

POLÍTICAS PÚBLICAS ANTICORRUPÇÃO E FORMAÇÃO DA AGENDA: UMA ANÁLISE DA LEI ANTICORRUPÇÃO BRASILEIRA

ANNA CAROLINA DE OLIVEIRA AZEVEDO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA (UFV)

POLÍTICAS PÚBLICAS ANTICORRUPÇÃO E FORMAÇÃO DA AGENDA: UMA ANÁLISE DA LEI ANTICORRUPÇÃO BRASILEIRA

1 INTRODUÇÃO

O problema da corrupção é um velho conhecido no contexto social e político brasileiro. Movimentos históricos como o tenentismo, a oposição ao getulismo, a eleição presidencial de Jânio Quadros, a instalação da ditadura civil-militar em 1964 e o impeachment de Fernando Collor de Mello tiveram a crítica à corrupção como uma de suas pautas, se não a principal (FERNANDES, 2019). Entretanto, a década de 1990 marca o momento em que o tema ganhou centralidade na agenda internacional, num cenário globalizado, caracterizado pela intensificação das relações entre países, pela internacionalização das práticas comerciais, pela concentração de poder econômico das organizações empresariais e pelo neoliberalismo.

Com a redemocratização do Estado brasileiro, as promessas de redução das desigualdades históricas e promoção do bem-estar social foram renovadas, conforme ilustram os objetivos fundamentais descritos no artigo 3º da Constituição da República de 1988. Em que pesem os avanços verificados no país, especialmente via políticas sociais e de emprego e renda, a promessa constitucional permanece por se cumprir em grande medida, dificultada pelos efeitos da corrupção, sobretudo quanto a grupos fragilizados e marginalizados socialmente.

Avritzer (2016) destaca três instituições de controle que foram criadas a partir de 1988, ou cuja atuação foi redesenhada com a Constituição vigente, e que desempenham um relevante papel no enfrentamento da corrupção: o Tribunal de Contas da União (TCU), a Controladoria-Geral da União (CGU) e a Polícia Federal (PF). Especificamente sobre os órgãos de controle, enquanto o TCU representa o controle externo da Administração Pública, a CGU constitui um órgão de controle interno, ou seja, pertencente ao próprio Poder Executivo Federal. Conforme Gomide e Pires (2014), as instituições de controle governamental, atuando em seu papel de garantia da legalidade, compõem os arranjos institucionais estabelecidos para a entrega de políticas públicas.

Em 1º de agosto de 2013, foi publicada a Lei Federal nº 12.846, conhecida como Lei Anticorrupção (LAC), Lei da Empresa Limpa ou Lei da Proibição Empresarial¹. Essa legislação dispõe sobre a responsabilização de pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos contra a Administração Pública (BRASIL, 2013) e tem, como diretrizes, o combate ao aspecto econômico da corrupção, a atuação conjunta do Estado e do setor privado na prevenção, assim como o sancionamento administrativo e civil da pessoa jurídica envolvida em atos de fraude e corrupção contra a Administração Pública, elencados em seu artigo 5º.

A LAC introduziu novas “regras do jogo” no relacionamento entre Administração Pública e empresas e demais pessoas jurídicas, sendo interpretada como um vetor de mudanças institucionais no setor público brasileiro, que envolvem, especialmente, os órgãos de controle interno governamental, responsáveis pela sua aplicação primária (AZEVEDO, 2020). Como um instrumento de políticas públicas anticorrupção, a LAC incorporou-se ao repertório das ações governamentais que visam enfrentar o problema da corrupção, incrementando o conjunto daquilo que o Estado brasileiro “decidiu fazer” sobre esse problema, para utilizar a referência conceitual sobre política pública proposta por Thomas Dye (2014).

Nesse contexto, este artigo tem como foco teórico o ciclo de políticas públicas, notadamente a fase de formação da agenda, e o modelo de múltiplos fluxos. Por meio de revisão de literatura e análise documental e descritiva de contextos, atores e elaborações legislativas, o objetivo geral é investigar quais fatores influenciaram a abertura da janela de oportunidade para a publicação da Lei Anticorrupção e a estruturação dos mecanismos dela decorrentes.

Como objetivos específicos, tem-se: i) compreender o enfrentamento da corrupção à luz do repertório teórico de políticas públicas; ii) analisar a formação da agenda da Lei

Anticorrupção brasileira considerando seus múltiplos fluxos. Parte-se da premissa de que tanto fatores externos, como fatores internos, confluíram para a abertura da janela de oportunidade que resultou na publicação da lei e na sua incorporação como instrumento das políticas públicas anticorrupção.

A relevância do estudo centra-se em dedicar atenção analítica às políticas públicas anticorrupção no Brasil e a seus instrumentos. As políticas públicas anticorrupção são ações estatais protetivas das demais políticas públicas, já que voltadas a garantir que não haja desvios dos objetivos e recursos governamentais, que as políticas e programas sejam desenvolvidos com integridade e que eventuais práticas de lesão à Administração Pública sejam efetivamente identificadas e sancionadas. Pesquisando-se a base de periódicos da Capes, a partir da expressão “políticas públicas anticorrupção” contida no título de artigos, foram encontrados somente 7 resultados, abrangendo artigos produzidos no período de 2014 a 2022, o que é um indicativo de incipiência de pesquisas acadêmicas com foco nessa temática.

A LAC surgiu em um contexto político e social particular no Brasil e completou uma década de aprovação. Constitui um dos instrumentos mais recentes das políticas públicas anticorrupção e o entendimento da dinâmica de formação da agenda pode oferecer insights para futuras iniciativas de políticas públicas, especialmente aquelas voltadas para a temática do enfrentamento a práticas corruptas. Ao entender os fatores que impulsionaram e caracterizaram a inclusão dessa questão na agenda, pode-se extrair aprendizados sobre as dinâmicas de mobilização de atores políticos e especialistas, sobre as interfaces entre questões globais e nacionais e sobre a articulação entre o enquadramento de problemas, a construção de alternativas e as decisões. Conforme Capella (2006), discutir como os problemas são conceituados no processo de formulação de políticas e as maneiras pelas quais as alternativas são apresentadas e selecionadas são questões fundamentais para a compreensão da dinâmica da ação estatal, embora não exploradas suficientemente pela produção acadêmica no Brasil.

