresentadas.

Por fim, o sexto capítulo apresenta as considerações conclusivas do tema e possíveis extensões do trabalho.

2 ASPECTOS TEÓRICOS DA CORRUPÇÃO

A palavra corrupção abarca diversas conceituações. Etimologicamente, ela deriva do latim *corrumpere*, significando deterioração, depravação, apodrecimento da matéria (GARCIA, 2003).

Para alguns autores, o fenômeno adquire uma expressão vinculada ao espaço público, quando se observa que um funcionário público se comporta de forma distinta daquilo que se afigura como padrão normativo do sistema, e com sua conduta favorece interesses particulares, auferindo recompensas (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998).

Essa compreensão restrita do fenômeno também é acompanhada por Nye (2002), para quem a corrupção diz respeito a um comportamento de agente público que se desvia dos deveres condizentes com o cargo que exerce, desvio este motivado pelo interesse em obter ganhos pecuniários privados, para si mesmo, familiares ou amigos íntimos, bem como atitudes que violam normas que buscam combater, justamente, certos tipos de influências que subvertem o interesse público pelo privado, quais sejam: suborno, nepotismo e apropriação indébita.

Neste sentido, a corrupção corresponderia a condutas caracterizadas por influência ilícita, ilegal e ilegítima no espaço público:

Podemos distinguir três tipos de Corrupção: a prática da peita ou uso da recompensa escondida para mudar a seu favor o sentir de um funcionário público; o nepotismo, ou concessão de empregos ou contratos públicos, baseada não no mérito, mas nas relações de parentela; o peculato por desvio ou apropriação e destinação de fundos públicos ao uso privado (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p.291).

Tal como afirma Huntington (1975), corrupção é o comportamento de autoridades públicas que se desviam das normas estabelecidas com o intuito de alcançarem objetivos e interesses privados. Já Peres (2000) assevera que a utilização de cargo público, seja para influenciar em ganhos privados, sejam eles de interesse próprio, partidário ou de amigo, da forma que se manifeste, configura conduta de corrupção. Paz (2014) entende por corrupção qualquer que seja o comportamento de um ou mais agentes do Estado, que por sua conduta direta ou indireta, resulte por provocar danos aos processos democráticos e seus valores – em especial, os valores da igualdade, da justiça e da representação política.

A corrupção, portanto, abriga uma grande diversidade de significados. Acosta (2007) observa a dificuldade em se firmar um conceito estrito sobre o que é corrupção, em face das múltiplas perspectivas de seu entendimento e da constante metamorfose em que se evidencia e se faz reconhecida por instituições, especialistas e até mesmo o senso comum.

Dificuldades adicionais se apresentam quando se tem em conta as várias definições legais aplicadas, em diferentes países, para a compreensão do fenômeno da corrupção. Gardier (2002) aborda as distinções entre o que é percebido como corrupção pelo senso comum da população frente ao tratamento que lhe é ofertado pelas autoridades das sociedades democráticas. Batista (1991) enfatiza a subjetividade que preside a aplicação do conceito, em cada situação específica, dependendo da compreensão do observador.

Neste sentido, Melo (2010) destaca, além da polissemia, que corrupção se define como um fenômeno intertemporal e interespacial.

Uma outra cautela que deve ser observada, ao conceituar-se corrupção, diz respeito ao fato de tratar-se de um fenômeno intertemporal e interespacial, assumindo diferentes significados, ao longo do tempo, bem como distintas facetas em lugares diferentes. É possível que uma ação, no passado, não fosse considerada corrupção e, atualmente, sim, bem como adequada num lugar e não em outro, a depender dos valores de cada sociedade (Melo, 2010, p 33).

Os tipos de condutas geralmente associadas à corrupção envolvem as práticas de nepotismo, extorsão, tráfico de influência, suborno, fraude, apropriação indébita e demais desvios de recursos por parte de um funcionário público, bem como a utilização de informação privilegiada com o intuito de obtenção de vantagens pessoais (UNODC, 2013).

Melo (2010) observa a dificuldade de conceitualização da corrupção, tendo em vista que muitos tipos de crime se assemelham em seus efeitos danosos, desviando recursos materiais e financeiros, restringindo quantitativa e qualitativamente a capacidade estatal de ofertar serviços e, dessa forma, prejudicando a sociedade.

Assim, considerando-se as condutas pelos seus efeitos gerais, e associando tais efeitos ao conceito de corrupção, perde-se a distinção entre condutas tipificadas como peculato, concussão, tráfico de influência e improbidade administrativa.

Klitgaard (1994) assume uma conceptualização mais ampla para a corrupção, compreendendo-a tanto no espaço público como no privado, expressando-se em relações as mais diversas voltadas à obtenção de benefícios indevidos. Nesta perspectiva, a corrupção política se estabelece quando um agente político coloca em primeiro plano os seus interesses particulares no exercício de suas atividades funcionais frente ao que se faz normatizado como princípios democráticos e republicanos – regras que deveriam nortear o seu comportamento. Os atos corruptos podem ser provocados tanto pelo agente público como por um agente privado, revelando-se em sua natureza missiva ou comissiva, realizando-se em ambiente público ou fora dele, englobando um serviço lícito ou ilícito.

Esta percepção ampliada do fenômeno, diversificada em suas manifestações, ocorrendo no setor público, no setor privado, ou em ambos, implicando em descomedimento de instrumentos de políticas públicas ou aderindo-se a procedimentos desviantes do legítimo, é acompanhada por Martinez (2004), Elliot (2002), e Rose-Ackerman (2002).

Em que pese admitir a conceptualização ampla de Klitgaard (1994), Melo (2010) enfatiza a necessidade de se inserir o elemento acordo voluntário. Desta forma, a corrupção não incluiria desvios de funcionários, quando a conduta fosse isolada, evitando também a possibilidade de achques ou extorsão – quando alguém é forçado a realizar uma conduta delituosa contra a sua vontade. De tal sorte, a conduta corrupta envolveria uma parceria de um agente público ou privado, violando normas e apropriando-se de recursos, direcionando-os para si mesmo ou para organizações das quais faça parte.

Ainda, segundo Melo (2010):

No espaço público, (...) essas ações se manifestam em uma miríade de situações, tais como compras e vendas de produtos ou bens governamentais, execução de serviços contratados, sonegação fiscal e uso de equipamentos do estado, além de situações em que o agente público detém discricionariedade sobre as decisões referentes a despesas ou digam respeito ao status de terceiros (MELO, 2010, p. 36).

Nesta mesma perspectiva encontra-se Acosta (2007), para quem é necessário incluir, no estudo da corrupção, a dimensão da troca entre duas partes, o fato de que uma dessas pessoas está investida de um cargo ou função pública e que haja benefícios mútuos deste acordo.

Em perspectiva diferente, Furlan (2019) considera desnecessária a postulação de um acordo. Para o autor:

(...) a corrupção política não exige a presença de uma negociação e, muito menos, que haja mais de uma parte envolvida, pois pode ser empreendida de forma individual, por meio de condutas comissivas (por ação) ou omissivas (por inação), de modo a comportar a presença do dolo ou da culpa. A negociação pode ou não ser realizada entre agentes políticos, ou agentes políticos e outros agentes públicos e ainda entre agentes políticos e figuras do setor privado, mas esta não é um componente imprescindível da corrupção política. A presença de duas ou mais partes não se impõe. Por outro lado, a corrupção política pode existir independentemente dos benefícios colhidos pela conduta desenvolvida. A conduta individual ou coletiva já é suficiente para a caracterização dessa modalidade de corrupção que não precisa da obtenção do resultado pelo agente para ser identificada. A corrupção política, da mesma forma, não está limitada por região, sistema econômico (capitalismo e socialismo) ou religioso (FURLAN, 2019, p. 89).

A dificuldade em se encontrar uma conceituação adequada e reconhecida por todos a respeito da corrupção adentra o espaço em que se dá o seu enquadramento nas legislações vigentes em diversos países. Paz (2014) entende que a corrupção apresenta novas e mais sofisticadas formas de expressão, buscando sempre o sigilo e a impunidade:

(...) a corrupção se reinventa a cada dia, tornando-se sempre mais sofisticada e de difícil enquadramento nas legislações vigentes. Isto acontece por diversas razões: Primeiro porque as transações corruptas impõem aos seus participantes um severo comprometimento com o sigilo, ou seja, quanto mais alto o cargo, o prestígio dos atores, e os valores financeiros envolvidos na transação, maiores também são as exigências de sigilo. Segundo porque os agentes envolvidos informam-se previamente sobre os possíveis riscos e benefícios presentes em cada transação corrupta, pois estão cientes que para gozarem o completo usufruto dos benefícios, é necessário que os riscos sejam, tanto quanto possíveis, eliminados. Assim sendo, as transações corruptas são planejadas e orquestradas no sentido de manter no anonimato e na isenção de toda e qualquer responsabilidade, os seus principais participantes e mentores (PAZ, 2014, p. 19).

Melo (2010) também se apercebe da dificuldade de se detectar, constatar e mensurar a conduta corrupta. Diferentemente de outros crimes, quando é comum existir uma vítima, ou outra pessoa que busque agir em seu nome, disposta a denunciar a conduta, nos casos de corrupção, os envolvidos na negociação buscam a todo custo garantir a discricção e reduzir os riscos de descoberta das ilicitudes. Ademais, o interesse violado é o interesse público e sua defesa irá depender da existência e eficiência do controle social e de instrumentos de *accountability* institucionais.

Aleman, (2007) assevera que toda transação corrupta se configura em acordos informais de confiança, relações de troca de favores em que é fundamental a confiança no sigilo sobre os termos e natureza da transação informalmente realizada.

Do que até agora foi visto, o conceito de corrupção vincula-se a uma ação ilícita envolvendo agentes públicos ou privados, operando no setor público ou privado, ou em ambos os setores, objetivando a busca de benefícios pessoais. Porém, em que pese o tratamento da corrupção perpassa uma gama de condutas criminosas, Alatas (1999) adverte que é necessário diferenciar comportamentos corruptos de comportamentos criminosos. Na maior parte das vezes, o ato corrupto é motivado por intensões criminosas, porém, nem todos os atos criminosos que são normalmente associados à corrupção possuem motivação corrupta: no caso de improbidade administrativa, por exemplo, pode-se concluir ser esta o resultado de incompetência administrativa.

Bardhan (1997) também destaca a necessidade de se diferenciar corrupção de ilicitude e imoralidade. A corrupção pode apresentar ilicitudes diversas em uma de suas ocorrências, mas pode também se manifestar sem que nenhuma ilicitude, aparentemente, seja cometida. Ademais, a imoralidade ou não de uma conduta corrupta irá depender do observador, dependendo das circunstâncias e dos critérios de avaliação: no caso de uma propina paga para salvar vidas de perseguidos políticos em sociedades totalitárias, certamente adquire significados morais distintos a depender dos valores que presidem a análise do observador.

Amundsen (1999) distingue a grande corrupção da pequena corrupção. A grande corrupção, ou corrupção política é aquela praticada por importantes atores políticos, que possuem capacidade de tomada de decisões nos três níveis de governo, com poderes para impor o cumprimento de leis, bem como o de influir na criação de novas leis. Através de sua influência, poder decisório, capacidade de manipular e criar leis, capacidade de articulação com atores importantes do cenário econômico-empresarial, atuam, de forma planejada, contínua e institucionalizada, com o intuito de obtenção de benefícios que lhes permitam garantir, preservar ou aumentar os seus poderes, patrimônio e posição social, em prejuízo dos interesses públicos. A pequena corrupção se verifica como uma transação circunstancial e esporádica, envolvendo funcionários públicos, no ambiente onde as leis são executadas, expressando-se como troca de pequenos valores por facilidades burocráticas – em desacordo com o regramento que deveriam seguir -, sem que, no entanto, possuam consequências maiores sobre o ordenamento democrático.

2.1 ABORDAGEM POLÍTICO-JURÍDICA DA CORRUPÇÃO

A abordagem político-jurídica da corrupção centra-se naquilo que se faz positivado na lei e que a conduta corrupta viola ou infringe. Nye (1967) afirma que “corrupção é o comportamento que se desvia das regras formais de um cargo público em prol de interesses privados com fins de ganhos pecuniários ou de status”.

Nesta perspectiva, a própria manifestação da corrupção se afigura uma deslegitimação da ordem jurídica, uma infração da lei, um comportamento que transcende os limites do que está normatizado. O ato corrupto corresponde a delito tipificado na lei de um país, condizentes com os valores éticos e morais, assentados no bem comum, que se buscam preservar (FILGUEIRAS, 2004).

A corrupção é percebida como um problema a ser enfrentado, inicialmente, ao se ter em conta os prejuízos que provoca ao bom exercício da administração pública. A boa administração e o bom governo, considerado como um direito fundamental, deve ser o que o valor a ser preservado quando se intenta prevenir e combater a corrupção. Lopes (2011) assevera ser o bom governo o instrumento para a realização do desenvolvimento equilibrado e solidário, da garantia dos direitos do cidadão, fazendo do ato de administrar a expressão do serviço em favor das pessoas. A corrupção, precisamente, ajuda a romper os liames entre a administração pública e o interesse social.

A abordagem político-jurídica também privilegia o exame do impacto da corrupção sobre a legitimidade do sistema democrático. Meneguelo (2011) afirma ser a corrupção a causa e a consequência de um fraco desempenho do sistema político, conduzindo a uma perda de confiança dos cidadãos sobre as instituições, a descrença no governo e em sua capacidade de oferecer soluções para as demandas sociais, podendo levar a uma deslegitimação do próprio regime democrático.

A corrupção, manifestando-se de variadas formas, seria considerada uma patologia grave do sistema político, levando à corrosão dos órgãos de governo e demais instituições públicas (LOPES, 2011).

Gómes (2016), acentua que, além das instituições se verem corroídas pela corrupção, os governos regidos pelas leis dão lugar aqueles regidos pelas decisões discricionárias, afastando-se do princípio do serviço e interesse geral na atuação dos órgãos públicos.

Ademais, na ótica político-jurídica há que atentar para o enfraquecimento da relação entre a população e as instituições públicas. As instituições públicas, quando bem conduzidas, imunes às práticas corruptas, atuam de maneira a atender ao interesse público e acabam por produzir reflexos positivos com relação à democracia. Desta forma, a confiança nas instituições públicas assume especial importância no sentido do equilíbrio e bem-estar social. Cunha (2014) considera a corrupção incompatível com os laços de confiança vinculam a todos em sociedade, em que pese reconhecer que a confiança seja um conceito multifacetado, vinculado a percepções genéricas da população quanto à competência, honestidade e benevolência.

Por isto mesmo, países onde a incidência da corrupção é maior, menor é o grau de confiança institucional. A desconfiança alimenta a alienação e a indiferença dos cidadãos no que diz respeito à política do país e, desta forma destrói o vínculo entre a população e as instituições que deveriam garantir os seus direitos (GÓMES, 2016).

No sentido de salvaguardar os valores que alicerçam o Estado Democrático de Direito, o bom governo, a confiança nas instituições, cada país adota, em seu sistema jurídico, leis que definem a corrupção, estabelecendo quais condutas tipificam ilícitos de natureza penal, civil e administrativa. No Brasil, a corrupção se encontra positivada e está prevista no arcabouço jurídico nacional. O Código Penal tipifica vários crimes contra a administração pública, como corrupção passiva e ativa, concussão.

No sentido de distinguir entre as condutas do agente público e privado, a teoria jurídica adotou as expressões corrupção ativa e corrupção passiva. No arcabouço jurídico brasileiro, a corrupção passiva se encontra prevista no art. 317 do Código Penal, traduzindo-se no ato de funcionário público solicitar ou receber vantagem indevida em função de suas atribuições; a

corrupção ativa está contemplada no art. 333 do Código Penal, e consistindo em oferta ou promessa de vantagem indevida a funcionário público para que este omita, pratique ou retarde ato de ofício.

Sobre esta classificação, Paz (2014) elucida:

Esta distinção se baseia nas definições que reduzem corrupção aos atos de pagar ou receber vantagens indevidas (propina), e têm a finalidade de proporcionar ferramentas teóricas, técnicas ou jurídicas para as análises das transações corruptas, no entanto, tal distinção não enfraquece o fato que, em uma transação corrupta, todos os atores participam de livre e espontânea vontade.

Conforme o Art. 317 da Lei 2848 de 1940 do Código Penal Brasileiro, o servidor público comete corrupção passiva, quando solicita ou recebe, para si ou para outrem, direta ou indiretamente alguma vantagem indevida ou promessa de tal vantagem. O simples fato de um agente público solicitar vantagem indevida já se caracteriza como crime de corrupção passiva. Caso o agente privado consinta na transação e conceda a vantagem indevida, o agente público comete corrupção passiva e o agente privado, corrupção ativa. O agente público sempre comete corrupção passiva, tomando ou não a iniciativa no ato corrupto. Já conforme o artigo 333 da mesma lei acima mencionada, o agente privado comete corrupção ativa quando oferece ou promete vantagem indevida à um funcionário público para determina-lo a praticar ou retardar atos de ofício. A simples oferta de vantagens indevidas ao servidor público já se caracteriza como crime de corrupção ativa, independentemente de este aceitar ou não a oferta (PAZ, 2014, p. 21).

A corrupção possui um sentido amplo e o seu enfrentamento na lei brasileira encontra-se em normas esparsas, na esfera penal, de prevenção e combate a outros crimes que se lhe relacionam, para além do que está compreendido nos artigos 317 e 318 do Código Penal.

Por esta razão se destaca a importância de uma dinâmica legislativa que ofereça ferramentas com abrangência correspondente à adaptabilidade que os crimes de corrupção possuem em se adequar aos contextos mais modernos de atuação econômica e política, de forma que se torna necessária a abordagem mais incisiva e preparada, no tocante às pesquisas embasadas, dos agentes políticos e parlamentares encarregados da criação, fiscalização e modificação, das normas que são e serão usadas no combate ao referido tipo criminal.

Destacam-se vinte e duas tipificações no Código Penal que se relacionam com esta conduta, embora não apresentem o *nomem juris* “corrupção”, entre os quais: prevaricação; exploração de prestígio; impedimento, perturbação ou fraude de concorrência; inutilização de edital ou sinal; exercício arbitrário ou abuso de poder; a exploração de prestígio (HABIB,1994).

Além da esfera penal, comportamentos desviantes foram positivados nas esferas administrativa, eleitoral e civil. Dentre os instrumentos normativos relevantes nestas áreas, deve-se destacar: a Lei Complementar nº 135/2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa, que torna inelegível por oito anos um candidato que tiver o mandato cassado, renunciar para evitar cassação ou for condenado por órgão colegiado, mesmo que ainda exista a possibilidade de recursos; a Lei nº 8.429/1992, ou Lei de Improbidade Administrativa, que dispõe sobre a s

sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional; a Lei nº 12.846/2013, conhecida como lei Anticorrupção, que responsabiliza administrativa e civilmente pessoas jurídicas pela prática de ilícitos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, prevendo a delação premiada e o acordo de leniência e permitindo a punição de empresas que corrompam agentes públicos, fraudem licitações e contratos ou dificultem atividade de investigação ou fiscalização de órgãos públicos, entre outras irregularidades.

Os vários instrumentos normativos que foram incorporados nas esferas civil, eleitoral e administrativa, buscaram garantir a integridade e legitimidade do processo eleitoral, fazer valer o princípio constitucional da moralidade no exercício da administração pública, coibindo práticas corruptivas nos setores público e privado.

Osório (2007) compreende que a probidade dos agentes públicos no exercício da coisa pública é dever valorado na Constituição brasileira e a improbidade é uma espécie de imoralidade administrativa qualificada, podendo ser motivada com intenção corrupta. Com a Lei de Improbidade, o enriquecimento ilícito passa a ser ilícito de natureza administrativa passível de repressão na esfera cível (HAYASHI, 2017).

Em abordando a improbidade administrativa, Fazzio Júnior (2014), a moralidade deve preestabelecer as escolhas decisórias da administração, buscando o atendimento do interesse social. A moralidade administrativa não se mede em valores amoedados: mais significativo do que a possível perda econômica, ou prejuízo ao patrimônio público, de um ato corrupto é o dano moral – pelo que resulta em descrédito dos administradores e ao sistema político.

A corrupção se difunde quando ocorre confusão entre a esfera pública e a privada, os recursos pessoais e os recursos institucionais. Esta cultura administrativa brasileira é incompatível com a ética republicana e reflete a falta de maturidade institucional do país, onde inexistente uma cultura voltada a adoção de códigos de ética compatível com uma gestão pública eficiente e racional (CUNHA, 2014).

Ainda se tratando do debate ético-moral, Gardiner (2007) observa ser insuficiente restringir a análise da corrupção ao enfoque puramente jurídico do comportamento dos agentes públicos. Necessário romper com a ideia de que a corrupção deixaria de existir no caso de se conseguir êxito em coibir e eliminar condutas corruptas dos agentes públicos; afinal, a corrupção se insere de forma sorrateira na sociedade, perpassando o ambiente político e eleitoral, muitas vezes sem que o comportamento do agente seja percebido como uma afronta ao sistema legal.

Uma das principais consequências da corrupção é o arruinamento moral que ela provoca, demolindo o alicerce ético que se deve exigir de quem administra a coisa pública. Por isso mesmo faz-se necessário construir uma ética do comportamento, e de uma moral que se lhe vincule, que se espraie como comportamento social e de cada indivíduo, substituindo a cultura de corrupção por uma cultura de ética pública. Certamente, sua base é jurídica e inicia-se no cumprimento das normas que regem a sociedade, mas não se restringe unicamente ao campo jurídico (GÓMES, 2016).

No que tange aos desdobramentos possíveis da Lei anticorrupção, a abordagem político-jurídica centra-se na investigação dos efeitos da responsabilidade jurídica de empresas para a manutenção de um ambiente econômico harmônico e transparente, que estimule as boas práticas do funcionamento do mercado.

Cunha (2014), destaca que a corrupção é um fenômeno socialmente transversal, ocorrendo no setor público e no privado, mediante instrumentos de incentivo e recompensa econômica semelhantes nos dois ambientes.

Nucci (2015) aborda a transfiguração da ética comercial: em princípio fundamentada na qualidade do bem ou serviço negociado, passando a ser presidida pela prática de comprar e dever favores.

Um resultado que se evidencia da corrupção realizada por entidades empresariais é que se encoraja a cultura da corrupção, contaminando todo o tecido social onde ela está inserida (LOPES, 2011).

Uma outra perspectiva de abordagem focaliza suas considerações nas características mais danosas da corrupção para a sociedade, observando que os custos morais, econômicos e sociais, superam os possíveis benefícios de tal crime. Disseminada como prática usual entre particulares, a corrupção pode causar sérios danos à economia nacional. Ela se apresenta como concorrência desleal, ocasionando sérios prejuízos à empresa que foi vítima da corrupção (GRECO FILHO, 2015).

Quando se busca coibir a corrupção privada, o que se pretende combater é um conjunto de deformações dos instrumentos privados atinentes ao bom funcionamento da economia e à transparência dos processos em que se opera a tomada de decisões, que subvertem a concorrência e as regras orientadoras do mercado (LOPES, 2011).

2.2 ABORDAGEM POLÍTICO-SOCIOLÓGICA DA CORRUPÇÃO

Uma das abordagens político-sociológicas mais significativas sobre a corrupção, a estrutural funcionalista, adota uma visão sistêmica e evolucionista da sociedade. Desta forma, conforme Filgueiras (2004), concebe-se a sociedade como um grande sistema que se estrutura em partes que interagem de forma regular e orgânica, ao tempo em que progressivamente vão institucionalizando regras e mecanismos de convivência (FILGUEIRAS, 2004).

O fenômeno da corrupção representaria uma disfunção do sistema social, manifestando uma desproporção ou desalinhamento entre as partes estruturantes do sistema - que se faria constituir por subsistemas político, econômico, entre outros - quando se reproduz um conjunto de atos ilegais, que irá implicar no descumprimento das regras sociais por parte dos indivíduos. Em centrando-se na perspectiva evolucionista, aborda a corrupção no quadro analítico em que as sociedades subdesenvolvidas delineiam caminhos de modernização econômico social, transpondo estágios de desenvolvimento em que partem de formas tradicionais de organização até atingirem configurações modernas e complexas, tomando-se por referência os Estados Unidos do século XX (HUNTINGTON, 1975).

Huntington (1975) assinala o vínculo entre corrupção e modernização econômico-social. Se é um fato que as sociedades subdesenvolvidas apresentam manifestações mais acentuadas do fenômeno do que as sociedades desenvolvidas - em face baixa institucionalização política -, também é fato de que sociedades em fase de transição, ou em processo de modernização, são aquelas onde a corrupção se apresenta de forma mais intensa. Isto porque a modernização cria um conflito entre dois tipos de comportamento: os que são característicos da sociedade tradicional e os que são incorporados pelo desenvolvimento econômico. A corrupção, enquanto medida de ineficiência institucional, manifestar-se-ia como um descompasso verificado nessas sociedades onde o processo de desenvolvimento econômico avança em ritmo mais acelerado do que o verificado no campo institucional e político.

