

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS - PROGRAMA DE
PÓS GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES E
SISTEMAS PÚBLICOS**

LAÍS BERTHOLINO FALEIROS

**A CONSTRUÇÃO DA AGENDA GOVERNAMENTAL E
MIDIÁTICA DE POLÍTICAS DE COMBATE À CORRUPÇÃO NO
GOVERNO DILMA ROUSSEFF (2011-2016):** Identificando eventos
críticos de convergência e divergência entre as agendas.

**SÃO CARLOS - SP
2017**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS - PROGRAMA DE
PÓS GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES E
SISTEMAS PÚBLICOS**

LAÍS BERTHOLINO FALEIROS

**A CONSTRUÇÃO DA AGENDA GOVERNAMENTAL E
MIDIÁTICA DE POLÍTICAS DE COMBATE À CORRUPÇÃO NO
GOVERNO DILMA ROUSSEFF (2011-2016):** Identificando eventos
críticos de convergência e divergência entre as agendas.

**Trabalho apresentado à banca para defesa de
dissertação de Mestrado do Programa de Pós
Graduação em Gestão de Organizações e
Sistemas Públicos.**

**Orientação: Prof. Dra. Ana Cláudia Nierhardt
Capella**

SÃO CARLOS - SP

2017



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Pró-Reitoria de Pós-Graduação
Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos

Folha de Aprovação

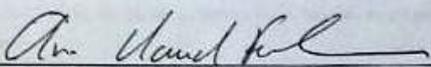
Assinaturas dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Dissertação de Mestrado da candidata Lais Bertholino Faleiros, realizada em 14/06/2017:



Profa. Dra. Ana Cláudia Niedhardt Capella
UNESP



Prof. Dr. Wagner de Souza Leite Molina
UFSCar



Profa. Dra. Ana Cláudia Fernandes Terence
UNESP

Resumo

Pela primeira vez no ano de 2015 a opinião pública elegeu, em pesquisa do DataFolha, a corrupção como o principal problema brasileiro. Dado este fato, o presente trabalho se propôs a investigar a agenda midiática e governamental das políticas de combate à corrupção no Governo Federal durante os dois mandatos de Dilma Rousseff (2011 a 2016), para reconhecer eventos críticos em ambas as agendas e analisar os seus pontos convergentes e divergentes. Para tanto foi utilizado o modelo do Equilíbrio Pontuado, de Baumgartner e Jones (2006) para demonstrar as variações do tema da corrupção dentro das agendas abordadas. Esta dissertação encontrou eventos críticos como a Operação Lava Jato, que dá significado ao processo de construção das agendas nesse período e explica a variação das agendas a partir de 2014, contudo não é possível apenas no período de seis anos identificar uma ruptura significativa na agenda governamental das políticas de combate à corrupção, mas sim algumas inovações incrementais. Ao passo que na agenda midiática as rupturas do equilíbrio são mais claras, pois um escândalo de corrupção é suficiente para gerar impacto no volume do conteúdo noticiado e aumentar a incidência do tema na agenda da mídia.

Palavras-chave: *agenda-setting*, mídia, corrupção, agenda governamental, equilíbrio pontuado.

Abstract

For the first time, in the year of 2015, public opinion chose, in a DataFolha survey, corruption as the main Brazilian problem. Given this fact, the present work set out to investigate the media and governmental agenda of anti-corruption policies in the Federal Government during the two mandates of Dilma Rousseff (2011-2016), to recognize critical events in both agendas and to analyze their convergent and divergent points. In order to do so, it was used Baumgartner and Jones' (2006) Punctuated Equilibrium model to demonstrate the variations of the corruption issue within the agendas addressed. This dissertation found critical events such as Operation Lava Jato, which gives meaning to the process of building agendas in this period and explains the variation of agendas in the year of 2014, but it is not possible only in a six-year period identify a significant rupture in the governmental agenda anti-corruption policies, but only a few incremental innovations. Whereas in the media agenda the ruptures of the balance are clearer, since a corruption scandal is enough to generate impact in the volume of the news content and to increase the incidence of the subject in the agenda of the media.

Key words: agenda-setting, media, corruption, government agenda, Punctuated Equilibrium.

ÍNDICE DE FIGURAS, TABELAS E GRÁFICOS

FIGURAS

- Figura 1** - Modelos de transição do problema da agenda sistêmica para Agenda Governamental **Erro! Indicador não definido.**2
- Figura 2** - Ciclo de Atenção do Problema (Issue Attention Cycle) de acordo com Downs(1972) **Erro! Indicador não definido.**3
- Figura 3** - Esquema da Operação Lava Jato **Erro! Indicador não definido.**1

TABELAS

- Tabela 1** - Principais Leis de Combate à Corrupção das duas últimas décadas **Erro! Indicador não definido.**6
- Tabela 2** - Modelos de Mídia de Hallin e Mancini **Erro! Indicador não definido.**
- Tabela 3** - Códigos **Erro! Indicador não definido.**3

GRÁFICOS

- Gráfico 1** - Manchetes totais X Manchetes codificadas 1202 **Erro! Indicador não definido.**5
- Gráfico 2** - Frequência do código 1202 demonstrada por ano **Erro! Indicador não definido.**6
- Gráfico 3** - Manchetes 1202 classificadas por instância governamental **Erro! Indicador não definido.**7
- Gráfico 4** - Incidência de palavras-chave dentre as manchetes 1202 .. **Erro! Indicador não definido.**8
- Gráfico 5** - Total de Proposições e Proposições 1202 em valores absolutos **Erro! Indicador não definido.**4
- Gráfico 6** - Frequência das Proposições 1202 em relação às Proposições Legislativas Totais **Erro! Indicador não definido.**5
- Gráfico 7** - Proposições 1202 separadas por tipo **Erro! Indicador não definido.**6
- Gráfico 8** - Leis propostas 1202 x Leis Aprovadas 1202 **Erro! Indicador não definido.**7
- Gráfico 9** - Incidência da palavra "corrupção" nas Mensagens Presidenciais ao Congresso. **Erro! Indicador não definido.**2

ANEXOS

- Anexo 1** - Manchetes Folha de São Paulo - Subcódigo 1202 **Erro! Indicador não definido.**7
- Anexo 2** - Proposições Legislativas e Leis Aprovadas . **Erro! Indicador não definido.**5

Lista de siglas

STF	Supremo Tribunal Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Fazendária
CGU	Controladoria Geral da União
ONG	Organização Não Governamental
MCCE	Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral
FHC	Fernando Henrique Cardoso
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
ENCCLA	Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de dinheiro
WICCLA	Enciclopédia Wiki de Combate à Corrupção e Lavagem de dinheiro
PNLD	Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro
MPF	Ministério Público Federal
CAP	<i>Comparative Agenda Project</i>
ANJ	Associação Nacional de Jornais
AP	Ação Penal
PGF	Procuradoria Geral Federal
PF	Polícia Federal
PT	Partido dos Trabalhadores
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
PL	Projeto de Lei
MP	Medida Provisória
TCU	Tribunal de Contas da União
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
PEC	Projeto de Emenda à Constituição
PDC	Projeto de Decreto Legislativo

PLP	Projeto de Lei Complementar
PRC	Projeto de Resolução de Alteração do Regimento
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PP	Partido Progressista

Sumário

1.Introdução	8
1.1.Objetivos	11
1.2.Justificativa.....	12
1.3.Metodologia.....	13
2. A definição de corrupção e as políticas de combate às práticas corruptivas no Governo Federal Brasileiro a partir da redemocratização	21
2.1.A evolução do conceito de corrupção.....	21
2.1.1. As vertentes da conceitualização da corrupção política.....	22
3. O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA AGENDA GOVERNAMENTAL.....	39
3.1. Agenda Governamental.....	40
3.1.1 Modelos de Análise da Agenda Governamental	43
3.1.1.1.Modelo de Múltiplos Fluxos	44
3.1.1.2.Modelo do Equilíbrio Pontuado	49
4.O Sistema de comunicação brasileiro e a construção da agenda midiática..	52
4.1. O sistema de comunicação brasileiro: A mídia no Brasil.....	52
4.2. A hipótese do <i>agenda-setting</i> e a agenda midiática	56
4.3.A relação da agenda midiática com a agenda governamental.....	58
5.Análise de Dados	62
5.1.Agenda Midiática.....	64
5.2.Agenda Governamental do poder Legislativo.....	72
5.3. Agenda governamental do poder Executivo.....	79
5.4. Resultados encontrados: Cruzando agendas.....	84
6.1.Conclusão	86
7.Bibliografia.....	89

1. Introdução

As raízes da corrupção no Brasil são encontradas desde os primórdios da colonização portuguesa e ainda hoje o que não falta em nossos noticiários são notícias relacionadas à corrupção política. Não se pode afirmar que a corrupção seja um mal necessário ou até sistemática em nossas organizações, essa não é uma discussão que caberá aqui, mas o fato dela ser percebida desde os primórdios do Estado brasileiro até hoje (Furtado, 2015) faz com que o debate sobre as políticas de combate a corrupção seja um assunto altamente pertinente.

Um dos maiores indicativos da preocupação da opinião pública com o problema da corrupção, pode ser percebido pelos estudos do instituto Data Folha, onde ao investigarem a percepção dos brasileiros sobre qual seria o problema mais importante do país, puderam notar uma crescente preocupação com a corrupção. No ano de 2012 a corrupção ocupava a 4ª colocação como problema mais importante, ficando atrás de problemas como drogas, violência e saúde pública, já em 2015 a corrupção passou a ocupar o primeiro lugar, ou seja, tornou-se o primeiro e mais importante problema do país na percepção dos brasileiros.

Entretanto a partir dessa ascensão do tema na opinião pública, surgem questionamentos acerca do motivo pelo qual o tema se tornou o principal problema público no Brasil. Será porque o governo está prestando mais atenção nisso? ou os instrumentos de combate à corrupção avançaram e por isso a corrupção tornou-se mais aparente para a opinião pública? ou foram as práticas corruptivas que de fato aumentaram?

Pensando nestes questionamentos e buscando na literatura não existe ainda um estudo que transite entre a formação da opinião pública, a criação de políticas públicas e a importância da mídia dentro da temática da corrupção no Brasil no momento em que este tornou-se o problema público que mais preocupa os brasileiros.

O objetivo deste trabalho é entender o avanço do tema da corrupção na agenda da mídia e opinião pública, e também na agenda do governo com o intuito de entender o que estava acontecendo nos quatro anos que antecederam e no ano seguinte da pesquisa do DataFolha, onde percebeu-se que a corrupção

tornou-se o problema mais importante dos brasileiros. Ou seja, o período que abrange os dois mandatos da presidenta Dilma Rousseff.

Segundo Kingdon (2013, p.3) a agenda governamental consiste na lista de problemas que o governo e seus tomadores de decisão estão prestando atenção em determinado momento. Já os estudos sobre a formação da agenda midiática estão baseados na hipótese do *agenda setting* de McCombs e Shaw (1972), a qual demonstra a capacidade da mídia em influenciar a opinião pública, que conseqüentemente influencia a ação governamental.

Contudo, existe uma dificuldade em reconhecer a ação governamental, expressa em políticas públicas de combate à corrupção, porque elas são heterogêneas e disseminadas entre os órgãos e instâncias governamentais, ou seja, as ações neste sentido podem advir tanto do poder executivo, do legislativo, ou do judiciário. Por isso é importante mapear as principais iniciativas e entender de onde elas vêm. Conforme será tratado no capítulo seguinte.

Outro passo necessário para compreender a agenda das políticas de combate à corrupção, é primeiramente entender sobre qual tipo de corrupção estamos falando, ou seja, como o conceito de corrupção no setor pública é entendido segundo diversas teorias.

Em seguida o trabalho caminha para apresentar as teorias sobre as quais a análise das agendas será realizada. Ou seja, será possível compreender melhor a hipótese do *agenda-setting*, e as teorias de análise da agenda governamental: o modelo de Múltiplos Flúxos (Kingdon, 2013) e o modelo do Equilíbrio Pontuado (Baumgartner e Jones, 1993). Sendo a teoria de Baumgartner e Jones um dos pontos centrais deste trabalho, pois os autores entendem que a agenda governamental possui um equilíbrio usual, o qual é rompido apenas de tempos em tempos, de forma pontual, devido à algum evento crítico que possa ter causado a mudança na ação governamental. Esta teoria é a que mais se adequa para investigar o momento em que a corrupção chegou no topo da agenda da opinião pública e também como estava o movimento das agendas midiática e governamental neste momento simultaneamente.

A mídia é considerada como uma variável importante tanto por Kingdon, (2013) quanto por Baumgartner e Jones (1993) nos estudos de agenda. Baumgartner e Jones (1993), segundo Capella et al (2015), observaram desde o início da construção da Teoria do Equilíbrio Pontuado a importância do papel

da mídia na definição da agenda, eles se basearam no jornal *New York Times* para identificar a frequência de determinados temas na agenda midiática possibilitando a análise do nível de atenção à uma questão durante um determinado período. Por isso serão analisados aqui as manchetes do Jornal Folha de São Paulo, no intuito de perceber a atenção ao problema da corrupção no Brasil durante o período estudado.

Contudo nos estudos dos pesquisadores estadunidenses ela é tida como uma variável neutra, devido às características da mídia liberal (Hallin e Mancini, 2004), encontrada em países como os EUA. Ao trazer essa variável para os estudos brasileiros torna-se fundamental diferenciar o sistema de comunicação brasileiro dos modelos estrangeiros, principalmente do modelo estadunidense de onde a teoria, na qual este trabalho está baseado, advém, conforme será abordado no quarto capítulo adiante.

Uma vez entendido o conceito de corrupção, as políticas de combate à corrupção no Brasil nos governos Dilma Rousseff, as teorias de estudo da agenda governamental, a hipótese do *agenda setting*, e as peculiaridades da mídia brasileira, são explorados os dados coletados para compreender a movimentação do tema “corrupção” na agenda da mídia e do governo no período estudado.

Por meio do levantamento de materiais como os projetos de lei, proposições legislativas, leis aprovadas, medidas provisórias, discursos presidenciais e manchetes jornalísticas do período, entendemos ser possível demonstrar os períodos de oscilações da agenda governamental e midiática no que concerne às práticas de combate à corrupção deste período, o que permitiu desenhar a maneira como o tema evoluiu ao longo do tempo e quais os principais momentos em que ele esteve em alta.

Portanto este estudo surge com a preocupação principal de entender as mudanças e oscilações na agenda governamental e midiática das políticas públicas de combate à corrupção no Brasil durante o período do primeiro e segundo governo Dilma Rousseff (2011- setembro/2016). Conforme está exposto nos capítulos a seguir este foi um período de grande efervescência política e da emergência da corrupção como o problema mais sensível à opinião pública. Entender os acontecimentos simultaneamente às ações governamentais nos permite ter uma visão muito mais clara da hipótese do

agenda-setting e também da Teoria do Equilíbrio Pontuado. Contudo também é fácil perceber que em um período curto, como o que está sendo estudado aqui pode ser difícil enxergar a ruptura de uma política, mas fica evidente o movimento que está sendo feito para que mudança aconteça.

Por fim, pode-se afirmar que a questão central, a qual irá reger todo este trabalho, é compreender quais foram as principais variações e mudanças na agenda governamental das políticas de combate à corrupção e também as oscilações do tema na agenda midiática nos dois governos Dilma Rousseff, afim de realizar uma comparação ao final para identificar momentos de convergência e divergências das duas agendas.

1.1. Objetivos

O objetivo geral deste trabalho é investigar como o tema da corrupção transitou pela agenda midiática e governamental, sob a ótica da teoria do Equilíbrio Pontuado de Baumgartner e Jones (1996), no que concerne às políticas de combate à corrupção nos dois mandatos do governo Dilma Rousseff (2011-2016). Observando então seus períodos de mudança, ou seja, reconhecendo seus eventos críticos, para encontrar períodos de convergência e/ou divergência entre as agendas.

Antes de atingir o objetivo principal este trabalho deverá entender primeiramente se há relação entre a agendas midiática e governamental, e entender qual a importância da mídia na agenda do governo. Posteriormente se faz necessário perceber o que o governo federal, tanto na instância legislativa quanto executiva, tem feito em relação ao combate à corrupção, assim como mapear a incidência do tema na mídia, para que finalmente o objetivo final seja alcançado, e seja possível comparar a incidência do tema em ambas as agendas e correlacionar os períodos de maior incidência com os fatos e eventos críticos do período.

Desta maneira, desenvolvem-se os seguintes objetivos específicos:

- Investigar a importância da agenda midiática na construção da agenda governamental.

- Reunir as principais iniciativas do governo Federal até que se chegue a data do objeto.
- Mapear a incidência do tema corrupção na agenda da mídia e governamental através de indicadores delimitados ao final deste capítulo.
- Reconhecer períodos de ruptura da estabilidade da agenda da mídia e das políticas públicas a partir da observação de eventos críticos (*focusing events*).

1.2. Justificativa

Tratar sobre políticas de combate à corrupção é um assunto delicado e ao mesmo tempo precário, pois de acordo com Fraiha (2014) existe uma dificuldade intrínseca ao tema que consiste em defini-la como prática, além da dispersão conceitual e teórica sobre o objeto, o que torna o tema bastante complexo, o autor afirma também que “Iguamente adversa é a tentativa de compreender a variedade com que o fenômeno se apresenta em contextos e épocas distintas, e como a opinião pública julga e se posiciona diante das práticas corruptas.” Fraiha (2014, p. 4)

A importância desse trabalho é contribuir para um campo de estudo ainda pouco explorado, pois podemos facilmente encontrar estudos sobre a evolução da corrupção e suas causas e consequências, contudo, pouco podemos observar no campo que discorre sobre as políticas de combate à corrupção, no que diz respeito a como elas entraram ou foram percebidas pela agenda governamental. De acordo com Lopes (2011, p.19)

Os estudos sobre o fenômeno da corrupção evoluíram de maneira significativa ao longo das últimas quatro décadas sem, no entanto, desenvolver recomendações específicas de políticas públicas que viessem a lidar com o problema de maneira definitiva. Lopes (2011, p.19)

No ano de 2014 em pesquisa realizada pelo IBOPE Inteligência em parceria com a Worldwide Independent Network of Market Research (WIN), de acordo com Ibope Inteligência (2014) foram entrevistadas 66.806 pessoas em 65 países diferentes e 21% citaram a corrupção como o principal problema do mundo, enquanto aqui no Brasil no ano de 2014 29% dos brasileiros perceberam a corrupção como principal problema do país.

Recentemente em novembro de 2015 uma pesquisa de opinião avaliando a presidenta Dilma Rousseff, realizada e divulgada pelo DataFolha (2015, p. 3-4), houve a divulgação da percepção dos brasileiros sobre qual é o principal problema do país, e pela primeira vez desde 1996 (ano de início da pesquisa), a corrupção é percebida como o principal problema aos olhos de 34% da população brasileira, contrastando com os 29% do ano anterior.

A escolha do período a ser estudado foi baseada na necessidade de compreender os fatos que antecederam e sucederam o ano de 2015, momento em que a corrupção foi entendida como o principal problema do país. Em um primeiro momento, a ideia era tratar apenas do período anterior à pesquisa, ou seja, estudar as agendas midiática e governamental nos anos de 2011 a 2014, primeiro mandato do governo da presidenta Dilma Rousseff. Contudo, ao buscar pelo material legislativo referente à corrupção notou-se uma lacuna, não existem muitas proposições legislativas, ou leis aprovadas sobre esta temática, neste período, mas ao observar o período seguinte, o segundo mandato Dilma Rousseff, de 2015 à setembro de 2016, houve um expressivo aumento da atividade legislativa dentro da área de estudo aqui abordada. Por isso, foi importante estender o recorte temporal do presente trabalho, para que a análise das agendas pudesse ser satisfatória.

Os dados da opinião pública revelam a importância e pertinência em que esse trabalho se justifica, pois a sociedade está mais sensível a este tema, e não há na literatura brasileira estudo que já tenha analisado a inserção deste tema na agenda governamental de modo comparado com a midiática conforme aqui proposto. Este mapeamento e confronto de agendas poderá contribuir no debate sobre o porquê deste tema estar cada vez mais sensível à opinião pública, e se tal percepção da população vem obtendo algum tipo de resposta do governo, através de políticas públicas de combate às práticas corruptivas.

Wolfe, Baumgartner e Jones (2013) afirmam que a maioria dos estudos de *agenda setting* tem sido insensível com a importância da mídia na mudança da agenda governamental, ressaltando a necessidade de estudos que sejam capazes de ver a mídia como algo além de uma variável independente.

1.3. Metodologia

Classificação da Pesquisa

No primeiro momento trata-se aqui de uma pesquisa de caráter qualitativo/descritivo, pois primeiramente preocupa-se em problematizar o conceito de corrupção encontrado em diversas teorias, para que posteriormente seja levantada as principais iniciativas do governo federal nas ações de combate à corrupção. Em seguida será explorado o *lócus* da pesquisa abordando as principais teorias da agenda governamental. E subsequentemente abordando o funcionamento da mídia no Brasil, e as principais teorias do agendamento da mídia.

De modo geral podemos classificar também esta pesquisa como exploratória, pois tem o objetivo de inserir o problema de pesquisa nos estudos do campo, e a partir da revisão bibliográfica e da análise de dados, podemos construir hipóteses sobre as variações da agenda governamental, neste caso, o objetivo deste trabalho. Segundo Gil (2010, p.25) o objetivo da pesquisa exploratória é “proporcionar maior familiaridade com o problema com vistas a tomá-lo mais explícito ou a construir hipóteses.”

O segundo momento desta pesquisa trata de análise documental, nos moldes propostos por Bardin (2006), pois foi realizada uma coleta de dados das Mensagens Presidenciais, projetos de lei e leis aprovadas naquele período, para que fossem criados a partir de então indicadores e gráficos que demonstrem os períodos de estabilidade e mudança na agenda do primeiro governo Dilma (2011-2014). No que concerne à agenda midiática foram coletadas as manchetes do Jornal Folha de São Paulo (sendo este escolhido como o jornal base para as pesquisas brasileiras, pois é o jornal de maior circulação nacional) para identificar os períodos em que a mídia mais debruçou-se sobre esse tema. Para que ao final esses dados fossem analisados, afim de comparar as duas agendas e indicar pontos/ eventos críticos que signifiquem convergência ou divergência das agendas no período estudado.

A análise documental foi organizada em três fases, assim como proposto por Bardin (2006). Primeiramente a pré-análise onde ocorreu a escolha do material a ser utilizado, neste caso demarcou-se como importante utilizar no campo da agenda governamental as mensagens presidenciais e discursos presidenciais, e todo o material legislativo do período, incluindo desde proposições legislativas,

leis advindas do poder legislativo, até decretos e medidas provisórias advindos do poder executivo, enquanto no campo da agenda midiática optou-se por coletar as manchetes do Jornal Folha de São Paulo (por tratar-se do jornal de maior circulação nacional).

A segunda fase, de acordo com Bardin (2006) consiste na exploração do material, momento onde ocorre a codificação dos dados, bem como o reconhecimento das unidades de registro e de contexto. Este é o momento onde ocorre a significação dos dados, um dos momentos mais importantes da pesquisa, de acordo com Mozzato e Grzybovski (2011):

A exploração do material consiste numa etapa importante, porque vai possibilitar ou não a riqueza das interpretações e inferências. Esta é a fase da descrição analítica, a qual diz respeito ao corpus (qualquer material textual coletado) submetido a um estudo aprofundado, orientado pelas hipóteses e referenciais teóricos. MOZZATO & GRZYBOVSKI (2011, p. 735)

A codificação dos dados foi realizada a partir do livro de códigos (*codebook*) português, elaborado no contexto do projeto “*Agenda Setting* em Portugal numa perspectiva comparada”, baseado no livro de códigos dos teóricos Baumgartner e Jones. O projeto português, assim como o brasileiro, no qual este trabalho está inserido, fazem parte do projeto global *Comparative Policy Agendas Project*. O *codebook* português está estruturado em 22 tópicos (grandes áreas de políticas públicas) e em 256 subtópicos. Este trabalho utilizou-se do subcódigo 1202 – “Corrupção e Crime Organizado”, inserido no código 12 “Justiça e Administração Pública”

A terceira fase consiste no tratamento dos resultados, sendo esta a parte final deste trabalho, de onde são extraídos os resultados finais. É neste momento que ocorre a análise dos dados e a interpretação do autor, segundo Bardin (2006) é o momento de refletir e analisar criticamente todos os dados. Desta forma, todos os dados referentes à “Corrupção e Crime Organizado” foram selecionados e analisados individualmente, de forma que fossem utilizados apenas aqueles que realmente estivessem alinhados ao tema desta pesquisa, uma vez que o subcódigo “Corrupção e Crime Organizado” pode abranger outros assuntos que não apenas a corrupção no âmbito da administração pública. No caso das manchetes ocorreu ainda uma separação sobre as que referem-se à corrupção na federação, nos estados, nos municípios e em organizações

internacionais. Quanto aos dados legislativos eles foram analisados caso a caso também, para que desta maneira, fosse possível excluir materiais legislativos que tinham a palavra corrupção em seu texto, mas não tratava-se de corrupção política. Por fim, a terceira fase também corresponde ao terceiro e último momento desta dissertação, onde serão abordados os resultados finais extraídos da análise dos dados das agendas governamental e midiática.

Referencial teórico e a escolha dos indicadores

Este trabalho manterá como referencial teórico, para entender a Agenda Governamental, o modelo de Múltiplos Fluxos - *Multiple Streams* - de John Kingdon e o Modelo do Equilíbrio Pontuado - *Punctuated Equilibrium* - de Baumgartner e Jones, tomando como referência a interpretação de autores brasileiros como Capella (2005, 2014). Para abordar a agenda midiática, será utilizado como referencial os estudos de McCombs e Shaw (1972) sobre a influência da opinião pública nas eleições presidenciais estadunidenses, a partir do qual eles desenvolveram a hipótese do *agenda-setting*, onde sugere-se que a mídia possui papel relevante na construção da opinião pública. Contudo, por ser uma hipótese e não teoria, segundo Hohfeld (2008), a hipótese do *agenda setting* é isenta do conceito “erro” inerente as teorias. Segundo a Hohfeld (2008) por se tratar de um sistema aberto uma hipótese é sempre uma experiência, um caminho a ser percorrido e comprovado, e caso não dê certo não invalida toda a perspectiva teórica, portanto aqui esta hipótese será usada para levantar uma perspectiva acerca da agenda midiática da corrupção política, mas caso não seja possível comprovar influência direta entre a mídia e as políticas públicas de combate à corrupção, a hipótese de McCombs e Shaw(1972) não é invalidada.

O primeiro momento deste estudo é essencialmente uma revisão acerca da agenda governamental, agenda midiática e das políticas públicas de combate à corrupção no Brasil de janeiro de 2011 à setembro de 2016. Para trabalhar na segunda fase do estudo das agendas, foram utilizados métodos quantitativos para demonstrar a incidência do tema “Corrupção”, na esfera federativa, tanto na agenda governamental quanto midiática.

O fundamento teórico e metodológico principal está na teoria do Equilíbrio Pontuado, pois seguindo os preceitos da teoria dos autores Baumgartner e Jones

(1993) foram identificados os períodos de mudança e instabilidade dentro da agenda governamental e midiática no que concerne às políticas de combate à corrupção, e investigar a possível convergência entre esses pontos. A teoria pressupõe os chamados eventos críticos (*focusing events*), momento onde ocorrem as mudanças e rompe-se o equilíbrio usual dos subsistemas, esta pesquisa caminhará para identificar os momentos críticos de mudança, na tentativa de encontrar convergência ou divergência entre as agendas.

Segundo Kingdon (2013) a mídia faz parte dos chamados atores visíveis do processo de formação de uma política (*visible cluster of participants*). Os autores do modelo do Equilíbrio Pontuado - Baumgartner e Jones (1993) também dão destaque para a mídia na Teoria do Equilíbrio Pontuado, segundo Capella et al (2015) eles observaram desde o início da construção da teoria a importância do papel da mídia na definição da agenda, eles se basearam no jornal *New York Times* para identificar a frequência de determinados temas na agenda midiática possibilitando a análise do nível de atenção a uma questão durante um determinado período. Neste estudo não poderia ser diferente, a mídia também é tida como uma variável importantíssima para a análise da agenda governamental.

A agenda midiática consiste na investigação dos temas que estão sendo transmitidos e veiculados pelos meios de comunicação, em um certo período de tempo (Azevedo,2004). Já os itens que se sobressaem, chamados de proeminentes, são quantificados para assim gerar uma escala de temas que mais se sobressaem, essa escala é tomada como a agenda da mídia (Azevedo, 2004). Neste estudo em específico, serão selecionadas apenas as manchetes jornalísticas que tratam da temática de corrupção no âmbito do governo federal, gerando assim uma observação sobre a oscilação do tema no decorrer do período estudado.