O artigo está dividido em cinco partes. Esta introdução consiste na primeira delas e, na segunda parte, é apresentado o referencial teórico sobre políticas públicas e formação da agenda, com ênfase no modelo de múltiplos fluxos. Na terceira seção, apresenta-se a metodologia do trabalho, seguida da seção de apresentação e discussão dos resultados da análise. Por fim, são apresentadas as conclusões.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Políticas públicas e formação da agenda

Muitas são as definições para as políticas públicas tratadas na literatura. Maria das Graças Rua (2009, p. 59) elenca as seguintes, tidas como clássicas:

Para David Easton (1953, p. 129), as políticas públicas são “[...] a alocação autorizada de valores para toda a sociedade [...]”; Abraham Kaplan e Harold Laswell (1979) afirmam que políticas públicas são programas que projetam “objetivos, valores e práticas”; Carl Friedrichh (1963), similarmente, entende que o conceito de políticas públicas implica em “objetivos ou propósitos”; Thomas Dye (1992) afirma que tais políticas são “[...] o que quer que os governos escolhem fazer ou não fazer [...]”, uma vez que, para ele, a não atuação dos governos também tem grande impacto sobre as sociedades.

Dentre os autores acima citados, Harold Lasswell foi pioneiro na ideia de modelar o processo político em termos de estágios, ponto de partida para o que viria a se constituir como o esquema do ciclo das políticas públicas. Em tal esquema, a política pública é vista como um ciclo deliberativo, formado por várias etapas – definição de agenda, identificação de

alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação – e que constitui um processo dinâmico e de aprendizado (SOUZA, 2006). Embora o ciclo de políticas públicas não corresponda necessariamente à realidade praticada, do que deriva um dos focos de crítica a esse esquema, ele constitui um poderoso instrumento analítico para que se possa entender e representar os processos decisórios envolvidos (LOTTA, 2019).

O ciclo de políticas públicas enfatiza a definição de agenda (*agenda setting*), representando-a como o momento inicial do ciclo, pré-decisório, cuja análise está voltada para perguntas do seguinte tipo: por que algumas questões entram na agenda política enquanto outras são ignoradas? Como os governos definem suas agendas? Para Souza (2006), existem três tipos de respostas para perguntas como essas. O primeiro tipo de respostas focaliza os problemas: os problemas entram na agenda quando se assume que algo deve ser feito sobre eles. Assim, o reconhecimento e a definição dos problemas afetam os resultados da agenda.

O segundo tipo de respostas focaliza a política propriamente dita, ou seja, como se constrói a consciência coletiva sobre a necessidade de se enfrentar um dado problema. Essa construção se daria via processo eleitoral, via mudanças nos partidos que governam ou via mudanças nas ideologias (ou na forma de ver o mundo), aliados à força ou à fraqueza dos grupos de interesse. De acordo com essa visão, a construção de uma consciência coletiva sobre determinado problema é fator poderoso e determinante na definição da agenda.

O terceiro tipo de respostas focaliza os participantes, que são classificados como visíveis – a exemplo de políticos, mídia, partidos, grupos de pressão – e invisíveis, tais como acadêmicos e burocracia. Nessa perspectiva, os participantes visíveis definem a agenda e os invisíveis, as alternativas.

Joan Subirats (2006) também coloca em relevo a definição do problema e como certos temas adentram à agenda pública, argumentado que a definição de um problema não é um processo objetivo, mas uma construção analítica influenciada por diversos fatores subjetivos, políticos e organizacionais. A percepção de uma mesma realidade pode variar entre diferentes atores e analistas, influenciando a própria definição do problema. Nesse sentido, os problemas são considerados "artificiais", tendo em vista que sua existência e resolução dependem de uma decisão voluntária de indivíduos ou grupos que os definem. Eles não possuem vida própria fora dessa definição e, para Subirats (2006), essa artificialidade confere grande dinamismo aos problemas, que traduzem oportunidades de melhoria por meio da ação dos governos.

Para Deborah Stone (2012), a definição de problemas é uma representação estratégica de situações: é uma representação porque toda descrição de uma situação prioriza um determinado ponto de vista dentre vários outros possíveis; e é estratégica porque a descrição é escolhida para promover ações numa direção intencionada. Associada a essa ideia, tem-se que uma intervenção traz sempre embutida uma explicação sobre o problema, suas causas e as soluções viáveis, numa cadeia de causalidade entre esses elementos da política pública.

Há uma distinção importante entre "problemas" e "temas" ou "questões" (*issues*) que alcançam relevância suficiente para serem considerados "problemas públicos" e integrarem a agenda estatal. A entrada de um tema na agenda pública geralmente envolve uma "batalha pela definição do problema" entre diversos atores e, dentre os fatores que influenciam um tema a se tornar um problema público, Subirats (2006) destaca os seguintes: 1) crise ou potencial de agravamento futuro; 2) características peculiares ou significativas; 3) forte carga emocional e atenção midiática; 4) escala crescente do problema; 5) questões de legitimidade ou poder, que afetam o núcleo sensível do poder público; 6) tendências ou valores que estão na "moda".

Esses fatores são importantes, mas, sozinhos, não fazem com que um tema adentre a agenda pública; para isso, é preciso a intervenção daqueles que têm influência para tal (*agenda setters*), a exemplo de grupos organizados que representam interesses sociais, partidos políticos, setores influentes do aparato burocrático, formadores de opinião. O número de pessoas afetadas, a agregação de seus interesses e seu nível de organização também desempenham um papel

crucial na formação da agenda. A abordagem de Subirats (2006) ajuda a compreender que a agenda reflete a percepção dos poderes públicos sobre "o que se deve resolver" em um dado momento. Nesse contexto, a entrada e a permanência de um tema na agenda são processos distintos, influenciados por fatores como crises e escândalos, que podem deslocar, expandir ou transformar a agenda.

É preciso considerar, ainda, que, no campo das políticas públicas, não existe somente uma agenda (no singular), mas agendas (no plural) de diferentes tipos ou níveis: a agenda sistêmica e a agenda governamental (COBB, ELDER, 1971), a agenda decisória (KINGDON, 2003) e a agenda simbólica (CHARQUÉS-BONAFONT ET AL., 2015). A agenda sistêmica é a que possui o nível mais geral, sendo composta pelo conjunto das preocupações que a sociedade possui e que entende ser objeto de ações dos governos. A agenda governamental tem amplitude menor do que a agenda sistêmica, correspondendo às questões relevantes para os decisores nos governos, que concentram a atenção destes num determinado momento. Já a agenda decisória são as questões “prontas para decisão” (CAPELLA, BRASIL, 2022).