Nesta perspectiva, o grau de incidência de atos corruptos estaria diretamente relacionado com o volume de transformações ocorridas no espaço econômico, refletindo em uma maior complexidade das sociedades, enquanto as instituições apresentam uma estrutura ainda vinculada às sociedades tradicionais, inabilitadas às novas práticas exigidas pela modernidade (HUNTINGTON, 1975).

Desta forma, a cerne da investigação estrutural funcionalista é buscar compreender a dinâmica de modernização e estrutura das instituições e normas sociais, atenta a manifestação do fenômeno da corrupção como uma espécie de disfunção do organismo social (FILGUEIRAS, 2009).

North (2018) compreende as instituições como as regras do jogo que orientam as relações humanas em sociedade, sejam elas formais ou não. Por um lado, estabelecem os contornos para a interação entre os indivíduos, as normas que permitam garantir e estimular a liberdade de iniciativa dos os agentes econômicos, impulsionando o desenvolvimento econômico-social. Por outro, delimitam o espaço de ação dos indivíduos, estabelecendo o que são proibidos de fazer.

De acordo com Lopes (2013), as instituições resultam de hábitos cultivados em sociedade, comportamentos generalizados e repetidos, que modelam um sistema de crenças - que permitem acelerar ou limitar o desenvolvimento da sociedade, e que são modificadas, ao longo do tempo, de acordo com a evolução da sociedade.

Um baixo nível de institucionalização política se faz acompanhar pela prática do clientelismo político, com a qual os grupos dominantes buscam garantir a sobrevivência política e seus privilégios econômicos, tornando-se comum condutas como o pagamento de propinas, distribuição de cargos políticos, tráfico de influência, entre outros associados a práticas corruptas (SILVA, 1995).

O clientelismo envolve uma ação de troca entre indivíduos buscam acessar bens e serviços públicos, enquanto impossibilitados de obtê-los no mercado, e outros indivíduos que administram ou tem influência sobre decisores de política. Ademais essa relação se configura como uma negociação cuja moeda de troca é de natureza política, segundo o qual a concessão se benefício será cobrada em um futuro evento eleitoral (SEIBEL; OLIVEIRA, 2006).

Osório (2007) acentua que a ineficiência institucional em países subdesenvolvidos se manifesta também com a ausência de instituições voltadas a ações de fiscalização e controle, bem como aquelas de prevenção da corrupção.

Huntington (1975), ao analisar o processo de modernização dos Estados Unidos e Inglaterra, argumentou que inicialmente a baixa institucionalização gera maior incidência de corrupção, porém, quando essa conduta atua em direção ao fortalecimento dos partidos políticos, o desenvolvimento político é estimulado e, em sequência, estes partidos fortalecidos poderão vir a atuar em favor de medidas de controle e redução da corrupção. O argumento parte da ideia que a baixa institucionalização se caracteriza por partidos políticos frágeis, dominados por interesses individuais, familiares ou de grupos. Ocorrendo o fortalecimento dos partidos, crescendo a participação política, estes passam a incorporar agendas de interesses mais amplos, aumentando a possibilidade de combate à corrupção. O argumento não assume a condição de ver resultados positivos da corrupção por si só. Em etapas de modernização social, ela pode ser

um elemento propulsor de desenvolvimento econômico social quando existe uma adequada relação de custo-benefício.

Ademais, em se considerando os ganhos sistêmicos da corrupção para o desenvolvimento econômico- social, Nye (1967) assinala os ganhos que uma corrupção controlada pode viabilizar: quanto à formação de capital, em países de baixo nível de poupança privada, atraindo capitais privados; quanto à redução da burocracia, permitindo reduzir a rigidez burocrática, criando-se condições para a agilização de negócios; quanto ao incentivo ao empreendedorismo, pelo ambiente favorável a novas iniciativas econômicas, resultante da atração de capitais e diminuição da burocracia.

Em situações de baixa institucionalidade, verifica-se instabilidade política e criam-se condições para a disseminação de condutas corruptas diferenciadas. Em etapas de modernização econômica mais intensa, as sociedades experimentam as mudanças de valores e crenças que alicerçam os relacionamentos entre os indivíduos, e os valores tradicionais passam a ser questionados enquanto surgem novas condutas que passam a ser adotadas. A tensão entre os valores tradicionais e as condutas modernas oferecem espaço para que se manifeste mais acentuadamente o fenômeno da corrupção (HUNTINGTON, 1975).

Além da mudança de valores, a modernização gera novas fontes de riqueza e poder, bem como a mudanças no sistema político. Desta forma, a geração de novas fontes de riqueza trazidas pela expansão econômica faz emergir novos grupos com interesse em ascender na escala social e política, que irão se valer de meios irregulares enquanto as normas não se fazem adaptadas as exigências de controle da corrupção. Ademais, com a mudança no sistema político, gera-se um aumento da participação econômica e da autoridade do Estado na sociedade, um aumento da burocratização, estimulando a corrupção, quando ainda não se façam presentes os requisitos para a sua fiscalização e controle (HUNTINGTON, 1975).

A modernização acentua a manifestação do fenômeno corruptivo, também, em face de criação de novas leis que passam a tipificar como corruptas condutas que anteriormente eram aceitas e praticadas. Não necessariamente verifica-se um aumento de ocorrências associadas à corrupção, apenas ocorre uma condenação de atos que anteriormente não eram vistos como desvios das normas sociais (HUNTINGTON, 1975).

A etapa de modernização tem na cultura o fator determinante para a sua efetivação. Filgueiras (2006) destaca a prevalência da cultura sobre as dimensões política e econômica na estruturação social, enquanto estrutura as instituições sociais com base em valores gestados e maturados ao longo do tempo em cada uma das sociedades. Modernização ocorre porque transformam-se valores, crenças e instituições, reforçando valores éticos condizentes com a

consolidação do regime democrático. O controle da corrupção em sociedades mais modernas encontra o suporte nestes valores renovados que criam limites e dispõe de sanções para penalizar condutas desviantes das regras adotadas com base nestes valores.

A modernização gera, progressivamente, uma institucionalização que se adequa aos requisitos da sociedade transformada, através de um processo em que as instituições vão adquirindo consistência e estabilidade – conquanto os padrões de comportamento estabelecidos conferem a redução de incertezas do agir cotidiano dos indivíduos nas diversas atividades em que atuam (HUNTINGTON, 1975).

Uma característica do desenvolvimento institucional das sociedades que já se fazem maduras em seu processo de modernização institucional e realizam um maior controle da corrupção, é a redução das relações políticas baseadas no clientelismo. Nestas sociedades se veem estabelecidas regras formais que delimitam o interesse público do privado, a campo de ação estatal e os direitos de propriedade individual, a autonomia e competências dos agentes públicos e as restrições quanto a destinações de recursos que possam a configurar favorecimentos indevidos (SILVA, 1995).

Os avanços da democracia, o crescimento econômico, a mobilidade social, o aparato burocrático funcional profissionalizado, renova o sistema político, revigora a relação entre a sociedade e o Estado – que deixa de ser regida por vínculos clientelistas e patronais e passa a ser conduzida por laços que envolvem compromissos, responsabilidade, eficiência, fiscalização e controle. Desta forma, a democracia constitucional em se fortalecendo, cria as condições para uma diminuição significativa de atos de corrupção (SILVA, 1995).

2.3 ABORDAGEM POLÍTICO-ECONÔMICA DA CORRUPÇÃO

A abordagem político-econômica da corrupção envolve duas perspectivas fundamentais trazidas da ciência econômica para o espaço da análise da ciência política: macroeconômica e microeconômica. Na perspectiva microeconômica, prepondera o enfoque da teoria da escolha racional, centrado no estudo do comportamento individual dos agentes econômicos. Na perspectiva macroeconômica, destaca-se a abordagem da teoria da economia institucional.

A teoria da escolha racional parte do pressuposto de que os agentes econômicos, em um ambiente em que se apresentam múltiplas escolhas, optam por estratégias que maximizam suas expectativas ou finalidades. Para a compreensão dos fenômenos sociais, considera-se válida a hipótese de racionalidade do comportamento dos agentes. Os modelos assim especificados, comportam agentes que buscam escolher, entre as opções disponíveis, aquela situação em que

possam maximizar a satisfação de suas preferências, ao tempo em que minimizam os custos envolvidos na negociação.

A teoria da escolha racional enfatiza as características utilitaristas do comportamento individual frente ao mercado e, no ambiente político, o mesmo comportamento quando confrontado com as falhas institucionais, resulta por moldar as ações corruptas (OLIVEIRA JÚNIOR, 2016).

O comportamento racional é individual e egoístico: o ator age como quando no ambiente do mercado, buscando maximizar a sua utilidade pessoal, sobrepondo os seus desejos ao interesse público.

Nos modelos de comportamento presentes na teoria da escolha racional, cada agente econômico, agindo racionalmente, toma decisões buscando maximizar sua utilidade ou obter a máxima satisfação dos seus desejos ou finalidades, tendo em vista uma análise de custo-benefício concernente com as escolhas possíveis no processo de decisão. Sendo assim, os custos envolvidos em condutas corruptas são aqueles relacionados com a sua descoberta.

O trabalho pioneiro de Becker (1968) sobre economia do crime, analisa os fatores que motivam e inibem a realização de condutas criminosas. O mercado de crimes seria como qualquer outro mercado, em que o agente se defronta com incentivos e oportunidades, e sua conduta é racional. Desta forma, a decisão de cometer o crime depende de sua avaliação sobre ganhos e custos associados ao ato delituoso, bem como da avaliação de que sua utilidade esperada (satisfação dos seus desejos obtida com a conduta) possa ou não exceder a utilidade que ele poderia alcançar, caso utilizasse seu tempo em outra atividade legal. Excetuando-se a legalidade, o mercado de crime teria como características distintivas o sigilo e o fato de as escolhas havidas neste mercado envolverem risco e incerteza.

Downs (1999), trazendo a racionalidade para o plano político, compreende os governantes agindo movidos por finalidades privadas, buscando a satisfação do auto interesse. Os partidos políticos não buscam ganhar eleições para formularem políticas, mas propõem políticas objetivando a conquista do poder. A disputa política se apresenta com as características da disputa econômica entre as empresas: no ambiente econômico empresas objetivam maximizar lucros, sobrepor concorrentes e ampliar a margem de mercado; no ambiente eleitoral, partidos buscam maximizar votos, a vitória eleitoral e a consolidação do poder político. Neste contexto, enquanto políticos e eleitores agem em busca de seus interesses pessoais, deixando em segundo plano o interesse público, abrem-se espaços para as condutas corruptas.

Olson (1999) analisa o comportamento racional em ações coletivas no ambiente político e assevera que o indivíduo irá preferir não agir, enquanto seus companheiros se empenham por alcançar algo do interesse comum de um determinado grupo social. Sua lógica é que irá se beneficiar no caso de uma solução favorável ao grupo, ao passo que, se o movimento for frustrado, não irá ter que suportar nenhum ônus. Desta forma, a produção de bens públicos, como no caso de uma política anticorrupção, só poderá avançar mediante o efeito de coerção ou incentivos coletivos, tipos de convencimento característicos de grandes organizações, voltados a manter a coesão na busca de obtenção de vantagens.

Os agentes públicos, em uma ação corrupta, calculam racionalmente se os ganhos são maiores do que os riscos envolvidos. Ganhos e riscos associados a uma negociação corrupta são determinados por circunstâncias relacionadas às normas e instituições de que se vale o Estado para regular as condutas dos agentes públicos e as relações econômicas e contratuais na sociedade. Uma maior intervenção e regulamentação do Estado na esfera econômica, com o conseqüente aumento da burocratização das negociações, aumentam a possibilidade de atos típicos de corrupção (BROWN, 2006).

Na perspectiva da economia institucional, a análise das relações entre o Estado e a sociedade busca compreender as causas e efeitos da corrupção no ambiente econômico, bem como as conseqüências do fenômeno corrupto sobre o desenvolvimento econômico.

Rose-Ackerman (2002) assevera que a interface entre os setores público e privado é o ambiente onde se dá a corrupção. A possibilidade da corrupção ocorre quando existe o poder discricionário por parte da autoridade pública para conceder um benefício ou eliminar um custo para o setor privado. Desta forma, sua análise centra-se no aparato estatal, buscando entender as condições que facilitam a ocorrência do ato corrupto, bem como a proposição de medidas de controle deste fenômeno.

Os incentivos à corrupção adviriam da imensa participação do estado na esfera econômica, ofertando e comprando bens e serviços, distribuindo subsídios, gerindo processos de privatização de empresas estatais, realizando concessões, em um ambiente institucional de falta de rigidez legal. Estando movidos pelo cálculo utilitário de maximização da satisfação de seus interesses, os agentes encontram nas falhas institucionais um elemento de redução dos riscos para as práticas corruptas (ROSE-ACKERMAM, 2002).

Nesta mesma perspectiva, Klitgaard (1994), considera que a ocorrência da corrupção se faz favorecida quando o Estado possui o monopólio de recursos escassos e a administração destes recursos fica a cargo de agentes públicos que não necessitam prestar contas de seus atos

de forma transparente. Ele concebeu a seguinte equação: Corrupção = monopólio do Estado + poder discricionário – *accountability*.

A corrupção é deletéria para o sistema econômico, causando desperdícios e desvios de recursos, aumento de desigualdades sociais e da instabilidade política (KLITGAARD, 1994).

A corrupção afeta todo o regramento econômico, manifestando-se em ineficiências em licitações e privatizações, desigualdades no tratamento de contratantes do governo, subornos de autoridades, prejuízo da legitimidade e credibilidade política, redução do desenvolvimento econômico-social (ROSE-ACKERMAN, 2002).

A ocorrência da corrupção não diz respeito a realidades definidas por regiões, culturas, ou etapa de desenvolvimento. Ela não está presente apenas nos países subdesenvolvidos, dispondo de baixa institucionalidade. A corrupção é um fenômeno antigo, perpassando várias civilizações ao longo da história, e hoje se manifesta em todos os países, independentemente de suas particularidades quanto ao desenvolvimento socioeconômico ou cultural (KLITGAARD, 1994).

Em sua percepção, de inspiração econômica, o ato corrupto se faz possível porque existem na sociedade incentivos para a prática delituosa. Dito isto, afirma que os agentes realizam um cálculo de custo-benefício para a tomada de decisão quanto a sua conduta corrupta.

O modelo dirigente-agente-cliente, concebido por Klitgaard (1994), ajuda a compreender a dinâmica da corrupção. Os três atores representados no modelo são: o “dirigente”, indivíduo da alta hierarquia da administração pública; o “agente”, funcionário responsável pela execução de tarefas e contato com o “cliente”; o “cliente”, representante do setor privado. O “agente” realiza os seus cálculos de custo-benefício para decidir se deve aceitar um suborno, levando em conta os lucros advindos da conduta frente aos custos de tal ato ser descoberto, levando a sua punição. O “cliente” buscará corromper o “agente”, com o intuito de se apropriar de incentivos ou de evitar custos, calculando também os custos relativos a possibilidade de punição. O “dirigente” deve ter em conta a possibilidade destas condutas por parte do “agente” e do “cliente”, buscando estabelecer estratégias que desestimulem as práticas corruptas.

Sob ótica da economia institucional, o desenvolvimento econômico de um país é obstaculizado pelos altos custos da corrupção. A abordagem analisa a corrupção através da ação dos *rent seeking* (caçadores de renda) em suas relações com os agentes públicos, buscando maximizar seus interesses, aumentando ganhos financeiros oriundos de recursos públicos, por meio de violações nas regras estabelecidas para o sistema econômico e social (FILGUEIRAS; AVRITZER, 2011).

A atividade dos caçadores de renda refere-se a disputa por recursos públicos destinados a transferências de renda, sendo proporcionada pelo papel regulador do Estado e por uma institucionalidade frágil.

A atividade reguladora do Estado voltada à promoção do bem-estar social, pode consistir, por exemplo, em mecanismos de concessão de subsídios, cobrança diferenciada de impostos, taxas alfandegárias, instrumentos de controle e barreiras à entrada de produtos estrangeiros, entre outras ações, com o intuito de promover a diminuição de diferenças existentes entre regiões administrativas (SANTOS, 2001).

As empresas, ao buscar influenciar os gestores públicos para criar regras favoráveis às suas atividades, enquanto se façam desfavoráveis ao bem-estar social, distorcem os objetivos da regulação estatal, que deveria ser o bem comum da sociedade (STIGLER; POSNER; PELTZMAN, 2004).

Os caçadores de renda atuam no ambiente político buscando competir por transferências de renda criadas artificialmente pelo Estado em sua atividade de intervenção sobre o mercado (FILGUEIRAS, 2008).

Considerando-se os políticos como maximizadores de seus próprios interesses, estes atuariam, enquanto reguladores, distribuindo benefícios econômicos que atendam aos seus interesses eleitorais e de manutenção de poder (PELTZMAN, 2004).

Monzoni Neto (2001) destaca a diferença entre o comportamento maximizador da empresa no mercado e o comportamento maximizador do caçador de renda; no primeiro caso, as empresas buscariam maximizar lucros em um ambiente regido por regras da concorrência, enquanto, no segundo caso, o ambiente da regulação estatal pressupõe discricionariedade em alocações políticas de recursos.

A possibilidade de se apropriar de rendas extraordinárias, envolvendo atividades corruptas, pode abarcar a conquista de uma posição de monopólio, a garantia de proteção tarifária, a proteção do mercado contra competidores estrangeiros, concessão de subsídios, entre outros instrumentos, e o ambiente de decisão passa a ser comandado não pelos interesses dos que são mais necessitados da ação estatal, os mais pobres e desfavorecidos, mas aqueles que poderão pagar para obter os benefícios. De todo modo, a ação dos caçadores de renda ocorre em países onde a institucionalidade é fraca e não se verificarem regras bem definidas e aceitas para regular conflitos dos interesses públicos e privados (ROSE-ACKERMAN; COLIDGE, 1995).

Embora os esforços por auferir rendas de transferências não sejam necessariamente ilegais, eles desperdiçam recursos que deveriam estar vinculados a atividades produtivas,

contribuindo assim para a ineficiência econômica. Em agindo fora da lei, em todo caso, os caçadores de renda podem se configurar como corruptos (BIDERMAN; ARVATE, 2005).

Como afirma Tullock (1967), as rendas transferidas, mediante pagamentos de propinas, algumas vezes ajudam na sustentação de posições de monopólios, e os preços passariam a embutir o custo das propinas, em prejuízo do consumidor.

Rose-Ackerman e Coolidge (1995) assinalam que a busca de rendas extraordinárias pode representar um comprometimento da atividade econômica e obstacular o investimento, quando estiverem associadas às práticas corruptas.

Diante das consequências danosas da corrupção para o desempenho econômico, alguns autores do neointitucionalismo tem buscado formular propostas de reformas institucionais para o enfrentamento da corrupção.

Em “A corrupção sob controle”, sua obra seminal, Klitgaard (1994) analisa casos de sucesso em estratégias de combate à corrupção em diferentes países. Nesta obra ele refuta a ideia de que a corrupção tenha origem em uma imoralidade característica de determinadas sociedades - o que demandaria, para a sua superação, um esforço de educação moral a ser desenvolvido ao longo do tempo, por algumas gerações. O foco da atenção da política pública de combate à corrupção deveria, portanto, estar voltado para a criação de um sistema de dissuasão e incentivos capaz de desestimular condutas corruptas (KLITGAARD, 1994).

Para Klitgaard (1994), a abordagem meramente jurídico-punitiva é insuficiente como estratégia de dissuasão da prática corrupta. Um aparato normativo adequado à realidade dos atos que pretende coibir, delimitando e regulamentando adequadamente as condutas, e a efetividade das punições, certamente são essenciais para produzir um desestímulo da prática da corrupção; entretanto, não enfrenta o essencial da manifestação do fenômeno. Necessário se faz estruturar mecanismos de prevenção, tais como: implantação de um sistema de transparência governamental, viabilizando o acesso à população de informações sobre atos administrativos, especialmente no que se refere aos gastos públicos; integridade e eficiência na seleção de servidores públicos qualificados; estruturação de uma agência estatal voltada a gerir estratégias de controle da corrupção.

Além das medidas de combate à corrupção voltadas ao servidor público, ou “agente”, Klitgaard (1994) compreende ser necessário instituir medidas direcionadas ao setor privado, ou “cliente”. Desta forma, o combate à corrupção estaria centrado em fechar a torneira que irriga de recursos financeiros os esquemas fraudulentos - que beneficiam os “agentes” corruptos, em seus ganhos ilícitos.

Rose-Ackerman (2002) defende iniciativas de privatização de empresas estatais, desde que seja possível garantir a transparência e correção do processo privatizante. A autora reconhece que em ambiente de baixa institucionalidade, o processo de privatização pode ser evitado de vícios, acentuando a prática para além dos benefícios que uma redução do aparato estatal poderia proporcionar, ao reduzir a discricionariedade e interferência política no ambiente econômico. Os vícios possíveis de se verificar em processos de privatização compreenderiam, por exemplo, o pagamento de propinas por informações privilegiadas e estratégicas quanto a especificações de licitações para contratos, a real situação patrimonial das companhias a serem privatizadas – informações essenciais para quem deseje participar do leilão (ROSE-ACKERMAN, 2002).

Além das privatizações, a autora sugere soluções voltadas a diminuir a discricionariedade das autoridades quanto à destinação de benefícios através das políticas públicas, bem como outras voltadas a aumentar os custos das práticas corruptas – ampliando a possibilidade de detecção e punição dos envolvidos nas transações. Ademais, para a melhoria da institucionalidade seria imprescindível existir um judiciário independente e íntegro, leis que favoreçam as denúncias e delações, transparência das informações, bem como a implantação de uma reforma eleitoral capaz de coibir a prática da corrupção em financiamentos eleitorais.

Tanto Rose-Ackerman (2002) quanto Klitgaard (1994) entendem que o nível ideal de corrupção nunca poderá ser igual a zero. A eliminação completa dos atos corruptos não seria possível, dado que, a partir de determinado ponto, tornar-se-ia muito caro empreender esforços de combate à corrupção, além das consequências danosas do aumento da burocracia e da possibilidade de provocar efeitos negativos concernentes com a diminuição das liberdades individuais e dos direitos humanos, com o endurecimento do regime político. O fundamental seria obter ganhos de eficiência, correção e transparência na gestão do governo.

Por fim, Monzoni Neto (2001) afirma que um ambiente institucional adequado, capaz de combater eficientemente as condutas associadas à corrupção, representa um elemento impulsionador do crescimento econômico a longo prazo, afirmando valores e regras sociais condizentes com a ética e correção na condução do governo, assegurando confiabilidade aos contratos, criando um ambiente favorável aos investimentos que viabilizam o aumento da produtividade dos recursos produtivos.

Obviamente, as soluções propostas para o fenômeno da corrupção compreendem a edificação de políticas de combate às práticas a ele associadas, de modo que o próximo capítulo irá centra-se no exame das políticas públicas e do processo de formação de agenda governamental.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS E FORMAÇÃO DE AGENDA POLÍTICA

Propostas de enfrentamento da corrupção no espaço público devem se referir, necessariamente, a formulações de políticas públicas que busquem coibir as condutas individuais a ela associadas, bem como promover a melhoria institucional, destinada a prevenir, monitorar e punir os atos de corrupção.

Desta forma, se faz necessário o exame das teorias sobre políticas públicas e de formação de agenda política para compreender como se dá o processo segundo o qual o combate à corrupção insere-se como tema relevante na agenda pública; ou ainda, identificar os fatores que ajudam na montagem desta agenda.

A análise das políticas públicas busca estudar o processo de tomada de decisões políticas e os programas de ação dos governos. Em assim sendo, comporta dois significados: referindo-se a um processo e um produto (WILDAVSKY, 1992).

A política pública pode ser abordada em duas angulações fundamentais: enquanto se configura em um problema determinado e específico, de natureza pública, por um lado; e enquanto resulta de uma motivação ou intencionalidade pública de resposta a esse problema. Desta forma, a análise busca compreender sobre a constituição e percepção de um problema de ordem pública, bem como sobre as soluções formuladas como resposta estruturada de ações para o enfrentamento de um problema reconhecido como socialmente relevante, objetivando a sua resolução (SECCHI, 2011).

Como tal, seu foco de ação é definido e se materializa na seleção de prioridades, na destinação dos meios necessários à sua realização e na fixação de um período de tempo para o atingimento de metas fixadas (BUCCI, 2006).

Para Bucci (2006), política pública compreende:

[...] programa de ação governamental que resulta de conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, projeto de governo, processo orçamentário, processo administrativo, processo legislativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades

privadas para a realização de objetivos relevantes e politicamente determinados (BUCCI, 2006, p. 39).