A agenda da opinião pública, no presente estudo, é aferida de acordo com as pesquisas de opinião, como por exemplo as que são realizadas pelo DataFolha e Ibope Inteligência sobre a percepção dos problemas públicos. Segundo Azevedo (2004, p. 53):

O processo de estabelecimento da agenda do público envolve, comumente, a articulação entre estas três dimensões, ou seja, a

aferição sobre o que as pessoas pensam (intrapessoal), sobre o que falam (interpessoal) ou pensam que os outros falam (percepção dos temas coletivos). AZEVEDO (2004, p. 53)

Os principais indicadores escolhidos para lidar com a mídia foram as manchetes do principal veículo de comunicação escrito brasileiro, o Jornal Folha de São Paulo, por se tratar do jornal de maior circulação nacional. Os estudos sobre *agenda-setting* acabam por apoiarem-se mais na imprensa escrita, A razão desta escolha está centrada na constatação de que, no noticiário televisivo, a notícia é curta, fragmentada e descontínua ao longo do tempo, não permitindo, como na imprensa escrita, uma visão mais ampla, aprofundada e contínua dos temas em debate” Azevedo (2004,p. 56). Foram analisadas as capas do jornal, em particular a manchete principal. Segundo Tuchman (1978, apud Capella et al, 2015, p.33) para que uma notícia seja publicada na primeira página, o assunto em questão certamente passará por várias etapas de seleção, entre as diferentes editorias, envolvendo um complexo processo de construção de notícias, assim as capas selecionam as notícias e as imagens consideradas de maior relevância naquele determinado momento.

Basicamente o que pretendeu-se foi procurar nas manchetes jornalísticas dos anos de 2011 a setembro de 2016 notícias relacionadas à corrupção e ao seu combate, podendo a partir da sua enumeração criar um indicativo da agenda midiática sobre o tema.

Partindo do princípio de que o Brasil é um país presidencialista, e que o poder executivo é capaz de legislar, as ações presidenciais são indicativos importantes sobre a formação da agenda governamental. Segundo Capella et al (2015), a influência do Presidente é um dos pontos de convergência dos estudos de *agenda-setting* na área de políticas públicas. Em regimes presidencialistas como o do Brasil, a figura do Presidente é o ator que possui a mais ampla capacidade de definir agendas em políticas públicas, enquanto representante do poder executivo.

No caso brasileiro, o presidente não possui um discurso anual com as principais agendas, como ocorre nos EUA, por exemplo. Desta maneira a comunicação formal do presidente com a sociedade civil e com os outros poderes pode ser analisada basicamente pelos discursos presidenciais diversos

e também pelas mensagens presidenciais ao Congresso, documento enviado pelo presidente ao Congresso Nacional junto ao seu plano de governo na ocasião da abertura da Sessão Legislativa.

Para os fins deste estudo, será utilizado para criar indicadores do poder de agendamento do executivo as Mensagens Presidenciais ao Congresso. Este instrumento está inserido como uma obrigação constitucional do presidente de acordo com a Constituição Federal de 1988, Art. 84.

Compete privativamente ao Presidente da República" [...] "XI - remeter mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias BRASIL (1988)

Outro possível indicador segundo Capella et al (2015) são os discursos proferidos pelos Presidentes ao longo do mandato, contudo há um volume muito grande de discursos, muitas vezes proferidos em circunstâncias específicas como inaugurações de hospitais; escolas; aeroportos; participação em feiras agrícolas; discursos para eventos e atividades protocolares no geral. Por isso torna-se não viável neste trabalho a diferenciação entre quais discursos são estratégicos na formação da agenda governamental e quais não são. Devido a esta dificuldade de separar quais discursos realmente representam a atenção do Presidente e quais apenas refletem circunstâncias específicas, este trabalho irá ater-se apenas às Mensagens ao Congresso e ao Plano de Governo.

Os principais indicadores utilizados para identificar os focos de atenção do poder legislativo com a questão das políticas de combate à corrupção foram as leis aprovadas durante o período de 2011 a setembro de 2016, através do processo de codificação. Segundo Soroka (2002), as leis são os melhores indicadores das prioridades do governo, pois através delas é possível verificar quais questões conseguiram motivar a proposição e a aprovação de um projeto de lei. Foram utilizados também os Decretos e Medidas Provisórias como indicadores da atividade legislativa do poder executivo.

Este trabalho está estruturado para que seja possível ao leitor compreender gradualmente as principais variáveis dessa dissertação. O capítulo a seguir apresenta a conceituação sobre o termo corrupção, e define sobre qual o tipo de corrupção este trabalho se preocupará em identificar, e posteriormente

demonstrar o caminho das principais políticas de combate à corrupção no Brasil, área temática na qual este trabalho está inserido.

O terceiro capítulo preocupa-se em apresentar a segunda variável desse trabalho, o conceito de agenda governamental e suas principais teorias, nas quais este trabalho apoia-se. O quarto capítulo apresenta a mídia brasileira e seu funcionamento, para que depois possamos compreender o agendamento da mídia e da opinião pública, sabendo diferenciar o contexto em que a teoria surgiu e contexto brasileiro no qual ela será aplicada. Enquanto o quinto capítulo concentra-se em fazer a pré análise e a exploração dos dados coletados, seu foco é justamente demonstrar o que foi encontrado a partir do tratamento dos dados e quais são os eventos críticos dos picos de movimentação das agendas. Por fim, no capítulo final de conclusão serão apresentados os resultados encontrados na comparação entre as agendas, e quais as possíveis hipóteses advindas dessa comparação.

CAPÍTULO 2

2. A definição de corrupção e as políticas de combate às práticas corruptivas no Governo Federal Brasileiro a partir da redemocratização

2.1. A evolução do conceito de corrupção

O ato de conceituar palavras é por vezes muito difícil, já que uma palavra pode acarretar diversas interpretações da sua definição. Conceituar corrupção é complexo, pois envolve julgamento de valor e há um esforço antigo de chegar-se a um consenso.

Segundo o dicionário Michaelis corrupção pode ser: 1. Ato ou resultado de corromper; corrompimento, corruptela; 2. Decomposição de matéria orgânica, geralmente causada por microrganismos; putrefação; 3. Alteração das características de algo; adulteração; 4. Degradação de valores morais ou dos costumes; devassidão, depravação; 5. Ato ou efeito de subornar alguém para vantagens pessoais ou de terceiros; 6. Uso de meios ilícitos, por parte de pessoas do serviço público, para obtenção de informações sigilosas, a fim de conseguir benefícios para si ou para terceiro.

A corrupção no sentido político, de acordo com a definição de Bobbio et al (1986, p.291) é aquela que designa a corrupção como “[...] o fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensa.”.

Filgueiras (2004) problematiza a conceitualização do termo corrupção, perpassando pelo positivismo jurídico, pela teoria estrutural funcionalista, e pela teoria do *public choice*, para assim construir uma concepção que ponderasse todas essas teorias, e chega a seguinte definição:

A corrupção é uma ação praticada por qualquer ator social visando a obtenção de vantagens pessoais – materiais ou imateriais – que contrarie as normas institucionalizadas do sistema político, legitimamente aceitas pela sociedade por meio de seus sistemas de solidariedade, tendo em vista os valores e a confiança dos cidadãos em função das estruturas de socialização das normas da comunidade política.

FILGUEIRAS 2004, P. 144)

2.1.1. – As vertentes da conceitualização da corrupção política

Brei (1996) reconheceu a dificuldade de chegar-se em um consenso sobre o termo, e definiu quatro grupos onde as definições de corrupção podem ser reunidas: definições com foco no mercado, no interesse público, em regulamentações formais (normativo) e na opinião pública e teorias sociais.

- **Conceituação com foco no mercado**

As definições com foco no mercado foram descritas pelo autor como aquelas onde a corrupção é justificada sob a lógica do mercado, onde o agente corruptor toma suas atitudes baseadas nos princípios mercadológicos de lucro e vantagens. Ackerman (1978, apud Brei 1996) mostra claramente esta vertente:

Ao definir a corrupção como o uso ilegal de mecanismos de mercado em decisões alocativas estabelecidas à parte do sistema político democrático. Políticos, eleitores e burocratas, entre outros, são seres racionais que avaliam o potencial para ganhos em atos corruptos, tomando decisões baseadas em princípios típicos de mercado, como oportunidades, incentivos e custos. A corrupção depende da existência de oportunidades e dos incentivos percebidos por aqueles que com ela se envolvem. ACKERMAN (1978, apud Brei 1996, p. 66)

Críticas a essa vertente são fortes ao questionarem a despreocupação com o interesse público, onde a tomada de decisão pública é baseada na demanda do mercado, gerando um conseqüente desprezo pelas implicações éticas desse fenômeno. O fato de deixar o interesse público de lado é claro pois “as leis que regem esse processo são as leis do mercado, sem maiores menções a outras leis sociais tão ou mais importantes que aquelas.” Brei (1996, p.67)

- **Conceituação baseada no interesse público**

Outra vertente de conceituação da corrupção pode ser percebida quando a definição é focada no interesse público e no juízo de finalidade, onde o funcionário ou a instituição apenas são bons o suficiente quando atentam-se em fazer exatamente aquilo que lhes cabem fazer. Ao contrário da lógica do mercado, esta vertente preocupa-se essencialmente com os valores éticos e morais. Neste nicho o autor reuniu definições que consideram corrupção o comportamento do agente público que desvia de sua função para ganhar

vantagens individuais, gerando uma conseqüente perda para o público.

A principal crítica a este grupo de conceituação é que a definição de interesse público também é contestável e plural. Este enfoque por tanto acaba por ser mais vago ao tentar definir a corrupção, pois o interesse público não pode ser reunido em uma só perspectiva. Para o autor as diversas interpretações do bem público fazem com que seja impossível criar uma visão total sobre o que é o interesse público, o que implica justamente em reconhecer que o alcance do ponto de vista desta vertente é limitado, ou seja, a partir destas conceituações é possível chegar a diversas visões sobre a corrupção, já que há sempre uma variável sobre o que significa a opinião pública.

- **Conceituação sob a ótica do direito positivo**

A terceira vertente das definições de corrupção são aquelas focadas nas regulamentações formais, ou seja, no positivismo jurídico, é considerado corrupção aqueles atos que violam as leis em razão de proporcionar vantagens ao agente corrupto e corruptor, e devem estar previstos como atos ilegais pela norma jurídica. Nye (1967, apud Brei 1996) conceitua como a definição mais aceita nesta vertente é aquela que diz que:

[...] a corrupção é o comportamento que se desvia dos deveres formais de um cargo público em razão de vantagens pecuniárias ou de *status* oferecidas a seu titular, familiares ou amigos íntimos; ou que viola normas que impedem o exercício de certas modalidades de influência do interesse de particulares tais como: a) suborno (uso de recompensa para perverter o julgamento do ocupante de um cargo público); b) nepotismo (concessão de cargo público sem prévia avaliação do mérito do candidato); e c) peculato (apropriação ilegal de recursos públicos para uso particular). NYE (1967, apud BREI 1996)

O campo do direito trata a conceituação da corrupção de acordo com o direito positivo, ou seja, baseado no caráter formal das normas e princípios que regem a sociedade. Portanto podemos considerar corrupção aqueles atos que infringirem a lei agindo contra a administração pública e a favor de interesses individuais. O direito retira os juízos de valor da sociedade, e o considera simplesmente um ato ilícito.

Filgueiras (2006) argumenta que o direito não consegue trabalhar satisfatoriamente no sentido de controlar a corrupção, porque ele não faz juízo de valores e não lida com as expectativas da sociedade de forma direta. Desta

maneira as práticas corruptas dependem única e exclusivamente do conteúdo da lei e se o autor transgrediu essas leis.

No âmbito do direito penal Filgueiras (2006) ressalta que a corrupção pode ser definida como um crime contra a ordem, tanto a ordem política, quanto a econômica e social. Já no âmbito do direito administrativo é onde se encontra a principal compreensão jurídica da corrupção como um ato constituído pela tomada do espaço público por um agente que visa benefícios privados. O autor ressalta que também é possível que existam ações ilegais, mas que não são corruptoras, do mesmo modo que existem mecanismos legais e que são considerados corruptores, como por exemplo o papel dos lobbies nos legislativos modernos.

O fato de existirem ações legais, mas corruptas e ações ilegais, mas não corruptas, demonstram a incapacidade das leis de abrangerem o contexto social. Por isso Filgueiras (2006) ressalta que reformar o processo jurídico e criminal, sem participação da sociedade é ineficaz. Desta maneira a definição de corrupção para o meio jurídico continua referindo-se a corrupção:

[...] dentro de um sistema fechado de normas em vista da autonomia da administração do Estado e da autonomia dos tribunais para operar a imputação de sua prática aos atores. O direito separa, através do plano formal, as práticas de corrupção de conotações moralistas, tomando como material os interesses designados pela naturalização da dicotomia entre o público e o privado, sem se ater aos processos sociais que informam sua configuração. FILGUEIRAS (2006, p. 8)

A mesma crítica é mostrada por Brei (1996, p. 70), e está intrinsicamente ligada ao sentimento de que a essência da corrupção política ou administrativa está na ameaça que a substituição dos interesses particulares pelos interesses gerais oferece, e não somente na transgressão da norma formal, pois esta subversão de interesses gera uma ofensa à consciência do bem comum e à solidariedade social. A crítica reside no fato de que a lei e as regulamentações formais algumas vezes podem não proteger a sociedade dessas ofensas, que comumente está enraizada e difusa na sociedade. Portanto alega-se que esta vertente ainda pode deixar dúvidas, por não considerar as interpretações e definições sociais da corrupção.

- **Conceituações baseadas na opinião pública e nas teorias sociais**

A quarta e última vertente abordada é aquela baseada na opinião pública e nas definições sociais da corrupção. Heidenheimer (1970, apud Brei 1996) afirma que apesar de alguns comportamentos serem julgados corruptos na percepção dos cidadãos mais conscientes das normas oficiais, esse ponto de vista não é integralmente compartilhado por outros cidadãos, o que gera diferentes graus de compartilhamento da opinião do público. Os autores Heidenheimer (1970) e Peters e Welch (1978) propuseram maneiras de analisar essas diferenças nas opiniões compartilhadas pela sociedade sobre a corrupção.

Heidenheimer (1970) elaborou três conceitos de corrupção, onde ele demonstra o grau de percepção da corrupção pelo público geral e pela elite. Heidenheimer (1970, apud Brei 1996) cita os três diferentes níveis de corrupção:

- *corrupção negra*: a que público e elite, por maioria e consenso, julgam, em tese, condenável e desejam ver punida por questão de princípio;
- *corrupção branca*: a que a maioria do público e da elite considera tolerável, não apoiando firmemente a necessidade de sua punição;
- *corrupção cinza*: a que indica que alguns elementos, usualmente elites, podem querer ver a ação punida e outros não. É possível, ainda, que a maioria seja ambígua.

Segundo Brei (1996) com o intuito de complementar e tornar mais real a análise feita por Heidenheimer (1970), Peters e Welch (1978) propuseram que a análise do entendimento sobre a corrupção seja pautada pela análise de elementos que, segundo eles, compõem todo e qualquer ato político corrupto, sendo estes elementos:

- a) a posição e o papel do funcionário público envolvido;
- b) o favor prestado pelo funcionário;
- c) o pagamento recebido pelo funcionário; e
- d) o autor do pagamento ou recebedor do favor prestado.

Estes elementos são considerados fundamentais pelos autores para compreender qualquer ato corrupto, pois podem medir quando aumenta e quando diminui o potencial de corruptibilidade do ato. Mas seus estudos ainda não foram capazes de indicar os componentes mais importantes.

Brei (1996) discorre que outros autores, como Gibbons (1985) acredita que os conceitos que definem a corrupção, na visão dos cidadãos, são: “o que é ou não comum, ou democrático, ou necessário” (Gibbons 1985, apud Brei 1996, p. 72). Variáveis como idade, gênero, local de residência, escolaridade, preferências políticas também são consideradas ao analisar a definição de corrupção por parte da sociedade. Para ele são considerados atos potencialmente corruptos: “clientelismo, compra de votos, curral eleitoral ou apadrinhamento, suborno, extorsão, conflito de interesses, nepotismo, tráfico de influência e campanha financeira corrupta para fundos eleitorais” (Gibbons, 1985, apud Brei 1996, p. 72). De modo geral Gibbons concluiu que “pessoas vêem a corrupção como comum, desnecessária, importante e antidemocrática.” Gibbons (1985, apud Brei 1996, p. 72).

Pesquisas de opinião pública, que analisam as concepções de corrupção da população, podem gerar resultados muito complexos e contraditórios, pois envolvem valores e tradições enraizadas na cultura da população, segundo Brei (1996) é isso que demonstrou a pesquisa de Johnston (1986), onde percebeu em sua pesquisa de opinião que o termo corrupção é aplicado de diferentes formas pelas pessoas, e elas reagem de formas diferentes a corrupção também, indo desde raiva e irritação à ironia e resignação. O resultado que ele chegou foi de que a definição advinda da sociedade na verdade reflete padrões sobre o que é certo ou errado. O mesmo foi percebido por Dolan et al (1988), que concluíram em seus estudos que a reação dos cívicos à corrupção envolve juízo de valores, o que gera uma intensa subjetividade.

Filgueiras (2004) chama atenção também para a conceituação da corrupção através da teoria estrutural funcionalista, a qual segundo ele parte do pressuposto de que a sociedade é um grande sistema movido por diversas partes, cada parte exercendo seu papel dentro do sistema geral e se relacionando de acordo com seus *inputs* e *outputs*, ou seja, a partir dessa teoria a sociedade é entendida como um sistema onde funcionam processos movidos por pessoas, que asseguram a existência da ordem social.

Outra teoria sob a qual Filgueiras (2004) analisa a corrupção é a teoria da *public choice*, a qual tem seu foco na maneira como a motivação dos indivíduos interfere no processo decisório coletivo.

Finalmente, fecharemos este brevírio com a teoria da *public choice* sobre a corrupção, que mostra como, quando existem indivíduos que monopolizam a burocracia, há uma tendência deles a sobrepor seus interesses privados ao interesse público, na medida em que são maximizadores de utilidade. A constante lógica que perpassa as teorias sobre a corrupção, mesmo que elas estejam em dimensões epistemológicas diferentes, é que ela é entendida como a sobreposição dos interesses privados ao interesse público. Esse é o ponto de partida de todas as teorias sobre a corrupção e o núcleo lógico que define o conceito. Portanto, na medida em que envolve uma concepção de público, precisamos colocar o conceito de interesse em relação à ética na política, para que possamos falar das duas dimensões dialéticas que definem o conceito: a dimensão do público e a dimensão do privado. E é essa concepção lógica do conceito de corrupção na política que resultará na crítica às teorias vigentes sobre esse tema. A tese é que essas teorias sobre a corrupção na política não entendem a partir da capacidade de vida comum entre os indivíduos, apesar de partirem do mesmo pressuposto teórico. Porém a entendem como uma não efetivação das leis, como uma função da modernização, ou, finalmente, como um crescimento excessivo da burocracia do Estado, respectivamente, prescindindo da ética como o fator determinante da ordem política. É a comunidade que expressa o valor da ética nos negócios públicos e o sentimento de não-corrupção que perpassa um “bom” governo, atribuindo às suas instituições a devida confiança necessária para a efetivação da ordem jurídica e das políticas públicas, tendo em vista não a racionalidade estreita, mas o sentimento de justiça, de igualdade, de liberdade, de tolerância e outros sentimentos afins.

De modo geral, por esta vertente se tratar de concepções mais humanizadas, ela não nos designa uma concepção formal sobre a corrupção, mas alerta sobre a necessidade de refletir sobre a complexidade que o termo “corrupção” carrega, e o quanto ele é variável de acordo com o meio e com a modernização da sociedade.

2.2. A trajetória das políticas de combate à corrupção no Brasil: Da Redemocratização ao Segundo Governo Dilma.

As políticas de combate à corrupção são aquelas efetivadas no sentido de coibir e erradicar condutas corruptas na administração pública. Esta retrospectiva pretende ressaltar as principais políticas e marcos legais desde a redemocratização. A dificuldade deste tema está no fato de que essas políticas públicas são transversais e estão pulverizadas pelos ministérios federais, e por diversas áreas, já que este é um problema que concerne a diferentes segmentos da gestão pública.

O sentido de iniciar esta retrospectiva a partir da redemocratização brasileira está centrado no fato de que a redemocratização do Estado significou uma maneira diferente de encarar a corrupção, pois foi um momento de reinserção dos cidadãos na vida política, os indivíduos receberam de volta o direito da participação popular e do controle social. Filgueiras (2014) explica que a partir do momento que o cidadão começou a fazer parte da vida política ele passou a perceber a corrupção como algo que afeta seus direitos, pois quando a democracia é corrompida, as decisões e políticas públicas advindas do sistema político passam a ser excludentes, pois a corrupção pode ser simplistamente definida como a apropriação do público por agente privado e/ou individual, ou seja, o público entende que o agente público está agindo de forma restritiva para beneficiar-se, em detrimento do bem estar coletivo e dos direitos fundamentais do cidadão.

Podemos dizer que essas políticas são classificadas em três diferentes maneiras pelo sistema normativo brasileiro segundo Tamasauskas e Bottini (2016). A primeira reside nas ações coercitivas e de repressão, seja pela tipificação de ato criminal ou administrativo. A segunda refere-se às políticas de transparência na gestão pública em geral, desde contratos ao orçamento público. E a terceira forma, a mais recente também, que é através da colaboração do setor privado.

Este trabalho esforça-se para listar a trajetória das principais ações e políticas públicas do Governo Federal a partir da redemocratização, para que seja possível à luz destas informações compreender a agenda governamental de combate à corrupção do primeiro governo Dilma Rousseff.

- **Período de transição democrática ao segundo governo Lula**

A transição democrática brasileira significou um momento em que o país precisou se reorganizar e modernizar-se para afastar todos os vestígios do regime autoritário e também controlar a economia, a qual sofria com a alta inflação. Segundo Praça e Taylor (2014) este foi um momento onde ocorreu dois principais esforços: 1) liberalizar e racionalizar a burocracia devido aos problemas enfrentados com a inflação; 2) Esforço da comunidade jurídica de garantir que os abusos da ditadura não fossem repetidos. Esses esforços se encontram no que tange a tentativa de garantir a transparência e a accountability, estando o campo legal preocupado principalmente em impedir abusos da lei, e o campo econômico e político preocupado em lidar com os problemas fiscais e inflacionários deixados pelo regime militar.

O principal marco jurídico e institucional do período, segundo os autores foi a criação do ministério público e a mudança constitucional que designava que os casos de crimes políticos e de corrupção política fossem julgados pela corte superior, o Supremo Tribunal Federal (STF). Enquanto do ponto de vista econômico o principal marco foi a instituição da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e o Sistema Integrado de Administração Fazendária (SIAFI), que visavam maior controle sobre o dinheiro público.

A criação dos conselhos gestores, instituídos pela Constituição de 1988, também significam um marco no combate à corrupção, uma vez que dentre suas diversas funções democráticas e sociais, eles também possuem a função de fiscalizar as contas e as políticas públicas.

A corrupção foi um tema bastante repercutido durante a eleição do primeiro presidente impeachmentado Fernando Collor de Mello, já que o candidato havia legitimado sua campanha garantindo que faria uma caça aos corruptos. Durante o seu mandato assinou a Lei nº 8.429 de 1992, que coíbe e pune atos de improbidade administrativa. Em 1993, o presidente Itamar Franco regulamentou o processo de compras públicas através da promulgação da Lei de Licitações nº 8666/93 a qual estabelece critérios de compras e contratações mais vantajosas para a administração pública, respeitando os princípios da legalidade, da igualdade de competição entre os fornecedores, da moralidade e da probidade administrativa, da publicidade, da celeridade, da vinculação obrigatória da

compra/contratação com o instrumento convocatório (edital) e da objetividade do julgamento.

Segundo Praça e Taylor (2014) foi durante o mandato de Itamar Franco que surgiu o embrião da CGU (Controladoria Geral da União), sendo ele a Secretaria de Controle Interno, a qual tinha poucos poderes limitados no início de sua atuação.

O primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC) teve claramente seus esforços voltados para a estabilização econômica, através da criação do Plano Real e também do movimento de Reforma do Estado. Os autores Praça e Taylor (2014) também destacam no sentido do combate à corrupção a atuação da sociedade civil e das Organizações não governamentais (ONGs), as quais uniram-se para protestar contra a prática de compra de votos e organizaram-se através do Movimento de Combate a Corrupção Eleitoral (MCCE) para propor uma lei contra a prática, a qual resultou, no ano de 1999 a promulgação da primeira lei advinda de iniciativa popular, a Lei nº 9840/99, a qual proíbe e estabelece punição para a prática corrupta de compra de votos.

Neste mesmo período de 1999, Matias-Pereira (2002) dá destaque à criação da Comissão de Ética Pública, através de um decreto presidencial, a partir de uma proposta do conselho de Reforma do Estado, a qual se restringia, a princípio, à consulta da presidência para questões éticas, e depois passou a ter funções executivas, o que deu a ela o papel também de liderança na promoção de ações que assegurassem a adequação dos órgãos do executivo federal nos padrões éticos de atuação.

O segundo governo FHC materializou reformas importantes no controle das finanças públicas nos anos 2000, quando limitou o nível da dívida pública, colocou limites rígidos nos gastos e exigiu a previsão transparente de informações fiscais para o público em todas as esferas federativas, através da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Lei Complementar nº 101/00. Praça e Taylor (2014) afirmam que a LRF impulsionou a criação de um órgão que fosse responsável por proteger os recursos públicos, analisar as auditorias das contas públicas, e também que conseguisse reunir todos os comitês ministeriais de combate à corrupção em um único órgão, criou-se então a Controladoria Geral

da União, a qual no momento de sua criação não possuía caráter ministerial, e surgiu ligada diretamente à presidência república.

Segundo Praça e Taylor (2014), o principal ato presidencial de Lula em seu primeiro mandato, foi a promoção de mudanças institucionais na CGU e na Polícia Federal, as quais garantiram maior autonomia à organização, impulsionando assim mais ações decorrentes desses órgãos.

Uma das políticas públicas que mais chamaram atenção neste período foi a criação da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) em 2003, coordenada pela CGU, sendo esta a política de combate à corrupção mais expressiva do período.

Ao longo de ambos os mandatos do presidente Lula a ENCCLA foi a principal estratégia política de combate à corrupção. A CGU divulga entre os seus principais resultados neste período:¹

- Criação da WICCLA (Enciclopédia Wiki de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro), uma enciclopédia para auxiliar no de combate à lavagem de dinheiro e corrupção, com informações de legislações, informações, disponibilização de dados e difusão do conhecimento em geral sobre as práticas corruptivas e de lavagem de dinheiro. (2003)
- Criação do Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (PNLD), onde eles estimam que cerca de 15 mil agentes públicos foram capacitados. (2004)
- Criação do Laboratório de Tecnologia contra a Lavagem de Dinheiro e replicação do modelo nas unidades da federação nas unidades de federação com a formação de uma rede integrada de tecnologia, voltada para o enfrentamento à corrupção e à lavagem de dinheiro - otimização das investigações e ações penais, simplificando a análise de dados de grande volume. (2006)

Outra iniciativa marcante do segundo mandato de Lula, do ponto de vista jurídico, foi a sanção da Lei da Ficha Limpa – Lei Complementar nº 135/2010² advinda de iniciativa popular, e assim como a Lei nº 9840/99 foi proposta pela sociedade civil através do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, organização que coletou a 1.604.815 assinaturas, levando a proposição para a

¹O ENCCLA divulga seus resultados no site: <http://enccla.camara.leg.br/resultados> - último acesso em: 17/01/2017

² Para saber mais sobre a Lei da Ficha limpa e o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral acesse: <http://www.mcce.org.br/leis/lei-complementar-1352010-lei-da-ficha-limpa/>

Câmara dos Deputados. A lei propôs maior rigidez para a Lei Complementar nº64/1990, a qual dispõe sobre as condições em que um candidato não deve ser eleito. O projeto foi aprovado em todas as instâncias e a Lei Complementar nº 135/2010 foi sancionada no dia 04 de junho de 2010 pelo presidente Lula. Seu texto legal impede candidatos com condenações criminais ou que tenham sido julgados por improbidade administrativa, por órgão competente, de se elegerem, ou seja, torna inelegível políticos com histórico de condenações.

- **Período Dilma Rousseff**

Durante o primeiro governo Dilma Rousseff (2011-2014) a mídia noticiou diversos escândalo de suposto envolvimento de corrupção por parte de diversos membros do alto escalão do governo, de variados partidos conforme pode ser observado no Anexo I. Quando trata-se de corrupção, as palavras mais usadas pela mídia nesse período foi Petrobrás e Lava Jato. A deflagração da Operação Lava Jato no ano de 2014, a qual investigava operações ilegais de câmbio paralelo, e culminou na descoberta de esquemas corruptos entre agentes públicos (funcionários públicos estatutários e comissionados, e políticos de diversos partidos) ligados à empresa estatal brasileira Petrobrás e empresas privadas que prestavam serviços a mesma. Sendo exatamente neste período que pesquisas do Data Folha revelaram o crescimento da percepção da opinião pública quanto ao problema da corrupção como o problema mais importante do momento.

