XXVI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA – DF

TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO

JOSÉ BARROSO FILHO

JOSÉ QUERINO TAVARES NETO

Copyright © 2017 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

T772

Transformações na ordem social e econômica e regulação [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: José Barroso Filho; José Querino Tavares Neto - Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-421-1
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Desigualdade e Desenvolvimento: O papel do Direito nas Políticas Públicas

1.Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Legitimidade. 3. Democracia.
4.Intervenção. XXVI EncontroNacional do CONPEDI (26. : 2017 : Brasília, DF).

CDU: 34

CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito
Florianópolis – Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XXVI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA – DF

TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO

Apresentação

Não se pode esquecer que Economia, para além das escolhas sobre o uso dos recursos escassos necessários a vida e no incremento das forças produtivas, é decisão política e opção de prioridades.

Em tempos de crise econômica, seguida de grave crise política, e ainda do questionamento da legitimidade da atividade estatal – fragilizada pelo estágio puberdante/obsolescente da Democracia Brasileira, a partir de fissuras institucionais em que as funções do Estado disputam hegemonia em torno do Poder – enfrenta a academia a tarefa de compreender o estágio de desenvolvimento econômico e político do "projeto" brasileiro de Nação.

No Grupo de Trabalho: TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO I, a partir da elaboração de 18 artigos aprovados e apresentados, cujos temas variavam entre a constituição econômica brasileira, desenvolvimento sustentável e regulação de vários setores, mais uma vez, o Direito Econômico foi problematizado com eximia competência e profundidade, típicas do CONPEDI, na sua presente edição, assim como nas passadas.

Na tarefa profícua de análise dos trabalhos e intervenções da bancada coordenadora, percebeu-se trabalhos versando sobre o papel do Estado no processo produtivo, em face da sua intervenção direta e indireta, na busca do desenvolvimento socioeconômico; ou ainda, na visão de alguns, objetivando a efetivação do capitalismo humanista.

O Grupo de Trabalho teve o intuito de construir uma oportunidade para a dialética e a retomada do projeto de desenvolvimento social, em meio a reincidência ao neoliberalismo de austeridade, sempre no sentido de problematizar a condição do Estado como propulsor /indutor da economia na produção capitalista da América Latina, ao mesmo tempo em que o projeto de síntese capital/trabalho globalizante, desde o desenvolvimentismo do setor público, vem sendo atropelado, de forma avassaladora, pela financeirização da Economia, e é preciso, então, compreendê-lo em suas nervuras.

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto (UFG)

Prof. Dr. José Barroso Filho (ENAJUM)

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO À CORRUPÇÃO: A FORMAÇÃO DE AGENDA

PUBLIC POLICIES OF FIGHTING CORRUPTION: THE AGENDA SETTING

Murilo Borsio Bataglia [1]
Ana Claudia Farranha Santana [2]

Resumo

Este trabalho objetiva analisar como as "10 medidas de combate à corrupção", tramitadas no Congresso Nacional, compuseram a agenda do governo brasileiro. Faz-se abordagem teórica, com revisão bibliográfica, do ciclo de políticas públicas, com enfoque na fase de formação da agenda. Em seguida, procede-se análise descritiva de contexto, atores e elaboração legislativa das medidas. Busca-se responder como se deu a abertura da janela de oportunidade para essa discussão, e relacioná-la com a teoria apresentada. A compreensão da formação da agenda sobre enfrentamento à corrupção pode auxiliar na melhoria da construção de seus instrumentos regulatórios e nas consequentes transformações e impactos.

Palavras-chave: Políticas públicas, Formação de agenda, Corrupção, Legislação, Regulação

Abstract/Resumen/Résumé

This paper aims to analyze how the "10 anti-corruption measures", processed in the National Congress, made up the agenda of the Brazilian government. It is done a theoretical approach, with bibliographical revision, of the cycle of public policies, focusing on agenda setting. Next, a descriptive analysis of the context, actors and legislative elaboration of the measures is carried out. It seeks to know how was the opening of the policy window for this discussion, relating it to the presented theory. Understanding the agenda setting of fighting corruption can improve the construction of its regulatory instruments and consequent transformations and impacts.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public policies, Agenda setting, Corruption, Law, Regulation

---

[1] Mestrando em Direito, Estado e Constituição pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília - PPGD/UnB

[2] Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP. Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília - PPGD/UnB

Introdução

O presente trabalho tem como objetivo analisar a formação da agenda de governo, fase inicial do ciclo de políticas públicas, voltada à temática do enfrentamento da corrupção no Brasil. Assim, far-se-á uma abordagem teórica acerca das políticas públicas, com enfoque na formação da agenda, e, posteriormente, adentrar-se-á na proposta das "10 medidas de combate à corrupção", tramitada no Congresso Nacional. Logo, têm-se os seguintes questionamentos que nortearão este estudo: o que levou à abertura de janela de oportunidade para discussão dessas medidas? Quais são os atores (internos e externos) envolvidos no debate? Qual o contexto político? Como se deu sua elaboração, discussão e a participação?

Para tanto, metodologicamente mune-se das técnicas de análise da elaboração legislativa (como se deu o debate na comissão especial da Câmara) e análise do contexto institucional (quais atores se envolveram nessa elaboração e quais acontecimentos do período). Além disso, faz-se uma revisão bibliográfica, tendo por base as obras de Howlett et al., Kingdon e Ana Claudia Capella, em razão de os estudos desenvolvidos por eles versarem sobre os motivos de um certo problema ganhar destaque do governo (juntando os conceitos de fluxo de problemas, fluxo político, e fluxo de soluções, cuja convergência gera uma janela de oportunidade, momento aproveitado pelo empreendedor político para apresentar a política pública e então, dar seguimento ao ciclo).

Previamente, tem-se a hipótese de que, mesmo havendo convenções internacionais das quais o Brasil é signatário, prevendo adoção de medidas internas, o contexto político, escândalos internos, somados a clamores populares foram as principais causas de pressão para o governo abarcar tais medidas na agenda.

Do ponto de vista do grupo de trabalho escolhido nesse congresso, "transformações na ordem social, econômica e regulação", esse trabalho busca indicar como a compeensão da formação da agenda em torno de uma questão pode auxiliar em um processo de melhoria da construção dos instrumentos regulatórios.

1 Conceito de políticas públicas e seus ciclos

De início, é importante fazer abordagem teórica acerca do conceito e elementos da política pública e seus ciclos, para, então, adentrar ao campo da formação da agenda das medidas de combate à corrupção. Para tanto, utiliza-se como referenciais teóricos os autores Howlett, Ramesh e Parl na obra "Política Pública: seus ciclos e subsistemas".

Assim, tais autores iniciam essa conceituação por meio dos elementos que a integram: a) atores políticos (*policy actors*) – determinam o conteúdo e objeto da *policy making*; b)

instituições – delimitam e influenciam os esforços dos atores; c) ideias – informam deliberações e ações. A congregação desses elementos, por sua vez, perpassa pelo fato de os atores, cercados de restrições, tentarem compatibilizar os objetivos políticos com os meios disponíveis para solucionar problemas: logo, identificam os problemas e aplicam as soluções encontradas. Tem-se um caráter técnico-político: técnico em razão de se buscar relação ótima entre objetivos e instrumentos adequados para solucionar os problemas, e político justamente por envolver divergentes posições a respeito do que se considera como problema e como instrumentos para possível solução (HOWLETT et al, 2013, p.5-6).