Para Charqués-Bonafont e outros autores (2015), enquanto a agenda decisória congrega questões que já foram amadurecidas em alguma medida e que envolvem custos de decisão por parte dos atores envolvidos, a agenda simbólica diz respeito a temas em estágio inicial de definição, a propostas que não enfrentam o debate em comissões, por exemplo, e não instauram negociações entre os Poderes.

2.2 O modelo de múltiplos fluxos

Desenvolvido por Kingdon (2003), o modelo de múltiplos fluxos auxilia na investigação e na pesquisa sobre políticas públicas, especialmente quanto aos estágios pré-decisórios da formulação de políticas, permitindo lidar com condições de ambiguidade e incerteza. Como pressuposto teórico do modelo, tem-se a compreensão do governo como uma “anarquia organizada”, tal qual aventado por Cohen e Olsen na análise de organizações mediante o modelo da “lata do lixo” (*garbage can*). Nessa perspectiva, a oportunidade de se chegar a uma decisão pode ser vista como uma lata de lixo na qual vários tipos de problemas e soluções são depositados à medida em que são gerados pelos atores políticos e sociais, coexistindo nesse espaço e potencialmente transformando-se numa decisão quando há a interação convergente de problemas, soluções, participantes e escolhas (PUGH, HICHSON, 2004).

Para Kingdon (2003), três fluxos decisórios seguem seus cursos de forma relativamente independente na formação de políticas: o fluxo de problemas, o fluxo de soluções e o fluxo político. No primeiro fluxo do modelo (fluxo de problemas), tem-se a transformação de questões em problemas ao chamarem a atenção dos atores do processo decisório para a necessidade de ação. A atenção é obtida por meio de três mecanismos básicos: indicadores; eventos, crises e símbolos (a exemplo de desastres, escândalos, casos emblemáticos); e feedback sobre ações governamentais em curso.

No segundo fluxo, ideias de soluções geralmente elaboradas em comunidades de políticas (*policy communities*) passam a ser consideradas adequadas, da forma originária ou por meio de adaptações, ou são descartadas. De acordo com Capella (2006), as comunidades de políticas são compostas 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 area*) e, a partir dessas preocupações, geram e difundem propostas e alternativas. As soluções costumam ser adequadas à medida em que demonstram viabilidade técnica, custos toleráveis e aceitação ou receptividade pelo público e pelos formuladores de políticas.

Por sua vez, no fluxo político propriamente dito, três elementos influenciam a agenda governamental: o “clima” ou “humor” nacional (que são o solo fértil para que determinadas

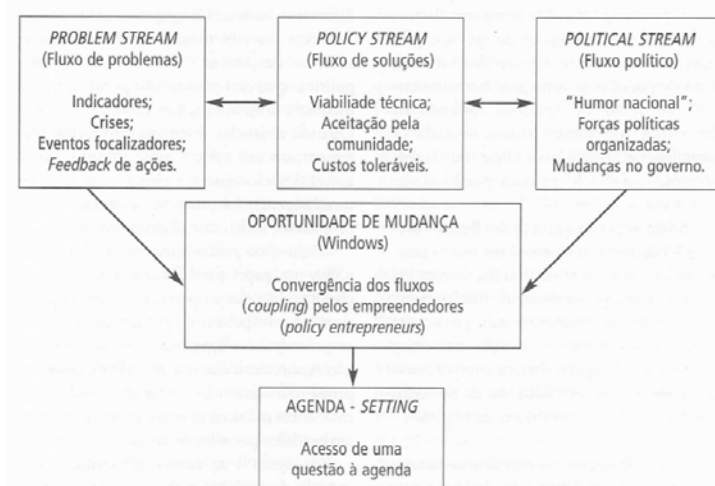
ideias germinem em detrimento de outras); os apoios políticos e grupos de pressão (coalizões ou conflitos na arena em torno da política); e as mudanças no governo (dinâmicas relativas às pessoas e lideranças, estratégias, alterações na gestão, competências institucionais). Dentre esses elementos, Kingdon (2003) destaca as mudanças no “humor” nacional e as mudanças no governo como os principais vetores de transformações na agenda governamental.

Em momentos críticos, esses três fluxos convergem e então abre-se a janela de oportunidade por meio da qual são produzidas mudanças na agenda. Conforme Capella (2006, p. 30), nesses casos “um problema é reconhecido, uma solução está disponível e as condições políticas tornam o momento propício para a mudança, permitindo a convergência entre os três fluxos e possibilitando que questões ascendam à agenda”.

Além da abertura da janela, Kingdon (2003) destaca a atuação de empreendedores de políticas como elemento fundamental para o acesso à agenda, consistindo em indivíduos especialistas em uma determinada questão ou que desfrutem de uma posição de autoridade dentro do processo decisório, características que conferem legitimidade e receptividade às ideias e propostas defendidas.

A Figura 1 sintetiza o modelo dos múltiplos fluxos:

Figura 1 – O modelo de múltiplos fluxos de Kingdon



Fonte: Capella (2006).

Para o estudo da formação das agendas decisórias no contexto brasileiro, Capella, Brasil e Sudano (2015) elencam seis elementos importantes de serem considerados, inclusive como forma de adaptar os modelos de análise produzidos por pesquisadores de outros países à realidade nacional. Esses elementos são: o papel do Presidente da República e seus discursos; a relação entre o Poder Executivo e o Legislativo; os projetos de leis que são aprovados e rejeitados; as políticas de orçamento; a relação entre a agenda midiática e a pública; a importância das instituições participativas.

2.3 Instrumentos de políticas públicas e a Lei Anticorrupção

A política pública é composta por uma série de meios pelos quais o Estado age, exerce o seu poder, limita condutas, produz e distribui resultados. Esses meios compõem os instrumentos das políticas, termo utilizado para abranger as técnicas disponíveis aos governos para realizar seus objetivos de políticas (HOWLETT, 1991). Howlett (1991) argumenta que diferentes tipos de instrumentos de políticas públicas estão presentes em todas as fases do

processo político, sendo objeto de deliberação por parte dos atores envolvidos. As leis e normas fazem parte desse ferramental e tem como finalidade e característica principal homologarem o fazer governamental em relação a um determinado problema que adentrou na agenda decisória.