No primeiro ano do mandato de Dilma, o principal marco regulatório do combate à corrupção no que refere-se à aprovação da Lei Anticorrupção nº 12846 de 01 de agosto de 2013, a qual responsabiliza, de forma administrativa e civil, pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública. Esta lei surge com o intuito de punir pessoas lesivas para além da lei 8666/93, a qual prevê punição no caso de irregularidades nas compras públicas. Segundo Magalhães (2013, p. 44) “um mesmo fato ocorrido no curso de um processo de licitação ou na execução de um contrato pode ser caracterizado como conduta infracional pela Lei nº 8.666/1993 e como ato lesivo à Administração Pública, nos termos da Lei nº 12.846/2013”.

Para Neto e Freitas (2014) a Lei Anticorrupção traz ao menos seis

inovações jurídicas no que concerne ao combate à corrupção ligada ao setor privado. A primeira reside no fato de que é inédita na legislação a responsabilização objetiva de pessoa jurídica. O autor ressalta também que a Lei nº12846/13 prevê, como nenhuma outra, a responsabilidade solidária entre as entidades controladas e consorciadas. A lei também institui em seu artigo 5º que é indispensável a comprovação a culpa do agente em infringir a competitividade nas licitações. Também ressalta que a autoridade ao aplicar as sanções deverá atuar com parcimônia, sem inviabilizar a atividade da empresa e violar o princípio da liberdade de iniciativa. E por fim o autor observa que a possibilidade de contrato de leniência, por parte da pessoa jurídica com intenção de colaborar com a justiça, e prever que para isso é necessária a confissão obrigatória do acusado, é questionável a inconstitucionalidade deste trecho, uma vez que viola “o artigo 5º inciso LXIII, da Constituição da República e do artigo 14, 3, “g”, do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, do qual o Brasil é signatário.” Neto e Freitas (2014, p.20)

Ao final do seu segundo mandato, a presidenta Dilma Rousseff junto ao Ministério Público Federal anunciou um pacote de medidas de combate à corrupção, chamado de 10 medidas de combate à corrupção, o qual culminou em projeto de lei em seu segundo mandato, o Projeto de Lei 4850/2016. De acordo com o MPF essas 10 medidas são:

- 1) Prevenção à corrupção, transparência e proteção à fonte de informação
- 2) Criminalização do enriquecimento ilícito de agentes públicos
- 3) Aumento das penas e crime hediondo para a corrupção de altos valores
- 4) Eficiência dos recursos no processo penal
- 5) Celeridade nas ações de improbidade administrativa
- 6) Reforma no sistema de prescrição penal
- 7) Ajustes nas nulidades penais
- 8) Responsabilização dos partidos políticos e criminalização do caixa 2
- 9) Prisão preventiva para assegurar a devolução do dinheiro desviado
- 10) Recuperação do lucro derivado do crime

De forma resumida podemos acompanhar as principais iniciativas, consolidadas na forma da lei, de combate à corrupção dos últimos anos desde a redemocratização ao primeiro mandato Dilma Rousseff na tabela abaixo:

Tabela 1 - Principais Leis de Combate à Corrupção das duas últimas décadas

Principais Leis de combate à corrupção das duas últimas décadas		
<i>Lei</i>	<i>Data</i>	<i>Função</i>
Lei de Improbidade Administrativa – Lei nº 8.429	02/06/1992	"Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências"
Lei de Licitações – Lei nº 8.666	21/06/1993	"[...] Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências."
Lei de Compra de Voto – Lei nº 9.840	28/09/1999	"[...] constitui captação de sufrágio, vedada por esta Lei, o candidato doar, oferecer, prometer, ou entregar, ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, desde o registro da candidatura até o dia da eleição, inclusive, sob pena de multa de mil a cinqüenta mil, e cassação do registro ou do diploma, observado o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990."
Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei complementar Nº 101	04/05/2000	" Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências."
Instituição do pregão - Medida Provisória nº 2026	04/05/2000	"Institui, no âmbito da União, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns"
Lei da Ficha Limpa – Lei Complementar nº 135	04/06/2010	"Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade

		administrativa e a moralidade no exercício do mandato."
Lei de Conflito de Interesses – Lei nº 12.813	16/05/2013	"Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego."
Lei Anticorrupção – Lei nº 12.846	01/08/2013	"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."
Decreto nº 8.420	18/03/2015	"Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências"
Resolução do Senado Federal nº12	01/09/2015	"Altera o regimento interno do senado federal para criar a comissão permanente de transparência e governança pública."

FONTE: Elaboração Própria

De modo geral para Praça e Taylor (2014) em sua análise sobre as instituições brasileiras de combate à corrupção, do período de redemocratização ao segundo governo Lula, afirmam que o Brasil viu momentos de larga mudança em inovações institucionais de combate à prática corruptiva, como a criação do Ministério Público, e da Controladoria Geral da União (CGU). Também possuímos bons resultados de boas práticas como as auditorias da CGU, a Lei de responsabilidade fiscal, o ENCCCLA, e a Lei da Ficha Limpa, as quais mostram claramente melhorias na accountability brasileira, mas ao vermos o processo de mudança podemos também notar que ele é lento, incremental e precisa ser melhorado.

O primeiro governo Dilma Rousseff, trouxe uma inovação no combate às práticas corruptivas a partir da aprovação da Lei Anticorrupção, já o segundo mandato foi marcado principalmente por medidas mais incrementais de propostas de modificação da própria Lei nº 12846. Contudo é inegável que durante os dois mandatos da presidenta Dilma Rousseff, um completo, e outro impedido, durando apenas um ano de nove meses, houveram diversas movimentações na temática da corrupção.

Mais à frente esse trabalho irá demonstrar como ocorreu a inserção desse tema na agenda e como ele variou durante os anos de mandato da presidenta (2011 a setembro de 2016).

CAPÍTULO 3

3. O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA AGENDA GOVERNAMENTAL

Os estudos sobre *agenda-setting* são importantes tanto na área de Comunicação como na Ciência Política, sendo que a comunicação social importa-se mais em relacionar a agenda midiática e a agenda da opinião pública, enquanto a Ciência Política está voltada para a agenda de políticas públicas.

Rogers e Dearing (1988) identificaram três linhas de estudo mais fortes na formação de agenda: 1) *media agenda-setting* (agenda midiática); (2) *public agenda-setting* (agenda pública); (3) *policy agenda-setting* (agenda das políticas públicas). Mesmo que desenvolvidas de forma autônoma em diferentes áreas do conhecimento, os três tipos de estudos possuem um forte vínculo teórico e metodológico na análise de priorização de temas e na formação da agenda, sendo ela midiática, de opinião pública ou de políticas públicas.

Neste estudo o foco é compreender a agenda midiática e também a agenda das políticas públicas, uma vez que se trabalhou aqui a relação da agenda da mídia com a agenda das políticas de combate à corrupção.

Os estudos de *agenda-setting* na comunicação surgiram alinhados às análises de McCombs e Shaw (1972) sobre a disputa presidencial estadunidense de 1968, onde eles relacionavam a importância e influência da opinião pública e da mídia sobre a disputa presidencial. Enquanto os estudos sobre a formação da agenda das políticas públicas possuem suas raízes na ciência política, a partir de estudos sobre o poder e o papel dos conflitos na política, com destaque para Schattschneider (1960) e Bachrach e Baratz (1962), sendo a área posteriormente consolidada empiricamente por Kingdon (2013) a partir do Modelo de Múltiplos Fluxos e por Baumgartner e Jones (1993) com o modelo do Equilíbrio Pontuado.

O conceito de agenda é descrito por Kingdon (2013) como aquilo que o governo dedica a sua atenção naquele momento, e decide agir (ou não) através da criação (ou não criação de políticas públicas)

The *agenda*, as I conceive of it, is the list of subjects or problems to which governmental officials, and people outside of government closely associated with those officials, are paying some serious attention at any given time. (Kingdon, 2013, p.3)

Entender por que o governo escolheu realizar as políticas que fez, e não

outras pode parecer simples, mas não é. Segundo Wolfe et al (2013, p.175) essa questão envolve diversas e complexas questões, pois enquanto para alguns a resposta está na opinião pública que se cristaliza nas propostas de políticas pelos partidos, para outros o governo age quando as coisas estão indo mal, já para outros ainda a resposta está na mídia e em como ela influencia esse processo, além de poder distanciar o problema real enfrentado e o problema noticiado.³

A proposta deste capítulo é contextualizar os estudos de formação da agenda governamental, dissertando principalmente sobre o modelo de múltiplos fluxos e o modelo do equilíbrio pontuado, sendo estes os principais conceitos para o alcance do objetivo deste trabalho.

3.1. Agenda governamental

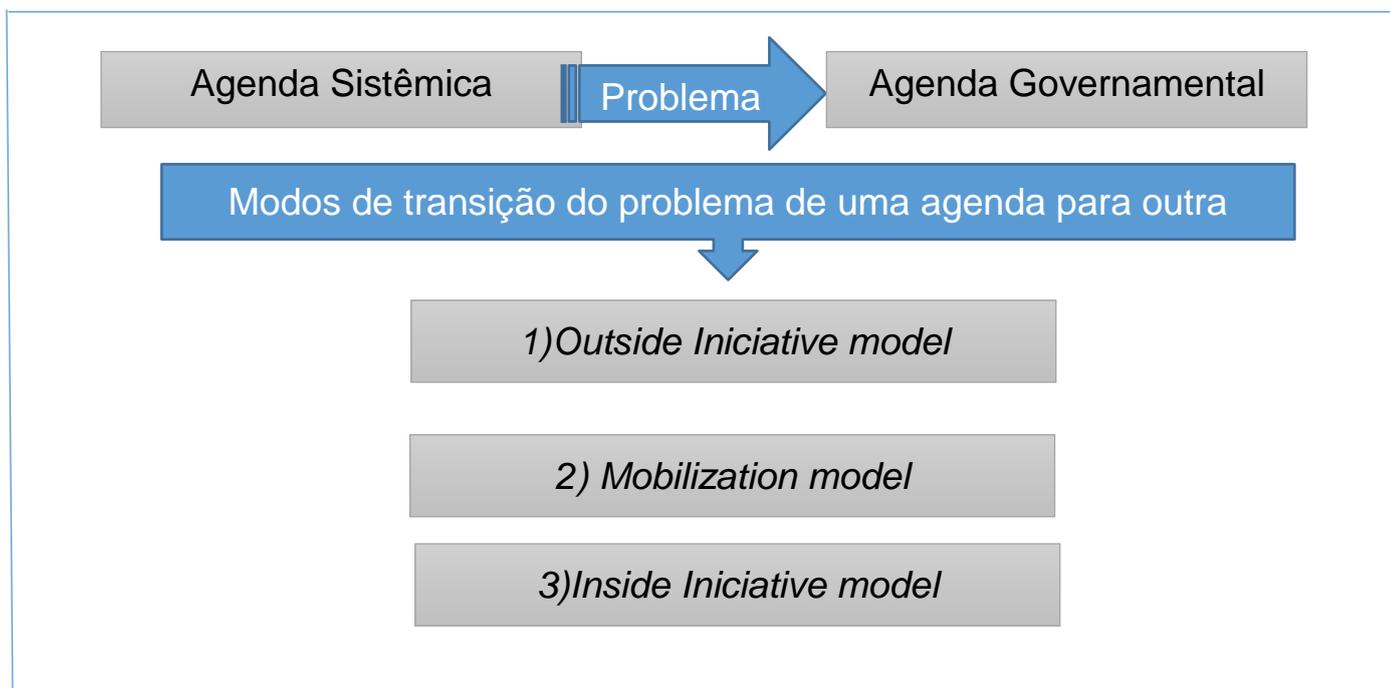
Paralelamente aos estudos de McCombs e Shaw (1972) na comunicação, no ramo da ciência política surgiram os estudos sobre a formação da agenda de políticas públicas, onde o foco estava em analisar como uma questão consegue chamar atenção dos formuladores de políticas e dar origem a uma política pública consolidada. Esses estudos possuem suas origens no início da década de 1960 com trabalhos, advindos da ciência política, de Schattschneider (1960) e Bachrach e Baratz (1962), os quais tratavam sobre o poder e o papel dos conflitos na política. Segundo Capella e Brasil (2015) o termo *policy agenda-setting* é usado pela primeira vez pelos autores Cobb e Elder (1972), eles estabelecem uma relação entre a agenda governamental e a participação popular no processo de criação de políticas públicas. Eles partem de dois pressupostos: Primeiro é o que defende que os problemas públicos são socialmente construídos e são filtrados pelos tomadores de decisão, por isso aumentar a participação popular, aumentando os atores participantes faria com que o escopo fosse mais democrático, e também influenciaria na priorização

³ Tradução livre do texto original em inglês: "Why do governments pursue the policies that they do? This deceptively simple question belies a labyrinth of complexity. It seems obvious, and almost everyone has a favorite answer. For many political scientists, it is public opinion, perhaps crystallized into policy proposals by political parties. For others, it is just the severity of the problem: Government has to act when things are going badly. For many critics of the political process, the media is the culprit, and there are several theories about how journalistic norms or ownership structures cause a disjunction between the problems we face and the stories we read." Wolfe et al (2013, p.175)

dos problemas, já que a sociedade mostraria ao Estado quais as questões mais urgentes; O segundo diz que há diferentes níveis de agenda, existindo a agenda sistêmica e a institucional. A agenda sistêmica trata das questões que despertam a atenção da opinião pública, porém nem todas as questões da agenda sistêmica se tornarão políticas públicas. Somente aquelas questões que permearem a atenção do governo passarão a fazer parte da agenda institucional/ governamental/formal.

De acordo com Cobb et al. (1976) existem três maneiras de fazer com que uma questão passe da agenda sistêmica para a agenda governamental. O modo predominante seria o modelo *outside initiative model*, onde um grupo fora do governo articula-se para mobilizar a população e assim a sua questão de interesse se torne parte da agenda formal. O segundo modelo seria o *mobilization model*, onde um problema nascido dentro da instância governamental precisa chamar a atenção da opinião pública, por isso o governo se mobiliza para justificar sua ação e convencer a sociedade de que o problema por ele tratado é importante e merece estar na agenda governamental. O terceiro modelo, o *inside initiative model* é aquele que trata das questões que nascem dentro do governo também, mas ao contrário do mobilization model, ele não pretende demonstrar o problema para a opinião pública, mas sim fazer com que o problema não vá para a agenda sistêmica e vá direto para a agenda governamental, sem acesso do público para que não haja oposição nem limitações. Normalmente esse tipo de modelo diz respeito a decisões mais técnicas.

Figura 1: Modelos de transição do problema da agenda sistêmica para agenda governamental

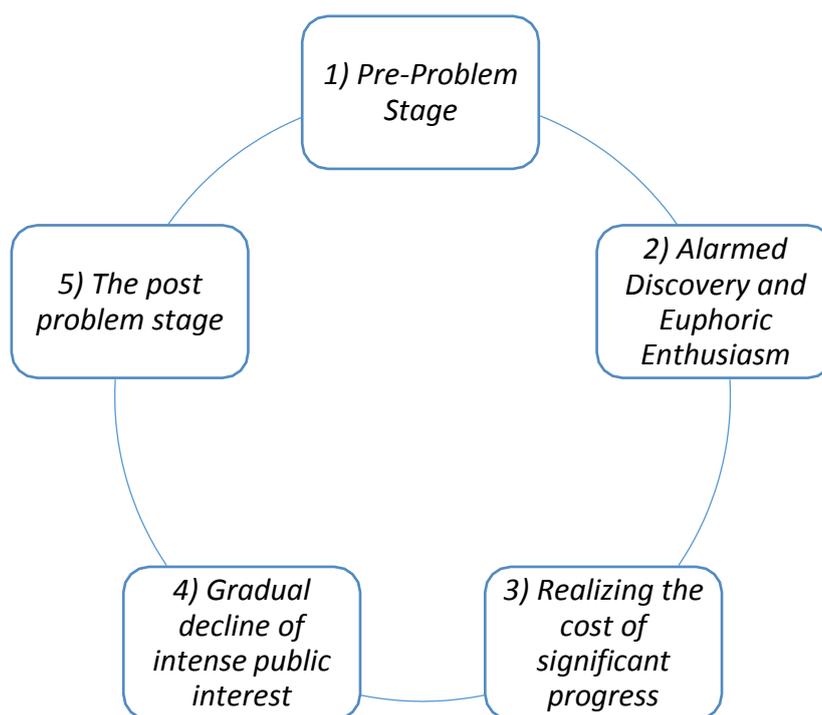


FONTE: Elaboração Própria

Downs (1972) também desenvolveu importante estudo sobre a agenda governamental, onde demonstra a existência do ciclo de atenção (“Issue-attention cycle”), sendo este o responsável pela influência sofrida pela opinião pública sobre os problemas públicos. Segundo Capella e Brasil (2015) sob a perspectiva de Downs (1972) o processo de formulação da política pública depende da atenção momentânea que a mídia dá aos problemas e às questões públicas sobre as mais diversas áreas, portanto esse ciclo de atenção é usado para explicar a oscilação da atenção da opinião pública. Downs (1972) define cinco etapas para este ciclo: ” (a) pré-problema (“Pre-Problem Stage”), etapa onde uma questão ainda não chama atenção governamental, passado depois para (b) “Alarmed Discovery and Euphoric Enthusiasm” um momento de descoberta, onde o público toma consciência de uma questão e suas possíveis consequências; passado para o terceiro momento de (c) “Realizing the cost of significant progress” reconhecimento sobre as dificuldades que poderão ser encontradas na tentativa de resolução do problema, bem como reconhecer as dificuldades financeiras; alcançando posteriormente (d) “Gradual decline of intense public interest” momento onde o interesse público sobre a questão começa a diminuir de forma gradual, pra que atinja a última etapa (e) “The post

problem stage” momento onde o problema sai do foco das preocupações públicas, isso pode se dar tanto pela substituição dessa questão por outra, ou pelo seu simples deslocamento para uma área fora do alcance do debate público, recebendo uma atenção muito menor.

Figura 2: Ciclo de Atenção do Problema (*Issue Attention Cycle*) de acordo com Downs(1972)



FONTE: Elaboração Própria

Capella e Brasil (2015) destacam que a percepção desses problemas resultaria em demandas por parte da população por ação governamental para solucioná-los. Segundo Downs (1972) algumas características também podem fazer com que determinados problemas ganhem atenção da opinião pública, por exemplo desastres naturais como enchentes, terremotos, entre outros que são capazes gerar momentos ruins, mas que são passageiros.

3.1.1. Modelos de Análise da Agenda Governamental

Dois modelos de análise da agenda governamental são fundamentais para entender este trabalho, sendo que um preocupa-se mais em entender o porquê determinados assuntos recebem mais ou menos atenção governamental e consegue ou não adentrar a agenda, enquanto o outro procura entender e explicar porque ocorrem momentos de rápida mudança e de estabilidade no processo de *agenda-setting* e nas estruturas das instituições. Trata-se então, respectivamente do Modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Stream Model*) desenvolvido por Kingdon, e o Modelo do Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium*) desenvolvido pelos autores Baumgartner e Jones.

3.1.1.1. Modelo de Múltiplos Fluxos

Após estudos que preocupavam-se com a transição de uma questão da agenda sistêmica para agenda governamental, tomando como base os tomadores de decisão, outros estudos começaram a propor modelos sobre a maneira como um assunto adentra a agenda governamental, mas considerando diversas variáveis que vão além da escolha feita pelos *policymakers*.

Os estudos que deram continuidade à investigação do processo de *agenda-setting* passaram a se concentrar nas intrincadas relações entre diferentes variáveis explicativas para a formação da agenda governamental buscando mostrar que, mesmo dentro desse limitado conjunto de questões que emergem à consideração dos *policymakers*, há ainda diversos processos de seleção. Ou seja, nem todas as questões seriam consideradas pelos tomadores de decisão – e que integram a agenda governamental – tornar-se-ão políticas públicas. Algumas serão consideradas e posteriormente descartadas, enquanto outras seguirão seu curso pelo competitivo processo de produção de políticas. Capella e Brasil (2015, p. 10)

Kingdon (2013) propõe o Modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Model*), onde ele apresenta os três principais fluxos pelos quais uma questão perpassa antes de tornar-se uma política: problemas (*problems*); soluções ou alternativas (*policies*); e política (*politics*). Segundo Capella (2005) na obra *Agendas, Alternatives e Public Policies*, Kingdon (2013) busca responder por que alguns problemas se tornam importantes para um governo e como uma ideia se insere no conjunto de preocupações dos formuladores de políticas, transformando-se em uma política pública.

Antes de tratar sobre os fluxos propriamente ditos, Kingdon (2013) define seu objeto de estudo, explicando que as políticas públicas são a junção de quatro

processos: o estabelecimento de uma *policy agenda-setting*; a seleção de alternativas para a formulação de políticas públicas; a escolha de uma alternativa em detrimento das outras disponíveis e, finalmente, a implementação da decisão. O foco em seu estudo é justamente com o início desse ciclo, a formação da agenda de políticas públicas e a seleção de alternativas dentro da área da saúde e transporte dos Estados Unidos da América. Kingdon (2013) define que para uma questão integrar a agenda governamental ela precisa despertar o interesse das pessoas certas, os formuladores de políticas públicas – *politymakers* -, portanto para ele a agenda é a lista de problemas com os quais o governo ou as pessoas associadas a ele oficialmente estão prestando atenção.

The *agenda*, as I conceive of it, is the list of subjects or problems to which governmental officials, and people outside of government closely associated with those officials, are paying some serious attention at any given time. (Kingdon, 2013, p.3)

Desta maneira, em um contexto governamental onde existem milhares de questões iminentes, apenas algumas são consideradas e passam a compor a agenda decisória. Kingdon (2013) encara o governo como uma anarquia organizada, onde os problemas seguem seus caminhos de formas independentes, mas em um determinado momento esses caminhos se encontram, e é neste ponto de inflexão que mudanças ocorrem na agenda governamental. O resultado desse encontro seria justamente a convergência dos três fluxos por ele defendidos: de problemas, de alternativas e político. Portanto para que uma política se inicie é necessário que se abra uma janela de política, as chamadas “*policy window*”, onde a oportunidade dos três ciclos se encontrarem é maior e assim entram em cena os empreendedores de políticas, que fazem parte do governo ou não e que irão conectar esses fluxos e transformá-los em uma política.

O primeiro fluxo, o fluxo de problemas consiste nas questões que conseguem chamar a atenção dos formuladores de políticas, Kingdon (2013) primeiramente delimita a diferença entre uma questão e um problema Existem inúmeras questões, mas apenas aquelas que chamam a atenção do governo através dos formuladores, e são consideradas por eles como questões passíveis de serem resolvidas podem ser consideradas problemas. O autor explicita as três principais maneiras de uma questão chamar atenção do formulador e tornar-

se de fato um problema, sendo elas através de indicadores como eventos, crises e símbolos; e *feedback* das ações governamentais.

O fluxo de soluções ou alternativas é o segundo fluxo do ciclo, considerado por Kingdon (2013) como o momento onde as ideias não estão necessariamente conectadas com a percepção dos problemas específicos, mas muitas vezes as alternativas estão à espera de um problema.

Este segundo fluxo se refere a seleção de alternativas, Kingdon (2013) considera que as ideias geradas nesse fluxo não estão necessariamente relacionadas à percepção de problemas específicos, mas que as alternativas muitas vezes estão à espera de um problema. Os estudo de Kingdon (2013) estão enraizados no modelo da lata de lixo, o *Garbage Can Model* de James, Olsen e Cohen (1972) sendo este um modelo que considera as restrições orçamentárias e operacionais do ciclo de produção de políticas, por isso os gestores acabam por escolher o problema que será enfrentado de acordo com as capacidades administrativas e operacionais que já possui.

O fluxo político, o último fluxo tratado por Kingdon(2013) é diferente dos outros dois fluxos, pois:

Independente do reconhecimento de um problema ou das alternativas disponíveis, o fluxo político segue sua própria dinâmica e regras. Diferentemente do fluxo de alternativas (*policy stream*), em que o consenso é construído com base na persuasão e difusão das idéias, no fluxo político (*politics stream*) as coalizões são construídas a partir de um processo de barganha e negociação política. Capella (2005, p.8)

O fluxo político (*policy stream*) é composto basicamente por três elementos principais segundo Kingdon (2013), o primeiro seria o humor nacional (*“the national mood”*) situação onde um número grande de pessoas no país está dando atenção a determinado assunto, em um determinado momento. A mudança desse clima/humor nacional possui impacto importante sobre a agenda das políticas públicas e também na sua produção.

O segundo elemento do fluxo são as forças políticas chamadas por Kingdon (2013) de *Organized Political Forces*, sendo elas as forças exercidas pelos grupos de pressão e oposição do governo. Segundo Capella (2005) o apoio ou a oposição dessas forças a uma determinada questão sinaliza consenso ou conflito numa arena política, permitindo aos formuladores de políticas avaliarem se o ambiente é propício ou não a uma proposta.

O terceiro elemento são as mudanças advindas de dentro do próprio governo, pois estas podem potencializar a introdução ou retirada de temas da agenda.

Seats change hands in Congress, creating opportunities to push some proposals and to bury others. [...] Agendas are changed because some of the major participants change, and agendas are markedly affected by the drawing of jurisdictional boundaries and by battles over turf. Kingdon (2013, p.153)

Para uma política adentrar a agenda governamental ela passa por diversos atores dentro e fora do governo, sendo estes decisivos para a criação de política, ou a não criação também. Kingdon (2013) destaca os atores que julga mais importantes e decisivos neste processo. Ele define estes elementos como atores visíveis e não visíveis.

Actually, there are two general groupings of the participants: a visible cluster of actors and a hidden cluster. These clusters are not absolutely different from one another, but they are distinct enough to be meaningful. The visible cluster-those participants who receive a lot of press and public attention-includes the president and his high-level appointees, prominent members of Congress, the media, and such elections-related actors as political parties and campaigns. The relatively hidden cluster includes such specialists as academics and researchers, career bureaucrats, congressional staffers, and administration appointees below the top level. Interest groups travel between the two clusters, with some of their activities very public and others hardly visible at all. Kingdon (2013, p.68)

Os atores visíveis chamados de “*visible cluster of participants*” são aqueles que chamam mais atenção tanto da imprensa quanto da opinião pública. O presidente, os seus nomeados para cargos da alta burocracia, grupos de interesse, a própria mídia e a opinião pública são os atores visíveis nomeados por Kingdon(2013), sendo que alguns possuem mais influência do que outros. Ele considera o Presidente o ator mais importante e visível uma vez que cabe a ele o poder de manejar recursos tanto financeiros quanto institucionais e organizacionais, sancionar leis e vetá-las, ele é o ator que possui maior poder e visibilidade. Seus nomeados diretos também estão no topo dos atores visíveis, pois “a alta administração, de uma forma geral, é central ao processo de *agenda-setting*, embora, de forma semelhante à atuação presidencial, tenha menor controle sobre o processo de seleção de alternativas e de implementação.” Capella (2005, p. 14).

O outro grupo de atores os participantes invisíveis chamados de *Hidden Clusters of participants* são aqueles que compõem o grupo de formação das ideias, eles são influentes no processo de produção de alternativas e soluções. É um grupo composto principalmente por funcionários públicos, acadêmicos, pesquisadores, assessores parlamentares, analistas de grupos de interesse.

De acordo com Kingdon (2013) os servidores públicos são os atores mais importantes do grupo de atores invisíveis, uma vez que a hierarquia organizacional favorece a formação da agenda a partir dos níveis mais altos da burocracia, por mais que o poder de decisão esteja em sua maior parte nas mãos de funcionários nomeados diretamente pelo presidente, eles recorrerão aos servidores de carreira para saber quais são as soluções e alternativas mais viáveis na resolução de um problema.

Segundo Capella et al (2015) o modelo foi desenvolvido originalmente para analisar o processo de formação da agenda e especificação de alternativas (momentos anteriores a tomada de decisão e a implementação), mas alguns autores têm apontado que é possível estender o modelo para distintas fases do ciclo. Da mesma forma Peter John (1998; 2003; 2013, apud Capella et al, 2015) identifica o modelo de Kingdon como uma “abordagem sintética”, capaz de integrar os aspectos centrais da literatura sobre políticas públicas – instituições, grupos e redes, processos sócio-econômicos, escolhas e ideias. Para o autor, a partir de meados dos anos 1990, avanços teóricos têm sido empreendidos no campo de políticas públicas e o resultado tem sido a proposição de abordagens que procuram dar conta da complexidade do processo de produção de políticas por meio da integração de diferentes abordagens teóricas.

Quando questionado sobre a estrutura e a dificuldade de se perceber e prever a mudança na agenda a partir de seu modelo, Kingdon (2013) chama atenção para a aleatoriedade residual, onde ele assume que a formulação de políticas públicas é algo de certa forma imprevisível. Portanto, no modelo de múltiplos fluxos, segundo Capella (2005), é mais importante compreender o motivo pelo qual algumas questões conseguem chegar a agenda enquanto outras são negligenciadas, do que simplesmente prever mudanças na agenda. E também é mais importante entender por que é dado mais atenção por parte dos formuladores para algumas alternativas do que na tentativa de prever quais serão as alternativas disponíveis e quais serão adotadas.