Por conseguinte, adentrando nas definições de políticas públicas, expõem-se as de Thomas Dye e William Jenkins. Ao trazer a definição de Dye, esclarece-se que *policy making* é tudo o que um governo decide fazer ou deixar de fazer: ou seja, apresenta-se o governo como ator político, e como instituição, responsável por decidir ou não decidir, de modo deliberado e consciente sobre determinada ação – o que envolve o elemento ideia. Salienta-se que tais decisões ou "não decisões" são deliberadas, não se caracterizando como políticas públicas os efeitos produzidos que não sejam intencionais (HOWLETT et al, 2013, p.7-9).

Jenkins, por conseguinte, possui definição mais detalhada. *Policy making* também se apresenta como decisões, agora inter-relacionadas, tomadas por um ou alguns atores políticos (indivíduos ou órgãos de governo), selecionando-se objetivos e meios para alcançá-los, que se enquadrem à capacidade do governo (entendida como disponibilidade de recursos financeiros, humanos ou informacionais, deveres inerentes a tratados internacionais, ou resistências internas), elucidando, desse modo, um processo dinâmico (HOWLETT et al, 2013, p.8-9).

Uma vez expostas essas definições, e a partir do entendimento de que o *policy-making* é um processo dinâmico e que envolve estágios inter-relacionados, diversos autores desenvolveram o conceito de "ciclo político-administrativo". Laswell, por exemplo, elaborou estudos nos quais o processo da política pública divide-se em sete estágios:

> (1) informação (*intelligence*), (2) promoção, (3) prescrição, (4) invocação, (5) aplicação, (6) término e (7) avaliação, [...] tal processo começa com reunião de informações, ou seja, a coleta, o processamento e a disseminação de informações pelos *policy-makers*. Em seguida, ele avança para a promoção de opções particulares pelos envolvidos na tomada de decisão política. No terceiro estágio, os tomadores de decisão prescrevem um curso de ação. No quarto, o curso de ação prescrito é invocado juntamente com um conjunto de sanções para penalizar aqueles que não cumprem essas prescrições. A política é então aplicada pelas cortes e pela burocracia e corre seu curso até chegar a seu término ou encerrada. Finalmente, os resultados políticos (*policy results*) são apreciados ou avaliados contra seus alvos e objetivos originais (LASWELL apud HOWLETT et al., 2013, p. 13).

O que se depreende é que se relaciona com a lógica de resolução de problemas. Os estágios adotados neste trabalho são os adotados por Howlett et al (2013). Dessa forma, têm-se as fases: de reconhecimento do problema, proposta de solução, escolha de solução, efetivação da solução, e monitoramento dos resultados. Essas fases, por sua vez, correspondem aos estágios do ciclo, respectivamente: a) montagem da agenda, b) formulação da política, c) tomada de decisão política, d) implementação da política, e) avaliação da política (HOWLETT et al, 2013, p. 15). Trata-se de modelo que possibilita compreensão das atividades exercidas em cada estágio, bem como os papeis dos atores envolvidos em cada uma delas (não apenas atores governamentais).

A fase inicial do ciclo corresponde à montagem da agenda (posteriormente analisada neste trabalho). Nela, pode-se envolver vasta gama de atores políticos que podem considerar uma questão presente na sociedade como um problema social a receber maior atenção e reconhecimento do governo. Em seguida, passa-se para a fase de formulação da política, responsável por verificar quais opções seriam viáveis para lidar com os problemas levantados na montagem de agenda – neste caso, os atores envolvidos seriam mais restritos que na fase anterior, com conhecimento necessário na área discutida. Debatidas as propostas de adequação dos meios para alcançar os objetivos e solucionar os problemas, tem-se a fase de se tomar decisão sobre qual opção (ou se nenhuma delas) será implementada – nesta, o número de atores se reduz. Já na fase de implementação, há um aumento do número de atores, uma vez que seria a oportunidade para aqueles que não obtiveram êxito nas fases anteriores tentarem incluir suas ideias e instrumentos para a política. Por fim, apresenta-se a fase de avaliação da política: seu funcionamento na prática, quais meios são empregados, se objetivos são atendidos, de forma a manter, reformular, ou se necessário, findar a política (HOWLETT et al, 2013, p. 15.199).

2 A fase de formação da agenda

Adentrando para análise específica da primeira fase do ciclo de políticas públicas, procurar-se-á traçar um panorama teórico com base nos trabalhos de Ana Claudia Capella (*agenda setting*), John Kingdon (múltiplos fluxos), além de Howlett et al. Isto posto, a pergunta principal desse estágio consiste no porquê de alguns problemas aparecerem na agenda governamental e outros não. A resposta perpassa tanto pelos atores envolvidos quanto pelas ideias ou contexto político em que se insere, além dos aspectos institucionais atrelados.

De acordo com Kingdon, a agenda se define como uma lista de questões que recebem atenção do governo, em determinado momento. No entanto, o fato de receber atenção especial

não significa que o problema será solucionado, ou sequer abordado, mas que ele foi destacado dentre os demais. Esse processo liga-se à mudança de *status* de um problema privado ou social para o *status* de uma questão pública que possa receber atuação governamental (HOWLETT et al, 2013, p.104).

Similar a tal abordagem, Ana Claudia Capella desvela que agenda corresponde a uma lista de questões relevantes na mídia, na opinião pública ou dentro do governo. Dessa maneira, "[...] o processo pelo qual as ideias competem para ganhar a atenção da mídia, do público, dos altos escalões governamentais é denominado *agenda-setting* (formação da agenda)" (CAPELLA, 2004, p. 09). Esse processo, por sua vez, vincula-se à mídia (agenda midiática), opinião pública (agenda pública), e políticas governamentais (agenda de políticas governamentais). (CAPELLA, 2004, p.09). No que se refere à agenda midiática, trata-se de questões elencadas pelos meios de comunicação. A agenda pública se refere aos temas tomados por destaque pela população, e a do governo, às questões relevantes para formuladores de políticas. As três possuem íntima relação no sentido de que problemas levantados pelos meios de comunicação influenciam a agenda pública (opinião pública), que também passa a influenciar a agenda governamental. Da mesma forma, há casos em que a agenda pública influencia na governamental e na midiática (CAPELLA, 20004, p 09-10).

Outra classificação abordada por Capella corresponde às agendas sistêmica e formal ao citar Roger Cobb e Charles Elder. Segundo tais autores, agenda sistêmica abarca as questões tidas por importantes para o público em determinado momento; já a formal, àquelas sob a atenção de instituição governamental. A transição dos problemas considerados relevantes pela população que passam para a agenda formal relaciona-se com abordagem acima descrita na medida em que tais autores destacam o papel da mídia não tanto como criadora de questões, mas como potencializadora da mobilização e da atenção pública sobre um dado assunto (e, por vezes, pelo modo de como uma situação é levada a ser interpretada). Também destacam a influência da mídia nesse processo, Kingdon (embora não a considere fator fundamental), Baumgartner e Jones, e Cook (CAPELLA, 2004, p.13).

Howlett et al, por sua vez, também se debruçam sobre o que leva um problema da sociedade receber atenção institucional. Assim, têm-se: a construção objetiva dos problemas políticos (papel das condições e estruturas sociais), e a construção subjetiva dos problemas políticos (papel dos atores e paradigmas políticos). No tangente ao primeiro aspecto, grosso modo, defende-se a ideia de que aspectos econômicos determinam os tipos de política pública adotados: sobre isso se elucida a tese da convergência, em que os países tendem a se assemelhar em composição de políticas públicas à medida que se industrializam,

independente de diferenças sociais ou políticas; ou ainda o modelo de dependência de recursos (surgia a necessidade de programas de seguridade social a partir da industrialização); e o ciclo político de negócios (reconhecendo que economia pode ser alterada por interferências políticas), perspectivas essas criticáveis devido à simplicidade ou abstração com que tratam a temática (HOWLETT et al, 2013, p.104-107). Em relação ao segundo aspecto, destaca-se o papel dos atores envolvidos no *policy making* e das ideias que trazem: visões de mundo, princípios, ideias causais. "Segundo essa perspectiva, portanto, a agenda da *policy-making* é criada a partir da história das tradições, das atitudes e das crenças encapsuladas e codificadas nos discursos construídos pelos atores sociais e políticos" (JENSON; STARK, apud HOWLETT et al, 2013, p.110).