A política pública, enquanto definindo prioridades e metas, projeta o que se deseja alcançar; enquanto finalidade, destinando-se a um público-alvo ou à população em geral, o seu conteúdo primordial é o de servir ao interesse público (WILDAVSKY, 1992).

Para cumprir com sua finalidade de realizar objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados, deve compreender processos regulados juridicamente. Nesta perspectiva, podem se expressar como normas e procedimentos para regular as relações entre o Poder Público e a sociedade, ou mediações entre atores da sociedade e do Estado, quais sejam, gestores, legisladores, eleitores, grupos de interesse, beneficiários diretos e indireto, instituições públicas e privadas, entre outros (BUCCI, 2006).

Desta forma, fazem-se especificadas, sistematizadas em documentos, tais como leis, programas ou linhas de financiamento, que orientam ações de agentes públicos e privados, envolvendo quase sempre, mas não exclusivamente, aplicações de recursos públicos.

A autonomização das políticas públicas enquanto campo de análise disciplinar ocorre no período posterior à segunda guerra mundial, em um período em que se verifica uma significativa expansão da atuação estatal na resolução de problemas de ordem pública, nas mais diferentes áreas (PARSONS, 1995).

A partir de então, assiste-se a emergência de estudos que ajudou a consolidar o estudo das políticas públicas, evidenciando a sua relevância enquanto área científica, destacando-se as obras seminais de Harold Lasswell, Herbert Simon, Charles Lindblom e David Easton.

A autonomização das políticas públicas como um objeto de estudo próprio, encontra em Lasswell (1948) uma consolidação teórica, em uma abordagem de múltiplas variáveis no estudo dos problemas públicos. Sua contribuição primordial foi estruturar o campo de análise das políticas públicas como uma ciência social aplicada, focando-se em estudos sobre os determinantes da formulação e concretização das políticas.

Lasswell (1948) introduz a expressão *policy analysis* (análise de política pública), afirmando o processo político, e o ambiente de decisões e ações governamentais como objeto de conhecimento científico e acadêmico, ambicionando contribuir para que o processo de tomada de decisões fosse presidido por uma maior racionalidade.

A análise de Lasswell (1948) configura um campo alternativo às abordagens tradicionais da ciência política, vinculadas ao estudo das normas, dos grupos de interesse, das elites e do poder estatal. Para ele, a política pública deve ser compreendida como

multidisciplinar, abarcando contribuições da ciência política, da sociologia, da economia, da estatística, da matemática, entre outras.

Amparando-se em metodologias qualitativas e quantitativas, Lasswell (1948) concebeu um modelo simplificado de análise do processo de montagem e desenvolvimento da política pública, percebida em sete etapas da atividade governamental: informação, promoção, prescrição, invocação, aplicação, término e avaliação. O método proposto buscaria subsidiar os governos no reconhecimento das demandas sociais relevantes, o processo eficiente de construção da política, e acerto na tomada de decisões, quando de sua execução (HOWLETT, 2013).

No estudo dos ciclos de políticas públicas deve-se ter em conta os elementos que compõem as políticas públicas e os contextos em que se apresentam e interagem. Neste sentido, devem ser analisados os atores sociais e políticos participantes, às estruturas institucionais envolvidas e às ideias articuladas como soluções para os problemas que lhes são subjacentes (HOWLETT, 2013).

Simon (1957) introduziu o conceito de racionalidade limitada dos tomadores de decisões em políticas públicas, decisores políticos (*policy makers*), em suas análises sobre os processos de decisão nas organizações, contribuindo para a emergência de uma abordagem racionalista das políticas públicas.

Para Simon (1957), a racionalidade dos decisores públicos é limitada tendo em vista o processo decisório ser condicionado por fatores que configurariam problemas, tais como a informação incompleta ou imperfeita, incertezas quanto ao tempo para a tomada de decisão, o auto-interesse dos decisores, entre outros. Entretanto, o autor afirma que a racionalidade pode ser maximizada, desde que se estabeleçam regras de modelagem do comportamento de atores, normas que coíbam algumas condutas e incentivem outras condutas, buscando reduzir, por exemplo, as incertezas, discricionariedade e o desconhecimento de informações no processo de tomada de decisões.

Lindblom (1959) oferece uma abordagem distinta do racionalismo presente na abordagem de Simon. Em suas análises, o foco fundamental é a margem limitada de manobra dos decisores, incluindo, no estudo do processo de construção de políticas, variáveis tais como as relações de poder, os processos eleitorais e o papel das burocracias, os partidos e os grupos de interesse.

O incrementalismo, ou método de comparações sucessivas, apresentado por Lindblom (1959) consiste em compreender que as políticas são resultado de um processo de aproximações sucessivas aos objetivos pretendidos, sendo os objetivos também alterados ao longo do tempo.

Assim, o processo de decisão em políticas públicas comportaria uma sequência de ajustamentos e negociações, mudanças incrementais que tomariam como referências as políticas pré-existentes. A política não seria uma construção única e final para problemas estabelecidos, tendo em vista que seriam concebidas e reformuladas em uma dinâmica contínua de ajustamentos.

Easton (1965) oferece uma abordagem sistêmica para a área, considerando o processo político como um sistema que integra as políticas públicas e o respetivo contexto social, económico e político. O autor considera inadequado abordar o comportamento isolado de cada um dos participantes do processo político, sendo necessário realizar uma abordagem integrada dos intervenientes.

As políticas públicas são, no modelo de Easton (1965), um *output* do sistema político, revelador da emergência, da natureza e da atividade do estado. Neste sentido, Easton entende o processo político como um sistema em que cada componente não pode ser analisado isoladamente: a ação de cada um dos intervenientes no processo político só pode ser adequadamente percebida quando inserida no todo, permitindo-se observar como seus comportamentos se fazem condicionados por normas, símbolos e valores.

As abordagens de carácter sequencial (Lasswell), sistêmica (Easton), racionalista (Simon) e incrementalista (Lindblom) serviram de base para as conceituações que se seguiram e que buscaram dar conta do processo de agendamento e de formulação das políticas, bem como dos condicionantes do respetivo processo de tomada de decisões.

O foco da análise deste trabalho será a fase de montagem da agenda. Por agenda, deve-se entender o problema ou lista de problemas com dimensão pública, que assume dimensão significativa, despertando consciência da necessidade de seu enfrentamento, por parte de funcionários do governo ou outros indivíduos de fora do governo que interagem com o tema junto às instâncias governamentais (KINGDON, 2003).

Cobb, Ross e Ross (1976) estabelece uma distinção entre a agenda pública ou informal e a agenda de Estado ou formal. A agenda informal é a lista de temas que ganhou interesse e destaque no debate público. A agenda formal consiste em temas da agenda informal, para os quais os tomadores de decisão incorporam como relevantes e objeto de ação do Estado.

Os autores apresentam três modelos de montagem da agenda: modelo de iniciação externa, modelo de mobilização e modelo de iniciação interna.

O modelo de iniciação externa é característico das sociedades pluralistas e liberais. Nestas sociedades, em geral, o debate sobre questões relevantes emerge em grupos não-

governamentais; em seguida, ganhando visibilidade e densidade, resultam por se tornar agenda pública e; posteriormente, passam a integrar a agenda formal.

O modelo de mobilização é típico de regimes totalitários, onde a agenda formal se estabelece como resultado da deliberação realizada no interior do próprio Estado e, depois encaminhada ao público para ganhar contornos de agenda informal – considerando-se a necessidade de apoio social e/ou legitimação pública para sua eficaz implementação.

O modelo de iniciação interna é típico de regimes corporativas, onde existe forte influência de grupos organizados junto aos tomadores de decisão, pressionando-os para assegurar status de agenda formal para suas demandas, enquanto buscam evitar que a questão se expanda para o público em geral.

Além destes, quatro modelos destacam-se como sendo estruturas analíticas consistentes, coerentes, possuindo ampla aceitação no ambiente acadêmico, fundadas em proposições testadas empiricamente em variados contextos, quais sejam: o modelo sequencial ou do ciclo político; o modelo de coalizões de defesa; o modelo de múltiplos fluxos e o modelo de equilíbrio pontuado.

O modelo do ciclo político encontra o alicerce em Lasswell (1948) em sua análise do processo político em etapas que configuram um ciclo político sequencial. O modelo de coalizões de defesa encontra-se estruturado em Sabatier e Jenkins-Smith (1993), e busca compreender e analisar os fenômenos envolvidos nas mudanças políticas, enfatizando aspectos tais como: a importância de comunidades políticas, redes e subsistemas, envolvendo atores públicos e privados; a informação substantiva na política pública; a relevância das ideias políticas na formação e desenvolvimento das coligações e como determinante da mudança política.

Em que pese a diversidade de abordagens sobre a formação de agenda governamental, este trabalho buscará centrar-se nas outras duas abordagens: o modelo de múltiplos fluxos, de Kingdon (2003) e a teoria do equilíbrio pontuado, de Baumgartner e Jones (1993). Estes modelos comportam múltiplas variáveis, condizentes com realidades complexas influenciadas por atores-chave, ideias dominantes sobre problemas políticos e as instituições - nas quais atores e ideias se fazem presentes.

3.1 O MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS

Kingdon (2003), ocupa-se fundamentalmente da agenda política, objetivando compreender a razão pela qual alguns problemas se tornam importantes para um governo, bem

como o que determina que alguns dos temas, considerados por formuladores de políticas, acabam por se transformar em política.

A abordagem de Kingdon (2003) considera as políticas públicas como resultando de quatro processos: a efetivação de uma agenda de políticas; a identificação de alternativas para a tomada de decisão; a escolha que se faz preferível entre as alternativas apresentadas; a implementação propriamente dita da política que foi definida.

O modelo de múltiplos fluxos, concebido por Kingdon (2003), centra-se nas duas primeiras etapas, consideradas pré-decisórias: a formação da agenda e a identificação de alternativas, em um contexto onde as preferências não estão definidas claramente e quando o ambiente político se configura instável, de tal sorte que as escolhas se fazem dependentes de mudanças de conjuntura.

A agenda governamental se estabelece, para Kingdon (2003), quando alguns temas emergem e despertam a atenção de formuladores de políticas e o governo e demais agentes políticos passam a refletir e se ocupar sobre eles em um determinado tempo. Entre as várias questões apresentadas no cenário do debate dos formuladores de políticas, algumas haverão de se destacar como opções para o processo de tomada de decisões, uma agenda decisional, questões já pensadas para a definição quanto a viabilidade em se tornarem políticas.

O processo de formação de agenda, que leva algumas questões serem consideradas relevantes pelos formuladores de política, alcançando a condição de agenda governamental e, posteriormente de agenda decisória para a escolha em que se tornará política pública, é compreendido por Kingdon (2003) como determinado por três fluxos decisórios e independentes que convergem em determinados momentos críticos: problemas; soluções ou alternativas; e política (CAPELLA, 2006).

3.1.1 PRIMEIRO FLUXO: PROBLEMA

No que se refere ao fluxo problema, o modelo centra a análise no processo em que ocorre o reconhecimento de questões tidas como relevantes, passando a ser consideradas problemas, e, como os problemas passam a ocupar a agenda governamental.

Segundo Kingdon (2003), uma questão é incorporada à agenda governamental em um processo em que, após suscitar a atenção dos formuladores de política, é selecionada, entre outras múltiplas e complexas questões e transformam-se em problemas. A partir de então, irá compor a agenda decisional - lista de questões em via de se tornarem objeto de políticas públicas.

Inicialmente, uma questão pode aflorar na sociedade sem que necessariamente resulte em alguma ação visando o seu equacionamento. A questão pode se transformar em um problema quando, ao ser percebida, provoca uma resposta dos formuladores de política buscando construir uma solução.

Tendo em vista a complexidade das sociedades modernas, as demandas dos diversos atores e grupamentos surgem em grande volume, tornando impossível respostas organizadas para todas as demandas. De tal sorte, importa considerar como se dá o processo de transformação de questões em problemas ou, melhor dizendo, o que determina que uma questão seja percebida pelos formuladores de políticas como relevante de ser incorporada a agenda governamental.

Afinal, como os formuladores de política pública não podem focar em todos os problemas durante todo o tempo, eles irão concentrar sua atenção em alguns problemas potenciais e tenderão a ignorar outros. Este processo decisório, de seleção daquilo que será incorporado a agenda governamental, é influenciado por três mecanismos fundamentais, quais sejam: indicadores; eventos, crises e símbolos; e *feedback* das ações governamentais.

Os indicadores, enquanto métrica a destacar e realçar a existência de uma questão, auxiliam na percepção de que algo deve ser feito para transformação daquela realidade assinalada pelos dados trazidos ao exame inicial. Os indicadores são fundamentais pois apontam e mensuram a magnitude de uma situação e ajudam a desvelar a magnitude dos problemas, influenciando a formação da agenda pública.

Contudo, indicadores, por si só, não determinaria a existência de um problema, mas a análise e o tratamento a eles destinados ajudariam na identificação de questões.

Os eventos de grande repercussão que configuram uma situação de crise e que se fixam no imaginário social através de símbolos, permitem concentrar a atenção sobre determinada questão. Os eventos teriam o condão de trazer uma questão para o amplo debate público, mas dificilmente seriam também capazes, isoladamente, de levar esta mesma questão a uma agenda governamental. Atuariam mais no reforço de uma percepção ou de um problema previamente identificado.

O *feedback* dos programas governamentais pode chamar a atenção para uma questão, mediante os instrumentos de monitoramento e acompanhamento dos mesmos, permitindo-se identificar o grau de cumprimento ou a dificuldade em se atingir as metas programadas; o grau de insatisfação e críticas de servidores e da população, bem como a identificação de consequências futuras e não previstas no planejamento inicial. Mesmo neste caso, a influência isolada do *feedback* de programa é limitada ao despertamento e visualização da questão.

Para Kingdon (2003) estes mecanismos influenciam, mas não transformam questões necessariamente em problemas. Necessário considerar que o problema resulta de uma construção social, o que implica compreender como uma questão é interpretada e qualificada. De tal sorte, sua apreciação envolve, por exemplo, a comparação com realidades distintas em que se apresentam em outros países, em contextos sociais e institucionais diversificados.

3.1.2 SEGUNDO FLUXO: ALTERNATIVAS E SOLUÇÕES

Quanto às alternativas e soluções, o segundo fluxo, proposto por Kingdon (2003), elas são construídas através da persuasão e difusão das ideias, em uma comunidade geradora de alternativas, especialistas que partilham da preocupação sobre um tema.

O fluxo de alternativas é percebido por Kingdon (2003) como o processo em que vão sendo viabilizadas soluções sugeridas por ideias estruturadas para resolver os problemas propostos. Significativo se faz compreender que as soluções consideradas não se originariam de um problema específico. As ideias, geradas em comunidade políticas, flutuam em um “caldo primordial de políticas” aguardando um momento de serem apreciadas e utilizadas. A partir da emergência de um problema, a escolha acaba por recair sobre ideias que: a) mostram ser viáveis do ponto de vista técnico; b) têm custos suportáveis; c) representam valores esposados pelo conjunto da sociedade e encontram receptividade por parte dos formuladores de políticas (CAPELLA, 2006).

O processo de seleção das alternativas irá se efetivar a partir de uma difusão das ideias vistas como viáveis, quando os seus defensores irão buscar sensibilizar os mais diferentes atores políticos e o público em geral, objetivando massificar e esclarecer quanto ao conteúdo das propostas, bem como construir o ambiente propício para a sua aceitação.

A persuasão é, portanto, o mecanismo para a difusão e seleção de ideias. Neste fluxo, algumas ideias, entre o conjunto das propostas apresentadas e possivelmente viáveis, irão se mostrar mais aderentes ao imaginário coletivo, para configurar-se em uma solução com amplitude de aceitação que a permita se consolidar como política pública.

As ideias, mais do que os grupos de pressão, influenciam fortemente na escolha das alternativas. Para Kingdon (2003), as ideias constituem a pedra angular de seu modelo, merecendo destaque a forma como elas se estabelecem como interpretações da realidade considerada, como elas fornecem elementos de argumentação no processo de formulação das políticas, e como elas se configuram e são sugeridas em uma dimensão simbólica.

Na perspectiva do modelo de múltiplos fluxos, a escolha de alternativas é o momento crucial a demonstrar o papel indispensável e relevante dos formuladores de políticas, entendidos como especialistas com conhecimento acumulado sobre determinada área e voltados à produção de soluções para o processo de formação de agendas governamentais e proposição de políticas públicas.

3.1.3 TERCEIRO FLUXO: POLÍTICA

O terceiro fluxo, o fluxo da política, relaciona-se com as coalizões construídas a partir de um processo de negociação política: convergências programáticas, barganhas, acordos. Neste fluxo, a agenda governamental se faz influenciada por três fatores determinantes: o humor nacional, os grupos de pressão e as mudanças ocorridas no governo.

O humor nacional refere-se a o ambiente gerado quando um conjunto expressivo da população passa a compartilhar percepções sobre algumas questões durante algum tempo, quando se propicia a condição de germinação de algumas ideias ao tempo em que outras são eliminadas.

Os grupos de pressão dizem respeito aos interesses organizados em apoio ou em oposição a algumas questões suscitadas, estabelecendo o campo de consenso e de conflito, demarcando com a intensidade de suas intervenções o espaço em que se permite aos formuladores de políticas a avaliação do que é adequado ou não em uma proposta. O grau de conflito pode estabelecer parâmetros de custos referentes à defesa de uma proposta e sinalizar para condições de ajustes visando a construção de espaços de convergência. O maior grau de convergência entre os grupos de interesse oferece um cenário para o prosseguimento das iniciativas suscitadas em proposição de política.

As mudanças no governo compreendem: as alterações quando ocorre uma mudança de gestão administrativa; mudança de pessoas que ocupam cargos estratégicos dentro da estrutura governamental; nova configuração na composição do Congresso; mudanças na chefia de órgãos e de empresas públicas. Estas ocorrências possibilitam que a agenda incorpore temas ainda não abordados, ou que se descarte questões que anteriormente haviam sido considerados prioritários. Entre estas alterações no interior do governo, o início de uma nova gestão é o evento que propicia maiores expectativas de mudanças na agenda governamental.

O início de uma nova gestão oferece a oportunidade para a descontinuidade de políticas que foram implementadas por um governo anterior, de um partido político adversário da nova gestão, mesmo quando estas políticas possam ter resultados consistentes. A descontinuidade de

políticas, neste caso, afigura-se como um problema significativo para a consolidação de uma estratégia de longo prazo, como é o caso da política ambiental no governo Bolsonaro.

Ainda importante nesta seara de mudanças no governo, são as alterações havidas no que diz respeito à competência ou limite de jurisdição de uma determinada agenda. Estes eventos podem ocorrer quando, por exemplo, agendas específicas tratadas por diferentes setores da gestão passem a ser conduzidas por um setor que concentre maiores recursos ou poder de decisão, fazendo com que as agendas setoriais, agora agrupadas, ganhem visibilidade e coesão. Pode se dar também quando da configuração de uma estrutura composta de elementos em interação, concernentes com as modernas configurações de redes de políticas públicas e de governança.

Esses fatores podem influenciar a agenda governamental isoladamente ou de forma conjunta. Kingdon (2003) salienta, no entanto, a proeminência dos fatores humor nacional e mudanças no governo, como sendo aqueles mais significativos, no fluxo político, no sentido de impulsionar as mudanças de agenda governamental.

É possível observar estas influências, para as mudanças na formação de agenda, por exemplo, na atuação do Movimento dos Atingidos por Barragens – MAB, pelo qual a população que sofreu danos econômicos e sociais, causados pela construção mal planejada de barragens em suas comunidades, optou por reunir-se e ampliar a voz de seus protestos para causar uma transformação nas políticas públicas e agendas políticas relacionadas a tais construções. Como afirma Camilo José da Rosa Oliveira (2018):

[...]pode-se perceber que as diversas formas de atuação desenvolvidas pelo MAB correspondem com os fluxos de problema, soluções e, também, com o fluxo político. As ações adotadas com a intenção de dar visibilidade às demandas dos atingidos por barragens correspondem com o fluxo de problemas; as iniciativas que tem por intenção apresentar soluções viáveis a essas demandas podem ser consideradas como atuação no fluxo de soluções; e as ações que procuram estabelecer articulações, geralmente constituídas por barganhas e/ou pressões, que alterem o “clima” ou o “humor nacional”; ou que impliquem na participação nas forças políticas organizadas e na mudança de governos correspondem ao fluxo político (OLIVEIRA, 2018, p. 126).

Outro exemplo a demonstrar a influência do humor nacional para a formação de agenda política no Brasil, refere-se aos protestos de junho de 2013, conhecida como a manifestação dos vinte centavos, que desencadeou a implementação do Programa Mais Médicos no país. Como observam Macedo et al (2016):

[...] já se pensava sobre as bases do Programa Mais Médicos desde o ano de 2012. No entanto, diante dos protestos e debates públicos em diversas esferas o programa foi lançado. [...] pode-se verificar que os movimentos contribuíram diretamente para que o tema ocupasse a agenda formal, política e de mídia, e assim colaboraram para que a decisão de implementação imediata do programa fosse tomada. O caso empírico

revela, desse modo, um processo de abertura de uma janela de oportunidade [...] com influência de movimentos sociais, da mídia de massa e das redes sociais, enfim, uma diversidade de atores sociais (MACEDO; ALCÂNTARA; ANDRADE; FERREIRA; 2016 p. 15).

No que concerne à formação da agenda legislativa, estes fluxos atuam conjuntamente para permitir adentrar o tema da corrupção na pauta de discussão da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Desde o reconhecimento de que é um tema relevante; ao instante em que se verifica a proposição de soluções e alternativas, por parte dos formuladores políticos de dentro e de fora do ambiente parlamentar; ademais, quando as casas legislativas e o ambiente político se faz receptivo, ocorre o processo de seleção na qual as soluções se afinam em uma proposição de política a ser apreciada no Legislativo.

3.1.4 JANELAS POLÍTICAS

Em determinadas circunstâncias, ocorre a convergência dos três fluxos, em um processo denominado por Kingdon (2003) como “janelas políticas”: quando um problema é reconhecido, uma solução se faz disponibilizada e o ambiente político torna-se receptivo para que determinadas questões ascendam à condição de agenda política. Estas circunstâncias que ajudam a configurar um momento crítico de convergência dos fluxos são influenciadas fundamentalmente pelo fluxo de problemas e pelo fluxo político (CAPELLA, 2006).

O papel de destaque dos fluxos do problema e o político na constituição destas “janelas de oportunidade” deve-se ao fato de que as alternativas para uma determinada questão só seriam efetivamente consideradas após ocorrer a identificação de um problema e se verificar a constituição de legitimidade política para resolução de um problema (KINGDON, 2003).

Essas janelas resultariam de um processo que teria como dinamismo inicial a situação em que um novo problema emergiria mediante indicadores, como resultante de eventos críticos ou por *feedback* de programas e atividades governamentais, provocando a atenção de agentes políticos e do governo, em particular. Outra possibilidade seria que as janelas políticas resultassem de alterações na dinâmica política, quando esta fosse impactada por mudanças no humor nacional ou por alterações no governo (KINGDON, 2003).

O fluxo de soluções não seria determinante para impulsionar a mudança de agenda, apenas permitindo criar alternativas quando os problemas ou o ambiente político propiciassem a emergência das ideias a serem contempladas na agenda. Disto não decorre perda de

importância deste fluxo na construção da agenda governamental; afinal, quando um problema se evidencia no ambiente político, ou quando as propostas de governo são evidenciadas na construção do compromisso da nova gestão, os formuladores de política recorrem à comunidade de especialistas para que sejam propostas as alternativas presentes na agenda decisional.

Eventos propulsores podem derivar de ocasiões programadas, como podem eclodir de maneira imprevisível. No caso de eventos previsíveis, ganha relevo a mudança de gestão governamental, mudanças na composição do Congresso e de presidências de autarquias e empresas públicas, assim como as etapas de deliberação sobre o orçamento público.

Importa considerar o destaque que Kingdon (2003) dá ao caráter transitório das janelas políticas. A oportunidade de mudança na agenda governamental ocorre em condições especialíssimas, quando existe a confluência dos fluxos e algumas questões se viabilizam. Estas condições não perduram no tempo. Assim, se por um lado, quando alguns fatores se fazem reunir, podem ajudar a abrir a janela política, a desarticulação destes mesmos fatores leva a que essas janelas de oportunidade sejam fechadas.

O fechamento de janelas pode ocorrer quando uma mudança de governo introduzir novos temas programáticos, levando a um descarte para uma ideia anteriormente tratada. Ou quando a percepção de que um dado problema já se fez resolvido tendo em vista a perda de intensidade de indicadores relativos ao tema. E ainda quando as alternativas sugeridas não se demonstrem viáveis mediante processo de persuasão e difusão de ideias.