3.1.1.2. Modelo do Equilíbrio Pontuado

Segundo Capella e Brasil (2015) o estudo de Baumgartner e Jones surgiu para explicar a formação da agenda com a intenção de explicar longos períodos de monopólios e seus momentos de mudanças profundas e rápidas. Baumgartner e Jones (2006) investigaram alguns casos da política dos EUA e consideraram longos períodos de tempo. Eles observaram a dinâmica dos subsistemas, os quais eles chamaram de “monopólio de políticas”, esses monopólios dão condições pra que o processo decisório fique limitado a poucos atores que entendam do assunto, produzindo uma certa estabilidade na produção de política públicas e restringindo o acesso de novas questões à agenda. Quando a questão escapa do controle do monopólio e chega à agenda do macrossistema, pequenas mudanças podem ser feitas até que mude-se radicalmente a política. Quando a mudança ocorre gera o que eles chamaram de *feedback* positivo, e quando os monopólios mantem-se gera o que eles chamaram de *feedback* negativo.

O *feedback* negativo está enraizado em instituições com ideias estáveis, o que pode inibir a mudança, e quando esses monopólios se rompem a instituição torna-se muito mais propensa a mudança, facilitando o surgimento de novos temas na agenda.

A realização dos estudos do equilíbrio pontuado por Baumgartner e Jones (1993) possui três pontos principais de descobertas, ressaltados por Baumgartner, Jones e True (2006) : o primeiro diz respeito às oscilações que ocorrem na produção de políticas públicas, pois elas possuem períodos de estagnação e de mudanças rápidas; o segundo mostra que essa tendência sobre o equilíbrio pontuado é uma tendência das instituições políticas americanas; e por fim o terceiro é que as “*policy images*” possuem um papel fundamental na inserção e expansão dos temas que estão no controle de especialistas e políticos os quais comandam os monopólios das políticas.

When Baumgartner and Jones (1993) analyzed a number of US policymaking cases over time and over a variety of issue areas, they found (1) that policymaking both makes leaps and undergoes periods of near stasis as issues emerge on and recede from the public agenda; (2) that this tendency toward punctuated equilibria is exacerbated by American political institutions; and (3) that policy images play a critical

role in expanding issues beyond the control of the specialists and special interests that occupy what they termed “policy monopolies. Baumgartner, Jones e True 2006, p.4)

O modelo do equilíbrio pontuado assume que os *policy makers* possuem racionalidade limitada, portanto não conseguem lidar com todas as diversas questões iminentes, por isso os governos delegam a autoridade para agentes governamentais em subsistemas. Capella (2005) afirma que esses subsistemas processam as questões paralelamente aos líderes governamentais (macrossistema), os quais ocupam-se de menos questões. Desta forma pensando através do modelo de equilíbrio pontuado a maioria das questões recebem atenção dos subsistemas enquanto outras conseguem permear os macrossistema, ou seja, chega aos líderes governamentais gerando mudança na agenda, o que é chamado de *feedback* positivo.

Baumgartner e Jones (1993) denominam como monopólio de políticas a situação onde um subsistema, composto pela comunidade de especialistas, é dominado por um interesse. Os monopólios possuem uma estrutura institucional forte responsável em manter ou descontinuar políticas, e são fortemente sustentados por uma ideia ou imagem associada aos valores da instituição. Essa imagem chamada de “*policy image*” corresponde as ideias que sustentam a instituição, de forma que ela seja capaz de comunicar-se eficientemente com a comunidade. “A policy monopoly has a definable institutional structure responsible for policymaking in an issue area, and its responsibility is supported by some powerful idea or image.” Baumgartner, Jones e True (2006, p. 7)

Portanto, para que um monopólio se mantenha ele precisa ter construído uma forte *policy image*, a ruptura desse monopólio acontece quando a imagem não consegue se sustentar e surgem questionamentos e novas imagens a cerca de um mesmo tema, fazendo com que ele tenha acesso ao macrossistema. Essas imagens são construídas baseadas nos apelos emotivos e nas informações, sendo que o apelo emotivo (*tone*) pode ser decisivo nos casos de mudanças rápidas, já que uma nova imagem com um novo apelo pode atrair (ou repelir) novas oportunidades e novos atores na promoção de questões.

A disputa em torno do entendimento de uma política – ou da *policy image* – é considerada pelos autores como sendo elemento crucial na luta política. Os formuladores de políticas empenham-se na construção de imagens calculando os ganhos advindos da consolidação de um

dado entendimento. No entanto, eles não têm controle sobre os impactos dessas imagens no sistema político. Também não exercem controle sobre as possíveis soluções que podem ser apresentadas para os problemas. (Capella,2005, p 27)

Além da *policy image*, os autores também dão destaque para a chamada *policy venue*, a qual diz respeito à competência das instituições para decidir sobre determinadas questões, por isso os tomadores de decisão além de preocuparem-se com o entendimento comum sobre a imagem, também buscam influenciar as instituições que possuem a competência e autoridade para determinar sobre as questões em foco. Segundo Capella (2005, p 28) “A busca de arenas favoráveis para a difusão de problemas e soluções (*venue shopping*) e a criação de *policy images* estão, portanto, fortemente vinculadas.”.

Em suma, o *feedback* negativo acontece nos subsistemas, arenas decisórias onde a imagem sobre uma determinada questão é compartilhada pelos atores, gerando assim um ambiente estável, desfavorável para o surgimento de novas ideias, e propício apenas para mudanças incrementais. Já o *feedback* positivo ocorre nos macrossistemas arenas de construção da agenda governamental, ele ocorre quando rompe-se o monopólio das políticas, devido a algum evento crítico (*focusing events*), o qual gera uma mudança rápida e pontual rompendo o equilíbrio. O fato de acontecer um *feedback* positivo significa que rompeu-se o equilíbrio usual dos subsistemas, a partir de um fato pontual. Através dos estudos de Baumgartner e Jones (1993) ficou demonstrado que a tendência é que as instituições mantenham-se estáveis e usualmente promovam apenas mudanças incrementais, e somente em momentos pontuais ocorram mudanças na agenda, causadas por eventos específicos.

CAPÍTULO 4

4. O Sistema de Comunicação Brasileiro e a Construção da Agenda Midiática

Neste capítulo será possível identificar uma breve contextualização sobre o sistema de comunicação brasileiro, tomando como referencial os sistemas de mídia propostos por Hallin e Mancini (2004). O modelo pluralista polarizado, no qual o sistema de mídia brasileiro está inserido (Hallin e Papathanassopoulos, 2002, Azevedo, 2006) se difere bastante do sistema de mídia norte-americano, denominado Liberal. Essa diferenciação é interessante pois problematiza as diferenças entre a mídia brasileira - âmbito de estudo desta dissertação - e a mídia estadunidense onde surgiu a hipótese do *agenda-setting*.

Posteriormente dedica-se a compreender a relação da agenda midiática com a agenda da opinião pública, principalmente sobre a hipótese do *agenda-setting*, a qual dispõe sobre o poder social da mídia em determinar os temas que estarão na agenda da opinião pública. É importante compreender a teoria para posteriormente entender sobre o agendamento da mídia sobre as políticas de combate à corrupção

4.1. O sistema de comunicação brasileiro: A mídia no Brasil

Os autores Hallin e Mancini (2004) em sua obra *Comparing Media Systems*, classificaram os sistemas de comunicação em três modelos: 1) Corporativista Democrático; 2) Pluralista Polarizado e 3) Liberal. Para caracterizar esses modelos foram levadas em conta quatro variáveis: a estrutura do mercado de mídia (*structure of media markets*), o paralelismo político (*political parallelism*), o jornalismo profissional (*professionalism*) e o papel do estado no campo da comunicação (*the role of the state*). Segundo Azevedo (2006):

A primeira dimensão está relacionada ao desenvolvimento forte ou fraco da mídia de massa no mercado de informação; a segunda, à natureza da relação entre a imprensa, governos, ideologias e partidos; a terceira, ao grau de profissionalismo do jornalismo e, finalmente, a última à capacidade de intervenção e

regulamentação do Estado no setor das comunicações.
AZEVEDO (2006, P. 89)

O modelo liberal, tipicamente anglo-saxão, é caracterizado pelas mídias de massa comerciais, marcadas pela liberdade de imprensa, individualismo, e pelo caráter informativo. Neste modelo o paralelismo político é baixo, a diversidade advém normalmente das pressões comerciais e do mercado, já que este é um modelo onde o Estado pouco interfere. A regulação do mercado garante neste caso o desenvolvimento competitivo dos mercados de mídia, tonando seu desenvolvimento de mercado de alto nível. Nos países onde este modelo predomina, principalmente EUA, Inglaterra e Canadá, há um alto grau de profissionalização no jornalismo, sendo que nos EUA o jornalismo é orientado predominantemente para a informação. Segundo Azevedo (2006, p. 91) “o modelo liberal pode ser definido basicamente pela ampla predominância das leis do mercado e pela limitação da capacidade de intervenção e regulação por parte do Estado.”.

Já o modelo corporativista-democrático é típico de países europeus como Dinamarca e Suíça, é marcado pelo alto grau de paralelismo político devido a tradição do Estado em proteger a liberdade de imprensa. Segundo Azevedo (2004):

O sistema de mídia desse modelo combina empresas jornalísticas comerciais fortes com uma imprensa historicamente ligada a grupos sociais e políticos, possibilitando, assim, que o alto grau de paralelismo político coexista com um alto grau de profissionalismo político e que a tradição liberal de liberdade de imprensa conviva com a alta capacidade de regulação do Estado no setor da informação. AZEVEDO (2006, p.90)

Por fim o modelo pluralista polarizado é tido por Hallin e Mancini (2004) como modelo típico dos países europeus como Portugal, Espanha, Grécia, França e Itália. Este modelo é caracterizado pelo baixo paralelismo político, por jornais de baixa circulação e de leitura elitizada, além de serem fracos economicamente, ou seja, são pobres em estrutura de mercado, e na profissionalização do jornalismo. Atrelado a todas essas características deste modelo, o fato de possuir moderado/baixo grau de intervenção do Estado sobre as comunicações, pode significar não apenas a regulação do mercado sobre as

comunicações, mas também justificar o baixo nível de paralelismo político. Normalmente neste modelo predomina a informação veiculada pela televisão, sobre o sistema público de televisão e o sistema político Azevedo (2004) relata que no modelo pluralista-polarizado:

O sistema público de televisão, quando existente, tende a apoiar as políticas de governo e o profissionalismo no campo jornalístico é de desenvolvimento relativamente recente. Não há, também, um claro predomínio das regras legal-rationais na regulação do setor da comunicação. No que diz respeito ao sistema político, esse modelo trata como características básicas períodos de autoritarismo e democratização recente e/ou pluralismo polarizado. AZEVEDO (2004, P. 90)

De maneira simplificada podemos entender os modelos e suas principais características a partir da tabela abaixo:

Tabela 2 - Modelos de Mídia de Hallin e Mancini (2004)

	Nível de Estrutura do Mercado de Mídia	Nível de Paralelismo Político	Nível de profissionalismo no jornalismo	Nível de Intervenção do Estado nas comunicações
Corporativista democrático	Alto	Alto	Alto	Alto
Pluralista Polarizado	Moderado	Baixo	Moderado	Alto
Liberal	Alto	Baixo	Alto	Baixo

Fonte: Elaboração Própria

O modelo pluralista polarizado foi classificado por Hallin e Papathanassopoulos (2002) como típico também dos países latino americanos, Azevedo (2006) ressalta o fato destes países terem se democratizado tardiamente, acarretando num prejuízo para o amadurecimento da liberdade de imprensa. Não coincidentemente devido ao histórico de colonização latina americana por países como Portugal e Espanha. Alguns argumentos como por exemplo o surgimento tardio da imprensa, os jornais serem orientados para as elites e terem baixa circulação, contribuem para a delimitação do modelo Pluralista Polarizado no caso brasileiro, além do sistema de mídia estar predominantemente centrado na televisão.

O sistema de comunicação brasileiro assim como todos os outros está sujeito às transformações, o que Azevedo (2006) destaca é o fato de que as mudanças devem ser notadas pelo impacto que causam na relação entre o sistema político e a democracia, principalmente em um sistema como o brasileiro de baixa diversidade externa, sem um jornalismo político que ofereça no contexto nacional perspectivas políticas competitivas.

É importante atentar-se principalmente à duas das variáveis propostas por Hallin e Mancini (2004): 1) a diversidade externa e 2) o papel do Estado nas comunicações, sendo estes, talvez, os pontos mais problemáticos da mídia brasileira, e também os que mais a difere do sistema estadunidense, por exemplo.

A diversidade externa pode ser entendida como a existência de diferentes opiniões entre os meios de comunicação de massa, o que tem a função de dar ao leitor/expectador diferentes pontos de vista. Para Azevedo (2006) esse é um ponto crítico entre o sistema de comunicação e o sistema político das democracias recentes como o Brasil. Portanto, ao afirmar que a mídia de massa possui baixa diversidade externa, isto nos leva à causa deste problema, que está diretamente relacionada ao papel do Estado nas comunicações, uma vez que o Estado pouco, ou nada, faz para combater os monopólios das comunicações no Brasil.

O cenário das comunicações no Brasil é pouco diversificado e embaraçado do ponto de vista do papel do Estado nas comunicações, pois os representantes políticos que legislam sobre a regulação das comunicações, os denominados pelo autor Rebouças (2006) como *políticos-radiodifusores* são os “proprietários de emissoras de rádio e TV, jornais e revistas e, ao mesmo tempo, são também os tomadores de decisão a respeito das políticas a serem adotadas para o setor” Rebouças (2006, p. 44).

Desta forma, fica claro o conflito de interesses, deixando muito visíveis as práticas clientelistas e coronelistas no setor das comunicações, é possível afirmar tal situação quando observamos por exemplo que apenas 11 famílias são detentoras dos principais veículos de comunicação escritos e televisivos (Herz)

⁴. A organização dos meios de comunicação ainda apresenta atuação seletiva, baseada em monopólios familiares, regulação externa frágil e com participação limitada da sociedade na gestão e fiscalização dos agentes.

A classe de jornalistas independentes da grande massa, e defensores da democratização dos espaços midiáticos clamam pela aprovação do novo marco civil da comunicação. Contudo o cenário político não é favorável, uma vez que a classe política no controle desses assuntos são justamente os defensores dos grandes grupos, dificultando ainda mais a aprovação do marco civil, conseqüentemente atrasando o controle social e a democratização dos veículos de comunicação.

4.2. A hipótese do *agenda-setting* e a agenda midiática

A relação entre a agenda da mídia e a agenda da opinião pública é uma questão importante, pois o entendimento sobre o tratamento dado a determinadas questões pela mídia irá gerar uma reação na opinião pública, e conseqüentemente nas ações governamentais.

A hipótese do *agenda-setting* volta-se para entender a relação entre a mídia e a opinião pública, segundo Barros Filho (2001, p.169) a hipótese do *agenda-setting*, é o efeito social da mídia, ou seja, é a hipótese onde a mídia através da seleção, disposição e incidência de suas notícias irá determinar os temas sobre os quais o público falará e discutirá.

A preocupação em estudar a hipótese do *agenda-setting* tornou-se eminente durante os anos 1970 com a emergência dos estudos na área de Comunicação, voltados para compreensão do processo eleitoral estadunidense. Maxwell McCombs e Donald Shaw em 1972 iniciaram as discussões sobre o tema a partir da publicação do artigo *The Agenda Setting Function of Mass Media*, onde provaram de maneira empírica a existência da hipótese:

Os pesquisadores Maxwell McCombs e Donald Shaw, pioneiros na apresentação da hipótese do agendamento, ao tratar deste tema, confirmam que a mídia tem a capacidade de influenciar a projeção dos acontecimentos na opinião pública, estabelecendo um pseudo-ambiente fabricado e montado pelos meios de comunicação. DE BRUM (2003)

⁴ O site donosdamidia.com era um projeto do jornalista Daniel Herz, onde eram expostos os principais dados sobre o monopólio das comunicações no Brasil, contudo, infelizmente, o site foi recentemente desativado, não estando mais disponível para consulta. A citação aqui utilizada é de uma matéria sobre o trabalho de Herz, na Wikipédia.

Contudo, antes do surgimento do conceito de *agenda setting*, a mídia já se mostrava uma estruturadora de percepções da realidade social. De Brum (2003) destaca autores que já haviam percebido isto em seus estudos sobre a imprensa como Lippman (1922) com a obra *Public Opinion*, Park (1925), em sua obra *The City*, e Cohen (1963), o qual segundo os próprios McCombs e Shaw possuía a melhor definição sobre o tema ao dizerem que "[...] embora a imprensa, na maior parte das vezes, possa não ser bem sucedida ao indicar às pessoas como pensar, é espantosamente eficaz ao dizer aos seus leitores sobre o que pensar" McCombs e Shaw (1972 apud Traquina, 2000, p.49).

O Estudo de *Chapel Hill*, como ficou conhecido o trabalho de destaque de McCombs e Shaw, segundo Capella e Brasil (2015) elaborou um desenho de investigação, onde testavam a reação entre os assuntos veiculados pela mídia e os assuntos identificados pelo público. Essa combinação de recursos permitiu aos autores comprovarem de forma empírica a correlação entre os temas da *media agenda* e da *public agenda*. Este estudo tornou evidente que algumas questões como a política externa, a lei e a ordem social apareciam com o mesmo grau de relevância de acordo com a frequência em que eram noticiadas, ou apontadas como importantes para a opinião pública. McCombs e Shaw desencadearam uma série de pesquisas nos EUA sobre as relações entre agenda midiática e agenda pública através de entrevistas e análise documental.

Os primeiros a apresentarem essa hipótese foram Maxwell McCombs e Donald Shaw com o artigo *The Agenda Setting Function of Mass Media* (1972). Eles tinham o intuito de investigar a capacidade de agendamento da mídia na campanha presidencial dos EUA em 1968, confrontando o que os eleitores de *Chapel Hill* disseram ser as questões principais da campanha com o conteúdo exposto na mídia de massa do período. Os autores queriam verificar se as ideias dos eleitores sobre os temas mais importante eram moldadas pela mídia.

Este primeiro estudo que deu nome à hipótese tinha como objeto de estudo a capacidade de agendamento da mídia durante a campanha presidencial dos Estados Unidos da América em 1968. Eles então, realizaram entrevistas com os eleitores de *Chapel Hill*, onde diziam quais eram (individualmente) as principais questões que deveriam ser inclusas na campanha eleitoral, para posteriormente comparar com os temas que eram veiculados pela mídia.

Primeiramente eles dividiram os eleitores em dois grupos: representados pelos decididos e outro pelos indecisos, optaram então por utilizarem para fins metodológicos os indecisos, pois acreditavam que este grupo seria mais suscetível às informações da imprensa. Portanto, os entrevistados deveriam responder a seguinte questão: "O que é que o tem preocupado mais durante estes dias? Isto é, sem ter em conta aquilo que os políticos dizem, quais são as duas ou três questões sobre cuja resolução acha que o Governo deveria se empenhar?" McCombs e Shaw, 1972 apud Traquina, 2000, p. 50).

Em comparação a estas respostas os autores codificaram o material midiático local e nacional. Sendo este material codificado e separado entre os mais e menos importantes. Segundo Brum (2003) as notícias consideradas menos importantes foram as de natureza política, que possuíam espaço e/ou tempo reduzido na mídia. Já as que foram consideradas mais importantes pelos autores foram aquelas divulgadas por intermédio de: 1) Televisão (qualquer notícia de 45 segundos ou mais e/ou manchetes); 2) Jornal (qualquer notícia que surgisse como manchete na primeira página ou em qualquer página desde que contivesse ao menos cinco parágrafos); 3) Revista informativa (qualquer notícia com mais de uma coluna ou que surgisse no cabeçalho de uma seção); 4) Cobertura da Página Editorial de jornais e revistas (qualquer item na posição do editorial principal).

Baseado nestas informações recolhidas, McCombs e Shaw delinearam a chamada teoria do agendamento, pois conseguiram comprovar a tendência do público, neste caso os eleitores, em reproduzir como importante aquilo que a mídia determina como tal. Eles concluíram então que:

O mundo político é reproduzido de modo imperfeito pelos diversos órgãos de informação. Contudo, as provas deste estudo, de que os eleitores tendem a partilhar a definição composta dos *media* acerca do que é importante, sugerem fortemente a sua função de agendamento. MCCOMBS E SHAW, 1972, apud TRAQUINA, 2000 P.57

A partir da publicação deste importante trabalho em 1972, o assunto passou a ser mais amplamente discutido dentro dos estudos de comunicação social, McCombs e Shaw desenvolveram outro trabalho, que ficou conhecido como *Charlotte Study*, onde analisaram o processo de eleições dos EUA no ano

de 1972, a diferença entre um estudo e outro segundo Barros Filho (2001, apud De Brum, 2003) eram basicamente duas: a amostra foi mais abrangente e representativa(responderam tanto os que já possuíam voto decidido, assim como os indecisos), e também os respondentes foram entrevistados em momentos sucessivos da campanha. A partir dessa outra metodologia, segundo Hohlfeldt (2003) “os eleitores, através da mídia, passam a constituir um conjunto de informações mais ou menos comuns entre esta audiência; esse conjunto de informações produz a base para a formação de uma atitude ou uma mudança de atitude diante dos candidatos; por fim, esta atitude sociabiliza-se entre os diferentes membros de uma mesma comunidade. É evidente que isso tem um forte reflexo para o resultado eleitoral final.”. O *Charlotte Study* concluiu então que:

A influência do agendamento por parte da mídia depende, efetivamente, do grau de exposição a que o receptor esteja exposto, mas, mais que isso, do tipo de mídia, do grau de relevância e interesse que este receptor venha a emprestar ao tema, a saliência que ele lhe reconhecer, sua necessidade de orientação ou sua falta de informação, ou, ainda, seu grau de incerteza, além dos diferentes níveis de comunicação interpessoal que desenvolver. HOHLFELDT, 2008, p.8

De maneira geral os estudos sobre *agenda setting* se fundamentam em dois processos: a análise do conteúdo dos meios de comunicação e a pesquisa de opinião, contudo esses aspectos são muito variáveis. A crítica ressaltada por Barros Filho (2001 apud De Brum 2003) é a de que não há um consenso sobre a definição de prazos necessários para a constatação dos efeitos, além de não existir um rigor na utilização do termo *agenda-setting*. A última crítica exposta diz respeito a negligência no estudo de temas mais abrangentes, que transcendam os estudos sobre campanhas eleitorais.

Hohlfeld (2008) chama atenção para a diferenciação entre hipótese e teoria, salientando que a hipótese do *agenda setting*, por se tratar de hipótese é um sistema aberto, inacabado, isento do conceito “erro” inerente as teorias. Segundo o autor uma hipótese é sempre uma experiência, um caminho a ser percorrido e comprovado, e caso não dê certo não invalida toda a perspectiva teórica.

Outra crítica importante culmina na problematização de que os sistemas de mídia, como os propostos por Hallin e Mancini (2004) variam de país para país, por isso os estudos da hipótese do *agenda-setting*, testados em países norte-americanos, por exemplo, funcionaram em um ambiente onde os sistemas de comunicação pertencem ao modelo liberal, no qual o jornalismo é predominantemente informativo, e auto regulado pelo mercado. Enquanto no Brasil, o modelo predominante é o pluralista-polarizado, onde o jornalismo age de acordo com os interesses privados das grandes corporações midiáticas, os quais são fortemente apoiados pelo Estado, além dos poucos sistemas de comunicação do país ainda possuírem influência na criação e manutenção das política de comunicações através dos políticos-radiodifusores.

4.3.A relação da agenda midiática com a agenda governamental

A dinâmica da atenção da mídia é algo particularmente relevante quando se está olhando para os efeitos dos eventos críticos (*focusing events*), segundo Wolfe et al (2013). Para eles a chave do entendimento da influência da mídia na formação da agenda de políticas públicas está na interação entre as informações e as instituições.

O fluxo de informações que chega às instituições e aos tomadores de decisão, é de entendimento limitado, ou seja, é impossível que a instituição processe todas as informações que podem lhe dizer respeito, afinal a teoria da racionalidade limitada de Simon (1965) já explicava que é impossível que o *policy maker*, por exemplo, detenha todas as informações, então ele irá se contentar em obter um nível de informação suficiente para que ele tome a atitude naquele momento. Segundo Wolfe et al (2013) essa limitação pode causar uma certa distorção, o que pode contribuir para gerar um *feedback* negativo, ou positivo.

Para Wolfe et al (2013), assim como para outros autores (Downs, 1972; Kingdon, 2013; Baumgartner & Jones, 1993) os eventos críticos, ou o 'ponto de gatilho' de uma variação na agenda, por muitas vezes estão relacionados ao ciclo de atenção (Downs, 1972) e à mudança das políticas públicas. Os autores Wolfe et al (2013) dizem que os *focusing events* podem e normalmente chamam atenção da mídia promovendo um novo debate ou reacendendo um debate que já estava no esquecimento por ela. O aumento entusiástico da cobertura

mediática sobre um tema, causado por um evento crítico é capaz de chamar a atenção do governo e do público, sendo que este processo pode ser responsável por encontrar um espaço na agenda para aquele problema.

Wolfe et al (2013) utilizam-se da teoria do equilíbrio pontuado, em especial das *policy images* para justificar como a mídia é importante no processo de criar e transformar políticas. E também relembra que a mídia é apenas um componente entre tantos outros responsáveis pela mudança do processo de formação de políticas. O mais marcante é que a mídia é capaz de influenciar assim como ela também é influenciada pelos *inputs* e *outputs* do processo político.

How do the media matter in changing or transforming policies? Changes in policy images, especially from positive to negative, can lead to policy change. What then determines the winning frame? Nothing, a priori: Not only is the media a venue utilized by strategic actors, it is also but one component with multiple functions in our complex and dynamic political system. The media influences and is influenced by inputs and outputs from the policy process. WOLFE et al (2013, p. 183)

Não é possível dizer que a mídia influencia diretamente sobre o que os políticos pensam, mas, segundo Wolfe et al (2013) podemos afirmar que a mídia diz aos políticos sobre o que eles devem prestar atenção. De acordo com os autores as ações da mídia podem alterar a agenda quando elas conseguem chamar atenção sobre um novo problema, ou um novo tópico dentro de um problema já existente. Portanto a mídia pode não mudar o que os políticos pensam, mas ela consegue fazer com que eles foquem em determinados problemas ou soluções.

Os autores Wolfe, Baumgartner e Jones (2013) destacam que os estudos na área de comunicação normalmente focam nos efeitos da mídia sobre o público, como por exemplo o estudo de McCombs e Shaw (1972), mas um dos potenciais efeitos da mídia é a mudança na formulação da agenda, e justamente os estudos de *agenda-setting* acabam por negligenciar os estudos sobre a conexão entre os efeitos da mídia nas políticas públicas, ou na mudança de agenda.

A dificuldade está na ambiguidade observada na agenda da mídia com o sistema político, pois ela simultaneamente é input e output, ou seja, ela ao mesmo tempo que pode gerar um *feedback* positivo, ou seja, mudanças, ela também pode fazer com que as coisas continuem caminhando da mesma maneira, sem mudança alguma. Segundo Wolfe et al (2013):

The media agenda is simultaneously an input and an output of the political system. In terms common in political communication, news both sets the policymaking agenda and indexes it. Increases in coverage of problems and issues may contribute to a positive feedback cycle resulting in relatively large adjustments to the system (i.e., policy change). Highlighting one interpretation of a problem at the expense of others can help foster such positive feedback cycles, such as the crime ratchet we described above. On the other hand, decreases or lack of media attention to problems and issues may be a factor in negative feedback, small adjustments, and incremental policy change or no change at all. WOLFE et al (2013, p. 186)

Por fim os estudos sobre a mídia são importantes neste trabalho para que seja possível entender o poder da mídia, ultrapassando o entendimento dos gráficos que virão nos próximos capítulos. Como já foi dito a Teoria do Equilíbrio Pontuado surgiu nos EUA, onde a mídia possui um caráter distinto da mídia no Brasil. Enquanto no Brasil a mídia possui baixíssima diversidade externa, com a predominância dos monopólios na comunicação, a mídia estadunidense possui alta diversidade externa e é marcada pelo seu caráter informativo. Portanto ao analisar a agenda midiática no Brasil é necessário levar em conta que a mídia brasileira não possui apenas caráter informativo, ela carrega aspectos patrimonialistas.

Esses aspectos patrimonialistas não são facilmente mensuráveis ao analisar apenas um veículo de comunicação como está sendo feito neste trabalho, nem é este o foco aqui, contudo é importante lembrar o fato de que a fonte que forneceu os dados coletados no capítulo seguinte para análise da agenda midiática não é absoluta e está sujeita à algumas variáveis do sistema

pluralista polarizado que não estão ao alcance deste trabalho, por não estar em seu objeto geral.