Isso, por sua vez, explica a existência de choque de "quadros de referência", ou seja, o embate entre atores políticos na montagem da agenda: nominação dos problemas, e propostas de solução. E ainda discorrendo sobre a influência de tais atores, por vezes ocorre que "[...] demandas por solução governamental de certos problemas públicos vêm dos atores internacionais e domésticos [...] ao passo que outras são iniciadas pelos próprios governos" (HOWLETT et al, 2013, p. 103).

Explanadas tais perspectivas, foca-se agora no modelo elaborado por John Kingdon: o modelo de múltiplos fluxos, adotado na análise deste trabalho. Logo, para sua compreensão, importante saber os conceitos: empreendedores políticos; janelas políticas ou janelas de oportunidade; e os fluxos de problemas (*problemstream*), de políticas públicas ou de soluções (*policystream*) e o da política ou fluxo político (*politicalstream*) (GOTTEMS, 2013, p. 513). Segundo Kingdon, os mencionados fluxos atuam de modo relativamente autônomo e, em determinados momentos, convergem, ocasionado mudança na agenda com a abertura da chamada "janela de oportunidade". Para ilustrar, há o esquema produzido por Gottems et al:

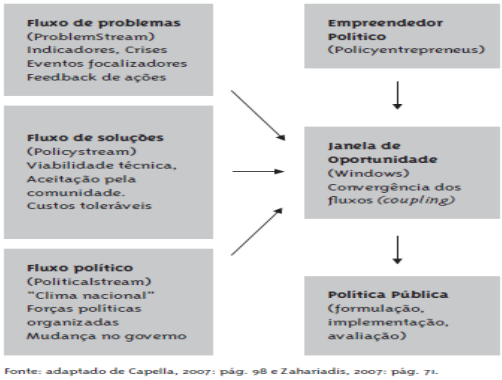

Figura 1 – Fonte: GOTTEMS et al, 2013, p.513

No fluxo dos problemas, evidencia-se como determinada questão passa a ser reconhecida como problema e também como esses problemas compõem a agenda governamental. Nesse ponto Capella diferencia problemas de condições.

> Uma condição, para o autor [Kingdon], é uma situação social percebida, mas que não desperta necessariamente uma ação em contrapartida. Estas condições se tornam problemas apenas quando os formuladores de políticas acreditam que devem fazer algo a respeito. Dado o grande volume de questões e a incapacidade de lidar com todas elas ao mesmo tempo, a atenção dos formuladores de políticas depende da forma como eles percebem e interpretam essas condições e, mais importante, da forma como essas condições são definidas como problemas (CAPELLA, 2004, p.21-22).

Para que uma condição se torne problema, existem três mecanismos: os indicadores; os eventos, as crises, e os símbolos; e o *feedback* das ações governamentais. Assim, são exemplos de indicadores as taxas de mortalidade infantil, déficit público, que podem desvelar uma condição e esta ser considerada problemática para os atores envolvidos. Observa-se, no entanto, que os indicadores isoladamente não determinam a existência de um problema, mas por meio de sua quantificação, desvelam situação para se atentar. Além dos indicadores, há situações de crises ou desastres que captam maior atenção que aqueles. Há, ainda, o *feedback* de programas, por meio de reclamações de servidores ou de cidadãos, monitoramento de custos, gastos e orçamentos (CAPELLA, 2004, p.22; GOTTEMS, 2013, p.513).

Concernente ao fluxo das alternativas (*policystream*), ele indica as soluções (ideias e propostas) para aceitação na rede de políticas públicas. O meio em que tais alternativas são geradas é composto por especialistas – "[...] pesquisadores, assessores parlamentares, acadêmicos, funcionários públicos, analistas pertencentes a grupos de interesses, entre outros – que compartilham uma preocupação em relação a uma área (*policy área*)" (CAPELLA, 2004, p.24). Entretanto, nem todos partilham dos mesmos ideais, o que ocasiona a necessidade de convencimento (aspecto político) sobre qual alternativa ou política seria a mais adequada para o problema em debate.

Por fim, o fluxo político envolve o sentimento nacional ou "humor nacional" – *national mood* (questões relevantes na sociedade, responsáveis por ser um terreno fértil para ideias germinarem e receberem uma dada atenção governamental) –; as forças políticas organizadas (pressões exercidas por grupos) e as mudanças no governo – *turnover* (composição do legislativo, em especial no início de mandato em que questões antes esquecidas podem voltar ao debate, ou mudanças no comando de órgãos, empresas públicas, mudanças de gestão). Enfim, afetam a agenda no fluxo político: grupos de pressão,

movimentos sociais, processo eleitoral, pressões legislativas e de agências burocráticas (CAPELLA, 2004, p. 27-28; GOTTEMS, 2013, p. 513-514; HOWLETT et al, 2013, p.115).

Quando ocorre a confluência desses três fluxos (problemas, alternativas e político), surge a possibilidade de mudança na agenda: a janela de oportunidade (*policy windows*). Assim, forma-se o *coupling* em momentos "comuns", ou seja, de forma programada ou esperada (nas mudanças de governo, na inclusão de propostas no ciclo orçamentário) e também em momentos imprevisíveis. Nota-se, ademais, que essa abertura de janelas ocorre de modo transitório: finda quando um dos fluxos se desarticula com os demais. Capella, para isso, aponta como exemplo a janela se fechando quando um problema se resolve, ou quando as alternativas não produzem efeitos (CAPELLA, 2004, p. 30).

Como papel fundamental nesse momento específico, destaca-se a figura do empreendedor político (*policy entrepreneurs*), responsável por investir tempo, dinheiro, energia e reputação para promover um retorno para ganhos materiais e benefícios. Tal ator-chave pode ser tanto do governo, ou fora do governo (mídia, academia, grupos de interesse), e possui características de articulação política, habilidade de negociação, e persistência. Além do mais, une soluções a problemas, aproveitando-se dos momentos propícios para tal (CAPELLA, 2004, p.31; GOTTEMS, 2013, p. 514). "Sem um empreendedor, esta ligação entre os fluxos (*coupling*) pode não acontecer: ideias que não são defendidas; problemas que não encontram soluções; momentos políticos favoráveis à mudança que são perdidos por falta de propostas" (CAPELLA, 2004,p. 31).

Com a concatenação dos três fluxos pode-se elaborar a agenda governamental, e destaca-se o papel dos atores envolvidos para que uma dada alternativa receba mais atenção que outras nesse processo. Nesse sentido, Kingdon diferencia os atores que exercem mais influência na definição de agenda (com maior atenção dos veículos de comunicação e da população) e outros que se destacam na elaboração das alternativas (geralmente, menos notados, responsáveis por gerar ideias nas comunidades políticas). No primeiro grupo, têm-se as figuras do presidente, alta administração, chefes da burocracia estatal, Poder Legislativo, grupos de interesse, participantes das eleições, mídia, opinião pública. O segundo grupo compõe-se de servidores públicos, membros da academia, pesquisadores, consultores, assessores – especialistas ou indivíduos que possuem vivência mais afinca à temática. Assim:

> Um secretário executivo, nomeado para um Ministério, por exemplo, ocupa posição de grande influência na formulação da agenda, mas consulta os funcionários e carreira com relação às alternativas disponíveis para uma política pública e solicita o apoio destes para elaborar propostas de ação, uma vez que burocratas de carreira são

> especialistas nos meandros técnicos e administrativos daquele Ministério (CAPELLA, 2004, p. 38).

