



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ - UFPI
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS - CCHL
PRÓ-REITORIA DE ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO - PRPG
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA - PPGCP



IZABELLE CARVALHO LIMA

COMPLIANCE PÚBLICO: UM ESTUDO DE CASO SOBRE A POLÍTICA DE
INTEGRIDADE DA ANATEL

Teresina-PI

2021

IZABELLE CARVALHO LIMA

*COMPLIANCE PÚBLICO: UM ESTUDO DE CASO SOBRE A POLÍTICA DE
INTEGRIDADE DA ANATEL*

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Área de Concentração: Estado, Instituições Políticas e Democracia.

Orientadora: Profa. Dra. Monique Menezes Urra.

Teresina-PI

2021

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Setorial do Centro de Ciências Humanas e Letras
Serviço de Processos Técnicos

L732c Lima, Isabelle Carvalho.
Compliance público : um estudo de caso sobre a política de integridade da ANATEL / Isabelle Carvalho Lima. -- 2021.
186 f. : il.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Piauí, Centro de Ciências Humanas e Letras, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Teresina, 2021.

“Orientadora: Profa. Dra. Monique Menezes Urra.”

1. Corrupção - Brasil. 2. *Compliance*. 3. Integridade pública.
4. Política pública. 5. *Process-tracing*. I. Urra, Monique Menezes.
II. Título.

CDD 354.81

Bibliotecária: Thais Vieira de Sousa Trindade - CRB3/1282

IZABELLE CARVALHO LIMA

COMPLIANCE PÚBLICO: UM ESTUDO DE CASO SOBRE A POLÍTICA DE
INTEGRIDADE DA ANATEL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Área de Concentração: Estado, Instituições Políticas e Democracia.

Aprovada em 28 / 09 / 2021.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Monique Menezes Urra - UFPI
Presidente

Profa. Dra. Helga do Nascimento Almeida - UFPI
Examinadora Interna

Profa. Dra. Patrícia de Oliveira Burlamaqui - UENF
Examinador Externo

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Francisco Lima dos Santos e Leci Mendes de Carvalho Lima, dedico essa conquista, pois foi por meio do apoio e incentivo deles que consegui abraçar a oportunidade para desenvolver esta pesquisa com dedicação. Aos meus irmãos, Natan Carvalho Lima e Ingrid Carvalho Lima, por toda compreensão nos momentos difíceis em que precisei.

A minha orientadora, Professora Dra. Monique Menezes, pela acolhida me conduzindo desde a graduação em Ciência Política na produção científica, compartilhando conhecimentos. Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí, por toda a sabedoria despendida, em especial, ao Professor Dr. Raimundo Jucier Sousa de Assis, a quem nutro grande admiração por toda calma e gentileza.

Ao Professor Dr. Márcio Cunha Carlomagno, por ter me acolhido para o estágio docência na disciplina de Gestão Pública na Graduação de Ciência Política, na qual ministrou de forma brilhante se mostrando um exemplo de docente. Às Professoras Dras. Helga do Nascimento Almeida e Patrícia de Oliveira Burlamaqui pelas excelentes contribuições na minha banca de defesa. Ao Edilson Correia Alves Lima, por todo ter me ajudado pacientemente a compreender melhor o meu objeto de estudo. Agradeço ainda à Karla Crossara Ikuma Rezende em nome da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e ao Pedro Ruske Freitas em nome da Controladoria Geral da União (CGU).

Aos queridos (as) amigos (as) de longa data que há muito estão presentes nos bons e maus momentos, agradeço por toda leveza e encorajamento, especialmente, à Ana Isabella Silva Rabelo Medeiros por revisar comigo o abstract deste trabalho. À Professora Maria Ilza da Silva Cardoso pela revisão e formatação desta dissertação. E por fim, aos colegas que tive a oportunidade de fazer no mestrado, em especial, ao Francisco Lusca de Lima Fontes por ter me ajudado com a documentação da Plataforma Brasil.

RESUMO

A proposta central desta dissertação é analisar a implementação da política pública de integridade do governo federal para prevenção e combate à corrupção, entre o período de 2016 a 2020. Dentre outros objetivos, estão averiguar como se deu a mudança institucional que possibilitou a emergência da política pública de integridade, bem como identificar os mecanismos que contribuíram para a inserção do tema da integridade pública na agenda governamental, investigando a trajetória dos atores e das instituições envolvidas dentro do contexto. Com isso, espera-se contribuir com o incipiente aporte teórico sobre o tema na área da Ciência Política, visto que, a política pública foi implementada recentemente no âmbito do governo federal. Para tanto, frente ao caráter descritivo da pesquisa, optou-se por adotar um enfoque metodológico qualitativo a partir de um estudo de caso com a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL). Dessa forma, este trabalho se beneficiou para a coleta de dados das técnicas de análise documental (relatórios, planos e legislação) e entrevistas, bem como para a análise de dados foram utilizadas as técnicas análise de conteúdo e de *process-tracing*. A técnica de *process-tracing* visa um mapeamento de cadeias causais que ligam determinados fenômenos a determinados resultados. Assim, a partir desta análise foi possível verificar que o processo de implementação da política pública de integridade no governo federal entre o período de 2016 a 2020, foi promovido por mecanismos causais como a pressão internacional, o tensionamento institucional e a articulação da Controladoria Geral da União (CGU), configurando uma trajetória de mudança institucional em deslocamento e em camadas. Quanto à aderência a implementação do programa de integridade na Anatel, se apresenta em três dimensões: 1) Institucional; 2) Individual (comportamental); e 3) Cultural. Apesar do alto nível de maturidade institucional, o órgão regulador ainda apresenta algumas falhas a serem melhoradas e desafios a serem superados. No entanto, em virtude da implementação recente da política pública de integridade no âmbito estatal, as condições de efetividade das medidas e a sua real capacidade para prevenir e combater à corrupção somente poderá ser mensurada ao longo do tempo.

Palavras-chave: Corrupção. *Compliance*. Integridade pública. Política pública. *Process-tracing*.

ABSTRACT

The main purpose of this dissertation is to analyze the implementation of the public integrity policy by the federal government for preventing and combating corruption, between the period 2016 to 2020. Among other objectives, the intention is to find out how the institutional change took place and enabled the emergence of the public integrity policy, as well as identify the mechanisms that contributed to the insertion of the theme of public integrity in the governmental agenda, investigating the trajectory of the actors and institutions involved within the context. Therefore, it is expected to contribute with the incipient theoretical contribution on the subject in the area of Political Science, since the public policy was recently implemented within the scope of the federal government. Moreover, given the descriptive character of the research, it was decided to adopt a qualitative methodological approach based on a case study with the National Telecommunications Agency (ANATEL). Furthermore, this paper benefited from the collection of data from document analysis techniques (reports, plans and legislation) and interviews, as well as for data analysis, content analysis and process-tracing techniques were used. The process-tracing technique aims at mapping causal chains that link certain phenomena to certain results. Thus, from this analysis, it was possible to verify that the process of implementing the public integrity policy in the federal government, between the period 2016 to 2020, was promoted by causal mechanisms such as international pressure, institutional tension and the articulation of the General Comptroller's office (CGU), configuring a trajectory of institutional change in displacement and in layers. As for adherence to the implementation of the integrity program at Anatel, it is presented in three dimensions: 1) Institutional; 2) Individual (behavioral); and 3) Cultural. Despite the high level of institutional maturity, the regulatory body still has some flaws to be improved and challenges to be overcome. However, due to the recent implementation of the public integrity policy at a state level, the conditions for the effectiveness of the measures and their real capacity to prevent and fight corruption can only be measured over time.

Keywords: Corruption. Compliance. Public integrity. Public policy. Process-tracing.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Tipos de novos institucionalismos.....	23
Quadro 2 – Tipos de mudança institucional: processos e resultados.....	26
Quadro 3 – Fontes contextuais e institucionais de agentes de mudança.....	30
Quadro 4 – Parâmetros internacionais de <i>compliance</i>	67
Quadro 5 – Comparativo entre legislações anticorrupção.....	70
Quadro 6 – Detalhamento das fontes de dados documentais.....	83
Quadro 7 – Características sobre os entrevistados.....	86
Quadro 8 – Código de análise das fontes de informação.....	87
Quadro 9 – Testes de <i>process-tracing</i>	88
Quadro 10 – Códigos de análise de aderência dos eixos e elementos de gestão de Integridade.....	92
Quadro 11 – Categorias de instrumentos legais da OCDE.....	117
Quadro 12 – Competências do órgão central do Sipef.....	119
Quadro 13 – Agências Reguladoras na esfera federal.....	125
Quadro 14 – Trajetória do modelo de regulação das Telecomunicações.....	128
Quadro 15 – Comparativo de recursos da Anatel.....	130
Quadro 16 – Competências dos Conselheiros da Anatel.....	132
Quadro 17 – Composição das superintendências e assessorias técnicas da Anatel.....	134
Quadro 18– Aderência aos eixos de integridade.....	137
Quadro 19– Composição da alta administração da Anatel.....	138
Quadro 20 – Aderência aos elementos de gestão de integridade.....	143
Quadro 21 – Balanço das melhorias integridade da Anatel.....	150

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Ciclo da política pública.....	33
Figura 2 – Variações em arranjos institucionais.....	37
Figura 3 – Os três fluxos do processo decisório e a entrada de temas na agenda do governo.....	39
Figura 4 – Hierarquização da <i>accountability</i>	48
Figura 5 – Etapas do programa de integridade.....	76
Figura 6 – Organograma da Anatel.....	131

LISTA DE ORGANOGRAMAS

Organograma 1 – Linha do tempo modernização do estado e combate à corrupção	42
Organograma 2 – Modelo de análise da pesquisa	91
Organograma 3 – Trajetória da inserção da política de integridade pública brasileira	121

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Fluxograma 1 – Estrutura teórica para explicar formas de mudança institucional.....	28
Infográfico 1 – Identidade Institucional da Anatel.....	129
Esquema 1 – Tipos de processos causais.....	89

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Desenho institucional e autonomia das agências reguladoras.....	124
---	-----

LISTA DE SIGLAS

ADRs	American Depositary Receipts
AGU	Advocacia Geral da União
ALERJ	Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
ANASB	Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANCINE	Agência Nacional do Cinema
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANM	Agência Nacional de Mineração
ANP	Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
ARI's	Agências Reguladoras Independentes
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CEATEL	Centro de Altos Estudos em Telecomunicações
CCAAF	Código de Conduta da Alta Administração Federal
CEA	Comissão de Ética da Anatel
CEP	Comissão de Ética Pública
CGU	Controladoria Geral da União
Cisets	Secretarias de Controle Interno dos Ministérios
CNC	Confederação Nacional do Comércio
CNI	Confederação Nacional da Indústria
COAF	Conselho de Controle da Atividade Financeira
COSO	Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMI	Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
CPO	Causal-Process Observations

CRE	Conselho de Reforma de Estado
CRG	Corregedoria Geral da União
DJO	US Department of Justice
EGI	Elementos de Gestão de Integridade
EI	Eixos de Integridade
EMI	Exposição de Motivos Interministerial
FCPA	Foreign Corrupt Practices Act
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FSGO	Federal Sentencing Guidelines for Organizations
Gafi/FATF	Grupo de Ação Financeira Contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo
ID	Institucionalismo discursivo
IER	Institucionalismo da escolha racional
IH	Institucionalismo histórico
IOSCO	International Organization of Securities Commissions
LAC	Lei Anticorrupção
LAI	Lei de Acesso à Informação
LFL	Lei da Ficha Limpa
LGT	Lei Geral das Telecomunicações
LIA	Lei de Improbidade Administrativa
LLD	Lei de Lavagem de Dinheiro
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma de Estado
MCTIC	Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações
MCom	Ministério das Comunicações
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MP	Medida Provisória
MPF	Ministério Público Federal
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OEA	Organização dos Estados Americanos

OGU	Ouvidoria Geral da União
ONG	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PF	Polícia Federal
PL	Projeto de Lei
PROFIP	Programa de Fomento da Integridade Pública
PT	Process-tracing
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
SEC	Security Exchange Commission
SEC	US Securities and Exchange Commission
SFC	Secretaria Federal de Controle Interno
STPC	Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUE	Superintendência Executiva
TGPT	Theory-Guided Process Tracing
TI	Transparency International
UGI	Unidade Gestora de Integridade
USSC	United States Sentencing Commission
WGB	Working Group on Bribery

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	17
2	INSTITUIÇÕES, POLÍTICAS PÚBLICAS E COMBATE À CORRUPÇÃO....	21
2.1	Institucionalismo e políticas públicas.....	22
2.1.1	Mudança institucional gradual e transformativa: contexto, atores e instituições.....	25
2.1.2	Análise de políticas públicas: implementação.....	32
2.2	Formulação de políticas públicas para o enfrentamento à corrupção no Brasil..	38
2.2.1	Agenda anticorrupção do governo federal.....	40
2.2.2	A CGU como agência de combate à corrupção e a LAC.....	47
3	POLÍTICA DE COMPLIANCE: OS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE NO BRASIL.....	55
3.1	Parâmetros internacionais da política de <i>compliance</i>.....	57
3.1.1	<i>Foreign Corrupt Practices Act</i> – FCPA.....	57
3.1.2	Boas práticas em controles internos, ética e <i>compliance</i>	61
3.1.3	A resposta aos americanos: <i>uk bribery act</i>	62
3.1.4	O Guia <i>FCPA</i> : estruturas dos programas de <i>compliance</i>	63
3.1.5	Prevenção de suborno em negociações.....	64
3.1.6	OCDE: recomendações sobre integridade pública.....	65
3.2	Política de <i>compliance</i> brasileira: transição do setor privado x setor público.....	68
3.3	Programa de integridade: padrão de integridade da Controladoria Geral da União (CGU).....	71
3.3.1	Eixos centrais do programa de integridade público.....	74
3.3.2	Processo de institucionalização dos programas de integridade.....	76
3.3.3	Falso <i>compliance</i> : “ <i>compliance</i> de papel” ou “para inglês ver”?.....	78
4	POLÍTICA DE INTEGRIDADE DA ANATEL (2016-2020): ANÁLISE DE DADOS.....	79
4.1	Proposta metodológica.....	80
4.1.1	Delineamento da pesquisa.....	80
4.1.2	Estratégia de coleta de dados.....	82
4.1.3	Estratégias de análise de dados.....	84
4.2	Trajetória da implementação da Política de Integridade na Administração Pública Federal.....	93

4.2.1 Período I - Antecedentes: pós-88 até o governo FHC.....	95
4.2.2 Período II - Governo Lula até o governo Dilma I.....	99
4.2.3 Período III - Governo Dilma II até o governo Bolsonaro.....	106
4.3 Desenho Institucional da ANATEL.....	123
4.3.1 Criação e Identidade Institucional.....	127
4.3.2 Estrutura organizacional e competências.....	131
5 ADERÊNCIA AOS EIXOS E ELEMENTOS DE GESTÃO DE INTEGRIDADE NA ANATEL.....	135
5.1 Eixos de Integridade (EI).....	136
5.2 Elementos de Gestão de Integridade (EGI).....	143
5.3 Balanço das medidas e ações de integridade na ANATEL.....	150
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	153
REFERÊNCIAS.....	159
APÊNDICE A – LISTA DE MEMBROS DA COMISSÃO ESPECIAL PARA PROFERIR PARECER NO PL Nº 6826/2010.....	181
APÊNDICE B – REQUERIMENTOS DE SOLICITAÇÃO DE CONVIDADOS.....	182
APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA ANATEL.....	184
APÊNDICE D – ROTEIRO DE ENTREVISTA CGU.....	186

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, o Brasil tem buscado aprimorar as instituições responsáveis pelo enfrentamento à corrupção, com o intuito de fortalecer a *accountability horizontal* (ARANHA, 2015). Uma medida que vem sendo implementada recentemente no setor público é a política de *compliance*, surgindo no Brasil, primeiramente, no âmbito do setor privado e posteriormente foi inserida na Administração Pública Federal, onde é mais conhecida como política de integridade. Apesar da nomenclatura distinta, a essência da política é a mesma, a saber: estabelecer mecanismos institucionais anticorrupção¹.

Nesse sentido o objetivo principal adotado aqui é analisar a implementação da política pública de integridade no âmbito do governo federal para prevenção e combate à corrupção, especificamente por meio de um estudo de caso com a Agência Nacional de Telecomunicações, a fim de averiguar como se deu a mudança institucional que possibilitou a emergência da política pública de integridade, bem como identificar os mecanismos que contribuíram para a inserção do tema da integridade pública na agenda governamental, investigando a trajetória dos atores e das instituições envolvidas dentro do contexto.

Do ponto de vista acadêmico, a pesquisa mostra-se relevante pelo incipiente aporte teórico existente sobre o tema, em especial na Ciência Política. Ao realizar um mapeamento dos estudos acadêmicos no Portal de Periódicos Capes, Scientific Electronic Library Online (SciELO), Google Scholar e na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), foram encontrados poucos trabalhos sobre a temática na área da Ciência Política.

A busca contou com o apoio de operadores lógicos booleanos² e se concentrou nos trabalhos publicados a partir do ano de 2016, quando a política de integridade foi introduzida no âmbito da administração pública federal, utilizando as palavras-chaves “Compliance”; “Programas de Integridade”; “Agências Reguladoras” e “Ciência Política”.

Nesse cenário, pode-se destacar as seguintes produções já existentes na área da Ciência Política: “O papel da Controladoria Geral da União no Sistema de Integridade Brasileiro” (RICO, 2014); “*Compliance*: a (rara) aplicação dos instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos pelo tribunais intermediários no Brasil” (MADEIRA, 2016); “*Compliance* enquanto mecanismo de *accountability horizontal* no combate à corrupção”

¹ Desse ponto em diante, usaremos “política de integridade” como sinônimo de “política de compliance”.

² Utilizando os comandos “AND”, em que cada resultado contém todos os termos da pesquisa, e “OR”, em que cada resultado contém pelo menos um termo da pesquisa.

(GOEDERT, 2016); e “Entre o Texto e o Contexto: institucionalização dos Programas de Integridade no Brasil” (VIOL, 2019).

Após a busca, foi possível notar que a maioria das pesquisas envolvem discussões direcionadas para outros eixos do conhecimento, principalmente nas áreas do Direito, Contabilidade, Administração, Administração Pública e Economia. Nesse sentido, o trabalho inova, especialmente, na análise do processo de implementação da política de integridade para prevenção e combate à corrupção no âmbito público, abordando a relação desse processo com as instituições de controle. Assim sendo, contribui para um aprofundamento da produção acadêmica sobre o tema na área de Ciência Política, para que o estudo possa ser utilizado futuramente como respaldo para o desenvolvimento de outras pesquisas acerca do objeto ou para compreender o mesmo processo estabelecido em outras organizações governamentais.

Já do ponto de vista social, o estudo mostra-se relevante em razão dos recursos que são investidos na administração pública federal para implementar e aplicar a política de integridade no âmbito do setor público, estabelecendo procedimentos internos, atores, instrumentos, ações e medidas para prevenir e combater um fenômeno de extrema gravidade e complexidade, a saber: a corrupção.

A escolha da Anatel para análise justifica-se pelo fato de ser uma importante organização que atua diretamente na regulação, outorga e fiscalização de serviços de utilidade pública e essenciais para a economia e a sociedade, prestados por empresas privadas que trabalham com um grande volume de investimentos, ao passo que também esse órgão regulador está sujeito à captura por empresas do setor regulatório, observando a questão da tomada de decisões, interesses e incentivos, necessitando de uma política mais transparente e *accountable*.

O órgão regulador configura-se como uma organização relativamente recente na gestão pública brasileira, criada na década de 1990 pelo governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), a partir da reforma regulatória que estabeleceu mudanças significativas no desenho institucional das instituições regulatórias (MENEZES, 2010). Nesse contexto, o foco da Ciência Política se faz importante para analisar o processo de implementação e aplicação da política de integridade nessa organização com poder regulatório e verificar como ocorre a adesão dessa medida específica de anticorrupção dentro da sua estrutura institucional.

Assim, diante da recente adesão à política de integridade na administração pública federal, o trabalho investigativo para o estudo de caso parte da inquietação de que pouco se

conhece sobre as experiências concretas desenvolvidas sobre essa política no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública federal, especificamente, as agências reguladoras. Nesse plano, propõe-se responder à seguinte pergunta: como vem ocorrendo o processo de implementação da política pública de integridade para prevenção e combate à corrupção no âmbito do governo federal?

Diante dessa problemática, chama-se atenção para as formas de mudanças que estão ligadas às questões de *compliance* através de fatores endógenos, no sentido de que os custos esperados e a extensão do descumprimento de regras institucionais são considerados no comportamento estratégico dos atores (MAHONEY; THELEN, 2010). Com isso a hipótese adotada nesta pesquisa é a de que a CGU realizou adaptações internas estratégicas para implementar o desenho da política pública de integridade no âmbito da administração pública federal, considerando o processo para ascensão do Brasil à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento (OCDE).

Ademais, para realizar a análise proposta, esta dissertação adotou como ponto de partida um enfoque metodológico qualitativo, de caráter eminentemente descritivo. Dessa forma, o estudo de caso da política pública de integridade no âmbito da Anatel, desde o ano de 2016 a 2020, beneficiou-se das técnicas de coleta de dados de análise documental e entrevistas, e para a análise de dados foram utilizadas as técnicas de análise de conteúdo e *process-tracing*.

No que se refere à delimitação do espaço temporal, justifica-se em razão da publicação da Instrução Normativa nº 01 conjunta entre a CGU e o Ministério do Planejamento e Orçamento em 2016, que introduz a política de integridade no âmbito da administração pública federal e do último plano de integridade publicado pela Anatel em 2020.

No plano de estudo delineado, este trabalho se divide em seis partes. Este capítulo introdutório apresenta o objeto de estudo e suas delimitações. O segundo capítulo – Instituições, políticas públicas e combate à corrupção – está pautado no debate sobre as instituições e mudança institucional, apresentando como a literatura aborda a relação entre instituições e comportamento dos atores no processo de tomada de decisão de políticas públicas, tratando especificamente sobre a fase de implementação e o processo decisório de políticas públicas para o enfrentamento à corrupção no Brasil.

O terceiro capítulo – Política de *compliance*: os programas de integridade no Brasil – aborda uma discussão sobre a política de *compliance*, expondo como a política surgiu e os

principais parâmetros que a estruturaram no âmbito internacional, bem como a sua implementação no Brasil através dos programas de integridade e do processo de transição do setor privado para o setor público, da estruturação de um padrão mínimo de implementação de programa de integridade constituído pela CGU e do seu processo de institucionalização.

O quarto capítulo – Política de integridade da Anatel (2016-2020): análise de dados – expõe a trajetória da inserção da política pública de integridade nos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica fundacional. E o quinto capítulo – Aderência aos eixos e elementos de gestão de integridade na Anatel – trata, especificamente, sobre o processo de implementação e nível de aderência do programa de integridade no âmbito da Anatel, para demonstrar até que ponto a política foi implementada pela agência reguladora e identificar os principais problemas e desafios encontrados durante este percurso.

O sexto e último capítulo tece as considerações finais, evidenciando os resultados alcançados a partir da análise dos dados coletados na pesquisa. A contento, responde às perguntas iniciais, constatando se os objetivos foram cumpridos. Além disso, apresenta uma perspectiva em relação ao assunto.

2 INSTITUIÇÕES, POLÍTICAS PÚBLICAS E COMBATE À CORRUPÇÃO

A problemática da corrupção se apresenta como um fenômeno multifacetado que possui incidência mundial com grandes custos econômicos e sociais (ROSE-ACKERMAN, 2001). No Brasil, segundo Avritzer e Filgueiras (2009), mesmo após a redemocratização, a corrupção continuou marcando fortemente o cenário político brasileiro, tornando-se um dos principais problemas para a gestão pública e para democracia, questão amplamente reconhecida pela opinião pública.

Desde a Constituição de 1988, as instituições de *accountability* horizontal brasileiras vêm passando por um processo gradativo e incremental de desenvolvimento e aperfeiçoamento institucional (MENEZES, 2015a), de modo que passaram a assumir nos dias atuais um papel primordial na melhoria de gestão e da governança democrática.

Além disso, como argumentado por Filgueiras (2011), essas instituições também passaram a atuar no combate à corrupção e às irregularidades existentes na gestão pública, proporcionando uma maior transparência das ações governamentais. Esse processo se faz presente ao adicionar novas regras que implicam mudanças nas práticas institucionais e que passam a fazer parte da competência das instituições e do sistema de *accountability* horizontal (FILGUEIRAS, 2015).

Segundo Alencar e Varella (2019), a agenda democrática para a formulação e implementação de políticas públicas de enfrentamento à corrupção no Brasil teve início na década de 1990. Contudo, especialmente a partir da criação da Lei Anticorrupção (LAC) em 2013, novos mecanismos para prevenção e combate à corrupção têm sido incorporados ao arcabouço institucional brasileiro.

Nesse sentido, a mudança institucional como um processo gradual e transformativo possui como variáveis fundamentais os atores, o contexto e as instituições (MAHONEY; THELEN, 2010). Portanto este capítulo trata como os atores atuam e interagem dentro das instituições, dado o contexto socioeconômico e a conjuntura política na formulação e implementação de políticas públicas para o enfrentamento à corrupção. Para isso, discute sobre o institucionalismo e políticas públicas, trazendo um debate sobre mudança institucional e a implementação de políticas públicas. Também aborda o processo decisório de políticas públicas para o enfrentamento à corrupção no Brasil, apresentando a agenda anticorrupção do governo federal pós-88, a criação da Controladoria Geral da União (CGU) e especificamente o processo de elaboração e formalização da LAC.

2.1 Institucionalismo e políticas públicas

Segundo Batista, Domingos e Vieira (2021), o campo das políticas públicas ficou conhecido como a análise do “Estado em ação”. Nesse sentido, as políticas públicas representam escolhas feitas pelos governos e seus aliados, produtos de decisões tomadas por inúmeros indivíduos interagindo dentro de estruturas formais e informais, isto é, instituições que desempenham um papel importante no avanço das ideias políticas e na formação das escolhas políticas dos governantes (PETERS, 2016).

Existem numerosas discussões sobre a variedade da teoria institucional na literatura, que buscam uma explicação das escolhas políticas (OLSON, 1965; MARCH; OLSEN, 1984; 2006; DIMAGGIO; POWELL, 1991; IMMERGUT, 1996; TSEBELIS, 1997, 2002; LIEBERMAN, 2002; SKOCPOL; PIERSON, 2002; HALL; TAYLOR, 2003; KATSNELSON, 2003; MAHONEY; THELEN, 2010; NORTH, 2018).

O institucionalismo, nesse contexto, possui uma diversidade interna substancial, porém podemos destacar quatro versões principais da teoria institucional na ciência política: institucionalismo sociológico ou normativo, institucionalismo da escolha racional, institucionalismo histórico e o institucionalismo discursivo (PETERS, 2016).

No institucionalismo sociológico (IS), as instituições são definidas em consonância com o enfoque culturalista, um conjunto variado de práticas associadas à cultura, através de valores, símbolos e até mitos utilizados por sociedades distintas para orientar o comportamento (HALL; TAYLOR, 2003). Segundo Peters (2016), as práticas culturais são incorporadas pelos membros da instituição e servem como diretrizes para suas ações enquanto membros da instituição, guiados por uma lógica de adequação. Dessa forma, os valores que são mais adequados para aderirem à instituição delineiam que tipos de escolhas políticas são aceitáveis para as instituições e seus membros.

Também chamado de institucionalismo normativo, a importância dos valores na abordagem normativa possui clara relação com as políticas públicas, pois, se os valores definem essencialmente a instituição, eles também definirão as políticas que estão sendo elaboradas por essa instituição (PETERS, 2016).

Para o institucionalismo da escolha racional (IER), de acordo com Hall e Taylor (2003), as instituições se tornam estruturas projetadas para produzir resultados utilizando motivações e preferências dos atores consideradas exógenas à instituição. Os indivíduos agem

para maximizar a satisfação de suas próprias preferências mediante o risco da produção de um resultado subótimo para a coletividade (HALL; TAYLOR, 2003, p. 205).

As instituições são apreendidas como regras de um jogo, onde são definidos os atores, possibilidades de ações estratégicas e informações necessárias para a tomada de decisões (RIBEIRO, 2012). Desse modo, atende ao que March e Olsen (1984) chamam de lógica da consequência. O comportamento dos atores é definido por um cálculo estratégico; as decisões são tomadas com base nos resultados assumidos e não no que é considerado apropriado dentro da instituição.

Na versão do institucionalismo histórico (IH), segundo Hall e Taylor (2003), as instituições emergem como procedimentos, regras, protocolos e normas de natureza oficial formais ou informais que se mostram inerentes à estrutura organizacional da comunidade política, mantendo-se ao longo do tempo. De acordo com Ribeiro (2012), as instituições permanecem como componentes elementares na orientação de ações individuais e coletivas, considerando a lógica de *path dependence*, ou seja, a trajetória percorrida e as interpretações do conjunto de normas, regras e protocolos mediante contextos específicos.

E, por fim, o institucionalismo discursivo (ID) define as instituições, segundo Peters (2016), nos termos dos discursos que são realizados dentro da instituição. Para Schmidt (2008), o institucionalismo discursivo se apresenta como uma alternativa que visa a complementar as outras abordagens institucionalistas, diante da dificuldade para dar conta de explicar mudanças e a dinâmica institucional.

Nessa abordagem, advoga-se a necessidade, em alguns fenômenos, de compreender o papel das ideias de maneira mais aprofundada. As instituições não são vistas somente como limites externos que constroem a ação, mas também que habilitam a ação, explicando como os atores podem criticar e mudar as instituições na qual se inserem por meio do discurso (SCHMIDT, 2011).

A lógica que impera aqui, conforme argumenta Silva (2019), é a da comunicação, a partir do discurso, os atores se envolvem no processo de gerar e legitimar ideias sobre a ação política e políticas públicas. O Quadro 1 a seguir apresenta uma visão panorâmica e comparativa das diferenças entre os institucionalismos, com suas principais características:

Quadro 1 – Tipos de novos institucionalismos

Institucionalismo da escolha	Institucionalismo histórico	Institucionalismo sociológico	Institucionalismo discursivo
------------------------------	-----------------------------	-------------------------------	------------------------------

	racional			
Objeto de explicação	Comportamento racional e interesses	Regras históricas e regularidades	Normas culturais e <i>frames</i>	Ideias e discurso
Lógica de explicação	Cálculo	<i>Path-dependence</i>	Adequação	Comunicação
Problemas de explicação	Determinismo econômico	Determinismo histórico	Determinismo cultural ou relativismo	Determinismo ideacional ou relativismo
Habilidade para explicar mudanças	Estática: continuidade por meio de preferências fixas	Estática: continuidade por meio de <i>path-dependency</i>	Estática: continuidade por meio de normas culturais	Dinâmica: mudança e continuidade por meio de ideias e interação discursiva

Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados de Schmidt (2011, p. 49, tradução nossa).

Assim, diante do Quadro 1, em linhas gerais o IER caracteriza-se pelo comportamento do cálculo racional de interesses visando à redução de custos e resultados; o IH caracteriza-se pelas trajetórias de um conjunto de regras implementadas ao longo da história, com base nas interpretações históricas; o IS caracteriza-se pela influência dos elementos culturais na orientação de comportamento, ambos considerados estáticos em relação à habilidade para explicar mudanças. Ademais, o ID caracteriza-se pela influência da comunicação e da presença das ideias e do discurso, com uma base pluralista considerando as diferenças de percepção e interesses, sendo apresentado como o mais dinâmico em relação à habilidade para explicar mudanças, tendo em vista a interação entre as ideias e os discursos.

Perissinotto e Stumm (2017) atentam ainda para a questão de que o IH foca necessariamente em questões de *path dependence*, em processos pelos quais as instituições levam os atores a fazer escolhas dentro de determinados parâmetros ideacionais condicionando decisões futuras. Nesse sentido, caberia pensar não apenas em um *path dependence* institucional, mas também em um *path dependence* ideacional.

Os arranjos institucionais determinam, em certa medida, a capacidade de tomada de decisões e o escopo das escolhas políticas. Segundo Immergut (1996), as instituições definem as “regras do jogo político”. Dessa maneira, segundo Burlamaqui (2020) o desenho institucional das instituições estabelece os tipos de procedimentos que promovem ou não o poder político em política de fato.

As instituições e as variáveis institucionais, segundo Souza (2006), são importantes e influenciam nos resultados das políticas públicas em virtude da presunção de que as instituições tornam o curso de certas políticas mais fácil do que outras e, além disso, as

instituições e suas regras redefinem as alternativas políticas e mudam a posição relativa aos atores.

Para Rezende (2012), a teoria da mudança institucional representa um dos principais desafios para os novos institucionalismos na ciência política comparada. Nas últimas décadas, se observa que a análise da mudança institucional buscou empreender um conjunto expressivo de inovações analíticas, visando a reduzir o grau de exogeneidade apresentado pelas teorias tradicionais (REZENDE, 2012, p. 113). Segundo Araújo e Cunha (2019), o ideal é pensar e/ou desenvolver modelos analíticos que permitam cada vez mais a identificação do legado e das regras institucionais, tal como de suas ideias e atores diante dos contextos particulares, tendo em vista que a interação entre diversos fatores incide sobre os compromissos gerados, na direção da política e no ritmo da mudança.

Assim, a seguir, no próximo tópico desta seção, serão abordadas algumas inovações analíticas trazidas pelos autores da segunda geração do institucionalismo histórico³ acerca da mudança institucional e alternativas para o problema da mudança, considerando fatores endógenos e variáveis mais sensíveis ao problema da dinâmica institucional.

2.1.1 Mudança institucional gradual e transformativa: contexto, atores e instituições

As teorias tradicionais, de acordo com Pierson (2004), são limitadas em responder, identificar e diferenciar conceitualmente os processos de mudança, bem como definir com maior precisão em que condições esses processos ocorrem. As interpretações dos modelos tradicionais enfatizam a noção de que as instituições são usualmente consideradas como estáveis e tendem a perdurar ao longo do tempo (REZENDE, 2012).

E a análise de mudança está centrada na noção dos momentos críticos, que supostamente possibilitam uma cisão com a estabilidade das instituições. Os momentos críticos, de acordo com Katznelson (2003), representam configurações temporais que permitem o alinhamento de preferências, crenças e escolhas estratégicas dos agentes em relação aos arranjos institucionais existentes.

³ A escolha do novo institucionalismo histórico se deve ao fato de que é nesta vertente da pesquisa institucional que se observam as principais preocupações com a inovação e o refinamento de modelos voltados para a análise de mudança institucional na ciência política, sendo notável a ampliação dos modelos tradicionais quando se trata da expansão da capacidade analítica e do *status* das variáveis institucionais endógenas, conforme Rezende (2012).

Nesse sentido, os momentos críticos proporcionam a observação de padrões diferenciados de relacionamento entre agentes (preferências) e estruturas (periodizações), ensejando caminhos para a realização de mudanças (KATZNELSON, 2003). No entanto Thelen (2003) argumenta, sem desconsiderar o conceito de momentos críticos, que a maioria das formas de mudanças institucionais ocorre na ausência de momentos críticos, pois, em muitos contextos, os mecanismos endógenos (internos) de mudança são mais influentes do que os mecanismos exógenos (externos).

Segundo Rezende (2012), ao ampliar o poder causal dos fatores exógenos, passando a considerar que as mudanças resultam de fatores externos, as teorias da primeira geração do institucionalismo histórico falham e deixam de lado a importância crucial das variáveis institucionais. Assim a alternativa para a superação dessa elevada dose de exogeneidade passaria pela inserção progressiva de elementos endógenos.

Essa concepção sobre a exclusividade dos fatores externos como causa de mudança institucional tem sido questionada por novas abordagens. Rezende (2012) cita, a propósito, três modelos que introduziram inovações substanciais no novo institucionalismo histórico para o tratamento da mudança: o modelo das ordens múltiplas sugerido por Lieberman (2002); o modelo de mudança quasi-paramétrica de Greif (2006) e o modelo de mudança gradual proposto por Mahoney e Thelen (2010).

Streeck e Thelen (2005) consideram que a mudança institucional pode ser observada com a forte continuidade nas estruturas institucionais. Afirmam que a mudança transformadora pode resultar de uma mudança incremental na ausência de choques exógenos, pois a atuação prática de uma instituição é tão parte da sua realidade quanto a sua estrutura.

Para compreender a dinâmica institucional é necessário prestar mais atenção aos processos de mudança que ocorrem durante longos períodos de estabilidade política e/ou organizacional (THELEN, 2003). O Quadro 2, na sequência, descreve, nesse sentido, o processo de mudança a partir de uma taxonomia de processos incrementais e abruptos que resultam em continuidade ou não proposta por Streeck e Thelen (2005).

Quadro 2 – Tipos de mudança institucional: processos e resultados

		Resultados de mudança	
		Continuidade	Descontinuidade
	Incremental	Reprodução por	Transformação

Processos de Mudança		Adaptação	Gradual
	Abrupta	Sobrevivência e Retorno	Ruptura e Substituição

Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados de Streeck e Thelen (2005, p. 9, tradução nossa).

Dentre as combinações da dinâmica institucional mais tradicionais segundo, Streeck e Thelen (2005), têm-se representadas no Quadro 2 as mudanças abruptas com descontinuidade, que resultam em uma ruptura e substituição do *status quo*, ou seja, as regras institucionais vigentes são substituídas por novas regras e as mudanças incrementais em continuidade, que resultam em uma reprodução por adaptação, ou seja, as regras institucionais são aperfeiçoadas e reproduzidas ao longo do tempo para serem adaptadas.

Quanto às mudanças incrementais em descontinuidade, que resultam em transformações graduais, nem sempre ocorrem em razão da composição de agrupamentos de regras institucionais, mas sim devido ao desejo de alteração ou necessidade de mudança no formato das regras institucionais. E o efeito da mudança abrupta em continuidade resulta em uma relativa conservação das instituições vigentes por meio de estratégias de sobrevivência e retorno ao cenário institucional (STREECK; THELEN, 2005).

Nesse contexto, Mahoney e Thelen (2010) abordam um modelo analítico que trata sobre as mudanças graduais e transformativas, com o intuito de compreender como fatores endógenos às instituições promovem alterações graduais nas instituições existentes. O modelo observa variações nas propriedades institucionais como um incentivo a diferentes tipos de estratégias de mudanças, que, por sua vez, estão associadas a agentes de mudança distintos que buscam promover tipos específicos de mudanças incrementais (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 04).