Lascoumes e Le Gales (2007, p. 4) definem os instrumentos de políticas como instituições, dispositivos que são ao mesmo tempo técnicos e sociais e que organizam relações específicas entre o Estado e seus destinatários, de acordo com as representações e significados que carrega: “é um tipo particular de instituição, um dispositivo técnico com o propósito genérico de carregar um conceito concreto da relação política/sociedade, sustentada por um conceito de regulação”. Assim, os instrumentos têm sua própria influência nos itinerários das políticas públicas.

Embora as políticas públicas possam ser desenvolvidas mediante instrumentos de outro tipo, o manejo legislativo é comum e ressalta os parlamentares como atores influentes e visibilizados no processo de formação da agenda, dispondo de recursos, como autoridade legal, para a produção de leis essenciais a grande parte das mudanças pretendidas (CAPELLA, BRASIL, SUDANO, 2015). A tramitação e a aprovação de uma legislação é um indicador das prioridades governamentais, uma vez que o conjunto de ações do processo legislativo – desde a proposição do projeto de lei, passando pelo debate no plenário e por vezes em comissões específicas, até a votação e aprovação – é capaz de refletir o empenho dos legisladores em relação a determinadas questões (CAPELLA, BRASIL, SUDANO, 2015). Também visibiliza a atuação de outro ator visível e fundamental: o(a) presidente da República, que possui poderes de propor, sancionar ou vetar normas, por exemplo, incidindo na agenda.

A LAC tem como foco regular a conduta das pessoas jurídicas em relacionamento com a Administração Pública, por meio da previsão de sanções em caso de atos lesivos. Esses atos lesivos representam, em síntese, atos de corrupção em sentido estrito (art. 5º, I), atos de instrumentalização da corrupção (art. 5º, II e III), atos de fraude a licitações e contratos públicos (art. 5º, IV) e atos de obstrução ao controle do Poder Público (art. 5º, V) (AZEVEDO, 2020).

3 METODOLOGIA

A pesquisa realizada é qualitativa, de cunho bibliográfico e documental, possuindo natureza descritiva, a fim de descrever o fenômeno estudado por meio de técnicas padronizadas de coleta e análise de dados (GIL, 1996). Os dados foram coletados por meio de documentos legislativos, estudos, relatórios parlamentares, discursos presidenciais e notícias da mídia, considerando fontes abertas e disponíveis no momento da coleta. O quadro a seguir sistematiza as principais fontes de dados, selecionadas a partir da pertinência temática e da sua referência no processo legislativo da LAC:

Quadro 1 – Principais fontes de dados da pesquisa

Documentos consultados
<ul style="list-style-type: none">▪ Convenções internacionais da OCDE, da OEA e da ONU e respectivos decretos ratificadores pelo Brasil▪ Estudo da Fundação Getúlio Vargas de 2009 (Responsabilização por ilícitos praticados no âmbito de pessoas jurídicas – uma contribuição para o debate público brasileiro)▪ Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 00011/2009-CGU/MJ/AGU, a qual encaminhou o anteprojeto de lei ao Presidente da República▪ Projeto de Lei (PL) nº 6.826/2010, de iniciativa do Presidente da República▪ Documentos da tramitação legislativa do PL▪ Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante reunião com governadores e prefeitos de capitais, em 24/06/2013▪ Lei nº 12.846/2013

Fonte: elaboração própria.

Foram analisados os contextos, atores e processos de elaboração da Lei Anticorrupção, de forma a investigar como se deu a abertura da janela de oportunidade para a criação de políticas governamentais para responsabilização de pessoas jurídicas por atos de corrupção no Brasil. Utilizou-se a técnica de análise de conteúdo (BARDIN, 2009), considerando categorias e elementos extraídos do modelo de múltiplos fluxos de Kingdon (2003), abaixo representados:

Quadro 2 – Categorias e elementos de análise

Categorias	Elementos de análise
Fluxo dos problemas	Indicadores; Eventos, crises e símbolos; Feedback sobre ações governamentais
Fluxo das soluções	Viabilidade técnica; Custos toleráveis; Aceitação ou receptividade pelo público e pelos formuladores de políticas
Fluxo das políticas	Humor nacional; Apoios políticos e grupos de pressão; Mudanças no governo
Atores	Atuações visíveis, atuações invisíveis
Janela de oportunidade	Empreendedores de políticas que trabalham para a convergência dos fluxos

Fonte: elaboração própria.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 O fluxo de problemas

Escândalos de corrupção frequentam o noticiário brasileiro há bastante tempo. Embora nem sempre a abordagem dos casos ultrapasse a espetacularização e favoreça a discussão democrática do problema, suas causas e formas de enfrentamento, a abordagem midiática influencia o imaginário social e a opinião pública. Tendo em vista a recapitulação feita por Fernandes (2019) sobre escândalos de corrupção desde a ditadura, pode-se destacar os seguintes casos que receberam intensa cobertura midiática de 1988 em diante: a CPI da Corrupção em 1988, o Escândalo de Mombaça em 1989, o Esquema PC Farias em 1992, o Escândalo dos Anões do Orçamento em 1996, a CPI do Banestado, a Operação Anaconda e a Operação Praga do Egito em 2003, o Escândalo dos Correios, o Mensalão e o Escândalo do IRB em 2005, o Esquema de desvio de verbas no BNDES em 2008, a Operação Sexta Feira 13 em 2009 e a Operação Mãos Limpas em 2010.

Nesse contexto, tanto pela incidência real do problema, como pelos efeitos da divulgação midiática, a corrupção era percebida como um dos maiores problemas pela população brasileira. Analisando-se o Índice de Percepção da Corrupção (IPC) da Transparência Internacional (2025), que é um indicador divulgado anualmente desde 1995 e amplamente utilizado, verifica-se que a posição do Brasil variava no período anterior a 2013 e que a melhor posição correspondeu ao 69º lugar no ranking de 180 países avaliados. Em 2013, dados do Barômetro Global da Corrupção indicavam que 70% dos entrevistados brasileiros consideravam a corrupção no setor público um problema gravíssimo (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2013). Outro indicador mobilizado no contexto antecedente à LAC estimava que o custo médio da corrupção no Brasil estava entre 1,38% e 2,3% do Produto Interno Bruto (FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2011).