Da mesma forma, ocorre com os pesquisadores e membros de órgãos governamentais que recebem convites para opinar em comissões especiais no Congresso.

3 Análise acerca das 10 medidas de combate à corrupção

Nesta seção, objetiva-se promover uma análise acerca de como as medidas de combate à corrupção (Projeto de Lei n. 4850/16 - Câmara) adentraram no debate nacional. Para isso, primeiramente se fará uma abordagem do conceito de corrupção e, posteriormente, do contexto político (dados coletados em reportagens) para expor esse momento do país. Por fim, pretende-se promover uma relação desse tema e desse processo com a teoria descrita sobre a formação da agenda: como essas medidas passaram a receber atenção do governo.

3.1 Corrupção e contexto político-institucional

A maioria dos autores, ao traçarem as características do fenômeno corrupto, inicia a abordagem pela interdisciplinaridade: envolve várias áreas do conhecimento, como psicologia, direito, economia, antropologia, filosofia, sociologia, sendo denominado um fenômeno "poliédrico" ou multifacetário (BIASON, 2012, p.09; FABIAN CAPARROZ; GOMEZ DE LA TORRE, 2009, p.09). Acerca de definições desse termo, referencia-se a da Transparência Internacional (ONG Internacional) responsável pelo "*Source book*" em que traz elementos, causas e consequências da corrupção, e a define como o mau uso do poder confiado, para obter benefícios privados (POPE, 2000, s/p). Flávia Schilling também a define como presente na relação entre o poder econômico e o poder decisório, e cita Zaffaroni que também a descreve como "[...] *la relación que se establece entre uma persona com poder decisorio estatal y outra que opera fuera deste poder, em virtude de lo cual se cambian ventajas, obteniendo ambas um incremento patrimonial* [...]" (ZAFFARONI apud SCHILLING, 1999, p. 48).

Consiste, em termo que advém do verbo latino *rumpere* (romper) e do substantivo *corruptio* (deterioração), significando a mudança de estado, a desintegração por fatores internos e externos (ZANCANARO, 1995, s/p). Não se trata de exclusividade de países em desenvolvimento, tampouco possui como causa a pobreza (sendo esta mais sua consequência que seu motivo gerador). Como causas, os autores apontam áreas de vulnerabilidade: contratos públicos, doações de campanha eleitoral, parentesco e relações de amizade, excessiva centralização estatal, impunidade. Como consequências, a queda dos padrões de qualidade de produtos e de serviços públicos, redução dos investimentos no país, bem como

da eficiência de políticas públicas, aumento no custo de produtos e serviços, e, inclusive, na desconfiança em instituições (e no próprio regime democrático). Disso depreende-se que são necessários procedimentos regulatórios que transformem essa prática em empreendimento de alto custo e baixos rendimentos, (CALDAS; PEREIRA, 2007; POPE, 2000; TAYLOR, 2012).

Assim, para esse enfrentamento, existem os mecanismos de *accountability* tanto horizontal quanto vertical: o primeiro, relativo a órgãos do próprio Estado que atuam na fiscalização burocrática, bem como os mecanismos de freios e contrapesos existentes entre os poderes. Já o vertical compreende a fiscalização pela sociedade, o processo eleitoral (voto), mídia, e grupos de pressão (O'DONNELL, 1998, s/p). Focando-se nos mecanismos institucionais de enfretamento ao fenômeno corrupto, pode-se dizer que alguns deles foram resultados de direcionamentos advindos com a adesão do Brasil a convenções internacionais.

Exemplificando tal influência de atores externos, mencionam-se as convenções: da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), da OEA (Organização dos Estados Americanos) e da ONU (Organização das Nações Unidas). Sobre a Convenção da OCDE, realizada na década de 1990, ela tratou de meios de prevenção e combate ao suborno de funcionários públicos envolvendo transações comerciais internacionais, ratificada pelo Brasil em 15 de julho de 2000, promulgada pelo Decreto n. 3.678, de 30 de novembro de 2000. Tal Convenção, por sua vez, levou o Brasil a tornar crime o oferecimento, a promessa, doação de qualquer vantagem indevida "[...] diretamente ou por meio de intermediários, a funcionários públicos estrangeiros para facilitar a realização de transações comerciais ou para obter outra vantagem na condução de negócios internacionais" (incluindo, portanto, os arts. 337-B, 337-C e 337-D do Código Penal), e estabeleceu acordos de assistência jurídica com os principais parceiros comerciais do País (BRASIL, 2016; MEYER-PFLUG; OLIVEIRA, 2009, p. 189).

No que concerne à Convenção da OEA, por sua vez, realizada em 1996, foi ratificada pelo país apenas em 2002 (Decreto Legislativo n. 152/02) e promulgada pelo Decreto n. 4.410/2002 – tendo por objetivo promover mecanismos de prevenção, punição e identificação de corrupção, com auxílio de cooperação técnica entre os Estados signatários. Como resultado, informa o governo que elaborou à época o anteprojeto de lei de acesso à informação (promulgada em 2011), e projeto que torna crime o enriquecimento ilícito (BRASIL, 2016; MEYER-PFLUG; OLIVEIRA, 2009, p. 190).

Já a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção de Mérida), realizada em 2003, foi ratificada pelo Decreto Legislativo n. 348/2005 e promulgada pelo Decreto Presidencial n. 5.687 de 2006, abordando prevenção, a criminalização dos atos de

corrupção, a cooperação internacional e a recuperação de ativos. Como efeitos, o governo brasileiro afirma que tem buscado fortalecer as instituições de prevenção e combate à corrupção, adequando sua legislação, como vem sendo feito o trabalho da CGU (Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União), espécie de agência anticorrupção, realizando auditorias, apuração de desvios de recursos com parcerias com outras instituições: Polícia Federal, Receita Federal, Ministério Público (BRASIL, 2016; MEYER-PFLUG; OLIVEIRA, 2009, p. 192).

Assim, apesar de o Brasil aderir a essas convenções, percebe-se que se levou tempo para implementação das medidas, e outras ainda aguardam para serem regulamentadas. Fato é que se evidencia a influência também internacional no contexto político-institucional brasileiro. Além desses exemplos citados, o seguinte trecho menciona mais resultados, e correlaciona tais efeitos ao contexto político e ao próprio enfrentamento a atos corruptos:

> Para se entender como nasce e cresce a corrupção, temos de pensar em um tripé: prevenção, controle e punição. No primeiro e no último item, estamos bem. O Brasil espantou-se com o caso Collor, tirou o presidente e montou aos poucos um bom sistema de prevenção. Criou a Lei de Responsabilidade Fiscal, a de Improbidade Administrativa, depois veio a Lei de Acesso à Informação. Na fase de punição vieram a Lei de Ficha Limpa e mais recentemente a Lei Anticorrupção. E temos os códigos – civil e penal – tipificando e punindo corrupção ativa, passiva, concussão, peculato, lavagem de dinheiro. Mas é no meio desses dois, no controle das práticas ilícitas, que a coisa toda desanda (BIASON, 2015, s/p).

Acerca do contexto político-institucional deste país percebem-se denúncias de corrupção que pululam no cenário político-administrativo. Nos anos 90, destacaram-se o escândalo "anões do orçamento", caso "PC Farias", Sudene, Emenda para reeleição, por exemplo. Na última década, foco deste estudo, foram notórios os casos: sanguessuga, valerioduto, mensalão (tucano e petista), e, atualmente, a operação lava-jato. Antes de adentrar a abordagem do processo de formação das medidas de combate à corrupção proposto no Congresso Nacional, é importante fazer essa contextualização e retrospectiva de principais casos políticos (tendo por base notícias jornalísticas no site da EBC – Empresa Brasileira de Comunicação e outros veículos como o Correio Braziliense, e BBC).