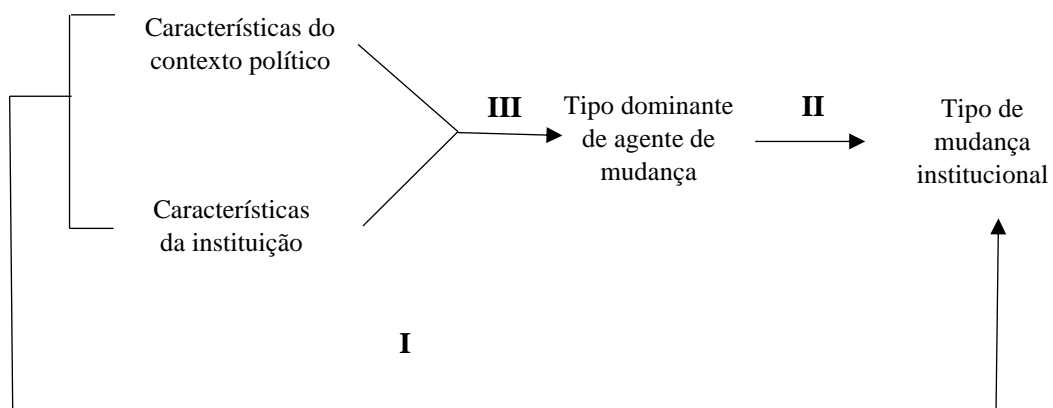
Segundo Burlamaqui (2020), as mudanças institucionais tendem a ocorrer quando problemas voltados para a interpretação e aplicação de regras existentes criam condições para que: determinados atores implementem as regras existentes de novas maneiras; criem novas regras e/ou deixem de aplicar algumas regras. São possibilidades que a médio e longo prazo podem promover alterações institucionais reconfigurando a própria instituição vigente.

Para a referida autora, isso não quer dizer que as estruturas institucionais mudam de maneira fácil ou instantânea, tendo em vista que as instituições são resistentes até mesmo às mudanças externas, de modo que não são em todas as situações em que os choques provocam inovações. A questão se refere ao fato de que grande parte das mudanças são explicadas por

fatores internos à estrutura institucional e por isso se defende que a maioria das mudanças são graduais (BURLAMAQUI, 2020, p.43).

O modelo da mudança institucional gradual desenvolvido por Mahoney e Thelen (2010) é formado por um conjunto de proposições que consideram algumas variáveis endógenas: as características do contexto político; características das instituições e as características dos agentes de mudança, impulsionando um tipo de mudança institucional, resumido no Fluxograma 1.

Fluxograma 1 – Estrutura teórica para explicar formas de mudança institucional



Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados de Mahoney e Thelen (2010, p. 15, tradução nossa).

As combinações dessas variáveis geram determinados tipos de mudança institucional, que permitem compreender diferentes tipos de processos que levam à mudança gradual, a título do que defendem Streeck e Thelen (2005) e Mahoney e Thelen (2010), que serão elencados abaixo:

- a) Deslocamento: ocorre quando novas regras substituem antigas, de forma gradual ou abrupta. Nesse caso, o conjunto de regras anteriores pode ser substituído de forma radical ou lenta. Assim, os atores perdedores conseguem introduzir novas regras.
- b) Camadas: a inserção de novas regras acima ou ao lado das existentes, por meio de revisões, aditivos ou emendas, alterando a lógica de aplicação das regras anteriores. Nessa situação os atores perdedores não possuem força para mudar todo o sistema, dessa maneira, acumulam mudanças aos poucos ao longo do tempo.
- c) Desvio: quando as regras institucionais são alteradas devido ao impacto promovido pelas mudanças ambientais, ou seja, mudanças externas e não por meio de alterações formais.

- d) Conversão: a alteração ocorre quando as regras são reinterpretadas de forma estratégica, porém, sem mudanças formais em que de forma deliberada as ambiguidades da instituição são analisadas para promover a redefinição de seus objetivos.

Segundo Mahoney e Thelen (2010), a variável do contexto político e as características das instituições são importantes para explicar o tipo de mudança institucional, porém não são suficientes, já que o modelo também agrega a ação e a interação dos atores. As preferências dos atores, de acordo com Esler (2005), tendem a variar conforme a posição de poder ou decisão desses agentes dentro do sistema político.

Ou melhor, na instituição, a capacidade de mudança está relacionada ao acesso institucional ou extrainstitucional dos atores com poder para realizar ou bloquear mudanças (BURLAMAQUI, 2020, p. 45). As instituições, nesse sentido, podem gerar restrições e incentivos aos comportamentos dos atores, que pensam e calculam a partir de um marco institucional e assim induzir as preferências que os atores utilizam para fazer julgamentos ou escolhas por certas mudanças institucionais (BURLAMAQUI, 2020).

Mahoney e Thelen (2010) listam também alguns tipos de agentes de mudança: 1) Insurgentes: são agentes em desvantagem com as instituições, não satisfeitos com as regras institucionais vigentes. Rejeitam o *status quo* e nem sempre cumprem com suas normas, buscando a ação coletiva coordenada a fim de acabar com as instituições antigas e criar novas regras institucionais; 2) Simbiontes: são divididos em duas variantes: 2.1) Parasitas: são aqueles que se aproveitam das instituições para obtenção de ganhos privados, com o intuito de alcançar seus próprios interesses; 2.2) Mutualistas: são aqueles que se beneficiam com as regras institucionais que não escreveram ou projetaram, para alcançar seus próprios interesses sem perspectivas de alterá-las; 3) Subversivos: são atores que buscam alterar as instituições, entretanto aproveitam o momento oportuno para alterar as regras antigas lentamente, através de emendas ou aditivos; 4) Oportunistas: são agentes que possuem preferências ambíguas e estão disponíveis para qualquer tipo de aliança, buscando meios menos custosos para alcançar seus próprios objetivos.

Para Mahoney e Thelen (2010), o tipo de mudança vai depender de dois elementos fundamentais: do poder de veto dos defensores do *status quo* e se a instituição permite que os

atores tenham alguma margem para interpretação ou cumprimento das regras, conforme representado no Quadro 3.

Quadro 3 – Fontes contextuais e institucionais de agentes de mudança

		Características das instituições	
		Baixo nível de discricionarieidade na interpretação/ <i>enforcement</i>	Alto nível de discricionarieidade na interpretação/ <i>enforcement</i>
Características do contexto político	Fortes possibilidades de veto	Subversivos Camadas	Parasitas/Simbiontes Desvio
	Fracas possibilidades de veto	Insurgentes Deslocamento	Oportunistas Conversão

Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados de Mahoney e Thelen (2010, p. 28, tradução nossa).

Diante do exposto no Quadro 3, é possível notar, considerando a interpretação de Burlamaqui (2020), que as situações onde as regras são ambíguas e permitem de várias interpretações a possibilidade da ocorrência de veto é fraca e de uma mudança do tipo conversão é alta, geralmente por meio de agentes do tipo oportunistas. Nos casos em que as regras são negligenciadas, porém há uma diversidade de interpretações a possibilidade da ocorrência de veto é forte e de uma mudança do tipo desvio é alta, geralmente por meio de agentes do tipo simbioses.

Para os casos em que as regras não são ambíguas, os resultados decorrem das estratégias dos atores envolvidos que aproveitam as vantagens entre as regras e aplicação das regras. Em situações onde há uma mudança do tipo deslocamento de forma abrupta ou gradual ao longo ao tempo, geralmente por meio de agentes do tipo insurgentes, a possibilidade da ocorrência de veto é fraca. E nos casos em que há uma mudança do tipo camadas, quando acontece a incorporação de novas regras, geralmente por meio de agentes do tipo subversivos, a possibilidade de ocorrência de veto é forte.

Diante desse cenário, Mahoney e Thelen (2010) consideram ainda que a mudança pode emergir não somente por meio de atores com motivos transformadores, mas também, através de motivos ser não intencionais resultando em conflitos entre os diferentes grupos de atores. Além disso, as instituições podem ser concebidas como recursos estratégicos utilizados pelos atores para responder às diversas mudanças no contexto socioeconômico e político (BURLAMAQUI, 2020).

Cabe destacar, sobre a questão do veto, buscando Tsebelis (1997; 2002), que os pontos de vetos são variável importante para a configuração do processo decisório em políticas públicas, de modo que a estabilidade das políticas está relacionada ao número de *veto players*, à sua congruência e coesão. O autor identifica a existência de basicamente dois tipos de *veto players*: o institucional e o partidário. Denomina *veto players* institucional aquele que é especificado pela Constituição e o *veto players* partidário é especificado de modo endógeno no sistema político e nos partidos que integram uma coalizão governamental de cada país em particular (TSEBELIS, 1997; 2002).

O autor menciona que há outras categorias de *veto players* em diferentes sistemas políticos, a exemplo de grupos de interesses, representantes de empresas e de atores institucionalizados, como, por exemplo, os tribunais, maiorias qualificadas da Constituição, referendos. Dessa maneira, a definição do número de *veto players* para Tsebelis (2002) trata-se dos atores individuais ou coletivos em que a concordância é necessária para a mudança do *status quo*, ou seja, qualquer ator institucional ou partidário capaz de bloquear a adoção de uma política.

Assim Tsebelis (1997; 2002) destaca que a estabilidade das políticas de um sistema político aumenta conforme o número de *veto players*, com a sua incongruência (divergência de posições políticas) e com a coesão interna de cada um deles. Na mesma lógica, com respeito aos processos decisórios, para que ocorra a mudança do *status quo*, deve haver um acordo entre um certo número de *veto players*, e, dessa forma, a estabilidade e as mudanças políticas, em qualquer sistema político que seja, parlamentarista ou presidencialista, dependem da concordância de um certo número de *veto players* (TSEBELIS, 1997).

Nesse contexto, de acordo com Souza (2006), as instituições/regras possuem importância crucial na modelação de decisões para formulação e implementação de políticas públicas. Como o objetivo desta dissertação consiste em analisar a implementação da política pública de integridade no âmbito da administração pública federal, por meio de um estudo de caso com a Anatel, a seguir, no próximo tópico desta seção, será tratada de maneira mais aprofundada a fase de implementação do ciclo de políticas públicas.

2.1.2 Análise de políticas públicas: implementação

Para Souza (2006), não existe uma única, nem melhor definição sobre o que seja políticas públicas. Diante disso, as políticas públicas podem ser resumidas como o “campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)” (SOUZA, 2006, p. 26).

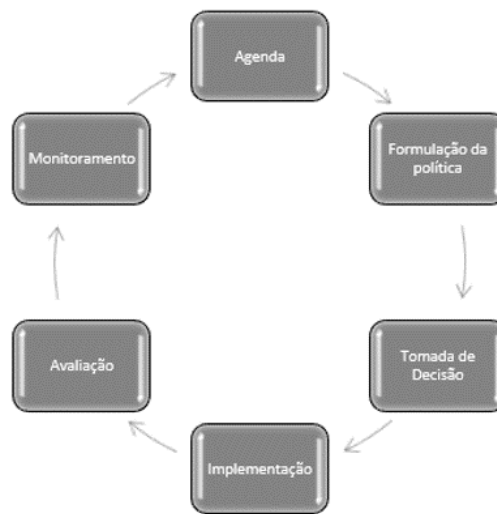
O ciclo (ou fases) das políticas públicas é complexo, perpassando por diferentes atores e arenas institucionais. Uma das vantagens, ao analisar políticas públicas a partir do mecanismo de ciclo de políticas, de acordo com Andrade (2017), é o fato de este modelo nos proporcionar o entendimento de que existem diferentes momentos na construção de políticas públicas e, com isso, a necessidade do reconhecimento de suas especificidades, possibilitando a produção de análises mais robustas em relação às escolhas políticas dos governos.

A ideia de ciclo de política, segundo Baptista e Rezende (2011), configura-se como uma perspectiva correntemente compartilhada nos estudos dessa temática que analisam momentos ou fases do processo político. Diferentes autores identificaram várias fases ou etapas das políticas públicas (SIMON, 1947; LASSWELL, 1951; LINDBLOM, 1959; EASTON, 1965; LOWI, 1972; BREWER, 1974; JENKINS, 1978; DYE, 1984; HOGWOOD; GUNN, 1984; HOWLETT; RAMESH, 1993; KINGDON, 1995; FREY, 2000; SOUZA, 2006).

A síntese clássica dessas fases pode ser feita da seguinte maneira: 1) definição do problema e agenda (*agenda setting*): relacionado à entrada do problema enquanto uma questão pública na agenda política; 2) formulação da política: elaboração das medidas de política e legitimação das escolhas estratégicas que envolvem decisões, soluções e articulação com os atores; 3) tomada de decisão: representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções de enfrentamento do problema público são explicitadas; 4) implementação: concretização prática das políticas junto aos beneficiários; 5) avaliação: ocorre o acompanhamento das políticas implementadas, com o intuito de avaliar seus efeitos e impactos, a efetividade e o nível de sucesso para que os eventuais déficits da ação sejam corrigidos; 6) monitoramento: tem o propósito de subsidiar os gestores com informações mais simples acerca das operações e os efeitos dos programas implementados, resumidos em painéis ou sistemas de indicadores de monitoramento (FREY, 2000; SOUZA, 2006;

JANNUZZI *et al.*, 2009; BAPTISTA; REZENDE, 2015; SECCHI, 2013) , conforme resumido na Figura 1, que segue.

Figura 1 – Ciclo da política pública



Fonte: Elaboração própria da autora.

A seguir, será abordado em particular o processo de implementação de políticas públicas. A implementação pode ser compreendida como um processo de interação entre diversos atores, ocorrendo no interior de ambientes institucionais e relacionais presentes nas comunidades políticas em que as políticas são implementadas pela burocracia em interação, ou seja, não existe apenas um agente responsável pelo processo, mas sim um sistema (LOTTA, 2015, p. 93).

De acordo com Winter (2010), a implementação já foi analisada sob diversos pontos de vista representando diferentes estratégias de pesquisa e áreas temáticas. Nesse contexto, a literatura identifica três abordagens analíticas de pesquisa sobre implementação. A primeira abordagem, é marcada pela publicação do estudo pioneiro de Jeffrey L. Pressman e Aaron Wildavsky denominado “*Implementation*”, em 1973, com estudos de casos exploratórios e

indutivos que demonstravam problemas, falhas e fracassos relacionados à implementação (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973 apud WINTER, 2010).

A segunda abordagem adotada nesta dissertação destaca a estrutura de análise de cima para baixo (*top-down*) ou mapeamento progressivo, em que a implementação está enfocada em uma decisão política específica, geralmente uma lei, de maneira que o processo deve ser estruturado a partir do topo, com a finalidade de atingir a legislação e minimizar os pontos passíveis de vetos (ELMORE, 1979). E, na sequência, busca-se a estrutura de análise de baixo para cima (*bottom-up*) ou mapeamento retroativo, em que parte de problema específico detectado no ponto em que setor público encontra os cidadãos e as empresas. Aqui a implementação está centrada em um processo interativo entre atores de níveis organizacionais distintivos (ELMORE, 1979).

Assim, segundo Elmore (1979) o mapeamento progressivo assume que as unidades organizacionais na implementação estão ligadas às relações essencialmente hierárquicas. Desse modo, quanto mais perto o burocrata estiver da fonte da política, maior é a sua autoridade e influência. E a capacidade dos sistemas de responder a problemas depende do estabelecimento de linhas claras de autoridade e controle.

Já no mapeamento regressivo, assume essencialmente o oposto: quanto mais próximo o burocrata estiver da fonte do problema maior é a capacidade de influenciá-lo, e a capacidade de resolução de problemas não depende de controle hierárquico, mas da maximização da discricção no ponto onde o problema é mais imediato (ELMORE, 1979, p. 06).

Nessa última abordagem, é importante ressaltar o conceito de burocratas de nível de rua definido por Lipsky (1980). Para ele, são burocratas que atuam na linha de frente na interface entre cidadãos e Estado, e não apenas executam, mas também moldam ativamente os resultados das políticas interpretando regras e alocando recursos escassos, desse modo dispondo de alto grau de discricionariade e relativa autonomia para a implementação das atividades, uma vez que existe a possibilidade de não executá-las da forma como foram pensadas pelos formuladores de políticas públicas.

Assim, os trabalhadores de nível de rua possuem a capacidade de adaptar a política à realidade das comunidades locais e dos cidadãos, proporcionando um aumento da sensibilidade e da efetividade das políticas públicas a partir de uma substancial discricção na execução do seu trabalho (MEYERS; VORSANGER, 2010).

Baptista e Rezende (2011) fazem críticas às abordagens descritas acima, pois no enfoque *top-down* os formuladores do topo da organização detêm o monopólio da elaboração e da implementação da política, restando aos que estão na “ponta dos serviços” apenas colocar em prática o que foi pensado por aqueles que estão no comando da política. Dessa forma, o ônus pelos eventuais erros é distribuído entre todos os executores e os setores da sociedade, que sofrem por não terem seus problemas suprimidos.

Já no enfoque *bottom-up*, os autores citados alertam para o fato de que decisões que idealmente pertencem ao escopo da formulação só são efetivamente tomadas durante a implementação, pois, supostamente, determinadas opiniões conflitivas não podem ser resolvidas no momento da tomada de decisão. Lima e D’Ascenzi (2013) observam que o modelo *top-down* é centrado nas características da estrutura normativa e que o modelo *bottom-up* enfatiza os atores implementadores, e em suas ações e em comum possuem as condições e limitações materiais determinantes para o desenvolvimento do processo de implementação, deixando de considerar variáveis ligadas às ideias, valores e concepções de mundo dos atores.

Nesse contexto, a literatura têm proposto modelos de análise de implementação baseados na integração entre variáveis centrais, pois a análise do processo de implementação deriva da dinâmica entre alguns fatores fundamentais: 1) as características do plano: uma orientação sobre as normas de implementação; 2) a organização do aparato administrativo responsável pela implementação: conjunto de estruturas, recursos e normas internas; 3) ideias, valores e concepções de mundo dos indivíduos: diz respeito à influência das ideias na ação dos atores (LIMA; D’ASCENZI, 2013; CAVALCANTE; LOTTA, 2015).

E, por fim, a terceira abordagem salienta as contribuições de Malcolm Goggin, em 1986, com estudos que buscavam incentivar o teste de teorias através da análise comparativa de casos e planos de pesquisas quantitativos, capazes de aumentar o número de observações com o uso de métodos estatísticos nas pesquisas sobre implementação de políticas públicas (WINTER, 2010).

Mazmanian e Sabatier (1989) identificam um conjunto de variáveis que afetam o processo de implementação de políticas públicas, dividindo-se em dois tipos: variáveis estatutárias e variáveis não estatutárias. As variáveis estatutárias são as que afetam a realização dos objetivos legais ao longo do processo, podendo ser divididas em duas categorias: 1) tratabilidade do problema, pois alguns problemas sociais são mais fáceis de

lidar do que outros; 2) capacidade de decisão política para estruturar a implementação, levando em consideração a capacidade de estruturar a política de forma coerente e os recursos (MAZMANIAN; SABATIER, 1989).

As variáveis não estatutárias, por sua vez, segundo os referidos autores são variáveis políticas que equilibram os objetivos estatutários e afetam o processo de implementação impulsionado em razão do dinamismo ou de fatores de mudanças identificados ao longo do tempo, a exemplo de eventos históricos, condições socioeconômicas, conformidade do grupo-alvo com as decisões, opinião pública e interesse dos soberanos.

Os autores destacam ainda que essas variáveis podem ser organizadas em um conjunto de seis condições para se obter um processo de implementação efetivo: 1) a legislação exigir que os objetivos da política sejam claros e forneçam critérios substantivos para resolver os conflitos e atingir as metas; 2) a legislação identificar os principais fatores que afetam os objetivos da política, conferindo aos implementadores responsáveis embasamento suficiente para o alcance dos objetivos; 3) a legislação estruturar o processo de implementação, para que os implementadores possam ter o desempenho desejado; 4) os implementadores possuírem habilidades gerenciais e comprometimento com os objetivos estatutários; 5) a política implementada ser apoiada pelos representantes políticos (legislativo ou executivo) ao longo do processo; e 6) a prioridade dos objetivos estatutários não ser prejudicada ao longo do tempo pelo surgimento de políticas públicas conflitantes ou alterações relevantes (MAZMANIAN; SABATIER, 1989, p. 41).

Dito isso, Pires e Gomide (2014) afirmam que para compreender o funcionamento da política pública é necessário aprofundar o olhar nos arranjos institucionais que dão sustentação ao seu processo de implementação. Para os autores, no contexto político-institucional brasileiro, existem vários atores e interesses a serem coordenados e processados na execução de uma política.

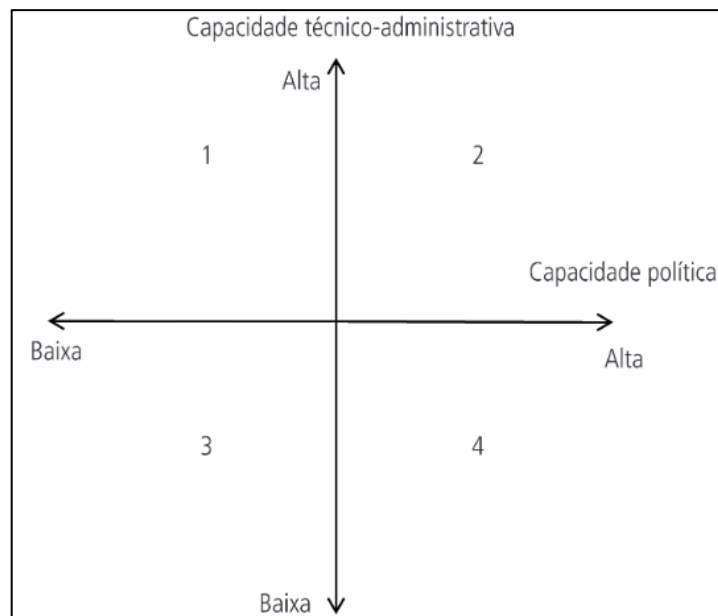
Em torno de cada política se arranjam organizações, mecanismos de coordenação, espaços de negociação e decisões entre atores, além das obrigações de prestação de contas e controle, assim como o arranjo institucional pode ser entendido como um conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam os atores e interesses na implementação de uma política pública específica (PIRES; GOMIDE, 2014, p. 13).

Em outras palavras, os arranjos determinam capacidades estatais no momento da implementação da política. De acordo com Pires e Gomide (2014), tais capacidades podem ser entendidas a partir de dois tipos de componentes: o técnico-administrativo e o político.

A dimensão técnica-administrativa está relacionada com as habilidades do Estado em efetivar suas políticas por meio da produção de ações coordenadas e orientadas para a gestão de resultados, e a dimensão política se refere à inclusão de atores variados, negociações e condução de processos decisórios compartilhados, ou seja, a compatibilização de interesses diversos envolvendo o processamento de conflitos (PIRES; GOMIDE, 2014).

Em face do exposto, na Figura 2 é possível observar o cruzamento das dimensões técnico-administrativas e política das capacidades estatais em dois eixos. No eixo vertical, tem-se o vetor da capacidade política; no eixo horizontal tem-se o vetor da capacidade técnico-administrativa, e da combinação entre os dois eixos resultam quatro quadrantes que englobam variações político-institucionais ao longo do tempo.

Figura 2 – Variações em arranjos institucionais



Fonte: Pires e Gomide (2014, p. 15).

Nesse sentido, para Pires e Gomide (2014) todo arranjo institucional possui capacidades e debilidades que se despontam frente aos desafios enfrentados por uma dada política pública. O quadrante 1 revela a possibilidade do arranjo com baixa capacidade política e alta capacidade técnico-administrativa e situações em que a implementação da

política ocorre de forma isolada do ambiente político. Porém os arranjos são dotados de elementos capacitadores que potencializam a execução da política, como autonomia, competência técnica, coordenação etc.

Em oposição, o quadrante 4 traz a possibilidade do arranjo com alta capacidade política e baixa capacidade técnico-administrativa, quando ocorre a incorporação de mecanismos que permitem a participação dos atores no processo, contribuindo para a legitimidade da política. O quadrante 3 mostra a possibilidade do arranjo com baixa capacidade política e baixa técnico-administrativa, casos em que não possuem os elementos para a implementação de políticas públicas ou eles existem apenas de forma limitada.

E, por fim, o quadrante 2 aponta a possibilidade do arranjo com alta capacidade política e alta técnico-administrativa, com elementos políticos (participação de atores, articulação etc.) e elementos para a ação estatal (competência técnica, organizações, regulação etc.), representando o ideal de atuação do Estado democrático para a promoção de políticas públicas bem-sucedidas, contribuindo para a efetiva implementação da política.

Dessa maneira, a implementação de políticas públicas se configura, segundo Laurence O'Toole (2010), como uma tarefa árdua e importante em vários cenários institucionais. Na próxima seção, será apresentada a discussão acerca do processo decisório de políticas públicas para o enfrentamento da corrupção no Brasil.

2.2 Formulação de políticas públicas para o enfrentamento à corrupção no Brasil

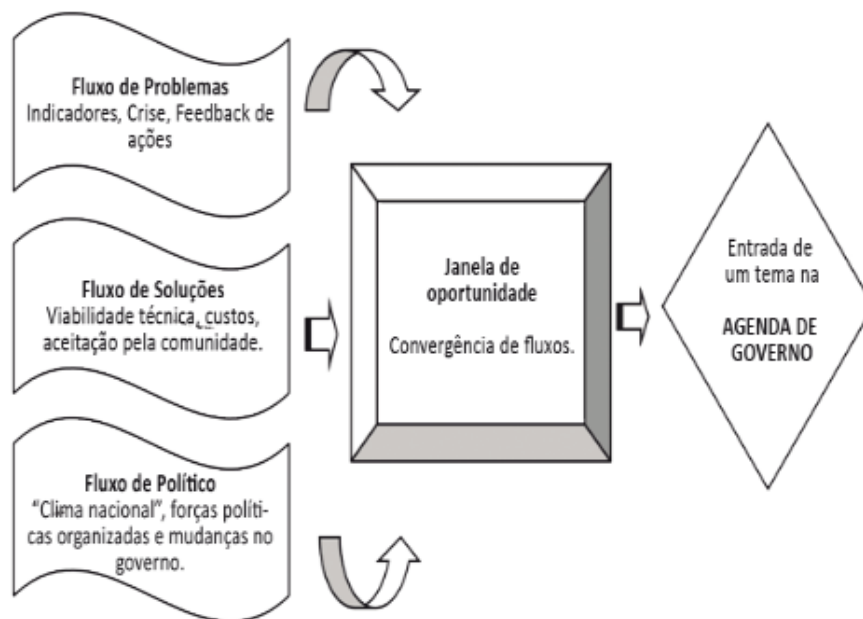
O processo de tomada de decisão, de acordo com Burlamaqui (2020), surge da interação entre as possibilidades de ação que são dadas pelas instituições e pelo contexto socioeconômico. Os problemas se apresentam de formas distintas, recebendo atenções diferentes do governo. Nesse sentido, Kingdon (1984) define agenda como uma lista de assuntos e problemas no qual o governo e as pessoas ligadas a ele concentram sua atenção durante um determinado período de tempo.

O autor diferencia três tipos de agenda no processo político, com o intuito de salientar os diferentes *status* dos problemas no âmbito de uma política de governo: 1) agenda sistêmica ou não governamental: corresponde à lista de assuntos e problemas colocados na sociedade, que ficam aguardando oportunidade, e na disputa por um espaço na agenda governamental; 2) agenda institucional ou governamental: inclui os problemas que obtêm a atenção do governo, mas ainda não se apresentam na mesa de decisão; 3) agenda decisória ou política: constitui a

lista de problemas que estão sendo considerados e trabalhados nos processos decisórios (KINGDON, 1984).

A entrada de novos problemas na agenda decisória resulta da combinação de fluxos independentes que atravessam as estruturas de decisão. Dessa forma, o autor caracteriza ainda três tipos de fluxos: 1) fluxo de problemas: que remete às condições sociais e à forma como cada condição desperta uma necessidade de ação; 2) fluxo de alternativas e soluções: consiste em propostas rotineiramente elaboradas por especialistas, funcionários públicos, grupos de interesses entre outros; 3) fluxo político: dimensão na qual as coalizões são construídas a partir de barganhas e negociações (KINGDON, 1984). Notem-se os três fluxos, conforme representados por Baptista e Rezende (2011, p. 234), na Figura 3, a seguir.

Figura 3 – Os três fluxos do processo decisório e a entrada de temas na agenda do governo



Fonte: Baptista e Rezende (2011, p. 234).

De acordo com Baptista e Rezende (2011), os fluxos convergem criando janelas de oportunidades que possibilitam a formação de políticas públicas ou a mudanças nas políticas existentes, ou seja, a janela de oportunidade apresenta um conjunto de condições favoráveis a alterações da agenda governamental e de decisão à entrada de novos temas na agenda, resumido na Figura 3.

Segundo Secchi (2013), a agenda reveza períodos de estabilidade de problemas, que são reflexos de pressões políticas para a manutenção do *status quo* e restrições institucionais que constroem a mudança da agenda e períodos de emergência de problemas. Já os períodos de ruptura estão relacionados à ascensão de novos problemas ou à redefinição de velhos problemas, reflexos da compreensão da essência do problema, de novos apelos e de empreendedores de políticas públicas capazes de inflar certos problemas na agenda (SECCHI, 2013).

Nesse contexto, como aponta Kingdon (1995), as dinâmicas dos problemas, das políticas públicas e do próprio jogo da política têm, cada uma, vida própria. No entanto, em alguns momentos, essas três dinâmicas se unem. Por exemplo, um problema demanda atenção, uma proposta de política pública é associada ao problema e oferecida como solução ou um evento político gera mudanças em sua direção.

Como mencionado anteriormente, o objetivo desta dissertação é analisar a implementação da política pública de integridade. Assim, no próximo tópico desta seção, será comentada a agenda anticorrupção do governo federal, principalmente pós-88, e a modernização do Estado brasileiro para o combate à corrupção até a criação da Lei nº 12.846/13, popularmente conhecida como Lei Anticorrupção.

2.2.1 Agenda anticorrupção do governo federal

A problemática acerca da corrupção sempre foi tratada por diversas tradições do pensamento político. Dessa forma, antes de abordar a agenda anticorrupção do governo federal brasileiro, se faz necessário delimitar um conceito de corrupção. De acordo com Aranha (2015), diversos teóricos escreveram sobre o que consideravam uma ordem política corrompida, sendo percebida e apresentada como um problema, mas cuja natureza varia conforme cada momento histórico.

Desse modo é comum encontrarmos em diversos trabalhos de autores de referência que tratam sobre o tema corrupção diferentes definições para o mesmo termo (KEY, 1936; NYE, 1967; HUNTINGTON, 1975; BOBBIO, 1998; KLITGAARD, 1995; SCHILLING, 1997; ROSE-ACKERMAN, 2001; FLEISCHER, 2002; WARREN, 2004; GOERTZ, 2006; FILGUEIRAS, 2008).

Para Huntington (1975, p. 80), “[...] a corrupção, como a violência, ocorre quando a ausência de oportunidades de mobilidade fora da política se combina com a exigência de

instituições frágeis e inflexíveis, canalizando energias para o comportamento político desviante”. Na visão de Schilling (1997), a corrupção é um conjunto variável de práticas que implica trocas entre aquele que detém o poder decisório e aquele que detém o poder econômico, aspirando à obtenção de vantagens indevidas, ilícitas, ilegais, ilegítimas, para os indivíduos ou grupos envolvidos.

Na percepção de Rose-Ackerman (2001), o que caracteriza a corrupção é o pagamento indevido a agentes públicos, pois alguns indivíduos ou empresas podem optar pelo pagamento a funcionários com poder discricionário, com o intuito de gerar benefícios ou diminuir custos nas ações estatais. Nesse contexto, Moisés (2009) faz uma crítica ao apontar que a maioria dos estudos que tratam sobre a temática da corrupção política foca, essencialmente, em fatores econômicos e institucionais.

Dessa forma, como aqui não há a intenção de se esgotar os conceitos da literatura especializada, nesta dissertação será utilizada a perspectiva de Warren (2004), em que considera a corrupção a partir de uma concepção mais ampla sobre o que engloba de fato as práticas corruptas no âmbito democrático, de modo que as democracias contemporâneas exigem um plus conceitual. Sendo necessário, portanto, ir além da noção de abuso de poder público para ganhos privados, tendo em vista que não são apenas os funcionários públicos que estão sujeitos a práticas corruptas, mas também, as organizações, corporações e entidades que contribuem para a tomada de decisões e/ou ações coletivas.

Assim a corrupção é sinônimo de exclusão, de maneira que o corrupto utiliza o controle sobre os recursos com o intuito de atingir ganhos às custas daqueles que não fazem parte dos processos das tomadas de decisões ou organização da ação coletiva. Por esse prisma, o alvo da corrupção são os processos e as instituições políticas, independentemente da ocorrência de danos específicos ou não, nesse sentido, se contentar com o comportamento individualista, não supre as trocas que ocorrem nas relações entre instituições que podem corromper os propósitos institucionais declarados, a partir disso o autor aponta uma outra perspectiva sobre a definição de corrupção, a saber: a institucional (WARREN, 2004).

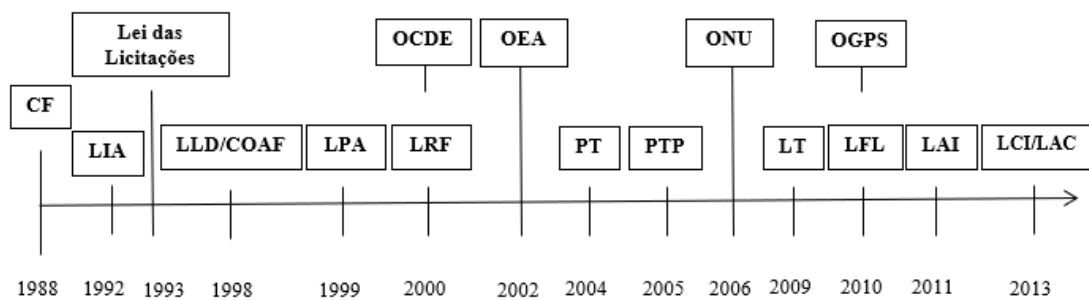
Isso posto, passa-se a discussão sobre a agenda anticorrupção do governo federal brasileiro. De acordo com Alencar e Varella (2019), a crise econômica no final da década de 1970 acelerou o processo da perda de legitimidade dos regimes autoritários e o retorno da democracia, reforçando uma agenda que rumava no sentido de menos participação estatal e da

necessidade do aumento da participação democrática, exigindo medidas que incrementassem a transparência e reduzissem o espaço para a corrupção.

A discussão sobre a problemática da corrupção foi globalizada, resultando em um debate paralelo no âmbito de organismos multilaterais entre as décadas de 1990 e 2000. A implementação de uma agenda internacional para a prevenção e combate à corrupção através de diversos tratados internacionais, a exemplo da Convenção da OEA em 1996⁴; a Convenção da OCDE em 1997⁵; e a Convenção da ONU em 2003⁶, teve grande influência no Brasil (ALENCAR; VARELLA, 2019).

Nesse contexto, a agenda anticorrupção democrática brasileira emerge com vigor a partir da década de 1990. O Organograma 1 abaixo apresenta a evolução da modernização do Estado brasileiro para o combate à corrupção pós-88.

Organograma 1 – Linha do tempo modernização do Estado e combate à corrupção



Legenda

CF- Constituição Federal
LIA- Lei de Improbidade Administrativa
Lei das Licitações
LLD- Lei da Lavagem de Dinheiro
COAF- Conselho de Controle da Atividade Financeira
LPA- Lei de Processo Administrativo
LRF- Lei de Responsabilidade Fiscal
LT- Lei da Transparência (altera a LRF)
LFL- Lei da Ficha Limpa
LAI- Lei de Acesso à Informação
LCI- Lei de Conflito de Interesses
LAC- Lei Anticorrupção

PT- Portal da Transparência (CGU)
PTP- Páginas da Transparência Pública (Poder Executivo Federal)
OGPS- *Open Government Partnership* (Governo Aberto)

OCDE- Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico
OEA- Organização dos Estados Americanos
ONU- Organização das Nações Unidas

Fonte: Elaborado pela autora.

A partir do organograma acima, é possível notar que a evolução da agenda anticorrupção do governo federal inicia ainda durante o governo Collor, conhecido

⁴Convenção Interamericana contra a Corrupção, da Organização dos Estados Americanos.

⁵Convenção Sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico.

⁶ Convenção de Mérida contra a Corrupção, da Organização das Nações Unidas.

nacionalmente como o “caçador de marajás”, pois, segundo Lopes (2013), uma das pautas centrais defendidas em sua campanha presidencial era a adoção de medidas estratégicas para o combate à corrupção, que teria como um de seus elementos o marajaísmo⁷, termo utilizado para se referir à prática de contratar diversos funcionários públicos para realizar a mesma função.

No início do ano de 1992, de acordo com Sallum Jr. (2016), Collor começa a enfrentar maiores dificuldades em seu governo junto ao Congresso e ceder ao clima de opinião em que despontavam acusações de corrupção de auxiliares próximos ao governo. Para Lopes (2013), o “começo do fim” foi após uma entrevista concedida pelo irmão Pedro Collor e publicada pela revista *Veja*, nacionalizando denúncias do esquema de corrupção envolvendo o ex-presidente e dinheiro que sobrou de sua campanha, comandado por Paulo Cesar Farias ou simplesmente PC Farias, o tesoureiro da campanha em 89, colocando em xeque o alicerce simbólico de inimigo da corrupção de Collor.

Destaca-se neste período a sanção da Lei de Improbidade Administrativa (LIA) em junho de 1992. Conforme Ferreira (2019), a lei possui um escopo bastante amplo, sujeitando à punição por improbidade administrativa quaisquer agentes públicos, bem como os agentes privados eventualmente beneficiados pelas condutas ali tipificadas.

No governo FHC, como aponta Bresser-Pereira (1996), a atenção do governo deslocou-se para a reforma do Estado, particularmente a reforma da administração pública, que inicialmente teve uma reação fortemente negativa por parte dos funcionários civis, dos intelectuais e da imprensa, contudo, em seguida, o apoio começou a surgir por parte dos governadores, prefeitos, empresários e da opinião pública, de modo que a reforma passou a ser vista como algo crucial, não apenas internamente, mas como uma exigência por parte de investidores e agências multilaterais.

A ideia era tornar as instituições públicas mais eficientes, com um volume igual ou menor de recursos. Para Olivieri (2010), a reforma voltada para um modelo gerencial, em detrimento de um modelo weberiano, acarretou uma nova cultura organizacional e um novo arcabouço institucional de controle de resultados das políticas públicas. Em 1993, o governo FHC enfrentou a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) do Orçamento, com o intuito de investigar segundo Laranja (2005) o esquema de corrupção mais conhecido como escândalo dos Anões do Orçamento, em que parlamentares recebiam propina para incluir

⁷ Termo utilizado para se referir a prática de contratar diversos funcionários públicos para realizar a mesma função.

emendas no Orçamento privilegiando empreiteiras e considerando o poder decisório de alguns integrantes dos Poderes Legislativo e Executivo para a liberação de verbas públicas.

Destaca-se neste período, a criação em junho de 1993 da Lei das Licitações, instituindo a licitação, com ressalva para algumas exceções previstas em lei, como o principal procedimento pelo qual a Administração Pública Federal, deve utilizar para aquisição de bens ou contratação de serviços necessários à sua estrutura e funcionamento (FELICIANO, 2015). Em 1997, FHC também foi acusado de ter realizado a compra de votos dos parlamentares para a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) da reeleição, hoje conhecida como Emenda Constitucional nº 16, em que promovia o direito à reeleição para os cargos de Presidente, Governadores e Prefeitos, tendo em vista que o mesmo seria beneficiado por tal mudança, sendo reeleito como Chefe do Executivo no ano seguinte.⁸

Ainda durante o final da década de 1990, ressalta-se a criação da Lei de Lavagem de Dinheiro (LLD) em de 3 de março de 1998 que, segundo Oliveira (2018), apresentou algumas condutas que tipificaram o crime de lavagem de dinheiro, obrigando tanto pessoas físicas como jurídicas a notificar o Conselho de Controle da Atividade Financeira (COAF), sobre ilícitos de lavagem de dinheiro cometido por clientes.