Se as janelas políticas ocorrem em condições especialíssimas, quando os três fluxos decisórios convergem, em uma situação transitória, prevista ou imprevista, há que se considerar o caráter essencial, conferido por Kingdon (2003), a atuação dos empreendedores de política: indivíduos especialistas em uma determinada questão, dedicados a investir em uma ideia e que demonstram possuir capacidade de interlocução, negociação e representação de interesses, desfrutando de autoridade para se fazerem ouvidos e respeitados nos mais diferenciados fóruns e centros de decisão política. Empreendedores de política demonstram ser capazes de influenciar outros segmentos e configuram-se como negociadores persistentes na defesa de suas ideias. Eles atuam em diferentes cenários e arenas: academia; mídia; grupos de interesse; nas diversas esferas de poder da estrutura governamental, em cargos de relevância decisória ou postos de assessoria. De tal sorte, como resultado da atuação destes empreendedores de política, as condições propícias encontradas em janelas de oportunidade permitem promover uma ideia e alterar a agenda governamental (CAPELLA, 2006).

3.1.5 ATORES NO PROCESSO DE DEFINIÇÃO DA AGENDA

Fundamental no modelo de Kingdon (2003) é a compreensão dos papéis diferenciados exercidos pelos atores envolvidos na mudança da agenda governamental. Alguns atores, os participantes visíveis, teriam uma maior intervenção na definição da agenda governamental, sendo acompanhados com muita atenção pela imprensa e o público em geral. Outros, os atores invisíveis, exerceriam sua influência na definição das alternativas, atuando em comunidades responsáveis pela geração e circulação de ideias.

Entre os atores visíveis, nenhum tem a capacidade do presidente da república de definir a agenda, o que o faz ser considerado por Kingdon (2003) como o ator mais significativo neste processo. O presidente, chefe do Poder Executivo, é determinante em face dos instrumentos que possui a sua disposição: poder de sancionar ou vetar dispositivos normativos, poder de nomear agentes políticos para cargos de relevância decisória, recursos orçamentários e organizacionais que o coloca em grande visibilidade, atraindo a atenção pública para suas ações e discursos.

De forma secundária, mas também relevante, deve ser considerada a participação dos escalões superiores da administração pública: ministros, secretários executivos, presidentes de autarquias e empresas públicas. Em geral, atuam inserindo novas ideias na agenda, como influenciadores que ajudam a centralizar a atenção numa questão que já tenha se evidenciado como relevante.

Atores visíveis relevantes são os deputados e senadores. Os que fazem o poder legislativo atuam com influência sobre a definição de agenda, como também no que diz respeito à geração de alternativas. A atuação dos legisladores é preponderante enquanto responsáveis por produzir os instrumentos normativos que alicerçam as mudanças no plano das políticas públicas. Neste sentido, eles se fazem fortemente expostos à mídia e aos outros atores, através dos discursos na tribuna, nos trabalhos das comissões parlamentares e na divulgação de relatório de suas atividades para os seus eleitores. Ademais, no palco de discussões legislativas, as informações abordadas possuem um caráter generalista, o que permite atrair maior atenção do público em geral do que as informações técnicas e mais detalhadas debatidas no ambiente acadêmico e por consultores especializados.

O maior destaque da atuação dos legisladores enquanto influenciadores da agenda governamental também deriva do fato de que existe uma menor alternância nos quadros do poder legislativo quando confrontados com os ocupantes de cargos ministeriais ou de escalões superiores do poder executivo. Esta maior estabilidade dos atores presentes no parlamento

produz uma clara identificação dos interlocutores em matérias específicas que são suscitadas em cada momento como resultantes dos fluxos decisórios.

No sistema de separação de Poderes adotado no Brasil, o Poder Legislativo é representado por cidadãos que têm a tarefa de transformar em leis as demandas da sociedade. Em tese, prevalece a autonomia dos Poderes, pois as ideias de controle mútuo, com divisão de competências e gestão compartilhada e homogênea tornam-se pressupostos de validade do Estado Democrático de Direito. Entretanto, a Constituição da República de 1988 não limita as funções de legislar, administrar e julgar estritamente aos seus Poderes correspondentes, pois há um entrelaçamento claro de atribuições, restando, porém, a noção de preponderância em cada um. Desta forma, cabe ao Legislativo funções típicas: legislar e fiscalizar, bem como funções atípicas: controlar e julgar. No entanto, as atribuições de natureza legiferante são conferidas precipuamente ao Poder Legislativo.

A atuação do Legislativo na concepção e na construção de leis definidoras de políticas públicas não se restringe à elaboração de emendas e substitutos aos projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo. O Legislativo é capacitado a participar dos processos decisórios e da agenda governamental sobre políticas públicas, seja elaborando leis, seja mediante os procedimentos de consulta popular, audiência pública e fóruns técnicos, acentuando-se a responsabilidade dos legisladores na dinâmica decisória das políticas públicas (TORRENS, 2013).

Entretanto, a ciência política tem se debruçado sobre o sistema político resultante da Constituição Federal de 1988, destacando os amplos meios institucionais garantidores de uma predominância do Poder Executivo sobre o Poder Legislativo. Instrumentos tais como o instituto da medida provisória, a centralização dos trabalhos legislativos no Colégio de Líderes, o poder de veto, a exclusividade de propor matérias em áreas específicas e de solicitar unilateralmente urgência para matérias de sua autoria, bem como a possibilidade de negociar de cargos no interior da administração federal constituem meios eficientes para induzir os parlamentares à cooperação com a agenda política do Executivo (LIMONGI; FIGUEIREDO: 2003).

Dentro do próprio Poder Legislativo observa-se também a predominância dos líderes partidários. Ao Colégio de Líderes são conferidos poderes no processo legislativo, a quem cabe definir a Ordem do Dia, a escolha e substituição dos membros das comissões, bem como requerer urgência para as proposições em Plenário, o que lhe garante um grande controle sobre trâmite das matérias legislativas. Os líderes partidários exercem ainda o papel de coordenação

entre os interesses dos partidos que representam e o Executivo, centralizando as negociações entre ambos, distribuição de cargos e alocação de recursos de interesse dos parlamentares. Essas atribuições os fazem influentes sobre os partidos, determinando votações com acentuado grau de coesão em bancadas que geralmente seguem voto sugerido pelos líderes partidários (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; SANTOS, 2003).

Desta forma, observando como os atores do Poder Legislativo possuem importância para modificação do posicionamento do cenário político com relação aos temas abordados, de acordo com a teoria dos fluxos, fácil é de se concluir a necessidade do engajamento desses atores para auferir mudanças no tratamento da corrupção.

A maior incidência de suas atividades para a abordagem do tema, bem como o levantamento de debates nas casas legislativas, a fiscalização de leis e atos referentes aos atos corruptos contribuem para gerar uma mudança nas escolhas dos representantes de todas as esferas de poder, contribuindo para um melhor enfrentamento do problema.

Também é possível ocorrer o fenômeno inverso, pelo qual outros poderes, e outros agentes de mudança política, como a mídia e grupos organizados da população, podem influenciar a forma de atuação dos parlamentares para que estes se movimentem a criar mudanças normativas para melhor combater a corrupção.

Atores importantes, neste processo, são os partidos políticos. Ao se apresentarem diante dos eleitores para a disputa de eleições, trazem temas à discussão através de seu programa eleitoral, compromissos de campanha, podendo fazer com que estes temas alcancem a agenda governamental, caso sejam vitoriosos. Pode ser o caso, também, em que o programa de um partido possa vir a ser incorporado ao de outro, em composições eleitorais, assumindo-se como plataforma de compromissos de uma gestão política compartilhada. Mas, certamente, os partidos operam em momentos outros, além dos dedicados às eleições, tornando-se palco de defesa de temas que busquem fidelizar militantes, ampliar as adesões, construir uma imagem positiva junto ao eleitorado, bem como, construir alianças com forças políticas distintas.

A arena de decisões de uma proposição de programa político partidário, ou programa de governo, é um importante fórum para que os militantes de questões específicas busquem tornar visíveis suas ideias. Kingdon (2003), no entanto, está seguro que nem sempre os partidos, ao ascenderem ao poder, sentem-se na obrigação de realizar aquilo que se configurou em plataforma eleitoral, cabendo aos apoiadores, demais partidos e forças políticas presentes na coalisão de governo, pressionarem para o cumprimento das ações anteriormente acordadas.

Os grupos de interesse são participantes visíveis do processo de decisão de agenda. Os interesses defendidos por sindicatos de trabalhadores, associações patronais, lobistas, grupos vinculados a temas de defesa de direitos difusos, direitos de minorias, etc. Sua atuação pode buscar influenciar o processo decisório de forma positiva – propondo mudanças nas ações governamentais -, como, também, influência negativa, no sentido de buscar bloquear um tema restringindo ações ou minorando possíveis efeitos sugeridos em uma proposição. Kingdon (2003) considera ser a ação negativa, de bloqueio de uma ideia, aquela que mais caracteriza a influência dos grupos de interesse, restando para as ações positivas, uma participação secundária, coadjuvante de outros atores (KINGDON, 2003).

Por fim, entre os participantes visíveis, devemos considerar a mídia. Kingdon (2003) confere à mídia um papel secundário no processo decisório de mudança de agenda, com baixo impacto na agenda governamental, alicerçando sua opinião nas pesquisas de campo realizadas em seus estudos, em que pese as formulações sobre formação de agenda considerar um papel determinante para a atuação da mídia (KINGDON, 2003).

Kingdon (2003) argumenta que o papel preponderante da mídia deve ser encontrado em sua função de focalizar temas e relatar ao público o que está acontecendo no governo, ou seja sua influência ocorre depois que a agenda está formada. A mídia destaca algum tema, enfatiza sua discussão ao longo de um determinado tempo e, depois de algum tempo, desloca sua atenção para novos temas, descartando aquele inicialmente tratado. Em realidade, o processo pré-decisional não consegue fornecer questões interessantes para a abordagem e o acompanhamento da mídia, o interesse se daria quando do final do processo de formulação das novas políticas. A mídia, portanto, não impactaria diretamente as medidas governamentais, mas pode auxiliar a enfatizar aspectos e efeitos de uma agenda já definida, ajudando a amplificar questões já incluídas na agenda estabelecida, ou mesmo acelerando sua implantação ou a ampliação de seus resultados (KINGDON, 2003).

Embora seus estudos não viessem a corroborar com um impacto decisivo da mídia na influenciação da mudança de agenda, Kingdon (2003) reconhece que ela é fundamental para a circulação de ideias entre os formuladores de política, ajudando a focalizar a atenção de diversos atores para uma determinada questão. A mídia poderia fazer com que uma questão específica pudesse ter uma consideração abrangente, bem como trazer questões abrangentes em considerações específicas, através de publicações especializadas e destinadas a públicos com interesses mais restritos. Haveria também um efeito indireto de influenciação sobre os demais participantes do processo decisório, que levariam em conta a repercussão de temas na mídia para defender ou abortar questões e ideias em exame (KINGDON, 2003).

Os atores visíveis, mesmo o presidente, em que pese a influência exercida na determinação dos temas incorporados na agenda, não têm o controle das alternativas postas em exame, papel exercido pelos especialistas - comunidade composta por acadêmicos, pesquisadores, consultores, servidores públicos, assessores parlamentares, cuja atuação não impacta diretamente na emergência de um problema em agendas de governo, mas apresenta-se como geradora de alternativas para problemas previamente elencados por políticos e membros das burocracias governamentais (KINGDON, 2003).

Entre os atores invisíveis, os servidores públicos destacam-se na geração de alternativas e, posteriormente, no processo de implementação de políticas. Alguns segmentos da burocracia estatal são compostos por especialistas e responsáveis por bancos de dados, acompanhamento de processos, monitoramento de programas, que possuem visão abrangente e aprofundada sobre determinados temas que possam estar em exame, em um determinado momento, para compor uma agenda governamental. Estes funcionários especialistas são geralmente os primeiros a serem consultados pelos gestores públicos sobre alternativas para um determinado problema.

A academia e os seus pesquisadores são fonte permanente de formulação de ideias e são requisitados quando uma questão emerge para a agenda governamental no sentido de fornecer proposição de soluções para os problemas apresentados. Em geral, as ideias disseminadas no ambiente acadêmico alcançam os demais atores e propicia metodologias de seleção de alternativas no debate que ascende a esfera decisória. Neste instante, atores tais como pesquisadores, especialistas, consultores, analistas de grupos de interesse, assessores parlamentares e assessores de ministérios, formam um corpo de debatedores qualificados, comumente chamados a opinar em comissões especiais do Congresso, em fóruns da sociedade civil e pela mídia especializada, fornecendo a força de suas argumentações para permitir uma apreciação pelos atores dedicados a definição de quais temas irão compor a agenda governamental. São atores importantes para buscar evidenciar propostas viáveis do ponto de vista técnico, e que serão ajustadas e selecionadas ao se confrontarem com os valores compartilhados pela sociedade em geral e pelos atores decisórios na arena política.

3.1.6 CRÍTICAS AO MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS

Como foi visto, o Modelo de Múltiplos Fluxos é uma formulação estruturada de análise dos processos de formação de agendas governamentais, em que se fazem presentes atores institucionais diferenciados, atuando em diferentes fluxos independentes que, em determinados

momentos, convergem entre si, configurando uma janela de oportunidade para a mudança de agendas governamentais.

As críticas mais expressivas ao modelo desenvolvido por Kingdon (2003) centraram-se, principalmente em três aspectos: a estrutura; interdependência dos fluxos; bem como a dinâmica institucional.

Quanto à estrutura, as críticas voltam-se contra sua extrema fluidez para se analisar as relações existentes entre os fluxos de problema, alternativa e político, fragilizando a operacionalização de pesquisas empíricas. A excessiva abstração tornaria o exame dos fluxos um processo de observação de eventos aleatórios, incapaz de servir para a predição acerca de mudanças na agenda (MUCCIARONI, 1992).

Sabatier (2007), enfatiza que as fragilidades apresentadas Modelo de Múltiplos Fluxos reduziria sua operacionalização enquanto teoria científica, devido a ser pouco claro sobre qual seja a variável dependente do modelo, apresentando deficiências de especificação dos determinantes causais.

Ao considerar as críticas endereçadas ao modelo de Kingdon (2003), Capela (2006) destaca que ele busca ofertar mecanismos de entendimento do processo de formação de agenda, não estando necessariamente interessado na previsão de eventos futuros. Ademais, a aleatoriedade do modelo é relativa.

Quanto à estrutura, embora o modelo reserve espaço para eventos acidentais, essa característica não reflete sua essência. Há um certo padrão na dinâmica interna de cada um dos fluxos, não sendo estes totalmente aleatórios. No fluxo de problemas, por exemplo, nem todos os problemas são igualmente passíveis de capturarem a atenção dos formuladores de políticas. Para que um problema seja entendido como tal, vimos que o modelo aponta alguns pré-requisitos, como indicadores, eventos focalizadores e feedback, caso contrário esses problemas não passarão de condições. Da mesma forma, no fluxo de alternativas (policy stream), nem todas as propostas são igualmente possíveis. Propostas viáveis do ponto de vista técnico, congruentes com os valores compartilhados pela comunidade, pelo público mais geral e pelos políticos, por exemplo, têm maiores chances de sobreviver. Finalmente, no fluxo político, nem todos os eventos são igualmente prováveis. Algumas mudanças no humor nacional são mais prováveis que outras num determinado contexto, da mesma forma que determinadas mudanças nas forças políticas organizadas e dentro do governo são melhores aceitas e mais prováveis do que outras. Podemos pensar nestas condições como variáveis intermediárias, agindo dentro de cada fluxo (CAPELA, 2006, p. 21).

No que diz respeito às críticas à independência atribuída pelo modelo de Kingdon (2003) aos fluxos de problema, alternativa e político durante o processo de formação de agendas governamentais, o argumento que se faz é o da existência de uma relação de interdependência entre tais fluxos, de tal sorte que havidas em um fluxo resultariam por provocar ou intensificar mudanças nos outros fluxos (MUCCIARANI, 1992).

Sabatier (2007) destaca que apenas em alguns casos se evidencia a independência dos fluxos e que a confluência dos três fluxos não é condição necessária para a abertura das janelas de oportunidade.

Zahariadis (2007) em que pese considerara a independência dos fluxos como essencial para o modelo, afirma ser necessário assumir que a confluência entre os fluxos ocorre em outras situações que não os momentos críticos das janelas de oportunidade.

Kingdon (2003) chega a considerar de ocasiões em que a incorporação de um novo tema na agenda governamental ocorra sem a que se tenha havido a confluência dos três fluxos, algo a ser melhor trabalhado em futuros trabalhos, mas sustenta a lógica de independência dos três fluxos, admitindo a hipótese da existência de relações entre os fluxos anteriores à formação da janela de oportunidade originada da confluência entre os três fluxos analisados (CAPELLA, 2006).

Por fim, quanto à dinâmica institucional, as críticas se apresentam em afirmando-se a necessidade de consideração das estruturas institucionais como fatores determinantes para o impulsionamento ou bloqueio de um tema posto em exame. A institucionalidade pré-existente seria, então, um fator condicionante para quando os fluxos se mostrassem favoráveis a emergência de um tema na construção de uma agenda (MUCCIARONI, 1992).

Kingdon (2003) não oferece campo de discussão para a discussão da influência das instituições na formação de agenda, uma elaboração melhor realizada por Baumgartner e Jones (1999).

3.2 O MODELO DE EQUILÍBRIO PONTUADO DE BAUMGARTNER E JONES

A Teoria do Equilíbrio Pontuado, de Baumgartner e Jones (1993), complementa as ideias de Kingdon (2003), fornecendo novas angulações para o tratamento da relação entre a formulação da agenda e a dinâmica institucional.

O modelo se propõe a compreender como funciona a dinâmica da formulação das políticas públicas governamentais em situações de estabilidade e de mudanças bruscas no ambiente político-institucional (BAUMGARTNER; JONES, 1999).

Os autores argumentam que as agendas de governo teriam a tendência à estabilidade das questões postas em exame, ocorrendo, ocasionalmente mudanças incrementais, resultantes de ajustamentos e negociações de políticas pré-existentes. Assim, a agenda se faria com ideias consideradas em longo prazo, até quando ocorreriam rupturas, causando grandes mudanças frente às políticas anteriores, quando da inserção de novas temáticas.

Baumgartner e Jones (1999) sustentam existir grandes dificuldades para grupos considerados mais frágeis e para novas ideias conseguir adentrar em um sistema de elaboração de políticas públicas, o que determinaria esta tendência de estabilidade e incrementalismo das agendas governamentais no longo prazo. O *status quo* seria mantido ao longo do tempo, até quando se verificasse um conflito ou um esforço extraordinário capaz de provocar grandes mudanças e a introdução de novos temas na agenda governamental.

Os autores conseguiram perceber a ocorrência de longos períodos de estabilidade, em que as mudanças nas políticas se operavam de forma lenta, incremental e linear. Em alguns instantes, no entanto, ocorriam mudanças repentinas (*punctuations*), quando algumas questões ganham importância e demonstram ter capacidade de atrair outras que se difundem na sociedade em um efeito cascata. A alternância entre momentos de estabilidade e outros em que ocorreria uma rápida mudança seria explicado tomando por base as estruturas institucionais e o processo de montagem de agenda (CAPELLA, 2006).

Neste modelo, o sistema político seria apreendido como comportando diversos subsistemas de políticas públicas, atuando de forma complementar ao nível macro político, em especial os poderes legislativo e executivo, na recepção e tratamento de temas suscitados socialmente. Estes subsistemas de políticas públicas ambientariam espaços de debate e interação entre os atores, como verdadeiras arenas, a inserção de novas ideias em agendas governamentais, mesmo que de forma restrita e de natureza incremental.

A mudança na agenda política compreenderia um fluxo que se iniciaria na proposição de uma nova temática em um subsistema político, a subsequente absorção desta proposta pelo nível macro político, estabelecendo-se a sua incorporação na agenda governamental, o que para os autores configuraria um “*feedback* positivo”, importando considerar as pequenas variações em questões objetivas que repercutiriam em provocar essas transformações na dinâmica de abordagem do tema na agenda de governo.

Por outro lado, quando se verifica a criação de instrumentos e arranjos institucionais voltados a bloquear, restringir ou inviabilizar a interlocução entre o subsistema de políticas e o nível macro político, estaria presente um “*feedback* negativo”, limitando-se a possibilidade de inclusão de novas ideias em agendas governamentais (BAUMGARTNER; JONES, 1993).

Segundo os autores, quando a análise se centra nos subsistemas, pode-se constatar que estes ambientes são caracterizados por um pequeno número de participantes, reforçando um monopólio de políticas e uma situação de maior estabilidade, sendo as mudanças lentas e incrementais. São ambientes onde se limitam a entrada de novos atores, bloqueando a entrada de novas ideias. Ademais, as mudanças são desencorajadas por *feedback* negativo.

Por outro lado, o macrosistema político, a esfera governamental, possui a característica de compartilhar diversos entendimentos sobre um mesmo tema, sendo sensível a *feedback* positivo. Neste sentido, quando em momentos críticos se observa que o equilíbrio se faz fragilizado por rápidas mudanças, ocorre que uma questão emergiu, ascendendo do subsistema e alcançando o macrosistema político ou à agenda governamental. *O feedback* positivo resulta de mudanças na percepção das questões que as faz serem reconhecidas como problemas, e uma nova imagem política se afirma na opinião pública.

Interessa perceber que, no escopo da abordagem da Teoria do Equilíbrio Pontuado, ganha relevância os conceitos de monopólio de políticas e de imagens de política.

Quando uma comunidade de especialistas que partilham da preocupação sobre um tema apresenta uma ideia forte que preside os seus valores políticos da comunidade, um entendimento político coeso, o domínio de um único interesse e um arranjo institucional que reforce tal entendimento, estamos diante daquilo que os autores configuram como monopólio da política.

Um exemplo que demonstra a ocorrência de monopólio político refere-se a imagem positiva, compartilhada nas décadas 1940 e 1950, quanto aos benefícios políticos e econômicos, da exploração de energia nuclear, pelos Estados Unidos. Tal ideia foi depois desafiada e desestimulada nas décadas de 1960 e 1970, tal como afirmam Ana Cláudia Niedhardt Capella e Felipe Gonçalves Brasil:

Membros do governo, da comunidade científica, jornalistas, e empresas do setor privado estavam entre os atores que compartilhavam essa visão positiva. Além da imagem positiva, mudanças institucionais foram produzidas e permitiram aos defensores desse entendimento sobre a energia nuclear exercer controle sobre a política. [...] Duas décadas depois, nos anos 1960 e 1970, o monopólio entrou em colapso. Vários fatores contribuíram a dissolução desse monopólio. [...] cientistas compartilham as preocupações internas com segurança com outras organizações, previamente excluídas do debate e também relacionadas à temática. A imagem passa de positiva à negativa também na mídia, que destaca elementos até então ausentes, como preocupações com a segurança e com possíveis impactos negativos ao meio ambiente [...] (CAPELLA; BRASIL; 2015, p.12).

Em um subsistema político, os processos e discussões, acerca dos problemas e alternativas de política, não seriam conduzidos em um fluxo linear. Os debates se dariam, inicialmente, de forma autônoma e desarticulada, até quando poderiam ser monopolizados pelos interesses de um único ator ou configurar como disputa de interesses de atores diversos. Os empreendedores de política estariam sempre dispostos a conseguir o monopólio de visão sobre a política de interesse, bem como o de conseguir configurar um arranjo institucional que permita sustentar ou reforçar essa visão política (BAUMGARTNER; JONES, 1993).

Quanto às imagens de políticas, essas consistem em ideias que alicerçam os arranjos institucionais, favorecendo a disseminação de questões, de forma simples e direta dentro de uma certa comunidade. De tal forma que, o monopólio de políticas vincula-se, fortemente, à imagem de apoio criada e sustentada como validação desta política. As imagens políticas são construídas e se reforçam com base em informações empíricas e apelos emotivos. Com base no apelo emotivo, a imagem afirma-se como ponte entre o problema e uma possível solução, na forma de uma política governamental (BAUMGARTNER; JONES, 1993).

Apenas considerar a análise dos arranjos institucionais e dos processos de *feedback* não seriam suficientes para se dar conta do que determina os momentos de estabilidade, bem como a irrupção de mudanças bruscas em agendas governamentais. Baumgartner e Jones (1999) assinalam a necessidade de se incorporar um novo elemento de análise: a imagem de política pública.

A imagem de política compreenderia o conjunto de informações empíricas e apelos emotivos, reunindo percepções compartilhadas entre determinados atores institucionais quanto a determinadas questões, problemas e alternativa de solução, sobre causas de um problema e alternativas de intervenção.

O caminho que leva um problema a despertar a atenção de uma estrutura de governo ou de uma classe política necessita que se faça a consolidação de uma nova imagem de política. Desta forma, a centralidade dos processos políticos estaria na afirmação de um consenso em torno de uma nova política, seja para a definição de problemas ou quando da seleção de soluções, no que se torna fundamental ser considerada no ambiente institucional em que é desenvolvida (BAUMGARTNER; JONES, 1999).