CAPÍTULO 5

5. Análise de Dados

Este capítulo irá se dedicar à demonstração dos períodos de ruptura e instabilidade, dentro da temática da corrupção na esfera federal, das agendas: midiática através das manchetes do jornal Folha de São Paulo; do legislativo através das proposições legislativas e leis aprovadas; e do executivo através dos discursos presidenciais. A metodologia abordada desta análise documental foi realizada através das três fases propostas por Bardin (2006): 1) Pré-análise (escolha do material); 2) Exploração do Material; e 3) Tratamento dos resultados.

O primeiro passo consiste na escolha do material a ser utilizado, é uma etapa crucial e determinante para toda e qualquer análise documental, neste caso não seria diferente. É necessário escolher através de qual lente pretende-se observar determinado tema. Para os efeitos deste trabalho foram feitas três escolhas importantes, uma vez que serão aqui observadas três agendas: midiática, governamental legislativa e governamental executiva.

A segunda fase da análise documental, segundo Bardin (2006) é a exploração do material coletado, ou seja, é onde os dados são sistematizados e codificados. Este é o momento de demonstrar e descrever analiticamente o material encontrado.

A codificação do material deste trabalho foi realizada a partir do livro de códigos do Projeto “*Agenda Setting* em Portugal numa perspectiva comparada”, pensando que este trabalho está inserido no Laboratório de Agenda Governamental e também no CAP, a base de codificação é unificada para que os trabalhos possam, posteriormente, serem passíveis de comparações. O livro de códigos português, está dividido em 22 códigos e 256 subcódigos sobre todos os assuntos que podemos encontrar em políticas públicas, material legislativo ou executivo, e também em jornais. Os códigos encontrados no livro são os seguintes:

Tabela 3 – Códigos

CÓDIGOS
01 - Macroeconomia
02 - Direitos Cíveis, Direito das Minorias e Liberdade
03 - Saúde
04 - Agricultura pecuária e pescas
05 - Trabalho e emprego
06 - Educação e cultura
07 - Ambiente
08 -Energia
10 - Transportes
12 - Justiça e Administração Pública
13 -Políticas Sociais
14 - Desenvolvimento Local e Habitação
15 - Setor Financeiro Indústria e Comércio
16 - Defesa
17 - Ciência Tecnologia e Comunicações
18 - Comércio Externo
19 - Política Externa
20 - Governo e Administração Pública
21 - Recursos Naturais
Para material jornalístico incluir:
23 - Eventos culturais
27- Tempo e desastres naturais
29 - Desporto e Lazer

Para cada um dos códigos acima existem diversos subcódigos, este trabalho explorará o código nº 12 – “Justiça e Administração Pública”, a partir do qual deriva o subcódigo enumerado 1202, que contempla conteúdos relacionados à “Corrupção e crime organizado; Controlo da corrupção; tribunal de contas; enriquecimento ilícito; redes criminosas; evasão fiscal; fraude fiscal.” (Araújo e Silva, 2012, p. 24).

A terceira e última fase proposta pela autora é onde o resultado aparece, ou seja, é o momento de analisar o material coletado para demonstrar os possíveis resultados, e significar todo o conteúdo utilizado.

A seguir em cada subtópicos será apresentado todo o conteúdo referente a cada uma das três agendas aqui abordadas: midiática e governamental legislativa e executiva. A exposição está organizada conforme as duas primeiras

etapas propostas por Bardin(2006) pré-análise e exploração do material, enquanto o tratamento dos resultados será feito no próximo capítulo.

5.1. Agenda Midiática

- **Pré-análise**

Para delinear o movimento da agenda midiática de 2011 a 01 setembro de 2016 (sendo esta a data da consolidação do impeachment da presidenta Dilma Rousseff) serão utilizadas as manchetes do Jornal Folha de São Paulo, por se tratar do jornal de maior circulação nacional, segundo a Associação Nacional de Jornais (ANJ). Devido ao objetivo deste trabalho em identificar períodos de mudança e instabilidade nas agendas, baseando-se na Teoria do Equilíbrio Pontuado, a mídia é um fator importante. Assim como Baumgartner e Jones utilizaram-se da mídia impressa, do New York Times para identificar a frequência de temas na mídia, este trabalho se utilizará das manchetes do Jornal Folha de São de Paulo para verificar a frequência do tema corrupção, no âmbito do governo federal na mídia brasileira.

Conforme já foi explicitado no capítulo anterior a mídia brasileira e a estadunidense possuem características diferentes, contudo, para fins quantitativos é necessário fazer a escolha de um veículo de comunicação para identificar a frequência da temática. Apesar de no Brasil, por se tratar do modelo pluralista polarizado, a mídia televisionada ser mais popular, este trabalho optou pelo jornal impresso como indicador, uma vez que a notícia televisiva, segundo Azevedo (2004, p. 56) é fragmentada e descontínua, dificultando uma visão mais ampla dos temas ao longo do tempo. Portanto seguindo a tendência dos estudos de *agenda-setting* o jornal impresso é a melhor opção para esse estudo.

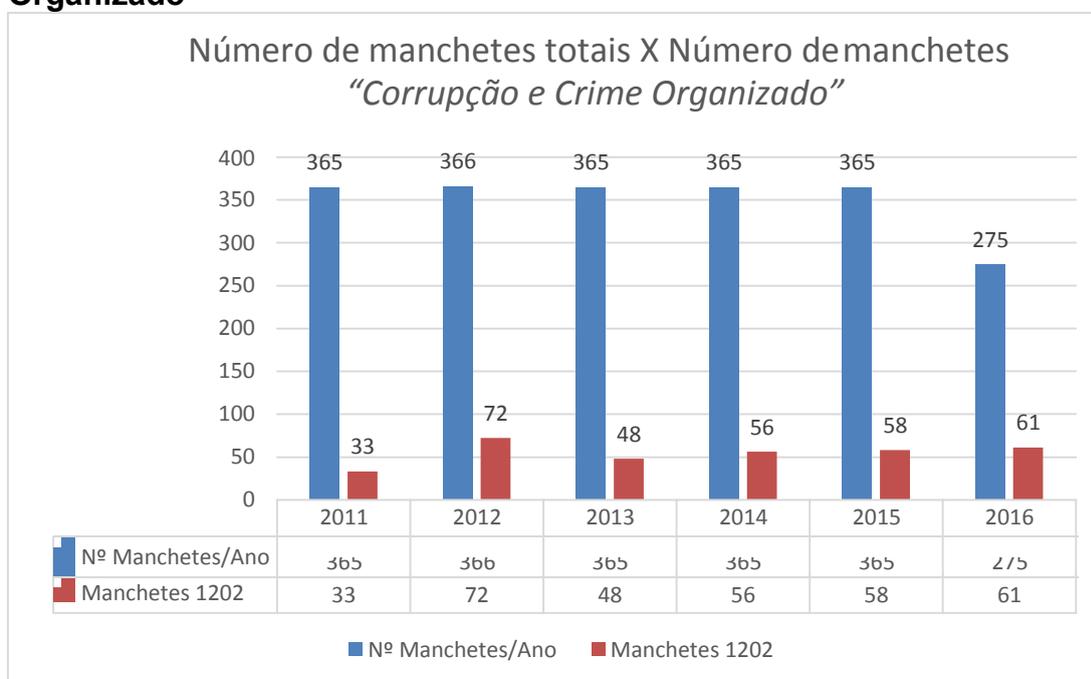
Foram coletadas 2001 manchetes do jornal Folha de São Paulo, elas foram consultadas no AcervoFolha de forma online⁵, a partir de onde foram transcritas para o programa Excel 2013, para que o tratamento dos dados pudesse ser realizado.

- **Exploração do Material**

⁵ O AcervoFolha está disponível em <http://acervo.folha.uol.com.br/>, onde é possível acessar todas as edições impressas do jornal Folha de São Paulo a partir do ano de 1960 até os dias atuais.

Foram coletadas ao total 2001 manchetes, correspondendo ao período de janeiro de 2011 à 01 de setembro de 2016. Se observarmos apenas as manchetes que na sua temática envolvem corrupção, lavagem de dinheiro, enriquecimento ilícito, ou seja, as que se enquadram no subcódigo 1202, elas correspondem à 328 ao longo do tempo. O gráfico a seguir expressa em números absolutos quantas manchetes foram analisadas por ano, e quantas foram codificadas como Corrupção e Crime Organizado.

Gráfico 1 - Manchetes totais X Manchetes codificadas “Corrupção e Crime Organizado”



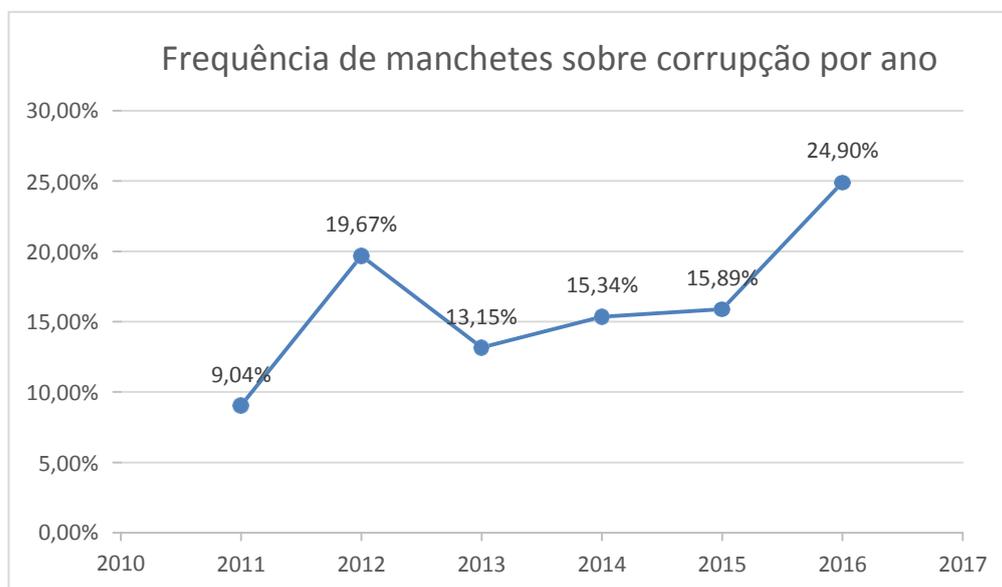
Fonte: Elaboração Própria

A grosso modo, já é possível inferir que no ano de 2012 houve uma maior incidência das manchetes 1202, elas totalizaram 72, enquanto no ano anterior não chegou nem à metade desse valor. O ano de 2016 também foi significativo atingindo o número de 61 manchetes.

Se analisada frequência das manchetes ano a ano, ou seja, comparar os números de manchetes 1202 com o número total de manchetes do ano, é possível perceber que na realidade a frequência de manchetes relacionadas ao tema da corrupção no ano de 2016 é proporcionalmente maior do que em 2012,

conforme o gráfico a seguir.

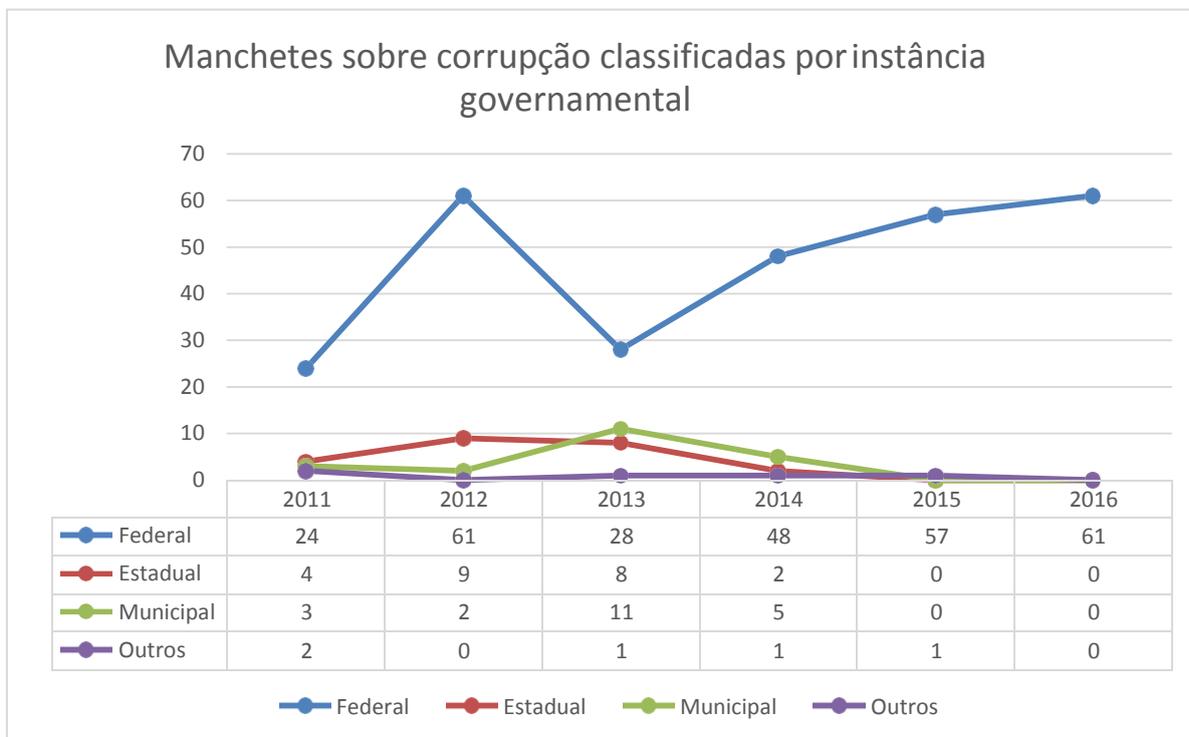
Gráfico 2 - Frequência de manchetes sobre corrupção demonstrada por ano



Fonte: Elaboração Própria

Devido ao fato deste trabalho estar voltado para a instância do Governo Federal, foi realizada uma filtragem entre as manchetes sobre corrupção para selecionar as notícias em relação ao seu conteúdo, ou seja, foram separadas por instâncias: municipal, estadual e federal. Alguns conteúdos eram referentes à corrupção em entidades internacionais, federações esportivas, entre outras, por serem poucas e de baixa relevância nesse contexto foram classificadas como “outros” no gráfico seguinte.

Gráfico 3 - Manchetes sobre corrupção classificadas por instância governamental

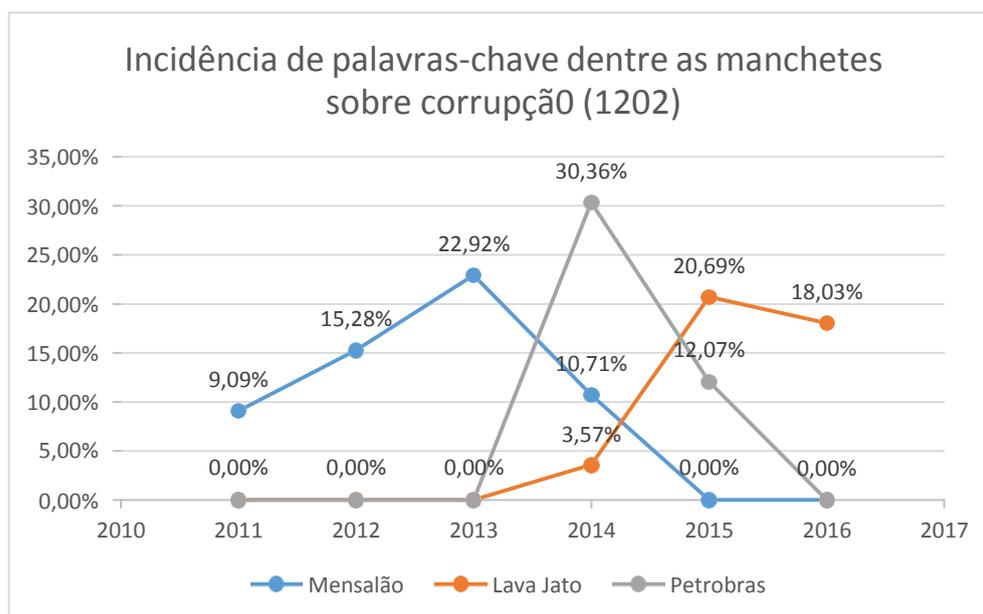


Fonte: Elaboração Própria

Fica claro a partir deste gráfico que a incidência das notícias sobre corrupção no contexto nacional é deliberadamente mais expressiva do que em outras instancias federativas, mesmo sendo o jornal analisado sediado no estado de São Paulo.

As manchetes também foram analisadas a partir das principais palavras-chave, ou seja, as palavras que mais predominaram em todas as manchetes. As três principais palavras encontradas, em ordem decrescente, foram: “Petrobrás”; “Mensalão” e “Lava-Jato”. A incidência dessas palavras foi calculada dentro das manchetes sobre corrupção, e não sobre as manchetes totais.

Gráfico 4 - Incidência de palavras-chave dentre as manchetes de corrupção



Fonte: Elaboração Própria

De modo geral a organização destes dados possibilitou criar uma imagem a respeito dos momentos de pico de informações referentes ao subcódigo 1202-“Corrupção e Crime Organizado”. Podemos afirmar que: 1) Em número absolutos e em frequência (%) os dois anos em que mais vezes a manchete principal levava o tema da corrupção foram 2012 e 2016, ou seja, os picos ocorreram nesses anos, sendo o ápice do período estudado, o ano de 2016 (até setembro). 2) Ao separar as esferas nas quais as notícias se referiam, majoritariamente elas tratavam de assuntos de cunho nacional, ou seja, no âmbito do governo Federal, em segundo lugar, há apenas um aumento de manchetes sobre a esfera municipal no ano de 2013, sendo todas elas referentes à cidade de São Paulo/SP. 3) As principais palavras encontradas nas manchetes selecionadas foram em ordem decrescente “Petrobrás”, “Mensalão” e “Lava Jato”.

Reconhecimento de eventos críticos

Dados os fatos, torna-se necessário interpretar, sobre o que a maioria dessas manchetes tratavam, qual era o cenário brasileiro no contexto do tema da “corrupção” na instância federal nos anos de 2012 e 2016. Ao verificar os fatos dos momentos de rompimento do equilíbrio usual da agenda, os picos, as

palavras chaves automaticamente poderão ser compreendidas também.

O ano de 2012, segundo o Gráfico 2, foi um momento de pico nas manchetes sobre o tema, no ano seguinte, em 2013 podemos perceber a incidência da palavra-chave “mensalão”. Para explicar essas constatações ao ler as manchetes e matérias completas, ficou claro que o assunto tratado é justamente o julgamento do caso do escândalo de corrupção, denominado popularmente como “Mensalão”.

Apesar de a palavra-chave “mensalão” aparecer de modo mais frequente no ano de 2013, no ano de 2012 ela também aparece de maneira significativa. Se observarmos atentamente, é possível inferir que em 2012 o tema predominante foi o julgamento do mensalão, contudo o que mais prevaleceu não foi a palavra-chave em si, mas sim nomes de partidos e dos réus do processo. Ou seja, apesar de não utilizar da palavra-chave, o principal tema abordado pelas manchetes sobre corrupção no ano de 2012 foi também o julgamento do mensalão.⁵

O Mensalão foi um esquema corruptivo, deflagrado no primeiro mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2002-2005), mais especificamente em junho de 2005, quando o deputado Roberto Jefferson (PTB – Partido Trabalhista Brasileiro) delatou o esquema de compra de votos de parlamentares de variados partidos por atores estratégicos do governo.

No ano de 2012 o que trouxe o assunto à tona novamente às manchetes jornalísticas foi a realização do julgamento dos envolvidos no caso. O julgamento do mensalão, denominado pelo Supremo Tribunal Federal como a Ação Penal (AP) 470, durou cerca de quatro meses e meio, sendo o julgamento mais longo da história do STF. De um total de 38 réus envolvidos, 25 foram condenados, 12 foram absolvidos, e 01 réu em específico o STF decretou nulidade do seu processo.⁶

O ano de 2016 foi o ápice da frequência do subcódigo 1202 – manchetes sobre corrupção - no período estudado, conforme o Gráfico 2. Neste ano, em questão, a principal palavra-chave das manchetes foi “Lava Jato”. Para explicar o objeto das manchetes de 2016 é necessário retornar nas manchetes dos dois

⁵ Veja no anexo I a planilha com as manchetes 1202

⁶ Para acessar o editorial especial da Folha de São Paulo sobre o mensalão acesse: <http://www1.folha.uol.com.br/especial/2012/ojulgamentodomensalao/>

anos anteriores, sendo que 2015 corresponde ao ano em que houve a maior incidência da palavra-chave “Lava-Jato” e 2014 representa o ano onde a palavra-chave “Petrobras” roubou a cena, conforme demonstrado no Gráfico 4.

No início de 2014, o Ministério Público Federal (MPF) iniciou uma investigação sobre lavagem de dinheiro por parte de uma rede de postos de combustíveis e lava jato de automóveis, sendo esta a raiz da operação, de onde originou o seu nome.

Essa investigação levou o MPF aos chamados “doleiros”, que também estavam diretamente ligados ao intermédio do pagamento de propinas entre políticos/partidos políticos e empreiteiras contratadas por licitação fraudulenta pela estatal Petrobras. Segundo o MPF⁷ (2017):

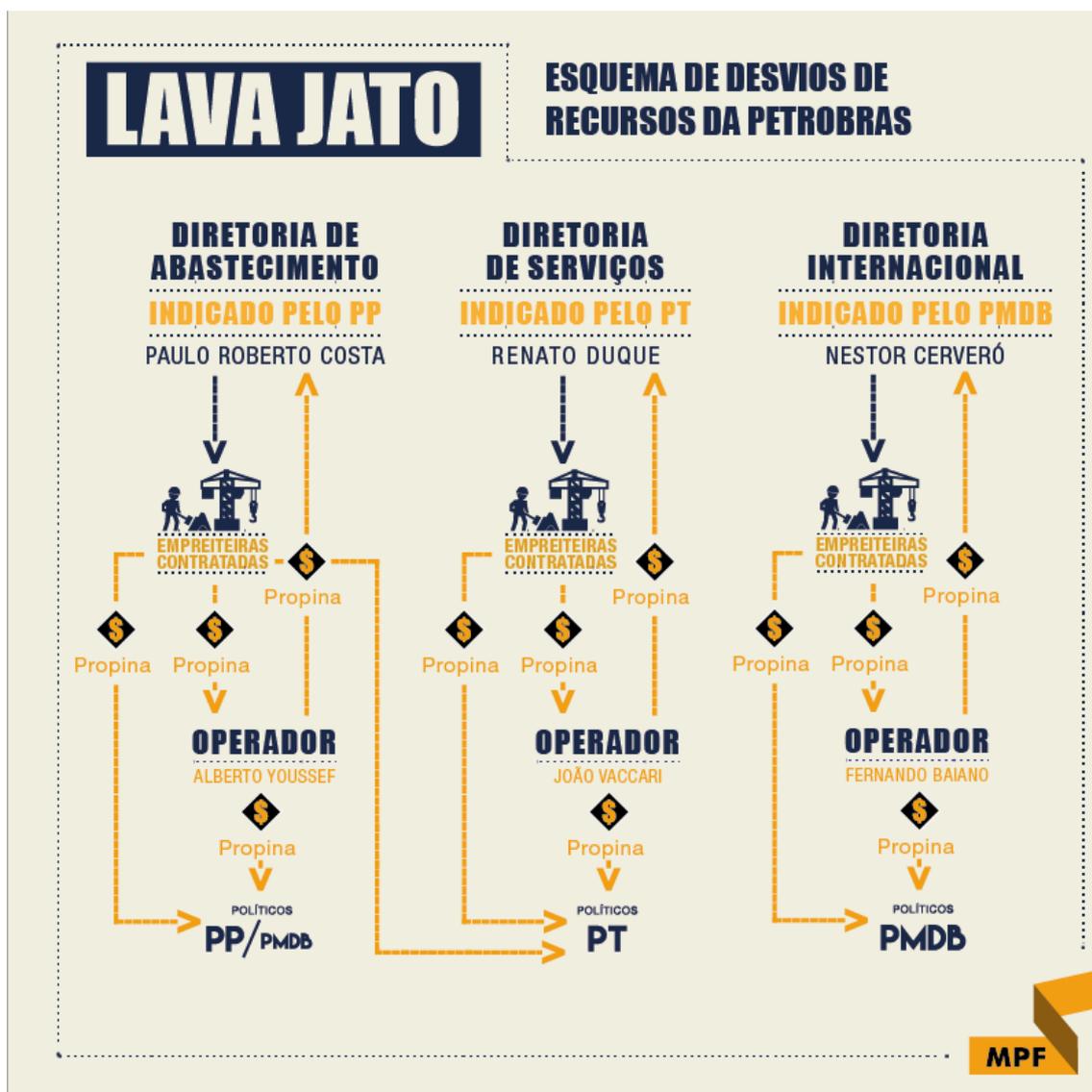
“Nesse esquema, que dura pelo menos dez anos, grandes empreiteiras organizadas em cartel pagavam propina para altos executivos da estatal e outros agentes públicos. O valor da propina variava de 1% a 5% do montante total de contratos bilionários superfaturados. Esse suborno era distribuído por meio de operadores financeiros do esquema, incluindo doleiros investigados na primeira etapa.”

Desta forma, deflagrou-se uma operação gigante de combate à corrupção, onde os principais atores envolvidos são: 1) As empreiteiras, que financiavam os esquemas em troca de contratos milionários de prestação de serviço à Petrobras; 2) Alguns funcionários da Petrobras que recebiam dinheiro ilícito para facilitar a formação de cartéis entre outras práticas não idôneas; 3) Os operadores financeiros, os facilitadores, que intermediavam o pagamento da propina, e a lavagem de dinheiro; 4) Por fim, certos agentes políticos, sendo estes atores chave, ou seja, pessoas em cargos estratégicos, de foro privilegiado, que foram acusados de receber pagamentos ilícitos para concretizar os esquemas corruptos.

O MPF resumiu a operação da seguinte maneira:

⁷ O MPF possui um hot site, onde explica a operação “Lava Jato”. Disponível em: <http://lavajato.mpf.mp.br/entenda-o-caso>

Figura 3 - Esquema da Operação Lava Jato



Fonte: Ministério Público Federal (2017)

Voltando aos gráficos, pelo que é possível observar, pode-se afirmar que a Operação Lava Jato foi responsável pela maioria das manchetes sobre corrupção nos anos de 2015 e 2016, conforme pode ser observado no anexo I também.

O ano de 2014, momento em que as investigações estavam publicitando as relações dos doleiros com os esquemas fraudulentos na Petrobras, não-coincidentemente corresponde ao momento em que a palavra "Petrobras" emergiu no topo das palavras-chave das manchetes 1202.

Em 2015 à medida em que a operação avança, observa-se a maior utilização da palavra-chave “Lava Jato”, conforme Gráfico 4, ou seja, noticia-se muito mais sobre a operação e menos sobre a estatal Petrobras. Apesar de ocorrer maior incidência da palavra-chave neste ano, foi em 2016 que houve a maior frequência de manchetes sobre o tema principal.

O ano de 2016 foi um ano de grande efervescência política, o processo de impeachment da presidenta Dilma Rousseff, e os desdobramentos da operação Lava Jato, contribuíram para que incidência de manchetes a respeito de corrupção na política aumentassem. Por exemplo, a grande quantidade de ministros nomeados por Michel Temer, no seu governo provisório, que estavam sendo investigados pela Lava-Jato também alavancou as manchetes codificadas como “Corrupção e Crime Organizado” nesse período. Porém, o que ficou claro é que, neste momento, não ficou em destaque o termo da Operação Lava Jato, mas sim os nomes de políticos e partidos políticos, acusados de envolvimento em práticas corruptivas, conforme pode ser observado no Anexo I.

5.2. Agenda Governamental do poder Legislativo

- **Pré-análise**

A agenda governamental do poder legislativo será analisada a partir das proposições legislativas e das leis aprovadas no período estudado. A atividade legislativa é o principal termômetro sobre as atividades governamentais em determinada temática. O modelo do equilíbrio pontuado, em diversos estudos, conforme pode ser observado no CAP⁸ utilizam-se da agenda legislativa para medir a incidência dos temas dentro do governo.

A priori seriam utilizadas apenas as leis aprovadas que estivessem relacionadas ao combate à corrupção para medir a incidência deste tema, contudo, ao iniciar o processo de coleta de dados foi possível perceber que eram escassas as iniciativas nesta área durante o primeiro governo Dilma Rousseff (2011-2014), com grande destaque para a lei de combate à corrupção nº12.846/2013 e sem outras notáveis movimentações.

⁸ O Comparative Agenda Project é o projeto internacional que reúne trabalhos sobre *agenda-setting* no mundo todo, e permite comparar a agenda de mídia, legislativa e executiva dos países participantes. Para conhecer o projeto acesse: <http://www.comparativeagendas.net/>

Considerou-se então a possibilidade de incluir na análise as proposições legislativas, as quais incluem projetos de lei, projetos de decreto legislativo, projetos de lei complementar, propostas de emenda constitucional e projetos de resolução, mas ainda assim eram escassas as iniciativas. Ao verificar então o período posterior a 2014, o ano de 2015 resultou em um aumento muito expressivo de proposições legislativas, o que apontou para um possível *feedback* positivo, ou seja, uma possível ruptura no monopólio de políticas. Desta maneira, foi incorporado ao trabalho os anos de 2015 e 2016 (até setembro) para que a análise da agenda pudesse ser mais consistente.