E no início da era dos anos 2000, ocorre a sanção da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em 4 de maio de 2000, de acordo com Almeida e Caffé Filho (2019), faz-se um instrumento para o administrador público melhor gerenciar recursos governamentais, possibilitando aos cidadãos a verificação de como são aplicados os repasses econômicos e como ocorre a atuação do governo. Dessa forma, buscou estimular a transparência fiscal e a participação social.

No Brasil, a ratificação da convenção da OCDE também ocorre em 2000 e da convenção da OEA ocorre em 2002. Em 2003 se inicia o governo Lula, segundo Abrucio (2010), dando continuidade a uma série de iniciativas advindas da modernização do Estado brasileiro, particularmente no reforço de algumas carreiras na esfera do governo eletrônico e na nova modelagem que estabeleceu para a CGU, considerada hoje um importante instrumento no combate à ineficiência e à corrupção.

Destacam-se nesse período a criação do Portal da Transparência da CGU em 2004. Conforme Freire e Batista (2016) o Portal tinha como público-alvo o cidadão, para que este pudesse conhecer e fiscalizar o uso do dinheiro público, ou seja, uma fonte de informações

⁸ Informações obtidas a partir do jornal Folha de São Paulo (FHC ..., 2020).

para que o cidadão praticasse o controle social, porém o portal, nos últimos anos, tem sido alvo de críticas, tendo em vista que não basta apenas disponibilizar as informações, mas também é necessário, como pressuposto da transparência pública, viabilizar o entendimento e o uso das informações.

De acordo com Rennó (2007), os dois anos anteriores à reeleição do ex-presidente Lula foram marcados por escândalos sucessivos de desvio de recursos públicos, compra de apoio de parlamentares por meio do uso de sobras de campanhas e propinas que envolviam diretamente a cúpula petista do Palácio do Planalto. Primeiro foi o caso Waldomiro Diniz, figura central dentro da Casa Civil e na articulação entre os Poderes Executivo e Legislativo. Em seguida, surgiram denúncias contra Roberto Jefferson e seus nomeados na empresa dos Correios, envolvendo logo depois a compra de apoio legislativo de aliados na Câmara dos Deputados, resultando no escândalo que ficou conhecido como mensalão em 2005 (RENNÓ, 2007).

Segundo Rennó (2007), os escândalos atingiram em cheio o chefe da Casa Civil e homem-forte do governo Lula, José Dirceu, resultando em sua queda na posição do Poder Executivo e sucessiva cassação do mandato de deputado federal. O autor cita que outros escândalos de corrupção, como, por exemplo, o escândalo do Dossiê e o esquema Sanguessugas e as constantes denúncias contra a administração petista reavivaram a memória do eleitor, não sendo por acaso que o tema central das eleições de 2006 tenha sido a corrupção.

Nessa ocasião, a convenção da ONU foi ratificada em 2006 no Brasil. De acordo com Alencar e Varella (2019), a convenção trouxe os diagnósticos de que a corrupção não é somente um problema local, mas um fenômeno transnacional que atinge todos os países, sendo necessária uma cooperação internacional e um enfoque multidisciplinar para preveni-la e combatê-la. Nesse sentido, países com melhores estruturas possuem mais condições de prestar apoio aos Estados membros no combate à corrupção, sendo para isso fundamental o fortalecimento das instituições.

Posteriormente, no segundo mandato do governo Lula, destacam-se a criação da Lei da Transparência, em 27 de maio de 2009, alterando a LRF a fim de que fossem disponibilizadas informações pormenorizadas sobre as execuções orçamentária e financeira, em tempo real, e a aprovação da Lei da Ficha Limpa (LFL) em 4 de junho de 2010. Segundo Whitaker (2016), um produto da Iniciativa Popular, com cerca de um milhão e trezentas mil

assinaturas coletadas, o Projeto de Lei da Ficha Limpa, chegou ao Congresso respondendo a um sentimento generalizado de descontentamento com a classe política, mobilizando amplamente a sociedade para que fosse aprovado.

Para Freire, Cotias e Menezes (2017), a LFL trouxe alterações importantes para a vida política no Brasil, ao exigir maior transparência na vida do candidato quando se preveem a “Ficha Limpa” e a ampliação do rol de inelegibilidades, permitindo que os cidadãos possam conhecer a vida pregressa daquele a quem confiará o seu voto e aqueles que possuísem algum envolvimento com corrupção fossem impedidos de chegar ao poder.

O primeiro mandato do governo Dilma Rousseff, segundo Queiroz (2018), é marcado inicialmente pela tentativa de conter os efeitos do aprofundamento da crise financeira internacional de 2008. Entretanto, em 2013, a conjuntura política começa a se alterar, por um lado, motivado pela pressão inflacionária e, por outro, em virtude de um elemento inesperado no cálculo político: as manifestações de junho de 2013, abordando pautas e reivindicações diversas, dentre elas o combate à corrupção.

Destacam-se nesse período a sanção da Lei de Acesso à Informação (LAI), em 18 de novembro de 2011, que, de acordo com Gomes, Paulino e Farranha (2020), representou uma resposta a diversas pressões e atores sociais. E o objetivo, conforme a ementa do primeiro projeto de lei, consistia na prestação de informações detidas pelos órgãos da administração pública. Nesses termos, o contexto de criação e formalização da LAI surge para regulamentar o direito de acesso à informação garantido na Constituição de 1988.

A LAI tornou-se um símbolo de transparência e acessibilidade no Brasil, pois, além de um mecanismo de transparência ativa e passiva, quebrou um paradigma até então existente do sigilo como regra na administração pública. Mas, apesar de não poder afirmar ainda que o contexto inteiro foi alterado com a aprovação de uma lei, constitui de fato um primeiro passo para uma alteração mais contundente (GOMES; PAULINO; FARRANHA, 2020, p. 124).

E, por fim, a criação da Lei Anticorrupção, em 1º de agosto de 2013, de acordo com Queiroz (2019), buscou reprimir e coibir a prática de atos ilícitos, de corrupção e fraudes que atentassem contra a administração pública nacional ou estrangeira, objetivando a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de tais atos. A seguir, será discutido em particular sobre a criação da CGU como agência de combate à corrupção e a aprovação da LAC, bem como o processo de tramitação do seu Projeto de Lei (PL), nesse

caso o contexto, atores e instituições que participaram do processo para sua criação e formalização.

2.2.2 A CGU como agência de combate à corrupção e a LAC

A consolidação e legitimidade dos regimes democráticos contemporâneos necessitam da responsabilização dos políticos eleitos e dos burocratas diante dos cidadãos, e a *accountability* confere essa legitimidade, visto que as instituições criam mecanismos de publicidade e transparência acerca dos processos de decisão de políticas públicas (MENEZES, 2016a, p. 148). Nesse sentido, a *accountability* se constitui como um instrumento fundamental para a concretização da democracia, por isso as instituições democráticas devem zelar por sua manutenção e fortalecimento.

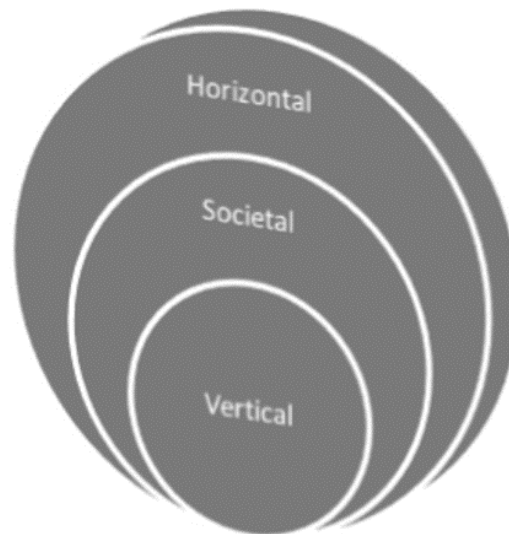
Para existir tal fortalecimento, segundo Filgueiras (2011), é necessário que se aplique os três tipos de *accountability*. O primeiro tipo, a *accountability* horizontal, caracteriza-se como a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal para monitorar e punir ações ilícitas de autoridades localizadas em outras agências públicas, assim realizando o controle umas sobre as outras e aplicando sanções àquelas que não estiverem em conformidade com as normas legais (O'DONNELL, 1998).

O segundo tipo é a *accountability vertical*, que, segundo O'Donnell (1998), ocorre quando os representantes eleitos, cujo poder foi delegado por meio do voto através do processo eleitoral, respondem por suas ações perante a sociedade. O terceiro tipo é a *accountability societal*, atuando como uma forma de controle e responsabilização não estatal, realizados pelos cidadãos aos agentes públicos e que devem ser exercidos institucionalmente, tendo em vista que a própria sociedade civil, através da ampliação dos mecanismos institucionais, passa a realizar o controle das ações governamentais (FILGUEIRAS, 2011).

Nessa lógica, segundo Silva (2017), o funcionamento da *accountability horizontal* se configura como uma base para o sistema de *accountability* no sistema democrático, portanto, conceito adotado nesta dissertação. Nessa linha, pode-se dizer que, na ordem de hierarquização da *accountability* exposta na Figura 4 abaixo, primeiro vem a *accountability* horizontal como alicerce para liberação de informações a respeito da performance do governo e da tomada de decisões sobre políticas públicas. Em segundo, vem a *accountability societal*, quando, a partir das informações geradas, os cidadãos tomam conhecimento sobre as

atividades desenvolvidas pelo Estado, através dos meios de comunicação, da sociedade civil entre outros. E, por último, em terceiro vem a *accountability vertical*, momento em que os cidadãos podem punir os representantes políticos com a perda do mandato durante o processo eleitoral.

Figura 4 – Hierarquização da *accountability*



Fonte: Adaptada de Menezes (2016b).

Entretanto cabe ressaltar que no Brasil uma variedade de instituições desempenha funções essenciais (monitorar, investigar e punir) de *accountability*, podendo ser descrita de maneira mais apropriada como um sistema de multiplicidade institucional (PRADO; CORNELIUS, 2020). Dito isso, dentre as instituições de *accountability horizontal* que têm se mostrado relevante nos últimos anos na agenda anticorrupção brasileira está a Controladoria Geral da União, órgão de controle interno que compõe o Executivo.

Porém a CGU reconhecida hoje não fora concebida da forma e com as funções que assumiu. Segundo Spinelli (2008), para entender a criação desse órgão, é necessário olhar para a trajetória do controle interno, atividades que incluem a garantia da integridade do patrimônio público e a verificação da conformidade entre atos praticados por agentes públicos e os princípios legais.

De acordo com Olivieri (2010), o controle interno existe desde 1967 quando foram criadas as Secretarias de Controle Interno dos Ministérios (Cisets). Contudo as estruturas de controle interno ainda eram bastante fragilizadas, melhorando sua capacidade política e institucional para monitorar os resultados das políticas públicas a partir de 1994, com a criação da Secretaria Federal de Controle Interno e com as reformas administrativas da década de 1980 e 1990.

Com o avanço do controle interno, o Executivo percebeu a necessidade de elevar o *status* da secretaria. Então, no governo FHC, inicialmente foi criada como Corregedoria em 2001 e transformada em Controladoria em 2003. A partir do governo Lula, em 2003, como aponta Santos (2009), a CGU ganha novas atribuições se tornando uma instituição catalizadora das políticas de promoção da transparência e combate à corrupção, adquirindo *status* de ministério.

Para Abrucio *et al.* (2012), a criação da CGU representou uma inovação institucional no sistema de controle da democracia brasileira, pois houve uma reorganização do controle interno na administração pública federal centralizando em um órgão único com *status* ministerial. Nessa linha, Loureiro *et al.* (2012) afirmam que a CGU consolidou a ampliação das atividades de controle interno para a promoção da qualidade de gestão, indo além do controle de legalidade, incentivando a difusão do controle interno nos governos subnacionais.

Nesse contexto, Silva (2017) argumenta que a CGU ficou conhecida internacionalmente como a burocracia anticorrupção no Brasil, bem como passou a fortalecer o controle social, contribuindo decisivamente para a institucionalização da participação social por meio de várias iniciativas como a formação técnica dos conselheiros, organização de conferências e ações de transparência nas ações federais.

A CGU se estrutura basicamente em quatro macrofunções, que atuam de maneira articulada: 1) Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC): atua na formulação, coordenação e fomento de programas, ações e normas voltadas para a prevenção à corrupção nas relações entre a administração pública e o setor privado, buscando a promoção da transparência, do acesso à informação, do controle social, da conduta ética e de integridade nas instituições públicas e privadas; 2) Secretaria Federal de Controle Interno (SFC): exerce atividades de órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal, fiscalizando e avaliando a execução de programas do governo; 3) Corregedoria Geral da União (CRG): atua no combate à impunidade na administração pública federal,

coordenando e acompanhando a execução de ações destinadas à apuração da responsabilidade administrativa dos servidores públicos; 4) Ouvidoria Geral da União (OGU): atua na supervisão das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal, orientando e examinando manifestações sobre a prestação de serviços públicos (SILVA, 2017, p. 43).

Segundo Aranha (2015), o surgimento da CGU pós-88 teve um papel importante e significou uma mudança na maneira como o Executivo avalia a corrupção, ao constituir pela primeira vez uma instituição com *status* ministerial para elaborar medidas e políticas para o combate à corrupção. No entanto, apesar disso, Oliveira e Souza (2017) entendem que o órgão ainda não se constitui como uma agência anticorrupção, posto que não evidencia independência suficiente para ser compreendido como tal.

As características que enaltecem a condição da CGU enquanto instituição de controle interno e de combate à corrupção, no entanto são superadas pelo sistema de multiplicidade institucional anticorrupção brasileiro, que atua de forma compartilhada (ARANHA, 2015; PRADO; CORNELIUS, 2020). Contudo, cabe destacar que o órgão de controle foi um dos principais atores institucionais envolvidos na criação da LAC, estruturando o Projeto de Lei encaminhado ao Legislativo em 2010.

Nesse segmento, o contexto para a criação da LAC, surge das três Convenções Internacionais contra a corrupção da OEA, ONU e OCDE assinadas e ratificadas pelo Brasil, como se observou neste trecho da Exposição de Motivos Interministerial (EMI) enviada aos membros do Congresso Nacional, a seguir “... o Brasil obrigou-se a punir de forma efetiva as pessoas jurídicas que praticam atos de corrupção, em especial, os atos caracterizados pela corrupção ativa de funcionários públicos estrangeiros e de organizações internacionais” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010b).

Segundo Meyer-Pflug e Oliveira (2009), a Convenção da OCDE possui duas fases: implementação legal e implementação material. Dessa forma, visando atender aos compromissos internacionais, visto que o Brasil ainda não possuía um instrumento legal para a penalização de pessoas jurídicas eventualmente beneficiadas por atos corruptos, pois a alteração promovida no Código Penal brasileiro em 2002 que tipificou a corrupção ativa transnacional comercial alcançou apenas as pessoas naturais, não tendo portanto o condão de atingir as pessoas jurídicas, foi apresentado o Projeto de Lei nº 6826/2010 de autoria do Poder Executivo, elaborado pela CGU junto ao Ministério da Justiça e a Advocacia Geral da União (AGU).

O PL foi apresentado em fevereiro de 2010, com seguinte ementa “dispõem sobre a responsabilização administrativa e civil das pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010a). Em maio de 2011, foi criada por meio de um ato da presidência uma Comissão Especial composta pelas Comissões do Trabalho, de Administração e Serviço Público, Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, Constituição e Justiça e de Cidadania para proferir parecer ao PL, a lista de membros da comissão especial se encontra no apêndice A.

A Comissão Especial denominada Atos Contra a Administração Pública foi instalada sendo indicado como presidente João Arruda do PMDB do Paraná e designando como relator na época o deputado federal Carlos Zarattini do Partido dos Trabalhadores PT de São Paulo. A partir da lista de membros, observou-se que a Comissão foi instituída de forma multipartidária, com 22 membros titulares em que quatro deputados foram do PT; três do PMDB; dois do DEM, PP, PSDB e PSB; e um do PTB, PCdoB, PDT, PRB, SDD, PSC e PROS. E 15 suplentes divididos entre quatro deputados do PT; dois do PMDB; PSDB; PDT e PP; e um do PSC, PPS e DEM.

O partido com maior número de membros foi o PT, com um total de 8 deputados, sendo seguido pelo PMDB com 5 deputados, PP e PSDB com 4 deputados cada. Ao olhar para o número de deputados titulares, geograficamente os estados que obtiveram maiores representações foram o Rio Grande do Sul e São Paulo com 5 deputados cada e Paraná com 4 deputados.

Na conjuntura política da época de acordo com Tao (2019), o presidente da Câmara dos Deputados era Marco Maia (PT), do Rio Grande do Sul, e o governo Lula atingiu uma aprovação histórica com recorde de 87% de aprovação, e, no primeiro mandato, Dilma Rousseff alcançou cerca de 72% de aprovação, segundo pesquisa encomendada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) ao Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (IBOPE) (POPULARIDADE..., 2010).

Do período de outubro de 2011 a fevereiro de 2012 foi realizada e apreciada uma série de requerimentos de solicitação de diversos convidados para comparecer à Comissão, discutir e expor variados temas referentes à administração pública e ao enfrentamento à corrupção. A lista de solicitação de requerimentos se encontra no apêndice B deste trabalho.

A partir dos requerimentos, notou-se a participação de atores jurídico-políticos distintos no processo de criação e formalização da LAC, representados pelo ministro da CGU, ministro da Justiça, intelectuais e acadêmicos, profissionais liberais do âmbito da advocacia privada, comitês anticorrupção e *compliance* e institutos de estudos sociais, econômicos, de políticas públicas e relações internacionais.

Aqui vale frisar o convite do relator da Comissão ao Diretor Jurídico da OCDE para participar do processo, sob a justificativa da contribuição do convidado através do conhecimento e experiência sobre novas tendências em relação à responsabilidade das pessoas jurídicas em outros estados partes signatárias da Convenção, a exemplo do que ocorria em democracias mais avançadas, aperfeiçoando o arcabouço institucional de combate à corrupção (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012b).

Houve ainda a realização de uma série de seminários e fórum de debates em São Paulo (SP) e Curitiba (PR) com empresários, juristas, representantes de entidades da sociedade civil de apoio à prevenção da corrupção, da Confederação Nacional da Indústria (CNI), da Confederação Nacional do Comércio (CNC), da União dos Advogados Públicos Federais do Brasil e Presidentes da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012a).

Aqui importa destacar o argumento de Zohlnhofer et al (2015), em que afirmam que as instituições políticas são incluídas nas estruturas de tomadas de decisão em políticas públicas, de modo que as instituições formais de decisão, como por exemplo o bicameralismo, presidencialismo, governo de coalizão entre outros, entram em cena quando os empresários políticos buscam garantir a adoção de suas propostas preferidas realizando concessões, propondo acordos e apontando estratégias, afim de contornar os atores com poder de veto para que suas preferências sejam adotadas.

Nesse contexto, além disso, notou-se a participação de alguns padrões de comportamento dos atores identificados por Secchi (2013), como: 1) políticos: aqueles investidos em cargos do Executivo e do Legislativo, possuindo legitimidade para propor e fazer acontecer a confiança ou investidos em cargos comissionados; 2) burocratas: agentes públicos que fazem parte da burocracia, influenciando e executando as políticas públicas; 3) *think tanks*: são organizações de pesquisa e aconselhamento em políticas públicas; e 4) grupos de interesse: grupos de pessoas organizadas voluntariamente que utilizam recursos para influenciar decisões e políticas públicas.

Em abril de 2013, ocorre a apresentação do último parecer do relator Carlos Zarattini, concluindo pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa, compatibilidade e adequação financeira e orçamentária do PL, e algumas emendas foram aprovadas e encaminhadas para elaboração da redação final, que ficou a cargo do relator deputado Mauro Benevides, do PMDB do Ceará (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013).

Cabe salientar que o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) faz a previsão de 5 tipos de emendas às propostas normativas, a saber: 1) emenda supressiva: é a que manda erradicar qualquer parte de outra proposição; 2) emenda aglutinativa: é a que resulta da fusão de outras emendas, ou destas com o texto a partir da aproximação dos respectivos objetivos; 3) emenda substitutiva: é apresentada como sucedânea à parte de outra proposição, denominando-se “substitutivo” quando a alterar, substancial ou formalmente em seu conjunto, de modo que a alteração formal visa exclusivamente ao aperfeiçoamento da técnica legislativa; 4) emenda modificativa: é a que altera a proposição sem modificar substancialmente; e 5) emenda aditiva: é a que acrescenta outra proposição (BRASIL, 1989, p. 66).

No PL nº 6826/2010, foram realizadas em torno de 48 emendas ao projeto, dentre elas 23 modificativas, 13 emendas ao substitutivo, 06 supressivas e 06 aditivas. Aprovada a redação final, o PL foi encaminhado para o Senado em junho de 2013. Nesse período, ocorre um ponto de inflexão com a eclosão das jornadas de junho de 2013, no Brasil, como uma contingência são desencadeadas as manifestações populares no país inteiro, que inicialmente surgiram para contestar os aumentos das tarifas de transportes públicos, porém passaram a ter variadas pautas de reivindicações com múltiplas bandeiras, gerando grandes repercussões nacionais e internacionais (TATAGIBA, 2014).

De acordo com Gohn (2016), as mobilizações foram um reflexo da crise econômica global a partir de 2008, geradora de grandes manifestações com agendas distintas pelo mundo inteiro, como, por exemplo, os protestos ocorridos na Europa, Turquia e as lutas pela redemocratização no Oriente Médio com a Primavera Árabe na Tunísia, Egito, entre outros.

A questão do combate à corrupção, de acordo com Tatagiba (2014), constitui uma bandeira frequentemente levantada pelos setores organizados da sociedade desde a transição democrática, no entanto, à medida que os protestos cresciam diante da forte repressão da polícia paulista contra os manifestantes, passou a ser comum a associação das mobilizações com a luta contra a corrupção diante dos gastos com a copa do mundo e com as olimpíadas.

As manifestações iniciaram por meio de mobilizações promovidas por grupos à esquerda, entretanto houve uma inclinação conservadora marcada pelo crescimento da participação da classe média, trazendo a crítica aos partidos e o levantamento da bandeira anticorrupção de forma mais acentuada, proporcionando a massificação das manifestações (AVRITZER, 2016; SOUZA, 2016).

Melo e Vaz (2018) ressaltam a intensificação da articulação realizada nas redes sociais e na mídia após o agigantamento das manifestações, inflando os discursos e as pressões nas ruas. Em vista disso, é importante salientar a entrada de grupos de interesses informais e os meios de comunicação (mídia) no contexto, também considerados atores relevantes no processo decisório de políticas públicas, conforme Secchi (2013).

Em julho de 2013, o Senado Federal aprova o texto enviado sem alterações e, em 1º de agosto de 2013, ocorre a sanção e a transformação do PL 6826/2010 em Lei Ordinária nº 12.846/2013, ficando conhecida popularmente como Lei Anticorrupção (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013). Contudo a ex-presidente Dilma Rousseff vetou parcialmente 03 dispositivos da lei relativos à limitação dos valores da multa administrativa aplicada às pessoas jurídicas e ao grau de contribuição da conduta do servidor público na realização do ato lesivo e a responsabilização subjetiva (comprovação de dolo ou culpa da pessoa jurídica), justificando o interesse público a partir de orientações do Ministério da Justiça e da CGU (BRASIL, 2013).

Na mensagem de veto nº 314/2013, afirmou-se que a limitação dos valores das multas administrativas ao valor do contrato ou serviço obtido por meio do ato ilícito poderia tornar esse valor insuficiente e desestimular a prática de infrações. E, no que se refere ao grau de conduta dos servidores, pontuou-se que as pessoas jurídicas devem ser penalizadas levando em consideração os atos praticados exclusivamente por seus representantes e agentes, no caso não devendo se beneficiar se o agente público participou em maior ou menor grau da prática do ato lesivo (BRASIL, 2013).

Quanto à questão da responsabilização, destacou-se que o propósito da LAC seria a responsabilização objetiva das pessoas jurídicas, no caso impor às empresas e às organizações o ônus de adotar medidas preventivas, a exemplo dos programas de integridade, para ativamente coibir os agentes e representantes a agirem de forma lesiva contra a administração pública. Desse modo, a inserção da responsabilidade subjetiva anularia os avanços

apresentados pela nova lei, uma vez que não há que se falar em mensuração da culpabilidade da pessoa jurídica (BRASIL, 2013).

Para Prado (2018), a LAC veio como uma resposta aos compromissos internacionais assumidos junto às Convenções Internacionais de combate à corrupção da OEA, ONU e OCDE e às manifestações de junho de 2013, inovando em dois aspectos no que se refere ao combate à corrupção o primeiro no âmbito repressivo com o estabelecimento da responsabilização objetiva das pessoas jurídicas e o segundo no âmbito preventivo com a previsão da *compliance* através dos programas de integridade. Nesse cenário, os tomadores de decisão reconhecem a inevitabilidade do conflito doméstico em relação ao interesse nacional, buscando conciliar simultaneamente os imperativos domésticos e internacionais, encarando dilemas distintos e oportunidades estratégicas (PUTNAM, 2010, p. 170).

Assim, a seguir, no próximo capítulo, serão abordados os aspectos relacionados ao surgimento da política de *compliance* apresentando os principais parâmetros internacionais que contribuíram para a estruturação desta política, bem como o processo de implementação e institucionalização dos programas de integridade no Brasil, especialmente, no âmbito da administração pública federal.

3 POLÍTICA DE COMPLIANCE: OS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE NO BRASIL

O termo *compliance* deriva do verbo em inglês “to comply”, que significa, segundo Coimbra e Manzi (2010), agir obedecendo a um comando ou uma regra, fazendo-se cumprir as leis, regulamentos e as diretrizes já estabelecidas no âmbito nacional ou internacional. De acordo com Saavedra (2016), a tradução literal de *compliance*, que seria “estar em conformidade”, apresenta uma das maiores dificuldades de conceituação do termo, pois se trata de um conceito relacional sendo descoberto apenas através de uma análise do objeto com o qual se relaciona.

A *compliance*, portanto, estabeleceria uma relação entre um “estado de conformidade”, que se trata de um estado dinâmico, e este, por sua vez, significa mais do que uma forma de estar no mundo. Implicaria um compromisso com a criação de um sistema complexo de políticas de controles internos e de procedimentos de uma empresa ou organização (SAAVEDRA, 2016). E sugere também uma “orientação de comportamento”,

que estaria diretamente ligada à questão da natureza jurídica das normas a serem seguidas, pois qual seria a natureza jurídica de um Código de Ética ou de Conduta? Seriam considerados normas jurídicas? Conforme Saavedra (2016), a princípio não estariam mais para normas de comportamento. Assim, trata-se de normas com orientações de comportamentos que não possuem natureza jurídica, mas que adquirem uma “relevância jurídica”, ou por força contratual através das cláusulas contratuais de *compliance* ou por força de lei como, por exemplo, a Lei Anticorrupção, que atribui explicitamente consequências para empresas e organizações que descumprirem as orientações normativas.

Para Mota e Santos (2016), existe diferença entre “Ser *compliance*” e “Estar em *compliance*”. A primeira seria conhecer as normas de organização, seguir os procedimentos recomendados e perceber a importância da ética e da idoneidade nas nossas atitudes. A segunda seria agir em conformidade com as leis e regulamentos internos e externos, de modo que o “ser” e “estar” em *compliance* caracterizam-se como uma obrigação individual de cada colaborador dentro de cada instituição.

No entanto a *compliance* não significa apenas o cumprimento de normas, mas uma busca pelo aprimoramento dos valores e princípios das organizações e a disseminação de um ambiente institucional mais ético que vise ao melhor desempenho nas suas relações com a sociedade e com os investidores (BADARÓ; BOTTINI, 2016). Segundo Gabardo e Castella (2015), pode e deve ser utilizada como uma ferramenta de controle, proteção e prevenção para possíveis práticas ilícitas, fraudes, desvios éticos e atos de corrupção.

Diante disso, o presente capítulo possui o escopo de compreender quando surgiu a política de *compliance* e como esta passa a ser inserida e utilizada no Brasil, principalmente no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional através da implementação dos programas de integridade como uma medida para prevenção e combate à corrupção.

Para tanto, o capítulo está organizado em três seções: a primeira se dedica a tratar sobre os parâmetros internacionais da política de *compliance*; a segunda seção discute a política de *compliance* no Brasil e o processo de transição do setor privado para o setor público; e, por fim, a terceira seção aborda o programa de integridade público, de acordo com o padrão da Controladoria Geral da União; bem como o seu processo de institucionalização e o falso *compliance*.

3.1 Parâmetros internacionais da política de *compliance*

O surgimento do termo *compliance* no cenário internacional, segundo Araújo (2017), ocorre em 1929 com a quebra da bolsa de valores de *Wall Street* em Nova York e a consequente criação da Agência Reguladora americana *Security Exchange Commission* (SEC), que passou a detectar na década de 60 a necessidade da gestão dos riscos relacionados ao mercado de capitais, nomeando profissionais para promover o cumprimento das regras voltadas para a proteção dos investidores.

A adoção de sistemas de *compliance*, para Barreto (2019), é uma prática oriunda do marco regulatório anglo-saxão e particularmente norte-americano. A partir da década de 1970, casos emblemáticos de corrupção, como o escândalo de *Watergate* nos Estados Unidos, revelaram que a corrupção era uma prática política e econômica bastante difundida e que prejudicava o “suposto” eficiente funcionamento dos mercados, resultando em um comprometimento da legitimidade dos governos e da reputação das empresas norte-americanas no exterior (BARRETO, 2019).

Desse período em diante, argumenta Araújo (2017), foram criados diversos órgãos responsáveis pela formulação e recomendação de políticas, tais como: Comitê de Supervisão Bancária da Basileia; International Organization of Securities Commissions (IOSCO), Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (Gafi/FATF).

Essas organizações tinham o papel de elaborar a política de *compliance* de acordo com o tipo de mercado onde atuavam e a regulação a que estavam sujeitas, observando a maturidade dos seus respectivos sistemas de governança corporativos (ARAÚJO, 2017). Assim, em resposta aos desafios e demandas do mercado, surgiram normas que servem como parâmetros internacionais de *compliance* no mundo e que serão abordadas a seguir.

3.1.1 *Foreign Corrupt Practices Act* – FCPA

O congresso norte-americano aprovou em 1977 o *Foreign Corrupt Practices Act* – FCPA. Segundo Coelho e Heringer (2017), surgiu como consequência do movimento anticorrupção decorrente da repercussão do escândalo *Watergate*, projetada para combater a

corrupção e desestimular o envolvimento de empresas e corporações norte-americanas em esquemas de corrupção estrangeiros.

De acordo com Barreto (2019), a lei proibiu empresas norte-americanas de realizar pagamentos indevidos a funcionários públicos estrangeiros, sendo, dessa forma, a primeira lei que marca o enfrentamento à corrupção transnacional, desencadeando posteriormente a criação de outras medidas legais para o combate à corrupção de natureza global.

Nesse sentido, o *FCPA* inovou em dois aspectos: o primeiro em relação à preocupação de estabelecer sanções para o corruptor e o segundo sobre a extensão da sua aplicação extraterritorial, abrangendo empresas nacionais americanas e estrangeiras que estivessem listadas na bolsa de valores ou que realizassem negócios no mercado de balcão dos EUA, sendo sua aplicabilidade na prática internacional (BARRETO, 2019).

De acordo com Almeida (2019), a criação do *FCPA* inaugurou a fase em que se oportunizou às empresas participantes de esquemas de corrupção a se denunciarem, para usufruir da anistia ofertada pelo governo americano, desde que se comprometessem a adotar procedimentos internos de *compliance* anticorrupção.

A legislação foi revista em 1988, para a inclusão de duas possibilidades de defesa: a defesa da legislação local e a defesa de boa-fé. Segundo Marinela, Paiva e Ramalho (2015), neste período o congresso norte-americano buscou negociar com a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) um tratado internacional para proibir pagamentos de propinas por meio de transações internacionais pelos países-membros, considerando que se tratava de uma importante organização que congregava as principais nações exportadoras e de investimentos.

Após diversas negociações e esforços para harmonizar diferentes sistemas jurídicos dos países parceiros, a Convenção sobre Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais foi assinada em 1997. Assim possibilitou não somente o combate ao crime de corrupção, mas também a responsabilização civil, administrativa e penal de pessoas jurídicas pelos atos de corrupção.

Para Almeida (2019), o trabalho com a OCDE foi essencial pela relevância da organização que ostentava no cenário internacional e razão da criação do *Working Group on Bribery* (WGB), o “Grupo de Trabalho sobre Suborno” que tinha como objetivo integrar diferentes sistemas jurídicos pelo uso do *Soft Power*. De acordo com Martinelli (2016), o *Soft Power* é uma ferramenta de poder que não está restrita apenas aos Estados, mas, para além

disso, a qualquer tipo ator, seja estatal ou não estatal, podendo exercê-lo devido a sua característica direta, transnacional e não imediata.

Para Nye (2002), o Soft Power constitui uma articulação sedutora de poder. Ao invés de obrigar a fazerem o que não querem, ele coopta para que as pessoas queiram ser iguais. Conforme o teórico clássico das relações internacionais, “O Soft Power tem a sua principal característica de acordo com conceitos ideais e culturais mais próximos com o que prevalece como uma norma global” (NYE, 2002, p. 123).

Em 1991, a *United States Sentencing Commission* (USSC)⁹ promulgou o *Federal Sentencing Guidelines for Organizations* (FSGO). As diretrizes estabeleceram os elementos do programa de *compliance* para que fossem razoavelmente eficazes e efetivos em prevenir, detectar condutas criminosas e criar orientações para os juízes norte-americanos no momento de aplicação das penas (XAVIER, 2015).

A USSC trouxe uma listagem de sete passos (“*seven step standarts*”) para um programa de *compliance* efetivo, quais sejam:

1. implementação de um código de conduta, políticas e procedimentos;
2. especificação das responsabilidades;
3. não delegação de poderes a indivíduos que têm propensão a se envolverem em atividades criminosas;
4. comunicação e treinamento;
5. monitoramento, auditoria, incluindo canal para denúncias;
6. atitude adequada e consistente processo disciplinar;
7. Reemediação e ações corretivas, incluindo revisão periódica do programa de *compliance* (XAVIER, 2015, p. 53-54).

Apesar das particularidades de cada organização, hoje alguns elementos como a implementação do código de conduta, comunicação e treinamento, monitoramento, auditorias, canais de denúncias, remediação e ações corretivas ainda são considerados elementos mínimos fundamentais que devem compor os programas de integridade. Essas diretrizes buscaram incorporar incentivos para que as empresas aderissem ao *Sentencing Guidelines*. A proposta foi reduzir as penalidades às empresas caso seus funcionários praticassem atos de corrupção no âmbito comum e em nome da empresa.

⁹ Agência independente bipartidária localizada no ramo judicial do governo americano, criada pelo Congresso em 1984 para reduzir as disparidades, promover a transparência e a proporcionalidade nas sentenças penais (USSC, 2021).

Em 2002, foi sancionada a Sarbanes-Oxley Act, conhecida como SOX ou Sarbox. A legislação americana tinha a finalidade de “regulamentar de forma rigorosa a vida corporativa, destacando as regras de conformidade (*compliance*), prestação responsável de contas (*accountability*) e transparência (*disclosure*)” (MANZI, 2008, p. 69). Com o decorrer do tempo, a SOX passou a ter visibilidade internacional destacando a importância desse tipo de conduta corporativa para governança e cultura ética, sendo incorporada nas negociações como gestão de riscos.

Souza e Vicente (2010) citam o exemplo das empresas brasileiras que emitem *American Depositary Receipts* (ADRs) na bolsa de valores dos EUA, que estão submetidas às exigências da SOX, como: o fortalecimento dos controles internos; criação de comitês de auditorias; o estabelecimento de códigos de condutas, entre outros. Esse fato corrobora com o argumento de que os elementos da política de *compliance* no Brasil seguem o mesmo caminho de outros países, surgindo inicialmente na iniciativa privada.

Segundo Coelho e Heringer (2017), é importante salientar que não se pode assumir uma atitude ingênua de que os esforços norte-americanos foram apenas em razão da salvação do espírito ético, acreditando que não existam outros propósitos no quadro dos interesses globais dos EUA.

Uma diretriz política sempre busca conservar, aumentar ou demonstrar o poder, de modo que esses três padrões típicos de política, correspondem a três políticas internacionais típicas: 1) uma nação cuja política externa tende mais a conservar o poder do que a modificar a distribuição do mesmo em seu favor, persegue a política do *status quo*; 2) uma nação cuja política exterior se destina a fazê-la adquirir mais poder do que já tem, mediante uma mudança nas relações de poder existentes entre duas ou mais nações em seu favor, obedece a política do imperialismo; e 3) uma nação cuja política externa visa demonstrar o poder que tem, com o propósito de mantê-lo ou aumentá-lo, professa a política de prestígio (MORGENTHAU, 2003, p. 88).

Dessa forma, no cenário internacional têm-se a principal nação do mundo pós-guerra fria comandando empresas em uma direção capitalista, na construção de um modelo ambiente de negócios para o mundo, visando à manutenção do *status quo* e evitar a perda de prestígio em relação a sua posição de poder, levando em consideração a importância que a China passou a ganhar nos últimos anos. Nesse entendimento, é importante destacar a pressão

internacional exercida pelos EUA sobre outras grandes organizações internacionais intensificada na década de 1990.

Nesse sentido, de acordo com Oliveira (2017), o FCPA representou um marco inquestionável para a edição de outras importantes convenções internacionais no combate à corrupção, a exemplo da Convenção Interamericana contra a Corrupção em 1996, editada pela Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção em 2003, editada pela Organização das Nações Unidas (ONU).

3.1.2 Boas práticas em controles internos, ética e *compliance*

A OCDE publicou em 2009 a Recomendação para Combate ao Suborno de Funcionários Públicos Estrangeiros (*Recommendation for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials*), documento que continha, segundo Xavier (2015), as chamadas Boas Práticas em Controles Internos, Ética e *Compliance* (*Good Practices on Internal Controls, Ethics and Compliance*).