Dessa forma, o cenário pré-2013 era marcado por uma percepção consistentemente alta da corrupção, a exemplo do IPC, pela divulgação de escândalos que abalavam a confiança pública e por estudos que quantificavam o dano econômico, criando um ambiente propício para que a corrupção se apresentasse como um problema persistente na agenda pública diante da sensação de insuficiência dos esforços governamentais para lidar com a questão.

Nessa ocasião, o Brasil já havia ratificado três convenções internacionais sobre o tema da corrupção: a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 1996, firmada no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA)ⁱⁱ; a Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), de 1997ⁱⁱⁱ; e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, de 2003, também conhecida como Convenção de Mérida ou pela sigla UNCAC (*United Nations Convention Against Corruption*)^{iv}. A assinatura desses tratados internacionais sinalizava a entrada do tema, em alguma medida, nas agendas governamental e decisória brasileira.

Das três convenções, a da OCDE e a UNCAC contêm disposições mais diretas sobre o compromisso do Estado-parte de prevenir, coibir e sancionar práticas de corrupção cometidas por pessoas jurídicas, por meio de sanções criminais ou de outra natureza. Entre elas, a UNCAC é a que possui a maior abrangência temática e de Estados signatários, representando, na visão de Dematté (2015), o ápice normativo do combate internacional à corrupção. A UNCAC considera a vinculação da corrupção com o crime organizado e a corrupção econômica, abordando, de forma expressa, a corrupção no setor privado e a lavagem de dinheiro, sobre as quais estabelece medidas preventivas – a exemplo do aprimoramento de normas contábeis e de auditoria – e determina aos Estados Partes adotarem medidas de responsabilização das pessoas jurídicas por participação em atos de corrupção, por meio de sanções civis, administrativas ou penais eficazes, proporcionais e dissuasivas em caso do não cumprimento das normas vigentes, incluídas sanções monetárias.

Uma vez ratificadas, as Convenções da OEA, da OCDE e das Nações Unidas criaram pressões ao Estado brasileiro para estabelecer políticas e mecanismos que efetivassem as suas disposições. Antes da aprovação da Lei Anticorrupção, o Brasil havia passado por três avaliações referentes à implementação da Convenção da OEA, realizadas em 2003, 2008 e 2011, e por duas avaliações relativas à implementação da Convenção da OCDE, datadas de 2007 e 2009 (MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2016). Vale destacar que a segunda avaliação referente à Convenção da OCDE indicou que o país não havia estabelecido “a responsabilidade criminal e administrativa para pessoas jurídicas contra o delito de suborno estrangeiro”, o que levou os examinadores a concluírem pela mora do governo brasileiro quanto ao atendimento do Artigo 2 da Convenção e a recomendarem a adoção de legislação para responsabilização de pessoas jurídicas, com o estabelecimento de sanções efetivas, “o mais rapidamente possível” (OCDE, 2007, p. 64).

Assim, em que pese a ratificação das convenções internacionais pelo Brasil indicarem uma entrada do tema “corrupção” na agenda decisória nacional, uma parcela do problema permanecia sem tratamento governamental, correspondente ao enquadramento da corrupção sob o aspecto econômico, reconhecendo-se a atuação ilegítima de empresas e outros entes jurídicos como praticantes de corrupção. Faltava, assim, reinterpretar o problema da corrupção de modo a incluir o setor privado como parte da questão e, considerando esse pressuposto causal, instrumentalizar a regulação de condutas e sanções administrativas e civis às pessoas jurídicas que cometessem atos lesivos à Administração Pública.

4.2 O fluxo de soluções

Tradicionalmente, as políticas anticorrupção do Estado brasileiro direcionaram-se à figura do agente público (DALLARI, 2014), sem desvelar, de forma contundente, o papel dos agentes privados na relação corrupta e os possíveis mecanismos institucionais capazes de aumentar os custos da corrupção e a incerteza quanto aos seus benefícios para o setor privado. Com as convenções internacionais abordadas, houve uma difusão de práticas e políticas

anticorrupção constantes de um repertório internacional sobre o assunto, que partem do diagnóstico de que a corrupção prejudica o mercado e a democracia e demanda uma atuação articulada e cooperativa entre os Estados, de forma a regular condutas de agentes públicos e dos agentes econômicos privados. Nesse quadro, emerge um movimento de padronização internacional de políticas anticorrupção e o *Foreign Corrupt Practices Act*^v (FCPA) dos Estados Unidos projeta-se como uma referência para o desenho das legislações.

No Brasil, a identificação do alcance limitado das políticas criminais e de responsabilização individual em relação às práticas de corrupção pela comunidade de juristas e especialistas sobre controle governamental fez com que propostas voltadas a adotar padrões de responsabilização da própria pessoa jurídica ganhassem destaque, paralelamente ao modelo de responsabilização individual. A principal proposta nesse sentido foi o estudo desenvolvido por especialistas vinculados à Fundação Getúlio Vargas (FGV), em 2009, denominado “Responsabilização por ilícitos praticados no âmbito de pessoas jurídicas – uma contribuição para o debate público brasileiro”. Esse estudo foi a linha mestra para o projeto da LAC, conforme reconhecido no relatório final do PL nº 6.826/2010, apresentado pelo Deputado Carlos Zarattini, do Partido dos Trabalhadores do estado de São Paulo (BRASIL, 2012).

Dentre as conclusões apresentadas pelo estudo da FGV, destacam-se o reconhecimento de que os mecanismos de imputação individual apresentam um déficit significativo de prevenção dos ilícitos praticados no âmbito das empresas e organizações privadas, bem como as dificuldades na aplicação da responsabilidade penal às pessoas jurídicas no ordenamento brasileiro decorrentes da atual limitação constitucional da incidência desse instituto aos ilícitos contra a ordem econômica e financeira e contra o meio ambiente, e das resistências apresentadas pelas políticas criminais e pela jurisprudência dos tribunais superiores (MACHADO, 2009). Como possibilidades de regulação, a pesquisa indicou alternativas à responsabilidade criminal, com destaque para a responsabilidade na esfera administrativa.