A busca por leis referentes à temática foi realizada através da plataforma LEXML – Rede de Informação Legislativa e Jurídica, portal governamental federal, que disponibiliza todas as informações do legislativo brasileiro, facilitando buscas através de palavras chave, período, tipo de material. Para os efeitos desta pesquisa foram feitos diversos testes sobre palavras chave que encontrariam material referente à área.

O primeiro filtro aplicado à essa busca na plataforma LEXML foi pelo tipo de material legislativo procurado, ou seja, primeiramente foram selecionados apenas as proposições legislativas, as quais incluem: projeto de lei, projeto de decreto legislativo, projeto de lei complementar, proposta de emenda constitucional e projeto de resolução. Outro filtro aplicado refere-se ao nível federativo em que a busca foi feita, neste caso foi em âmbito federal. Dentro deste escopo de material legislativo foram feitas diversas buscas por palavras-chave como: “lavagem de dinheiro”, “corrupção”, “crime contra administração pública”. A palavra chave com resultados mais expressivos foi “corrupção”, foram encontrados 91 resultados. Destes resultados foram excluídos itens que possuíam a palavra-chave, mas não diziam respeito ao objeto de pesquisa, como por exemplo leis que versavam sobre corrupção no sentido de contaminação de alimentos e medicamentos. Restaram então 65 itens que foram utilizados para análise, a qual será apresentada no próximo tópico.

- **Exploração do material**

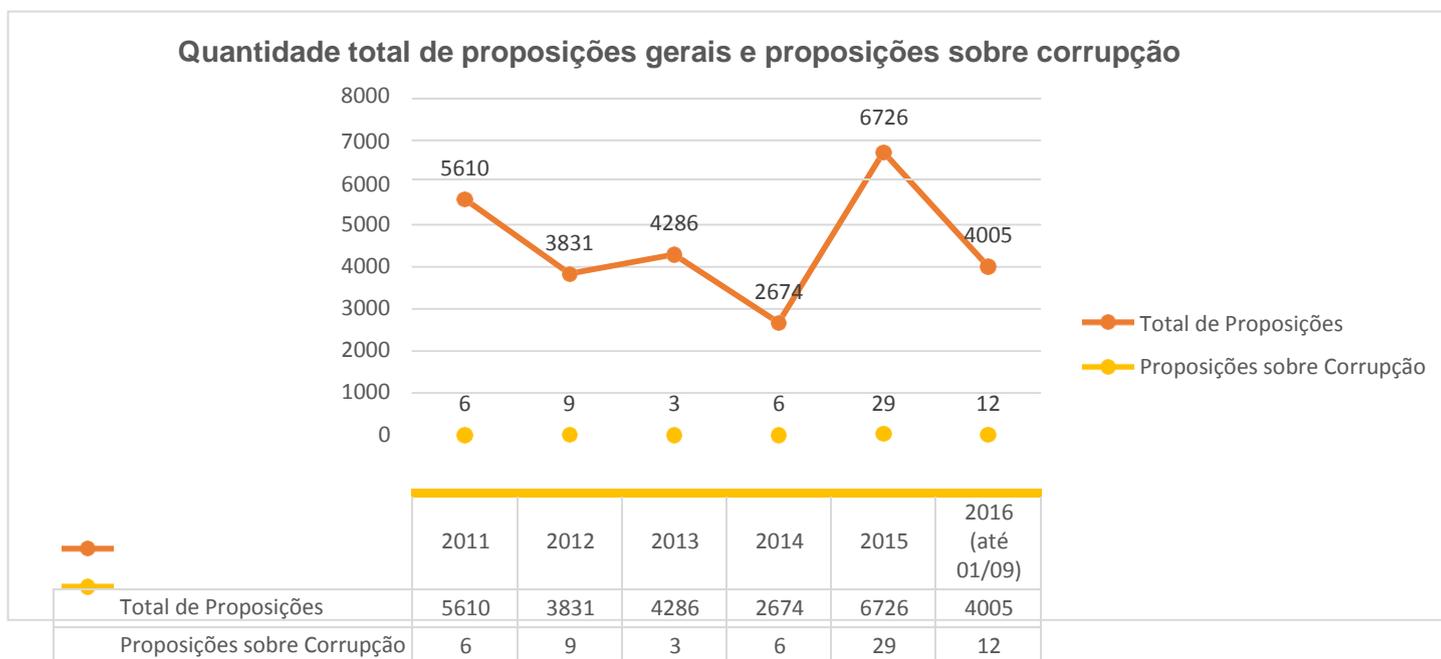
Conforme explicitado anteriormente as buscas foram possibilitadas pela

ferramenta LexML, a qual permite que sejam feitas buscas personalizadas e direcionadas para encontrar qualquer material legislativo e jurídico do ordenamento brasileiro. Foram realizadas diversas buscas para que pudessem se esgotar as possibilidades de encontrar proposições e leis que fossem referentes ao combate à corrupção.

Desta maneira, a partir da filtragem de dados no LEXML por proposições legislativas, no período de 2011 a 2016, no âmbito do governo Federal, com as palavras-chave: “lavagem” e “corrupção” (essas foram as palavras que retornaram o maior número de proposições relevantes), considerando filtragem manual de todo material que não fosse condizente com a temática, foram encontradas 65 proposições legislativas referentes ao combate à corrupção, de um total de 27.132 proposições feitas durante o período.

A partir do gráfico a seguir é possível acompanhar o número de proposições totais e o número de proposições 1202, em números absolutos, durante o período em questão.

Gráfico 5 - Total de Proposições e Proposições sobre corrupção em valores absolutos

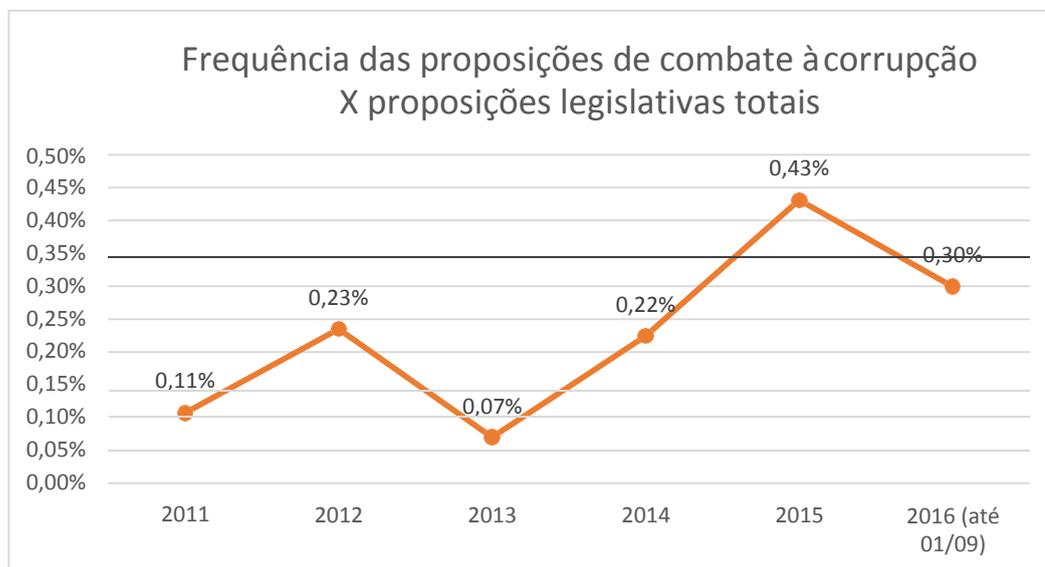


Fonte: Elaboração Própria

Para que possamos analisar o impacto das proposições 1202 sobre o total de proposições é interessante pensar em valores relativos, uma vez que assim é possível visualizar graficamente a diferença entre a quantidade de

proposições entre um ano e outro. A seguir está explicitada a frequência das proposições referentes ao combate à corrupção no período de 2011 à setembro de 2016.

Gráfico 6 - Frequência das Proposições sobre Combate à Corrupção em relação às Proposições Legislativas Totais

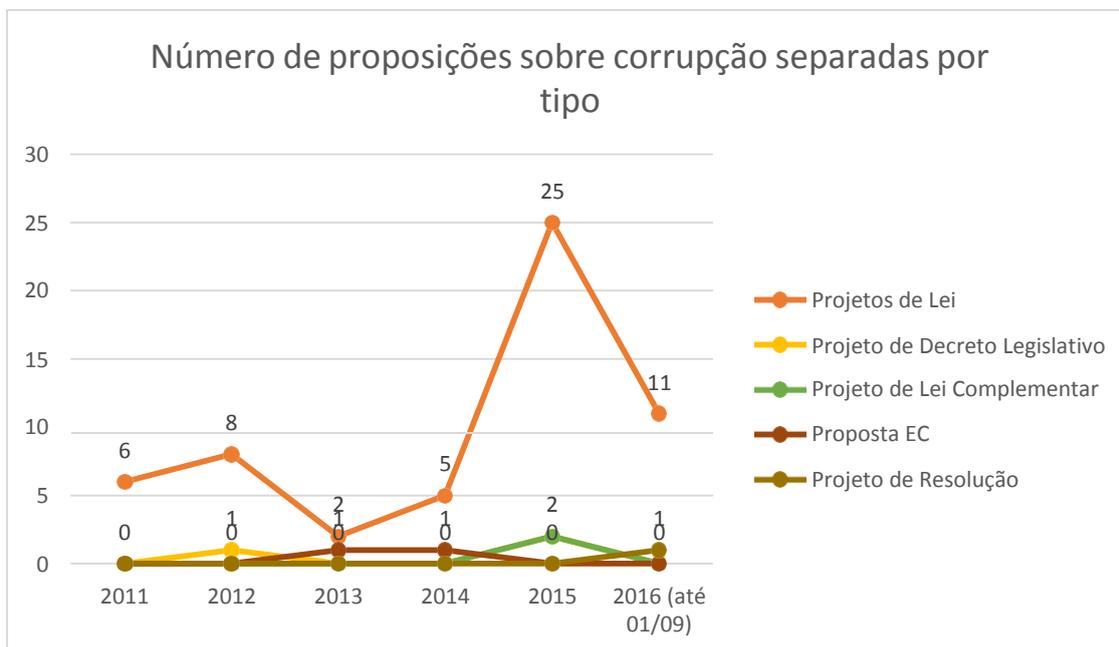


Fonte: Elaboração Própria

A partir do gráfico acima é visualmente possível identificar picos de incidência entre as proposições da temática da corrupção.

Dentro das proposições legislativas existem cinco modalidades diferentes: projeto de lei, projeto de decreto legislativo, projeto de lei complementar, proposta de emenda constitucional e projeto de resolução. Desta forma é possível também diferenciar e analisar qual foi a modalidade mais utilizada nas proposições selecionadas.

Gráfico 7 - Proposições sobre corrupção separadas por tipo

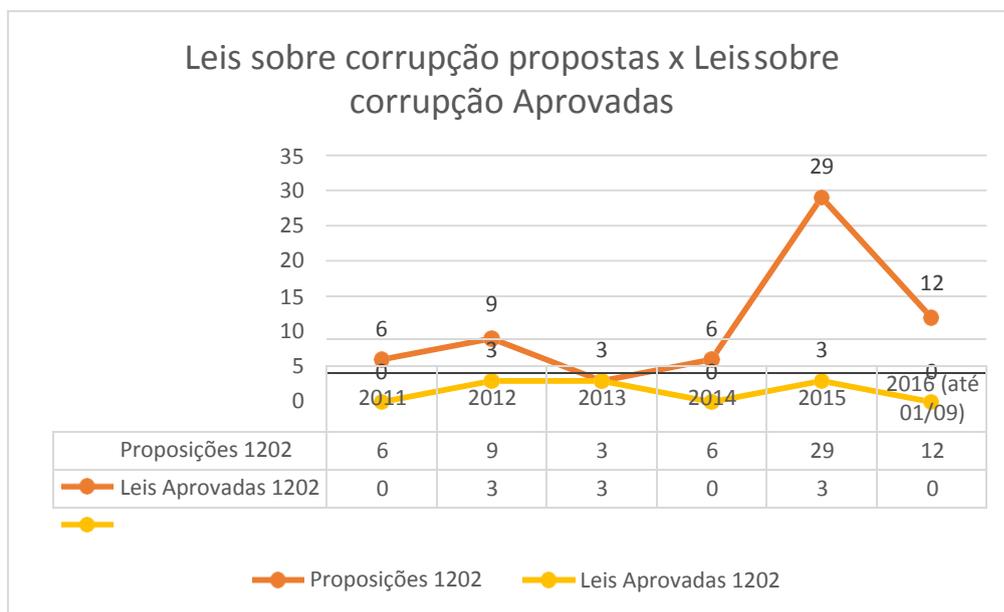


Fonte: Elaboração Própria

A partir do gráfico acima já é possível perceber claramente qual a modalidade mais comum dentre as proposições relativas à corrupção, além de ser possível também perceber qual o ano em que mais foram desenvolvidos projetos de lei.

Quanto aos dados das leis aprovadas nota-se um número ainda menos expressivo, foram apenas 8 leis aprovadas no âmbito do subcódigo 1202 contra as 65 proposições legislativas. Sendo que, não necessariamente, essas 8 leis aprovadas são advindas das 65 proposições. Pois podem ser fruto de projetos mais antigos, ou de decretos ou medidas provisórias advindas do poder executivo.

Gráfico 8 - Leis sobre corrupção propostas x Leis sobre corrupção aprovadas



Fonte: Elaboração Própria

De modo geral é possível a partir das informações coletadas perceber a princípio que existe um pico nas proposições legislativas no ano de 2015, e ele coincide com 3 leis aprovadas neste mesmo ano, número que não difere das aprovações dos anos de 2012 e 2013. Quando observamos as leis aprovadas é possível perceber então em todos os anos que o movimento em aprovar é obviamente menor do que o movimento de propor, esta diferença torna-se maior no ano de 2015, ano do pico das proposições na temática selecionada.

Não é possível reconhecer um pico nas leis aprovadas sobre corrupção durante o período estudado, nos anos de 2011, 2014 e 2016 (até setembro) nenhuma lei referente ao assunto foi aprovada, enquanto nos anos de 2012, 2013 e 2015 foram aprovadas 3 leis relativas ao código 1202 em cada ano.

Reconhecimento de eventos críticos

A partir dos Gráficos 4 a 7 é possível afirmar que o ano de 2015 foi o de maior incidência tanto de proposições gerais, quanto em proposições de “Corrupção”, além de ser também um dos períodos com um dos maiores números de leis 1202 aprovadas, empatado com o ano de 2012 e 2013.

No ano de 2012, onde foram aprovadas três matérias legislativas classificadas no subcódigo de “Corrupção e Crime Organizado”. Sendo que a primeira a Lei nº 12.683/12, a qual altera a Lei nº 9.613/98, para os casos de lavagem de dinheiro; A segunda trata-se de um decreto que dispõe sobre o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção. Já a terceira aprovação é o decreto legislativo de nº 590, o qual aprova o texto de acordo para constituir a Academia Internacional Contra a Corrupção como uma organização internacional⁹. De modo geral não houve grandes inovações e mudanças na prática de combate à corrupção a partir dessas leis aprovadas no ano de 2012.

No ano de 2013 foram aprovadas duas leis e uma portaria. A primeira lei aprovada, foi a chamada lei de conflito de interesses, nº 12.813/13, a qual dispõe sobre o conflito de interesse nos cargos e empregos do poder Executivo Federal e coloca impedimentos posterior para o exercício do cargo ou emprego. A segunda aprovação refere-se à Portaria PGF (Procuradoria Geral Federal) nº 474/13, que constituiu o Grupo de Trabalho para desenvolvimento do projeto de Defesa da Probidade, Combate à Corrupção e Ressarcimento ao Erário. A terceira aprovação: a Lei de Combate à Corrupção, nº 12.846 de 1º de agosto de 2013, consiste em um marco na legislação de combate à prática corruptiva de pessoas jurídicas, pois constituiu inovação legislativa ao dispor sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Já em 2015 foram aprovadas também três matérias legislativas referentes ao combate à corrupção, sendo um decreto, uma resolução do Senado Federal e uma Medida Provisória. A primeira é o Decreto nº 8.420, de 18 de Março de 2015, o qual regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (Lei Anti-Corrupção), a qual versa sobre a responsabilização de pessoas jurídicas na prática de atos lesivos à administração pública. A segunda aprovação foi da Resolução do Senado Federal nº 12, de 01 de setembro de 2015, onde foi alterado o regimento do Senado Federal para a criação da Comissão Permanente de Transparência e Governança Pública. A última aprovação sobre o tema no ano de 2015 foi a Medida Provisória nº 703, de 18 de Dezembro de 2015, a qual alterou também a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, no que

⁹ As leis e outras matérias legislativas aprovadas no período 2011-2016 estão disponíveis no Anexo II.

diz respeito aos acordos de leniência.

Ainda em 2015 observou-se um enorme pico tanto nas proposições legislativas como um todo, quanto nas proposições relativas ao combate às práticas corruptivas. Ao observar essas proposições específicas, majoritariamente na forma de projetos de lei, seus conteúdos, em sua maioria, buscam 'endurecer' a punição contra os crimes de corrupção, conforme pode ser observado no Anexo II. Alguns projetos são até bastante parecidos uns com os outros, a ideia de transformar a corrupção em crime hediondo, por exemplo, apareceu em 6 (seis) diferentes projetos apenas no ano de 2015.

5.3. Agenda governamental do poder Executivo

Por fim, a análise da agenda governamental do executivo, no que diz respeito às práticas de combate à corrupção, é fundamentada neste trabalho pelos discursos presidenciais. A medição da variação da agenda do executivo será realizada a partir das Mensagens Presidenciais ao Congresso, documento enviado pelo Presidente da República ao Congresso no início do mandato.

Exploração do material

A partir das Mensagens Presidenciais ao Congresso, disponíveis para consulta no site da Presidência da República, foi possível encontrar pela primeira vez o tema da corrupção apenas na mensagem de Dilma Rousseff ao Congresso no ano de 2014. Nas mensagens anteriores não existiu nenhuma menção ao tema.

Na Mensagem de 2014, a presidenta fala sobre os investimentos em transparência e na eficiência das instituições de controle para combater a corrupção, que não está mais sendo tolerada pela sociedade. Posteriormente ela relembra as leis aprovadas no ano anterior (2013), como a Lei de Conflito de Interesses e a Lei Anti Corrupção:

“A gestão pública vem sendo feita de forma a combater cada vez com mais eficiência atos de corrupção, estimulando

investimentos em prevenção, controle interno, correição e canais de denúncias e investigação. Em 2013 tivemos avanços importantes com a publicação de duas leis que visam à prevenção e ao combate à corrupção: a Lei de Conflito de Interesses e aquela que promove a responsabilização das pessoas jurídicas por atos contra a administração pública. Com a crescente ampliação da transparência da gestão pública e com o grande fortalecimento das instituições de controle, como a Polícia Federal, a Controladoria-Geral da União, os Tribunais de Contas e o Ministério Público, que hoje atuam com eficiência e desenvoltura, o Brasil está dando passos largos para mitigar o histórico problema da corrupção e do desvio de recursos públicos. O combate à corrupção é como o combate à inflação: exige compromisso de todos, Governo Federal, entes federados e sociedade, e demanda prazo para sua consolidação e sedimentação.” ROUSSEFF (2014)

A mensagem presidencial ao Congresso no ano de 2015 também abordou o tema, que na época já estava em ascensão na mídia, conforme pode ser observado na agenda midiática nos gráficos 1 e 2. Em seu discurso a presidenta ressalta que em seu novo mandato as esferas governamentais trabalharão em conjunto para avançar no combate à corrupção e na reforma política. Ela reafirma, assim como fez em 2014, que o combate à corrupção deve andar juntamente à reforma política.

Nesta mensagem, de 2015, a presidenta propõe cinco medidas contra a impunidade nas práticas corruptivas:

“São cinco medidas: i) transformar em crime e punir com rigor os agentes públicos que enriquecem sem justificativa ou não demonstra a origem dos seus ganhos; II) modificar a legislação eleitoral para transformar em crime a prática de Caixa 2; iii) criar uma nova espécie de ação judicial que permita o confisco dos bens adquiridos de forma ilícita ou sem comprovação; iv) alterar a legislação para agilizar o julgamento de processos envolvendo o desvio de recursos públicos; e v) criar uma nova estrutura no Poder Judiciário que dê mais agilidade e eficiência às investigações e processos movidos contra aqueles que possuem foro privilegiado. Todas essas medidas têm o propósito de garantir processos e julgamentos mais rápidos e punições mais duras, o que representará um forte golpe na impunidade.

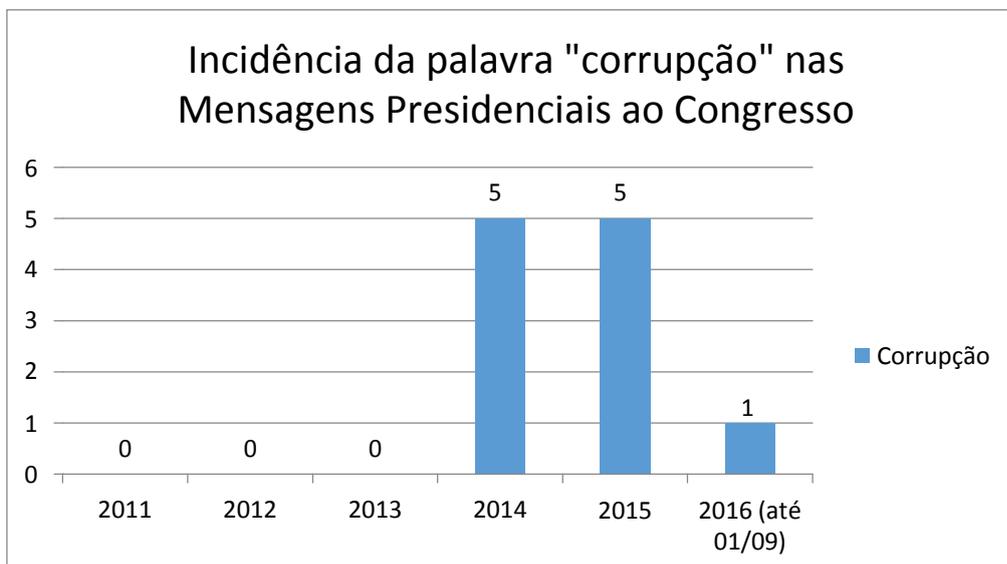
Mesmo assegurando o amplo direito de defesa dos acusados e o contraditório, princípios básicos de justiça, queremos eliminar os procedimentos que permitem que processos e julgamentos se arrastem, indefinidamente, em nosso País.” ROUSSEFF (2015)

Já no ano de 2016, apesar da incidência das propostas legislativas, a presidenta passa pelo tema de forma mais rápida, apenas fazendo um apelo ao Senado pela aprovação da legislação dos acordos de leniência:

“Entendemos ser urgente a análise, pelo Congresso Nacional, da legislação sobre acordos de leniência, seja na forma proposta pelo Governo Federal por meio da Medida Provisória nº 703, de 2015, seja na proposta de legislação elaborada pelo Senado Federal. Devemos punir com rigor todos aqueles que se envolveram em atos de corrupção, mas precisamos dispor de instrumentos para preservar as empresas e os empregos por elas gerados.” ROUSSEFF (2016)

Ao analisarmos as falas da presidenta, é possível perceber que de forma quantitativa, a presidenta diminui em seu discurso o quanto fala sobre o tema. Dentre os seis anos analisados, nos dois mandatos, apenas nos últimos três anos o tema apareceu no discurso mais importante da presidência.

Gráfico 9 - Incidência da palavra "corrupção" nas Mensagens Presidenciais ao Congresso.



Fonte: Elaboração Própria

Reconhecimento de eventos críticos

A introdução do tema da corrupção nas mensagens presidenciais no ano de 2014 coincide com o ano de início da Operação Lava-Jato, além de ser o ano imediatamente posterior à aprovação da Lei Anti-Corrupção no ano de 2013. Surge neste ano também a proposta de reforma política como aliada ao combate à corrupção.

Já no ano de 2015, o tema aparece de forma mais substancial no discurso, como a proposição das cinco medidas contra a corrupção e novamente a defesa da reforma política.

Em 2016, o ano em que houve o maior pico de incidência do tema na agenda midiática e do legislativo, o contrário ocorreu no executivo. Este é o momento onde as ações da Lava Jato estavam fazendo suas principais prisões e acordos de delação premiada com os envolvidos nos escândalos corruptivos, fato que atingiu membros de empresas significativamente importantes na economia, fato que mostra a preocupação da presidência em defender a aprovação na Câmara dos acordos de leniência para as empresas envolvidas.

Outro fato que justifica a diminuição da fala da presidenta em relação ao tema da corrupção, no ano de 2016, é que este é o ano em que se deflagrou

uma crise institucional entre o poder executivo e o legislativo, fato que culminou posteriormente na aprovação do impeachment da presidenta eleita Dilma Rousseff pela Câmara e pelo Senado.

É importante salientar que os anos de governo Dilma Rousseff, principalmente mais ao final, a partir do ano de 2014, foi acometido por uma crise política e econômica que começou a se instaurar no país, fato que claramente repercutiu na agenda do poder executivo.

O impeachment foi um evento crítico no cenário da relação do poder executivo com o legislativo. O processo teve início em dezembro de 2015, quando o então presidente da Câmara Eduardo Cunha (que sofria processo de cassação de mandato, devido às denúncias de corrupção) acolheu a denúncia contra a presidenta, na qual ela era acusada de autorizar créditos suplementares no orçamento, fato que ocasionou no descumprimento da meta fiscal do ano de 2015.

A partir da instauração do processo de impeachment, a presidenta começou a perder ainda mais o apoio no Congresso, e também da vice-presidência, na figura de Michel Temer e seu partido PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro). Em abril de 2016, no dia 17, a Câmara votou a favor da abertura do processo de impeachment presidencial com 367 votos a favor, 137 contra e 7 abstenções.

Após a aceitação da denúncia pela Câmara, ela foi encaminhada ao Senado, onde no dia 12 de maio de 2016 a maioria da casa votou pela continuidade do processo. A Comissão Especial do Impeachment passou a debater o texto da denúncia para decidir se a presidenta iria a julgamento. No dia 10 de agosto, por 59 votos a favor a 21 contra, o Plenário decidiu que Dilma Rousseff iria a julgamento acusada de “crime de responsabilidade contra a lei orçamentária e contra a guarda e o legal emprego de recursos públicos, na forma de três decretos de crédito suplementar e operações com bancos públicos” Agência Senado (2016).

Ao final de agosto de 2016, no dia 31, o Senado votou com 61 votos a favor e 20 contra pela cassação do mandato de Dilma Rousseff, sem retirar seus direitos políticos.

5.4. Resultados encontrados: Cruzando Agendas

Este tópico abordará a última etapa da análise documental, ou seja, segundo Bardin (2006), este é o momento de explorar os resultados finais, a partir da análise crítica e reflexiva sobre os dados encontrados na etapa anterior.

Primeiramente ao analisar a agenda midiática pode-se perceber que ela demonstra claramente dois picos de incidência do tema, sendo eles em 2012 e 2016, e ao olhar mais de perto é possível afirmar também que as manchetes tratam da corrupção no âmbito da esfera da União. Ao voltar o olhar para a agenda governamental do legislativo também fica claro um momento de pico, no ano de 2015, que representa o rompimento do equilíbrio usual das políticas públicas, conforme a Teoria do Equilíbrio Pontuado sugere. Já na agenda governamental do poder executivo o tema apareceu de forma mais discreta ao longo dos seis anos analisados. O tema emergiu nas mensagens ao congresso apenas no ano de 2014, momento em que foi deflagrada a operação Lava Jato, em 2015 recebeu mais atenção, por ser o momento em que a opinião pública, segundo DataFolha (2015) reconhecia a corrupção como o principal problema público do país, e em 2016 o tema apareceu de forma mais sutil, o que se deve em partes ao momento crítico no cenário político com diversas operações da PF e do MPF agindo sobre as denúncias de corrupção, além do processo de impeachment.

Ao comparar a agenda do legislativo com a agenda da mídia podemos perceber algumas correlações. Quando observados os picos de incidência na agenda midiática, os anos de 2012 e 2016 são os que mais se destacam, enquanto na agenda do poder legislativo, nas proposições legislativas o maior pico de incidência do tema acontece no ano de 2015, momento em que houve maior incidência da palavra-chave “Lava Jato”, simultaneamente também foi o ano em que a opinião pública declarou a corrupção como o principal problema do país, segundo o Data Folha (2015). Portanto, existe a hipótese de que a operação Lava-Jato, sua repercussão na mídia, e na opinião pública, possa ter influenciado no aumento das proposições legislativas referentes à corrupção.