Deve-se considerar o papel determinante exercido pela mídia, segundo Baumgartner e Jones (1993), no sentido de construção desta imagem: focalizando a atenção em determinados aspectos de uma questão, em alguns momentos, bem como transferindo a atenção de uma questão para outra.

Ao se afirmar uma determinada imagem política, o processo de disseminação de ideias ajuda a criar ou romper com os “monopólios de política”. Baumgartner e Jones (1993), ao pesquisar os processos políticos de formação de agendas governamentais, constataram a dinâmica de construção e rompimento destes “monopólios de política”.

Abordar a imagem de política, e sua relação com a ruptura com um monopólio de política pública, permite considerar o como um problema é apresentado, bem como são redefinidas as percepções sobre as alternativas e estratégias para a sua superação. E, também, como ocorre, neste processo, uma redefinição de responsabilidades e atribuições dos atores

políticos, além da redistribuição de recursos e remodelação de estruturas organizacionais associados ao tema, os quais que contribuem para a ruptura de monopólio e para a emergência de uma nova imagem de política pública.

Por fim, a produção legislativa de políticas de combate à corrupção, foco deste trabalho, resulta da consolidação de uma imagem que ajuda a criar as condições necessárias para a mudança proposta em forma de política pública. De modo que as considerações trazidas a exame nos modelos estudados fornecem a visualização do complexo processo de emergência de um problema à condição de agenda governamental.

4 METODOLOGIA

Neste capítulo são apresentados o desenho de pesquisa, as fontes de dados, as variáveis selecionadas e o procedimento metodológico adotado no trabalho, tendo em vista alcançar a clareza das informações que permitam a replicabilidade dos resultados (KING, 1995).

O objetivo principal do trabalho é compreender como ocorre, no processo legislativo brasileiro, a montagem da agenda política anticorrupção, e qual o conteúdo das propostas apresentadas.

A unidade de análise consiste em proposições apresentadas na Câmara de Deputados e no Senado Federal do Brasil. Tais proposições se dividem em tipos diferentes, os quais incluem projetos de lei, sugestões e mensagens à casa legislativa. Os referidos tipos de proposições são denominados:

- a) Proposta de emenda à constituição;
- b) Projeto de lei complementar;
- c) Projeto de lei ordinária;
- d) Projeto de decreto legislativo;
- e) Projeto de resolução;
- f) Requerimento;
- g) Emenda; proposta de fiscalização e controle;
- h) Sugestão legislativa.

O recorte temporal analisado consiste no período que se inicia no ano de 1990 e termina no ano de 2019, abrangendo, desta forma, as atividades legislativas realizadas após a promulgação da Constituição Federal de 1988, e ocorrendo até o último ano completo de atuação do Poder Legislativo, alcançando o ano de realização da pesquisa.

Esta pesquisa tem caráter descritivo, pautando-se em dados coletados da Câmara dos Deputados e do Senado Federal do Brasil, que são objetos de análise, e expõe as características referentes às suas atividades no período de tempo abordado.

Utilizaremos técnicas de análise descritiva e estatística inferencial para buscar resposta a questão levantada no trabalho. Os dados foram coletados em repositórios públicos, os sites oficiais da Câmara de Deputados e do Senado Federal, por onde as proposições estão dispostas juntamente às características que são objetos de análise descritiva da pesquisa.

É realizado o tratamento quantitativo das informações coletadas, uma vez que as descrições extraídas se referem ao número de ocorrências observadas nos dados apresentados, de acordo com os critérios fixados.

O Quadro 01, a seguir, sumariza o desenho da pesquisa:

Quadro 1 - Desenho da Pesquisa

COMPONENTE	DESCRIÇÃO
Pergunta da Pesquisa	Como ocorre, no processo legislativo, a montagem da agenda política anticorrupção, e qual o conteúdo das propostas?
Unidade de Análise	Propostas legislativas
Série Temporal	1990 a 2019
Métodos e técnicas	Análise quantitativa; estatística descritiva e inferencial
Dados	Dados sobre tramitação de propostas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal

Fonte: Elaboração do autor

King, Keohane e Verba (1995) aclaram a compreensão de quatro características elementares que devem ser observadas ao se estruturar o desenho de pesquisa, com este conteúdo. Para os autores, as inferências descritivas ou explicativas realizam-se a partir de informações empíricas sobre o objeto estudado; mas, a produção de dados, em que pese a sua relevância, não é condição suficiente para o estudo, sendo necessário que a inferência realize um esforço interpretativo/analítico para além do que os dados permitem revelar sobre o objeto de estudo.

Os autores sustentam que é fundamental que os procedimentos metodológicos e dados utilizados sejam públicos e publicizados, condição necessária para que a comunidade científica replique o estudo e possa verificar a pertinência do roteiro de análise e a lógica que estrutura os argumentos e conclusões. Ademais, o estudo deve explicitar o grau de incerteza das conclusões, visto que as inferências sobre a realidade são sempre imperfeitas. Por fim, os temas e objetos estudados não são o verdadeiro conteúdo da ciência, o método e as normas científicas constituem o são. Sendo o método relativamente unificado, torna-se possível fazer ciência com diversos fenômenos e características da realidade.

A estratégia da pesquisa consiste no levantamento e análise de dados, empregando estatísticas descritivas para desenhar um quadro evolutivo do comportamento das casas legislativas no Brasil referente à abordagem da corrupção.

Os dados coletados compreendem informações disponibilizadas sobre as propostas legislativas por temas específicos, acessadas individualmente. A coleta de dados comportou, inicialmente, a seleção, entre todas as que abordam o tema corrupção, as que eram atinentes à

corrupção política, mediante análise do conteúdo das propostas. A base de dados foi espelhada em uma planilha contendo um conjunto de variáveis chaves para a realização da análise proposta.

Os dados foram agrupados e trabalhados com a utilização de dois softwares: o Microsoft Excel 2013, onde os dados foram disponibilizados em planilha, no formato xlsx; e o software SPSS statistics, para a realização da análise estatística.

O quadro 02, a seguir, contém as variáveis que foram analisadas no trabalho:

Quadro 2 - Variáveis

Variável	Descrição	Tipo
Tipo de proposição	Sigla do tipo de proposição Legislativa	Texto
Casa legislativa de origem da proposta	Nome da Casa Legislativa	Texto
Autor	Nome do parlamentar	Texto
Partido do autor	Sigla do Partido	Texto
Estado do autor da proposição	Unidade da Federação	Texto
Ementa/Natureza	Descrição do objetivo da proposição	Texto
Vinculação à Legislação	Descrição de Lei pré-existente alterada ou modificada pela proposição.	Texto
Data da Proposição		Data: dia, mês e ano
Situação	Informa se a proposta foi aprovada, arquivada, apensada ou está em tramitação.	Texto
Tempo de tramitação	Período de tempo entre a proposição e a conclusão da tramitação.	Numérico (em anos)

Fonte: Elaboração do autor

O resultado da análise dos dados, apresentados no capítulo a seguir, se faz estruturar em três perspectivas de abordagem: tipologia das proposições, tramitação e conteúdo das propostas.

5 ANÁLISE DE DADOS E DISCUSSÃO

Este capítulo analisa as propostas de instrumentos normativos concernentes ao combate contra a corrupção, centrando-se nas proposições apresentadas na Câmara de Deputados e no Senado Federal brasileiro, no período entre 1990 e 2019, buscando observar a produção parlamentar sobre o tema no ambiente institucional arejado pela nova Constituição de 1988.

A análise possui caráter descritivo. Inicialmente aborda-se as tipologias diferenciadas de proposição, em seguida a análise se foca no processo de tramitação e, por fim, centra-se na natureza, objetivos e aproveitamento das proposições nas principais normas de combate à corrupção.

5.1 ANÁLISE DOS TIPOS DE PROPOSIÇÕES APRESENTADAS

Os vários tipos de proposição legislativa são os que seguem:

- a. Proposta de emenda à Constituição — visa alterar a Constituição Federal e deve ser subscrita por, no mínimo, um terço dos membros do Senado;
- b. Projeto de lei complementar — tem por objetivo regulamentar dispositivos da Constituição federal e precisa da sanção do presidente da República;
- c. Projeto de lei ordinária — tem por objetivo regular matérias de competência do Poder Legislativo e precisa da sanção do presidente da República;
- d. Projeto de decreto legislativo — destina-se a regular as matérias de competência exclusiva do Poder Legislativo e, por isso, dispensa a sanção do presidente da República;
- e. Projeto de resolução — visa regular matéria da competência privativa do Senado Federal e também dispensa a sanção presidencial;
- f. Requerimento — visa solicitar a adoção de alguma providência relacionada à função legislativa ou fiscalizadora do Senado, tais como: convocar ministro para que compareça ao Senado; encaminhar pedido de informações aos ministros; oferecer votos de aplauso ou de pesar.
- g. Emenda: que se destina a alterar o conteúdo de uma das proposições acima referidas, no curso de sua tramitação.
- h. Proposta de fiscalização e controle: Proposição legislativa destinada a propor apuração de irregularidades no âmbito da administração pública.

- i. Sugestão Legislativa: instrumento de participação da sociedade civil no processo legislativo, através da apresentação de minuta de proposta legislativa. Na Câmara dos Deputados, pode ser apresentada por associação, órgão de classe, sindicato ou entidade organizada, mediante ofício dirigido ao Presidente da Comissão de Legislação Participativa, e, caso receba parecer favorável dessa comissão, será transformada em proposição legislativa da própria Comissão de Legislação Participativa. No Senado Federal, além de poder ser apresentada pelas entidades acima citadas, pode ser oriunda do programa Jovem Senador ou de ideia legislativa de qualquer cidadão cadastrada por meio do portal e-Cidadania que tenha obtido mais de 20.000 apoios individuais num período de 4 meses.

As siglas referentes aos tipos de proposições apresentadas nas casas legislativas, juntamente com os seus respectivos significados, estão dispostas no Quadro 3.

Quadro 3 - Siglas das Proposições

Sigla da Proposição	Significado
EMS	Emenda do Senado
INC	Indicação
MSC	Mensagem
PDC	Projeto de Decreto Legislativo
PDL	Projeto de Decreto Legislativo
PEC	Projeto de Emenda da Constituição
PFC	Proposta de Fiscalização e Controle
PL	Projeto de Lei
PLP	Projeto de Lei Complementar
PRC	Projeto de Resolução
RCP	Requerimento de Instituição de CPI
REQ	Requerimento
RIC	Requerimento de Informação
SUG	Sugestão

Fonte: Câmara dos Deputados

A Tabela 1 apresenta o tipo de proposição apresentada por cada casa legislativa, demonstrando que o Senado concentra suas atividades no oferecimento de Propostas de Emenda Constitucional (7,14 %) e de Projetos de Lei (91,67 %). A Câmara dos Deputados, por sua vez, focaliza-se nas atividades de apresentação de requerimentos diversos (30,75%) e Projetos de Lei (57,25%).

Tabela 1 - Distribuição dos Tipos de Proposta apresentadas por Casa Legislativa

Tipos de Proposta	Câmara dos Deputados		Senado Federal		Total
	N	%	N	%	N
EMS	1	0,25	0	0,00	1
INC	7	1,75	0	0,00	7
MSC	4	1,00	0	0,00	4
PDC	7	1,75	0	0,00	7
PDL	2	0,50	0	0,00	2
PEC	5	1,25	6	7,14	11
PFC	6	1,50	0	0,00	6
PL	229	57,25	77	91,67	306
PLP	9	2,25	0	0,00	9
PRC	6	1,50	0	0,00	6
RCP	2	0,50	0	0,00	2
REQ	111	27,75	1	1,19	112
RIC	10	2,50	0	0,00	10
SUG	1	0,25	0	0,00	1
Total	400	100,00	84	100,00	484

Fonte: Senado Federal e Câmara dos Deputados

A Câmara de Deputados, com seus 513 membros, e o Senado Federal, com 81 parlamentares, no período considerado, apenas passaram a tratar o tema com maior intensidade, a partir de 2005. A Tabela 2 permite observar que, nos primeiros quinze anos do período em análise, tinham-se verificado apenas 3,5% do total de proposições da Câmara dos Deputados (14 de um total de 400) e 16,6% do total das proposições do Senado (14 de um total de 84).

A produtividade sobre o tema da corrupção política, no período pesquisado, gerou uma média de 1,04 proposições por senador e de 0,78 proposições por deputado. O ritmo de proposições apresentadas pelas duas casas legislativas parece se submeter à influências semelhantes para as suas atividades, observando-se uma tendência de crescimento significativo em três subperíodos: 2005- 2007, 2011-2012 e 2015-2019. Entre 2005 e 2007 a Câmara de Deputados apresentou 4,75 % do total de proposições e o Senado Federal apresentou 13,9% das suas proposições totais. No período 2011 a 2012 a Câmara de Deputados apresentou 5,25 % do total de proposições e o Senado Federal apresentou 20,24% das suas proposições totais. No período 2015 a 2019, a Câmara de Deputados apresentou 79,75 % do total de proposições e o Senado Federal apresentou 41,66% das suas proposições totais.

Tabela 2 - Número de proposições apresentadas por Casa Legislativa

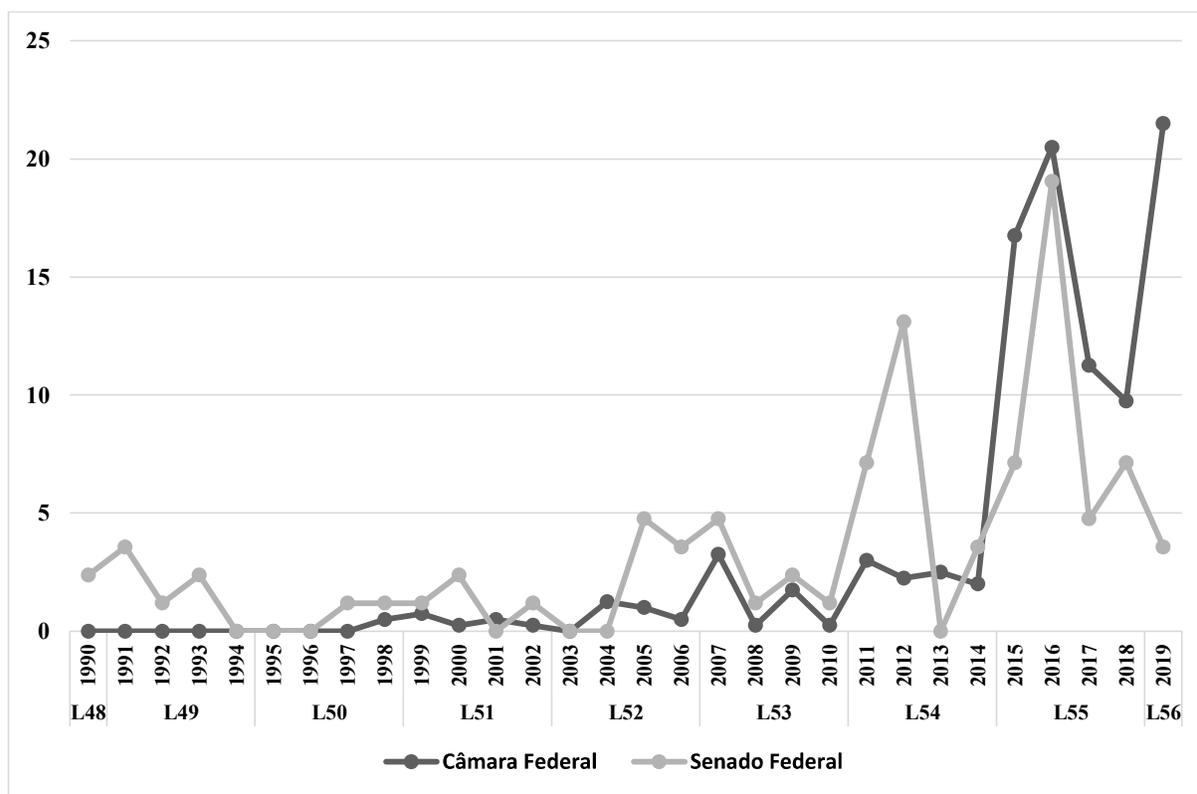
Ano	Câmara dos Deputados		Senado Federal		Total
	N	%	N	%	
1990	0	0,00	2	2,38	2

1991	0	0,00	3	3,57	3
1992	0	0,00	1	1,19	1
1993	0	0,00	2	2,38	2
1994	0	0,00	0	0,00	0
1995	0	0,00	0	0,00	0
1996	0	0,00	0	0,00	0
1997	0	0,00	1	1,19	1
1998	2	0,50	1	1,19	3
1999	3	0,75	1	1,19	4
2000	1	0,25	2	2,38	3
2001	2	0,50	0	0,00	2
2002	1	0,25	1	1,19	2
2004	5	1,25	0	0,00	5
2005	4	1,00	4	4,76	8
2006	2	0,50	3	3,57	5
2007	13	3,25	4	4,76	17
2008	1	0,25	1	1,19	2
2009	7	1,75	2	2,38	9
2010	1	0,25	1	1,19	2
2011	12	3,00	6	7,14	18
2012	9	2,25	11	13,10	20
2013	10	2,50	0	0,00	10
2014	8	2,00	3	3,57	11
2015	67	16,75	6	7,14	73
2016	82	20,50	16	19,05	98
2017	45	11,25	4	4,76	49
2018	39	9,75	6	7,14	45
2019	86	21,50	3	3,57	89
Total	400	100,00	84	100,00	484

Fonte: Senado Federal e Câmara dos Deputados

O Gráfico 1, a seguir, permite observar o número de apresentação de propostas voltadas a alterar lei prévia distribuídas ao longo dos anos, de acordo com as legislaturas da Câmara dos Deputados e Senado. Verifica-se que as legislaturas no período entre 1991 a 1998 possuem um número pequeno, e em alguns anos, inexistentes, de proposições que tratassem do tema da corrupção. É um período em que a agenda política relacionada ao tema corrupção demonstra uma relativa estabilidade e ajustes pontuais. Este padrão sofre uma mudança em três momentos distintos, caracterizados por uma onda crescente de novas proposições: o primeiro, no período 2004 a 2007, nas legislaturas 52 e 53 da Câmara dos Deputados e legislatura 53 do Senado Federal; no período 2011 a 2012, na legislatura 54; e no período 2015 a 2016, na legislatura 55. O ano de 2019, quando se inicia a legislatura 56, apresenta um novo crescimento de proposituras na Câmara dos Deputados, e que não foi acompanhada pelo Senado.

Gráfico 1 - Número de proposições que alteram artigos de lei prévia por legislatura



Fonte: Senado Federal e Câmara dos Deputados

*L corresponde à legislatura

Do conjunto dos partidos políticos com representação nas casas legislativas, nove deles apresentaram vinte ou mais proposições referentes ao tema de combate à corrupção, respondendo em conjunto por 54% das propostas ofertadas. Pela Tabela 3, pode-se observar que os partidos que mais apresentaram proposições foram o PT (41), o PSDB (38) e o MDB, anteriormente denominado PMDB (32). Significativos na apresentação de propostas, também, o Cidadania, anteriormente PPS e o DEM, ambos com 27 proposições.

Ao observar a atuação dos partidos de acordo com as casas legislativas em que suas proposições foram apresentadas, conclui-se que no Senado, os partidos mais atuantes foram o MDB, com 14 proposições; o PT e o PSDB com 11 proposições cada um. O PDT e a REDE, cada um com 08 propostas apresentadas. Em conjunto, esses partidos foram responsáveis por 61,9 % das propostas totais do Senado.

No que concerne à Câmara dos Deputados, a representação parlamentar é mais pulverizada em termos partidários. Neste sentido, sete partidos apresentaram vinte ou mais proposições sobre o tema de combate à corrupção, respondendo em conjunto por 45,25% das propostas nesta casa. Os partidos mais atuantes foram: o PSB, com 31 proposições, seguido

pelo PT, com 30 proposições; o DEM e o PSDB, com 27 propostas cada; e o Cidadania, antigo PPS, com 23 proposições.

Tabela 3 - Número de Propostas por Partido nas Casas Legislativas

Partido	Câmara dos Deputados		Senado Federal		Total
	N	%	N	%	N
AVANTE	2	0,50	0	0,00	2
CIDADANIA	1	0,25	4	4,76	5
DEM	27	6,75	0	0,00	27
NOVO	1	0,25	0	0,00	1
PATR	1	0,25	0	0,00	1
PCdoB	6	1,50	2	2,38	8
PDS	0	0,00	1	1,19	1
PDT	7	1,75	8	9,52	15
PFL	3	0,75	5	5,95	8
PHS	13	3,25	0	0,00	13
PL	2	0,50	1	1,19	3
PMDB	18	4,50	14	16,67	32
PODEMOS	21	5,25	1	1,19	22
PP	8	2,00	0	0,00	8
PPB	1	0,25	0	0,00	1
PPS	22	5,50	0	0,00	22
PR	22	5,50	0	0,00	22
PRB	7	1,75	0	0,00	7
PROS	19	4,75	0	0,00	19
PS	2	0,50	0	0,00	2
PSB	31	7,75	1	1,19	32
PSC	2	0,50	0	0,00	2
PSD	18	4,50	1	1,19	19
PSDB	27	6,75	11	13,10	38
PSL	18	4,50	0	0,00	18
PSOL	0	0,00	1	1,19	1
PT	30	7,50	11	13,10	41
PTB	2	0,50	5	5,95	7
PT do B	1	0,25	0	0,00	1
PTN	2	0,50	0	0,00	2
PV	13	3,25	2	2,38	15
REDE	12	3,00	8	9,52	20
SD	7	1,75	0	0,00	7

SDB	6	1,50	0	0,00	6
SOLIDARIEDADE	2	0,50	0	0,00	2
Blocos Partidários	8	2,00	3	3,57	11
Sem Registro de Partido	38	9,50	5	5,95	43
Total	400	100,00	84	100,00	484

Fonte: Senado Federal e Câmara dos Deputados

Observando os dados da Tabela 4, quando se considera os autores das proposições, é possível identificar parlamentares mais influentes e participativos na discussão sobre o combate à corrupção no Congresso nacional. Os deputados que mais apresentaram propostas sobre o tema foram: Onyx Lozeroni (DEM-RS) e Jaime Martins (PROS-MG) com 17 proposições; Rodrigo Agostinho (PSB-SP), 16 propostas; Rubens Bueno (Cidadania-PR) e Roberto Lucena (PODEMOS-SP) com 11 e 10 proposições, respectivamente. Estes cinco deputados, em conjunto, representam 17,75% das propostas oferecidas na Câmara dos Deputados.

Em considerando-se os treze autores com cinco ou mais proposições, onde se inclui o Governo Federal, eles conseguem reunir 133 propostas, representando 33,25% do total.

Tabela 4. Número de propostas dos principais autores em relação ao total

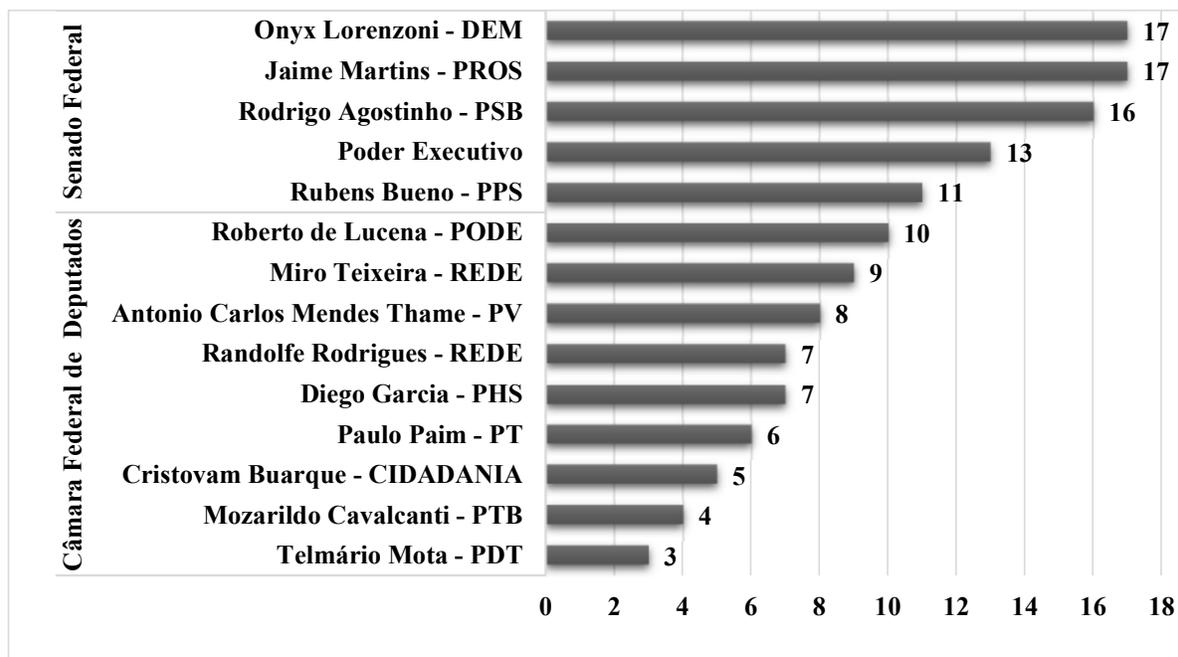
Autor	N	%
Jaime Martins - PROS	17	3,51
Onyx Lorenzoni - DEM	17	3,51
Rodrigo Agostinho - PSB	16	3,31
Poder Executivo	13	2,69
Rubens Bueno - PPS	11	2,27
Roberto de Lucena - PODE	10	2,07
Miro Teixeira - REDE	9	1,86
Antonio Carlos Mendes Thame - PV	8	1,65
Diego Garcia - PHS	7	1,45
Randolfe Rodrigues - REDE	7	1,45
Paulo Paim - PT	6	1,24
Cristovam Buarque - CIDADANIA	5	1,03
Mozarildo Cavalcanti - PTB	4	0,83
Telmário Mota - PDT	3	0,62

Fonte: Senado Federal e Câmara dos Deputados

No Senado, conforme pode ser observado no Gráfico 2, os parlamentares com maior número de proposições são: Randolfe Rodrigues (REDE-AP), com 7 proposições; seguido pelos senadores Paulo Paim (PT-RS), Cristovam Buarque (Cidadania-DF) e Mozarildo

Cavalcanti (PTB-RR), com 6, 5 e 4 propostas respectivamente. Estes quatro senadores, em conjunto, são responsáveis por 26,2% das propostas apresentadas no Senado.