Com base nesse estudo, o Ministro da CGU, o Ministro da Justiça e o Advogado-Geral da União submeteram, em outubro de 2009, uma proposta conjunta de anteprojeto de lei ao Presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva, mediante a EMI Nº 00011 2009 – CGU/MJ/AGU (BRASIL, 2009). A proposição conjunta sinaliza um consenso entre as burocracias desses órgãos quanto à pauta e as alternativas. A viabilidade técnica da solução, via responsabilização administrativa, foi reforçada pelo êxito percebido na inclusão desse tipo de instrumento nas políticas do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência já vigentes. Na exposição de motivos da EMI n. 00011 2009 – CGU/MJ/AGU, os referidos órgãos indicavam que “[...] os bons resultados apresentados por esse Sistema [instituído pela Lei n. 8.884/94] informam a redação de dispositivos da presente proposta legislativa” (BRASIL, 2009).

Em 2010, iniciativa do Presidente da República resultou no Projeto de Lei (PL) nº 6.826/2010, apresentado à Câmara dos Deputados em 18 de fevereiro daquele ano. Na Câmara, foi prevista a apreciação do PL por quatro Comissões distintas – Trabalho, Administração e Serviço Público; Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio; Finanças e Tributação; e Constituição e Justiça e de Cidadania – tendo sido constituída uma comissão especial para tratar da matéria (BRASIL, 2012).

Da análise da documentação relativa à tramitação do Projeto de Lei nº 6.826, verificou-se que o processo legislativo contou com a realização de quatro audiências públicas: duas realizadas na Câmara dos Deputados, uma na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e uma na Assembleia Legislativa do Estado do Paraná (BRASIL, 2012). O público convidado a participar das audiências abrangeu representantes de órgãos administrativos e judiciais de controle, de institutos de compliance empresarial, de institutos de responsabilidade social empresarial, de escritórios de advocacia, bem como acadêmicos e especialistas na temática, conforme Quadro 3. Essa foi a comunidade envolvida diretamente nas discussões sobre as soluções propostas.

Quadro 3 – Audiências públicas do PL nº 6.826

Data da Audiência	Local	Participantes convidados
27/10/2011	Câmara dos Deputados, em Brasília-DF	Jorge Hage Sobrinho, Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União – CGU Bruno Maeda, Coordenador do Comitê Anticorrupção e compliance do Instituto Brasileiro de Direito Empresarial – Ibrademp Jorge Abrahão, Presidente do Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social Marcelo Ortolan, Mestrando em Direito Público Luiz Navarro, Secretário-Executivo da CGU
09/11/2011	Câmara dos Deputados, em Brasília-DF	Eduardo Ricardo, Diretor da PATRI Políticas Públicas e Relações Institucionais e Comerciais Leonardo Machado, Advogado da Machado Meyer Advogados Vânia Vieira, Diretora de Prevenção da Corrupção da CGU
17/11/2011	Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, em São Paulo-SP	Cláudia Borelli, Advogada da Tozzini Freire Advogados Caio Magri, Gerente de Políticas Públicas do Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social Fábio Roston Gatti, Delegado Estadual da União dos Advogados Públicos Federais do Brasil Guilherme de Salles Gonçalves, Especialista em Direito Público e Eleitoral
01/12/2011	Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, em Curitiba-PR	Romeu Felipe Bacelar Filho, Professor Titular da Universidade Federal do Paraná – UFPR Cesar Augusto Guimarães Pereira, Doutor pela PUC-SP Emerson Gabardo, Professor de Direito Administrativo da UFPR e da PUC-PR Sérgio Fernando Moro, Juiz Federal Luiz Fernando Delazari, Advogado

Fonte: elaboração própria a partir de Brasil (2012, p. 67-68).

Há, ainda, o registro de uma reunião não prevista inicialmente, realizada em 28/03/2012, em Audiência Pública, com a participação de representantes da Confederação Nacional da Indústria e da Confederação Nacional do Comércio, sem individualizar, entretanto, os convidados (BRASIL, 2012, p. 104). Os atores que tiveram maior frequência de participação nas audiências foram a CGU e o Instituto Ethos, mostrando-se, assim, atores relevantes e reconhecidos como especialistas na temática, seja numa atuação visível (a exemplo do Ministro da CGU, componente do alto escalão do governo), seja na atuação menos visível de burocratas e assessores. No caso da CGU, representante da burocracia de controle interno federal, sua participação na construção das soluções que viriam a resultar na Lei Anticorrupção foi ativa desde a proposição inicial do instrumento da LAC, indicando uma dimensão estratégica e intencional da atuação dos dirigentes e da burocracia do órgão.

No período de tramitação do PL, a CGU promoveu a Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (Consocial), em 2012, com o objetivo de formular diretrizes e elaborar políticas em conjunto com a sociedade civil. A Consocial contou com 1,2 mil delegados na etapa nacional e foi precedida por rodadas locais e regionais que mobilizaram mais de 150 mil cidadãos; como resultado, foi elaborado um relatório final com oitenta propostas direcionadas aos diversos Poderes e esferas de governo, incluindo proposições para o financiamento público de campanhas políticas, o fortalecimento do sistema de controle interno, o incremento da prevenção e da repressão à corrupção e, de forma específica, a previsão da “responsabilidade das pessoas jurídicas” mediante o estabelecimento de “um núcleo mínimo de regras claras e objetivas de comportamento e penalidades para as empresas” e a “aprovação do PL [Projeto de Lei] nº 6.826/2010” (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2012, p. 42).