A opinião pública também pode ter influenciado no discurso presidencial ao congresso no ano de 2015, um dos momentos em que a presidenta mais falou sobre o assunto, em comparação aos seus outros anos de mandato. Considero este discurso o mais importante, pois foi onde apareceram as cinco medidas

propositivas no combate a corrupção, demonstrando mais claramente a inserção do tema na agenda do executivo.

Quanto à incidência do tema nas leis aprovadas não foi possível inferir nenhum pico, pelo contrário observa-se um equilíbrio. Contudo, ao olhar para os conteúdos das leis, é possível identificar na Lei nº 12846 de 1º de agosto de 2013, uma inovação na maneira tradicional de combate à corrupção, pois assim como Neto e Freitas (2014) afirmaram, a Lei Anti Corrupção representou uma inovação jurídica na responsabilização objetiva de pessoa jurídica nos crimes de corrupção ativa e passiva, que não existia antes. Contudo, uma das principais críticas feita pelos autores sobre a Lei nº 12846/13, é sobre os acordos de leniência, justamente o assunto tratado pela presidenta no discurso presidencial para o Congresso no ano de 2016, onde ela pede pelo apoio da Câmara na aprovação de uma nova regularização para os acordos de leniência, uma vez que sua Medida Provisória nº 703 de 18 de dezembro de 2015, a qual continha uma proposta para regularizar os acordos de leniência, havia perdido a validade por não ter sido votada, pela Comissão Parlamentar designada para avaliar a Medida Provisória, em tempo hábil.

6. Conclusão

Utilizando-se da Teoria do Equilíbrio Pontuado é possível através dos dados coletados levantar algumas hipóteses.

A primeira diz respeito ao conceito de *policy image* (Baumgartner e Jones, 2006) das políticas de combate à corrupção durante o período de 2011 a 2016, ao olhar para o cenário em que os eventos críticos ocorrem é possível identificar um monopólio na imagem da política. Não houve rupturas nos modelos já existentes, apenas políticas e legislações incrementais. Contudo, a eclosão da corrupção como o problema que mais preocupou a opinião pública no ano de 2015, o significativo aumento das proposições legislativas na temática da corrupção neste mesmo ano, tudo isso aliado ao crescimento do tema na mídia em 2016, são indicativos de uma possível ruptura desta *policy image*, pois ficou claro que o modelo de combate à corrupção como estava funcionando não está sendo suficiente, por exemplo, para evitar os grandes escândalos desses últimos seis anos. Por isso, é possível lançar a ideia de que está ocorrendo a mudança na imagem das políticas de combate à corrupção. O fato da mídia estar falando sobre isso de maneira muito mais frequente e incisiva que anteriormente, influenciando a opinião pública, a qual por sua vez influencia diretamente na formulação da agenda governamental, pode estar levando ao rompimento do que, Baumgartner e Jones (2006) chamaram de monopólio das políticas públicas.

A iminência de romper o monopólio das políticas aconteceu quando a presidente declarou na Mensagem ao Congresso o seu pedido para aprovação das novas medidas do acordo de leniência¹⁰. O fato das investigações estarem em andamento e surgir a necessidade, e pressão, para que os acordos de leniência fossem repensados, fez com a presidenta pedisse apoio ao Congresso para realizar uma mudança rápida e pontual na política usual dos acordos de

¹⁰ Acordo de Leniência ou Programa de Leniência de acordo com o CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica) é uma prática que “permite que empresas e/ou indivíduos que participam ou que participaram de um cartel ou de outra prática anticoncorrencial coletiva celebrem Acordo de Leniência com o Cade. Os signatários desse acordo devem se comprometer a cessar a conduta ilegal, a denunciar e confessar a participação na prática da infração à ordem econômica, bem como a cooperar com as investigações, apresentando informações e documentos relevantes para o detalhamento da conduta a ser investigada.” CADE (2017) Disponível em: <http://www.cade.gov.br/assuntos/programa-de-leniencia>

leniência. A mudança foi proposta a partir de um Medida Provisória de nº 703/2015, contudo ela não foi aprovada pela comissão da Câmara e perdeu a validade, por isso ela fez o pedido para que a casa legislativa trabalhe a favor da criação de uma regularização dos acordos de leniência para além da Lei AntiCorrupção do ano de 2013.

A segunda hipótese repercute, quanto a possibilidade de durante os mandatos Dilma Rousseff ter ocorrido um *feedback* positivo (Baumgartner e Jones, 2006). Pensando na agenda midiática com certeza ocorreu uma ruptura do monopólio através de eventos críticos, ou seja, o aumento da incidência de notícias só ocorreu devido aos acontecimentos do Julgamento do Mensalão em 2012 e da Operação Lava Jato no ano de 2016, caso contrário o tema corrupção não teria emergido de forma tão substancial na agenda midiática.

No caso da agenda do legislativo não é possível afirmar se houve um *feedback* positivo, porque apesar da Lei Anticorrupção ter significado uma inovação no combate à corrupção, ela não aconteceu devido a um evento crítico específico, e não foi suficiente para quebrar o equilíbrio das políticas, já que no ano de 2013, ano de aprovação da lei, notou-se na verdade um equilíbrio na produção legislativa relacionada ao combate à corrupção.

Por fim os dados demonstrados acima comprovaram a relação entre a opinião pública, a mídia e o governo na construção da agenda de políticas de combate à corrupção. Os escândalos de corrupção, derivados da Operação Lava Jato, que eclodiram a partir do ano de 2014 foram eventos críticos que influenciaram bastante na formulação da agenda governamental e midiática a partir de então. Eles transformaram a corrupção no principal problema público reconhecido pela opinião pública em 2015, e como resposta do poder legislativo, as proposições legislativas na temática de combate à corrupção aumentaram de forma bastante substantiva nesse mesmo ano. No âmbito do poder executivo, em 2015 a presidenta apresentou ao congresso a proposta de cinco medidas de atuação para promover o combate à corrupção. Enquanto isso na agenda da mídia percebe-se que o tema que emergiu em 2014 não parou de crescer, e em 2016 a repercussão midiática sobre a temática foi ainda maior, o que sugere que

o tema não caiu no esquecimento da opinião pública, pelo contrário, demonstra a tendência de que a temática irá cada vez mais ganhar mais repercussão.

Cabe aqui reconhecer que os fatos abordados são recentes, por isso, é muito importante observar quais serão os próximos desdobramentos dos eventos críticos, como a operação Lava Jato, para que compreenda-se ainda melhor o impacto deste momento histórico nas políticas de combate à corrupção no Brasil. Os seis anos aqui abordados, conforme dito podem não ter sido suficientes para observar a ruptura de um monopólio na agenda governamental das políticas públicas, uma vez que na esfera governamental as mudanças tendem a ser mais incrementais e de difícil mudança repentina. Mesmo assim é possível afirmar que existe uma mudança a caminho, e que a estabilidade dessas políticas já está começando a ser interrompida.

7. Bibliografia

ALBUQUERQUE, Afonso de. On models and margins: comparative media models viewed from a Brazilian perspective. In Hallin D.C., Mancini P. (org.) *Comparing Media Systems Beyond the Western World*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 72–95, 2011

AGÊNCIA SENADO, “Impeachment de Dilma Rousseff marca ano de 2016 no Congresso e no Brasil”, (2016) Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/28/impeachment-de-dilma-rousseff-marca-ano-de-2016-no-congresso-e-no-brasil> Acesso em: 04 de maio de 2017.

ANGÉLICO, Fabiano. Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos para a *accountability* democrática no Brasil. Dissertação de Mestrado – FGV - 2012.

ARAÚJO, Maria Luiza; SILVA, Mariana Vieira – Livro de Códigos – *Agenda Setting* em Portugal numa Perspectiva Comparada, 2012

AZEVEDO, Fernando Antônio. Agendamento da política. In Rubim, A.A.C. (org) *Comunicação e política: conceitos e abordagens*. São Paulo: Editora Unesp, p. 41-71, 2004.

AZEVEDO, Fernando Antônio. Mídia e democracia no Brasil: relações entre o sistema de mídia e o sistema político. *Opinião Pública*, Campinas, v. 12, n. 1, p. 88-113, 2006

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo* (L. de A. Rego e A. Pinheiro, Trads.). Lisboa: Edições 70, 2006 (Obra original publicada em 1977)

BAUMGARTNER, Frank R.; GREEN-PEDERSEN, Christoffer; JONES, Bryan D. Comparative studies of policy agendas. *Journal of European Public Policy*, v. 13, n. 7, p. 959-974, 2006.

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. "Dicionário de política" Trad. de João Ferreira, Carmem C. Varriale e outros. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 2ª edição (1986).

BRASIL, Constituição Federal de 1988. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm > Acesso em: 11 de julho de 2016

BRASIL, Lei nº 8.429 de 02 de junho de 1992, Lei de Improbidade Administrativa. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm > Acesso em: 8 de agosto de 2016

BRASIL, Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993 - Lei de Licitações, Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm > Acesso em: 8 de agosto de 2016

BRASIL, Lei nº 9.840 de 28 de setembro de 1999 - Lei de Compra de Votos. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9840.htm > Acesso em: 8 de agosto de 2016.

BRASIL, Lei complementar nº 101 de 04 de maio de 2000- Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm> Acesso em: 8 de agosto de 2016.

BRASIL, Medida Provisória nº 2026 de 04 de maio de 2000 - Instituição do pregão. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/2026.htm> Acesso em: 8 de agosto de 2016.

BRASIL, Lei Complementar nº 135 de 04 junho de 2010. Lei da Ficha Limpa. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp135.htm> Acesso em: 9 de agosto de 2016.

BRASIL, Lei nº 12.813 de 16 de maio de 2013. Lei de Conflito de Interesses. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12813.htm> Acesso em 10 de janeiro de 2017

BRASIL, Lei n^o 12.846 de 01 de agosto de 2013. Lei Anticorrupção. Disponível em : < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm > Acesso em: 12 de agosto de 2016.

BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. - A trajetória dos estudos sobre a agenda de políticas públicas – Revista de Ciência Política vol. 24, n. 2, p. 4-17, jul./dez. 2015.

BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. O Processo de *Agenda-Setting* para os Estudos das Políticas Públicas. RP3-Revista de Pesquisa em Políticas Públicas, v. 1, n. 1, 2015.

BREI, Zani Andrade. Corrupção: dificuldades para definição e para um consenso. Revista de Administração Pública, v. 30, n. 1, p. 64-77, 1996.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves; SUDANO, Andreia Di Camilla Ghirghi Pires. O estudo da agenda governamental: Reflexões metodológicas e indicativos para pesquisas. Trabalho apresentado no GT 30 - Políticas Públicas - do XXXIX Encontro Anual da ANPOCS. ISSN 2177-3092 (2015)

CAPELLA, Cláudia Niedhardt. Formação da agenda governamental: perspectivas teóricas. Trabalho apresentado no GT Políticas Públicas do XXIX Encontro Anual da ANPOCS (2005): 25-29.

COBB, Roger W. e ELDER, Charles D. Participation in American Politics: The dynamics of agenda building. Allyn and Bancon, Boston, 1972.

COBB, Roger W. e ELDER, Charles D; ROSS, Jennie-Keith; ROSS, Marc.H. “Agenda Building as a comparative political process”. American Political Science Review. Vol 70, n^o 1, mar 1976.

DATAFOLHA, Avaliação da Presidente Dilma Rousseff, PO813824, 2015. Disponível em:

<http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2015/11/30/avaliacao_dilma.pdf >
Acesso em: 28 de agosto de 2016

DE BARROS FILHO, Clóvis. Ética na comunicação. Grupo Editorial Summus, 2003

DE BRUM, Juliana. A hipótese do *agenda setting*: estudos e perspectivas. Razón Y Palabra, n. 35, 2003.

DOWNS, Anthony. Up and down with ecology "the issue-attention cycle". The public interest, n. 28, 1972.

DYE, Thomas D. Understanding Public Policy. Englewood Cliffs, N.J.: PrenticeHall. 1984.

FILGUEIRAS, Fernando. Os protestos, a corrupção e a democracia no Brasil, 2014. Disponível em < <http://qualidadedemocracia.com.br/os-protestos-a-corrupcao-e-a-democracia-no-brasil/>> Acesso em: 12 de agosto de 2016

FILGUEIRAS, Fernando de Barros. Notas críticas sobre o conceito de corrupção: um debate com juristas, sociólogos e economistas. Revista de informação legislativa, v. 41, n. 164, p. 125-148, out./dez. 2004

FILGUEIRAS, Fernando. O Direito e O Problema da Corrupção, 25 de abril de 2006. Disponível em:
<<http://www.ecsbdefesa.com.br/defesa/fts/DIREITOCORRUP%C7%C3O.pdf>>
Acesso em: 11 de agosto de 2016.

FRAIHA, Pedro Soares. Indicadores de Percepção da Corrupção: Variações sob o Efeito dos Meios de Comunicação e Comportamento Político. 2014

FURTADO, Lucas Rocha. "As raízes da corrupção no Brasil: estudos de casos e ligações para o futuro." Fórum, 2015.

GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010

HALLIN, Daniel C.; MANCINI, Paolo. Comparing media systems: Three models of media and politics. Cambridge university press, 2004.

HALLIN, Daniel C.; PAPATHANASSOPOULOS, Stylianos. Political clientelism and the media: Southern Europe and Latin America in comparative perspective. *Media, culture & society*, v. 24, n. 2, p. 175-195, 2002

HOHLFELDT, Antônio. Os estudos sobre a hipótese de agendamento. *Revista Famecos*, v. 1, n. 7, 2008.

IBOPE INTELIGÊNCIA, “Corrupção é o principal problema mundial, aponta pesquisa”, 10 de abril de 2014, disponível em < <http://www.ibopeinteligencia.com/noticias-e-pesquisas/corruptao-e-o-principal-problema-mundial-aponta-pesquisa/> > Acesso em: 28 de agosto de 2016

KINGDON. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Updated Edition, with an Epilogue on Health Care'-Pearson, 2ND Edition, Ed. Pearson, 2013

LOPES, Marcos Felipe Mendes. *Corrupção: estudo sobre as formas de mensuração, seus determinantes e perspectivas sobre as formas de combate*. 2011. Tese de Doutorado.

MAGALHÃES, R. M. J. Aspectos relevantes da lei anticorrupção empresarial brasileira-Lei nº 12.846/2013,.*Revista Controle* V.11 nº 2, p.24-46, dezembro/2013

MARCH, James; OLSEN, Johan P. e COHEN, M.D. (1972) “A Garbage Can Model of Organizational Choice”. *Administrative Science Quartely*, 17, (pp. 1-25).

MATIAS-PEREIRA, José. Reforma do Estado e transparência: estratégias de

controle da corrupção no Brasil. 2002.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, Operação Lava Jato. Disponível em:
<http://lavajato.mpf.mp.br/entenda-o-caso>. Acesso em: 25 de abril de 2017.

MOZZATO, Anelize Rebelato, e GRZYBOVSKI, Denize. Análise de Conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da administração: Potencial e Desafios. RAC, Curitiba, v. 15, n. 4, pp. 731-747, Jul./Ago. 2011.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira; FREITAS, Rafael Vêras de. - A juridicidade da Lei Anticorrupção: Reflexões e interpretações prospectivas. Fórum Administrativo [recurso eletrônico]: Direito Público, 2014.

PRAÇA, Sérgio; TAYLOR, Matthew M. Inching Toward Accountability: The Evolution of Brazil's Anticorruption Institutions, 1985–2010. Latin American Politics and Society, v. 56, n. 2, p. 27-48, 2014.

ROUSSEFF, Dilma, Mensagem ao Congresso Nacional, 2014: 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 54ª Legislatura. – Brasília: Presidência da República, 2014.

ROUSSEFF, Dilma, Mensagem ao Congresso Nacional, 2015: 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 55ª Legislatura. – Brasília: Presidência da República, 2015.

ROUSSEFF, Dilma, Mensagem ao Congresso Nacional, 2016: 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 55ª Legislatura. – Brasília: Presidência da República, 2016.

SOROKA. S. N. *Agenda-Setting Dynamics in Canada*. Vancouver, BC: UBC Press, 2002.

TAMASAUSKAS, Igor Sant'Anna e BOTTINI, Pierpaolo Cruz, Mecanismos de transparência e combate à corrupção – Caderno Lei anticorrupção, ano 11, nº27, ISSN 19844883, pp.46-53 – FGV Projetos - 2016

Wolfe, Michelle, Bryan D. Jones, and Frank R. Baumgartner. "A failure to communicate: *Agenda setting* in media and policy studies." *Political eu Communication* 30.2 (2013): 175-192.

Anexo 1 - Manchetes Folha de São Paulo - Subcódigo 1202

ANEXO I	
Data	Manchete
17/01/2011	Auditoria aponta na Funasa desvio de até R\$500mi
26/01/2011	Presidente do TCU recebe de órgãos que deve fiscalizar
27/03/2011	Donos usam laranjas em licitações de rádio e TV
05/04/2011	Inquérito no STF sobre propina envolve Temer
06/04/2011	Justiça anula provas PF em inquérito sobre empreiteira
30/04/2011	PT reabilita o caixa do mensalão
15/05/2011	Palocci multiplica seu patrimônio por 20 em 4 anos
17/05/2011	Comissão de ética diz que Palocci não relatou bens
20/05/2011	Empresa de Palocci faturou R\$20mi no ano da eleição
21/05/2011	Em 2 meses após a eleição, Palocci faturou R\$10mi
22/05/2011	Congresso trava lei de enriquecimento ilícito
23/05/2011	PM recebi R\$ 200 mi em salários irregulares
27/05/2011	Ministério Público decide investigar ganhos de Palocci
07/06/2011	Procurador geral poupa Palocci de investigação
21/07/2011	Perícia atesta fraude na criação de sigla de Kassab
07/08/2011	Ministério vira cabide de emprego familiar do PMDB
13/08/2011	"É pro governo joga o valor vezes três", diz foragido
19/08/2011	FGV é usada para fraudar licitação vencida pela PUC
04/09/2011	Brasil perdeu uma Bolívia em desvio de cofres públicos
09/09/2011	Valério questiona falta de Lula como réu no mensalão
13/09/2011	Ministro pagava governanta com dinheiro público
12/10/2011	Emenda financia produto hospitalar superfaturado
19/10/2011	Governador do DF é alvo de investigação no STJ
22/10/2011	Esporte cobrou 10% de propina, afirma pastor
25/10/2011	Ministro ajudou ONG de delator acusado de fraude
15/11/2011	Ministro aprovou 7 sindicatos fantasmas
18/11/2011	Lupi recebe diária por viagem com agenda partidária
19/11/2011	Justiça manda afastar presidente do Metrô
25/11/2011	Bando usa vítima de acidente aéreo para fraudar INSS
26/11/2011	Justiça bloqueia bens de Kassab e de empresários
01/12/2011	Lupi acumulou cargos ilegalmente
09/12/2011	PF acusa policiais de SP de extorsão a traficantes
14/12/2011	Penas do mensalão vão prescrever, diz ministro
07/01/2012	Ministro privilegia filho deputado com recursos
10/01/2012	Juízes de Minas são acusados de favorecer colegas
13/01/2012	CNJ vê R\$856 mi atípicos em contas bancárias de juízes
24/02/2012	Promotoria acusa empresa ligada a Teixeira de desvio
28/02/2012	Depósito bilionário para ex-vice do BB é investigado

18/03/2012	Juiz proíbe executivos de petroleira de sair do país
28/03/2012	Justiça de SP torna réus 14 acusados de fraudes no metrô
31/03/2012	Senador atuou em prol de acusado de contravenção
01/04/2012	PF diz que cachoeira usou servidor para contrabando
12/04/2012	Gravação da PF indica pagamento de propina no DF
15/04/2012	Cachoeira sacou R\$8,5 milhões em ano eleitoral
18/04/2012	Escuta mostra que senador negociou verba para a Delta
20/04/2012	CPI do Collor é criada com Collor, Jucá e ficha suja
24/04/2012	Cachoeira diz que escuta é ilegal e quer anular provas
28/04/2012	É para o governador' diz Cachoeira sobre o dinheiro
30/04/2012	Vídeo revela atuação de policiais para Cachoeira
09/05/2012	Processo que pode cassar Demóstenes é aberto por 16 a 0
10/05/2012	Protetores de mensaleiros me atacam, diz procurador-geral
14/05/2012	Acessor multiplica por dez seus imóveis em SP
18/05/2012	CPI poupa políticos e Delta, e senadores falam em pizza
07/06/2012	STF começará a julgar mensalão em 1º de agosto.
14/06/2012	Propina liberou obra de shopping, acusa executiva
12/07/2012	Senadores cassam Demóstenes
15/07/2012	PF aponta indício de suborno na obra da Norte-Sul
28/07/2012	Mensalão foi o mais 'atrevido' esquema, afirma procurador
02/08/2012	STF começa julgamento com ministro sob pressão
04/08/2012	Esquema ocorria dentro do palácio, acusa procurador
05/08/2012	Advogados vão explorar contradições de Gurgel
07/08/2012	Acusação é afronta à lei, diz defesa de José Dirceu
12/08/2012	Maioria quer condenação, mas não crê em prisões
14/08/2012	Lula ordenou esquema, diz defesa de Jefferson
17/08/2012	Relator declara culpados por corrupção Valério e João Paulo
19/08/2012	O MENSALÃO
21/08/2012	Relator conclui que verba pública irrigou o mensalão
22/08/2012	Nenhum réu será preso neste ano, diz Thomaz Bastos
23/08/2012	Ministro revisor confirma desvio de verba e condena 4
24/08/2012	Revisor absolve João Paulo e abre primeira divergência
28/08/2012	Maioria do STF condena os primeiros réus do mensalão
30/08/2012	STF condena petista por corrupção
31/08/2012	João Paulo sofre nova condenação e abandona eleição
02/09/2012	STF define regras mais duras contra corrupção
06/09/2012	Empréstimos do Mensalão foram forjados, diz STF
18/09/2012	Não há dúvidas de que o PT comprou votos, diz o relator
21/09/2012	PT e aliados afirmam que explorar mensalão é golpe
25/09/2012	Presidente do antigo PL é condenado por revisor
28/09/2012	STF condena Roberto Jefferson
30/09/2012	Mensalão terá segunda fase de investigações
01/10/2012	Facção criminosa atua em 123 cidades

02/10/2012	Mensalão comprou votos no Congresso, conclui STF
04/10/2012	Dirceu foi o mandante, diz relator
05/10/2012	Revisor absolve Dirceu, mas três já o condenam
10/10/2012	CULPADOS
18/10/2012	Para relator, José Dirceu comandava a quadrilha
22/10/2012	TSE investiga conta de 17 partidos após fraude
23/10/2012	STF condena Dirceu e cúpula do PT por formação de quadrilha
24/10/2012	STF define que Marcos Valério irá para a Cadeia
03/11/2012	Ministros do STF falam em proteção a Marcos Valério
05/11/2012	STF ordena que ação de Valério no BC seja apurada
13/11/2012	Dirceu é condenado a dez anos e dez meses por chefiar mensalão
17/11/2012	Jersey condena Maluf a devolver US\$22 mi a SP
21/11/2012	Justiça condena, mas decide soltar Cachoeira
24/11/2012	Assessora da Presidência em SP é suspeita de corrupção
25/11/2012	Dilma demite assessora por suspeita de corrupção
27/11/2012	Grupo usou senha para adulterar dados do MEC
28/11/2012	Grupo favoreceu ex-senador em obra de R\$ 2bi
29/11/2012	Jefferson escapa de regime fechado
30/11/2012	Ex-assessora usou Lula para conseguir cargos
12/12/2012	Presidente do Supremo quer Lula investigado no mensalão
18/12/2012	STF manda Câmara cassar os deputados e conclui julgamento
19/12/2012	CPI do Cachoeira acaba sem indiciar ninguém
20/12/2012	Procurador pede prisão de condenados no mensalão
24/12/2012	Assembleias vetam ações do STJ contra cinco governadores
10/01/2013	Mensalão é muito maior afirma procurador geral
13/01/2013	Verbas de deputado vão para empresa de assessor
15/02/2013	Ex-judoca Aurélio Miguel multiplicou bens após se eleger
20/03/2013	Barbosa critica 'conluio' entre juízes e advogados
22/03/2013	Empreiteiras patrocinam 13 viagens de Lula ao exterior
04/04/2013	TJ afasta juiz acusado de pedir dinheiro a advogados
06/04/2013	PF vai investigar se Lula participou do mensalão
10/04/2013	Ministro Fux prometeu me absolver, diz Dirceu
25/05/2013	Dinheiro do caso Maluf é devolvido a SP após 15 anos
05/06/2013	Valério rejeita acordo e esvazia ação contra Lula
27/06/2013	STF manda prender deputado, e Senado endurece pena de corrupto
14/07/2013	Empresa alemã delata cartel em licitações no Brasil
19/07/2013	Auditoria aponta ganho indevido em rodovias
03/08/2013	Vazamento sobre cartel é político, diz governo de SP
06/08/2013	Força tarefa investigará 45 inquéritos de trens e metrô
08/08/2013	Serra sugeriu que Siemens fizesse acordo, diz e-mail
15/08/2013	STF rejeita primeiro recurso do mensalão
16/08/2013	Presidente do STF acusa revisor de chicana pró-réus
03/09/2013	STF susta decisão que salvou mandato de deputado preso

05/09/2013	Procuradora pedirá prisão imediata de Dirceu e outros dez
06/09/2013	STF mantém penas por quadrilha no mensalão
10/09/2013	PF prende 22 por suspeitas de fraude em ministério
12/09/2013	Novo julgamento de réus do mensalão está por dois votos
13/09/2013	Julgamento chega a 5x5, e STF adia final do mensalão
18/09/2013	Em SP maioria rejeita a reabertura do mensalão
19/09/2013	Supremo decide julgar de novo parte dos crimes do mensalão
29/09/2013	Cabos eleitorais de Dilma dizem ter recebido 'por fora'
30/09/2013	PF investiga propina de R\$52mi em trens de SP
20/10/2013	Em 5 anos, SUS sofre desvios de R\$500milhões
31/10/2013	Operação prende chefia de arrecadação da gestão Kassab
01/11/2013	Fiscal confirma esquema de propina
02/11/2013	Incorporadora admite ter pago R\$ 4mi em propina
05/11/2013	Enriquecimento de mais de 42 auditores é alvo de investigação
08/11/2013	Prefeito sabia de tudo, diz fiscal preso, em gravação
09/11/2013	Kassab arquivou apuração contra mim, diz fiscal
10/11/2013	Situação na prefeitura era de descalabro, diz Hadadd
12/11/2013	Fiscal suspeito foi da equipe de secretário de Haddad
13/11/2013	Secretario de Haddad cai; ele recebia mesada, diz fiscal
14/11/2013	Supremo decide prender Dirceu e mais 10 condenados do mensalão
16/11/2013	Dirceu, Genoino e mais 8 réus do mensalão se entregaram à PF
17/11/2013	Delúbio é preso, e ex-diretor de banco foge para a Itália
18/11/2013	Presidente do STF deve determinar mais prisões hoje
06/12/2013	Mais 4 condenados do mensalão são presos
07/12/2013	Justiça veta privilégios a presos do mensalão
10/12/2013	Lista de propina' de fiscal cita construtoras e hospitais
11/12/2013	Delator depõe e liga dois secretários de Alckmin a propina
13/12/2013	Bancos também pagaram propina, afirma delator
23/12/2013	Base de Alckmin na Assembleia trava apurações de cartel
12/01/2014	Senado paga por licença irregular de funcionários
17/01/2014	Kassab obteve 'fortuna' da Controlar, diz testemunha
20/01/2014	Documento da Alston revela lista de subornos
22/01/2014	Alston pagou 15% de propina em SP, diz diretor francês
08/02/2014	Procurador pede prisão de ex-governador tucano
10/02/2014	Ex-governador tucano diz que é inocente como Lula
18/02/2014	Políticos ficam de fora de 1ª denúncia do INSS
20/02/2014	Réu no mensalão tucano, deputado Azeredo renuncia
22/02/2014	STF manda prender Roberto Jefferson, delator do mensalão
25/02/2014	Preso, delator do mensalão afirma que 'caiu de pé'
27/02/2014	Ministro vota a favor de réus, e Barbosa o acusa de ato político
28/02/2014	Supremo revê julgamento e decide que mensalão não teve quadrilha
13/03/2014	PF vai investigar suspeita de propina na Petrobras
14/03/2014	STF livra petista de um dos crimes e encerra julgamento do mensalão