Gráfico 2 - Número de propostas apresentadas pelos autores mais frequentes

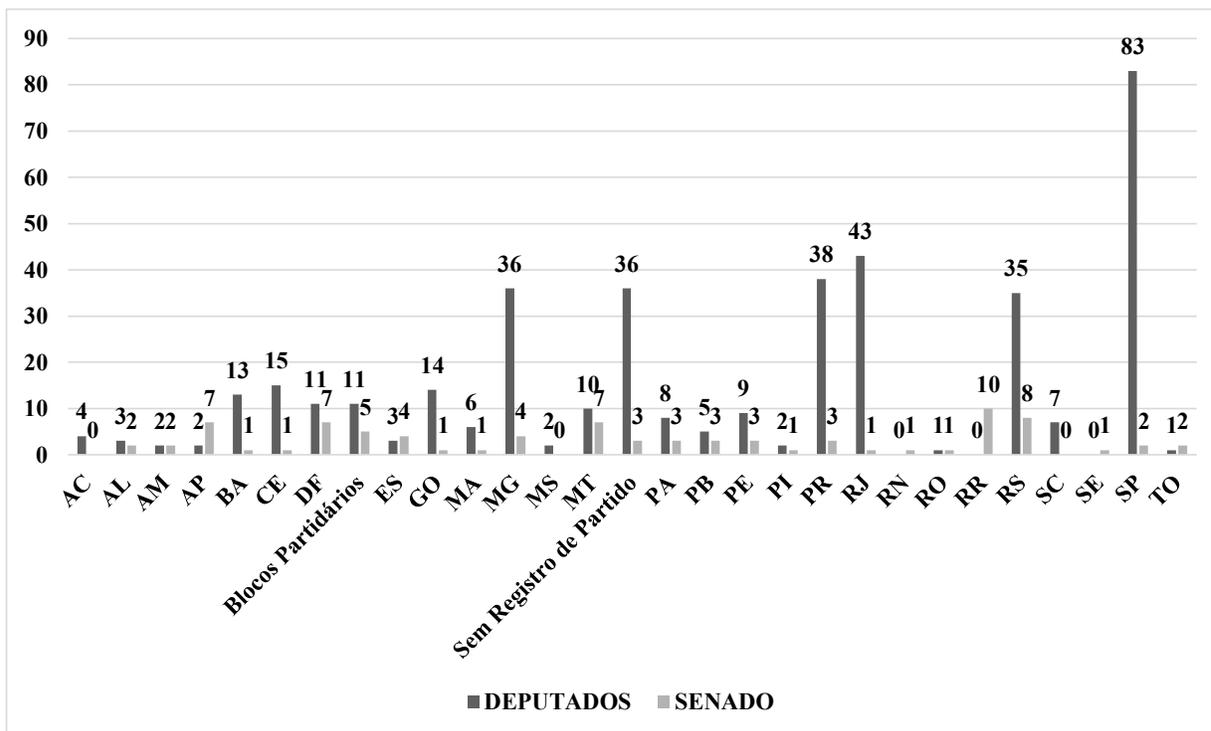


Fonte: Senado Federal e Câmara dos Deputados

Conforme se observa no Gráfico 3, os deputados de São Paulo possuem o maior número de proposições referentes ao combate à corrupção apresentadas na Câmara dos Deputados, com 83 proposituras, superando em quase duas vezes o número da segunda unidade federativa mais atuante, neste âmbito, o Rio de Janeiro. Merecem destaque, também, os estados do Rio Grande do Sul, Pará e Minas Gerais, com números igual ou superiores a 35 propostas. Em conjunto, esses cinco estados contribuem com 235 propostas, correspondendo a 58,75 % do total.

Em contraste, as proposições apresentadas no Senado Federal se mostram menos concentradas entre os estados do país. As unidades federativas estaduais que se destacam na apresentação de propostas, são: Roraima, com 10 proposições, Rio Grande do Sul, com 8 propostas, seguidos do Distrito Federal, Amapá e Mato Grosso, cada um com sete proposições. Em conjunto, esses 5 estados contribuem com 39 propostas, representando 46,4% do total.

Gráfico 3 - Número de Proposições nas Casas Legislativas por Origem



Fonte: Senado Federal e Câmara dos Deputados

5.2 ANÁLISE DA TRAMITAÇÃO DAS PROPOSTAS

Ao considerar-se a tramitação das propostas apresentadas, busca-se observar se a proposição encontra-se nas seguintes situações processuais: indicada como aprovada pela casa legislativa de origem; arquivada pela mesma; apensado a outro PL pretérito com conteúdo semelhante ou conexo; ou se a situação processual não findou até o presente momento - caracterizado como “em tramitação”.

Na Tabela 5, é analisada a referência cruzada com os tipos de proposições, gerada a partir de tais informações, além de ser informado o quanto o total das proposições de cada tipo representa, em porcentagem, em relação ao somatório de todas as proposições relativas ao combate à corrupção, dentro do lapso temporal estudado. Verifica-se que o tipo tradicional definido como projeto de lei é o mais significativo entre os tipos apresentados, compondo 63,22% destes. Nada obstante, o número de requerimentos, normais e de informação, somam 122 projetos considerados em pauta legislativa, de um total de 484, compondo 25,20%.

Entre estes projetos, um total 39 foi aprovado pela casa legislativa de origem, representando apenas 8,06% do seu total. A situação da maioria das propostas postas em pauta

demonstra-se arquivada (38,64%) ou apensada (30,17%), e quase um quarto delas (23,14%) permanece em tramitação.

Apenas 15 dos projetos categorizados como PL tiveram a aprovação do Poder Legislativo, enquanto 136 destas foram apensadas (44,44% de seu total). O número desta categoria que está em situação de arquivamento e tramitação não encerrada é 24,84% e 25,82%, respectivamente.

De 11 Projetos de Emenda Constitucional, apenas 1 foi aprovado (9,09%), sendo 5 proposições arquivadas (45,45%). Os projetos que consistem em requerimentos possuem distinta situação de tramitação, visto que foram arquivadas 77,68% das proposições, restando aprovadas apenas 11,61%.

Tabela 5 - Situação do processo por tipos de proposições – 1990 a 2019

Tipos de proposições	Situação do processo								Total
	Apensado		Aprovada		Arquivada		Em tramitação		
	N	%	N	%	N	%	N	%	
EMS	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1	100,00	1
INC	0	0,00	0	0,00	2	28,57	5	71,43	7
MSC	0	0,00	3	75,00	0	0,00	1	25,00	4
PDC	0	0,00	2	28,57	5	71,43	0	0,00	7
PDL	1	50,00	0	0,00	0	0,00	1	50,00	2
PEC	1	9,09	1	9,09	5	45,45	4	36,36	11
PFC	0	0,00	0	0,00	4	66,67	2	33,33	6
PL	136	44,44	15	4,90	76	24,84	79	25,82	306
PLP	3	33,33	1	11,11	2	22,22	3	33,33	9
PRC	4	66,67	0	0,00	1	16,67	1	16,67	6
RCP	0	0,00	0	0,00	2	100,00	0	0,00	2
REQ	1	0,89	13	11,61	87	77,68	11	9,82	112
RIC	0	0,00	3	30,00	3	30,00	4	40,00	10
SUG	0	0,00	1	100,00	0	0,00	0	0,00	1
Total	146	30,17	39	8,06	187	38,64	112	23,14	484

Fonte: Senado Federal e Câmara dos Deputados

Ainda analisando a atividade dos partidos, desta vez associando com o resultado da tramitação das proposições apresentadas que apresentaram, tal como observa-se na Tabela 6, cumpre a conclusão de que o PT é o partido que obteve maior índice de aprovação de suas propostas referentes ao combate à corrupção. Seu total de aprovação apresenta diferença significativa com relação aos demais, visto que alcança 25,64% de todas as propostas aprovadas, enquanto os demais partidos atingem, no máximo, o índice de 5,13% de aprovação

de suas proposituras. As propostas somadas dos parlamentares sem vínculo partidário é a que se aproximam do índice do PT, obtendo 30,77% das aprovações.

Os índices de arquivamento e apensamento de processos legislativos que tratam da corrupção se apresentam mais distribuídos entre os partidos, onde o PSB e o PODEMOS possuem, cada um, 9,59% das proposições apensadas, enquanto o DEM e o PSDB possuem, cada um, 10,16% das propostas arquivadas.

No que tange os processos em tramitação, o PT e o PSB se apresentam com maior número de processos, com 12,50% e 10,71% do total de processos legislativos em continuação. Também se verifica uma menor concentração partidária de processos nesta situação de trâmite.

Tabela 6 - Situação das Proposições por Partido

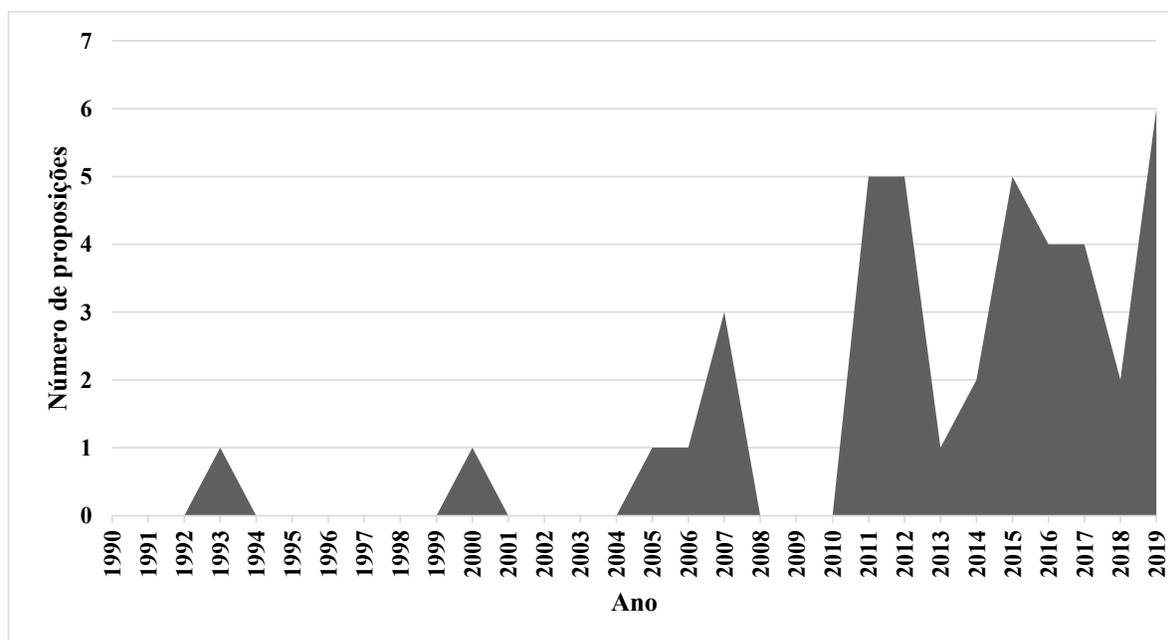
Partido	Apensado		Aprovada		Arquivada		Em tramitação		Total
	N	%	N	%	N	%	N	%	
AVANTE	1	0,68	0	0,00	0	0,00	1	0,89	2
CIDADANIA	1	0,68	0	0,00	1	0,53	3	2,68	5
DEM	4	2,74	0	0,00	19	10,16	4	3,57	27
NOVO	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1	0,89	1
PATR	1	0,68	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1
PC do B	2	1,37	0	0,00	6	3,21	0	0,00	8
PDS	0	0,00	1	2,56	0	0,00	0	0,00	1
PDT	2	1,37	2	5,13	4	2,14	7	6,25	15
PFL	0	0,00	2	5,13	6	3,21	0	0,00	8
PHS	4	2,74	0	0,00	7	3,74	2	1,79	13
PL	1	0,68	0	0,00	2	1,07	0	0,00	3
PMDB	5	3,42	3	7,69	18	9,63	6	5,36	32
PODEMOS	14	9,59	1	2,56	2	1,07	5	4,46	22
PP	2	1,37	2	5,13	2	1,07	2	1,79	8
PPB	0	0,00	1	2,56	0	0,00	0	0,00	1
PPS	5	3,42	1	2,56	13	6,95	3	2,68	22
PR	10	6,85	0	0,00	8	4,28	4	3,57	22
PRB	5	3,42	0	0,00	1	0,53	1	0,89	7
PROS	9	6,16	0	0,00	9	4,81	1	0,89	19
PS	2	1,37	0	0,00	0	0,00	0	0,00	2
PSB	14	9,59	0	0,00	6	3,21	12	10,71	32
PSC	1	0,68	0	0,00	1	0,53	0	0,00	2
PSD	12	8,22	0	0,00	6	3,21	1	0,89	19
PSDB	7	4,79	2	5,13	19	10,16	10	8,93	38
PSL	11	7,53	1	2,56	3	1,60	3	2,68	18
PSOL	0	0,00	0	0,00	1	0,53	0	0,00	1

PT	5	3,42	10	25,64	12	6,42	14	12,50	41
PTB	0	0,00	0	0,00	7	3,74	0	0,00	7
PT do B	1	0,68	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1
PTN	0	0,00	0	0,00	1	0,53	1	0,89	2
PV	6	4,11	0	0,00	7	3,74	2	1,79	15
REDE	9	6,16	0	0,00	3	1,60	8	7,14	20
SD	2	1,37	0	0,00	4	2,14	1	0,89	7
SDB	2	1,37	0	0,00	3	1,60	1	0,89	6
SOLIDARIEDADE	1	0,68	1	2,56	0	0,00	0	0,00	2
Blocos Partidários	2	1,37	0	0,00	6	3,21	3	2,68	11
Sem Registro de Partido	5	3,42	12	30,77	10	5,35	16	14,29	43
Total	146	100,00	39	100,00	187	100,00	112	100,00	484

Fonte: Senado Federal e Câmara dos Deputados

A participação mais efetiva do PT em proposições legislativas sobre o tema suscita a observação sobre a ocasião em que se verifica estas iniciativas, de maneira a detectar se ocorre mudanças no padrão de apresentação de propostas devido a condição de ser governo ou oposição. É possível constatar, através do Gráfico 4, que o PT apresenta três momentos de intensificação de apresentação de propostas, correspondentes aos momentos que se configuram como janelas de oportunidade; inclusive, apresentando uma grande dinâmica propositiva, mesmo depois da deposição da Presidente Dilma Rousseff, em 2016. Desta forma, a atuação do partido sobre o tema não parece ser determinada por estar, ou não, no governo.

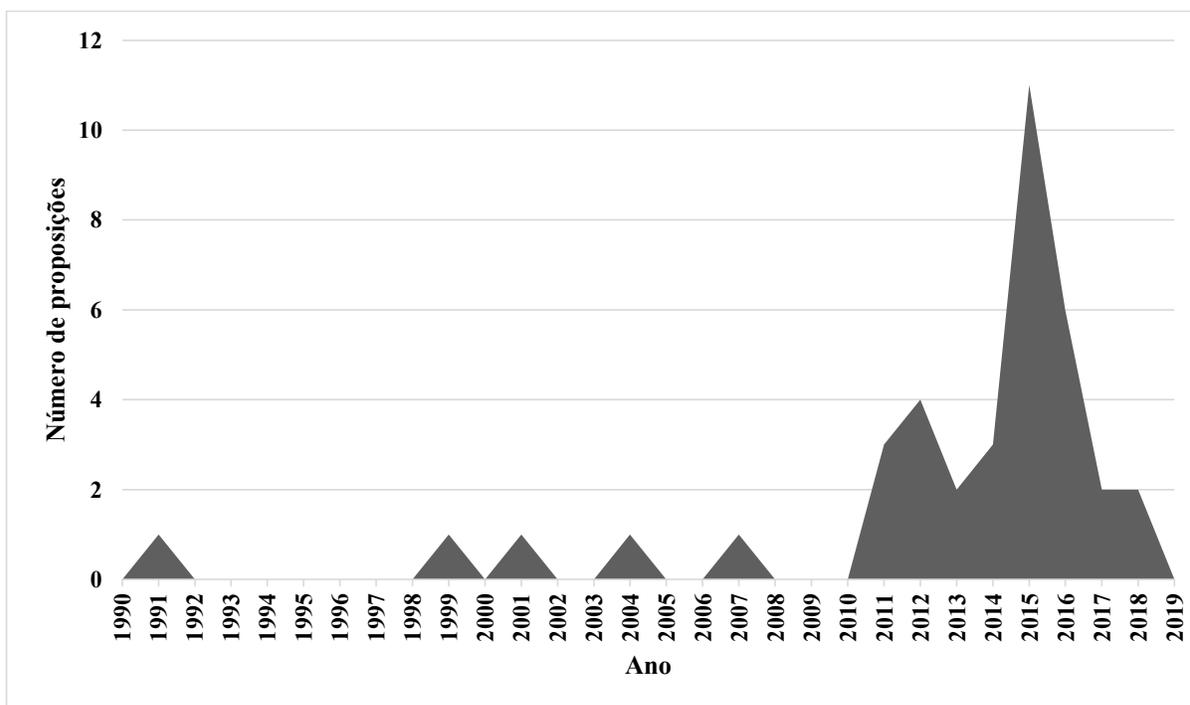
Gráfico 4 - Número de proposições do PT por ano



Fonte: Senado Federal e Câmara dos Deputados

Ao se observar a atuação do PSDB, como se constata no Gráfico 5, enquanto principal partido de oposição ao PT, durante o período analisado, as proposições apresentadas concentraram-se nos períodos em que se apresentaram janelas de oportunidade para suscitar proposições de medida anticorrupção no país, reduzindo-se significativamente após 2016, quando do *impeachment* da gestão do PT.

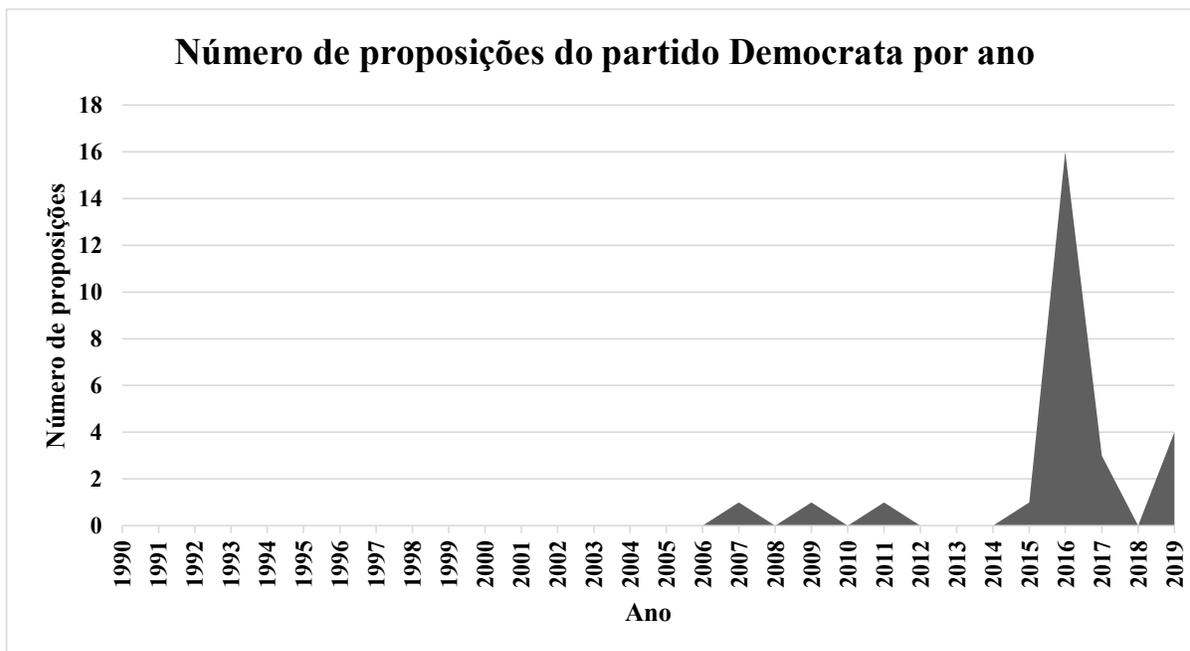
Gráfico 5 - Número de proposições do PSDB por ano



Fonte: Senado Federal e Câmara dos Deputados

Semelhante ao que se verificou com o PSDB, as proposições do DEM, outro grande partido antagonista ao PT, registraram uma concentração no ano de 2016, seguido por uma redução brusca de proposições concernentes ao tema anticorrupção.

Gráfico 6 - Número de proposições do partido Democrata por ano



Fonte: Senado Federal e Câmara dos Deputados

No que diz respeito à aprovação expressiva das proposições anticorrupção apresentadas pelo PT, é importante verificar se essas aprovações foram concentradas no período em que estava no governo. Através da Tabela 7, pode-se observar que 64% das propostas aprovadas ocorreram no período em que o partido estava no governo. No período de governo, foram apresentados 32 proposições, sendo aprovadas 7. Após o *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, foram apresentadas 12 proposições, entre as quais, 4 foram aprovadas. Em termos relativos, surpreendentemente, a performance de aprovação foi mais expressiva no momento posterior a saída do governo.

Tabela 7 - Situação das proposições do PT

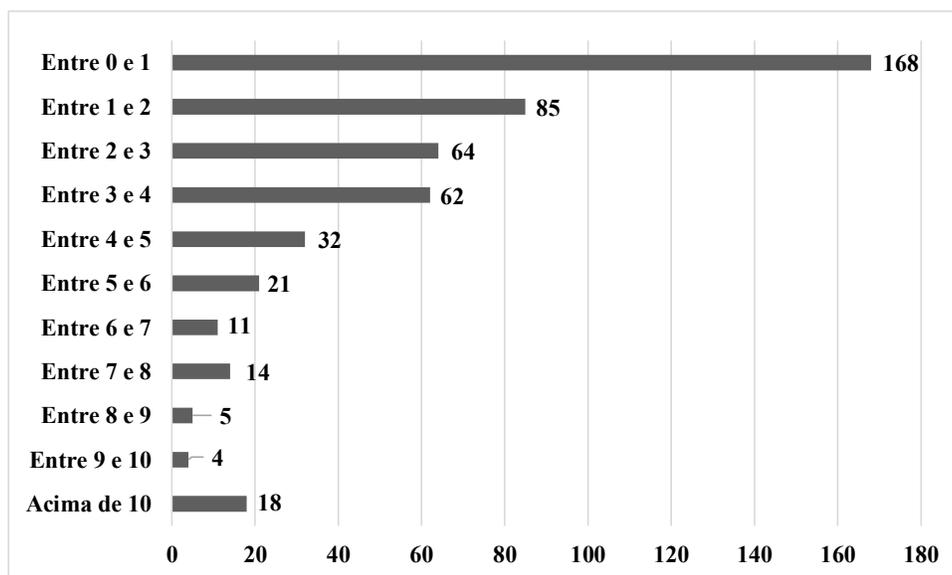
Ano	Arquivada	Apensada	Em tramitação	Aprovada	Total
1990	0	0	0	0	0
1991	0	0	0	0	0
1992	0	0	0	0	0
1993	1	0	0	0	1
1994	0	0	0	0	0
1995	0	0	0	0	0
1996	0	0	0	0	0
1997	0	0	0	0	0
1998	0	0	0	0	0
1999	0	0	0	0	0
2000	0	1	0	0	1
2001	0	0	0	0	0

2002	0	0	0	0	0
2003	0	0	0	0	0
2004	0	0	0	0	0
2005	1	0	0	0	1
2006	0	0	0	1	1
2007		1	1	1	3
2008	0	0	0	0	0
2009	0	0	0	0	0
2010	0	0	0	0	0
2011	2	0	1	2	5
2012	1	0	4	0	5
2013	0	0	2	1	3
2014	0	0	2	1	3
2015	2	0	2	1	5
2016	3	1	0	0	4
2017	2	1	1	0	4
2018	0	1	1	0	2
2019	0	0	2	4	6
Total	12	5	16	11	44

Fonte: Senado Federal e Câmara dos Deputados

O tempo de tramitação presente nos processos legislativos demonstra a eficiência da atividade legiferante do Poder Legislativo. Observando-se o Gráfico 7, é possível verificar, no que se refere à duração dos prazos processuais para determinar a aprovação, arquivamento, ou mesmo o apensamento dos projetos de lei discutidos nas casas legislativas, desde o dia em que foram apresentadas em tais órgãos do Estado, que cerca de um terço do total das proposições duram até um ano em tramitação nas casas legislativas, enquanto 17,56% destas precisam de um a dois anos.