Dessa maneira, relata-se que em 2013 houve: a promulgação da Lei Anticorrupção (Lei n 12.846/2013) tratando da responsabilidade de pessoas jurídicas em atos de corrupção, bem como das normas internas de empresas para prevenirem tais ocorrências (*compliance*), época em que era pauta nos noticiários o julgamento do mensalão no Supremo Tribunal Federal, além de protestos pelo país. Em 2014, ano de eleições presidenciais, deflagraram-se

as primeiras fases da operação Lava-Jato (envolvendo as suspeitas de corrupção com doleiros e executivos da Petrobras), e os indícios de crise econômica.

No ano de 2015, por conseguinte, iniciou-se o 2º mandato de Dilma, Eduardo Cunha foi eleito presidente da Câmara dos Deputados, houve protestos contrários e a favor do governo, deu-se reforma ministerial (anúncio de corte de cargos comissionados e de ministérios), enfrentamento de crise econômica e de crise política, anúncio do pacote anticorrupção elaborado pela Presidência, reabriu-se ação para investigar contas de campanha da chapa Dilma-Temer no TSE, houve rejeição de contas pelo TCU, rompimento de Cunha com governo após ser apontado para investigação na CPI da Petrobras, e acolhimento do pedido de impeachment.

Já em 2016, houve prisões de políticos acusados na Lava-Jato, conclusão do processo de impeachment, queda dos ministros de Temer por denúncias de envolvimento com corrupção, eleições municipais, delações da Odebrecht recebidas no STF, crise econômica nos estados, os movimentos nas ruas, e Temer retirou urgência do pacote anticorrupção apresentado pelo governo anterior.

Apenas faz-se uma devida atenção ao pacote anticorrupção acima mencionado, que abarcou pontos como: tipificação do caixa dois de campanha eleitoral, tipificação de enriquecimento ilícito (PL 5.586/05) – necessário devido à sua previsão nas convenções –, decreto regulamentando lei anticorrupção, ficha limpa para servidores dos três poderes, alienação antecipada de bens apreendidos (PL 2.902/11), ação civil pública de extinção de domínio (declarar a perda da propriedade ou de bens de origem ilícita), criação de grupos de trabalho/acordos de cooperação (Ministério da Justiça, Conselho Nacional de Justiça, Conselho Nacional do Ministério Público, Controladoria-Geral da União, Advocacia-Geral da União, e Ordem dos Advogados do Brasil).

3.2 As medidas de combate à corrupção

Sobre a criação das medidas de combate à corrupção, objeto deste trabalho, o Ministério Público Federal (MPF) a propôs e promoveu campanha para obter apoio popular. No que se refere ao conteúdo das, até então, dez medidas contra corrupção, presentes no próprio site do MPF, elencam-se a seguir (ressalva-se, porém, que não é objetivo fazer juízo de mérito sobre cada uma delas, mas sim apontá-las em caráter descritivo para verificar o enquadramento com o intuito deste trabalho):

QUADRO SÍNTESE SOBRE AS DEZ MEDIDAS	
(1) Proteção à corrupção, transparência e proteção à fonte de informação (regra de eficiência de duração dos processos, teste de integridade para testar conduta moral do agente público, investimento de 10 a 20% dos recursos de publicidade da Administração Pública em ações e programas de conscientização sobre dano da corrupção, sigilo de fonte para proteger denunciante de corrupção – ressalvada falsa imputação);	**(2)** Criminalização do enriquecimento ilícito de agentes públicos (art.312—A do Código Penal, semelhante ao Projeto de Lei n.5.586/2005, com ônus da prova para a acusação);
(3) Aumento das penas e crime hediondo para a corrupção de altos valores (crimes dos arts. 312 e § 1º, 313-A, 316, 316, § 2º, 317 e 333 do Código Penal, com penas aumentadas para 4 a 12 anos, e regime semiaberto no mínimo, inserção do art. 327-A no Código Penal, criando um escalonamento da pena desses crimes segundo o valor envolvido na corrupção, inserção do inciso IX ao art. 1º da Lei nº 8.072/1990, a corrupção - os crimes acima indicados - de valores acima de cem salários mínimos considerada crime hediondo);	**(4)** Eficiência dos recursos no processo penal (acrescenta-se o art. 579-A ao Código de Processo Penal, estabelecendo execução imediata da condenação quando o tribunal reconhece abuso do direito de recorrer, revogação do o § 4º do art. 600 impedindo apresentação de razões em segunda instância, revogação dos embargos infringentes e de nulidade alterando-se o art. 609, extinção do revisor alterando-se o art. 613, vedação dos embargos de declaração de embargos de declaração ao mudar o art. 620, simultaneidade do julgamento dos recursos especial e extraordinário, mudanças no habeas corpus com intimação do Ministério Público para julgamento desta ação);
(5) Celeridade nas ações de improbidade administrativa (três alterações na Lei n. 8.429/92: art. 17 apenas uma oportunidade para apresentação de defesa, criação de varas especializadas para julgamento de ações de improbidade administrativa, e criação do art. 17-A na Lei 8.429/92 para Ministério Público firmar acordo de leniência);	**(6)** Reforma no sistema de prescrição penal (mudanças no Código Penal: art. 110 – aumento em um terço os prazos de prescrição da pretensão executória, art. 116 com impedimento da fluência da prescrição enquanto os recursos especial e extraordinário pendem de julgamento, art. 117, I – interrupção da prescrição pelo oferecimento da denúncia e por decisões proferidas após a sentença e por oferecimento de recurso pela acusação pedindo prioridade ao feito);
(7) Ajustes nas nulidades penais (alterações no CPP, arts. 563 a 573 para, por exemplo, ampliar as preclusões de alegações de nulidades; art. 157 para ponderar direitos e interesses em jogo da exclusão da prova (prova ilícita);	**(8)** Responsabilização dos partidos políticos e criminalização do caixa 2 (modificação da lei n. 9.096/95: partidos políticos responsabilizados por contabilidade paralela, e ocultação de origem de fontes de recursos vedadas pela lei eleitoral);
(9) Prisão preventiva para assegurar a devolução do dinheiro desviado (art. 312 do CPP alterado criando-se prisão preventiva para evitar dissipar dinheiro ilícito ganho com crimes, art. 17-C da Lei n. 9.613/98 para rastreamento célere do dinheiro sujo);	**(10)** Recuperação do lucro derivado do crime (introdução do art.91-A do CP com confisco alargado, e ação civil de extinção de domínio).

Quadro 1 - Elaboração própria. Fonte: Site do MPF, 2017.

Nota-se, por exemplo, que medidas como criminalização do enriquecimento ilícito, crime hediondo para corrupção, recuperação do lucro desviado do crime e celeridade nas ações são medidas e objetivos que de certa forma já se encontravam no pacote anticorrupção anteriormente mencionado.

Fato é que o Ministério Público Federal realizou essa campanha desde julho de 2015, recolhendo 2,028 milhões de assinaturas em apoio à campanha, para dar suporte e apresentar a proposta como projeto de iniciativa popular. Destas assinaturas, "[...] 38,7% delas [foram]

colhidas no Sudeste, 21,7% no Sul, 18,1% no Centro-Oeste, 14,4% no Nordeste e 7,1% no Norte. Os Estados que mais coletaram assinaturas foram São Paulo e Paraná, com 479.564 e 308.806 fichas preenchidas, respectivamente" (Portal UOL, 2016). Tais medidas se foram formuladas por integrantes da Operação Lava-Jato de Curitiba, e por comissão do Procurador-Geral da República, até que foram apresentadas à sociedade civil, recolhendo-se as assinaturas. Em março de 2016, elas foram entregues ao Congresso Nacional.