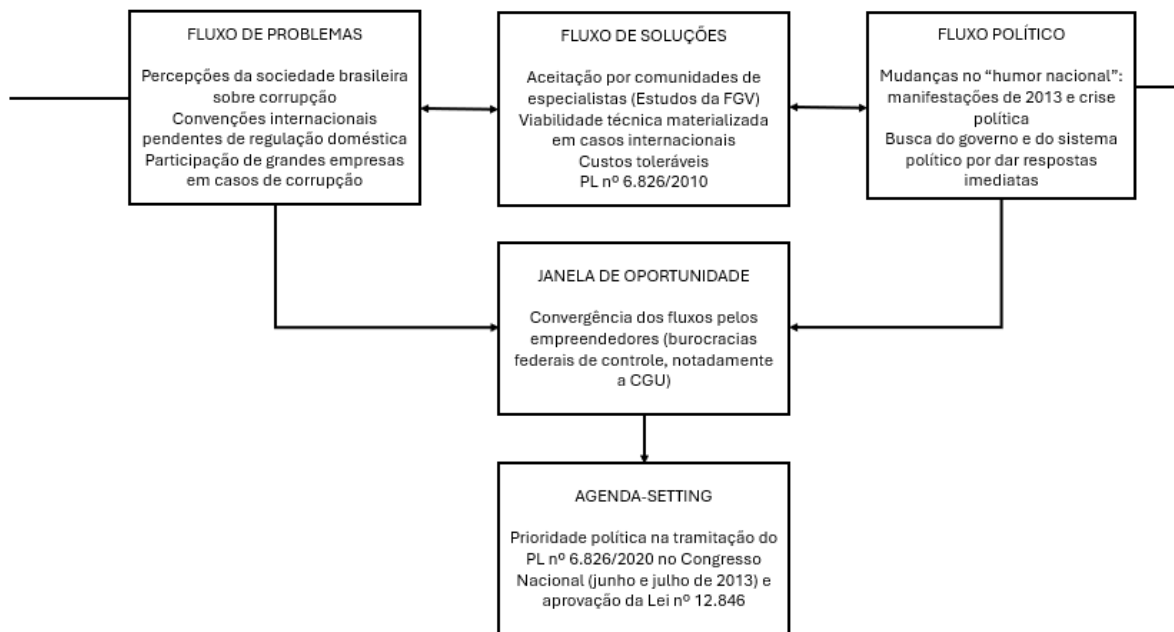
O cenário de mal-estar da democracia brasileira mudou o “humor” nacional e ganhou as manchetes dos jornais, revistas, portais da internet e as redes sociais, desafiando os poderes públicos a darem respostas imediatas, o que levou a então presidente Dilma Rousseff (2013) a anunciar um conjunto de “pactos” pela responsabilidade fiscal, pela reforma política e combate à corrupção, pela saúde, pelo transporte público e pela educação. Esse contexto abriu uma janela de oportunidade para os instrumentos anticorrupção previstos no PL nº 6.826, que tramitava na Câmara dos Deputados desde 2010, e foi encaminhado ao Senado em meados de junho de 2013, no calor das manifestações populares, tendo sido rapidamente aprovado.

O PL nº 6.826 teve sua redação final aprovada pela Câmara dos Deputados em 11/06/2013, sendo remetido ao Senado Federal em 19/06/2013, vale dizer, já em curso os protestos populares que marcaram o mês de junho de 2013. No Senado Federal, recebeu a denominação de Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 39, de 2013, entrando na pauta da sessão de 04/07/2013, em regime de urgência, e sendo aprovado sem alterações e remetido à sanção presidencial (BRASIL, 2013a).

Liderando a formulação de soluções nessa agenda, tem-se a CGU, órgão de controle interno federal que assumiu protagonismo anticorrupção a partir do primeiro governo Lula, incluindo a coordenação doméstica das convenções sobre a matéria das quais o Brasil é signatário. Participando desde a proposição ao presidente, em 2009, e durante o processo legislativo e de abertura da janela de oportunidade, em 2013, o alto escalão e a burocracia da CGU podem ser compreendidos como empreendedores da LAC.

Com base nos resultados e discussões, a aplicação do modelo dos múltiplos fluxos ao caso da Lei Anticorrupção está ilustrada na Figura 2:

Figura 2 – Modelo de múltiplos fluxos aplicado à Lei Anticorrupção brasileira



Fonte: dados da pesquisa. Elaboração própria.

Como se vê, a aplicação do modelo mostrou-se coerente ao objeto do estudo, permitindo identificar as dinâmicas e a convergência dos fluxos de problemas, de soluções e político, bem

como atores que favoreceram a abertura da janela política que resultou na aprovação da Lei Anticorrupção.

5 CONCLUSÃO

O fenômeno da corrupção é multifacetado, articulando dimensões econômicas, institucionais, culturais e políticas. Enfrentar o problema é uma tarefa contínua dos governos, reconhecida e demandada pela sociedade nesses termos, e, para tanto, políticas são estabelecidas e devem ser aprimoradas ao longo do tempo. A Lei nº 12.846 é um instrumento das políticas públicas anticorrupção, cuja formação da agenda foi analisada neste artigo, por meio da compreensão dos seus fluxos de problemas, soluções e decisões políticas que, uma vez convergindo, criaram a janela de oportunidade para que esse instrumento fosse criado em 2013 e passasse a compor o repertório das políticas anticorrupção.

A aprovação da Lei Anticorrupção inseriu-se num contexto internacional de crescimento de demandas regulatórias voltadas às pessoas jurídicas, de que são exemplos convenções firmadas pelo Brasil em matéria de combate à corrupção e ao suborno transnacional nos âmbitos da OCDE, da OEA e da ONU. Nacionalmente, articulou-se com uma maior reação da opinião pública quanto à atuação de agentes coletivos privados, sobretudo empresas, em práticas de corrupção, cuja repercussão por meio de escândalos e denúncias envolvendo as relações entre grandes empresas, partidos políticos, agentes públicos, dentre outros, expôs a dimensão do problema da corrupção e as fragilidades postas à democracia brasileira.

A formação da agenda da Lei Anticorrupção incluiu atores visíveis e invisíveis, notadamente parlamentares, presidentes, ministros, burocracias de órgãos de controle e defesa do Estado, comunidade de especialistas vinculadas principalmente ao Direito e institutos empresariais. Também foi influenciada pelos atores midiáticos, tanto no que se refere à cobertura de casos de corrupção envolvendo grandes empresas e fraudes contra o Poder Público, como em relação aos protestos populares de junho de 2013 e as pressões exercidas sobre o sistema político acerca do problema.

A aplicação do modelo de múltiplos fluxos mostrou-se coerente ao objeto deste estudo e contribui para expandir o repertório de pesquisas considerando essa perspectiva teórica, especialmente voltadas às políticas públicas anticorrupção e seus instrumentos, cuja produção acadêmica é ainda incipiente e, por vezes, limitada a análises normativas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

AZEVEDO, Anna Carolina de Oliveira. **A institucionalização da Lei Anticorrupção: um olhar a partir da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2020.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa, Portugal: Edições 70, LDA, 2009.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório Final do Projeto de Lei n.º 6.826-A, de 2010, de iniciativa do Poder Executivo**. Datado de 13 de junho de 2012. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1084183&filename=Avulso+-PL+6826/2010. Acesso em 20 de junho de 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 05 jan. 1988. p. 1, anexo.

BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2 de agosto de 2013. Seção 1, p. 1-3.

BRASIL. Senado Federal. **Parecer nº 649 referente ao Projeto de Lei da Câmara nº 39**. 05 de julho de 2013a. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4003724&ts=1630411033410&disposition=inline>. Acesso em 19 de jun. de 2025.

BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. **Convenção da OEA – Mecanismo de Avaliação**. 09 jun. 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/articulacao-internacional-1/convencao-da-oea/mecanismo-de-avaliacao/avaliacao-do-brasil>. Acesso em 17 jun. 2025.

BRASIL. Subchefia de Assuntos Parlamentares. **Exposição Interministerial nº 00011 2009 – CGU/MJ/AGU**. 23 de outubro de 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/projetos/EXPMOTIV/EMI/2010/11%20-%20CGU%20MJ%20AGU.htm. Acesso em 17 jun. 2025.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. **BIB**, São Paulo, nº 61, 1º semestre de 2006, pp. 25-52.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. Prioridades em políticas públicas: Mensagens ao Congresso Nacional na agenda governamental 1991/2020. *Rev. Sociol. Polit.*, v. 30, e017, 2022, p. 1-19.

CAPELLA, A. C. N.; BRASIL, F. G.; SUDANO, A. C. G. P. O estudo da agenda governamental: reflexões metodológicas e indicativos para pesquisas. In: **Encontro Anual da ANPOCS**, 39, 2015, Caxambu. Anais Eletrônicos.

CHARQUÉS-BONAFONT, L., PALAU, A. M. & BAUMGARTNER, F. R. (2015). **Agenda dynamics in Spain**. Hampshire: Palgrave Macmillan.

COBB, R.; ELDER, C. (1971) The politics of agenda-building: an alternative perspective for modern democratic theory. **Journal of Politics**, 33(4), pp. 892-915.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Relatório final da 1ª Consocial**. Brasília: CGU, 2012.

DALLARI, Dalmo Punição para o corruptor. **Jornal do Brasil**. Rio de Janeiro. 20 mar. 2014. Disponível em: <https://www.jb.com.br/dalmo-dallari/noticias/2014/03/19/punicao-para-o-corruptor.html>. Acesso em 20 jun. 2025.

DEMATTE, Flávio Rezende. **Responsabilização de pessoas jurídicas por corrupção: a Lei nº 12.846/2013 segundo o Direito de Intervenção**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: Heidemann, Francisco G.; Salm, José Francisco (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 3ª ed., 2014, p. 109-139.

FERNANDES, Luís Eduardo. Ofensiva neoliberal e políticas públicas anticorrupção no Brasil. **Entropia**, Rio de Janeiro, Vol. 3, N°6, Julho-Dezembro 2019, p. 180-199.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Questões para discussão** – área de competitividade: Índice de Percepção da Corrupção – 2010. São Paulo: Fiesp: 2011.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1996.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: Gomide, Alexandre de Ávila; Pires, Roberto Rocha C. (Editores). **Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2014, p. 15-28.

HAGE, Jorge. **O governo Lula e o combate à corrupção**. Brasil em Debate. v. 1. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010.

HOWLETT, Michael. Policy instruments, policy styles, and policy implementation: national approaches to theories of instrument choice. **Policy Studies Journal**, v. 19, n. 2, 1991, p. 1-21.

KINGDON, J.W. (2003) [1984]. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2a ed. New York: Longman.

LASCOUMES, Pierre, LE GALES, Patrick. Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments – From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, Vol. 20, No. 1, January 2007, pp. 1-21.

LOTTA, Gabriela. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, Gabriela (Org.). **Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: ENAP, 2019, p. 11-38.

MACHADO, Marta Rodriguez de Assis (Coord.). **Responsabilidade Penal da Pessoa Jurídica**. Série Pensando o Direito, n. 18/2009. Brasília: Ministério da Justiça, 2009.

MELITO, Leandro. Relembre: jornada de protestos de junho completa um ano. **Portal EBC**. 11 jul. 2014. Disponível em: <http://www.ebc.com.br/cidadania/2014/06/protestos-completam-um-ano-e-violencia-policial-se-repete#JUNHO2013>. Acesso em 20 jun. 2025.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. **Brasil: Fase 2**. Relatório sobre a aplicação da Convenção sobre o combate ao suborno de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais e a recomendação revisada de 1997 sobre o combate ao suborno em transações comerciais

internacionais. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/articulacao-internacional-1/convencao-da-ocde/arquivos/avaliacao2_portugues.pdf. Acesso em 17 jun. 2025.

ROUSSEFF, Dilma. **Reunião com governadores e prefeitos de capitais**. Brasília: Palácio do Planalto, 24 jun. 2013. Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante reunião com governadores e prefeitos de capitais. Disponível em: <https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-reuniao-com-governadores-e-prefeitos-de-capitais>. Acesso em 10 jun. 2025.

PUGH, Derek S.; HICHSON, David. J. **Os teóricos das organizações**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2004.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração da UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, jul./dez. 2006, p. 20-35.

STONE, Deborah A. **Policy paradox: the art of political decision making**. 3 ed. Nova York: Norton & Company, 2012.

SUBIRATS, Joan. Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas públicas – Coletânea**. Brasília: ENAP, 2006, Volume 1, p. 199-218.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. **Índice de percepção da Corrupção**. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/2024>. Acesso em 15 jun. 2025.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Global Corruption Barometer: Brazil**. 2013. Disponível em: <http://www.transparency.org/gcb2013/country/////?country=brazil>. Acesso em 10 jun. 2025.

ⁱ Neste artigo será utilizada a denominação Lei Anticorrupção por ser a mais comum na literatura.

ⁱⁱ No Brasil, essa Convenção foi aprovada pelo Decreto Legislativo nº 152, de 25 de junho de 2002, e promulgada pelo Decreto nº 4.410, de 07 de outubro do mesmo ano.

ⁱⁱⁱ Objeto do Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000. Registra-se que, embora signatário dessa Convenção, o Brasil não integra a OCDE, mas a assinatura da Convenção por países não membros é possível.

^{iv} Ratificada pelo Decreto Legislativo nº 348, de 18 de maio de 2005, e promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006.

^v Lei Contra Práticas de Corrupção Estrangeira.