Um total de 10,74% de todas as propostas apresentadas e referentes à corrupção passaram por mais que cinco anos de tramitação e, entre elas, 34,61% superam dez anos com procedimento sem decisão legislativa.

Gráfico 7 - Tempo de Tramitação das proposições (em anos)

Fonte: Senado Federal e Câmara dos Deputados

Analisando-se o tempo de tramitação por tipo de proposição, conforme apresentado na Tabela 8, observa-se uma tramitação mais rápida dos requerimentos quando em comparação aos Projetos de Lei. Cerca de 66,1% dos requerimentos apresentam resolução em um período de dois anos desde a sua proposição, alcançando 95,6% em um período máximo de quatro anos. No que se refere aos Projetos de Lei, 48,7% são resolvidos em um período de tempo inferior a dois anos, chegando a 73,9% em período de até quatro anos. Mais demorada é a tramitação de PEC, apenas 19% das proposições são apreciadas e resolvidas em um período até quatro anos.

Tabela 8 - Tempo de tramitação por tipo de proposição

	EMS	INC	MSC	PDC	PDL	PEC	PFC	PL	PLP	PRC	RCP	REQ	RIC	SUG	Total
Entre 0 e 1 ano	0	0	3	1	1	1	0	105	4	1	2	46	3	1	168
Entre 1 e 2 anos	1	4	0	0	1	1	0	44	0	1	0	28	5	0	85
Entre 2 e 3 anos	0	2	0	1	0	0	0	32	1	2	0	24	2	0	64
Entre 3 e 4 anos	0	0	0	4	0	0	2	45	1	1	0	9	0	0	62
Entre 4 e 5 anos	0	1	0	0	0	2	0	25	2	0	0	2	0	0	32
Entre 5 e 6 anos	0	0	0	0	0	2	2	17	0	0	0	0	0	0	21

Entre 6 e 7 anos	0	0	0	0	0	2	1	7	1	0	0	1	0	0	12
Entre 7 e 8 anos	0	0	0	0	0	1	0	11	0	0	0	1	0	0	13
Entre 8 e 9 anos	0	0	0	1	0	0	1	3	0	0	0	0	0	0	5
Entre 9 e 10 anos	0	0	0	0	0	1	0	3	0	0	0	0	0	0	4
Mais que 10 anos	0	0	1	0	0	1	0	14	0	1	0	1	0	0	18
Total	1	7	4	7	2	11	6	306	9	6	2	112	10	1	484

Fonte: Senado Federal e Câmara dos Deputados

5.3 ANÁLISE DO CONTEÚDO DAS PROPOSIÇÕES

Analisando o conteúdo das proposições apresentadas pelo Poder Legislativo para o tratamento da corrupção como problema a ser combatido pelo Estado, é possível traçar algumas categorias que enquadram os seus objetivos:

1. Projetos que alteram a forma de atuação do Poder Jurídico quanto ao crime de corrupção, os quais incluem a criação de novas competências ou mudanças quanto à penalização da conduta;
2. Alteração do regime interno da casa legislativa para o tratamento do tema;
3. Alteração de artigos de lei prévia e que conexa ao combate à corrupção;
4. Concessão de anistia a autores de crimes relacionados à corrupção;
5. Criação de fundo monetário cuja finalidade seja o combate à corrupção;
6. Estabelecimento de novas medidas de atuação do Poder Executivo quanto à corrupção;
7. Incorporação, da legislação brasileira, de convenção internacional relativas à corrupção, previamente aderida pelo país;
8. Criação de novo feriado nacional, vinculado ao tema;

9. Solicitação, das casas legislativa, de audiência pública para discussão sobre medidas de combate à corrupção, incluindo requisição de indivíduos e especialistas para comparecimento às referidas reuniões;
10. Suspensão ou sustação de decretos previamente criados e que abordavam o crime de corrupção.

O Quadro 4 informa as siglas utilizadas na pesquisa para referenciar os objetivos contidos nas proposições apresentadas nas casas legislativas.

Quadro 4 - Objetivos das Proposições

Objetivo da Proposições	Sigla
Altera forma de atuação do poder jurídico	APJ
Altera regime interno da Câmara	ARI
Altera artigos de lei prévia.	AAL
Concede anistia.	CA
Cria fundo monetário	CFM
Estabelece medidas executivas	ME
Incorpora Convenção internacional	ICI
Institui feriado	IFE
Solicita audiência pública	SAP
Suspende Decreto	SDE

Fonte: Elaborado pelo autor

Observando-se as proposições apresentadas pela Câmara de Deputados e pelo Senado, conforme demonstrado na Tabela 9, ao longo de todo o período analisado, verifica-se a predominância de projetos que buscam alterar e/ou acrescentar artigos em códigos normativos já criados, em processo de refinamento do corpo legislativo já desenvolvido pelo país. Tal natureza de ementa compõe 56% do total de proposições apresentadas.

Ademais, as propostas que possuem o objetivo de estabelecer novas medidas executivas de combate à corrupção, além das que procuram realizar novas audiências públicas de discussão do tema, também mostram números relevantes em relação ao total, somando 68 e 96, respectivamente, de um total de 484.

Considerando-se o ano de apresentação das proposições relativas à sua natureza, cumpre observar que o ano de 2016 foi um ano com demanda ímpar para realização de audiências públicas, as quais foram solicitadas 53 vezes, do seu total de 96.

Os anos de 2015 e 2016 foram os anos com maior ocorrência de propostas que buscavam mudar a atuação do Poder Judiciário com relação à corrupção, compondo metade do total referente ao período estudado.

Tabela 9 - Número Anual de Proposições por Objetivo

Ano	APJ	ARI	AAL	CA	CFM	ME	ICI	IFE	SAP	SDE	Total
1990	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	2
1991	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	3
1992	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
1993	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	2
1997	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
1998	1	0	2	0	0	0	0	0	0	0	3
1999	1	0	1	0	0	0	2	0	0	0	4
2000	1	0	2	0	0	0	0	0	0	0	3
2001	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	2
2002	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	2
2004	0	0	3	0	0	0	2	0	0	0	5
2005	0	0	5	0	0	0	0	0	3	0	8
2006	1	0	2	0	0	1	0	0	1	0	5
2007	2	0	13	0	0	1	0	0	1	0	17
2008	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	2
2009	0	0	8	0	0	1	0	0	0	0	9
2010	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	2
2011	0	0	11	0	0	1	1	0	5	0	18
2012	0	0	15	0	0	2	2	1	0	0	20
2013	0	0	8	0	0	1	0	0	1	0	10
2014	0	0	7	0	1	2	0	0	1	0	11
2015	6	0	45	1	2	13	0	1	5	0	73
2016	5	2	27	0	0	11	0	0	53	0	98
2017	0	0	28	0	1	10	0	0	9	1	49
2018	2	0	33	0	0	6	0	1	3	0	45
2019	0	0	49	0	2	19	0	2	14	3	89
Total	22	2	272	1	7	68	7	5	96	4	484

Fonte: Senado Federal e Câmara dos Deputados

O período de 2015 à 2019 apresentou a maior concentração para a apresentação de projetos que buscavam a alteração de artigos de leis prévias, somando 182, das 272 que apresentadas no período de tempo analisado, representando quase dois terços do mesmo. Ademais, os anos de 2015 e 2019 são aqueles com o maior número de proposições com tal objetivo, com 45 e 49, respectivamente, apresentados.

As leis que estabelecem novas medidas executivas de abordagem ao combate contra a corrupção também apresentaram forte crescimento de atividade no período de 2015 a 2019, porém, de uma forma menos concentrada, dentro deste período, do que as proposições de alteração de artigos.

Na tabela 10, em observando-se os estados de origem dos autores das proposições frente aos objetivos das proposições, constata-se que os estados que mais procuraram a alteração de artigos de leis prévias são: Ceará, Minas Gerais, São Paulo, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro. Entre eles, São Paulo se apresenta com maior destaque, com 40 propostas apresentadas. Os cinco estados reunidos contribuem com 125 propostas, representando 46% do total.

A atuação dos deputados e senadores de São Paulo se destaca também quanto aos projetos que requerem novas medidas de atuação do Poder Executivo para o combate à corrupção, compondo 27,94% do total de propostas com esse objetivo. Ademais, o estado realizou o maior número de pedidos de audiência pública para a abordagem do problema em comento, com número de requerimentos que se assemelha ao do estado de Rio Grande do Sul e Pará.

Tabela 10 - Proposições segundo a origem e objetivos

Origem	APJ	ARI	AAL	CA	CFM	ME	ICI	IFE	SAP	SDE	Total
AC	0	0	1	0	0	0	0	0	3	0	4
AL	0	0	4	0	0	1	0	0	0	0	5
AM	0	0	3	0	0	0	0	0	1	0	4
AP	2	0	6	0	0	1	0	0	0	0	9
BA	0	0	8	0	1	1	0	1	3	0	14
CE	1	0	14	0	0	0	0	1	0	0	16
DF	0	0	9	0	1	7	0	0	1	0	18
ES	1	0	4	0	0	1	0	0	1	0	7
GO	1	0	9	0	0	1	0	1	3	0	15
MA	0	0	2	0	0	2	0	0	3	0	7
MG	0	0	28	0	1	4	0	0	7	0	40
MS	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	2
MT	1	0	15	0	0	1	0	0	0	0	17

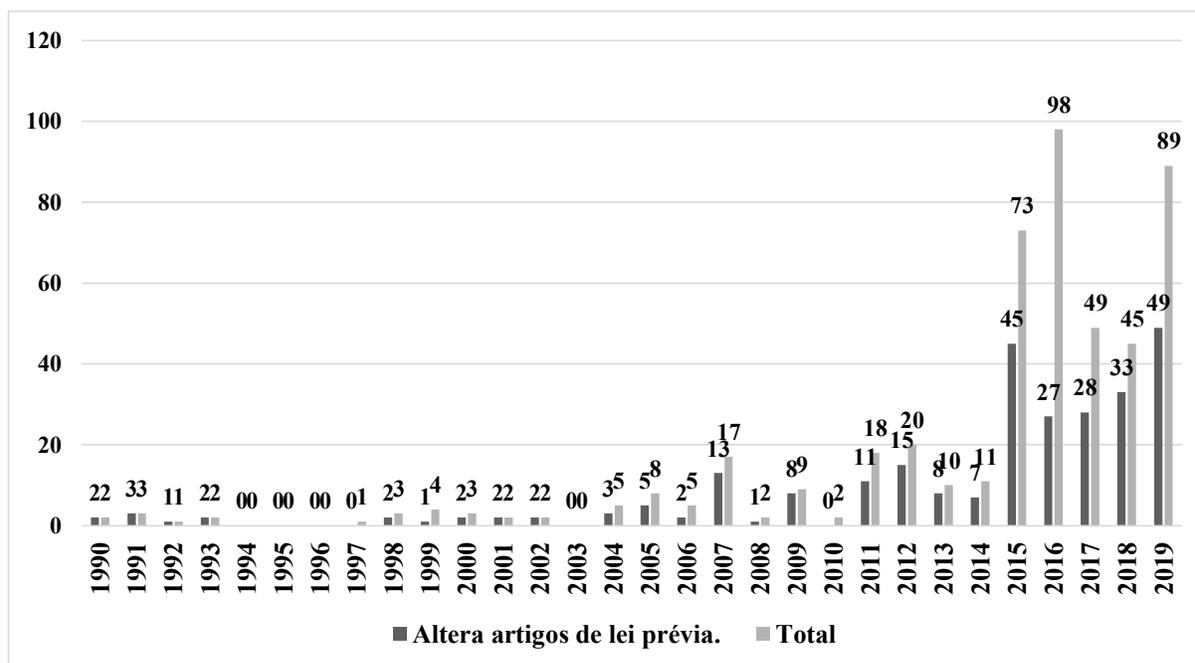
PA	0	0	5	0	0	2	0	1	3	0	11
PB	0	1	5	0	0	1	0	0	1	0	8
PE	0	0	9	0	0	2	0	0	1	0	12
PI	0	0	2	0	0	0	0	0	1	0	3
PR	1	1	16	0	0	6	0	0	17	0	41
RJ	3	0	23	0	1	9	0	0	8	0	44
RN	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
RO	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	2
RR	3	0	6	0	1	0	0	0	0	0	10
RS	1	0	20	0	0	3	0	1	16	2	43
SC	0	0	3	0	1	0	0	0	3	0	7
SE	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
SP	3	0	40	0	1	19	1	0	20	1	85
TO	0	0	2	0	0	1	0	0	0	0	3
Blocos Partidários	1	0	11	1	0	1	0	0	1	1	16
Sem Registro de Partido	3	0	23	0	0	4	6	0	3	0	39
Total	22	2	272	1	7	68	7	5	96	4	484

Fonte: Senado Federal e Câmara dos Deputados

As proposições cujo escopo se dirige ao Poder Judiciário se apresentam de forma mais distribuída, quanto à sua origem, pelas unidades federativas do país, porém, cumpre salientar que os estados de São Paulo, Roraima e Rio de Janeiro se apresentam como maiores proponentes.

O Gráfico 8 apresenta um quadro da evolução na apresentação das proposições ao longo do período de análise, destacando a ocorrência de proposições que se destinam à modificação de leis previamente aprovadas. Em todo o período, a ocorrência destas proposições modificativas de textos legais, representam cerca de metade das proposições totais, seguindo um ritmo de apresentação semelhante: apresenta uma ocorrência quase nula na década de 1990 até metade de 2005, crescendo nos anos 2005-2007 e, posteriormente, nos anos 2011-2012, verificando-se uma grande expansão a partir de 2015.

Gráfico 8 - Proposições que alteram artigos de lei prévia



Fonte: Senado Federal e Câmara dos Deputados

A Tabela 11 permite visualizar as proposições, relacionando os partidos dos autores das propostas com os objetivos destas. Desta forma, é possível constatar que o PT e o DEM foram os partidos que mais solicitaram audiência pública para tratar de corrupção, correspondendo a 19,75% e 14,6%, respectivamente.

Os partidos que se dedicaram mais a alterações nas leis previamente existentes foram o PSDB, com 23 proposições; o PT com 21 propostas; seguidos do MDB, PSB e PROS com 17.

Tabela 11 - Proposições por Partido e Objetivo

Partido	APJ	ARI	AAL	CA	CFM	ME	ICI	IFE	SAP	SDE	Total
Avante	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	2
Cidadania	0	0	4	0	0	1	0	0	0	0	5
DEM	0	0	5	0	1	3	0	0	18	0	27
NOVO	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
PATR	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
PC do B	0	0	3	0	0	1	0	0	4	0	8
PDS	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
PDT	1	0	10	0	1	1	0	0	2	0	15
PFL	1	0	4	0	0	0	0	0	3	0	8
PHS	1	0	3	0	0	5	0	0	4	0	13
PL	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	3
PMDB	1	1	24	0	0	2	0	0	4	0	32

Podemos	0	0	16	0	0	3	0	1	2	0	22
PP	0	0	5	0	0	0	0	0	3	0	8
PPB	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
PPS	0	1	8	0	0	5	0	0	8	0	22
PR	1	0	11	0	0	4	0	1	5	0	22
PRB	0	0	6	0	0	1	0	0	0	0	7
PROS	0	0	15	0	0	4	0	0	0	0	19
PS	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	2
PSB	0	0	16	0	2	10	0	0	4	0	32
PSC	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	2
PSD	1	0	14	0	0	3	0	1	0	0	19
PSDB	3	0	23	0	1	5	0	1	5	0	38
PSL	1	0	9	0	0	3	0	1	3	1	18
PSOL	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
PT	2	0	21	0	0	1	1	0	14	2	41
PTB	1	0	3	0	1	0	0	0	2	0	7
PT do B	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
PTN	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	2
PV	0	0	8	0	0	3	0	0	4	0	15
Rede	3	0	10	0	0	5	0	0	2	0	20
SD	0	0	4	0	0	0	0	0	2	1	7
SDB	1	0	3	0	0	1	0	0	1	0	6
Solidariedade	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	2
Blocos Partidários	1	0	7	1	0	1	0	0	1	0	11
Sem registro de Partido	3	0	26	0	0	5	6	0	3	0	43
Total	22	2	272	1	7	68	7	5	96	4	484

Fonte: Senado Federal e Câmara dos Deputados

Os projetos de lei que buscam estabelecer novas medidas executivas possui como maior proponente, o PSB, cujo número de propostas com essa característica compõe quase 30% do total para este partido. Outros que tiveram maior participação nesse viés são o PHS, o PPS, o PSDB e o REDE, todos com 5 projetos cada.

Outra parte importante do conteúdo das proposições, considerada neste estudo, diz respeito à relação do corpo legal que se lhes associam. Uma vez que os projetos de lei apresentados pelos agentes políticos do Poder Legislativo muitas vezes objetiva alterar, acrescentar ou suspender artigos de outras leis previamente estabelecidas, ou mesmo se baseia, endereça ou procura discutir novas abordagem a respeito dessas normas, faz-se relevante observar a frequência pelo qual as principais leis adotadas pelo país para abordar o crime de corrupção são referenciadas nas reuniões em que as casas legislativas dedicam à criação de

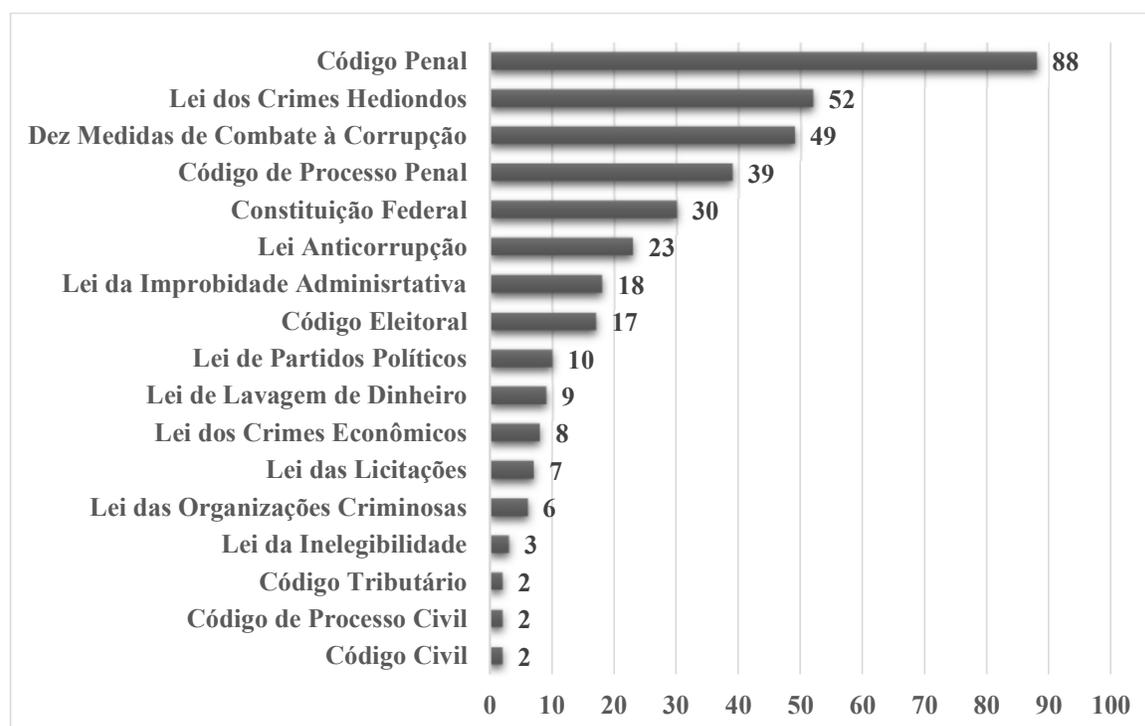
novas políticas públicas que se adequam e se adaptam ao desenvolvimento das atividades de natureza corrupta no país.

O apêndice informa o conteúdo das leis apontadas no gráfico utilizado para medir a frequência que os agentes políticos se referem ao corpo normativo do país. Dessa forma, tal como é demonstrado no Gráfico 9, as leis pelos quais os projetos apresentados à Câmara de Deputados Federal e ao Senado Federal mais se associam resumem-se ao Código Penal, que representa 18,18% do total, e a Lei dos Crimes Hediondos, o qual representa 10,74%.

Resulta importante o interesse demonstrado pelo Poder Legislativo em discutir a possibilidade de vincular ao crime de corrupção o caráter, bem como tratamento jurídico, de crimes de natureza hedionda.

Também foi considerada no gráfico a PL nº 4850/2016, referida como “Dez Medidas de Combate à Corrupção”, incluída no corpo de 49 projetos lei nas casas legislativas, representando 10,12% do total, demonstrando interesse bastante significativo das casas legislativas em discutir os méritos de seu conteúdo.

Gráfico 9 - Proposições e as principais Leis de combate à corrupção



Fonte: Senado Federal e Câmara dos Deputados

Por fim, mostram-se significantes, entre as demais leis relacionadas, o número de proposições associados à Constituição Federal, Código de Processo Penal, Lei Anticorrupção e

à Lei de Improbidade Administrativa. Comparativamente, consta-se pouca discussão levantada quanto à corrupção relativa ao Código Tributário, Código Civil, Código de Processo e Lei da Inelegibilidade.

6 CONCLUSÃO

Este trabalho permitiu constatar aspectos importantes do esforço legislativo para oferecer respostas aos escândalos de corrupção que contaminaram o ambiente político institucional brasileiro nas últimas décadas.

Neste sentido, o trabalho adentrou no exame das principais abordagens teóricas sobre a corrupção, permitindo compreender a natureza, as causas e as formas de manifestação deste fenômeno, destacando-se: na perspectiva político-jurídica, sua tipificação e enquadramento no corpo normativo nacional, bem como as consequências da corrupção sobre a legitimidade do sistema democrático; na perspectiva sociológica, a compreensão de seu efeito sobre a dinâmica de modernização, o conteúdo da democracia, da estrutura das instituições e das normas sociais; na perspectiva econômica, o impacto sobre o comportamento individual dos agentes econômicos, das relações entre o Estado e a sociedade e sobre o desenvolvimento econômico.

Ademais, as abordagens sobre corrupção permitiram traçar caminhos sobre as vertentes principais do que se pode configurar propostas de enfrentamento da corrupção político-administrativa, mediante políticas públicas de combate, controle e prevenção do fenômeno, voltadas, entre outras medidas, a: diminuir a discricionariedade das autoridades quanto à destinação de benefícios através das políticas públicas; aumentar os custos das práticas corruptas, mediante ampliação das possibilidades de detecção e punição dos envolvidos nas transações; implantar um sistema de transparência governamental; coibir a prática da corrupção em financiamentos eleitorais.

O exame das principais teorias sobre políticas públicas e formação de agenda política permitiu abarcar e a dinâmica que preside a formação das políticas públicas. Em uma perspectiva, trata-se de entender como, a partir de uma lista de problemas com dimensão pública, alguma questão assume dimensão significativa, despertando consciência da necessidade de seu enfrentamento, desencadeando iniciativas de atores políticos, em especial os formuladores de políticas, no sentido de oferecer uma resposta estruturada ao problema, na forma de política pública.

A análise da formação de agenda política, centrada nos modelos de múltiplos fluxos, permitiu compreender como a agenda governamental é determinada por três fluxos decisórios e independentes que convergem em determinados momentos críticos, ou janelas de oportunidade: o fluxo problemas, processo em que ocorre o reconhecimento de questões tidas como relevantes, que passam a ser consideradas problemas, e, como tal, resultam por ocupar a agenda governamental; o fluxo alternativas e soluções, processo no qual vão sendo viabilizadas

soluções sugeridas por ideias estruturadas para resolver os problemas propostos; o fluxo político, relacionado com as coalizões construídas a partir de um processo de negociação política, permitindo verificar a constituição de legitimidade política para resolução de um problema.