3.3 Fase legislativa: audiências públicas, atores e projeto final

Tais medidas e respectivas assinaturas foram apresentadas em 29 de março de 2016, como Projeto de Lei n. 4.850/2016, configurando como autores Antonio Carlos Mendes Thame (PV/SP), Diego Garcia (PHS/PR), Fernando Francischini (SD/PR) e João Campos (PRB/GO). Em 06 de abril do mesmo ano, houve despacho do Presidente da Câmara dos Deputados determinando a criação de Comissão Especial para analisar a matéria, que iniciou seus trabalhos no início de agosto, e teve como presidente o deputado Joaquim Passarinho (PSD-PA), e relator o deputado Onix Lorenzoni (DEM-RS).

Iniciados os trabalhos, foram ouvidos especialistas. Assim, procede-se à análise dos atores envolvidos no debate, a partir dos requerimentos aprovados para convites a esses especialistas para debaterem nas audiências públicas, disponíveis no site da Câmara dos Deputados. Logo, têm-se seguintes atores: desembargadores, juiz de direito, juiz federal, membros da OAB (presidente e advogados); Ministros e ex-ministro do STF; membros do Ministério Público Estadual (Promotores de Justiça) e Federal; membros do Conselho Nacional do Ministério Público; Delegados Federais; Policiais Federais (por meio da Federação Nacional dos Policiais Federais); Procuradores-Gerais, Procuradores-Regionais e Sub-Procuradores da República; Procurador do MPF; Procuradores do TCU; Procuradores do Ministério Público de Contas de estados; Auditor Fiscal do TCU; Juristas, pesquisadores e professores (grande número); ex-ministros de Estado (CGU); Ministro de Estado; presidente do CADE; membros da AGU; secretários de casa civil dos estados; presidente de Confederação Nacional dos Municípios; Associações (de advogados públicos, de juízes federais); grupo de trabalho da Lava-Jato; institutos (Instituto de defesa do direito de defesa); movimentos (de combate à corrupção eleitoral, MUDE, vem pra rua); jornalista; e representantes da sociedade civil.

Em novembro, o relator elaborou parecer e o apresentou para votação com modificações frente ao projeto original. Tal parecer foi encaminhado para o plenário da Câmara, onde houve mais modificações, provocando críticas em determinados setores

(promotores, judiciário, e da sociedade). Ao final, apresentaram 12 emendas e 16 destaques a pontos do texto, sendo os principais pontos polêmicos:

PRINCIPAIS PONTOS ALTERADOS	
a) acrescentaram o crime de abuso de autoridade para juízes e promotores – os primeiros em caso de alteração de decisão ou voto já proferido, exceto em recurso, julgar quando estiver impedido ou suspeito, exercer atividade político-partidária, proceder de maneira não compatível com decoro das funções, exercer outra atividade, receber custas em processo, manifestar opinião sobre processo ainda em julgamento; para os segundos, também emissão de parecer quando estiver em impedimento ou suspeição, proceder de modo incompatível com função, receber custas, advogar, participar de empresa, exercer atividade político-partidária, ou outra função (exceto magistério);	b) retirada da possibilidade de existir teste de integridade com servidores públicos;
c) supressão do programa de proteção e incentivo a relatos e informações de interesse público ("reportante do bem");	d) retirada da extinção de domínio de bens e propriedades do réu, provenientes de atividades ilícitas;
e) retirada da conversão de pena privativa de liberdade por uma mais branda condicionada à reparação do dano causado ou à devolução do produto ilícito praticado;	f) propostas de mudanças nos regimes de prescrição foram abolidas;
g) exclusão do crime de enriquecimento ilícito e da decretação de perda estendida de bens de origem ilícita;	h) retirou acordo penal que poderia ser formalizado após recebimento da denúncia até a promulgação da sentença, implicando reparação do dano;
i) retirou a supressão da defesa prévia em ações de improbidade;	j) retirou reformulação das regras dos acordos de leniência;
k) inclusão de tipificação da violação de prerrogativa do advogado, por parte de juiz, promotor ou delegado;	l) aprovação de dispositivo que responsabiliza dirigentes partidários nas esferas civil e criminal, caso haja irregularidade grave insanável com enriquecimento ilícito que decorra de desaprovação das contas partidárias

Quadro 2 - Elaboração própria. Fonte: BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016.

Uma vez aprovado esse texto-base, o projeto foi encaminhado ao Senado. No entanto, o Ministro do STF Luiz Fux, em Mandado de Segurança (impetrado por Eduardo Bolsonaro PSC-SP) anulou todas as fases de tramitação na Câmara por entender que houve erro de tramitação do projeto, devendo os deputados votá-lo novamente: a tramitação deveria se dar em procedimento especial por ser projeto de iniciativa popular. O Senado ficou obrigado a devolver o projeto à Câmara, pela decisão. Além disso, o ministro afirmou que a inclusão da norma de abuso de autoridade a juízes e promotores desconfiguraria a proposta popular. Dessa maneira, o trâmite do projeto encontra-se suspenso.

4 Análise da formação da agenda sobre as medidas de combate à corrupção

Conforme explanado, uma dada questão passa de seu *status* de mera condição presente na sociedade para um problema a receber atenção governamental a partir da confluência de três fluxos. Uma vez havendo esse *coupling*, abre-se janela de oportunidade, a agenda é

formada e possibilita-se a primeira fase para o ciclo de formação de uma política pública. Nesse ponto do trabalho, pretende-se relacionar a teoria de Kingdon e os fatores que levaram ao governo dar determinada atenção às medidas de combate à corrupção no Brasil.

Iniciando pelo fluxo de problemas, existem os indicadores, eventos/crises, e símbolos. Como exemplo de indicadores referente à temática abordada, existe o Índice de Percepção da Corrupção (IPC) elaborado pela ONG Transparência Internacional, que o realiza tendo por base algumas pesquisas. Quanto mais próxima de 100 pontos for a nota, menos percepção de corrupção se tem naquele país. Comparando-se as notas brasileiras, observa-se: ano de 2012, nota 43 – ano de 2013, nota 42 – ano de 2014, nota 43 – ano de 2015, nota 38 – ano de 2016, nota 40. Quando se compara com países que possuem menor percepção, evidencia-se essa diferença, como é o caso da Dinamarca: ano de 2016, nota 90; ou do Canadá: ano de 2016, nota 82 (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2017). Ainda em relação a este fluxo, há Índice de Confiança nas Instituições presente na pesquisa intitulada Índice de Confiança Social (ICS), elaborado pelo IBOPE desde 2009. Especificamente sobre 2015, as instituições de menor nota se tratam de: governo da cidade onde mora (33); eleições, sistema eleitoral (33); governo federal (30); Presidente da República (22); Congresso Nacional (22); partidos políticos (17). Em pesquisa feita em 2015 pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) sobre os principais problemas do Brasil, na opinião dos brasileiros, a corrupção aparece em primeiro lugar (citada por 65% dos entrevistados). Em termos de eventos ou crises, como relatados no contexto político-institucional, houve a crise econômica e política, *impeachment*, denúncias de corrupção na operação Lava-Jato, que corroboraram nessa influência.