As práticas eram direcionadas às empresas privadas, a fim de orientar e garantir a eficácia dos controles internos, da ética, dos programas de *compliance* ou das medidas para prevenir e detectar subornos de funcionários públicos estrangeiros nas transações internacionais, organizações empresariais e profissionais. As empresas deveriam considerar algumas “boas práticas” estabelecidas, tais como:

1. explícito e visível apoio do compromisso da alta administração da empresa com os controles internos, programas de ética e *compliance*;
2. política corporativa claramente articulada e visível, proibitiva de subornos estrangeiros;
3. cumprimento da proibição e dos controles internos relacionados, programas de ética e *compliance*, sendo dever dos indivíduos em todos os níveis da empresa;
4. supervisão de programas ou medidas de ética e *compliance* em relação a suborno estrangeiro, incluindo a autoridade para relatar assuntos diretamente a órgãos de monitoramento independentes;
5. programas de ética e *compliance* aplicável à todos os diretores, executivos e funcionários e à todas as entidades sobre as quais a empresa tem controle efetivo;

6. programas de ética e *compliance* destinados à prevenir e detectar o suborno estrangeiro, aplicável onde for necessário e sujeito às disposições contratuais à terceiros como agentes e outros intermediários;
7. sistema de procedimentos financeiros e contábil, incluindo um sistema de controles internos, razoavelmente projetado para garantir a manutenção de livros, registros e contas precisas;
8. medidas destinadas a garantir a comunicação periódica e treinamento para todos os níveis da empresa, no programa de ética e *compliance*;
9. medidas apropriadas para encorajar o fornecimento de suporte positivo para a observância do programa de ética e *compliance* em todos os níveis da empresa;
10. procedimentos disciplinares adequados para tratar, entre outras coisas, de violações, de leis contra o suborno estrangeiro e o programa de ética e *compliance* em todos os níveis da empresa;
11. medidas eficazes para: i) fornecer orientação e aconselhamento para diretores, executivos, funcionários, em situações urgentes e difíceis; ii) relatórios internos, que dispõem sobre violações dos programas de ética e *compliance*; iii) tomar as medidas adequadas em resposta a tais relatórios;
12. revisões periódicas dos programas ou medidas de ética e *compliance*, destinadas a avaliar e melhorar sua eficácia, levando em consideração os desenvolvimentos relevantes no campo e a evolução dos padrões internacionais (OECD, 2010, p. 2-4).

3.1.3 A resposta aos americanos: *uk bribery act*

Em resposta ao cenário internacional, principalmente aos norte-americanos, o Reino Unido aprovou em 2010, na Inglaterra, o *The Bribery Act*. Segundo Goedert (2016), pode ser considerada uma das legislações mais severas no que se refere ao combate à corrupção no território.

A norma abarca, segundo Nieto Martín (2013), todas as empresas que realizam negócios no Reino Unido e estabelece seis princípios que orientam as organizações para o combate de crimes ou atos de corrupção e procedimentos de combate ao suborno: procedimentos proporcionais ao risco; comprometimento do alto escalão; avaliação de risco; *due diligence*; comunicação e treinamento; monitoramento e avaliação.

A legislação trouxe, ainda, a possibilidade da aplicação extraterritorial da lei, ou seja, a condenação de empresas situadas fora do seu território nacional pelas infrações estabelecidas no dispositivo legal, o que facilita muito a aplicação da decisão, pois não seria necessário, nesse caso, recorrer à questão da cooperação, que seria quando a aplicação da norma depende da jurisdição do país no qual a corporação pertence.

Costa (2019) salienta a importância da demonstração de que as empresas devam ter um programa de prevenção adequado, significando que estas devem possuir medidas adequadas para não serem penalizadas. Nesse caso, cabe destacar que nessa legislação as sanções estabelecidas para as empresas não estão vinculadas às sanções estabelecidas aos empregados que atuam em seu nome, evitando assim uma punição injusta, caso seja comprovado que tenham sido cumpridos os procedimentos adequados.

Segundo Maeda (2013), esse ponto em específico do dispositivo caracteriza-se como um incentivo para a implementação e aprimoramento dos programas de *compliance*, um mecanismo de defesa capaz de evitar a responsabilização da empresa por violações cometidas por seus funcionários.

3.1.4 O Guia *FCPA*: estruturas dos programas de *compliance*

Em 2012, o Guia *FCPA* (*FCPA Guidance*) foi publicado pela *US Department of Justice* (DJO) e pela *US Securities and Exchange Commission* (SEC), com o objetivo de fornecer as primeiras informações para as empresas que iniciariam as suas operações no exterior e para as multinacionais que possuíam filiais em todo o mundo. O guia estabeleceu cerca de 10 características para tornar os programas de *compliance* efetivos. São elas:

1. compromisso da gerência sênior e política claramente articulada contra a corrupção;
2. código de conduta e políticas de *compliance* e procedimentos;
3. supervisão, autonomia e recursos;
4. avaliação de risco;
5. treinamento contínuo;
6. incentivo e medidas disciplinares;
7. *due diligence* de terceiros e pagamentos;
8. denúncia confidencial e investigação interna;
9. melhoria contínua: exames periódicos e avaliação;

10. fusões e aquisições: *due diligence* de pré-aquisição e da integração de pós-aquisição (XAVIER, 2015, p. 54-55).

As características estabelecidas pelo guia também refletiram na estrutura dos programas de integridade públicos que existem hoje. Cabe destacar dois elementos que são considerados eixos centrais: o primeiro é o comprometimento da gerência sênior, traduzido como o comprometimento e apoio da alta administração, considerado, segundo Sangoi (2018), o coração do programa de integridade; e o segundo é a avaliação de riscos, entendida como a análise de riscos, considerada, de acordo com Miranda *et al.* (2020), um dos pilares da gestão junto à integridade.

A proposta foi que o guia servisse para orientar empresas americanas na implementação dos seus programas de *compliance*. Porém, diante das reações/pressões internacionais para o combate à corrupção, essas dimensões ganharam tanta proporção que passaram a servir como parâmetro para embasar a edição de guias próprios de implementação de programa de *compliance* em outros diversos países no mundo, inclusive no Brasil (XAVIER, 2015).

3.1.5 Prevenção de suborno em negociações

Em 2013 foram publicados pela Transparency International (TI) os Princípios para Prevenção de Suborno em Negociações (*Business Principles for Countering Bribery*). De acordo com Speck (2000), a TI é considerada uma das principais Organizações Não Governamentais (ONG), um movimento destinado à luta do combate à corrupção global.

Segundo o site da organização, a TI possui sede em Berlim e visa a trabalhar com a conscientização dos efeitos negativos da corrupção através da promoção da transparência, responsabilidade e integridade em todos os níveis e setores da sociedade. Além disso, busca celebrar parcerias com governos, empresas e sociedade civil (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2021).

Para Kimeu (2014), seu principal objetivo consiste em desenvolver e implementar medidas efetivas no combate à corrupção que possam ser disseminadas no mundo inteiro. Além disso, a organização contribui com a produção de dados atualizados acerca da corrupção, por meio de iniciativas como: o Índice de Percepção de Corrupção anual (IPC);

Barômetro Global da Corrupção; Índice de Pagadores de Suborno; Estudos Nacionais de Integridade, entre outros (KIMEU, 2014).

Nesse contexto, os princípios citados acima propõem recomendações para a formação de programas de combate a subornos. Segundo Xavier (2015), essa política proibitiva de subornos deveria conter procedimentos detalhados relacionados a códigos de condutas, gestão de riscos, comunicação interna e externa, formação e orientação dos controles internos, monitoramentos, garantias, supervisão, entre outros, ou seja, dimensões já empregadas na política de *compliance*.

3.1.6 OCDE: recomendações sobre integridade pública

A OCDE publicou em 2017 as Recomendações do Conselho sobre Integridade Pública (*Recommendation of Council on Public Integrity*), estabelecendo pela primeira vez recomendações e diretrizes para os programas de *compliance* dentro das infraestruturas do setor público. O documento foi um reflexo do trabalho desenvolvido pela ONU na Agenda 2030, elaborada em 2015, onde foram estabelecidos diversos objetivos para o desenvolvimento sustentável da população global (OCDE, 2017).

No dizer de Nieto (2017), a Agenda 2030 formalizou um plano de ação a favor do desenvolvimento internacional posterior a 2015 ao buscar promover um debate sobre o futuro dos programas de desenvolvimento mundiais. Integrando 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), dentre eles o combate à corrupção, cabe destacar o “ODS 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas a todos os níveis” (MARQUES, 2019, p. 8).

Para a construção de instituições mais eficazes de *accountability*, se faz necessário o incremento do seu arcabouço institucional (FILGUEIRAS, 2015). Segundo Aranha (2015), a capacidade da democracia de manter a corrupção sob controle depende da promoção de uma rede de mecanismos governamentais e não governamentais de *accountability* que permitem prevenir e combater a corrupção.

Nesse contexto, organizações internacionais reconhecem a Integridade Pública não apenas como um princípio pilar das estruturas políticas, econômicas e sociais, mas como uma resposta estratégica para a corrupção, sendo, portanto, considerada fundamental para a

prosperidade dos indivíduos e da sociedade como um todo (OCDE, 2017). Assim, dentre as recomendações da OCDE (2017) para a criação de um sistema de Integridade Pública coerente e abrangente estão:

1. a demonstração do compromisso nos mais altos níveis políticos e administrativos do setor público;
2. o esclarecimento de responsabilidades institucionais em todo o setor público para fortalecer a eficácia do sistema;
3. desenvolvimento de uma abordagem estratégica do setor público que se baseie em evidências e que vise a atenuar os riscos de Integridade Pública;
4. a definição de altos padrões de condutas para os funcionários públicos;
5. a promoção de uma cultura de integridade pública a toda a sociedade, em parceria com o setor privado, com a sociedade civil e com os indivíduos;
6. investimentos em lideranças de integridade para demonstrar o compromisso da organização do setor público com a Integridade;
7. a promoção de um setor público profissional baseado em mérito e dedicado aos valores do serviço público e à boa governança;
8. o fornecimento de informações suficientes, treinamentos e conselhos em tempo hábil para que os funcionários públicos possam aplicar os padrões de Integridade Pública no local de trabalho;
9. fomento ao apoio de uma cultura organizacional aberta no setor público que responda às preocupações de Integridade;
10. a aplicação de um quadro de gestão de riscos e controle interno para proteção da Integridade nas organizações do setor público;
11. a busca pela certificação de que os mecanismos de cumprimento possam proporcionar respostas que sejam adequadas a todas as violações que sejam suspeitas aos padrões de Integridade Pública pelos funcionários públicos e a todos os outros envolvidos no ato de violação;
12. incrementos de reforços no papel das fiscalizações e dos controles externos no sistema de Integridade Pública;
13. o incentivo, a transparência e o envolvimento das partes interessadas em todas as etapas do processo político e do ciclo político para promover a prestação de contas e o interesse público (OCDE, 2017).

A corrupção sempre existiu e existirá, entretanto o seu excesso é bastante prejudicial para os negócios. Segundo Speck (2000), os agentes econômicos do mercado global, seu efeito político ou negativo representa um risco relevante de investimento. Nesse contexto, os impactos sobre o crescimento econômico e sobre o desenvolvimento social despertaram a atenção das autoridades do país mais capitalista do mundo, da OCDE e outras instituições internacionais a seguirem um padrão de combate à corrupção.

Cabe destacar que a OCDE, nas recomendações para implementação da política de integridade no âmbito do setor público, seguiu o padrão das legislações de *compliance* anteriores no que diz respeito aos elementos essenciais que devem compor o programa de integridade. O Quadro 4 abaixo apresenta um resumo dos parâmetros internacionais de *compliance* expostos nesta seção.

Quadro 4 – Parâmetros internacionais de *compliance*

Ano	Parâmetro	Órgão	Descrição
1977	Foreign Corrupt Practices Act – FCPA	Congresso Norte Americano	Empresas norte-americanas ficariam proibidas de praticar atos de suborno de funcionários públicos estrangeiros.
1991	Federal Sentencing Guidelines for Organizations (FSGO)	United States Sentencing Commission (USSC)	Estabelece os elementos que deveriam ser implementados, para que o programa de <i>Compliance</i> fosse razoavelmente eficaz e efetivo em prevenir e detectar condutas criminosas e criar diretrizes para os juízes norte-americanos na aplicação das penas.
2002	Sarbanes-Oxley Act (SOX ou Sarbox)	Congresso Norte Americano	Finalidade de “regulamentar de forma rigorosa a vida corporativa, destacando as regras de conformidade (<i>compliance</i>), prestação responsável de contas e transparência.
2009	Recommendation for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials e Good Practices on Internal Controls, Ethics and Compliance	OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico)	Continha as Boas Práticas em Controles Internos, Ética e <i>Compliance</i> . Direcionadas para as empresas a fim de orientar e garantir a eficácia dos controles internos, da ética, dos programas de <i>compliance</i> ou das medidas para prevenir e detectar subornos de funcionários públicos estrangeiros nas transações internacionais, organizações empresariais e profissionais.
2012	FCPA Guidance	US Department of Justice (DOJ) e US Securities and Exchange Commission (SEC)	Com o objetivo de fornecer as primeiras informações para as empresas que iniciariam as suas operações no exterior e para as multinacionais que possuíam filiais em todo o mundo.

2010	UK Bribery Act	Parlamento do Reino Unido	A norma abarca todas as empresas que realizam negócios no Reino Unido e estabelece seis princípios que orientam as organizações para o combate de crimes ou atos de corrupção e procedimentos de combate ao suborno: Procedimentos proporcionais ao risco; Comprometimento do alto escalão; Avaliação de risco; <i>Due diligence</i> ; Comunicação e Treinamento; Monitoramento e Avaliação.
2013	Business Principles for Countering Bribery	Transparency International	Propõem recomendações para a formação de programas de combate a subornos.
2017	Recommendation of Council on Public Integrity	OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico)	Propõem como resposta estratégica e sustentável para a corrupção a chamada Integridade Pública, estabelecendo pela primeira vez recomendações e diretrizes para os programas de <i>compliance</i> dentro das infraestruturas do setor público.

Fonte: Elaborado pela autora.

Em linhas gerais, nota-se a partir do quadro 04 que os parâmetros internacionais da política de *compliance* possuem uma forte influência americana. Apesar de destacar a participação de Organizações Internacionais, a exemplo da OCDE, e de ONG's de combate à corrupção como a Transparência Internacional, os normativos seguem padrões de estrutura estabelecidos inicialmente pelo *FCPA* e pelos Guias e Boas Práticas de *Compliance* publicados pelo governo americano.

Além disso, a norma elaborada pelo Reino Unido também teve como um ponto de partida a refutar a criação do *FCPA* no âmbito internacional, como uma resposta europeia frente ao protagonismo da atuação norte-americana para o combate à corrupção. A partir dessa exposição, na seção seguinte será discutida a introdução da política de *compliance* no Brasil, impulsionada pela criação da Lei Anticorrupção, sua trajetória de transição do setor privado para o setor público e formalização da CGU como instituição responsável para estruturar, executar e monitorar as medidas e ações de integridade no âmbito do setor público.

3.2 Política de *compliance* brasileira: transição do setor privado x setor público

A política de *compliance* surge no Brasil, primeiramente, no âmbito do setor privado. Segundo Prado (2018), diante do cenário desencadeado pelos esforços das organizações internacionais na busca do combate à corrupção, que apresentou reflexos imensuráveis e transacionais, algumas empresas brasileiras passaram a utilizar as recomendações e diretrizes

adotadas mundialmente. Isto se deve ao fato de que essas empresas precisavam se adequar às normas internacionais para fazer negócios internacionais.

A política ganhou força a partir da promulgação da Lei nº 12.843/13 durante o governo da ex-presidente Dilma Rousseff, popularmente conhecida como Lei Anticorrupção. A LAC, de acordo com Prado (2018), internalizou no ordenamento jurídico brasileiro uma série de mecanismos de responsabilização das pessoas jurídicas privadas pela prática de atos ilícitos contrários à administração pública.

Nesse sentido, no que se refere ao combate à corrupção, o legislador inovou no enfoque repressivo ao imputar a responsabilização objetiva às pessoas jurídicas, independentemente da responsabilidade subjetiva atribuída à pessoa física autora do ato ilícito. Já no enfoque preventivo, faz a previsão expressa de procedimentos de integridade, determinando que a organização deve demonstrar não apenas a existência dos programas de integridade, mas também a prática concreta desses programas (PRADO, 2018).

Porém, apesar de a aprovação da LAC ter ocorrido em 2013, a política de integridade foi inserida no âmbito da Administração Pública Federal somente em maio de 2016, por meio da Instrução Normativa conjunta nº 01, entre a Controladoria Geral da União e o Ministério do Planejamento e Orçamento (PRADO, 2018). É importante frisar que, desde 2015, o órgão de controle estabelecia direcionamentos gerais para os gestores públicos acerca de questões que deveriam ser discutidas e implementadas para mitigar e combater a ocorrência da corrupção e desvios éticos no âmbito público, com base na legislação e diretrizes de *compliance* disseminadas internacionalmente.

Nesse contexto, o pontapé inicial para a institucionalização da política de integridade no âmbito do setor público ocorre em abril de 2016 através da criação do Programa de Fomento da Integridade Pública (PROFIP) pela CGU, estabelecendo que o desenho inicial está sendo implementado hoje no governo federal, justamente em um período de enfraquecimento da instituição, diante da perda de orçamento ainda durante o governo Dilma, em que os repasses foram limitados diante do estabelecimento de medidas restritivas pelo governo para a redução de gastos (DWECK; TEXEIRA, 2017).

E, além disso, considerando a mudança no posicionamento institucional realizada logo depois durante o governo Temer, ao ser extinta e suas competências atribuídas ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, com status de ministério, o órgão passou a ser vinculado à presidência da república e subordinado à nomeação política (MARTINS, 2018).

Nesse período, foi publicado o Decreto nº 9.203/17, que trata da política de governança da administração pública direta, autárquica e fundacional. O referido decreto possui papel central no processo de introdução da política no âmbito do setor público brasileiro, tendo em vista que marca a formalização da obrigatoriedade de órgãos e entidades da administração pública instituírem programas de integridade públicos (BRASIL, 2017). Ademais, delega ainda à CGU a competência para articular, fiscalizar e auxiliar na elaboração do desenho de implementação dos programas de integridade, através de procedimentos necessários para estruturar, executar e monitorar as ações e medidas de integridade, instituídas no âmbito dos órgãos e entidades públicos.

Para Weber (1999, p. 212), a burocracia procura se expandir para sobreviver, nos domínios público e privado, e, assim, conforme esse pensador, “a razão decisiva do avanço da organização burocrática sempre foi sua superioridade puramente técnica sobre qualquer outra forma”. Desse modo, ao demonstrar o conhecimento técnico na área, antes da formalização da política realizada pelo decreto, a CGU consegue assumir de fato o papel de instituição responsável pela estruturação dos programas de integridade, ganhando mais poder e expandindo as suas atividades.

Quadro 5 – Comparativo entre legislações anticorrupção

Atividades	FCAP	UK Bribery Act	Lei Anticorrupção (LAC)
Incide sobre funcionários públicos nacionais	Não	Sim	Sim
Incide sobre funcionários públicos estrangeiros	Sim	Sim	Sim
Responsabilidade Objetiva	Não	Sim (falha)	Sim
Sanções	Multa civil para pessoas físicas e jurídicas envolvidas, além da suspensão ou proibição de firmar contratos com o governo americano.	Multas de valores ilimitados para pessoas físicas e jurídicas e até 10 anos de prisão para pessoas físicas.	Multa no valor de 0,1% a 20% do faturamento bruto e, na impossibilidade de aplicação do faturamento bruto da pessoa jurídica, a multa será de R\$ 6.000,00 a R\$ 60.000.000,00, além da obrigação de reparação integral do dano causado e perdimento dos bens, direitos ou valores que representam a vantagem obtida pela infração.

Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados de Goedert (2016).

O Quadro 5 explana brevemente um comparativo entre legislações anticorrupção, de forma que é possível observar a evolução da legislação americana utilizada como parâmetro em meados do final da década de 1970 para a legislação adotada no Brasil nos últimos anos. A LAC propõe uma maior incidência, abrangendo território nacional e estrangeiro, sistemas de responsabilização mais aperfeiçoados e um rol de sanções mais extenso, com o intuito de prevenir, combater, responsabilizar, punir e reparar o dano causado de forma mais efetiva, tampando lacunas estabelecidas nas legislações anteriores.

Entretanto, aqui cabe ressaltar o apontamento de Tao (2019) em relação à criação de leis e a implementação de políticas públicas para o enfrentamento à corrupção no Brasil, baseadas em uma estratégia de importação de estruturas homólogas às internacionais, que ele chama de catecismo do *Rule of Law*, de modo que o autor faz uma crítica à forte influência dos EUA e de organizações multilaterais na construção de estruturas de combate à corrupção, correndo o risco de negligenciar características e especificidades próprias do caso brasileiro.

E os argumentos de Odilla (2017) ao afirmar que, apesar do esforço visível para melhorar a transparência e o controle no Brasil com a criação de novas leis, procedimentos e regras, isso não significa maior responsabilização e menos corrupção em um curto espaço de tempo, tendo em vista que o aparato anticorrupção está mais voltado para a punição dos “peixes pequenos” do que para os políticos do alto escalão, apoiando o senso comum de que o “tamanho do peixe” importa na luta contra a corrupção

Dito isso, na próxima seção será discutido o programa de integridade público com base no padrão estabelecido pela CGU, bem como será abordado com maiores detalhes os eixos centrais do programa de integridade com base nos incisos I a IV do art. 19, do Decreto nº 9.203/17, seu processo de institucionalização, e um breve apontamento sobre o falso *compliance*.

3.3 Programa de integridade: padrão de integridade da Controladoria Geral da União (CGU)

O termo integridade, segundo conceituação encontrada no dicionário, significa estado ou característica daquilo que está inteiro, intacto, ileso, que não sofreu qualquer diminuição (INTEGRIDADE, 2020). As práticas nacionais para a promoção da integridade, conforme a

OCDE (2017), podem variar entre os países, dependendo dos diferentes contextos jurídicos, institucionais e culturais.

Para Miranda *et al.* (2020), a integridade faz parte de uma tríade de iniciativas junto com a governança e a gestão de riscos para gerar valor às agências públicas e corporativas, atuando de forma coordenada para o alcance dos objetivos e para a promoção do comportamento íntegro. Nesse sentido, o processo de geração de valor público ocorre mediante a colaboração entre agentes públicos e privados na produção de serviços, políticas e bens públicos que visem ao melhor desempenho do governo. Nesse caso, práticas de governança corporativa como a integridade são cada vez mais relevantes no setor público (BARRETO; VIEIRA, 2021).

Já Pascoal e Oliveira (2019) apontam que integridade constitui um princípio da governança pública, fazendo parte do rol estabelecido no Decreto nº 9.203/17. De acordo com Kissler e Heidemann (2006), a governança pública se refere às políticas de desenvolvimento que se orientam por determinados pressupostos de elementos estruturais como gestão, transparência, legalidade no setor público, entre outros, necessários ao desenvolvimento de todas as sociedades.

Nesta dissertação, será adotado o conceito de governança pública definido pela OCDE, assim, a governança pública diz respeito aos arranjos formais e informais que determinam como são tomadas as decisões públicas e como são implementadas ações públicas, com o intuito de manter os valores constitucionais em face de variedade de problemas, atores e contextos (OLIVEIRA E PISA, 2015, p. 1269).

Desse modo, nesse contexto, a Integridade Pública “refere-se ao alinhamento consistente e à adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público” (OCDE, 2017, p.7). A adoção da gestão de integridade através de um programa específico dá visibilidade à importância do tema e às medidas propostas para promovê-la, permitindo que os tomadores de decisão na esfera das organizações se apoiem em uma equipe e políticas especializadas no âmbito preventivo (CGU, 2017).

Desse modo, segundo Matos (2019), o programa de integridade consiste em um sistema formado por um conjunto de normas, políticas, processos, procedimentos e indivíduos que atuam dentro de uma organização interagindo entre si e com elementos externos. Isso ocorre para prevenir e mitigar os riscos da ocorrência de condutas irregulares, práticas de

corrupção, fraudes e desvios éticos de conduta, oferecendo mecanismos para que a instituição possa detectar e remediar os danos decorrentes dos atos ilícitos (MATOS, 2019).

A Portaria nº 57/2019 da CGU ainda deixa clara a finalidade do programa de integridade. Como uma medida anticorrupção, “considera-se programa de integridade: conjunto estruturado de medidas institucionais voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de práticas de corrupção, fraudes irregularidades e desvios éticos de conduta” (BRASIL, 2019b).

É importante salientar que o enfoque predominante do programa de integridade é de caráter preventivo, porém, caso haja algum desvio ou quebra de integridade, o programa deve atuar utilizando os instrumentos de maneira conjunta para identificar, responsabilizar e corrigir a falha da forma mais célere e eficaz (MATOS, 2019). Assim a proposta foi uma estrutura de incentivos organizacionais que busca guiar e orientar o comportamento dos agentes públicos para alinhá-los ao interesse público, antes da possível ocorrência da prática de atos ilícitos.

Entretanto instituir programa de integridade não significa lidar com temas desconhecidos, pois seus instrumentos incluem diretrizes e procedimentos já adotados em atividades, programas e políticas adaptadas à estrutura institucional de órgãos e entidades da administração pública, reflexos do contínuo aperfeiçoamento do arcabouço institucional desde a constituição de 1988 (FILGUEIRAS, 2015; MENEZES, 2015a).

Rico (2014) cita, por exemplo, as atividades de controle interno da CGU reestruturadas desde a década de 1990. Essas serviram como fonte para a descoberta de irregularidades, possibilitando a instauração de processos disciplinares sancionadores no aprimoramento da prevenção por meio da capacitação dos agentes públicos e de cidadãos e na elaboração e implementação de leis, mecanismos de transparência e combate à corrupção.

No entanto, na prática, os controles internos ainda são falhos, como destaca Olivieri (2016), pois, apesar do discurso da promoção do desempenho gerencial e da orientação preventiva, ainda se dedicam predominantemente à realização do controle de legalidade, ou seja, os controles contribuem para atravancar a gestão. Por mais que se expandam e se aperfeiçoem, como têm ocorrido nas últimas décadas, possuem, na prática, baixa efetividade (OLIVIERI, 2016, p. 40).

A solução apontada na análise da autora são controles internos integrados à gestão, ou seja, atividades que permitam o monitoramento de operações, identificação de irregularidades

e fraudes antes da atuação dos órgãos de controle externo e a alteração da legislação para o fortalecimento do controle de cunho gerencial, que é aquele que visa à melhoria da gestão (OLIVIERI, 2016).

Nessa lógica, é o que propõe a política de integridade através da implementação dos programas de integridade no âmbito dos órgãos e entidades públicos. Segundo Serpa (2016), ao programa devem ser incorporadas características consideradas essenciais para a sua eficiência. Após a formalização da política em 2017, a CGU publicou orientações específicas compondo um padrão, norteando os principais eixos de integridade, a fim de adequar e dar suporte à implementação dos programas de integridade nos órgãos e entidades da administração pública, que serão abordados a seguir.

3.3.1 Eixos centrais do programa de integridade público

É importante destacar que os eixos contemplados nos incisos I a IV do art.19 do Decreto nº 9.203/17 seguem a mesma linha da legislação de *compliance* internacional e as recomendações da OCDE, publicadas no mesmo ano, propondo como resposta estratégica para a corrupção a Integridade Pública, citadas anteriormente.

O primeiro eixo central aborda o comprometimento e apoio da alta administração, para Sangoi (2018), o coração do programa de integridade. O alto escalão da organização é responsável por dar o exemplo do padrão de conduta que esperam de seus gestores e colaboradores (MAEDA, 2013), ou seja, o suporte dado pelos líderes que naturalmente ocupam uma posição de destaque (Ministro, Secretário-Executivo, Diretores e ocupantes de cargos equivalentes), de modo que os funcionários tendem a reproduzir seus atos e comportamentos seja por admiração, lealdade, respeito entre outros.

No setor privado, este eixo é conhecido, segundo Greco Filho e Rassi (2015), como “*Tone From The Top*” ou “*Tone At The Top*”. A expressão pode ser traduzida como “o exemplo que vem de cima”. Dessa maneira, o líder da organização ou entidade necessita efetivamente apoiar, engajar e promover o desenvolvimento do programa de integridade em atividades práticas, além da responsabilidade de disseminar a sua mensagem.

Porém, como aponta Silva e Monteiro (2019), o exemplo que vem do topo não significa apenas dizer que vai apoiar. Tem que ser algo embutido na prática do cotidiano de

todas as pessoas da organização. Devem ser presentes, na essência, principalmente na das lideranças, aqueles responsáveis pela tomada de decisões.

O segundo eixo central trata da instância responsável, definida como uma unidade, grupo, pessoa ou comitê para a gestão de ações e medidas de integridade a serem implementadas. No entanto não basta apenas existir a instância responsável; ela necessita ser dotada de autonomia, independência, imparcialidade, recursos materiais, financeiros e humanos necessários para desenvolver suas atribuições (SANGOI, 2018). Desse modo, sempre que possível, a instância responsável deve ter acesso garantido ao mais alto nível hierárquico da organização.

O terceiro eixo central constitui a análise de riscos. A gestão de riscos contempla as atividades de identificar, avaliar e gerenciar potenciais eventos que possam afetar a organização, destinados a fornecer uma segurança razoável para a realização dos objetivos propostos. No caso, os riscos caracterizam-se como vulnerabilidades que podem favorecer ou facilitar a quebra de integridade (COSTA, 2019).

Dessa forma, o gênero “risco” representa a possibilidade da ocorrência de um evento que venha a ter impacto no cumprimento dos objetivos. Já a espécie “riscos de integridade” pode ser retratada como uma vulnerabilidade institucional que pode favorecer ou facilitar a prática de corrupção, fraudes, conflitos de interesses, entre outros (CGU, 2017, p. 13).

Nesse sentido, o levantamento realizado por meio da análise de riscos se configura como um processo fundamental para obter conhecimento sobre os setores e processos mais sensíveis e fragilidades da organização, sobre as áreas mais suscetíveis à corrupção e aos riscos de integridade, tornando possível a criação de controles ou adaptação dos já existentes de maneira mais efetiva. E, por fim, o quarto e último eixo central versa sobre o monitoramento contínuo. As atividades de integridade devem ser permanentemente monitoradas e aprimoradas através de um sistema que permita o aprendizado e adaptação de processos e estruturas em face dos objetivos da organização (BARRETO; VIEIRA, 2021).

Contudo, para além da existência dos eixos de integridade, cabe destacar ainda os elementos de gestão de integridade fundamentais não apenas para promover a atualização constante da política conforme as necessidades que surgirem ao longo do tempo, mas também para identificar se as propostas estão realmente funcionando como previsto e detectar novos riscos de integridade. Esses são concentrados em estruturas, a exemplo dos padrões de ética e conduta; controles internos; canais de denúncias; treinamento e comunicação, procedimentos

disciplinares etc. A adoção e o aprimoramento dessas estruturas dentro das organizações do setor público enfocam questões institucionais como determinantes da corrupção e a importância do aumento da *accountability* como medida capaz de reduzir a sua incidência (SPINELLI, 2020).

Após essa exposição, no próximo tópico desta seção serão apresentadas as etapas do processo de institucionalização dos programas de integridade, bem como os tipos de abordagens de institucionalização da gestão de integridade e o papel do dirigente público nesse processo.

3.3.2 Processo de institucionalização dos programas de integridade

Segundo Hoekstra e Kaptein (2013), a institucionalização da gestão de integridade pode ser estudada em nível micro (pessoal), relacionado ao comportamento ético individual dos funcionários da organização e a capacidade de agir como “bons” funcionários, como, por exemplo, a aptidão para resolver dilemas éticos, evitando a ocorrência de riscos de integridade; em nível macro (nacional e internacional), ligado às atividades desenvolvidas pelas instituições de combate à corrupção, por exemplo, OCDE, ONU, Transparency International, Banco Mundial etc.; e, por fim, em nível meso (intraorganizacional), focado nas estruturas e processos de formalização projetados para apoiar iniciativas de Integridade e atores envolvidos (HOEKSTRA; KAPTEIN, 2013).

No que se refere ao nível intraorganizacional, de acordo com Viol (2019), a institucionalização do programa de integridade ocorre por meio de 3 etapas (Figura 5). A primeira etapa é a habitualização. Está ligada à criação de novos arranjos estruturais em resposta a problemas organizacionais específicos e à formalização de tais arranjos em políticas e procedimentos, como, por exemplo, o plano de integridade da organização.

A segunda etapa é a objetificação, que inclui o desenvolvimento de um determinado grau de consenso social entre os tomadores de decisão das organizações a respeito do valor da nova estrutura, como, por exemplo, o eixo central de comprometimento e apoio da alta administração (*Tone At The Top*).

Figura 5 – Etapas do programa de integridade



Fonte: Adaptada de Viol (2019).

E, por último, a terceira etapa mencionada pela autora é a sedimentação, que se apoia na continuidade histórica da estrutura e, principalmente, na sobrevivência da organização durante várias gerações, como, por exemplo, a adoção das políticas, medidas e ações estabelecidas no programa de integridade citadas na seção anterior.

As medidas e ações necessitam estar presentes em todos os níveis de decisão, algo inerente à atuação de todos os membros da organização, como apontado por Silva e Monteiro (2019), ou seja, inserido dentro da cultura organizacional da instituição. Para Steinberg (2011), o processo de transformação da cultura é gradativo e difícil, pois exige uma série de iniciativas e decisões. Assim a implementação efetiva de todas as medidas e ações são fundamentais.

Segundo Hoekstra (2016), existem 2 tipos de abordagens de incorporação de medidas e ações de integridade. A primeira é a informal implícita, indireta, menos visível e tangível à organização, voltada para aspectos que, apesar de afetarem o ambiente ético, não possuem como foco a ética, como, por exemplo, remuneração justa, sistemas de incentivos por bons comportamentos, entre outros. A segunda é a formal explícita, direta e visivelmente direcionada para a promoção do comportamento ético dentro das organizações, como, por exemplo, estruturas e sistemas que apoiem a conduta ética. Embora uma abordagem equilibrada com o uso dos dois tipos seja a recomendada, a abordagem de tipo formal é a que mais se destaca, tendo em vista a importância da visibilidade e clareza que deve ser repassada aos funcionários da organização e ao público externo (HOEKSTRA, 2016, p. 10).

Viol, Oliveira e Cruz (2019) apontam ainda, nesse contexto, o papel essencial do dirigente público à institucionalização dos programas de integridade. Para que os processos de habitualização, objetificação e sedimentação se concretizem é exigido que o dirigente público exerça suas atribuições como ocupante de um cargo de alto escalão da organização.

É importante ressaltar que a temática discutida nesta seção ainda é recente no Brasil, por isso a limitação de literatura apresentada. Isso posto, na próxima seção será realizado um breve apontamento sobre o falso *compliance*, quando a política não é efetivamente implementada, bem como salientar os pontos fortes e fracos sobre a implementação de um sistema de integridade.

3.3.3 Falso *compliance*: “*compliance* de papel” ou “para inglês ver”?

O *compliance* “*de papel*” ou “para inglês ver”, segundo Dantas (2019), é uma expressão comum utilizada por especialistas para se referir ao que seria um falso *compliance*, ou seja, quando as políticas, medidas e ações de integridade não são efetivamente implementadas e ficam apenas no papel.

Após a vigência da LAC, dos acordos de leniência do Ministério Público Federal (MPF) e da deflagração da Operação Lava Jato, diversas empresas passaram a divulgar a implementação de programas de integridade no âmbito de suas estruturas internas. Porém esse impulso não detinha real preocupação em combater fraudes à corrupção, mas sim uma ânsia de redimir sua imagem perante o público e o mercado (DANTAS, 2019).

Nesse contexto, não basta que a instituição apenas apresente políticas, medidas e ações de integridade para que essas sejam realmente efetivas, se de fato não institucionalizar os procedimentos necessários de maneira preventiva. Desse modo, fazendo uma analogia para exemplificar, seria como projetar uma casa que nunca será construída.

De acordo com Rizzo (2016) a política de integridade surge como um novo instrumento de gestão, uma nova alternativa para a melhoria do serviço público. Nesse sentido, contribui para o aperfeiçoamento do rol de medidas preventivas de combate à corrupção do arcabouço institucional brasileiro, produto de décadas de progresso legal e institucional consolidado pela redemocratização desde a constituição de 1988.

Dessa maneira cabe acentuar, diante do que foi exposto ao longo deste capítulo, como pontos fortes da implementação de um sistema de integridade: a busca pelo fomento da *accountability* horizontal; dos controles exercidos pelas instituições políticas; e da transparência. Através da institucionalização de políticas, medidas e ações de integridade que possam não apenas garantir a prevenção e o combate à corrupção, mas também que essa

política não seja somente uma fachada, algo para inglês ver, existindo apenas no papel, mas sim realmente efetiva.

Como pontos fracos, destacam-se os desafios enfrentados pela gestão de integridade, apontados por Hoekstra (2016) a partir da experiência internacional, quais sejam: 1- coerência; 2- implementação; e 3- coordenação. Em primeiro lugar, a inserção da gestão de integridade requer uma abordagem integrada, sistemática e coerente para ser eficaz. Assim, quando motivada por escândalos de corrupção, ao invés de ser desenvolvida de forma integrada e abrangente, pode se tornar uma política fragmentada e incoerente.

Em segundo lugar, o processo de implementação da política de integridade pode ser deficiente e apresentar problemas. Se não for realizado um acompanhamento direto, a organização pode não aplicar integralmente os requisitos exigidos. Enfim, em terceiro lugar, a dificuldade de estabelecer uma gestão de integridade coordenada que vise a estratégias combinadas para garantia de maior efetividade.

Nesse contexto, no próximo capítulo será abordada uma análise empírica do processo de implementação da política de integridade no âmbito da Agência Nacional de Telecomunicações, bem como apresentar como vem ocorrendo a institucionalização e a inserção da gestão de integridade no âmbito da administração pública federal para a prevenção e o combate à corrupção.

4 POLÍTICA DE INTEGRIDADE DA ANATEL (2016-2020): ANÁLISE DE DADOS

A *compliance* caracteriza-se por apresentar como função a adequação, fortalecimento e funcionamento dos sistemas de controles internos da instituição, buscando mitigar os riscos conforme a complexidade dos fenômenos envolvidos (MANZI, 2008) nos órgãos e entidades do setor público, especificamente a adoção de práticas *compliance* que tenham por objetivo prevenir e combater a corrupção. Usualmente são inseridas nos chamados programas de integridade.

O debate sobre a necessidade do desenvolvimento de sistemas de integridade em organizações governamentais tem ganhado cada vez mais relevância ao longo dos últimos anos, observando um processo que já vinha sendo desenvolvido no âmbito do setor privado e que ganhou destaque após a criação da Lei Anticorrupção (SPINELLI, 2020).

Atualmente, os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional possuem a obrigação de instituir o programa de integridade. Nessa conjuntura, o modelo de sistema de integridade que vem sendo adotado no âmbito das organizações públicas brasileiras guarda semelhanças com o que já vinha sendo utilizado pela iniciativa privada. No entanto, foram feitas adaptações e ajustes necessários decorrentes da própria natureza jurídica e peculiaridades próprias dos órgãos e entidades públicos.

Assim, a presente pesquisa propõe analisar como vem ocorrendo o processo de implementação da política pública de integridade no âmbito da administração pública federal por meio de um estudo de caso com a ANATEL, entre os anos de 2016 a 2020. Este estudo tem como finalidade observar a mudança institucional e detectar os fatores causais que contribuíram para a inserção dessa política no setor público brasileiro, especialmente como uma medida anticorrupção.