21/03/2014	Operação da PF prende ex-diretor da Petrobras
22/03/2014	Cai ex-diretor da Petrobras ligado à compra de refinaria
28/03/2014	Decisão do Supremo atrasará processo do mensalão tucano
01/04/2014	Doleiro preso emprestou jatinho ao vice da Câmara
05/04/2014	Fornecedores da Petrobras pagaram R\$ 35mi a doleiro
08/04/2014	Deputado ligado a doleiro se licencia
12/04/2014	Tabela indica repasses por ex-diretor
25/04/2014	PF liga ex-ministro Padilha a empresa de doleiro preso
28/04/2014	Decisão do mensalão foi 80% política afirma Lula
20/05/2014	Supremo manda soltar ex-diretor da Petrobras e doleiro
01/06/2014	Obra da Petrobras foi 'conta de padeiro', afirma ex-diretor
26/06/2014	STF libera Dirceu para trabalhar fora da prisão
02/07/2014	FBI e PF investigam fraude em boletos de 34 bancos
08/07/2014	Suspeito de chefiar máfia de ingressos é preso no Rio
20/07/2014	Minas fez aeroporto em fazenda de tio de Aécio
23/07/2014	Deputado relata propina por apoio a aliado de Campos
24/07/2014	TCU condena 11 executivos da Petrobras por refinaria
27/07/2014	Servidores da prefeitura dão expediente na sede do PP
06/08/2014	Planalto controlou perguntas e ações da CPI da Petrobras
06/09/2014	Propina foi paga a políticos, diz ex-diretor da Petrobras
07/09/2014	Ex-diretor da Petrobras liga Campos e petista a propina
20/09/2014	Delator liga 2 ex-diretores a corrupção na Petrobras
24/09/2014	Doleiro do caso Petrobras negocia delação premiada
26/09/2014	Vice de Dilma acusa PF de intimidar filho de ministro
28/09/2014	PF investiga ligação entre tesoureiro do PT e doleiro preso
09/10/2014	Esquema beneficiou PT, PP e PMDB em 2010, diz delator
10/10/2014	Tesoureiro recebia propina para o PT, dizem delatores
17/10/2014	Delator diz ter pago propina a ex-presidente do PSDB
15/11/2014	Corrupção na Petrobras leva chefes de empreiteiras à prisão
16/11/2014	Lava Jato não é '3º turno' afirma ministro da Justiça
17/11/2014	Executivos presos tentarão delação, prevê procurador
18/11/2014	Diretor de empreiteira diz ter pagado propina ao PP
19/11/2014	Justiça mantém executivos presos; lobista se entrega
20/11/2014	Empresa de lobista obteve contratos de R\$71 milhões
24/11/2014	Empreiteiro deu propina de R\$ 5 mi para operador
25/11/2014	Irmão de ex-ministro das Cidades se entrega à PF
03/12/2014	Delator da Petrobras diz ter entregado até 40 políticos
04/12/2014	Executivo diz ter pago propina em doações oficiais para o PT
12/12/2014	Procuradoria denuncia 36 pessoas no caso Petrobras
13/12/2014	Ex-gerente da Petrobras diz que avisou Graça sobre desvio
14/12/2014	Corrupção na Petrobras afasta investidores dos EUA
21/12/2014	Bancos desafiam Justiça e seguram fundos da Lava Jato
03/01/2015	Não somos ladrões' diz principal aliado de Lula

29/01/2015	Petrobras exclui corrupção de balanço e ações desabam
01/02/2015	Doleiro tem mais do que declarou, afirma ex-sócio
06/02/2015	PT recebeu até US\$200mi de propina, afirma delator
13/02/2015	Dirceu sabia de propina paga ao PT, diz doleiro
21/02/2015	Procuradoria cobra R\$4,5 bi de 6 empresas da Lava Jato
25/02/2015	Crise e corrupção tiram selo de bom pagador da Petrobrás
02/03/2015	CPI da Petrobras deverá investigar só era petista
03/03/2015	"Quem tiver que pagar vai pagar", afirma procurador
05/03/2015	Janot rejeita inquéritos sobre Dilma e Aécio
07/03/2015	Lava jato atinge 34 parlamentares e campanha de Dilma em 2010
08/03/2015	PMDB afirma que governo interferiu na investigação
22/03/2015	Dirceu recebia parte de propina paga ao PT, afirmam delatores
02/04/2015	Mensagem liga lobista a caso que fraudou a receita
10/04/2015	Propina da Lava Jato foi de até R\$6bi, estima Petrobras
11/04/2015	PF prende ex-deputados na Lava Jato
16/04/2015	PF prende Vaccari, tesoureiro do PT
20/04/2015	PT teme multa milionária por desvios na Petrobras
23/04/2015	Petrobras registra prejuízo de R\$22bi; corrupção tira R\$ 6bi
29/04/2015	Supremo tira da cadeia empreiteiros da Lava Jato
03/05/2015	Marqueteiro do PT é investigado pela PF
09/05/2015	Empreiteiro afirma ter doado a Dilma por temer retaliação
28/05/2015	Corrupção no futebol põe na prisão ex-presidente da CBF e 7 dirigentes
05/06/2015	Empreiteiras da Lava Jato querem pagar por perdão
27/06/2015	Delação de empreiteiro eleva pressão sobre Dilma e PT
28/06/2015	Crise provocada por delator faz ministro cancelar viagem
30/06/2015	Dilma diz que não respeita delatores e nega acusações
03/07/2015	Doleiro lança nova suspeita sobre o comitê de Dilma
15/07/2015	PF alveja senadores, apreende bens de Collor e irrita Congresso
17/07/2015	Delator diz ter pago US\$ 5 milhões a Cunha, que rompe com o governo
20/07/2015	PF indicia presidente da Andrade Gutierrez
21/07/2015	Justiça condena primeiros empreiteiros na Lava Jato
25/07/2015	Ministério Público denuncia presidentes de empreiteiras
29/07/2015	Com 2 prisões, Lava Jato avança no setor elétrico
04/08/2015	Dirceu é preso na Lava Jato
12/09/2015	Polícia Federal pede ao STF que Lula seja ouvido na Lava Jato
22/09/2015	Justiça condena ex tesoureiro do PT e outros 9 na Lava Jato
02/10/2015	Cunha controla 4 contas secretas, diz investigação suíça
10/10/2015	Dinheiro do petrolão irrigou contas de Cunha, aponta investigação suíça
11/10/2015	Novas provas levam oposição a pedir afastamento de Cunha
16/10/2015	Delator diz ter repassado R\$2mi para nora de Lula

17/10/2015	Papéis atestam contam de Cunha na Suíça e isolam pemedebistas
20/10/2015	Acusados de fraudar ICMS negociaram R\$ 62mi em imóveis
27/10/2015	PF faz buscas em firmas do filho do ex-presidente Lula
04/11/2015	Rombo no fundo de pensão da Petrobras dispara 60%
05/11/2015	Cunha admite elo com contas secretas
06/11/2015	Lula afirma que não tem medo de ser preso pela PF
11/11/2015	Filho de deputado nega ter ordenado repasse a Cunha
25/11/2015	Amigo de Lula é preso, acusado de fraude para financiar o PT
26/11/2015	STF prende senador e banqueiro acusados de sabotar a Lava Jato
27/11/2015	Delcídio diz que agiu por 'questão humanitária'
28/11/2015	Andrade Gutierrez confessa propina e aceita pagar R\$1 bi
29/11/2015	Para brasileiros corrupção é o maior problema do país
30/11/2015	Anotação indica que BTG pagou R\$ 45mi a Cunha por emenda
10/12/2015	Cunha manobra, tira relator e atrasa processo de cassação
15/12/2015	Amigo de Lula é denunciado sob suspeita de corrupção
16/12/2015	Operação da PF atinge 2 ministros e Cunha agrava crise com PMDB
17/12/2015	Janot pede saída de Cunha; Deputado é acusado de receber R\$ 52 milhões
07/01/2016	Patrimônio de Cunha cresceu além da renda, indica Receita
08/01/2016	Janot suspeita de rede em propina de fundos de pensão
12/01/2016	Ceveró liga Lula a contrato investigado pela Lava Jato
14/01/2016	Ex OAS, assessor de Wagner licitou obra ganha pela OAS
28/01/2016	Nova fase da Lava Jato mira imóvel triplex ligado a Lula
29/01/2016	Odebrecht bancou reforma de sítio usado por Lula, dizem fornecedores
30/01/2016	Nota fiscal de barco reforça elo de Lula com sítio em SP
10/02/2016	Ex-ministro fez lobby para liberar obras, afirma delator
11/02/2016	Juiz Moro considera válida prova suíça contra a Odebrecht
12/02/2016	Suposto repasse da Odebrecht a publicitário do PT é investigado
13/02/2016	Campanha de Dilma não teve caixa 2, diz Cardoso
17/02/2016	Antena perto de sítio foi um 'presente' da Oi para Lula
18/02/2016	STF autoriza prisão de réu antes do fim do processo
22/02/2016	Delcídio ameaça entregar colegas caso seja cassado
23/02/2016	Moro decreta prisão de marqueteiro de Dilma, e a cassação tem novo fôlego
24/02/2016	Marqueteiro de Dilma vai admitir caixa 2 no exterior
27/02/2016	Lava Jato diz que Odebrecht pagou marqueteiro no país
28/02/2016	Majoria avalia que Lula foi favorecido por empreiteiras
02/03/2016	Andrade Gutierrez diz ter pago R\$ 6 mi para caixa 2 de Dilma
03/03/2016	Para maioria do Supremo Cunha deve se tornar réu
05/03/2016	Lava Jato atinge Lula e o obriga a depor; ex-presidente vê perseguição
08/03/2016	Elo entre Odebrecht marqueteiro do PT coopera na Lava Jato
09/03/2016	Marcelo Odebrecht recebe pena de 19 ano de prisão

10/03/2016	Promotoria de SP denuncia Lula por triplex em Guarujá
11/03/2016	Promotoria de SP pede prisão de Lula
16/03/2016	Dilma usou Mercadante para tentar sabotar a Lava Jato, acusa Delcídio
17/03/2016	Presidente atuou para evitar a prisão de Lula, indica gravação
23/03/2016	Odebrecht sofre devassa da PF, empresa decide fazer delação
24/03/2016	Planilhas da Odebrecht citam 316 políticos de 24 partidos
31/03/2016	Repasse de marqueteiro do PT eleva suspeitas sobre reeleição
02/04/2016	Prisões na Lava Jato ligam o petrolão ao caso Celso Daniel
07/04/2016	Empreiteira afirma ter financiado campanhas de Dilma com propina
27/04/2016	PF não deve mirar só corrupção, diz favorito de Temer à justiça
04/05/2016	Janot denuncia Lula e afirma que ex-presidente viabilizou petrolão
08/05/2016	Odebrecht relata pressão do BNDES para doar à Dilma
09/05/2016	Andrade Gutierrez pede desculpa por malfeitos
24/05/2016	Áudio derruba Jucá do ministério no 12º dia da gestão Temer
04/05/2016	Janot denuncia Lula e afirma que ex-presidente viabilizou petrolão
08/05/2016	Odebrecht relata pressão do BNDES para doar à Dilma
09/05/2016	Andrade Gutierrez pede desculpa por malfeitos
24/05/2016	Áudio derruba Jucá do ministério no 12º dia da gestão Temer
26/05/2016	Sarney fala em ajuda a investigado em gravação
01/06/2016	Aliado volta a manobrar para tentar salvar Cunha
04/06/2016	Delator diz ter paga a Renan, Jucá e Sarney R\$70 milhões
05/06/2016	Delação da Odebrecht vai implicar Palocci e Mantega
06/06/2016	Janot diz que ministro foi favorecido no Petrolão
08/06/2016	Pedidos de prisão de Renan, Cunha, Jucá e Sarney geram atrito com STF
11/06/2016	Janot denuncia Cunha pela 3ª vez e nega ser justiceiro
15/06/2016	Decisão põe Cunha à beira da cassação
16/06/2016	Delator envolve Temer e outros 24 políticos em esquemas de corrupção
17/06/2016	Lava Jato derruba 3º ministro de Temer em cinco semanas
23/06/2016	Pela 2ª vez, Cunha se torna réu na Lava Jato
26/06/2016	Sócio da OAS relata propina a tesoureiro informal de Aécio
30/06/2016	STF considera prisão ilegal e solta ex-ministro do PT
01/07/2016	PF aponta desvio de R\$370 mi em obras viárias e do PAN-07
29/07/2016	Lula orientou empreiteira em reforma de sítio, diz PF
30/07/2016	Lula se torna réu sob acusação de tentar sabotar a Lava Jato
02/08/2016	Marqueteiro do PT é solto por Moro sob fiança de R\$ 31,5 mi
07/08/2016	Serra recebeu R\$23 milhões via caixa dois, diz Odebrecht
23/08/2016	Sob pressão do STF, Janot rompe acordo de delação com OAS
24/08/2016	Gilmar ataca medida da Lava Jato; Janot defende operação

Anexo 2 - Proposições Legislativas e Leis Aprovadas

Data	Identificação	Ementa
02/06/11	PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 00308, de 2011	Acrescenta o art. 357-A ao Código Penal, para tipificar o crime de corrupção de ato judicial.
29/06/11	PL 1701/2011	Institui o Programa Federal de Recompensa e Combate à Corrupção por meio do qual o informante que contribui para a elucidação de crime contra a Administração e Patrimônio públicos, bem como para a recuperação de valores e bens públicos desviados, recebe recompensa pecuniária, e dá outras providências.
05/10/11	PL 2489/2011	Acrescenta dispositivo na Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990 inserindo a prática da corrupção como crime hediondo.
11/10/11	PL 2518/2011	Altera dispositivos do Decreto-lei 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para estipular pena mais grave para os crimes de peculato, concussão, emprego irregular de verbas e rendas públicas, corrupção ativa e passiva quando referir-se a ações destinadas à saúde e educação.
27/10/11	PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 00660, de 2011	Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e as Leis nºs 8.072, de 25 de julho de 1990, e 7.960, de 21 de dezembro de 1989, para adicionar os tipos penais qualificados de peculato, concussão, corrupção passiva e corrupção ativa, tornando-os hediondos e passíveis de prisão temporária.
09/11/11	PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 00676, de 2011	Altera a Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir no rol dos crimes hediondos os crimes de formação de quadrilha, corrupção passiva e ativa, peculato, e os crimes contra licitações relativos a contratos, programas e ações nas áreas da saúde pública ou educação pública.
15/02/12	PL 3238/2012	Altera a Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990 - Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências - para incluir o crime de corrupção no rol de crimes hediondos.
07/03/12	PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 00039, de 2012	Altera o art. 74 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal, para determinar como competência do Tribunal do Júri o julgamento dos crimes de corrupção ativa e passiva.
22/03/12	PL 3506/2012	Acrescenta inciso ao art. 1º, da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, inserindo a prática de crime de peculato, concussão, corrupção ativa e corrupção passiva como crime hediondo e estabelece o programa de recompensa a delatores de crimes cometidos contra a Administração Pública.
11/10/12	PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 00362, de 2012	Altera o art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir no rol dos crimes hediondos os crimes de formação de quadrilha, corrupção passiva e ativa, peculato, e os crimes contra licitações, quando a prática estiver relacionada com contratos, programas e ações, referentes às áreas da saúde pública ou assistência social.

11/10/12	PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 00363, de 2012	Altera o art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir no rol dos crimes hediondos os crimes de formação de quadrilha, corrupção passiva e ativa, peculato, e os crimes contra licitações, quando a prática estiver relacionada com contratos, programas e ações nas áreas da previdência social.
16/10/12	PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 00372, de 2012	Altera o art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir no rol dos crimes hediondos os crimes de formação de quadrilha, corrupção passiva e ativa, peculato, e os crimes contra licitações, quando a prática estiver relacionada com contratos, programas e ações, referentes à Seguridade Social.
08/11/12	PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 00406, de 2012	Confere prioridade aos inquéritos e ações penais nos delitos de peculato, concussão, corrupção passiva e corrupção ativa como crimes hediondos e estabelece regras para a obtenção da prova.
20/11/12	PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 00421, de 2012	Institui o Dia 12 de novembro de 2012 como o "Dia do Mensalão", marco de combate à corrupção no Brasil.
21/11/2012	PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO (SF) Nº 00550, de 2012	Aprova o texto do Acordo para a Constituição da Academia Internacional contra a Corrupção como Organização Internacional, celebrado em Viena, em 2 de setembro de 2010, e assinado pelo Brasil em 22 de dezembro de 2010.
05/07/13	PL 5900/2013	Altera o art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei dos Crimes Hediondos), para prever os delitos de peculato, concussão, excesso de exação, corrupção passiva e corrupção ativa, além de homicídio simples e suas formas qualificadas, como crimes hediondos; e altera os arts. 312, 316, 317 e 333 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para aumentar a pena dos delitos neles previstos.
01/10/13	PL 6476/2013	Acrescenta dispositivo ao Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, estabelecendo prioridade para os processos relativos aos crimes de peculato, concussão, excesso de exação e os de corrupção passiva e ativa.
04/12/2013	PEC 362/2013	Acrescenta o art. 98 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, criando o Conselho Nacional de Combate à Corrupção.
06/02/14	PL 7084/2014	Acrescenta o § 5º ao art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso à informação previsto na Constituição Federal, para prever o envio de mensagens curtas de texto, via SMS, a estações móveis habilitadas do Serviço Móvel Pessoal contendo mensagem sobre a cultura da transparência na administração pública, a conscientização do direito fundamental de acesso à informação e o papel do cidadão no combate à corrupção.
06/08/14	PL 7868/2014	Reforma do Sistema Penal para aumentar sua eficácia no combate à violência, à corrupção e à impunidade, emprestando-lhe maior sistematicidade, criando novos delitos, agravando as penas e elevando seu limite, simplificando os ritos sem prejuízo do direito de defesa, dificultando a prescrição, ampliando a possibilidade de decretação das prisões processuais, e estabelecendo requisitos mais rigorosos para o livramento condicional e a progressão de regime de cumprimento de pena.

23/10/14	PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 00291, de 2014	Destina ao Fundo Social os recursos públicos desviados por corrupção.
06/11/14	PL 8075/2014	Acrescenta o art. 20-A na Lei nº 7.170, de 14, de dezembro de 1983, que define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências, para considerar os crimes de corrupção ativa e passiva dentre os crimes de lesa-pátria.
08/12/14	PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 00368, de 2014	Altera o Código de Processo Penal para prever que o juiz, com o fim de assegurar a aplicação da lei penal, levará em consideração se o produto do crime foi integralmente recuperado para decidir se o condenado por crime de peculato, concussão ou corrupção, passiva ou ativa, poderá apelar em liberdade.
10/12/2014	PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 00051, de 2014	Altera o art. 14 da Constituição Federal para estender as situações de inelegibilidade previstas no § 7º aos territórios contíguos ao território de jurisdição do titular, bem como exigir a manifestação de órgão colegiado para determinar o afastamento de mandatários em razão de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude.
03/03/15	PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 00072, de 2015	Acrescenta dispositivo ao Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal, estabelecendo prioridade para os processos relativos aos crimes de peculato, concussão, excesso de exação e os de corrupção passiva e ativa.
04/03/2015	PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO (SF) Nº 00007, de 2015	Convoca plebiscito sobre a instituição de prisão perpétua para os crimes relacionados à pedofilia, ao narcotráfico e à corrupção ativa.
05/03/15	PL 588/2015	Institui o Programa Federal de Recompensa e Combate à Corrupção, estabelecendo retribuição pecuniária pela oferta de informações imprescindíveis à elucidação de crime de ordem econômica contra a Administração e o Patrimônio Públicos.
25/03/15	PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 00160, de 2015	Acrescenta parágrafos aos arts. 317 e 333 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, para tornar insuscetíveis de fiança e de liberdade provisória os crimes de corrupção ativa e passiva.
25/03/2015	PDC 28/2015	Susta os efeitos do inciso I, do art. 30, do Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015, que dá à Controladoria-Geral da União - CGU, autorização para firmar acordo de leniência com mais de uma empresa participante de atos de corrupção lesivos ao Patrimônio Público previstos na Lei 12.846, de 2013.
09/04/15	PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 00206, de 2015	Acrescenta o art. 327-A ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, para estabelecer que, nos crimes de peculato, concussão ou corrupção passiva, a multa deverá ser aplicada no valor equivalente ao dobro do desvio ou da vantagem indevida.
27/08/15	PL 2812/2015	Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para majorar as penas dos crimes contra a Administração Pública, suprime a regulação específica do crime de corrupção praticado no contexto tributário da Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, e do crime de peculato praticado por prefeito, previsto no Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, e inclui a forma mais

		gravosa de corrupção no rol de crimes hediondos da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990.
27/08/15	PL 2814/2015	Disciplina a aplicação de percentuais de publicidade para ações e programas, bem como estabelece procedimentos e rotinas para prevenir a prática de atos de corrupção.
27/08/15	PL 2808/2015	Disciplina, nos termos do art. 5º, inciso XIV, da Constituição Federal, o sigilo da fonte da informação que deu causa à investigação relacionada à prática de atos de corrupção
09/09/15	PL 2929/2015	Inclui os crimes de peculato, inserção de dados falsos em sistemas de informações, concussão, excesso de exação, corrupção passiva e corrupção ativa no rol dos crimes hediondos.
10/09/15	PL 2964/2015	Altera o Decreto-Lei nº 3.689, de 1941 (Código de Processo Penal), para dispor sobre a aplicação dos recursos apreendidos nas operações de combate à corrupção e ao tráfico de drogas.
22/09/2015	PLP 164/2015	Altera a Lei de Responsabilidade Fiscal, para determinar a destinação à educação dos recursos públicos recuperados em decorrência de casos de corrupção.
23/09/2015	PLP 166/2015	Dispõe sobre a criação do Fundo de Combate à Corrupção.
30/09/15	PL 3163/2015	Define como crime a corrupção praticada no âmbito do setor privado, e dá outras providências.
15/10/15	PL 3315/2015	Inclui a corrupção no rol de crimes hediondos.
04/11/15	PL 3526/2015	Acrescenta dispositivo ao Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, estabelecendo prioridade para os processos relativos aos crimes de peculato, concussão, excesso de exação e os de corrupção passiva e ativa.
10/11/15	PL 3565/2015	Inclui a corrupção e a sonegação fiscal no rol de crimes hediondos e dá outras providências.
03/12/15	PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 00765, de 2015	Acrescenta o art. 22-A à Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, para instituir o Fundo Nacional de Combate à Corrupção – FNCC.
10/12/15	PL 3924/2015	Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para majorar as penas dos crimes contra a Administração Pública, suprime a regulação específica do crime de corrupção praticado no contexto tributário da Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, e do crime de peculato praticado por prefeito, previsto no Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, e inclui a forma mais gravosa de corrupção no rol de crimes hediondos da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990.
10/12/15	PL 3927/2015	Disciplina a aplicação de percentuais de publicidade para ações e programas, bem como estabelece procedimentos e rotinas para prevenir a prática de atos de corrupção.

10/12/15	PL 3926/2015	Disciplina, nos termos do art. 5º, inciso XIV, da Constituição Federal, o sigilo da fonte da informação que deu causa à investigação relacionada à prática de atos de corrupção.
10/12/15	PL 3970/2015	Disciplina, nos termos do art. 5º, inciso XIV, da Constituição Federal, o sigilo da fonte da informação que deu causa à investigação relacionada à prática de atos de corrupção.
10/12/15	PL 3915/2015	Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, que "dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal", com o fim de prever a responsabilização dos partidos políticos por atos de corrupção e similares; acrescenta os arts. 32-A e 32-B à Lei nº 9.504, de 30 de setembro 1997, para tornar crime o "caixa 2", e altera a redação do art. 105-A da mesma lei.
15/12/15	PL 3988/2015	Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para majorar as penas dos crimes contra a Administração Pública, suprime a regulação específica do crime de corrupção praticado no contexto tributário da Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, e do crime de peculato praticado por prefeito, previsto no Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, e inclui a forma mais gravosa de corrupção no rol de crimes hediondos da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990.
15/12/15	PL 3993/2015	Disciplina a aplicação de percentuais de publicidade para ações e programas, bem como estabelece procedimentos e rotinas para prevenir a prática de atos de corrupção
15/12/15	PL 3997/2015	Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, com o objetivo de prever a responsabilização dos partidos políticos por atos de corrupção e similares; acrescenta os arts. 32-A e 32-B à Lei nº 9.504, de 30 de setembro 1997, para tornar crime o denominado "caixa 2", e altera a redação do art. 105-A da mesma lei.
22/12/15	PL 4218/2015	Altera a redação do art. 317 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, com o intuito de punir severamente o crime de corrupção passiva aumentando a pena para crimes dessa natureza.
22/12/15	PL 4220/2015	Altera a redação do art. 333 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, objetivando punir de forma mais severa o crime de corrupção ativa com o aumento de pena para esse tipo de crime.
22/12/15	PL 4225/2015	Dispõe sobre a aplicação dos princípios da publicidade, da transparência e do acesso às informações nos procedimentos de licitação, com a finalidade de combater práticas de corrupção, e dá outras providências.
02/02/16	PL 4260/2016	Disciplina, nos termos do art. 5º, inciso XIV, da Constituição Federal, o sigilo da fonte da informação que deu causa à investigação relacionada à prática de atos de corrupção.
02/03/16	PL 4596/2016	Aumenta a pena do crime de falsificação, corrupção, adulteração ou alteração de substância ou produtos alimentícios.
15/03/16	PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 00105, de 2016	Disciplina a aplicação de percentuais de publicidade para ações e programas, bem como estabelece procedimentos e rotinas para prevenir a prática de atos de corrupção.

15/03/16	PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 00098, de 2016	Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, para majorar as penas dos crimes contra a Administração Pública, suprime a regulação específica do crime de corrupção praticado no contexto tributário da Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, e do crime de peculato praticado por prefeito, previsto no Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, e inclui a forma mais gravosa de corrupção no rol de crimes hediondos da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990.
15/03/16	PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 00097, de 2016	Disciplina, nos termos do art. 5º, inciso XIV, da Constituição Federal, o sigilo da fonte da informação que deu causa à investigação relacionada à prática de atos de corrupção.
15/03/16	PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 00100, de 2016	Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, a fim de prever a responsabilização dos partidos políticos por atos de corrupção e similares; acrescenta os arts. 32-A e 32-B à Lei nº 9.504, de 30 de setembro 1997, para tornar crime o caixa 2, e altera a redação do art. 105-A da mesma lei.
29/03/16	PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 00080, de 2016	Estabelece medidas de combate à impunidade, à corrupção; altera os Decretos-Leis nºs 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, e 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal; as Leis nºs 4.717, de 29 de junho de 1965, 4.737, de 15 de julho de 1965, 8.072, de 25 de julho de 1990, 8.112, de 11 de dezembro de 1990, 8.429, de 2 de junho de 1992, 8.906, de 4 de julho de 1994, 9.096, de 19 de setembro de 1995, 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.613, de 3 de março de 1998, e 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, e da Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990; e dá outras providências.
30/03/16	PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 00147, de 2016	Estabelece medidas contra a corrupção e demais crimes contra o patrimônio público e combate o enriquecimento ilícito de agentes públicos.
07/07/16	PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 00287, de 2016	Altera os arts. 171, 312, 313-A, 316, 317 e 333 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), o art. 3º da Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, e o art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990; inclui o art. 327-A no Código Penal, para majorar as penas dos crimes de estelionato, peculato, inserção de dados falsos em sistema de informação, concussão, corrupção passiva e corrupção ativa; criar tipos penais qualificados que levem em consideração o valor da vantagem auferida com o crime ou do prejuízo causado e inserir o tipo penal qualificado de crimes contra a Administração Pública no rol de crimes hediondos.
02/08/16	PL 5895/2016	Tipifica criminalmente a conduta de corrupção privada, alterando a Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996.
11/08/2016	PRC 168/2016	Altera os arts. 7º e 8º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados para impedir candidaturas a cargo da Mesa de Deputados que estejam respondendo a processo criminal no Supremo Tribunal Federal pelos crimes de corrupção ativa ou passiva.

16/08/16	PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 00314, de 2016	Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para majorar as penas dos crimes de estelionato e os cometidos contra a Administração Pública; a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, para suprimir a o crime de corrupção praticado no contexto tributário; a Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir a forma mais gravosa de corrupção no rol de crimes hediondos; e o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, para revogar o crime de peculato praticado por prefeito.
LEIS APROVADAS		
Data	Identificação	Ementa
09/07/2012	Lei nº 12.683, de 9 de Julho de 2012	Altera a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, para tornar mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro.
06/12/2012	Decreto nº 7.857, de 6 de Dezembro de 2012	Altera o art. 3º do Decreto nº 4.923, de 18 de dezembro de 2003, que dispõe sobre o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção.
26/12/2012	Decreto Legislativo nº 590, de 26 de dezembro de 2012	APROVA O TEXTO DO ACORDO PARA A CONSTITUIÇÃO DA ACADEMIA INTERNACIONAL CONTRA A CORRUPÇÃO COMO ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL, CELEBRADO EM VIENA, EM 2 DE SETEMBRO DE 2010, E ASSINADO PELO BRASIL EM 22 DE DEZEMBRO DE 2010
30/07/2013	Portaria PGF Nº 474, de 30 de julho de 2013	Constitui Grupo de Trabalho destinado ao desenvolvimento do projeto de Defesa da Probidade, Combate à Corrupção e Ressarcimento ao Erário.
01/08/2013	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.
18/03/2015	Decreto nº 8.420, de 18 de Março de 2015	Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências
01/09/2015	Resolução do Senado Federal nº 12, de 01 de setembro de 2015	ALTERA O REGIMENTO INTERNO DO SENADO FEDERAL PARA CRIAR A COMISSÃO PERMANENTE DE TRANSPARÊNCIA E GOVERNANÇA PÚBLICA.