Acerca do fluxo das alternativas ou de soluções, como dito, é composto por especialistas que propõem meios para solucionar o problema apontado no fluxo anterior. Dessa forma, em se tratando das medidas de enfrentamento ao fenômeno corrupto, o Ministério Público Federal foi o articulador (podendo ser considerado como o empreendedor político que se aproveitou da convergência dos três fluxos). Na fase de elaboração legislativa, por sua vez, conforme elucidou também a teoria, foram ouvidos especialistas na área para dar a contribuição na elaboração normativa. Assim, de acordo com documento presente no site da Câmara, foram ouvidos em audiências públicas os atores relacionados à academia (professores, juristas e pesquisadores), aos altos cargos (ministros de Estado, ex-ministros de Estado, ministros do STF, da AGU), além de burocratas e demais funcionários públicos (delegados, procuradores, juízes, promotores, defensores públicos, policiais federais) e grupos de interesses (representantes de associações, institutos, confederações e federações, além de movimentos sociais, profissionais liberais e membros da sociedade civil), e dos próprios

parlamentares, que discutiram em comissão e em plenário, o relatório final, destaques e emendas. Cada qual com suas ideias relativas ao universo de atuação, na defesa de interesses para ajustes do projeto de lei em debate – fato este que se percebeu na votação em plenário por meio das diversas alterações feitas e em decisão do mandado de segurança.

Por fim, sobre o fluxo político, como Kingdon retrata, consiste no "humor nacional", em que a sociedade mobilizada, por meio de grupos de pressão e movimentos sociais, influencia no sentimento nacional acerca de determinada matéria. Com isso, pode-se relacionar tal comportamento (agenda pública / opinião publica) como influenciador nas agendas midiática e do governo, ocasionando um terreno fértil para as ideias germinarem (no caso, as ideias de punição de atos ilícitos): protestos, crises e denúncias diuturnamente expostos pelos veículos de comunicação ligam-se à formação desta agenda. Ressalva se faz, todavia, a considerações de que nem sempre seria benéfico ou se traduziria em efetividade a elaboração de leis por pressão social "a toque de caixa". A mobilização social se revela de extrema importância e necessária para realizar mudanças, todavia, essas mudanças devem também passar pela leitura de estudos e debates para seu devido aperfeiçoamento. Destarte: a) conforme explanam alguns especialistas em corrupção, o Brasil possui leis para tal combate (ainda que reformas sejam necessárias), e a questão residiria no seu efetivo cumprimento; e b) pode se dar o momento de elaboração da lei como uma conquista, e, após isso, há o risco de os "ânimos" se darem por satisfeitos, como se os problemas estivessem findados.

Baseando-se nisso, percebe-se que todos esses fluxos aconteceram mais fortemente entre 2014 e 2016, e, uma vez existentes, houve a abertura da janela de oportunidade. Esta foi aproveitada pelo Ministério Público Federal, considerado como um empreendedor por articular medidas de enfrentamento à corrupção, mobilizando setores sociais para recolhimento de assinaturas de apoio e articulando-se com a casa legislativa ao entregar as medidas para se elaborar um projeto de lei com as indicações propostas. Desse modo, tais fatos descrevem o enquadramento dessas medidas com a teoria dos múltiplos fluxos de Kingdon, como proposto nesse trabalho.

Nesse caso, a "entrada" deste problema na agenda tem mais um caráter relativo a elementos conjunturais – o que converge com a perspectiva apontada pela literatura trabalhada, apontando o surgimento de um "empreendedor" do que uma perspectiva de correção de rotas das políticas existentes. Tal constatação assinala que nem sempre o processo de regulação segue uma dimensão racional. No Direito, tal perspectiva pode representar imperativos como justiça, efetivação de vontade popular, cumprimento dos rigores legislativos, entretanto, o que a análise esboçada nesse artigo aponta é que sob a égide de

cumprimento formal, muitas vezes tem-se no processo legislatvo uma "janela de oportunidade" que nem sempre na fase de implementação se dará da mesma forma. Aqui, cabe um cuidado ao operador jurídico: qual o sentido da elaboração da norma? Ele auxilia no processo de interpretação da mesma?

Conclusão

Este trabalho procurou relacionar a teoria dos múltiplos fluxos de Kingdon com o cenário atual brasileiro, em especial sobre a agenda das medidas de corrupção em tramitação no Congresso Nacional. Explanou-se de modo teórico o conceito de políticas públicas: o que o governo faz ou deixa de fazer, e a busca de enquadramento dos meios disponíveis aos objetivos estabelecidos para solucionar problemas da sociedade. Reporta-se também ao envolvimento de atores, instituições e ideias que exercem forte influência nesse processo, considerado como um ciclo de políticas públicas (formação da agenda, formulação da política, tomada de decisão, implementação e avaliação). Em seguida, procedeu-se à análise da formação da agenda, destacando a forma como uma questão privada ou social é levada à atenção do governo (relação entre agenda midiática, de opinião pública e a de política do governo), bem como aspectos subjetivos atinentes a essa perspectiva – a percepção e visões de mundo dos atores envolvidos. Por esses pressupostos, pode-se aprofundar na teoria de Kingdon com a janela de oportunidade aproveitada pelo empreendedor político na convergência dos fluxos de problemas, de solução e político.

Trazendo essa teoria para a prática, observou-se que no caso da corrupção e seu enfrentamento pelo Brasil, atores internacionais – por meio de convenções – exerceram sim influência (OCDE, OEA, ONU) de modo a provocar alterações legislativas internas. Porém, percebe-se que além dessa influência, fatores internos também foram decisivos para que a tal temática adentrasse na agenda governamental, como foi o caso da pressão de setores da sociedade. Nesse ponto, convergem os fluxos de problemas (com os consideráveis índices de corrupção e baixa confiabilidade em instituições e atuação de poderes, além dos escândalos existentes); político (por meio de pressões de grupos sociais, protestos, levando o "humor nacional" a requerer contrapartida governamental frente ao desgaste ético existente na Administração Pública) e o fluxo de soluções (especialistas, burocratas e membros de altos cargos debatendo soluções para adequar ao objetivo de enfrentamento à corrupção). Formou-se, assim, a janela de oportunidade aproveitada pelo Ministério Publico Federal para articulação das propostas como projeto de lei. Ao mesmo tempo, com o decorrer da atuação legislativa e dos atores envolvidos (os ouvidos em audiências públicas, e também agora com

os parlamentares e os interesses que eles representam), houve mudanças justamente conforme explanam os teóricos: as ideias e o contexto exercendo influência, com manobras de persuasão e convencimento. Com isso, nota-se que, ainda que com atuação de atores internacionais, o contexto interno mantém um peso para que ocorram alterações (apesar de estas alterações serem questionáveis em sua possível efetividade). Ademais, percebe-se, por meio dos escândalos, da verificação de índices, dos debates e das pressões de diversos setores, que houve de fato uma janela oportuna para se debater as medidas no intuito de enfrentar a corrupção, mas, não se sabe ao certo que esse mesmo "clima" se manterá nas fases seguintes de efetivação desta normativa.

Confirma-se, então, a aplicação dos estudos de Kingdon (acompanhado por Capella, e demais autores abordados) nesse específico contexto brasileiro. Resta averiguar, todavia, se a janela para um aperfeiçoamento legislativo responsável se manterá aberta a um debate centrado e oportuno ou se seguirá um fluxo superficial apenas para conter ânimos até que um novo caso reative o ciclo.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA DE NOTÍCIAS CNI. **8 problemas extremamente graves do Brasil, na opinião dos brasileiros.** Disponível em: <http://www.portaldaindustria.com.br/cni/imprensa/2016/02/1,81128/8-problemas-extremamente-graves-do-brasil-na-opiniao-dos-brasileiros.html>. Acesso em: 28 jan. 2017.

BBC BRASIL. **BBC Brasil relembra os principais fatos de 2016.** Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/brasil-38453675>. Acesso em: 26 jan. 2017.