Para tanto, este capítulo pretende apresentar a trajetória da inserção da política de integridade no âmbito da administração pública federal por meio de uma linha temporal de eventos. Além disso, busca abordar o desenho institucional da Anatel, bem como verificar a sua aderência aos eixos e aos elementos que estruturam o programa de integridade e identificar os problemas e fragilidades enfrentados pela agência reguladora ao implementar a política pública.

4.1 Proposta metodológica

Este capítulo descreve o método e os mecanismos de análise escolhidos como instrumento para desenvolver os conceitos importantes ao estudo, as técnicas e os processos adequados à esta pesquisa em suas várias etapas, a viabilidade e os limites das práticas de coleta, a seleção e os dados que foram buscados e utilizados para a apreensão científica dos conteúdos.

4.1.1 Delineamento da pesquisa

Como já mencionado anteriormente, esta dissertação pretende analisar o processo de implementação da política de integridade na administração pública federal, a partir de um

estudo de caso com a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), propondo-se responder à seguinte pergunta: como vem ocorrendo o processo de implementação da política pública de integridade para prevenção e combate à corrupção no âmbito do governo federal?

E considerando a seguinte hipótese: a CGU realizou adaptações internas estratégicas para implementar o desenho da política pública de integridade no âmbito da administração pública federal, considerando o processo para ascensão do Brasil à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento (OCDE).

Nesse sentido, a pesquisa possui um enfoque descritivo tendo em vista que coloca a questão dos mecanismos e atores fornecendo informações contextuais importantes para o delineamento do estudo (DESLAURIERS; KERISIT, 2008). A pesquisa foi pautada no procedimento documental e em entrevistas semiestruturadas, desenvolvidas a partir de material previamente elaborado, e, quanto à abordagem, os procedimentos metodológicos utilizados foram de cunho eminentemente qualitativos.

Na pesquisa qualitativa, o universo de análise corresponde ao nível empírico, a uma noção clássica de população; e o universo geral está relacionado com o universo do fenômeno no qual a teoria se aplica ou se refere. No caso deste estudo, considera-se como universo de análise a política de integridade brasileira e como universo geral a *compliance* (PIRES, 2008, p. 166).

Os órgãos selecionados para participar da pesquisa e fornecer os dados da análise são: a Controladoria Geral da União e a Agência Nacional de Telecomunicações. Foi utilizada a amostragem qualitativa de caso único, do tipo meio institucional ou geográfico, justificando-se com o intuito de fornecer um retrato aprofundado sobre o processo de implementação e aplicação da política de integridade em uma mesma instituição (PIRES, 2008).

O estudo de caso único em profundidade foi realizado com a Anatel, possibilitando o aprofundamento do conhecimento científico sobre o caso escolhido e levando em consideração os seguintes critérios de inclusão e exclusão: a maturidade institucional da organização, pois a Anatel foi uma das primeiras agências a serem criadas no governo FHC, em 1997, e, por ser uma das mais antigas, reflete um maior nível de amadurecimento institucional em relação às que foram criadas posteriormente.

A criação das Agências Reguladoras brasileiras, segundo Menezes (2010), pode ser dividida em 3 gerações: a primeira engloba as Agências relacionadas com a privatização e a quebra do monopólio estatal; a segunda está ligada à tentativa de melhorar a eficácia da

atuação do Estado; e a terceira segue uma combinação de objetivos. Nesse sentido, a análise do desenho institucional das agências reguladoras aponta para a existência de diferenças significativas, principalmente entre a primeira e a segunda geração. Assim aspectos peculiares do desenho institucional da agência reguladora podem ser considerados um fator importante no momento de implementação e aplicação de políticas no âmbito do órgão regulatório.

A Anatel também constitui uma das agências reguladoras federais que trabalham com temas sensíveis e fundamentais para a área de infraestrutura, como é o caso da telecomunicação. Ressalta-se que a Anatel foi a agência reguladora com maior acessibilidade e disponibilidade em relação aos documentos e às informações, tendo em vista o tempo disponível para a execução da pesquisa, essencial para que fosse possível concretizarem-se as análises a partir das técnicas e instrumentos de coleta de dados aplicados.

Já a CGU, por ser o órgão responsável pela articulação, controle e monitoramento dos programas de integridade na administração pública federal, é importante para entender o contexto da implementação, aplicação e a operacionalização dos procedimentos internos dessa política no âmbito da Anatel. Em função disso, esse é objeto *sine qua non* da pesquisa.

4.1.2 Estratégia de coleta de dados

Para a coleta de dados, foi utilizada a técnica de pesquisa documental de conteúdo, visando a proporcionar a constituição de um *corpus* para embasar a análise com pistas capazes de fornecer informações autênticas e confiáveis acerca do tema, levando à formulação de novas interpretações para a pesquisa. A composição de fontes documentais pode ser fundamental para a compreensão de um determinado contexto, atores e conceitos-chaves (CELLARD, 2008). Nessa perspectiva, foi realizado um levantamento documental de documentos oficiais: relatórios e legislação. As principais fontes de dados documentais apresentaram uma visão mais técnica e coletiva dos órgãos relacionadas à temática, detalhadas a seguir no Quadro 6.

Quadro 6 – Detalhamento das fontes de dados documentais

Nome do documento	Data	Órgão emissor	Assunto	Meio de divulgação
Lei nº 9.472 - Lei Geral de Telecomunicações (LGT)	1997	Congresso Nacional	Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos	Site do Planalto

			institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995.	
Projeto de Lei nº 6826	2010	Poder Executivo	Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pelas práticas de atos contra a administração pública nacional ou estrangeira e dá outras providências.	Site da Câmara dos Deputados
Relatório de Avaliação do Sistema de Integridade Brasileiro	2011	OCDE	Avaliação da integridade no Brasil da OCDE: a gestão de riscos para uma administração pública mais transparente e ética	Site da OCDE
Lei nº 12.846 – Lei Anticorrupção (LAC)	2013	Congresso Nacional	Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pelas práticas de atos contra a administração pública nacional ou estrangeira e dá outras providências.	Site do Planalto
Resolução nº 612 – Regimento Interno	2013	Anatel	Aprova o Regimento Interno da Anatel. O Regimento dispõe sobre a organização e o funcionamento da Anatel.	Site da Anatel
Decreto nº 8.420	2015	Presidente da República	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.	Site do Planalto
Memorando nº 23	2016	Anatel	Proposta de criação de Grupo de Trabalho destinado a identificar e propor os atos necessários à instituição do Centro de Altos Estudos em Tecnologia - Ceatel.	Site da Anatel
Instrução Normativa conjunta nº 01	2016	CGU e Ministério do Planejamento e Orçamento	Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal.	Site da CGU e no Diário Oficial da União
Portaria nº 750	2016	CGU	Institui o Programa de Integridade da Controladoria-Geral da União.	Site da CGU e no Diário Oficial da União
Portaria nº 784	2016	CGU	Institui o Programa de Fomento à Integridade Pública da Controladoria-Geral da União, para a administração pública, autárquica e fundacional do Poder Executivo Federal.	Site da CGU e no Diário Oficial da União
Boas Práticas de Combate à Fraude e Corrupção	2016 2018	TCU	Referencial de Combate à Fraude e Corrupção.	Site do TCU
Recomendações do Conselho de Integridade Pública	2017	OCDE	Integridade pública como uma estratégia contra a corrupção.	Site da OCDE
Decreto nº 9.203	2017	Presidente da República	Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal	Site do Planalto

			direta, autárquica e fundacional.	
Portaria nº 1.827	2017	CGU	Institui o Programa de Fomento à Integridade Pública - Profip do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, para órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.	Site da CGU e no Diário Oficial da União
Manual de implementação dos programas de integridade no setor público	2017	CGU	Apresenta proposta de implementação do programa de integridade para a administração pública por meio da elaboração do plano de integridade.	Site da CGU e no Painel Integridade Pública
Guia prático de implementação dos programas de integridade pública	2018	CGU	Estabelece orientações para que os órgãos e entidades da administração pública, autárquica direta e fundacional adotem procedimentos de estruturação, execução e monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências.	Site da CGU e no Painel Integridade Pública
Resolução nº 691	2018	Anatel	Cria o Centro de Altos Estudos em Telecomunicações - Ceatel.	Site da Anatel
Portaria nº 1089	2018	CGU	Estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências.	Site da CGU e no Diário Oficial da União
Portaria nº 57	2019	CGU	Altera a Portaria CGU nº 1.089, de 25 de abril de 2018, que estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências.	Site da CGU e no Diário Oficial da União
Lei nº 13.848 – Altera a LGT	2019	Congresso Nacional	Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1996, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001.	Site do Planalto
Planos de Integridade	2018-	Anatel	Busca sistematizar as políticas,	Site da Anatel

da Anatel	2020 2020- 2022		instrumentos e áreas responsáveis pela integridade na instituição, assim como os seus principais riscos, medidas, áreas de atenção e os passos que a organização deve seguir na implementação de seu Programa de Integridade.	
Relatórios de Gestão Anuais da Anatel	2019 2020	Anatel	Apresenta estratégias adotadas pela organização e seus respectivos resultados, com o objetivo de relatar o desempenho dos diferentes setores da organização.	Site da Anatel
Relatório de Avaliação de Integridade em Agências Reguladoras	2020	CGU	Avaliação de Integridade Anatel	Site repositório CGU
Boletim de Economia e Política Internacional n° 28	2020	Ipea	Aborda o Brasil na OCDE.	Site do Ipea
Boletim CGU Internacional 7ª edição	2020	CGU	A CGU na OCDE.	Site repositório da CGU
Relatório Transparência Internacional	2020	Transparência Internacional	Brasil: retrocessos no jurídico e nas estruturas anticorrupção.	Site Transparência Internacional

Fonte: Elaborado pela autora.

Além da análise documental, a pesquisa também se beneficiou de entrevistas com os funcionários das instituições. As entrevistas em profundidade, foram realizadas com um roteiro semiestruturado, buscando captar a percepção dos atores das instituições selecionadas para a análise. A entrevista estaria entre os instrumentos de informação capazes de elucidar as realidades sociais, mas, principalmente, como uma ferramenta privilegiada de acesso às experiências dos atores (POUPART, 2008; BAUER; GASKELL, 2007).

Considerando a necessidade de se buscar informações junto aos gestores do nível estratégico que possam responder por atos de gestão e assumindo responsabilidades pelas ações operacionais, os entrevistados constituem-se os servidores que compõem a Diretoria da Promoção de Integridade da CGU e a Unidade Gestora de Integridade da Anatel na Superintendência Executiva.

Foram escolhidas 2 instituições para o desenvolvimento da pesquisa: uma fiscalizadora e outra fiscalizada, respectivamente, a CGU e a Anatel. Diante disso, a amostra qualitativa foi composta por 5 entrevistados nas instituições indicadas para o estudo, cujas características estão descritas no Quadro 7, a seguir, levando em consideração como critério de seleção da amostra a saturação empírica ou de “conhecimento”, aplicando-se aos próprios

dados da pesquisa. Desse modo, o pesquisador passa a julgar que documentos, entrevistas ou observações não irão trazer informações suficientemente novas ou diferentes que justifiquem a ampliação do material empírico, evitando o desperdício de recursos e possibilitando a generalização dos resultados, do ponto de vista metodológico, para o conjunto do universo de análise no qual o grupo analisado pertence (PIRES, 2008, p. 196).

Quadro 7 – Características sobre os entrevistados

Entrevistado	Gênero	Atuação profissional ligada à temática	Tempo de experiência
Entrevistado 01	Masculino	Coordenador Geral de Integridade Pública Substituto da CGU	Desde 1994
Entrevistado 02	Masculino	Auditor de Finanças e Controle da CGU/Diretor de Promoção de <i>Compliance</i> da Petrobras	Desde 2001
Entrevistado 03	Masculino	Auditor Federal da CGU/Ex-Coodenador Geral de Integridade Privada da CGU	Desde 2014
Entrevistado 04	Feminino	Superintendente Executiva da Anatel	Desde 1999
Entrevistado 05	Masculino	Assessor da Superintendência Executiva da Anatel	Desde 2006

Fonte: Elaborado pela autora.

As entrevistas foram realizadas via plataformas Teams e Google Meet, em razão da pandemia, e o conteúdo seguiu roteiros semiestruturados que se encontram definidos respectivamente nos apêndices A e B, a partir da análise de categorias como o contexto, atores, instituições, eixos e elementos de gestão de integridade, estabelecidos da abordagem teórica e documental sobre a política de integridade no âmbito do setor público brasileiro.

4.1.3 Estratégias de análise de dados

Para realizar a análise dos dados coletados nos documentos e entrevistas, a fim de descobrir novas informações e de apreender o processo de implementação e aplicação da política de integridade no âmbito da Anatel, foi utilizada a análise de conteúdo, tendo em vista que permite o tratamento de dados qualitativos de forma quantitativa, a partir da inferência de unidades textuais e da codificação, permitindo a sistematização de informações existentes nos documentos (BAUER; GASKELL, 2007).

Nesse sentido, buscou-se efetuar a análise de conteúdo a partir da: (I) pré-análise; (II) descrição analítica; (III) interpretação referencial (BARDIN, 2005). No tratamento dos dados,

foram realizadas as etapas abaixo. O código de análise está detalhado no Quadro 8: 1) leitura exploratória de todos os documentos; 2) exclusão eventual de materiais não referentes ao objetivo da pesquisa; 3) identificação de referências às categorias teóricas e identificação de subcategorias; 4) organização das unidades de registro, segundo categorias e subcategorias, preservando trechos representativos das falas.

Quadro 8 – Código de análise das fontes de informação

Código	Fontes de Informação		
	Documentos oficiais	Entrevistas	Bibliografia
Fatores de inserção do tema	X	X	X
Principais atores e atuação	X	X	X
Contexto		X	X
Instituições	X	X	X
Problemas na implementação		X	X

Fonte: Elaborado pela autora.

Na sequência, também foi utilizada a técnica de análise de *process-tracing* ou rastreamento de processos para o exame crítico das informações coletadas nos documentos e nas entrevistas. O *process-tracing* (PT) é uma técnica qualitativa que visa a busca de relações em uma série sequencial de eventos, estruturando uma cadeia causal diante da evidência dos fatos e mostrando, dessa maneira, qual evento gerou o outro até chegar ao evento final desejado (MIRANDA, 2019, p.01).

O PT realiza um mapeamento ou rastreamento de processos, com o objetivo de analisar cadeias causais que ligam um determinado fenômeno a um determinado resultado, nesse contexto, permitindo a produção de inferências através de uma lógica determinística, investigando como X e Y estão conectados (COLLIER, 2011; MAHONEY, 2012).

O método procura evidências dentro de um caso para explicar determinado fenômeno. Tais evidências podem ser denominadas “*causal-process observations*” (CPO). No caso, o desenvolvimento ou teste de hipóteses servem de guia para a análise dessas inferências, a fim de identificar os eventos e processos que aconteceram ou sucederam e a conexão causal entre eles. Dessa forma, o Quadro 9 apresenta uma síntese dos quatro tipos de testes associados ao PT (MAHONEY, 2012; SILVA; CUNHA, 2014).

Quadro 9 – Testes de *process-tracing*

Testes	Descrição
Hoop Test	Quando a evidência é certa, mas não única. Passar neste tipo de teste não aumenta muito a confiança na hipótese, mas não passar reduz a confiança;
Smoking Gun Test	Passar neste teste afirma uma hipótese, mas não passar não é necessário para confirmá-la;
Doubly Decisive Test	Existência de evidências que são singulares e certas, ou necessárias e suficientes;
Straw-In-The-Wind Test	Indica evidências que não são nem necessárias, nem suficientes, mas o seu acúmulo pode corroborar com uma hipótese;

Fonte: Elaborado pela autora com base em Silva e Cunha (2014).

No entanto a essência do método está na necessidade de ultrapassar a ideia de que a explicação é apenas uma correlação entre variável independente e resultados, possibilitando ao pesquisador fazer fortes inferências dentro de um caso sobre o processo causal pelo qual os resultados são produzidos (BEACH; PEDERSEN, 2013, p. 2). As vantagens do PT perante outros métodos estão no tipo de explicação proposta, cujos principais componentes são os mecanismos causais implícitos no processo (FALLETI, 2016).

Desse modo, os mecanismos causais são elementos chave para o PT, são considerados eventos que mudam os fatos de maneira semelhante ao longo do tempo (SILVA, 2019). Os mecanismos causais podem ser: 1) ambientais: são influências geradas externamente sobre as condições que afetam a vida social; 2) cognitivos: operam por meio de alterações da percepção individual e coletiva; e 3) relacionais: alteram as conexões entre pessoas, grupos e redes interpessoais (TILLY, 2001, p. 24).

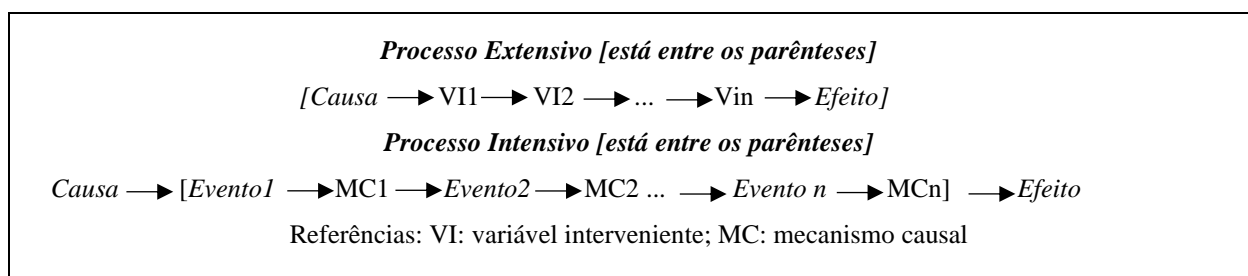
Na Ciência Política, a definição do método de *process-tracing* possui variações cujas diferenças estão conectadas à forma com que os autores percebem o relacionamento entre teoria e método. São eles: 1) *Theory-testing process-tracing*: parte de uma teoria de uma literatura já existente e testa se as evidências mostram os mecanismos apresentados enquanto hipótese; 2) *Theory-building process-tracing*: busca a construção de uma teoria generalizável, a partir das evidências, inferindo mecanismos causais gerais a partir de um caso particular, para explicar o resultado; e 3) *Explaining outcome process-tracing*: procura explicar um dado resultado de um caso específico, e, assim, o objetivo não é construir ou testar uma teoria geral, mas compreender um determinado resultado específico (BEACH; PEDERSEN, 2011; FALLETI, 2016).

A seu turno, Falleti (2016) propõe um método de *process-tracing* guiado por teoria (TGPT - *theory-guided process tracing*) capaz de unir as três funcionalidades do método:

ilustrar, gerar e testar. O método TGPT é caracterizado pela análise temporal e causal das sequências de eventos que constituem o processo de interesse, contudo ser guiado pela teoria não significa ser guiado pelo teste de hipótese, no sentido de que ser guiado por meio da teoria quer dizer identificar os eventos relevantes que constituem a sequência ou processo de interesse (FALLETI, 2016).

Segundo Falleti (2016), o TGPT possui dois tipos de processos causais e temporais: extensivo e intensivo. O processo extensivo inclui a causa, o resultado de interesse e as variáveis intervenientes mediadoras. Já o processo intensivo faz a mediação entre uma suposta causa e o resultado de interesse, porém não incluem a causa desencadeante e o resultado, de modo que os mecanismos causais que conectam eventos e sequências explicam o “como” da causação (FALLETI, 2016).

Esquema 1 – Tipos de processos causais



Fonte: Reproduzido de Falleti (2016, p. 4, tradução nossa).

A partir dessas definições, o TGPT extensivo corresponde ao primeiro nível de mudança política e institucional, em que o processo de interesse se configura em alterações amplas ocorridas no governo federal, através da assinatura e ratificação de Convenções Internacionais Anticorrupção, na criação da CGU e de um arcabouço de legislações para a prevenção e o combate à corrupção. O TGPT intensivo corresponde ao segundo nível de mudanças, ou seja, o processo e às sequências transformadoras de eventos que se originam após a causa inicial e como ocorrem as dinâmicas internas para a produção de um dado resultado.

Nesse caso, a causa inicial ocorre com o processo de redemocratização e em seguida há o amadurecimento institucional das instituições de controle, a pressão social das ruas com as manifestações de Junho de 2013, as mudanças na legislação para um combate à corrupção mais efetivo destacando a criação da LAC e a implementação da política de integridade como

um instrumento através dos programas de integridade nos órgãos e entidades públicos governo federal e a sua inserção no âmbito da Anatel.

A fim de aplicar o TGPT e aliar a trajetória histórica, explicativa e de causalidade, se faz necessário organizar os eventos em uma linha do tempo e eventualmente fragmentar o período de análise. Nesse sentido, abaixo apresenta-se a periodização construída para a aplicação do *process-tracing*:

- 1- Período I - P.I: (pós-88 até 2002) – antecedentes: (redemocratização e reformas);
- 2- Período II - P.II: (2003 até 2014) – governo Lula até o governo Dilma I (formulação e construção de alternativas);
- 3- Período III - P.III: (2015 até 2020) – governo Dilma II até o governo Bolsonaro (institucionalização e implementação da política governamental);

O P.I inclui o período de antecedentes desde a redemocratização após a Constituição Federal de 1988, passando pelo governo Fernando Collor de Mello, até as reformas administrativas que se iniciaram no final da década de 1990 durante o governo FHC, com destaque para as assinaturas e ratificação de Convenções Internacionais Anticorrupção da OEA e OCDE.

O P.II inicia-se com o governo Lula, com destaque para a assinatura e ratificação da Convenção Internacional de Combate à Corrupção da ONU e a elaboração da Lei Anticorrupção no final do seu segundo mandato, continuando posteriormente com a sua promulgação no primeiro governo Dilma Rousseff, abordando as manifestações populares de junho de 2013 e a deflagração da Operação Lava Jato.

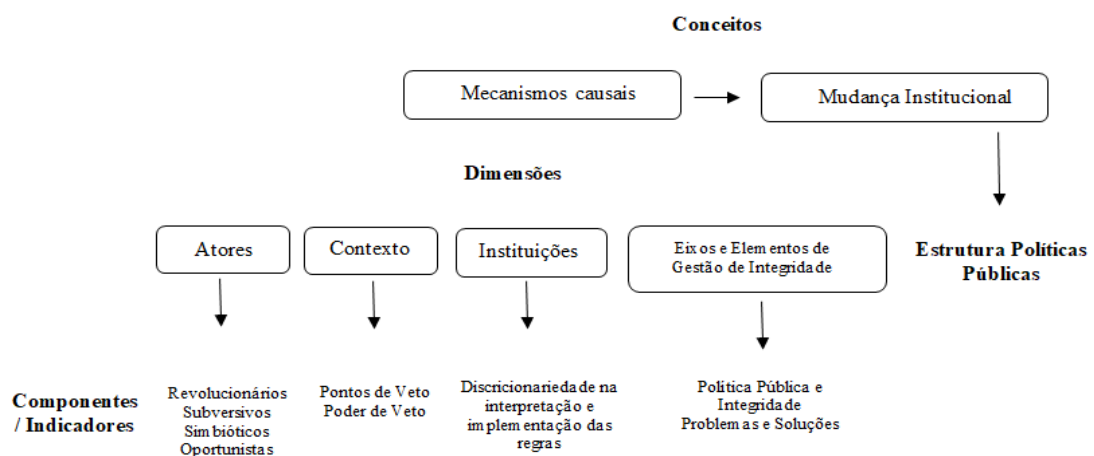
O P.III compreende o período de tensionamento institucional após a culminação da Operação Lava Jato, com destaque para a redução do orçamento da CGU após a controle do teto de gastos no segundo mandato do governo Dilma, para a formalização da inserção da política de integridade no âmbito do setor público, por meio da Instrução Normativa nº 01 conjunta entre a CGU e o Ministério do Planejamento e Orçamento.

Ainda no P.III, no governo Temer, após impeachment, tem destaque a publicação do Decreto nº 9.203/17 (BRASIL, 2017), que traz a obrigatoriedade da implementação de programas de integridade públicos nos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, delegando a CGU como órgão responsável para a estruturação, execução e monitoramento dos programas de integridade, atividades que vêm sendo desenvolvidas no governo Bolsonaro.

A parte empírica do *process-tracing* neste trabalho irá se dividir em duas etapas: a primeira é descritiva aprimorada para a montagem da relação de causalidade e a segunda é a causal no intuito de montar o caminho percorrido para a inserção da política de integridade no setor público brasileiro. Aqui cabe ressaltar os apontamentos de Kreuzer (2019), sobre as etapas analíticas de avaliação do processo de descrição, destacando-se que apesar de suas limitações a respeito da subjetividade, nesta dissertação será utilizada a descrição histórica, de modo que as evidências serão colocadas como um subconjunto de fatos relevantes pré-selecionados nos registros históricos disponíveis.

Nesse contexto, em articulação com os objetivos da pesquisa, o modelo de análise exposto no Organograma 2 agrega as variáveis que procuram explicar o processo de implementação da política de integridade no âmbito da administração pública federal brasileira, como se deu essa determinada mudança institucional, as variáveis do modelo de mudança gradual e transformativa, quais sejam os atores, o contexto, as instituições em seus elementos de ambiguidade e *enforcement*, que possibilitam graus diferenciados de discricionariedade (MAHONEY; THELEN, 2010).

Organograma 2 – Modelo de análise da pesquisa



Fonte: Elaborado pela autora.

E para além disso, foram agregados ao modelo os eixos e elementos de gestão de integridade considerados, pois, segundo Giovanini (2014), fatores essenciais que devem ser integrados ao cotidiano da organização para dar suporte na implementação do programa de *compliance* ou integridade. Dessa maneira, podem ser compreendidos como agrupamentos de

práticas, processos, ferramentas, documentos, registros, pessoas, entre outros, do dia a dia da instituição fundamentais para tornar o sistema de *compliance* funcional e efetivo.

Dessa forma, com o intuito de verificar a aderência da Anatel à política de integridade, foi selecionado para a análise um conjunto de eixos e elementos de gestão de integridade que têm sido abordados em estudos recentes sobre o tema (ANDRADE, 2017; PRADO, 2018; BARRETO, 2019; RIBEIRO, 2019; VIOL, 2019; BARRETO; VIEIRA, 2021).

Nesse esteio, as categorias para análise estabelecidos no Quadro 10 advém além da abordagem teórica, de orientações e diretrizes documentais para a estruturação, execução, monitoramento dos Programas de Integridade Públicos e do Painel Integridade Pública, concebidos pela CGU (CGU, 2017; CGU, 2018; BARRETO, 2019; BARRETO; VIEIRA, 2021; CGU, 2021).

Quadro 10 – Códigos de análise de aderência dos eixos e elementos de gestão de integridade

Eixos/Elementos	Componentes	Descrição
Eixos de Integridade (EXI)	EXI.1– Comprometimento e apoio da alta administração	O aval e apoio da alta direção da organização são fundamentais. Os dirigentes devem aprender e praticar os princípios do programa de integridade, não apenas como exemplo para os outros membros da instituição, mas para de fato transformar a cultura da organização.
	EXI.2- Instância responsável	A instância responsável designada acompanha e monitora a gestão de ações e medidas de integridade a serem implementadas.
	EXI.3- Análise de riscos	As instituições devem buscar reconhecer e diagnosticar as suas vulnerabilidades a fim de definir o que precisa ser feito para fortalecer a sua integridade. Se os riscos não são conhecidos e mitigados há chances de haver o comprometimento da integridade da organização.
	EXI.4- Monitoramento contínuo	O monitoramento contínuo deve ser realizado com o intuito de promover o dinamismo e uma constante atualização das iniciativas do programa de integridade, ajustando-o conforme as novas necessidades, riscos e processos que surgirem ao longo do tempo.
Elementos de Gestão de Integridade (EGI)	EGI.1- Padrões de ética e conduta	As medidas de prevenção a serem seguidas a partir da política de integridade devem ser integradas a um código de ética/conduta ou manual de <i>compliance</i> , que será considerado na avaliação de efetividade do programa de integridade da organização pelas instituições de controle.
	EGI.2- Controles internos, <i>accountability</i> e transparência	Visa à minimização de riscos operacionais e de <i>compliance</i> , realização de auditorias que apresentem recomendações para trazer melhorias e prestação de contas. E a devida promoção da cultura da transparência, divulgação proativa de informações;
	EGI.3- Canais de denúncia	Construção de um sistema que permita a confidencialidade e anonimato, no qual os servidores e agentes da organização possam reportar e buscar orientações sobre potenciais e reais

	condutas antiéticas e ilícitas sem medo de sofrer retaliações, tanto para possibilitar denúncias dos atos em desconformidade quanto para o esclarecimento de dúvidas.
EGI.4- Conflitos de interesses e nepotismo	Disposição de sistemas e procedimentos que evitem o confronto de interesses entre público e privado, que possam: comprometer o interesse coletivo, influenciar de maneira imprópria e prejudicar o desempenho da função Pública. Além disso, evitando que os servidores e agentes da instituição utilizem da sua posição para favorecer parentes nas suas relações de trabalho ou emprego.
EGI.5- Medidas e ações disciplinares	Disposição e aplicação de procedimentos de responsabilização e disciplinares para os servidores e agentes da instituição que descumprirem as regras de Integridade e, a partir dos seus resultados, ser capaz de desenvolver soluções e ações preventivas.
EGI.6- Treinamento e Comunicação	Consolidadas as medidas de Política de Integridade são necessárias comunicar e treinar as partes interessadas e os membros da organização. Precisam entender, de forma clara, os objetivos do programa de integridade e o seu papel para garantir o sucesso do programa.

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados de CGU (2017; 2018; 2021), Barreto (2019) e Barreto e Vieira (2021).

A partir disso, procurou-se fortalecer a validade interna da investigação através da promoção de uma triangulação das fontes com as técnicas de coleta e análise de dados, para que fosse possível contemplar, de forma ampla, o conteúdo pesquisado e estabelecer um equilíbrio entre as diferenças e repetições de informações encontradas tanto nos discursos dos entrevistados quanto nos documentos apreciados.

Como o objetivo desta dissertação busca, especificamente, analisar o processo de implementação da política de integridade no âmbito da Anatel, para isso se faz necessário anteriormente traçar o caminho percorrido pela política de integridade até sua aderência pela agência reguladora. Diante disso, na próxima seção deste capítulo passa-se a examinar a trajetória da política de integridade pública no Brasil, através da inserção dos programas de integridade nos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

4.2 Trajetória da implementação da Política de Integridade na Administração Pública Federal

A política de integridade surge como um instrumento para a prevenção e combate à corrupção nos órgãos e entidades públicos da administração pública federal autárquica e fundacional. Para desenvolver o mapeamento dos processos que levaram à inserção dessa política na agenda governamental, propiciando mudanças relevantes no arcabouço

institucional para prevenção e combate à corrupção no Brasil, optou-se por organizar os eventos de maneira periodizada em uma linha do tempo, assim como recomenda a literatura, considerando os diversos planos de contextos e suas interações (COLLIER, 2011; FALLETI; LYNCH, 2009).

Foram identificados os principais eventos envolvendo a implementação da temática *compliance* ou integridade no âmbito do setor público brasileiro, além de uma seção introdutória sobre seus antecedentes. Buscou-se destacar ações tidas como marcos no processo de mudança institucional, pontuando, inclusive nos momentos oportunos, iniciativas de menor porte, como, por exemplo, realização de cursos e seminários, desenvolvimento de propostas, entre outros.

Contudo o foco é identificar acontecimentos que influenciaram no curso da inserção da política de integridade no governo federal no período em análise, sem pretensão de exaurir todos os fatos ocorridos na época enunciada. À vista disso, o objetivo desta seção não é fazer uma avaliação dessa política; a ideia é traçar um panorama dessas iniciativas e, logo depois, seu fluxo e evolução ao longo do período, bem como identificar os eventos-chave para o processo de mudança institucional e as variáveis, com base no referencial teórico (STREECK; THELEN, 2005; MAHONEY; THELEN, 2010).

Para a elaboração da linha do tempo, foram consultados diferentes materiais e fontes, com o intuito de se aproximar de uma visão mais plural e abrangente dos fenômenos, pois segundo Goertz e Mahoney (2012) lançando a luz sobre o preenchimento da “caixa preta” a sequências de eventos e suas relações com o ambiente e condições estruturais, podem ser consideradas indispensáveis para o desenvolvimento da explicação causal válida. Conforme detalhado na seção anterior, “Proposta metodológica”, além do uso de documentos institucionais oficiais recorreu-se a entrevistas semiestruturadas em profundidade com gestores públicos, com o fito de embasar e complementar a investigação.

Segundo Falleti e Lynch (2009), a narrativa histórica em linha do tempo permite compreender as interações entre os mecanismos causais e o contexto. Nesse sentido, a análise temporal busca evidenciar a dinâmica de cada um deles e seus encadeamentos, considerando a articulação com o contexto e as variáveis apontadas no modelo de mudança gradual e transformativa (MAHONEY; THELEN, 2010).

Partindo deste quadro, o texto será organizado em torno dos mecanismos causais identificados ao longo da trajetória da política de integridade no período em análise, cabendo

salientar a inclusão de condições não necessárias, mas que são suficientes para o resultado específico, considerando a análise dos efeitos causais (GOERTZ; MAHONEY, 2012). O mecanismo inicial corresponde à pressão internacional, por meio das Convenções Internacionais Contra a Corrupção da OEA, ONU e OCDE e seus desdobramentos. O segundo mecanismo envolve o tensionamento institucional após à pressão das manifestações populares para o combate à corrupção realizadas sobre o governo federal e do escândalo de corrupção após a deflagração da Operação Lava Jato, que demandou a implementação pelo governo federal de novos mecanismos institucionais para a prevenção e combate à corrupção mais efetivos.

E, então, o terceiro e último mecanismo identificado refere-se à articulação da CGU¹⁰, que permitiu a inserção, institucionalização e expansão da política no âmbito da administração pública federal. Esses mecanismos podem ser considerados conforme Tilly (2001) ambientais (pressão internacional), cognitivos (pressão das manifestações populares) e relacionais (tensionamento institucional e articulação da CGU).

4.2.1 Período I - Antecedentes: pós-88 até o governo FHC

Desde a redemocratização, com a Constituição de 1988, observa-se um aperfeiçoamento gradual e incremental do arcabouço institucional das instituições de *accountability* para a prevenção e combate à corrupção no Brasil, além disso, cabe salientar que instituições como o TCU e o Ministério Público após a promulgação da Carta Magna saíram fortalecidos com ampla autonomia (FILGUEIRAS, 2015; MENEZES, 2015). Em 1989, durante a campanha presidencial de Collor de Mello, sua imagem passa a ser vendida para atingir o imaginário popular, que buscava um candidato que se adequasse a um padrão de país pós-ditadura, ou seja, a de um novo presidente que deveria combater a corrupção, que tinha como um de seus elementos o marajáismo (LOPES, 2013).

Porém, no início do ano de 1992, o ex-presidente começa a enfrentar dificuldades com o Congresso Nacional, dentre elas acusações de corrupção realizadas pelo seu próprio irmão, como responsável e maior beneficiário das atividades suspeitas do seu tesoureiro de campanha PC Farias, fragilizando a sua articulação governista, permitindo a unificação da

¹⁰ A CGU é entendida nesta dissertação como Ator que atuou na mudança institucional para a inserção da política pública de integridade no âmbito do governo federal.

oposição parlamentar e ameaçando o alicerce de combate à corrupção de “caçador de marajás” (SALLUM JR, 2016).

Nesse contexto, foi aprovada a criação da Lei de Improbidade Administrativa em junho de 1992, podendo ser considerada o marco legal inicial que trata sobre a punição de agentes públicos pela prática de condutas e benefícios de atos ilícitos (FERREIRA, 2019). Aqui cabe ressaltar, como uma crise de corrupção no país naquela época foi utilizada por atores políticos para a criação de uma legislação tão importante ainda nos dias de hoje, tendo em vista que como destacou Lopes (2013), os problemas de corrupção no país não iniciaram somente no governo Collor, sendo fundamental a criação de uma legislação para frear a ocorrência de tal fenômeno.

No final da década de 1990, durante o governo FHC, o foco foi reformar e reconstruir o Estado por meio da reforma administrativa, cujo principal objetivo era alterar o modelo burocrático de administração pública para um modelo de administração gerencial, fortalecendo a administração interna. Nesse sentido, a emenda constitucional da reforma foi remetida ao Congresso Nacional seguindo o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, em 1995 (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Institucionalmente, a reforma deveria ser responsabilidade direta de três órgãos: 1) Câmara da Reforma do Estado da Presidência da República: responsável pela dimensão política-estratégica da reforma, acompanhando e avaliando projetos, além de assessorar o Presidente da República na elaboração de diretrizes governamentais; 2) Conselho de Reforma de Estado (CRE): apesar de não fazer parte do governo, foi constituída como órgão de Estado com a função consultiva, analítica e de articulação com a sociedade civil dos projetos propostos; e 3) Ministério da Administração Federal e Reforma de Estado (MARE): responsável pela recomendação de políticas e diretrizes para a reforma do Estado (NUNES; RIBEIRO; PEIXOTO, 2007, p. 7).

Nessa época, em 1993 foi instaurada a CPMI do Orçamento, com o intuito de apurar sobre o recebimento de propina e enriquecimento ilícito de parlamentares que realizavam a inclusão de emendas no Orçamento do governo com o intuito de beneficiar empresas e o uso de influência política para favorecer tais empresas em concorrência públicas, conhecido como o escândalo dos Anões do Orçamento.¹¹

¹¹ Informações obtidas a partir do site da câmara (MUDANÇAS NA LEGISLAÇÃO ..., 2013).

A CPMI foi concluída com a cassação dos deputados envolvidos no esquema, entretanto, alguns parlamentares ainda se beneficiaram do instituto da renúncia do mandato para evitar a cassação e a conseqüente perda de seus direitos políticos afastando a inelegibilidade e assim poder concorrer novamente à cargos eletivos nas eleições seguintes, dentre eles o chefe do esquema e relator do Orçamento, o deputado João Alves (LARANJA, 2005).

Diante deste cenário, uma consequência direta da CPMI do Orçamento além das punições dos parlamentares, foi a mudança do processo orçamentário para evitar irregularidades com a criação da popular Lei nº 8.666/93 – Lei das Licitações¹²-, de modo que as regras trazidas pela referida lei permitiram a economia em bilhões de recursos no governo federal, a partir apenas do uso de pregões eletrônicos nas últimas décadas, sendo considerado um normativo de extrema importância.¹³

No plano internacional, em 1996 foi firmada a Convenção Interamericana contra a Corrupção na esfera de atuação dos países membros da Organização dos Estados Americanos na cidade de Caracas, na Venezuela, sendo aprovada no Brasil por meio do Decreto Legislativo nº 152, apenas em 25 de junho de 2002, e promulgada pelo Decreto Presidencial nº 4.410, em 7 de outubro de 2002 (UNODC, 2021).