Ainda importante, no modelo de múltiplos fluxos é a compreensão dos papéis diferenciados exercidos pelos atores envolvidos na mudança da agenda governamental: atores visíveis, que teriam uma maior intervenção na definição da agenda governamental, sendo acompanhados com muita atenção pela imprensa e o público em geral – como é o caso da atuação propositiva dos parlamentares e dos partidos políticos, analisados neste trabalho; atores invisíveis, que exerceriam sua influência na definição das alternativas, atuando em comunidades responsáveis pela geração e circulação de ideias.

A teoria do equilíbrio pontuado, ajuda a compreender como funciona a dinâmica da formulação das políticas públicas governamentais em situações de estabilidade e de mudanças bruscas no ambiente político-institucional, permitindo compreender a dinâmica segundo a qual a agenda se faria com ideias consideradas em longo prazo, que seriam fortemente modificadas quando da ocorrência de rupturas, ou grandes mudanças, suscitando a inserção de novas temáticas.

O exame das principais abordagens teóricas sobre a corrupção, políticas públicas e formação de agenda, permitiu alicerçar a análise da dinâmica do processo legislativo de discussão e aprovação das propostas de políticas de combate à corrupção no Brasil, na medida em que tratam do conteúdo das políticas, enfatizam o encadeamento de fluxos que irrompem em janelas de oportunidades para a recepção do tema da corrupção no Poder Legislativo, destacam o ambiente institucional e as condições em que uma certa estabilidade em torno de uma política é rompida em momentos de eclosão de um nova proposta ou ideia, o papel dos atores visíveis (em especial, os parlamentares e os partidos políticos). Estes foram aspectos tratados na análise e discussão dos dados da pesquisa.

A análise dos dados referentes à tramitação de proposições na Câmara dos Deputados e no Senado, no período de 1990 a 2019 permitiu constatar, da dinâmica do processo legislativo de discussão e aprovação das propostas de políticas de combate à corrupção no Brasil, os seguintes aspectos relevantes:

- a) A Câmara dos Deputados foi a casa legislativa com maior volume de propostas. As proposições assumem, majoritariamente, a natureza de requerimentos diversos e

Projetos de Lei. O Senado Federal teve uma maior produtividade dos parlamentares, focando-se na proposição de Projetos de Lei e Emendas Constitucionais.

- b) Foi possível identificar três momentos em que ocorreu uma intensificação de proposições apresentadas pelas duas casas legislativas, nos seguintes subperíodos: 2005- 2007, 2011-2012 e 2015-2019, sugestivo da configuração de janelas de oportunidades, conforme concepção de Kingdon (2003), em seu modelo de múltiplos fluxos.
- c) O exame da tramitação das propostas, permitiu concluir por um baixo nível de aprovação das proposições, e uma boa resolutividade no processo de tramitação das proposições, no que concerne ao tempo de apreciação das matérias apresentadas.
- d) Os parlamentares que se destacaram na apresentação de propostas foram: Randolfe Rodrigues (REDE-AP), Paulo Paim (PT-RS), Cristovam Buarque (Cidadania-DF) e Mozarildo Cavalcanti (PTB-RR), no Senado Federal; Onyx Lozeroni (DEM-RS), Jaime Martins (PROS-MG), Rodrigo Augustinho (PSB-SP), Rubens Bueno (Cidadania-PR) e Roberto Lucena (PODEMOS-SP), na Câmara dos Deputados.
- e) Na Câmara dos Deputados, os partidos mais atuantes foram: o PSB, o PT, e o DEM. No Senado Federal, o MDB, o PT, PSDB, o PDT e a REDE, se destacaram como os mais propositivos. O PT destacou-se como o partido que alcançou um significativo índice de aprovação de suas propostas referentes ao combate à corrupção, mantendo o protagonismo em proposições e aprovações mesmo depois de se tornar oposição.
- f) O PT apresentou proposições respondendo aos três subperíodos que caracterizaram as janelas políticas sobre o tema na agenda legislativa. O PSDB e o DEM, principais partidos de oposição ao PT, concentraram suas proposições no período de 2012 a 2016, registrando um acentuado declínio depois do *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff.
- g) O exame das proposições apresentadas permitiu concluir que, entre as proposições apresentadas, existe a predominância de projetos que buscam priorizar a penalização de atos corruptos frente às propostas que abordam a prevenção ou o controle administrativo. Em sua grande maioria, as proposições buscam alterar e/ou acrescentar artigos em leis já existentes, em especial, o Código Penal e a Lei dos Crimes Hediondos; bem como os que buscavam alterar o PL nº 4850, conhecido como As Dez Medidas.

Por fim, resta propor novos caminhos de investigação sobre o tema, sugerindo novas abordagens sobre as políticas públicas de combate à corrupção, em pesquisa empírica, entrevistando políticos e ativistas políticos envolvidos com o tema.

REFERÊNCIAS

- ACOSTA, Fernando. La corruption politique dans le cadre du nouvel ordre mondial. Problèmes théoriques et empiriques. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. São Paulo: Revista dos Tribunais. v. 15, n. 65, p. 251-317, mar./abr. 2007.
- ALATAS, S. H. **Corruption and the Destiny of Asia**. Petaling Jaya: Prentice Hall. 1999.
- AMUNDSEN, I. **Political Corruption: An Introduction to the Issues**. Michelsen Institute. Bergen, 1999.
- BARDHAN, Pranab. **La gestion des affaires publiques au service du développement: une approche par l'économie politique**. France: OECD, 1997.
- BAUMGARTNER, Frank R; JONES, Bryan D. **Agendas and Instability in American Politics**. Chicago, University of Chicago Press. 1993.
- BAPTISTA, Érica Anita. **Corrupção e opinião pública: O escândalo da Lava Jato no governo Dilma Rousseff**. Tese de Doutorado. UFMG. Belo Horizonte, 2017.
- BATISTA, Antenor. **Corrupção. Fator de desenvolvimento?** São Paulo: Letras & Letras (p. 85-88). 1991.
- BECKER, G. "Crime and Punishment: an economic approach". **Journal of Political Economy**. Vol. 76, nº 2 (p.169-217). University of Chicago Press. 1968.
- BIDERMAN, Ciro; ARVATE, P. R. **Economia do Setor Público no Brasil**. São Paulo: Campus/Elsevier. 2005.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília: Editora. Vol. 1. Universidade de Brasília, 1998.
- BROWN, A. J. What are We Trying to Measure? Reviewing the Basics of Corruption Definition. *In*: C. SAMPFORD, A. SHACKLOCK, C. CONNORS, & F. GALTUNG, **Measuring Corruption** (p. 57-79). Hampshire: Ashgate. 2006.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de políticas públicas em direito. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico** (p. 1-47). São Paulo: Editora Saraiva, 2006.
- CAPELLA, Ana Cláudia N. (2006). Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, Vol. 62, p. 25-52, disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/images/bib61.pdf>. Acesso em agosto de 2019.
- CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. **Análise de políticas públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes**. Novos estud. - CEBRAP, São Paulo, n. 101 (p. 57-76). 2015 . Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-

33002015000100057&lng=pt&nrm=iso. Acesso em 13 de maio de 2020. <https://doi.org/10.1590/S0101-33002015000100003>.

COBB, Roger; ROSS, Jennie-Keith; ROSS, Marc Howard. Agenda Building as a Comparative Political Process. **The American Political Science Review**, Vol. 70, No. 1. 1976.

CUNHA, Ary Ferreira da. Causas e consequências da corrupção: uma breve introdução jurídico-econômica. *In*: CUNHA, Ary Ferreira (Coord.). **IV Congresso de Direito Fiscal**. Porto: Quid Juris Sociedade. 2014.

DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: EDUSP, 1999.

EASTON, David. **A systems analysis of political life**. New York: John Wiley and sons. 1965.

ELLIOT, Kimberly Ann. Corruption as an international policy problem. *In*: HEIDENHEIMER, Arnold J.; JOHNSTON, Michael (editors). **Political corruption: concepts & contexts**. 3rd ed. New Jersey: Transaction Publishers. 2002.

FAZZIO JÚNIOR, W. **Improbidade administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência**. 2ª ed. São Paulo: Atlas. 2014.

FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV. 1999.

FILGUEIRAS, Fernando. Notas Críticas Sobre o Conceito de Corrupção. *In*: **Teoria e sociedade**, vol. 12, nº 1. 2004.

FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção, democracia e legitimidade**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

FILGUEIRAS, F. A Tolerância à Corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. **Opinião Pública**, Vol. 15, nº2 (p.386-421). 2009.

FILGUEIRAS, Fernando. AVRITZER, Leonardo. Corrupção e Controles Democráticos no Brasil. *In*: **Textos para Discussão CEPAL-IPEA**, Brasília. 2011. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20916, acesso em 18/04/2019.

FURLAN, Fabiano Ferreira. **A corrupção como fenômeno político e seu papel na degradação do estado democrático de direito**. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte. 2011.

GARCIA, Emerson. A corrupção: uma visão sócio-jurídica. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, Vol. 233 (p. 103-139). 2003.

GARDIER, John. Defining corruption. *In*: HEIDENHEIMER, Arnold J.; JOHNSTON, Michael (editors). **Political corruption: concepts & contexts**. 3rd ed. New Jersey: Transaction Publishers, 2002.

GARDINER, J. Defining Corruption. *In*: A. HEIDENHEIMER, & M. JOHNSTON, **Política Corruption** (p. 25-40). New Brunswick: Transaction Publisher. 2007.

GÓMES, Santiago Roura. **Alguns aspectos-chave do combate à corrupção na Administração Pública**. *In*: MENDES, G.F.; BRANCO, P.G.G. V Seminário Internacional de Direito Administrativo e Administração Pública - Tendências da Administração Pública-Escola de Administração de Brasília – IDP. Série IDP Eventos. Brasília. 2016.

GRECO FILHO, V.; RASSI, J. D. **O combate à corrupção e comentários à Lei de Responsabilidade das Pessoas Jurídicas (Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013)**: atualizado de acordo com o Decreto n. 8.420, de 18 de março de 2015. São Paulo: Saraiva. 2015.

HABIB, Sérgio. **BRASIL: QUINHENTOS ANOS DE CORRUPCAO**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris. 1994.

HAYASHI, Felipe E. H. Corrupção. **Combate Transnacional, Compliance e Investigacao Criminal**. 3ª ed. Rio de Janeiro, Lúmen Juris, 2017.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política pública: seus ciclos e subsistemas—uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier. 2013.

HUNTINGTON, Samuel P. **A Ordem Política nas Sociedades em Mudança**. São Paulo: Ed. USP. 1975.

KING, G. Replication, replication. **PS: Political Science & Politics**, v. 28, n. 03, p. 444-452, 1995.

KING, Gary. KEOHANE, Robert O. VERBA, Sidney. *The Science in Social Science*. **Designing Social Inquiry: scientific inference in qualitative research**. Princeton University Press, 1995. Chapter 01, p. 03-33.

KINGDON, John.. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 3a. Ed. New York: Harper Collins. 2003.

KLITGAARD, Robert. **A corrupção sob controle**. Tradução de Octavio Alves Velho. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. 1994.

LASSWELL, Harold D. **The Analysis of Political Behavior. An Empirical Approach**. Londres. Routledge and Kegan Paul. 1948.

LIMONGE, F.; FIGUEIREDO, A. Medidas provisórias. *In*: BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita; KERCHE, Fábio; VANUCHI, Paulo (orgs.). **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo. 2003.

LINDBLOM, Charles E. **The science of “muddling through”**. *Public Administration Review*, Vol. 19. Ed. 2, (p. 79-88). 1959. Disponível em: <https://faculty.washington.edu/mccurdy/SciencePolicy/Lindblom%20Muddling%20Through.pdf>. Acesso em: agosto de 2019.

LOPES, José Mouraz. **O espectro da corrupção**. Coimbra, Portugal: Almedina. 2011.

LOPES, Herton Castiglioni. **Instituições e crescimento econômico: os modelos teóricos de Thorstein Veblen e Douglass North**. Rev. Econ. Polit. São Paulo, Vol. 33, nº 4 (p. 619-637). 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-31572013000400004&script=sci_abstract. Acesso em: 09 de setembro de 2019.

MACEDO, Alex dos Santos et al. **O papel dos atores na formulação e implementação de políticas públicas: dinâmicas, conflitos e interesses no Programa Mais Médicos**. Cad. EBAPE.BR, Rio de Janeiro, Vol. 14, (p. 593-618). 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512016000700593&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 13 jul. 2020. <https://doi.org/10.1590/1679-395117188>.

MARTÍNEZ, Augusto Durán. Derechos humanos y corrupción administrativa. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, ano 4, nº 15 (p 39-54). 2004.

MELO, Clovis Alberto Vieira de. **Corrupção e políticas públicas: uma análise empírica dos municípios brasileiros**. Tese de Doutorado. UFPE. Recife, 2010.

MENEGUELLO, Rachel. O lugar da corrupção no mapa de referências dos brasileiros: os aspectos da relação entre corrupção e democracia. In: AVRITZER, L.; FILGUERAS, F. (Org.). **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2011.

MONZONI NETO, Mario Prestes. **Caçadores de Renda: Uma Investigação sobre a Teoria do Rent Seeking**. São Paulo: FGV-IEAESP (p. 119). Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Mestrado em Administração Pública e Governo da FGV-IEAESP, Área de Concentração: Finanças Públicas. 2001.

MUCCIARONI, Gary. **The Garbage Can Model and the Study of Policy Making: A Critique**. *Polity*, Vol. 24, nº. 3 (p. 459-482). 1992.

NORTH, Douglass. **Instituições, Mudança Institucional e Desempenho Econômico**. São Paulo: Três Estrelas. 2018.

NYE, Joseph Nye. **Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis**. *The American Political Science Review*. Vol. 61 (p.417-427), nº 2. 1967.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Corrupção e anticorrupção**. Rio de Janeiro: Forense. 2015.

OLIVEIRA, Camilo José da Rosa. **O papel dos movimentos sociais na formulação de políticas públicas para população atingida por barragens e mineradoras: um estudo fundamentado no modelo de múltiplos fluxos**. Universidade Federal de Lavras. Lavras. 2018.

OLIVEIRA Junior, Temístocles Murilo. LUSTOSA, Frederico José. MENDES, Arnaldo Paulo. 2016. **Perspectivas teóricas da corrupção no campo da administração pública**

brasileira: características, limites e alternativas. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2949/1/Revista%20Servi%C3%A7o%20P%C3%BAblico%20Bras%C3%ADlia%2067%20%28Especial%29%2011-138%202016.pdf>. Acesso em: setembro de 2019.

OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais.** São Paulo: EDUSP. 1999.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da Improbidade Administrativa.** 2ª ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais. 2007.

PARSONS, Wine, **Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis,** Cheltenham, UK, e Northampton, MA, Edward Elgar. 1995.

PAZ, Ezequiel Martins. **A corrupção no Brasil atual conforme a percepção de empresários brasileiros.** Dissertação Mestrado. UFPR. Curitiba. 2014.

PELTZMAN, Richard A. STIGLER, George. POSNER, J. **Regulação Econômica e Democracia: O debate norte americano.** Editora 34. São Paulo. 2004.

PERES, P. S. Sistema Partidário, Instabilidade Eleitoral e Consolidação Democrática no Brasil (1982-1998). In: **II Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP).** São Paulo. Democracia, Democracias - II Encontro da ABCP, Vol. 01. (p. 22-22). 2000.

PIOVERSAN, F; GONZAGA, V.L.C. Combate à corrupção é imperativo para resgatar a força da Constituição. **Revista dos Tribunais**, volume 967/2016, edição Maio, 2016.

ROSE-ACKERMAN, Susan. **A economia política da corrupção.** In: ELLIOT, Kinberly Ann (Org.). A corrupção e a economia global. Brasília: Ed. da UnB, 2002.

ROSE-ACKERMAN, Susan. COOLIDGE, Jacqueline, **High-Level Rent-Seeking and Corruption in African Regimes: Theory and Cases (1995).** World Bank Policy Research Working Paper, nº 1780. Disponível em SSRN: <https://ssrn.com/abstract=604988>. Acesso em: fevereiro de 2020.

SABATIER, Paul A. **Punctuated Equilibrium Theory: Explaining stability and change in American policymaking.** Theories of The Policy Process. Oxford, Westview Press (p. 97-116). 1999.

SABATIER, Paul A. (org.) (2007), **Theories of the Policy Process**, Boulder, CO, Westview Press.

SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank. **Policy change and learning: the advocacy coalition approach.** Boulder, CO: Westview Press. 1993.

SANCTIS, Fausto Martin de. **Varas Especializadas em Crimes Financeiros: Impacto nos Cenários Político-Econômico e Social.** In: Castro, Manuella Santos. Governança Compliance e Corrupção. Editora Almedina Brasil, São Paulo (p. 367-390). 2019.

SANTOS, Milton. **Por uma outra Globalização. Do pensamento único a consciência universal**. 6ª ed. Editora Record. São Paulo. 2001.

SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão**. Belo Horizonte/Rio de Janeiro, Editora UFMG/IUPERJ. 2003.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. São Paulo: CENGAGI Learning. 2011.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo Doninelli Mendes – São Paulo: Companhia das Letras. 2000.

SEIBELL, Emi J.; OLIVEIRA, Heloísa M. J. de. Clientelismo e seletividade: desafios às políticas sociais. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, EDUFSC, n. 39, p. 135-145. (p. 138). 2006.

SILVA, Marcio Fernandes Gonçalves. **A economia Política da corrupção: O “escândalo do Orçamento”**. São Paulo. 1995. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/13335>. Acesso em 18/06/2019.

SIMON, Herbert A. **Models of Man, Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting**. New York: John Wiley and Sons. 1957.

STIGLER, George; POSNER, J.; PELTZMAN, Richard A. **Regulação Econômica e Democracia: O debate norte-americano**. Editora 34. São Paulo. 2004.

TORRENS, Antonio Carlos. Poder Legislativo e políticas públicas: uma abordagem preliminar. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, Vol. 50, nº. 197 (p. 189-204). 2013.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL-*TRANSPARENCY INTERNATIONAL*. 2019, disponível em <https://www.transparency.org/>. Acesso em: 21/02/2020.

TULLOCK, G. The welfare costs do tariffs, monopolies, and theft. **Western Economic Journal**, Vol. 5, nº 3 (p. 224-232). 1967.

UNDOC – **Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crimes**. Disponível em: http://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Campanha-013/CORRUPCAO_E_DESENVOLVIMENTO.pdf. Acesso em: 15/08/2019.

WILDAVSKY, Aaron. **The New Politics of Budgetary Process**. New York: Harper Collins. 1992.

ZAHARIADIS, Nikolaos. The multiple streams framework: structures, limitations, prospects. In: Paul A. Sabatier (org.), **Theories of the Policy Process**, Boulder, CO, Westview Press (p. 65-92). 2007.

APÊNDICE

Principais Leis relacionadas às propostas de combate à corrupção

1. **PL nº 4850/2016 – Dez Medidas de Combate à Corrupção** – Projeto de lei que busca aplicar uma série de reformas normativas dedicadas especialmente ao combate à corrupção. Entre suas medidas, incluem-se: destinação de parte dos recursos públicos ao *marketing* e conscientização pública a respeito do tema; criminalização do ato que gere enriquecimento ilícito por parte dos agentes públicos; mudanças nos procedimentos relacionados ao andamento de processos penais contra atos corruptos; aumento de sanção e classificação de crimes de corrupção como hediondos; maior responsabilização dos partidos políticos quando verificadas ocorrências de atos corruptos; prisões preventivas de acusados de crime de corrupção e novas formas de reaver os recursos obtidos por tal crime.
2. **Lei nº 12.850/13 – Lei das Organizações Criminosas** – A principal contribuição desta norma consiste em determinar nova penalização – de três à dez anos de prisão – caso os crimes de corrupção provados em juízo possuam a qualificadora de associação com grupo dedicado à prática sistemática de tais crimes. Tal lei busca o desestímulo para a formação de crimes organizados que visam a prática regular de crimes derivados da corrupção financeira;
3. **Lei nº 12.846/13 – Lei Anticorrupção** – A principal contribuição desta lei consiste em determinar que as pessoas jurídicas envolvidas nos crimes de corrupção sejam obrigadas a ressarcir o erário com a soma monetária obtida por tais vias, além de pagar uma multa de até 20% do mesmo valor. Tal medida impõe, desta forma, responsabilidade de ressarcimento dos danos causados pela corrupção para figuras além das pessoas físicas envolvidas no crime, abrangendo as pessoas jurídicas, empresas e autarquias, para que estas desenvolvam formas de atuação para suas atividades funcionais com os quais se voltem para o desestímulo da atividade corrupta;
4. **Lei nº 9.613/98 – Lei de Lavagem de Dinheiro** – Tipifica criminalmente as condutas que consistem em “disfarçar” a natureza ilícita das origens dos produtos obtidos de forma ilegal, desta forma combatendo uma das principais formas em que os agentes corruptos dispõem para escapar a punição das leis.
5. **Lei nº 8.666/93 – Lei das Licitações** – Determina os procedimentos para a realização de compra de produtos e serviços realizadas pela Administração Pública. O seu corpo

normativo possui diversos artigos que procuram coibir a presença de fraudes em tais atividades, determinando punições que incluem a proibição de empresas, por determinado período de tempo, em poder engajar novamente em transações com a Administração, caso seja observado vícios de natureza corrupta em seus contratos.

6. **Lei nº 8.137/90 – Lei dos Crimes Econômicos** – A contribuição dessa lei consiste em determinar punição diferenciada para os casos em que se observa um efeito danoso significativo, causado pelo crime de corrupção julgado, na ordem econômica do país.
7. **Lei Complementar nº 64/90 – Lei da Inelegibilidade** – Adiciona, para o conjunto de punições aos agentes políticos que cometem crimes de corrupção, a proibição destes quanto à possibilidade de serem eleitos para cargos políticos por um período de tempo contado a partir da sentença condenatória pelos referidos crimes. Esta lei busca, desta forma, desestimular tal conduta nos agentes políticos, bem como causar uma mudança no cenário político para que abrigue atores de conduta ilibada.
8. **Lei nº 8.429/92 – Lei da Improbidade Administrativa** – Tipifica criminalmente a situação de enriquecimento ilícito dos servidores públicos e determina as punições devidas. Esta lei endereça de forma mais específica os crimes de corrupção relacionados com abuso de autoridade hierárquica para obtenção de ganhos próprios.
9. **Lei nº 5.172/66 – Código Tributário** – Código de leis que determina os trâmites processuais e burocráticos para as atividades referentes à coleta e utilização de tributos, tarifas, etc. Uma vez que os crimes de corrupção se relacionam com efeitos financeiros e econômicos no país e para aqueles que cometem o crime, as consequências destas condutas são observadas no sistema tributário, que deve ser reforçado para conseguir detectar tais desvios, no âmbito de tornar possível o julgamento e punição por tais atos.
10. **Lei 9.096/95 – Lei de Partidos Políticos** – Determina as regras para a constituição de partidos políticos, apresentando como requisito, também, a conduta ilibada dos indivíduos que os compõem.
11. **Lei nº 13.105/15 – Código de Processo Civil** – Determina os procedimentos a serem utilizados para a realização de julgamentos nas varas cíveis dos Tribunais de Justiça;
12. **Lei nº 10.406/02 - Código Civil** – Conjunto de normas que determinam os direitos, deveres, bens e relações, do ponto de vista legal, dos cidadãos;
13. **Lei nº 1.164/50 – Código Eleitoral** – Conjunto de normas que regem o processo eleitoral. Torna como requisitos a conduta ilibada para os candidatos, bem como vincula a ausência de crimes com os direitos políticos do cidadão, quais sejam, a capacidade de eleger e tornar-se candidato. Desta forma, busca-se afastar a atividade corrupta dos processos eleitorais,

enquanto outras leis procuram afastar tais crimes de atividades ligadas ao cenário econômico, administrativo, contratual, entre outros.

14. **Decreto-lei nº 3.689/41- Código de Processo Penal** – Conjunto normativo de delibera sobre os procedimentos utilizados pelo Poder Judiciário para a tramitação de processos penais;
15. **Decreto-lei nº 2.848/40 – Código Penal** – Conjunto de normas que tipificam ações como crimes de natureza penal, bem como suas qualificações, e determinam a devidas penas vinculadas a cada um. Desta forma, a tipificação e penalização das diversas modalidades de crimes de corrupção se apresentam neste código, sendo este uma das principais ferramentas utilizadas pelo Poder Judiciário e desenvolvida pelo Poder Legislativo para coibir a incidência de tais crimes;
16. **Lei nº 8.072/90 – Lei dos Crimes Hediondos** – Lei que categoriza um conjunto de crimes com a natureza hedionda, o que torna seus agentes aptos à punições mais severas, incluindo uma duração de pena mais elevada e regime de aprisionamento inicial fechado.