BIASON, Rita de Cássia. **Mais gente tem consciência, hoje, de que dinheiro público não é terra de ninguém.** [20 abr. 2015]. Entrevistadora: Sonia Racy. São Paulo. Blog Sonia Racy – Jornal O Estado de São Paulo. Disponível em: <http://blogs.estadao.com.br/sonia-racy/mais-gente-tem-consciencia-hoje-de-que-dinheiro-publico-nao-e-terra-de-ninguem/>. Acesso em: 01 jul. 2016.

_____. Novos desafios no combate à corrupção no Brasil. **Revista Intellector**. Rio de Janeiro, Ano VI. Volume VI. Número 11. P.1-17. Julho/dezembro de 2009. Disponível em: <http://www.academia.edu/4696677/Novos_desafios_no_Combate_%C3%A0_Corrup%C3%A7%C3%A3o_no_Brasil>. Acesso em: 16 set. 2016.

_____. Questão conceitual: o que é corrupção? In: _____ (Org.). **Temas de corrupção política.** São Paulo: Balão Editorial, 2012.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PL 4850/2016.** Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2080604>. Acesso em: 20 jan. 2017

_____. MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Convenção da OCDE.** Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/perguntas-frequentes/articulacao-internacional/convencao-da-ocde>. Acesso em: 26 jan. 2017.

_____. **Convenção da OEA.** Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/perguntas-frequentes/articulacao-internacional/convencao-da-oea>. Acesso em: 26 jan. 2017.

_____. **Convenção da ONU.** Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/perguntas-frequentes/articulacao-internacional/convencao-da-onu>. Acesso em: 26 jan. 2017.

CALDAS, Ricardo W.; PEREIRA, Robson Costa. **Democracia e corrupção.** Brasília: Universidade de Brasília –UnB, Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares – CEANM, Núcleo de Estudos de Organizações Multilaterais e Negociações Internacionais – NEOMNI. v.6. n.29, 2007.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **O processo de agenda-setting na reforma da administração pública**. 2004. Tese de Doutorado. Tese de Doutorado. Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais-PPGCSo da Universidade Federal de São Carlos– UFSCar. (cap. 3 e 4) . Disponível em: https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/1393/TeseACNC.pdf?sequence=1&isAllowed=y> . Acesso em: 18 jan. 2017.

CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOBRE CORRUPÇÃO - CEPC. **Escândalos de corrupção.** Disponível em: <http://cepcorrupcao.com.br/?page_id=97&lang=pt>. Acesso em: 26 jan. 2017.

CORREIO BRAZILIENSE. **Retrospectiva 2015.** Disponível em: <http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2016/12/31/internas_polbraeco,562942/retrospectiva-2016-os-acontecimentos-que-foram-destaque-no-brasil.shtml>. Acesso em: 26 jan. 2017.

EMPRESA BRASILEIRA DE COMUNICAÇÃO – EBC. **Conheça as medidas do Pacote Anticorrupção lançado nesta quarta-feira por Dilma Rousseff.** Disponível em: <http://www.ebc.com.br/noticias/2015/03/conheca-medidas-do-pacote-anticorrupcao-lancado-nesta-quarta-feira-por-dilma>. Acesso em: 26 jan. 2017.

_____. **Relembre 15 fatos políticos que marcaram 2015.** Disponível em: <http://www.ebc.com.br/noticias/politica/2015/12/relembre-quinze-fatos-politicos-que-marcaram-2015>. Acesso em: 26 jan. 2017.

_____.**Retrospectiva 2014.** Disponível em: <http://www.ebc.com.br/noticias/2014/12/retrospectiva-15-momentos-para-se-recordar-em-2014>. Acesso em: 26 jan. 2017.

FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A.; GÓMEZ DE LA TORRE, Ignacio Berdugo. Corrupción y derecho penal: nuevos perfiles, nuevas respuestas. **Revista brasileira de ciências criminais**. Ano 17, Vol. 81, nov./dez. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

GOTTEMS, Leila Bernarda Donato et al. O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: aplicabilidades, contribuições e limites. **Saúde e Sociedade**, v. 22, n. 2, p. 511-520, 2013. Disponível em: http://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:NEWFie_eVZYJ:scholar.google.com/+%22paulo+calmon+&hl=pt-BR&as_sdt=0,5

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

IBOPE. **Índice de confiança social 2015.** Disponível em: <http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Documents/ics_brasil.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2017.

KINGDON, John W.; THURBER, James A. **Agendas, alternatives, and public policies**. Boston: Little, Brown, 1984.

MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro; OLIVEIRA, Vitor Eduardo Tavares de. O Brasil e o combate internacional à corrupção. **Revista de informação legislativa.** Brasília a. 46 n. 181 jan./mar. 2009. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/194901/000861763.pdf?sequence=3>. Acesso em: 26 jan. 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **10 medidas contra corrupção.** Disponível em: <www.dezmedidas.mpf.mp.br/>. Acesso em 14 nov. 2016.

NASCIMENTO, Luciano. **Câmara aprova texto de projeto com medidas de combate à corrupção.** Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-11/camara-aprova-texto-base-de-projeto-com-medidas-de-combate-corrupcao>. Acesso em: 26 jan. 2017.

O'DONNELL, Guilhermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova: revista de cultura e política.** São Paulo, n. 44. p. 27-54. 1998. Available from: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451998000200003&script=sci_arttext>. Acesso em: 13 jun. 2016.

O ESTADO DE SÃO PAULO. **Dilma lança pacote anticorrupção que já está no Congresso.** Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,dilma-lanca-pacote-anticorrupcao-que-ja-esta-no-congresso,1569332>. Acesso em: 26 jan. 2017.

POPE, Jeremy. **TI Source Book 2000. Confronting corruption: the elements of a national integrity system.** Londres: Transparency International, 2000. Disponível em: <http://archive.transparency.org/publications/sourcebook>. Acesso em: 15 set. 2015.

RICHTER, André. **Ministro do STF suspende tramitação do projeto de medidas contra corrupção.** Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-12/ministro-do-stf-suspende-tramitacao-do-projeto-de-medidas-contra-corrupcao>. Acesso em: 26 jan. 2017.

SCHILLING, Flávia. **Corrupção : ilegalidade intolerável? Comissões parlamentares de inquérito e a luta contra a corrupção no Brasil (1980-1992).** São Paulo: IBCCrim, 1999.

SILVA, Clayton Ferreira da et al. Dados abertos: uma estratégia para o aumento da transparência e modernização da gestão pública. **Revista do TCU**, Brasília: TCU, v. 131, p. 22-29, set./dez. 2014. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2683603.PDF>. Acesso em: 15 ago.2016.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF. **Liminar determina que PL sobre 10 medidas de combate à corrupção reinicie trâmite na Câmara.** Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=332000>. Acesso em: 26 jan. 2017.

TAYLOR, Mathew M. Corrupção no Brasil: jeitinho inocente ou ameaça à democracia? In: BIASON, Rita de Cássia. (Org.). **Temas de corrupção política.** São Paulo: Balão Editorial, 2012.

TRANSPARENCIA INTERNATIONAL. **Corruption perception index**. Disponível em: <http://www.transparency.org/research/cpi/overview>. Acesso em: 18 ago. 2016.

UOL. **Campanha "10 medidas contra corrupção" recebe 2 milhões de assinaturas .** Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/03/29/congresso-recebe-2-milhoes-de-assinaturas-por-medidas-contra-corrupcao.htm>. Acesso em: 26 jan. 2017.

ZANCANARO, Antonio Frederico. A corrupção político-administrativa no Brasil. **Akrópolis. Revista de Ciências Humanas da UNIPAR.** Disponível em: <http://revistas.unipar.br/?journal=akropolis&page=article&op=view&path%5B%5D=163>. Acesso em: 13 jun. 2016.