Segundo o Escritório das Nações Unidas com ligação e parceria no Brasil, o desafio de combater a corrupção internacional em um cenário de globalização crescente subsidiou, em 1997, a concepção da Convenção sobre o combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, pelos estados membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE..., 2021). A esses ainda se somaram alguns países não membros do organismo internacional na época, quais sejam: Brasil, Argentina, Bulgária, Chile e República Eslovaca. No entanto a Convenção entrou em vigor apenas em 1999, sendo ratificada no Brasil em 15 de junho de 2000 e promulgada pelo Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000 (UNODC, 2021).

Ainda em 1997, FHC foi acusado de realizar compra de votos para aprovar a PEC da reeleição, hoje conhecida como Emenda Constitucional nº 16, beneficiando o então presidente que foi reeleito no ano seguinte. Em uma reportagem publicada pelo jornal Folha de São

¹² Alterada recentemente pela Lei nº 14.133/2021, estabelecendo normas gerais de licitação e contratação para as Administrações públicas diretas, autárquica e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 2021).

¹³ Informações obtidas a partir do site da câmara (MUDANÇAS..., 2013).

Paulo baseada em conversas gravadas obtidas pelo meio de comunicação, revelava a negociação dos votos dos deputados Ronivon Santiago e João Maia ambos do PFL, por cerca de R\$ 200.00,00 (duzentos mil reais).¹⁴

Após o escândalo, a oposição do governo no Congresso realizou pedido de abertura de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar o esquema de compra de votos, no entanto, figuras influentes mobilizaram-se para barrar as investigações a exemplo de Michel Temer do PMDB, nessa época presidente da Câmara dos Deputados impedindo que a CPI fosse adiante e Geraldo Brindeiro, o então Procurador-Geral da República que não deu andamento às denúncias, atitude que lhe valeu o apelido de “engavetador-geral da República”.¹⁵

Posteriormente, ainda no governo FHC foram criados dois instrumentos que trazem a previsão de mecanismos voltados para o combate à corrupção. O primeiro foi a criação da Lei de Lavagem de Dinheiro em 1998 que estabelece um novo rol de crimes sobre lavagem de dinheiro, trazendo a previsão do Conselho de Controle de Atividade Financeira, órgão administrativo vinculado ao Banco Central do Brasil, responsável por disciplinar, identificar, examinar e aplicar penas as práticas de lavagem de dinheiro (OLIVEIRA, 2018).

O segundo foi a Lei de Responsabilidade Fiscal considerada um grande marco que inaugura a década dos anos 2000, a fim de estabelecer o equilíbrio das contas públicas respeitando os limites das despesas e cumprimento de metas orçamentárias, possibilitando o acompanhamento da aplicação e repasses econômicos pelo cidadão, ou seja, o gerenciamento dos recursos governamentais (ALMEIDA; CAFFÉ FILHO, 2019). Cabe mencionar aqui, que o governo FHC tinha como principal meta e bandeira a defesa da estabilidade econômica e no bojo deste contexto foram criados mecanismos institucionais modernos para este fim, mas que também contribuíram para o combate à corrupção no país, a exemplo do COAF e da LRF.

Além disso, têm-se a formação de dois órgãos importantes para o fortalecimento da prevenção e combate à corrupção na administração pública federal. Em 1999, foi criada a Comissão de Ética Pública (CEP) para atuação consultiva do Presidente da República e Ministros de Estado em matéria de ética pública, incumbida de aplicar e dirimir conflitos relacionados ao Código de Conduta da Alta Administração Federal e o Código de Ética Profissional dos Servidores Público Civil do Poder Executivo Federal, além de coordenar,

¹⁴ Informações obtidas a partir do jornal Folha de São Paulo (FHC ..., 2020).

¹⁵ Informações obtidas a partir do jornal Folha de São Paulo (FHC ..., 2020).

avaliar e supervisionar a Gestão de Ética Pública do governo federal (BRASIL, 2021; ÉTICA..., 2021).

Em 2001, ocorre a criação da Corregedoria Geral da União, derivada das estruturas de controle interno concebidas no final da década de 1960 e dos avanços da reforma administrativa realizadas pelo Executivo (OLIVIERI, 2010). A Corregedoria foi criada com o intuito de apurar e fiscalizar denúncias de corrupção no âmbito do governo federal, diante de uma série de acusações de corrupção envolvendo órgãos e entidades públicos, dentre elas desvios de verbas na Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e no Ministério do Transporte, diante da ameaça da oposição ao governo, em mais uma vez instaurar pedido de CPI mista de corrupção, para averiguar os casos de desvios denunciados.¹⁶

4.2.2 Período II - Governo Lula até o governo Dilma I

O segundo período se inicia com o governo Lula em 2003, quando a Corregedoria passou a ser denominada de Controladoria Geral da União (CGU), reorganizando e fortalecendo o sistema de controle interno da administração pública federal centralizando em um único órgão, ganhando *status* de Ministério e reforçando suas atividades ao receber novas atribuições, com destaque para a promoção de políticas de transparência e de combate à corrupção (SANTOS, 2009; LOUREIRO *et al.*, 2012). No plano internacional, foi aprovada pela Assembleia Geral da ONU a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, na cidade de Mérida no México e assinada pelo Brasil (UNODC, 2021).

Com sua entrada em vigor em 14 de dezembro de 2005, a convenção se tornou o primeiro instrumento jurídico anticorrupção a estabelecer regras vinculantes aos países signatários, sendo promulgada no Brasil pelo Decreto nº 5.687, somente em 31 de janeiro de 2006 (UNODC, 2021). A Convenção se tornou um dos principais instrumentos internacionais de combate à corrupção, oferecendo um caminho para a criação de uma resposta global para um problema global (MEYER-PFLUG; OLIVEIRA, 2009).

Antes da ratificação da Convenção, culminou em 2005 o escândalo de corrupção conhecido como Mensalão, envolvendo a compra de apoio legislativo na Câmara dos

¹⁶ Informações obtidas a partir do jornal Folha de São Paulo (FHC ..., 2001).

Deputados atingindo membros importantes do governo Lula, como, por exemplo, José Dirceu chefe da Casa Civil, que teve o seu mandato de deputado federal cassado (RENNÓ, 2007).

Mesmo após todo o escândalo e a articulação dos candidatos da oposição para trazer o tema da corrupção durante as eleições, Lula conseguiu ser reeleito em 2006. Em 2010, durante o seu segundo mandato, foi criada a Lei da Ficha Limpa, produto da Iniciativa Popular com o objetivo de impedir a eleição de candidatos condenados por órgãos colegiados a cargos políticos, trazendo alterações importantes para o combate à corrupção política e a exigência de maior transparência para aqueles que visam a pleitear a ocupação de funções políticas (FREIRE; COTIAS; MENEZES, 2017).

Ainda em 2010, deu-se início à elaboração da Lei Anticorrupção, considerada até então a maior referência de instrumento legal e institucional para a prevenção e combate à corrupção no Brasil. O Projeto de Lei 6826/2010 começou a tramitar na Câmara dos Deputados em fevereiro de 2010 e continuou em 2011 no mandato da ex-presidente Dilma Rousseff, sendo convertido em lei e promulgado apenas em agosto de 2013. A LAC surge, nesse contexto, para atender a uma demanda da OCDE, segundo os Entrevistados:

O tema chega no Brasil basicamente por uma pressão internacional, sobretudo da OCDE [...] Sobretudo na área privada, a gente começa a falar de *compliance* com o FCPA, que é em 1977, mas começa a ter mais atividade a partir da década de 1990, quando os EUA começam a punir empresas que praticam atos de corrupção no exterior [...] Então, a partir daí, há uma pressão muito grande das empresas americanas para que outros países adotassem uma legislação semelhante, tanto é que deram para a OCDE a ideia de que todos os países da OCDE deveriam ter a legislação que puna atos de corrupção no exterior [...] (ENTREVISTADO, 03, 2021).

[...] O Brasil assinou a Convenção Anticorrupção da OCDE, que trata especificamente do antissuborno internacional, e o Brasil era avaliado periodicamente pela OCDE. Eu sei disso porque era a minha equipe lá na CGU que cuidava disso, de dar acompanhamento e cumprimento da Convenção. E uma das coisas que o Brasil não cumpria era ter uma lei para responsabilizar pessoas jurídicas pelas práticas/atos de corrupção. Então uma das justificativas para a elaboração do Projeto de Lei e depois para aprovação da LAC foi justamente que o Brasil estava descumprindo uma Convenção que assinou e ratificou. Quando uma Convenção ela é assinada e ratificada, ela tem força de lei ordinária, então o Brasil estava descumprindo [...] A OCDE tem um mecanismo de avaliação do cumprimento da Convenção, então quando um país assina e ratifica, periodicamente manda especialistas para este país para verificar se o país está cumprindo, e, se não tiver, publica relatório, sai na imprensa, tem um impacto para a imagem dos países. Então a gente vive recebendo periodicamente visitas da OCDE. Então uma das coisas que a gente estava em off era não ter uma lei para

responsabilizar as empresas por atos de corrupção [...] (ENTREVISTADO, 02, 2021).

O PL 6826/2010 foi uma iniciativa do Poder Executivo, elaborado pela CGU na figura do ministro Jorge Hage Sobrinho, junto ao Ministério da Justiça, na figura do ministro Tarso Fernando Herz Genro, e a AGU na figura do advogado geral da união Luís Inácio Lucena Adams, com o intuito de responsabilizar civil e administrativamente pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública nacional ou estrangeira. Dessa forma, adequava-se às exigências da Convenção da OCDE, haja vista que, em avaliação, o organismo internacional verificou que o Brasil não possuía um instrumento legal a fim de penalizar pessoas jurídicas beneficiadas por atos corruptos.

A Comissão Especial para discutir o PL 6826/2010 foi formada em maio de 2011, sendo composta por membros de vários partidos e possuindo como relator o deputado federal Carlos Zarattini do Partido dos Trabalhadores (PT) de São Paulo. A partir de outubro de 2011, a requerimento de membros da Comissão e principalmente do relator, diversos atores jurídicos e políticos foram convidados para fazer parte do debate ao longo da tramitação do PL, como ministros de estado, intelectuais e acadêmicos, profissionais liberais do âmbito da advocacia privada, comitês anticorrupção, institutos de estudos sociais, econômicos, de políticas públicas e relações internacionais.

Foram realizados também diversos seminários e fóruns de discussão nas cidades de São Paulo (SP) e Curitiba (PR) com a participação de representantes da sociedade civil, empresários, juristas, confederações e federações da indústria e do comércio. Durante a tramitação do PL 6826/2010, a OCDE realizou uma avaliação do sistema de integridade brasileiro a pedido da CGU, como afirma o Entrevistado 02:

[...] Quando eu estava na CGU, uma das coisas que a gente fez foi contratar a OCDE para ela fazer uma avaliação do sistema de integridade brasileiro, por exemplo [...] a CGU tem isso; é um documento que é público. Certamente nós fizemos isso em 2010, 2011, 2012. Não lembro, mas [foi] quando a OCDE veio conhecer o sistema de integridade do governo federal e fez uma avaliação sobre esse sistema [...] (ENTREVISTADO, 02, 2021).

Desde 2009, como mencionado no capítulo anterior, a OCDE disseminou Boas Práticas em Controles Internos e *Compliance*, a fim de orientar e garantir a prevenção, detecção de subornos, fraudes e atos de corrupção de funcionários públicos estrangeiros em

transações internacionais, compromissos derivados da Convenção firmada em 1997. Dessa forma, a consultoria da organização internacional foi importante para direcionar o processo de mudança legislativa na criação de leis necessárias, bem como na implementação e efetividade de instrumentos para a prevenção e combate à corrupção, como por exemplo o Programa de Integridade.

Assim, em outubro de 2011, ocorreu o lançamento do relatório, em que a organização faz um diagnóstico a respeito do sistema de integridade brasileiro, com o propósito de detectar problemas a serem enfrentados e superados pela administração pública federal. Nessa avaliação, a OCDE reconhece progressos importantes promovidos pelo governo federal brasileiro na última década, uma série de reformas em seu setor público, com o objetivo de tornar o governo mais eficiente, aperfeiçoar a prestação de contas, responsabilização e prevenção da corrupção (OCDE, 2011).

Mas, também, indicou caminhos que posteriormente refletiram na estruturação da LAC, para que o governo o governo federal brasileiro fortalecesse suas reformas para a promoção de integridade e de anticorrupção, mediante as recomendações a seguir: 1) integrar a gestão de riscos como um elemento chave da responsabilidade gerencial, para promover a integridade e prevenir a improbidade, desvios e a corrupção; 2) garantir maior capacidade para que as instituições públicas de fomento à integridade sejam capazes de garantir o desempenho de suas funções, de acordo com os seus objetivos; 3) aprimorar os esforços de avaliação da implementação e dos impactos das instituições e medidas de apoio à integridade, com o intuito de promover um processo contínuo de aprendizagem e ajuste de políticas; e 4) aumentar a coordenação na formulação e implementação de políticas, com o objetivo de desenvolver o compromisso coletivo de reforma do sistema de integridade (OCDE, 2011).

Além disso, o relatório de avaliação da OCDE traz propostas de ações detalhadas para as quatro áreas: 1) promover a transparência e o controle social no que se refere ao acesso à informação e à transparência proativa e à criação de bases para o controle social; 2) implementar controles internos baseados no risco para a redução de riscos operacionais e a prestação de garantias razoáveis de integridade nos órgãos públicos; 3) incorporar elevados padrões de condutas para orientar o comportamento dos agentes públicos federais, com base nas suas funções e atribuições nos respectivos órgãos; e 4) fortalecer a integridade nas licitações públicas, como instrumento estratégico para a prestação de serviços públicos pelos governos, reconhecendo sua inclinação para a improbidade e desvios (OCDE, 2011).

A avaliação do organismo internacional busca analisar a implementação e a coerência de instrumentos, processos e estruturas de salvaguarda da integridade na administração pública federal brasileira, observando os seguintes princípios: 1) Princípios para Gestão da Ética no Serviço Público; 2) Diretrizes sobre Gestão de Conflito de Interesses no Serviço Público; 3) Princípios para o Fortalecimento dos Contratos e das Licitações Públicas; e 4) Princípios para de Transparência e Integridade nos Processos de Intermediação de Interesses (OCDE, 2011).

Para Angel Gurría (2011), ex-secretário geral da OCDE, esse relatório possui uma importância global, tendo em vista que foi a primeira avaliação do sistema de integridade da administração pública federal realizada em um estado-membro do G20, de modo que o trabalho foi parte de contribuição da OCDE na implementação do Plano Anticorrupção do G20¹⁷, aprovado na Reunião de Cúpula, em Seul, na Coreia do Sul, em novembro de 2010 (OCDE, 2011).

Ainda sobre as mudanças na legislação para o fortalecimento do combate à corrupção, em novembro de 2011 ressalta-se a criação da Lei de Acesso à Informação, que buscou regulamentar o direito de acesso à informação garantido na Constituição de 1988, como uma defesa ao acesso às informações mantidas sob a posse das autoridades públicas, surgindo diante da necessidade de reforçar a transparência ativa e passiva para a redução da desinformação e ampliação de canais de participação democráticos (GOMES; PAULINO; FARRANHA, 2020).

Em fevereiro de 2012, destaca-se o convite realizado ao Diretor Jurídico da OCDE Nicola Bonucci, a requerimento do relator da Comissão Especial do PL 6826/2010, sob a justificativa de que o convidado iria contribuir com o debate por meio do seu conhecimento e experiência sobre a implementação de novas tendências e mecanismos empregados em democracias mais avançadas para prevenção e combate à corrupção, como é o caso, por exemplo, dos programas de integridade.

¹⁷ O G20 constitui um fórum econômico criado originalmente em 1999, ou seja, um grupo formado por ministros de finanças e chefes dos bancos centrais de 19 países e mais a União Europeia. Segundo Viana e Cintra (2010), a iniciativa partiu dos EUA e do Canadá, inicialmente com o G8, um grupo com 7 países mais ricos do mundo, e a Rússia, para auxiliar os países em desenvolvimento a superarem as consequências das crises financeiras ocorridas na década de 1990, bem como viabilizarem instrumentos para conter a instabilidade dessas economias.

Em 2013, ainda durante o processo de tramitação do PL 6826/2010 que deu origem à LAC, surge como um ponto de inflexão a eclosão das manifestações de junho de 2013. Dentre as pautas das Jornadas de Junho, como já mencionado em capítulos anteriores, a bandeira do combate à corrupção foi levantada de forma acentuada, inflando a pressão nas ruas entre os manifestantes, que ansiavam cada vez mais por uma resposta do governo (MELO; VAZ, 2018).

Se eu não me engano, a Convenção da OCDE foi internalizada no Brasil em 2001. Então, a partir daí, a gente já tinha esse compromisso de inteirar a legislação anticorrupção. Todas as vezes a gente já era cobrado pela OCDE, e, em 2010, encaminhamos para o Congresso a proposta de legislação da Lei Anticorrupção, e ficou parada lá até 2013 [...] Em 2013, com os movimentos sociais que tiveram naquela época sobre desvios de corrupção, uma das medidas adotadas pela Dilma foi a aceleração da promulgação da lei pelo Congresso da Lei Anticorrupção. Então ali é um marco de fato [...] (ENTREVISTADO, 03, 2021).

A LAC foi promulgada logo depois, em agosto de 2013, e a interpretação das entrevistas nos permite argumentar que como consequência direta a lei buscou estimular que as empresas brasileiras desenvolvessem formas de prevenir e combater à corrupção. Por exemplo, o dispositivo legal confere uma vantagem às empresas que têm sistemas de *compliance* ou de integridade: a possibilidade de atenuar uma multa dada em função da LAC. Portanto, quando a norma entrou em vigor em 2014, houve um boom no mercado brasileiro e grandes empresas assumindo compromissos públicos relacionados à integridade.

Então ainda que algumas empresas tivessem programas de *compliance*/integridade pra atender à legislação americana, no Brasil não havia nada disso; apenas em 2010 começou a ser tratado do assunto, e com o surgimento da legislação específica, em 2013, o movimento cresce. Em março de 2014, foi veiculado na imprensa o escândalo de corrupção envolvendo a Petrobrás e a deflagração da primeira fase da Operação Lava-Jato, iniciada por uma força tarefa inicialmente constituída pela Polícia Federal (PF) e pelo Ministério Público Federal, em Curitiba (PR).

A investigação tinha o objetivo de investigar casos bilionários de desvios e lavagem de dinheiro em obras da Petrobrás, em que grandes empreiteiras organizadas em cartel pagavam propinas a um elevado número de integrantes do alto escalão do Poder Executivo e Legislativo, bem como construtores, operadores financeiros, diretores, gerentes e outros agentes públicos (LONDERO, 2020).

A Lava-Jato influenciou o cenário político brasileiro ao colocar em evidência os agentes e partidos políticos envolvidos em casos de ilegalidades na administração pública brasileira (SILVA JUNIOR; VALADARES; MACEDO, 2019, p. 165). A partir da interpretação das entrevistas, nota-se que quando começam as punições promovidas pela operação e percebe-se que, de fato, a corrupção seria perseguida e que haveria algum ônus para o empresário pelo ato ilícito, o projeto de implementação da política no âmbito do setor público também ganha ainda mais força.

Porém, apesar do escândalo de corrupção culminado pela investigação, a então presidente Dilma Rousseff consegue ser reeleita em outubro de 2014 com 51,64% dos votos válidos, em uma disputa polarizada com o tucano Aécio Neves, que foi derrotado, obtendo 48,36% dos votos válidos (REIS, 2014).

4.2.3 Período III - Governo Dilma II até o governo Bolsonaro

O terceiro período se inicia no segundo mandato do governo Dilma. Em março de 2015, os procuradores da República que ganharam notável visibilidade após a Operação Lava-Jato, de acordo com Alencar e Varella (2019) passaram a ocupar papéis normalmente desempenhados pela classe política ao desenvolver um pacote de alterações legislativas, lançando uma campanha denominada “Dez Medidas Contra a Corrupção”. Os pontos principais desse pacote eram os seguintes: 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; e 10) recuperação do lucro derivado do crime (ALENCAR; VARELLA, 2019, p. 90).

A ideia era o recolhimento de assinaturas para encaminhar as medidas ao Congresso como um projeto de lei de iniciativa popular, espelhando o modelo da Lei da Ficha Limpa. Assim, tendo sido recolhidos mais de 2 milhões de assinaturas de modo que a aceitação da sociedade ao projeto foi elevada (ALENCAR; VARELLA, 2019). Prosseguindo ainda em março de 2015, foi publicado o Decreto 8.420 (BRASIL, 2015) que regulamentou a LAC

trazendo como destaque parâmetros de avaliação e a finalidade do programa de integridade como uma medida anticorrupção no âmbito preventivo.

A CGU passou a articular um padrão mínimo de *compliance* por meio de diversas diretrizes sobre os programas de integridade a partir de julho de 2015. Inicialmente, foram publicadas para as empresas do setor privado nacionais ou estrangeiras que tivessem alguma relação de contratação com o setor público. E, posteriormente, em dezembro de 2015, as diretrizes foram ampliadas com foco específico para os órgãos e entidades do setor público (FERREIRA; BERTONCINI, 2016).

Entretanto importa aqui destacar que a CGU, como qualquer burocracia, deseja sempre expandir sua atuação e reforçar sua importância enquanto instituição. A LAC permitiu à burocracia fortalecer seu papel no controle interno, justamente em um período em que a instituição estava enfraquecida com a redução do número de auditorias *in loco* nos entes subnacionais (MENEZES, 2016b).

Em setembro de 2015, líderes mundiais e representantes da sociedade civil reuniram-se na sede da ONU, em Nova York, com o intuito de formalizar um plano de ação a favor do desenvolvimento internacional da população global, incorporando uma lista de metas a serem cumpridas até 2030, inclusive a adoção de novas medidas para a prevenção e combate à corrupção disseminadas mundialmente¹⁸.

Já em abril de 2016, a CGU instituiu, através da Portaria nº 750, o seu próprio programa de integridade, o primeiro programa de integridade a ser instituído no âmbito do setor público, com o intuito de desenvolver um projeto de gestão estratégica próprio da organização e uma iniciativa nos órgãos e entidades da administração pública federal (RODRIGUES; OLIVEIRA; ARAÚJO, 2016).

Nesse segmento, de acordo Rodrigues, Oliveira e Araújo (2016), instituiu também, em abril de 2016, a CGU, por meio da Portaria nº 784, instituiu o Programa de Fomento da Integridade Pública (PROFIP), com a finalidade de orientar e capacitar a administração pública federal na implementação da gestão de integridade, sendo considerado um grande pontapé para o início da institucionalização e estruturação da política de integridade no âmbito do setor público, como ressalta o Entrevistado 01:

¹⁸ Informações obtidas a partir do site institucional do Escritório das Nações Unidas com ligação e parceria no Brasil (UNODC, 2021b).

[...] Legalmente eu acho que, de uma forma um pouco mais estruturada, a gente começou com o PROFIP lá em 2014, 2015... O PROFIP era o que, né; era o programa de fortalecimento da integridade pública. Ele tratava de mecanismos e ferramentas para que a gente pudesse, dentro dos órgãos públicos, trabalhar essas funções de integridade. Então era muito o que a gente tem hoje, mas de uma forma um pouco mais pormenorizada. Mas o PROFIP, ele foi um grande começo pra gente [...] (ENTREVISTADO, 01, 2021).

Em maio de 2016, antes do *impeachment* da ex-presidente Dilma, que ocasionou a perda do cargo de Chefe do Executivo, em agosto de 2016, após três meses de tramitação do processo que se iniciou no Senado Federal, a política de integridade foi formalizada no âmbito da administração pública federal, via Instrução Normativa nº 01 conjunta entre a CGU, na figura do ministro Luiz Navarro de Britto, e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, na figura do ministro Valdir Moysés Simão.

O TCU publicou, em dezembro de 2016, a primeira edição do Referencial de Combate à Fraude e à Corrupção em instituições públicas, contendo uma variedade de boas práticas nacionais e internacionais para prevenção, detecção e correção de fraudes e corrupção, sendo desejável que os órgãos e entidades públicos pontuassem entre o mínimo e o máximo das medidas elencadas no referencial (TCU, 2016).

Cabe ressaltar que, apesar de o TCU não ter sido citado diretamente na legislação, por iniciativa própria incorporou sua atuação no novo ordenamento jurídico brasileiro de combate à corrupção, aliás, processo semelhante ao apontado por Menezes (2015b), em sua análise sobre a atuação do TCU na fiscalização sobre as agências reguladoras, em que o órgão de controle externo reinterpreto sua atuação, diante da reforma do Estado brasileiro na década de 1990.

Segundo Mathias (2020), para a OCDE, a integridade no âmbito do setor público faz parte do rol de itens que contribuem para concretização da governança pública. No olhar da organização internacional, a governança pública é de fundamental importância para o enfrentamento dos desafios pertinentes à elaboração de políticas públicas, diante de um contexto do aumento de complexidades e incertezas (MATHIAS, 2020, p. 116).

Nesse sentido, em 2017, a organização internacional publicou as Recomendações sobre Integridade Pública, um reflexo das discussões e acordos firmados durante a Agenda 30, em 2015, colocando a Integridade Pública como uma resposta estratégia para o combate à corrupção (OCDE, 2017).

Dessa maneira, a organização internacional passou a trabalhar a integridade enquanto uma estratégia composta por três elementos, quais sejam: 1) Sistema de integridade: coerente e abrangente, compondo o compromisso com a alta gestão, responsabilidades bem definidas, estratégias baseadas em indicadores e um levantamento de riscos de integridade, e padrões de conduta; 2) Prestação de Contas: eficaz e estruturada em uma gestão de riscos para a integridade, responsabilização, fiscalização e participação de partes interessadas no desenvolvimento e implementação de políticas públicas; e, por fim, 3) Cultura de integridade: desenvolvida em parceria com o setor privado, a sociedade civil e os cidadãos, constituída com base em liderança para a integridade, meritocracia, capacitação dos servidores e abertura para que os servidores possam se sentir confortáveis e seguros para discutir condutas e realizar denúncias (CGU, 2020, p.08).

Apesar do Brasil ainda não ser um país membro da OCDE, nos últimos anos têm demonstrado interesse e se empenhado para dar cumprimento à lista de requisitos exigidos para ingressar na organização, inclusive às suas recomendações, de modo que o pedido oficial de adesão à organização foi realizado pelo governo brasileiro em maio de 2017.

A partir disso, o país deu início a uma série de ajustes em suas políticas públicas, legislações e boas práticas, com o intuito de alinhar-se aos padrões e recomendações do organismo internacional (MATHIAS, 2020). Nesse contexto, segundo Gomes *et al.* (2020), diante da aproximação do Brasil com as melhores práticas da OCDE, diversas estruturas de governança foram englobadas, em longo prazo, para inovação e como garantias fundamentais para boa formulação, implementação e entrega de políticas públicas.

Dessa forma, durante o governo Michel Temer, foi publicado em novembro de 2017 o Decreto 9.203 (BRASIL, 2017), que trata sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Esse dispositivo marca a obrigatoriedade da instituição de programas de integridade públicos para a administração pública federal, como um mecanismo de prevenção e combate à corrupção, como afirma o Entrevistado 01:

Em 2017, nós temos o decreto de governança, o 9203, Então, a partir desse decreto, a gente começou a trabalhar o tema de integridade com mais corpo, porque aí exigiu-se dos órgãos que eles tivessem instâncias. A liderança, por exemplo, que a autoridade máxima do órgão, que ela pudesse fazer com que se estabelecesse e começasse essa internalização da cultura de integridade dentro do órgão, apesar de que, em 2017, nós já tínhamos vários órgãos com as funções de integridade constituídas, mas elas não eram coordenadas, então elas trabalhavam de forma separada [...] O decreto estabeleceu os

programas de integridade como ferramenta principal. Assim tudo bem, que é somente na administração direta, autárquica e fundacional, mas ele estabeleceu o programa de integridade como ferramenta, como instrumento para que fosse promovida adoção de medidas e ações institucionais que visassem à prevenção, detecção, punição e remediação de irregularidades e fraudes e que obrigatoriamente tem que se estruturar em alguns eixos [...] (ENTREVISTADO, 01, 2021).

A imposição da obrigatoriedade pode ser vista como algo primordial em um país como o Brasil, com dimensões continentais e 186 órgãos abrangidos apenas pelo referido Decreto. Então, quando se fala da obrigatoriedade, fala-se da necessidade de os órgãos olharem para esse tipo de política como algo essencial a ser implementado. Daí a afirmação: *“pode ser considerada fundamental para que possa haver uma padronização e uma internalização dessa cultura de integridade no Poder Executivo Federal”* (ENTREVISTADO, 01, 2021).

O Decreto 9.203/2017 delegou ainda a competência da CGU como órgão responsável para estruturar, executar e monitorar a implementação dos programas de integridade. Para o Entrevistado 01, houve apenas a formalização de uma incumbência já assumida pelo órgão de controle, como mencionado anteriormente, desde 2015:

A integridade está no DNA da CGU, né. Então, antes da gente ter a edição do decreto que trouxe em 2017 a incumbência para a CGU fazer o monitoramento, implementação e avaliação dos programas de integridade, a gente já tinha toda a parte estrutural dos sistemas [...] os órgãos já contavam com a CGU há muito tempo em relação a esses temas. Então trazer a parte de integridade para a CGU por uma questão realmente de finalidade. A CGU é um órgão que tem esse tipo de finalidade. Então eu acho que a gente já estava no momento de receber esse tipo de incumbência [...] (ENTREVISTADO, 01, 2021).

Nessa lógica, com base nas Recomendações sobre Integridade Pública da OCDE publicadas em 2017, a CGU elaborou um padrão mínimo de programa de integridade em torno de 04 eixos centrais abordados no capítulo anterior, que deve ser aplicado aos órgãos e entidades da administração pública federal autárquica, direta e fundacional brasileira, como afirma o Entrevistado 01:

[...] Depois do PROFIP, a gente teve uma forma mais estruturada de trabalhar a integridade pública. Eu acho que a gente foi estudando modelos internacionais, mas principalmente a gente hoje se baseia na estratégia de integridade pública da OCDE [...] então, assim, a gente procura trazer essa *expertise* de integridade que a OCDE tem, mas a gente adapta porque a gente já tinha várias questões relacionadas à integridade [...] então o que que a

gente precisava fazer? A gente precisava juntar esses dois modelos e fazer de uma forma um pouco mais harmônica, voltada para o tipo de instituição pública que nós temos. Então a gente fez algumas adaptações [...] (ENTREVISTADO, 01, 2021).

Dessa forma, a CGU realizou adaptações ao modelo implementado no setor público apresentando algumas diferenças do modelo utilizado no setor privado, como, por exemplo, a estrutura de *Due Diligence*, que se apresenta, segundo Ricken (2008), como uma verificação da integridade dos fornecedores das empresas através de uma coleta detalhada de informações a fim de conhecer o negócio. Nesse sentido, observem-se as peculiaridades próprias do setor público, de acordo com o Entrevistado 01:

A verdade é que, quando a gente fala do setor público, a gente já tem algumas peculiaridades [...] Porque a gente entra na diferenciação que tem se feito hoje entre *compliance* e integridade pública. Então, quando você fala de *compliance*, você tem ferramentas e sistemas um pouco mais abrangentes que favorecem o setor privado, né. Por exemplo, você tem lá questões como a *Due Diligence*, e a gente não tem essa ferramenta dentro do setor público [...] Mas, quando a gente trata da implementação disso nos órgãos, a gente fala de uma padronização mínima, tem de ter o fluxo de conflito de interesses, de nepotismo, uma ouvidoria, um canal de denúncia, como se dá esse fluxo interno de denúncia. Você tem que ter uma instância para apurar, que é a corregedoria. Tem que ter uma comissão de ética também que trabalha ritos éticos de condutas éticas também. Você tem uma parte que faz toda a gestão dos riscos para a integridade. Então, assim, esses são itens principais para o plano de integridade [...] É claro que têm órgãos que têm a suas peculiaridades, tem órgão que a autoridade máxima é um ministro, tem outro órgão que é a autoridade máxima, é um diretor, presidente. Então a gente vai observar esses quesitos [...] Então, se a gente tiver isso funcionando, a gente vai ter uma efetividade desse programa de integridade (ENTREVISTADO, 01, 2021).

A partir da interpretação das entrevistas, é possível argumentar que a *Due Diligence* significa conhecer o terceiro com quem se contrata e quais as suas intenções éticas, podendo ser aplicado tanto aos parceiros de negócios quanto internamente para a contratação de um diretor financeiro. Por exemplo, há uma investigação da vida pregressa não apenas quanto à qualificação da pessoa para a ocupação do cargo, mas também para saber se ela obedeceu aos padrões éticos na empresa em que trabalhou anteriormente, então vai ser exigido pela empresa uma postura ética que seja compatível com os seus negócios.

No entanto, conforme interpretação das entrevistas quando se fala em pessoa física, o termo é mais conhecido como *Background Check*, sendo utilizado para avaliar o perfil dos

funcionários, voltado para a integridade com o intuito de atestar se realmente há uma postura ética compatível com o que era esperado para aquele negócio. Dessa forma, o *Due Diligence* também se constitui como um requisito padrão do programa de integridade privado, não se apresentando, portanto, no âmbito do setor público.

Ressalta-se ainda que alguns órgãos possuem uma facilidade e agilidade maiores para o desenvolvimento de determinados projetos por várias questões. Pode-se citar como exemplo o tipo de estrutura no caso das agências reguladoras que possuem mais facilidade, pois constituem uma estrutura um pouco mais voltada para o desenvolvimento de projetos. Já os ministérios possuem mais dificuldade, pois algumas instituições afirmam que enfrentam problemas com pessoal entre outros.

Em relação à criação da Unidade Gestora de Integridade (UGI), alguns órgãos decidem fazer a criação de uma unidade específica; outros decidem manter uma unidade que já está criada para fazer essa coordenação das unidades de integridade. Então existe uma variação entre os órgãos, porém acrescentou-se que “*é algo que não se faz prejudicial para a condução do processo de implementação dos programas de integridade*” (ENTREVISTADO, 01, 2021).

Em abril de 2018, foi publicada a Portaria nº 1089 da CGU que estabeleceu orientações para os procedimentos de estruturação, execução e monitoramento dos programas de integridade. Desse modo, partir de 2018, depois da formalização trazida pelo Decreto 9.203/2017 com a obrigatoriedade de os órgãos estabelecerem uma UGI e um Plano de Integridade, a CGU começa a dar prosseguimento aos procedimentos necessários para estruturar, executar e monitorar os programas de integridade, como ressalta o Entrevistado 01:

[...] Depois a gente teve uma alteração, lá em 2017, que trouxe para a CGU essa incumbência de estabelecer esses procedimentos necessários para estruturar, executar e monitorar esses programas de integridade, e é o que a gente tem feito [...] então a gente tem a Portaria nº 57 também que dá a estrutura de como isso deve ser feito [...] Então eu acho que o que a gente pode, em termos gerais, a gente fala de integridade sempre na CGU, mas de uma forma um pouco mais integrada e coordenada. Eu acho que começou lá no PROFIP, e hoje a gente tem a institucionalização do programa de integridade no governo federal como um todo [...] (ENTREVISTADO, 01, 2021).

O andamento das investigações da Operação Lava-Jato trouxe à tona uma série de personagens políticos envolvidos em fraudes e atos de corrupção contra a administração

pública brasileira e intensificou a insatisfação contra os representantes do governo despertada desde junho de 2013. Desse modo, o desejo de justiça e anseios por mudanças da população apenas cresceram (SILVA JUNIOR; VALADARES; MACEDO, 2019).

Nessa mesma ambiência, em outubro de 2018, Jair Bolsonaro foi eleito como novo chefe do Poder Executivo, com 57,8 milhões de votos, quebrando um regime de 4 vitórias petistas seguidas. O capitão reformado do exército venceu a eleição com 55,13% dos votos válidos, derrotando o candidato petista Fernando Haddad, que obteve 44,87% dos votos válidos¹⁹.

Em novembro de 2018, o TCU publicou a segunda edição do Referencial de Combate à Fraude e a Corrupção, com o intuito de reforçar e atualizar o referencial de novas medidas utilizadas no enfrentamento à fraude e à corrupção no Brasil e no mundo. Em alguns casos, o que o referencial antes apresentava em 2016 como uma boa prática internacional aparece agora normatizado, a exemplo da exigência de canais de denúncias, como as ouvidorias e os programas de integridade (TCU, 2018).

Em janeiro de 2019, a portaria nº 57 da CGU alterou a portaria nº 1089, trazendo como principal alteração a previsão de um processo incremental para os programas de integridade dividido em fases, quais sejam: 1) os órgãos e entidades devem constituir uma unidade gestora de integridade; 2) os órgãos e entidades devem aprovar os seus planos de integridade; e 3) os órgãos e entidades devem executar e monitorar seus programas de integridade, com base nas medidas definidas por seus planos de integridade (BRASIL, 2019a).

A partir de abril de 2019, o TCU como instituição de controle externo, passou a avaliar em virtude da decisão tomada em plenário no acórdão nº 958, a aderência das instituições às chamadas Boas Práticas de Combate à Fraude e Corrupção, elaboradas pelo próprio órgão de controle, desde 2016. As diretrizes possuem elementos semelhantes e associados à política de integridade, contribuindo para as entidades do setor público implementarem e efetivarem seus programas de integridade.

Destaca-se que a CGU é composta por uma única Diretoria de Promoção de Integridade, dividida em duas coordenações, uma voltada para a integridade privada e a outra voltada para a integridade pública. Contudo essa divisão começou apenas a partir de 2019, de modo que antes existia somente uma coordenação geral de integridade. Então não havia essa diferenciação, afirmou-se, e, *“a partir do surgimento de novos trabalhos e profissionais cada*

¹⁹ Informações obtidas a partir do site G1 (JAIR..., 2018).

vez mais especializados, o tema passou a ganhar um volume muito maior do que tinha no passado” (ENTREVISTADO, 03, 2021). Daí surgiu a necessidade de se especificarem e especializarem também as coordenações.

No entanto acrescentou-se: *“o trabalho é bem próximo um do outro, há um acúmulo de entendimentos, porque como um se alimenta do outro; é necessário haver essa conjugação de esforços para que possa promover essa política pública de integridade”* (ENTREVISTADO, 03, 2021). Dessa forma, ainda que haja uma segregação, há uma grande comunicação entre as coordenações, até porque elas fazem parte da mesma diretoria.

Dessa maneira, a partir de 2019, a CGU passou a exigir a entrega das UGI’s e dos Planos de Integridade constituídos, intensificando o trabalho diretamente com os órgãos e entidades públicos, realizando uma tarefa meio que corpo a corpo, como declara o Entrevistado 01:

[...] No princípio os órgãos tinham a obrigatoriedade de apresentar até junho de 2019. Se eu não me engano, eles já teriam que ter constituída a UGI e já teriam que estar cumprindo o Decreto 9203, só que a gente sabe da dificuldade que os órgãos teriam de constituir uma instância como a UGI e de algumas vezes ter de criar grupos internos em um curto prazo de tempo. Então a CGU resolveu criar um projeto 100% UGI plano [...] O que quer dizer isso? A gente precisaria ter 100% dos órgãos federais abrangidos pelo decreto 9203, 186 órgãos, com uma UGI constituída e o plano de integridade constituído. Isso a gente conseguiu em novembro do ano passado (2020), então todos os órgãos abrangidos pelo decreto já têm uma UGI constituída e já têm um plano apresentado [...]. Isso pode ser comprovado no painel de integridade, que foi um painel criado para dar transparência nessa parte de implementação do decreto 9203. Então lá no painel de integridade pública você consegue ver a totalidade dos órgãos públicos com a UGI e o plano de integridade já entregue [...] (ENTREVISTADO, 01, 2021).

A partir da interpretação das entrevistas, do momento em que se têm os órgãos de certa forma já engrenados no processo de implementação da política de integridade, a CGU passa agora em 2021 a iniciar o processo de avaliação dos programas de integridade que os órgãos e entidades da administração pública direta, autárquica e funcional entregaram, verificando o andamento das funções de integridade: se está tudo contido ou se elas necessitam de alguma mudança ou melhoria, realizando recomendações.

Durante todo o período de implementação, desde quando saiu o Decreto de 2017, a CGU teve vários momentos de capacitação e de interação com os órgãos para auxiliá-los na construção dos planos de integridade, desenvolvendo materiais de guias de implementação de

gestão de integridade. Desse modo, pontuou-se, “*essa parte técnica também abrange; é uma atenção praticamente diária junto aos órgãos, esclarecendo diariamente ponto a ponto, como uma consultoria prestada de forma contínua*” (ENTREVISTADO, 01, 2021).

Diante da interpretação das entrevistas, trazer iniciativas para a prevenção e combate à corrupção de outras esferas, a exemplo do setor privado, para inserir no setor público é de suma relevância, nesse sentido, afirmou-se: “*o programa de integridade atua como uma importante ferramenta anticorrupção nos órgãos e entidades públicos brasileiros, desde que seja executado adequadamente*” (ENTREVISTADO, 02, 2021). A redução de irregularidades ocorre com a implementação de um programa de integridade efetivo, pois, a partir disso, é possível observar quais são os riscos e pontos fracos relacionados à fraude e à corrupção dentro da instituição, segundo o Entrevistado 01:

[...] Observa gargalos dentro do órgão que possam servir de entradas para fraudes e irregularidades. Então se você monitora e mitiga esses riscos, com certeza você vai ter uma prevenção da corrupção [...] Então, eu acho que aí entra uma série de outros pontos; você melhora a qualidade dos serviços também, dificulta o recebimento e inclusive solicitação do pagamento de suborno de propina, porque se você tem uma estrutura ética forte o servidor ele vai pensar 50 vezes antes de ser corrompido, de aceitar ou solicitar pagamento de suborno. Então eu acho que, quanto mais forte o programa de integridade, a tendência é que tenha menos riscos de corrupção, menos riscos de fraude (ENTREVISTADO, 01, 2021).

Entretanto a efetividade ainda é algo mais difícil de avaliar. Levando em consideração que o programa de integridade pode existir, estar adequado, ser aplicável, mas não ser efetivo, assim colocou-se: “*geralmente a efetividade pode ser observada, sobretudo com o monitoramento, pois, quando ocorre um acompanhamento mais de perto, torna-se possível verificar nesse momento a efetividade de forma mais fácil*” (ENTREVISTADO, 03, 2021).

A partir da interpretação das entrevistas é possível argumentar que o programa será efetivo quando prevenir, detectar e permitir que a autoridade da instituição realize uma autodenúncia sobre a prática de um ato de corrupção. Sobre isso, pontuou-se que essas ações, “*de certa forma, podem ser vistas como frutos da aplicação do programa de controle, então, quando isso ocorre, vai haver uma efetividade*” (ENTREVISTADO, 03, 2021).

Dessa forma, a efetividade depende da aplicação e adequação das medidas e diretrizes de integridade no âmbito dos órgãos e entidades públicos da administração pública federal (BARRETO, 2019, p. 17). Cabe destacar ainda que o principal desafio enfrentado pelos

órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional na implementação dos programas de integridade têm sido a mudança cultural, pois quando se fala em uma alteração de padrões há resistência e geração de um impacto reverso em um primeiro momento, como relatam os Entrevistados:

[...] Resistência a criar uma nova unidade teve? Teve. Resistência a implantar o programa de integridade, porque alguns órgãos olhavam e falavam: “Não, mas a gente já tem algumas instâncias construídas. Então por que a gente precisa fazer isso?!” É porque faltava um conector, e eu acho que o decreto trouxe essa conexão entre essas instâncias e funções de integridade dentro dos órgãos [...] Acho que o principal desafio é fazer essa mudança de cultura. Como eu disse, eu ajudei a implementar a Lei de Acesso à Informação. Então a gente trabalhava muito, por exemplo, com o padrão servidor que tinha os processos na gaveta. Então o processo é meu e eu que tô tomando conta desse processo, mas não, o processo não era dele, então esse era um padrão da administração [...] **Então demorou bastante tempo até que a gente conseguisse criar essa consciência de que a transparência deveria ser a chave e o sigilo, a exceção.** Então acho que é um pouco do que a gente tem enfrentado hoje, é um processo de construção um processo de aculturação sim, é um processo de reconhecimento também porque cabe ao servidor, cabe às instituições se reconhecerem dentro do seu programa de integridade, porque o programa de integridade não deve ser uma ferramenta para a forma; ele tem que realmente refletir o que a instituição é [...] Então acho que isso é difícil, porque nós trabalhamos diretamente com pessoas, e pessoas muitas vezes pensam de formas diferentes, então a gente necessita ter muita conversa e muito contato para que os programas sejam implementados da melhor forma possível (ENTREVISTADO, 01, 2021).

Então o nosso discurso difundido pela CGU há algum tempo é inserir **a integridade como uma mudança cultural mesmo**. A gente trabalha o programa sempre pensando na questão comportamental, na questão da conscientização e de criar realmente uma identidade daquela pessoa como uma organização para protegê-la de uma ingerência agora ou no futuro. Então preparar aquele indivíduo dentro da organização e entender a importância de se conservarem os preceitos éticos que devem nortear a relação público e privado. Então essa linha... é muito comum em ambas as situações pensar na formação de uma cultura organizacional voltada para a integridade [...] Quando a gente fala em setor público, acho que é mais do que necessário formular uma cultura em prol da integridade [...] Vai além do controle sim, traz esse propósito de se formular uma cultura e acho sim positivo. Seria bom que todos os órgãos tenham e que seja no mesmo momento, que comece agora, que a gente consiga tornar algo uniforme para dar robustez à medida [...] (ENTREVISTADO, 03, 2021).

Nessa lógica, destacou-se que um elemento cultural importante seria a resistência a tudo que vem do controle por parte da gestão. Assim questionou-se: “(...) *será que criar mais controle é a solução para a administração pública brasileira?*” (ENTREVISTADO, 02,

2021). Portanto, um grande desafio para a implementação dos programas de integridade tem sido conseguir implementar a política pública de forma efetiva, sem que se torne uma caça às bruxas.

Ademais também se enfatizou que *“um problema tanto do controle interno como do externo é que ele não consegue diferenciar o corrupto bandido do gestor que eventualmente comete um erro, joga todo mundo no mesmo balaio”* (ENTREVISTADO, 02, 2021). Nesse pensar, o Brasil precisa equilibrar e ter meios de identificar casos de corrupção e erros que acontecem frequentemente no dia a dia da gestão pública, pois punir os dois do mesmo jeito seria um equívoco e eventualmente ocorre com muita frequência.

Nesse sentido, o impacto do programa de integridade como um instrumento para prevenção e combate à corrupção dentro da administração pública federal poderá ser percebido em uma perspectiva futura, considerando o curso de adequações às mudanças institucionais realizadas, o processo de maturidade da política e suas limitações no âmbito do setor público, como aponta o Entrevistado 03:

[...] Mas a gente só vai ver isso daqui a 15 ou 20 anos. A gente tá criando uma política, um conceito de sociedade, pensando em como aprimorar a nossa cultura. Não é algo do dia para a noite, a gente tá num ambiente que tem a mesma dinâmica de negociação com o poder público há 500 anos, então não é do dia pra noite que a gente vai mudar [...] Importante colocar que muitas vezes as pessoas entendem o programa de integridade como uma bala de prata contra a corrupção, e não é [...] ele é feito para prevenir e detectar as irregularidades (ENTREVISTADO, 03, 2021).

Desse modo, segundo Inglehart e Welzel (2009 apud SACRAMENTO; PINHO, 2018), a diversidade de valores culturais auxilia na explicação em relação às diferenças verificadas nas formas de atuação das instituições, pois, embora os valores possam efetivamente mudar, ainda continuam refletindo a herança histórica de uma sociedade; em outras palavras, uma mudança cultural depende da trajetória. Assim os autores chamam a atenção para a resistência da herança cultural, evidenciando que mudanças sistemáticas tanto na vida política, social e cultural não se processam de forma análoga em todas as sociedades.

Importa destacar que, desde 2019, o Brasil buscou intensificar o encadeamento de um processo de acessão para ingressar como país membro oficial da OCDE por meio de um conjunto de ações que visou a acelerar a convergência em relação aos padrões estabelecidos pelo organismo internacional para as mais diversas áreas, aperfeiçoando inclusive os

dispositivos para prevenção e combate à corrupção, a exemplo da exigência de constituição das UGI's e dos Planos de Integridade pelos órgãos do governo federal, com base nas Recomendações de Integridade Pública publicadas pelo organismo internacional (ALVES, 2020).

De acordo com Gomes *et al.* (2020), o Brasil possui status de associado (*full righth*) em 14 fóruns da OCDE, atua como participante em 25 e como convidado nos demais fóruns, sendo considerado um parceiro-chave pela organização. A atuação na condição de parceiro-chave abriu caminhos para a intensificação dos diálogos e aproximação com a organização, uma grande conquista na direção para a aceitação do pedido de acesso ao organismo internacional pleiteado em 2017 (MATHIAS, 2020).

Além disso, segundo Gomes *et al.* (2020), o Brasil desenvolve revisões por pares com a organização internacional e estudos em parceria com outras instituições, a exemplo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da Embaixada Britânica por meio do *Prosperity Fund*, para adesão às melhores práticas e políticas públicas, observando o arcabouço legal da OCDE. Atualmente, o organismo internacional conta com 245 instrumentos legais de adesão em vigor apresentados em cinco categorias, conforme o Quadro 11 a seguir:

Quadro 11 – Categorias de instrumentos legais da OCDE

Instrumento legal	Descrição
Decisões	São instrumentos juridicamente vinculativos para todos os membros da OCDE, exceto para aqueles que se abstêm no momento da adoção. Implicam o mesmo tipo de obrigação legal dos tratados internacionais. Assim os aderentes são obrigados a implementar decisões e devem tomar as medidas necessárias para tal implementação.
Acordos Internacionais	São instrumentos jurídicos negociados e concluídos no âmbito da organização e juridicamente vinculativos para as partes.
Recomendações	Não são instrumentos juridicamente vinculativos, porém possuem uma grande força moral como representação da vontade política dos adeptos. Há um anseio de que os aderentes façam o máximo para implementar totalmente uma recomendação, logo, os membros que não pretendem fazê-lo geralmente se abstêm quando uma recomendação é adotada, embora isso não seja exigido em termos legais.
Declarações	São preparados dentro da organização e estabelecem princípios gerais ou metas de longo prazo. Possuem caráter solene e são adotados em reuniões ministeriais do conselho ou nas comissões da organização. Não são vinculantes.
Acordo, entendimento e outros	Vários instrumentos legais substantivos <i>ad hoc</i> foram desenvolvidos na OCDE ao longo nas últimas décadas, como, por exemplo, o Acordo sobre Créditos de Exportação com Apoio Oficial; o Acordo

	Internacional sobre Princípios de Transporte Marítimo e as recomendações do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD). Esses instrumentos não são vinculantes.
--	---

Fonte: Adaptado de Gomes *et al.* (2020, p. 19).

Nesse sentido, até novembro de 2020 a situação do Brasil em relação aos 245 instrumentos legais existentes para adesão à OCDE, foi a seguinte: aderiu a 93 instrumentos, cerca de 38%, estão em processo de adesão junto à organização 50 instrumentos, cerca de 20%, e os demais 102 instrumentos, cerca de 42%, encontram-se em avaliação ou possuem desafios para serem superados, significando que o Brasil está cada vez mais próximo de ser tornar um país membro da OCDE, ao cumprir com os requisitos exigidos pela organização.

Alguns países-membros e não membros da organização manifestaram avaliações positivas sobre a participação brasileira no organismo internacional, identificando benefícios mútuos e maior abertura à revisão de princípios e paradigmas para uma melhor adaptação ao cenário internacional. Tal atuação pode apresentar-se como um desafio aos países não membros, tendo em vista que não participam diretamente da elaboração de padrões internacionais (GODINHO, 2018, p. 199).

Assim, nos últimos anos, o Brasil vinha projetando uma imagem para o mundo de país comprometido em combater à corrupção sistêmica, entretanto, no relatório publicado em 2020 pela Transparência Internacional – “Brasil: retrocessos no jurídico e nas estruturas anticorrupção” – apontou-se a deterioração de leis e instituições pela gestão do governo Bolsonaro (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2020).

De acordo com Avritzer (2020), no governo Bolsonaro não houve um avanço do desenvolvimento da política institucional contra à corrupção, ou seja, diretrizes que expressam parâmetros nos quais as ações das instituições e de seus integrantes devem se desenvolver no que se refere ao a prevenção e combate à corrupção, mas sim uma personalização da agenda política anticorrupção, que envolvia trocas diferentes das utilizadas pelo presidencialismo de coalizão, considerando as agendas de envolvimento dos filhos de Bolsonaro em escândalos de corrupção, a exemplo do esquema das “Rachadinhas”.

O escândalo das “Rachadinhas” culminou na investigação do então senador Flávio Bolsonaro e o ex-assessor Fabrício Queiroz, ao longo de 2019 e 2020, pelos desvios de salários dos funcionários do seu gabinete, enquanto deputado estadual na Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (Alerj). Tal fato gerou esforços do presidente para promover o

desmantelo de estruturas de combate à corrupção, como, por exemplo, a Operação Lava-Jato (AVRITZER, 2020, p. 29).

As condutas de Bolsonaro junto às denúncias realizadas pela Transparência Internacional despertaram a atenção da OCDE, e, em março de 2021, a organização internacional montou um Grupo de Trabalho em um ato inédito, com o intuito de monitorar permanentemente o combate à corrupção no Brasil, medida jamais adotada anteriormente contra nenhum outro país de interesse (SANCHES, 2021).

Para Drago Kos, chefe do Grupo de Trabalho Antissuborno da OCDE, as ações adotadas pelo governo Bolsonaro “prejudicam seriamente a capacidade do Brasil de detectar e combater a corrupção de maneira eficaz” (SANCHES, 2021). Pontuou-se ainda que “hoje parece que alguns dos processos iniciados em 2014 estão dando marcha a ré” (SANCHES, 2021), ameaçando o relacionamento diplomático conquistado até então com a organização.

Dessa maneira, especialistas de três países membros do organismo internacional passaram a monitorar a situação do combate à corrupção no Brasil de forma contínua e independente, mantendo consultas frequentes com as autoridades brasileiras (SANCHES, 2021). Contudo a decisão contou logo depois com a anuência brasileira, considerando a entrada do país para a OCDE uma prioridade na agenda da política externa do governo (SANCHES, 2021).

Por consequência, em julho de 2021, o governo federal buscou avançar com as ações referentes à política de integridade com a publicação do Decreto nº 10.756, instituindo o Sistema de Integridade do Poder Executivo Federal (Sipef). O Sipef foi criado com o intuito de ampliar a efetividade dos programas de integridade ao coordenar e articular as atividades relativas à integridade pública no Executivo federal (BRASIL, 2021).

O Sistema será composto por um órgão central, a Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção da CGU, da qual faz parte a Diretoria de Promoção de Integridade e as unidades setoriais, ou seja, as Unidades de Gestão de Integridade dos órgãos e entidades públicos (BRASIL, 2021). Assim, em relação aos programas de integridade públicos, à CGU foram atribuídas as seguintes competências descritas no quadro a seguir:

Quadro 12 – Competências do órgão central do Sipef

I - estabelecer as normas e os procedimentos para o exercício das competências das unidades integrantes do Sipef e as atribuições dos dirigentes para a gestão dos programas
--

de integridade;
II - orientar as atividades relativas à gestão dos riscos para a integridade;
III_ - exercer a supervisão técnica das atividades relacionadas aos programas de integridade geridos pelas unidades setoriais, sem prejuízo da subordinação administrativa dessas unidades ao órgão ou à entidade da administração pública federal a que estiverem vinculadas;
IV - coordenar as atividades que exijam ações conjuntas das unidades integrantes do Sipef;
V - monitorar e avaliar a atuação das unidades setoriais;
VI_ - realizar ações de comunicação e capacitação relacionadas à integridade;
VII - dar ciência aos órgãos ou às entidades de fatos ou situações que possam comprometer o seu programa de integridade, além de recomendar a adoção das medidas de remediação necessárias.

Fonte: Elaborado pela autora com base no Decreto nº 10.756/2021 (BRASIL, 2021).

Destaca-se que, desde 2017, quando a CGU passou a ser o órgão responsável pela estruturação, execução e monitoramento dos programas de integridade no âmbito da administração pública, a instituição já realizava a maioria dessas funções. Dessa forma, o mesmo caminho se repete apenas em direção a uma formalização das incumbências já assumidas anteriormente pelo órgão de controle.

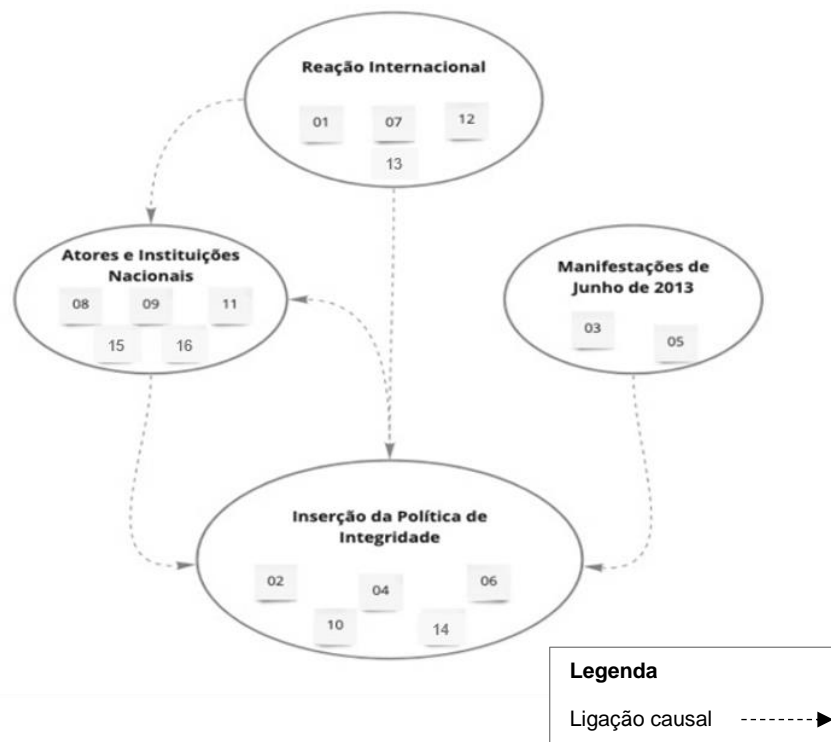
Nesse cenário, importa indicar a lista dos principais eventos que contribuíram para a sua inserção no âmbito da administração pública federal abordados desde o início desta seção e em seguida apresentar o Organograma 3 abaixo que aborda resumidamente de maneira esquematizada a trajetória da política de integridade pública brasileira. É importante salientar que o mapa não se encontra em um plano cartesiano e a ordem dos acontecimentos se dá pela numeração do evento e não pela sua posição espacial.

Além disso, vale ressaltar também o fato de que nem todos os eventos descritos nesta seção podem ser localizados no mapa de causalidade, haja vista que nem todos geraram efeitos para a conclusão da inserção da política de integridade no âmbito da administração pública federal.

Lista dos principais eventos da inserção da política de integridade na administração pública brasileira:

- 1) Convenções Internacionais Anticorrupção (OEA, ONU, OCDE); 2) Fevereiro de 2010: apresentação do PL 6826/2010 que deu origem a LAC; 3) Junho de 2013: Jornadas de protestos populares que detinha entre a pauta de reivindicações dos manifestantes o combate à corrupção. 4) Agosto de 2013: Promulgação da LAC pela ex-presidente Dilma Rousseff. 5) Março de 2014: Escândalo de Corrupção na Petrobrás e Operação Lava Jato. 6) Março de 2015: Decreto nº 8.420/15 regulamentou a LAC. 7) Setembro de 2015: Agenda 30 da ONU. 8) Abril de 2016: Portaria nº 750 da CGU instituiu o programa de integridade da instituição e o primeiro no âmbito do setor público. 9) Abril de 2016: Portaria nº 784 da CGU instituiu o PROFIP. 10) Maio de 2016: Instrução Normativa conjunta nº 01 entre a entre a Controladoria Geral da União (CGU) e o Ministério do Planejamento e Orçamento. 11) Dezembro de 2016: TCU lança a 1ª edição do Referencial de combate à fraude e a corrupção. 12) Em 2017: Recomendações do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública. 13) Maio 2017: Pedido de adesão oficial à OCDE; 14) Novembro de 2017: Decreto nº 9.203/17 estabeleceu a obrigatoriedade do programa de integridade no setor público e competência da CGU para articular e auxiliar no desenho de implementação dos programas de integridade. 15) Abril de 2018: Portaria nº 1089 da CGU estabeleceu orientações para os procedimentos de estruturação, execução e monitoramento dos programas de integridade. 16) Janeiro de 2019: Portaria nº 57 da CGU alterou a Portaria nº 1089 prevendo um processo incremental dos programas de integridade dividido em fases.

Organograma 3 – Trajetória da inserção da política de integridade pública brasileira



Fonte: Elaboração própria da autora.

Dessa forma, a trajetória da inserção da política de integridade do governo federal brasileiro exposta no organograma 3, passa por importantes eventos iniciando com a reação internacional diante dos acordos firmados e ratificados pelas Convenções Anticorrupção da

OEA, ONU e OCDE, gerando posteriormente a iniciativa para a criação da LAC. A pressão das manifestações populares de Junho de 2013 e em seguida o escândalo de corrupção da Operação Lava-Jato provocou a tensão do ambiente institucional.

Diante do tensionamento institucional proporcionado pela deflagração do escândalo de corrupção da Lava-Jato, a pressão internacional para o aperfeiçoamento do arcabouço institucional para prevenção e combate à corrupção mais efetivos se intensificou. Nesse contexto, a CGU passou a agir estrategicamente na elaboração e construção de uma série de medidas e diretrizes para a inserção da política no âmbito do setor público, se tornando um dos principais atores e órgão responsável pela estruturação, execução e monitoramento da política de integridade no âmbito do governo federal.

Ainda, considerando a realização do pedido de adesão oficial do Brasil à OCDE, a CGU passou a seguir as Recomendações sobre Integridade Pública da organização internacional para a elaboração de um padrão de programa de integridade a ser seguido, e a direcionar o processo de implementação da política no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública federal.

Dentre os órgãos e entidades da administração pública direta, autárquica e fundacional obrigados a instituir o programa de integridade estão as agências reguladoras, instituições que atuam na fiscalização de empresas privadas que prestam serviços de utilidade pública, envolvendo um grande volume de investimentos e sujeitas à captura pelas empresas do setor regulatório.

Em geral, segundo Lima e Fonseca (2021) a captura regulatória divide-se em duas formas de interpretação: ampla e restritiva. A interpretação ampla trata a captura como um processo genérico, não dizendo respeito apenas as agências reguladoras, em que interesses externos afetam a intervenção do Estado sobre a economia, ou seja, interesses especiais afetam incluindo áreas como os impostos, política externa ou monetária e até mesmo a legislação (LIMA E FONSECA, 2021).

Já a interpretação restritiva, por sua vez, aborda a captura especificamente como os processos pelos quais os agentes regulados manipulam as agências que deveriam exercer controle sobre eles (LIMA; FONSECA, 2021, p. 628). Dessa forma, os órgãos reguladores necessitam de políticas mais *accountable* que promovam maior transparência e a prevenção e o combate à corrupção, considerando sua maior autonomia e os riscos de captura.

Como mencionado anteriormente, nesta dissertação, será realizado um estudo de caso com a ANATEL, pois além de ser a agência reguladora autônoma mais antiga, é também a que apresenta uma maior interação com a sociedade, com mecanismos de transparência mais robustos, quando comparada com as demais instituições regulatórias (MENEZES, 2010). Nesse segmento, antes da análise da política de integridade desta agência reguladora, na próxima seção será detalhado o seu desenho institucional.

4.3 Desenho Institucional da ANATEL

As agências reguladoras são instituições que fazem parte de uma inovação institucional no arcabouço regulatório brasileiro, criadas no bojo da reforma do Estado durante a década de 1990 e diferenciam-se de outras instituições burocráticas devido à existência de mecanismos institucionais que lhe conferem autonomia em relação aos políticos eleitos (MENEZES, 2012, p. 107).

Durante o primeiro governo FHC, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) diagnosticou três problemas principais: 1) a crise fiscal, decorrente da crescente perda de crédito; 2) o esgotamento das estratégias estatizantes de intervenção do Estado; 3) a forma de administração estatal, caracterizada pela administração político-burocrática, e como solução para tais problemas foram propostas, entre outras alternativas, a formação de empresas públicas não estatais e sem fins lucrativos. Dessa maneira, o Estado deixaria de ser produtor direto, para exercer a tarefa de regulador e indutor em alguns setores (RIBEIRO; PEIXOTO; BURLAMAQUI, 2009, p. 104-105).

Com o intuito de seguir com o programa da reforma, o governo FHC propõe um novo arranjo político-institucional para a atuação do Estado na economia: as agências reguladoras independentes, de modo que a independência indicava a pretensão de autonomia em relação às possíveis interferências dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (RIBEIRO; PEIXOTO; BURLAMAQUI, 2009).

Nesse contexto, são criadas as Agências Reguladoras Independentes (ARI's), tendo como pioneiras a Agência de Energia Elétrica (Aneel), em 1996, e a Agência Nacional de Telecomunicações, em 1997 (GOMES, 2006). São consideradas autarquias especiais, vinculadas a um ministério gestor, porém não mantêm com ele nenhuma relação de subordinação hierárquica, constituindo apenas um elo funcional (MELO, 2002).

Segundo Melo (2002), a autonomia e estabilidade dos dirigentes são garantidas via mandatos fixos não coincidentes entre os diretores nomeados e o Executivo, sendo vedadas a demissão imotivada e exigida do Legislativo, a aprovação das nomeações realizadas pelo Executivo e, além disso, também possuem independência financeira e funcional através de orçamento e quadro de carreira próprios.

A transparência e controle social manifestam-se através da inclusão de ouvidorias e audiências públicas que permitem a publicização de suas ações. E, alinhados ao requisito legal de justificativas por escrito de votos dos dirigentes, característica do processo procedimental das agências reguladoras, visando a impedir a ocorrência de decisões personalistas, marcam a constituição do seu desenho institucional (MELO, 2002).

Nesse sentido, o desenho institucional final das agências apresenta como denominadores comuns a previsão da autonomia, estabilidade dos seus dirigentes, a preocupação com a independência financeira, gerencial, funcional e procedimentos de controle e transparência, resumidos na Tabela 01 (NUNES; RIBEIRO; PEIXOTO, 2007, p. 23).

Tabela 01 – Desenho institucional e autonomia das agências reguladoras

Autonomia e Estabilidade dos dirigentes
Mandatos fixos
Mandatos não coincidentes
Estabilidade dos dirigentes
Aprovação pelo poder Legislativo, mediante arguição
Pré-requisitos quanto à qualificação dos dirigentes
Independência financeira, funcional e gerencial
Autarquia especial sem subordinação hierárquica
Última instância de recurso no âmbito administrativo
Delegação normativa (poder de emitir portarias)
Poder instruir e julgar processo
Poder de arbitragem
Orçamento próprio
Quadro de pessoal próprio
Transparência
Ouvidoria com mandato
Publicidade de todos os atos e atas de decisão
Representação dos usuários e empresas
Procedural Justificativa por escrito para cada voto e decisão dos dirigentes
Audiências públicas
Diretoria colegiada

Fonte: Reproduzido de Melo (2002, p. 256).

No entanto, o primeiro projeto de criação de agências reguladoras de autoria do Poder Executivo foi enviado ao Congresso Nacional no final de 1995, sob o modelo de autarquia convencional, ou seja, sem autonomia decisória e nem os demais requisitos de estruturas e procedimentos que caracterizam as agências abordados anteriormente, cabendo ao Congresso questionar o modelo tradicional e buscar modelos alternativos com base na experiência internacional, forçando o Executivo a avançar em alguns pontos e incorporar ideias que estavam fora do projeto original (PACHECO, 2006, p. 528).

Pacheco (2006), afirma que apesar da iniciativa de lei ter sido do Poder Executivo, coube ao Poder Legislativo trazer para a agenda a discussão sobre o grau de autonomia desejável para os novos entes reguladores, elemento central presente no desenho institucional das agências reguladoras.

Atualmente, no âmbito da União, existem hoje onze autarquias especiais denominadas agências reguladoras, cujo rol segue demonstrado no Quadro 13. Na esfera federal, a Lei nº 13.848/2019 conhecida como a nova Lei Geral das Agências Reguladoras Federais, disciplina sobre a gestão, organização, o processo decisório e o controle das agências reguladoras. Entretanto, apesar da iniciativa de criação dos órgãos reguladores ter ocorrido via Medidas Provisórias (MP), a maioria das agências foram criadas por meio de leis específicas com estruturas semelhantes, mas que mantém algum grau de diferenciação entre si, como, por exemplo, somente algumas possuem a previsão expressa de Ouvidoria, Corregedoria e Conselhos Consultivos (STUCKERT, 2015).

Quadro 13 – Agências Reguladoras na esfera federal

Agência	Lei de criação	Ministério Vinculado
Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)	Lei no 9.427, de 26 de dezembro de 1996.	Ministério de Minas e Energia
Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL)	Lei no 9.472, de 16 de julho de 1997.	Ministério das Comunicações
Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)	Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997.	Ministério de Minas e Energia
Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)	Lei no 9.782, de 26 de janeiro de 1999.	Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços
Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)	Lei no 9.961, de 28 de janeiro de 2000.	Ministério da Saúde
Agência Nacional de Águas e	Lei no 9.984, de 17 de julho de	Ministério do Desenvolvimento

Saneamento Básico (ANA)	2000.	Regional
Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ)	Lei no 10.233, de 5 de junho de 2001.	Ministério da Infraestrutura
Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)	Lei no 10.233, de 5 de junho de 2001.	Ministério da Infraestrutura
Agência Nacional do Cinema (ANCINE)	Estabelecida pela MP no 2.228, de 6 de setembro de 2001.	Ministério da Cidadania
Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC)	Lei no 11.182, de 27 de setembro de 2005.	Ministério da Infraestrutura
Agência Nacional de Mineração (ANM)	Lei 13.575, de 26 de dezembro de 2017.	Ministério de Minas e Energia

Fonte: Elaborado pela autora com base no Pannel Integridade Pública da CGU (2021).

Albuquerque Júnior *et al.* (2013) fazem algumas críticas ao modelo regulatório federal adotado no Brasil. O tema da estabilidade dos dirigentes se constitui uma das principais críticas, pois nem todas as agências tiveram prevista a vedação à exoneração imotivada de seus dirigentes, colocando em risco a sua autonomia e independência.

A constitucionalidade da vedação à exoneração dos dirigentes das agências também é um ponto a ser destacado, sendo motivo de veto pelo ex-presidente FHC na lei de criação da ANP, tendo em vista que, a política de petróleo é muito sensível e conforme determinação constitucional, compete privativamente ao Presidente da República, com auxílio dos Ministros de Estado, o exercício da direção superior da administração pública federal. Porém, apesar disso, as leis de criação das maiorias das agências mantêm o instituto da vedação à exoneração dos dirigentes (ALBUQUERQUE JÚNIOR *et al.*, 2013, p. 311).

Para os autores citados acima, independentemente de haver inconstitucionalidade ou não, agências que não contam com essa proibição, como, por exemplo, ANEEL, ANP e ANCINE, possuem um menor grau de autonomia. Além disso, segundo Albuquerque Júnior *et al.* (2013), algumas agências reguladoras não contêm garantidas em suas leis de criação a previsão de autonomia, como, por exemplo, ANEEL e ANP, diferentemente de outras agências, como é o caso da Anatel, que traz o termo “ausência de subordinação hierárquica”.

Sendo assim, a autonomia destas agências estaria limitada apenas ao que lhes é conferido pelo regime autárquico especial, entretanto, cabe salientar que a Anatel se faz um caso atípico tendo em vista que segundo Menezes (2010) foi uma agência criada por um projeto de lei, assim passando mais tempo tramitando no Congresso Nacional e em função disso também seria avaliada como a agência com mais mecanismos de transparência.

Outrossim, a previsão em Lei, a existência de Ouvidoria e Corregedoria podem dar à agência maior segurança quanto à sua área de atuação, e o mesmo acontece com a previsão da

necessidade de aprovação pelo Senado Federal dos nomes indicados pelo Presidente da República para a ocupação dos cargos de direção na agência, de modo que, se essa previsão fosse ocorrer via decretos, o Chefe do Executivo teria o poder de revogá-la a qualquer tempo (ALBUQUERQUE JÚNIOR *et al.*, 2013, p. 313).

Na conjuntura da Reforma Administrativa durante o governo FHC, os setores de energia e telecomunicações mereceram atenção especial, considerando suas posições estratégicas para a infraestrutura e desenvolvimento (RIBEIRO; PEIXOTO; BURLAMAQUI, 2009). A seguir, nos próximos tópicos desta seção, será tratado, especificamente, sobre a organização interna da Anatel, bem como o seu processo de criação, estrutura organizacional e competências dentro da administração pública federal brasileira.

4.3.1 Criação e Identidade Institucional

O processo de estruturação do arcabouço legal e regulatório do setor de Telecomunicações, para Pó e Abrucio (2006), foi um dos que ocorreram de forma mais organizada. Primeiramente, em 1995, houve a necessidade de realizar emenda constitucional (EC nº8/95) para que fosse permitida a exploração das telecomunicações por empresas privadas. Posteriormente, em 1997, foi aprovada a Lei nº 9.472, conhecida popularmente como Lei Geral das Telecomunicações (LGT), definindo o marco regulatório do setor e um novo órgão regulador sob forma de autarquia: a Anatel. Dessa forma, iniciou grandes mudanças no setor, considerando que a burocracia estatal anterior que estava no sistema Telebrás, foi dividida entre o sistema regulador e as empresas privadas, ao mesmo tempo gerando grandes investimentos na área (PÓ; ABRUCIO, 2006, p. 691).

A ideia inicial era conceber um órgão regulador dotado de forte independência em relação ao governo, denominado de Ofício Brasileiro de Telecomunicações, sem se afastar das regras vigentes para todo e qualquer órgão da administração pública federal e dos controles constitucionais previstos. Entretanto a possibilidade de criação de uma entidade do tipo Ofício foi rejeitada em razão dos riscos de inconstitucionalidade, com isso surge o modelo de autarquia especial, independente do governo em suas atividades de regulação no setor de telecomunicações, contudo, submetido as determinações de prestação de contas estabelecidas na Constituição, como por exemplo submissão ao Tribunal de Contas, obrigação de ter o seu orçamento aprovado pelo Congresso entre outras (NUNES; RIBEIRO; PEIXOTO, 2007; BURLAMAQUI, 2005).

Para Ruediger e Leitão (2004), a criação da Anatel, no final da década de 1990, tinha como objetivo promover o desenvolvimento do setor de telecomunicações, adotando uma moderna e eficiente infraestrutura capaz de oferecer à sociedade serviços mais adequados, diversificados e a preços justos em todo o território nacional. Nesse contexto, a regulação do setor de telecomunicações pode ser dividida em três períodos até a definição do marco regulatório e a criação da Anatel, resumidos no Quadro 14.

O primeiro período durou até meados da década de 1960 caracterizado pela realização de atividades de maneira fragmentada e descoordenada, uma vez que a Constituição Federal de 1946 ainda definia como responsabilidade dos três níveis de governo, ou seja, União, Estados e Municípios, a prestação de serviços referentes ao setor de forma direta ou através de outorga (RUEDIGER; LEITÃO, 2004, p. 91).

Quadro 14 – Trajetória do modelo de regulação das Telecomunicações

Até a década de 1960	Entre 1960 e 1995	A partir de 1995
<ul style="list-style-type: none"> - Operadores privados - Fragmentação das ações - Ausência de coordenação - Insuficiência de investimentos - Demanda reprimida 	<ul style="list-style-type: none"> - Operadores públicos (predominância de monopólio estatal) - Regulação centralizada: Minicom e Telebrás - Investimento em P&D - Expressivo desenvolvimento tecnológico 	<ul style="list-style-type: none"> - Lei Geral de Telecomunicações - Criação da Anatel - Plano de outorgas - Plano geral de metas universalizado - Plano de metas de qualidade - Contratos de concessão - Regulamento de interconexão - Remuneração de redes

Fonte: Adaptado de Ruediger e Leitão (2004).

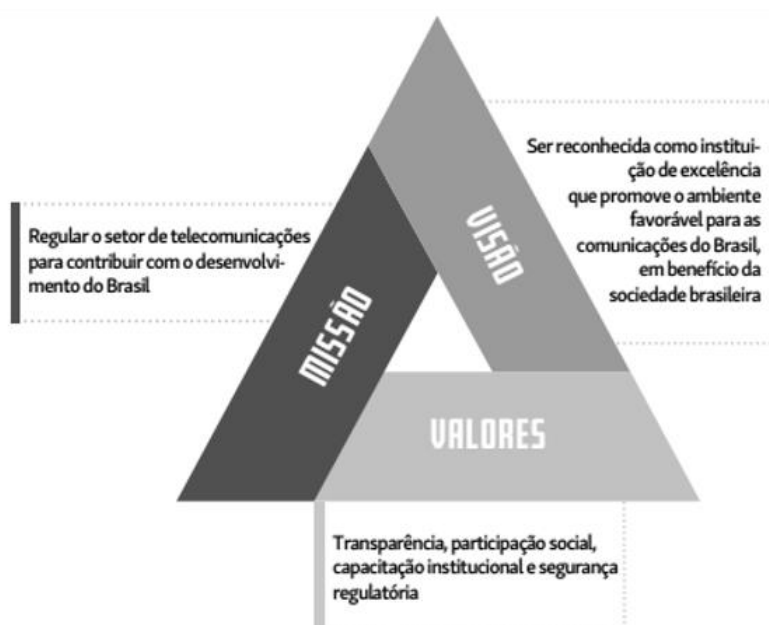
O segundo período, parte da década de 1960 até 1995 com a prevalência do monopólio estatal, de modo que os serviços de telecomunicações eram explorados por concessão da União e a Telebrás funcionava tanto como órgão executor, já que detinha o controle das empresas subsidiárias, quanto como regulador, ao lado do Ministério das Comunicações (RUEDIGER; LEITÃO, 2004, p. 92).

E, por fim, o terceiro período, que se inicia a partir de 1995 com a quebra do monopólio estatal, praticamente centralizado na União, e a criação de um órgão regulador para o setor, modificando a sua configuração organizacional (RUEDIGER; LEITÃO, 2004). Nesse cenário, a Anatel é uma entidade integrante da administração pública federal indireta, submetida ao regime autárquico especial, caracterizado por independência administrativa,

ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo, estabilidade de seus dirigentes e autonomia financeira (BRASIL, 1997).

A agência reguladora, atualmente, possui vinculação não hierárquica junto ao Ministério das Comunicações (MCom) recriado por Bolsonaro em 2020, separando-o do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC). E possui suas atividades orientadas por um plano estratégico, documento que estabelece a sua missão, visão, valores e objetivos estratégicos em longo prazo, resumidos abaixo no Infográfico 1 (ANATEL, 2019; 2020a).

Infográfico 1 – Identidade Institucional da Anatel



Fonte: Reproduzido do Relatório de Gestão Anual da Anatel (2019; 2020).

A Anatel tem sede em Brasília, no Distrito Federal, e representações em todas as 26 capitais brasileiras, entretanto, para além dos recursos de estrutura, a agência reguladora conta ainda com recursos de pessoal e orçamento próprios, destacados no Quadro 16 a seguir, com base nos relatórios de gestão anuais dos anos de 2019 e 2020 da agência.

Em 2019 a instituição dispunha de aproximadamente 28 servidores a mais do que em 2020, “o aumento do número de desligamentos é uma tendência: a cada 16 servidores, um se encontra em abono de permanência, passível de se aposentar a qualquer tempo” (ANATEL,

2019, p. 14). A organização adota um modelo híbrido, isto é, os cargos são providos tanto por servidores concursados quanto por cargos comissionados, ou seja, estes servidores estão sujeitos a um regime de livre nomeação e exoneração, cujo provimento dispensa concurso público, para o desenvolvimento de atividades de direção, chefia e assessoramento (GRAEF, 2008; CAVALCANTE; LOTTA; OLIVEIRA, 2018).

Assim, do total do número de servidores demonstrados em 2020, cerca de 530, ou seja, 36,47% de servidores são de cargos comissionados. Quanto ao orçamento, a Lei Orçamentária Anual (LOA) consignou à Anatel uma dotação orçamentária inicial de R\$ 581,2 milhões, porém, com a autorização dos créditos suplementares no decorrer do exercício de 2019, a dotação orçamentária anual atualizada atingiu, ao final daquele ano, o montante de R\$ 602,6 milhões, portanto, um acréscimo de 0,44% em 2020.

Quadro 15 – Comparativo de recursos da Anatel

Tipo de recurso	Ano	
	2019	2020
Estrutura	26 capitais + DF	26 capitais + DF
Pessoal	1481 servidores	1453 servidores
Orçamento valor empenhado	576,4 milhões	562,2 milhões

Fonte: Elaborado pela autora com base no Relatório de Gestão Anual da Anatel (2019; 2020).

O Quadro 15 apresenta os valores do orçamento empenhados pela agência reguladora, ou seja, os valores reservados para efetuar os pagamentos planejados durante o exercício do ano. Em 2019 optou-se por empenhar 98,1% da dotação orçamentária autorizada e liberada, e em 2020 o valor foi de 93,3% do orçamento autorizado, um valor menor em relação ao ano anterior, apesar do acréscimo sofrido na dotação orçamentaria da agência.

Dos valores empenhados, a maior parte do orçamento em 2019 é cerca de R\$ 367,9 milhões, em torno de 63,82%, e em 2020 o valor aumentou para R\$ 433,3 milhões, cerca de 77,07%. Foram pagos efetivamente com programas de gestão e manutenção do Poder Executivo, podendo ser citado como um exemplo o programa de integridade. A seguir, no próximo tópico desta seção, será abordada a estrutura organizacional da agência, bem como sua composição, funcionamento e competências de atuação.

4.3.2 Estrutura organizacional e competências

Conforme o Regimento Interno da agência aprovado pela Resolução nº 612/2013, na condição de órgão regulador compete à agência organizar a exploração dos serviços de telecomunicações, especialmente no que se refere aos aspectos de regulamentação e seu acompanhamento, outorga de concessão e permissão, expedição de autorização, uso dos recursos de órbita e radiofrequências, fiscalização e aplicação de sanções (BRASIL, 2013).

Figura 6 – Organograma da Anatel



Fonte: Reproduzido do Relatório de Gestão Anual da Anatel (2019; 2020).

As atividades da agência são exercidas pelo Conselho Diretor, Presidência, Conselho Consultivo, Ouvidoria, um Superintendente Executivo, oito Superintendências, além de oito Órgãos de Assessoramento e um Centro de Altos Estudos em Telecomunicações (Ceatel),

como aponta a Figura 6, em que apresenta o organograma da instituição, com base nos últimos relatórios de gestão anuais da agência (ANATEL, 2019; 2020a).

O Conselho Diretor pode ser considerado a instância decisória máxima da Anatel e possui como atribuições propor o estabelecimento e alterações das políticas de telecomunicações; editar normas sobre matérias de competências da agência; aprovar normas próprias de licitação e contratação; aprovar editais de licitação; homologar adjudicações, bem como decidir pela prorrogação, transferência ou extinção em relação às prestações de serviços no âmbito do setor privado, dentre várias outras (BRASIL, 2013).

É composto por cinco conselheiros, escolhidos e nomeados pelo Presidente da República após aprovação do Senado Federal, com mandato de cinco anos e vencimento sequencial, a fim de que as substituições sejam paulatinas, ou seja, um conselheiro por ano, de modo a evitar uma perda repentina da memória e da cultura organizacional no âmbito das decisões da agência (ANATEL, 2020a). Os membros do conselho possuem as seguintes atribuições estabelecidas no Quadro 16, dispostas no Regimento Interno da organização.

Quadro 16 – Competências dos Conselheiros da Anatel

I - comparecer às Sessões e Reuniões e participar dos Circuitos Deliberativos;
II - relatar as matérias que lhe forem distribuídas, inclusive propostas de Resolução, Súmula e Consulta Pública, obedecendo aos prazos regimentais;
III - determinar diligência em matérias distribuídas para deliberação do Conselho Diretor e, em especial, em matérias sob sua relatoria;
IV - solicitar inserção e retirada de matéria na pauta de Reunião, bem como pedir vista de matéria em pauta;
V - manifestar seu entendimento sobre as matérias em pauta por meio de voto, não lhe sendo permitido abster-se na votação de qualquer matéria;
VI - comunicar ao Conselho Diretor seu impedimento sobre matérias em pauta, bem como se manifestar sobre suspeição arguida;
VII - solicitar, em conjunto com outro Conselheiro, que matéria em deliberação por meio de Circuito Deliberativo tenha seu Fórum de Decisão alterado para proporcionar o debate oral;
VIII - atuar como relator designado para elaboração de voto, quando prevalecer entendimento diverso daquele sustentado pelo Conselheiro Relator originário;
IX - formular ao Conselho Diretor propostas sobre quaisquer matérias de competência da Agência;
X - determinar, a qualquer órgão da Agência, a elaboração de estudo e envio de informações, bem como convocar autoridades e agentes públicos da Agência para prestar informações;
XI - quando em exercício, durante o período de suspensão das deliberações, solicitar ao Presidente a convocação do Conselho Diretor para deliberar sobre matéria relevante e urgente;
XII - manter o exercício da relatoria quando estiver exercendo as funções de Presidente-Substituto, pelo prazo de até 30 (trinta) dias;
XIII - coordenar as atividades de seu Gabinete;
XIV - solicitar, em conjunto com outro Conselheiro, a realização de Reunião;
XV - indicar ao Presidente se o assunto a ele distribuído como relator deve ser decidido em Sessão, Reunião ou Circuito Deliberativo;
XVI - presidir os Comitês criados pelo Conselho Diretor, nos termos do art. 60 do Regulamento da Agência.

Fonte: Elaborado pela autora com base no Regimento Interno da Anatel (2013).

Ao Presidente do Conselho Diretor cabe ademais o exercício da presidência da agência e, em virtude dessa qualidade, o comando hierárquico sobre o pessoal e o serviço, exercendo todas as competências administrativas correspondentes (BRASIL, 2013). O Conselho Consultivo é o órgão de participação institucionalizada da sociedade nas atividades e nas decisões da agência, integrado por doze membros designados por decreto do Presidente da República mediante indicação de dois representantes das seguintes entidades/órgãos: Senado Federal; Câmara dos Deputados; Poder Executivo; Entidades de classe das prestadoras de serviços da área de telecomunicações; Entidades representativas dos usuários e Entidades representativas da sociedade (ANATEL, 2019).

Os membros do Conselho Consultivo são escolhidos para um mandato de três anos, sendo vedada a recondução. A qualificação deve ser compatível com as matérias tratadas pela agência e anualmente os quadros são renovados em um terço, sendo encarregados de: opinar, antes do encaminhamento ao Ministério das Comunicações, sobre os planos de outorga, metas de universalização e demais políticas governamentais de telecomunicações; apreciar os relatórios anuais do Conselho Diretor; aconselhar quanto à instituição ou eliminação da prestação de serviço no regime público; e requerer informações e fazer proposições a respeito das ações de competência do Conselho Diretor (ANATEL, 2019).

A Ouvidoria é composta por um Ouvidor escolhido e nomeado pelo Presidente da República após aprovação do Senado Federal, atuando no acompanhamento da agência de forma independente e sem vinculação hierárquica com o Conselho Diretor ou seus integrantes (BRASIL, 2013). Sua atuação na Anatel era definida no art. 45 da LGT, competindo-lhe a produção, semestralmente ou quando oportuno, de parecer com apreciações críticas sobre a atuação da agência, encaminhando ao Conselho Diretor, ao Conselho Consultivo, ao Ministério das Comunicações, aos órgãos do Poder Executivo e ao Congresso Nacional para a publicação e conhecimento geral (BRASIL, 1997).

Para Comparato (2016), o caminho para o exercício de uma democracia mais real e efetiva passa pela apropriação de ferramentas de participação popular pela sociedade. Dessa forma, as ouvidorias federais passaram a assumir um papel de protagonismo no que se refere ao controle social, potencializado a partir da criação da Lei nº 12.527/2011, popularmente conhecida como Lei Acesso à Informação (LAI) (MENEZES, 2017).

Nesse sentido, durante o governo Bolsonaro foi promovida uma atualização, com a publicação da Lei nº 13. 848/2019 – Lei Geral das Agências Reguladoras Federais -, alterando a LGT, assim, o Ouvidor da agência passa a ter as seguintes atribuições: zelar pela qualidade e pela tempestividade dos serviços prestados pela agência; acompanhar o processo interno de apuração de denúncias e reclamações dos interessados contra a atuação da agência; e elaborar relatório anual de ouvidoria sobre as atividades da agência (BRASIL, 2019b).

O mandato do Ouvidor dura três anos, sendo vedada a recondução, devendo manter em sigilo as informações que tenham caráter reservado ou confidencial e seus relatórios não possuem caráter impositivo, ou seja, cabe ao Conselho Diretor ou à diretoria colegiada deliberar a respeito dos temas relacionados ao setor de atuação da agência reguladora (BRASIL, 2019).

Ao Superintendente Executivo, por sua vez, cabe auxiliar o Presidente da agência no exercício de suas funções executivas e coordenar a realização de atividades que lhe forem atribuídas tanto pelo Presidente quanto pelo Conselho Diretor (BRASIL, 2013). Ainda, nesse contexto, a Anatel está dividida em oito Órgãos Executivos ou Superintendências e oito Órgãos de Assessoramento vinculados à Presidência da agência expostos no Quadro 17, estruturas organizacionais que auxiliam na execução das atividades da Anatel, por meio de atribuições diversas afetas à temática da agência.

Quadro 17 – Composição das superintendências e assessorias técnicas da Anatel

Superintendências	Assessorias
Superintendência de Planejamento e Regulamentação	Assessoria Parlamentar e de Comunicação Social
Superintendência de Outorga e Recursos à Prestação	Assessoria de Relações Institucionais
Superintendência de Fiscalização	Assessoria Internacional
Superintendência de Controle de Obrigações	Assessoria de Relações com os Usuários
Superintendência de Competição	Assessoria Técnica
Superintendência de Relações com Consumidores	Corregedoria
Superintendência de Gestão Interna da Informação	Procuradoria
Superintendência de Administração e Finanças	Gabinete da Presidência

Fonte: Elaborado pela autora com base no Regimento Interno da Anatel (2013).

E, por fim, o Centro de Altos Estudos em Telecomunicações (Ceatel), que foi criado pela Resolução nº 691/2018, considerando a necessidade de integrar a Anatel à política

governamental de capacitação e excelência do serviço público e cumprir com a demanda da Constituição Federal de 1988 que prevê no âmbito da União e dos demais entes federativos a manutenção de escolas de governo para a formação, aperfeiçoamento e promoção da carreira dos servidores públicos (ANATEL, 2018).

Em proposta para a criação de Grupo de Trabalho destinado a identificar e propor os atos necessários à instituição do Ceatel, apresentada ao presidente do Conselho Diretor da Anatel, em 2016, o objetivo era dotar a instituição de importante mecanismo de aprimoramento institucional, no âmbito da capacitação e qualificação de servidores para gestão de conhecimento na esfera da agência, ao compartilhar habilidades e competências com a comunidade científica e servidores, de modo recíproco, ampliando a participação social por meio da integração de membros externos (ANATEL, 2016).

Dito isso, passa-se ao próximo capítulo em que será analisado como vem ocorrendo a inserção da política de integridade no âmbito da Anatel, bem como observar o nível de aderência da agência ao programa de integridade, por meio do processo de implementação dos eixos e elementos centrais de gestão de integridade que estruturam a política pública.

5 ADERÊNCIA AOS EIXOS E ELEMENTOS DE GESTÃO DE INTEGRIDADE NA ANATEL

Um sistema de *compliance* pode ser desenhado de modo a se constituir na segunda linha de defesa de uma organização. A primeira linha seria a competência dos próprios gestores por meio dos seus controles internos primários, e uma terceira linha caberia à auditoria interna responsável pelo controle “independente”. Nesse sentido, a função de *compliance* também seria responsável por desenvolver e monitorar as outras linhas de defesa, assessorando diversas áreas da instituição para prevenir e combater a corrupção, fraudes e irregularidades (SPINELLI, 2020, p. 7).

Dessa forma, uma série de práticas de promoção de integridade pode ser adotada para cumprir tais objetivos. Como mencionado em seção anterior, a CGU definiu um padrão de estrutura mínima que deve ser aderido pelos órgãos e entidades da administração pública direta, autárquica e fundacional brasileira, para a implementação dos programas de integridade de maneira coordenada, composto por alguns eixos e elementos de gestão de integridade, conforme destaca o Entrevistado 01:

[...] A gente tem uma padronização mínima, tem de ter o fluxo de conflito de interesses, de nepotismo, uma ouvidoria, um canal de denúncia, como se dá esse fluxo interno de denúncia você tem que ter uma instância para apurar que é a corregedoria, tem que ter uma comissão de ética também que trabalha ritos éticos de condutas éticas também, você tem uma parte que faz toda a gestão dos riscos para a integridade, então assim esses são itens principais para o plano de integridade, então inicialmente é isso que a gente vai olhar [...] Mecanismos efetivos de denúncias, de controle, de prevenção, de punição e remediação e aí a gente fala em ações mais disciplinares [...] mecanismos para detectar práticas de corrupção, fraudes, irregularidades desvios éticos e de conduta dos profissionais que trabalham naquele órgão [...] (ENTREVISTADO, 01, 2021).

Dessa maneira, a investigação nesta seção realizou-se com base nos códigos de análise dos Eixos e Elementos de Gestão de Integridade, detalhados em seção anterior denominada “Proposta Metodológica”, com o intuito de verificar até que ponto a Anatel aderiu aos quesitos exigidos pelo padrão mínimo de implementação dos programas de integridade estabelecido pela CGU.

A escala de aderência aos quesitos possui uma variação de 0 a 2, na qual 0 significa “não atende”, 1 significa “atende parcialmente” e 2 significa “atende”. Foi utilizada uma medida parcial de atendimento aos quesitos, tendo em vista que é possível observar situações em que a prática está prevista nos regulamentos, mas não existe evidência de implementação, ou há evidência de que seja parcialmente implementada (BARRETO; VIEIRA, 2021).

Desse modo, os valores atribuídos aos componentes dos quesitos significam **0** = não atende (ausência de disposição regulamentar e evidência formal de implementação); **1** = atende parcialmente (prática prevista programaticamente, mas até então não implementada OU implementada parcialmente; **2** = atende (evidência formal de implementação da prática indicada).

5.1 Eixos de Integridade (EI)

A Anatel possui 2 Planos de Integridade aprovados. O primeiro em novembro de 2018, estabelecendo as primeiras medidas e ações de integridade com vigência para o período de 2019-2020, no qual já foi executado, e o segundo, ainda em outubro de 2020, com vigência para o período de (2021-2022), com novas medidas e ações de integridade em plena implementação na agência reguladora.

A elaboração de um novo plano de integridade a cada 2 anos reporta a ideia de uma política que seja contínua e atualizada periodicamente, a fim de adequá-la às novas necessidades que surgirem ao longo do tempo e à realidade, assim monitorando e aprimorando a execução e implementação efetiva das medidas e ações de integridade estruturadas a cada biênio.

A estruturação dos planos foi realizada com base em 4 grandes eixos. Dessa maneira, o Quadro 18 apresenta a aderência aos eixos de integridade no âmbito da Anatel, de modo que nesta análise foram utilizados os valores da escala de aderência abordados no início desta seção, em que o valor máximo a ser atingindo em cada componente por eixo seria “2” e o valor mínimo “0”.

Quadro 18 – Aderência aos eixos de integridade

Componentes	Valor esperado	Valor obtido	% esperado	% obtido
EXI.1- Comprometimento e apoio da alta administração	4	3	25%	18,75%
1.1 Aprovação da política pela alta gestão	2	2	12,5%	12,5%
1.2 Manifestações de apoio realizadas pela alta gestão	2	1	12,5%	6,25%
EXI.2- Instância responsável	6	5	25%	20,83%
2.1 Unidade gestora de integridade constituída	2	2	8,33%	8,33%
2.2 Órgão ou Servidores dedicados exclusivamente	2	1	8,33%	4,16%
2.3 Execução dos planos de integridade	2	2	8,33%	8,33%
EXI.3- Análise de riscos	4	4	25%	25%
3.1 Utilização do protocolo de gestão de riscos	2	2	12,5%	12,5%
3.2 Realização da gestão de riscos de integridade	2	2	12,5%	12,5%
EXI.4- Monitoramento contínuo	4	3	25%	18,75%
4.1 Acesso e reporte ao nível hierárquico mais elevado	2	1	12,5%	6,25%
4.2 Relatório de ações de monitoramento	2	2	12,5%	12,5%
Total	18	15	100%	83,33%

Fonte: Elaborado pela autora.

O primeiro eixo compõe o comprometimento e apoio da alta administração (EXI.1). Dessa maneira a alta administração da Anatel está representada no colegiado do Conselho Diretor da agência, responsável pela aprovação dos assuntos relacionados ao tema integridade

pela maioria de votos. Neste eixo, a agência perdeu no componente “1.2 Manifestações de apoio realizadas pela alta gestão” sendo atribuído o valor 1.

Pois, apesar da participação da alta gestão, o comprometimento com a promoção da integridade na prática tem se concentrado apenas no âmbito da operacionalização dos procedimentos normativos técnicos. Dessa maneira, falta uma atuação mais incisiva para além do papel, tanto sobre a comunidade interna quanto externa no que se refere às manifestações de apoio, de modo que esta função atualmente fica a cargo da instância responsável pela integridade na agência, ponto já destacado como passível de ser melhorado no próprio Plano de Integridade da agência:

Melhoria 1 - Implementar medidas que promovam e demonstrem o comprometimento da alta administração, em especial do Conselho Diretor, quanto ao efetivo acompanhamento e supervisão dos temas concernentes à integridade da Anatel, dentre elas: inserir nas pautas de reuniões do Conselho a avaliação periódica da qualidade e efetividade da implementação do Plano de Integridade e realizar comunicação periódica do Conselho Diretor aos colaboradores quanto à necessidade da obediência aos ditames do Plano de Integridade da Anatel (ANATEL, 2020a).

Como mencionado na seção anterior o Conselho Diretor é composto por 5 conselheiros para um mandato fixo de 5 anos, indicados pelo Presidente da República e sabatinados pelo Senado Federal. Nessa lógica, o Quadro 19 resume a composição da alta administração da Anatel.

Quadro 19 – Composição da alta administração da Anatel

Nome	Período	Função	Formação e Carreira
Leonardo Euler de Moraes	2016-2021	Presidente/ Conselheiro	Formação em Ciências Econômicas; Mestre em Economia. Servidor de carreira da Anatel desde 2005.
Emmanoel Campelo de Souza Pereira	2017-2022	Vice-presidente/ Conselheiro	Formação em Direito; Mestre em Direito. Foi Conselheiro Nacional de Justiça.
Aníbal Diniz	2018-2019	Conselheiro	Formação em História. Foi Senador da República e Secretário Estadual de Comunicação do Estado do Acre.
Otávio Luiz Rodrigues Junior	2018-2019	Conselheiro	Formação em Direito; Pós-Doutor em Direito Constitucional; Doutor em Direito Civil. Foi Adjunto do Advogado Geral da União e Consultor da União.

Vicente Bandeira de Aquino Neto	2019-2020 2020-2025	Conselheiro Substituto/Conselheiro	Formação em Direito; Mestre em Direito. Foi assessor da Presidência do Banco do Nordeste do Brasil e Conselheiro da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).
Moisés Queiroz Moreira	2018-2023	Conselheiro	Formação em Engenharia Agrônômica. Foi Secretário de Radiodifusão no Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, Chefe de assessoria parlamentar e Assessor Especial do Ministro das Cidades. E ocupou cargos públicos no governo Estadual e Municipal do Estado de São Paulo.
Carlos Manuel Baigorri	2019-2024	Conselheiro	Formação em Ciências Econômicas; Mestre e Doutor em Economia. Foi Superintendente Executivo da Anatel, titular das Superintendências Comunicação e Controle de Obrigações e Chefe da Assessoria Técnica da Anatel.
Raphael Garcia Souza	2020-2020	Conselheiro Substituto	Formação em Engenharia Elétrica; Especialista em Regulação e Telecomunicações. Foi servidor da Agência Nacional de Águas (ANA) e servidor de carreira da Anatel desde 2005.

Fonte: Elaborado pela autora com base no Relatório de Gestão Anual da Anatel (2019; 2020).

A partir do Quadro 19, nota-se que o perfil da burocracia que compõe o Conselho Diretor da agência que forma a alta administração na época em que a política de integridade começou a ser implementada está concentrado em três áreas sensíveis: Direito, Engenharia e Economia. Os quadros da presidência do Conselho foram renovados recentemente em novembro 2018, e observa-se que há a presença de poucos servidores de carreira da instituição, destacando-se Leonardo Euler (ANATEL, 2021a) como o primeiro servidor de carreira, integrando desde 2005 a ser indicado para ocupar o cargo da presidência, com o apoio do MDB (Movimento Democrático Brasileiro), partido do ex-presidente Michel Temer e dos empresários do setor de telecomunicações. Cabe salientar que o mesmo já fazia parte do conselho desde 2016.

Além disso, Moisés Moreira (ANATEL, 2021b) foi indicado para ocupar o lugar de Juarez Quadros, que encerrou seu mandato no fim do mesmo. Em janeiro de 2019, Vicente Aquino (ANATEL, 2021c) entrou para substituir o conselheiro Otávio Rodrigues, que renunciou para ocupar lugar no Conselho Nacional do Ministério Público, passando a ocupar a partir de 2020 o cargo de Conselheiro efetivo e também neste ano, com a saída do conselheiro Aníbal Diniz, o conselheiro Emmanoel Campelo (ANATEL, 2021d) foi indicado

para substituí-lo e ocupar a vice-presidência. Cabe ressaltar que mesmo já fazia parte do conselho desde 2017.

E, em outubro de 2019, Carlos Baigorri (ANATEL, 2021e) foi indicado pelo presidente Jair Bolsonaro para ocupar a vaga aberta pelo ex-conselheiro Aníbal Diniz (ANATEL, 2021f), porém, em janeiro de 2020 como não houve sabatina pelo Senado Federal, em julho de 2020 Raphael García (ANATEL, 2021g) foi convocado para o cargo de conselheiro substituto por 180 dias de Carlos Baigorri, conforme lista tríplice, os dois também servidores de carreira da Anatel. Após a nomeação do conselheiro, em outubro de 2020, Raphael Gracia voltou para o cargo de Superintendente de Gestão Interna da Comunicação.

Dessa maneira, a partir da interpretação das entrevistas é possível argumentar que o Conselho Diretor da agência é a favor da política, contudo, o envolvimento da alta administração nas discussões internas concernente à integridade, refletido em ações estratégicas para a promoção da cultura de integridade na agência ainda é baixo (CGU, 2020).

O segundo eixo compõe a instância responsável (EXI.2), ou seja, as Unidades Gestoras de Integridade dos órgãos ou entidades públicos. Aqui o Conselho Diretor da agência designou, por meio da Portaria nº 420 de 20 de março de 2020 (ANATEL, 2020b), a Superintendência Executiva (SUE) como a unidade responsável pela integridade no âmbito da Anatel, conforme afirma a Entrevistada 04:

[...] A superintendência executiva também foi responsável pela estruturação do primeiro plano de integridade da agência, mesmo antes de a superintendência executiva assumir a coordenação, a designação de unidade gestora da integridade [...] Então hoje a nossa unidade ela é responsável pela coordenação dessas questões de integridade juntamente com as instâncias de integridade. Que eu acho que é um ponto importante de ressaltar é que a unidade gestora de integridade ela não é responsável pela execução de todos os processos relacionados à gestão de integridade. Ela faz esse papel de coordenadora, uma ponte entre essas instâncias e o colegiado, mas sem ultrapassar os limites e atribuições de cada órgão [...] É quase que uma gestora dessa coordenação [...] (ENTREVISTADA, 04, 2021).

Desse modo, a SUE atua como um órgão de coordenação em relação as outras instâncias de integridade da Anatel. As funções são distribuídas entre as outras estruturas que constituem a organização, como, por exemplo, a Ouvidoria, a Corregedoria, a Comissão de Ética e as Superintendências, mencionados na seção anterior, com o intuito de executar e implementar de maneira coordenada a política pública na agência reguladora.

Neste eixo, a agência perdeu no componente “2.2 Órgão ou servidores dedicados exclusivamente” sendo atribuído o valor 1. Pois, apesar da SUE ter assumido o papel de instância responsável, mesmo antes da sua formalização como UGI com a Portaria nº 420, percebeu-se que na Anatel não há um órgão ou servidores exclusivos para tratar somente sobre o tema da integridade.

Dessa forma, notou-se que tanto a SUE como as outras estruturas de integridade cumulam a atuação do tema integridade com outras funções sensíveis à área de telecomunicações. Nesse sentido, a SUE possui a competência de auxiliar o presidente da agência nas suas funções executivas e de coordenar as atividades a que lhe forem atribuídas pela presidência e pelo Conselho Diretor (BRASIL, 2013).

A Superintendente Executiva, no contexto da Anatel, atua dessa maneira, como um Burocrata de Médio Escalão (BME) no âmbito da agência, ao manter um diálogo técnico e político entre os tomadores de decisão e os burocratas formuladores, constituindo uma peça-chave do complexo emaranhado de interações que envolvem o processo de implementação de políticas públicas (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014).

Nesses termos, verificou-se que a Superintendente Executiva atualmente possui o auxílio de apenas um assessor para tratar do tema da integridade na Anatel. Contudo, apesar da divisão de funções entre os órgãos internos, observou-se que a SUE atua com uma maior intensidade, até mesmo do que a alta administração, apesar das limitações no que se refere à tomada de decisões relativas à integridade, matéria designada apenas à alta gestão.

O terceiro eixo compõe a análise de riscos (EIX.3). O ranqueamento em relação aos riscos e o seu impacto estão classificados em 5 categorias que são: extremo; muito alto; alto; médio e baixo. E, dentro do trabalho feito a partir do plano de gestão de riscos, foram identificados na agência reguladora riscos voltados à integridade inclusive, como coloca a Entrevistada 04:

[...] Dentro desse plano, o risco que foi identificado mais diretamente em relação a nossa contratação via nossa superintendência de administração e finanças então dentro dos contratos com terceirizados; contratos de serviços e também contratos de obras. Essas questões, então esses riscos foram apontados, mas não foi um risco que foi apontado como alto ou extremo [...] Nenhum deles foi classificado como muito alto ou extremo, mas eles foram mapeados e seus respectivos tratamentos também foram identificados pelas áreas técnicas a partir desse momento. Então, dentro do plano de implementação, do plano de integridade, também é feito um monitoramento

em relação a essa questão de riscos de integridade [...] (ENTREVISTADA, 04, 2021).

Ainda quanto ao tratamento dos riscos, a partir da interpretação das entrevistas é possível notar que é realizado primeiramente pelo órgão executivo com a Superintendência de Administração e Finanças, entretanto, caso existam eventuais questões voltadas ou para a auditoria interna ou para a corregedoria, o tratamento será realizado em segundo ou terceiro nível nestas outras estruturas de integridade. Nesse sentido, refletiu-se: *“ele existe o risco, mas nós temos também mecanismos de tratamentos de minimização ou total redução desses riscos diretamente”* (ENTREVISTADA, 04, 2021).

E, por fim, o quarto eixo compõe o monitoramento contínuo (EIX.4). O monitoramento no âmbito da Anatel é realizado pela SUE utilizando o percentual de execução das medidas e ações institucionais para prevenção, detecção e remediação de fraudes e atos de corrupção, como aponta a Entrevistada 04:

[...] a gente tem reuniões, salvo engano, que são quinzenais, com as instâncias de integridade até então exatamente para a gente fazer esse acompanhamento junto às instâncias de integridade [...] formalmente dentro do acompanhamento do plano operacional de cada instância também tem o reporte do status dessas ações, e aí a UGI tem esse papel, de coordenação e de consolidação dessas ações voltadas para a integridade (ENTREVISTADA, 04, 2021).

Assim, percebeu-se a partir da interpretação das entrevistas que há um reporte quinzenal das ações realizadas pelas instâncias de integridade por meio de um relatório de ações para a SUE, a fim de realizar uma atualização periódica do que está sendo implementado no âmbito da agência reguladora em relação às medidas e ações de integridade definidas inicialmente no plano.

Neste eixo, a agência perdeu no componente “4.1 Acesso e reporte ao nível hierárquico mais elevado” sendo atribuído o valor 1. De modo que, apesar da existência do reporte de ações realizado a SUE, observou-se que praticamente não houve uma comunicação direta entre o Conselho Diretor e os servidores quanto às diretrizes e ações contidas no Plano de Integridade, ressaltando a importância de implementar e respeitar as medidas de integridade no âmbito da Anatel (CGU,2020).

Para além disso, identificar o papel de cada uma das unidades do sistema de integridade instituído também é de suma importância, delimitando o que caberá a cada

unidade de modo a não haver lacunas e muito menos superposições nas tarefas executadas. Dessa forma, esse mapeamento dos processos é fundamental para que o programa de integridade cumpra o objetivo de prevenir, detectar e remediar os atos de corrupção, designando em cada caso qual unidade será responsável (SPINELLI, 2020).

Nesse contexto, a partir do Quadro 20 observou-se que os eixos de integridade possuem cerca de 83% de aderência na agência, de modo que os maiores níveis de aderência à implementação do programa de integridade se concentram nos eixos de análise de riscos e monitoramento contínuo. Quanto ao comprometimento e apoio da alta administração e da instância responsável, notou-se ainda a presença de componentes parcialmente implementados, porém nenhum eixo deixou de ser aderido.

5.2 Elementos de Gestão de Integridade (EGI)

No que se refere aos elementos de gestão de integridade, o Quadro 20 apresenta a aderência no âmbito da Anatel, de modo que nesta análise foram utilizados os valores da escala de aderência abordados no início desta seção, em que o valor máximo a ser atingido em cada componente por cada elemento seria “2” e o valor mínimo “0”.

Quadro 20 – Aderência aos elementos de gestão de integridade

Componentes	Valor esperado	Valor obtido	% esperado	% obtido
EGI.1- Padrões de ética e conduta	6	6	16,66%	16,66%
1.1 Comissão de ética formalmente instituída	2	2	5,55%	5,55%
1.2 Código de ética e conduta própria	2	2	5,55%	5,55%
1.3 Previsão de aplicação de sanções	2	2	5,55%	5,55%
EGI.2- Controles internos, <i>accountability</i> e transparência	6	5	16,66%	13,88%
2.1 Auditoria interna estruturada e Corregedoria instituída	2	2	5,55%	5,55%
2.2 Revisão dos controles internos da agência	2	2	5,55%	5,55%
2.3 Ampla divulgação das medidas e ações de integridade	2	1	5,55%	2,77%
EGI.3- Canais de denúncia	6	5	16,66%	13,88%
3.1 Disponibilização de canais de denúncia (ouvidorias)	2	2	5,55%	5,55%
3.2 Tratamento de manifestações	2	2	5,55%	5,55%
3.3 Mecanismos de proteção aos denunciantes	2	1	5,55%	2,77%
EGI.4- Conflitos de interesses e nepotismo	4	2	16,66%	8,33%

4.1 Procedimentos para prevenir, detectar e tratar conflitos de interesses	2	1	8,33%	4,16%
4.2 Procedimentos para prevenir, detectar e tratar nepotismo	2	1	8,33%	4,16%
EGI.5- Medidas e ações disciplinares	4	4	16,66%	16,66%
5.1 Adota procedimentos de disciplinares para os membros que não seguem as regras de integridade	2	2	8,33%	8,33%
5.2 Adota penalizações para os membros que não seguem as regras de integridade	2	2	8,33%	8,33%
EGI.6- Treinamento e Comunicação	6	4	16,66%	11,10%
6.1 Promove e disponibiliza eventos de capacitação dos servidores e membros da alta administração relacionados à integridade	2	1	5,55%	2,77%
6.2 Participação da instância responsável em treinamentos	2	2	5,55%	5,55%
6.3 Estabelece ampla comunicação entre os servidores	2	1	5,55%	2,77%
Total	32	26	100%	80,51%

Fonte: Elaborado pela autora.

Dessa forma, o primeiro elemento compreende os padrões de ética e conduta (EGI.1). De acordo com Ribeiro (2019), a falta de um Código de Ética próprio nas agências reguladoras acarreta a não implementação de diversos pontos de Gestão de Ética e Integridade específicos para os órgãos reguladores, considerando que são instituições com estruturas peculiares e requerem normativos mais detalhados e ajustados à realidade das organizações.

Nesse sentido, a Anatel dispõe de uma Comissão de Ética e de um Código de Ética próprios, além de outros normativos acerca da matéria, aplicável a todos os servidores. Mesmo aqueles não ocupantes de funções ou cargos de alto escalão estão abrangidos pelas regras e pela aplicação de sanções (RIBEIRO, 2019, p. 22). A Comissão de Ética da Anatel (CEA) está vinculada ao Sistema de Gestão de Ética do Executivo Federal, seguindo também as normas e diretrizes da Comissão de Ética Pública, sendo aplicável ainda a algumas autoridades da agência o Código de Conduta da Alta Administração (ANATEL, 2018).

O segundo elemento compreende os controles internos, *accountability* e transparência (EGI.2). A Anatel possui uma Auditoria Interna própria constituída, que realiza, dentre outras funções, o exame e a emissão de parecer sobre a prestação de contas anual da agência e tomadas de conta especiais (ANATEL, 2018).

Destacou-se também a revisão dos riscos associados aos controles internos que afetam a agência, desse modo avaliando periodicamente se os controles internos implementados

pelos gestores são capazes de tratar, de forma razoável, os riscos envolvidos nos procedimentos realizados (ENTREVISTADO, 05, 2021).

Nessa lógica, as investigações internas contribuem para a tomada de decisão da alta administração, pois permitem que a organização se antecipe e adote medidas no sentido de mitigar os efeitos dos desvios cometidos, reduzindo as possibilidades de eventuais exposições externas e impedindo prejuízos à reputação da instituição (SPINELLI, 2020, p. 11).

Ainda, nesse contexto, Ribeiro (2019) salienta uma questão importante sobre a recondução de altas funções técnicas, como, por exemplo, os chefes das auditorias internas nas agências reguladoras, pois seria possível o risco de que possa afetar a independência e isenção profissional, ou seja, o servidor pode tomar decisões com vistas a obter a recondução ao cargo.

Todavia a Anatel apresentou um dos índices mais baixos de recondução entre as agências reguladoras federais, com cerca de 16% juntamente com a ANA e os maiores níveis de recondução foram registrados pela ANEEL e ANP com cerca de 38% (RIBEIRO, 2019, p. 26). Vale ressaltar que, apesar da recondução gerar o risco de autonomia do servidor, por outro lado também gera um aprendizado devendo haver, portanto, um equilíbrio. Quanto à transparência, desde 2014 as reuniões do Conselho Diretor da Anatel são públicas e abertas à participação social, como relata a Entrevistada 04:

As nossas reuniões dos conselhos diretores elas são públicas, desde já vários anos. Se eu não me engano, desde 2014 as reuniões do colegiado elas são públicas, permitindo até a manifestação oral dos interessados previamente inscritos [...] Todas as nossas publicações regulamentares elas são disponibilizadas no nosso site. Nós temos dentro do plano de dados abertos vários dados da agência. Já estão no formato aberto, também disponibilizados no nosso portal [...] A parte de integridade a gente tem um espaço dedicado à transparência no nosso portal para as questões de integridade. Então hoje estamos tendo intensa interação com a CGU via departamento, que faz essa interface com todas as unidades de gestão da integridade da administração pública federal (ENTREVISTADA, 04, 2021).

Entretanto, neste elemento a agência perdeu no componente “2.3 Ampla divulgação das medidas e ações de integridade” sendo atribuído o valor 1. Pois, apesar da existência de canais de comunicação modernos, a exemplo do Facebook; Twitter; Instagram e YouTube na agência, no que se refere à ampla divulgação das medidas e ações de integridade, a agência ainda se encontra em déficit tanto no âmbito interno – a exemplo da melhoria nº 4 estabelecida no Plano de Integridade de 2020 – “[...] ampliar a divulgação e acessibilidade

do Código de Ética, de modo a disseminar aos servidores, terceirizados e estagiários, inclusive os lotados nas Gerências Regionais” – .

Quanto no âmbito externo, ressaltando o projeto para aumento da transparência no portal da Anatel que se encontra em discussão interna e já delimitado em um desenho inicial de trazer na página institucional da agência reguladora na internet, de forma mais rápida e acessível para o cidadão, todos os canais de denúncias de integridade disponíveis na agência. Sobre isso, pontuou-se: *“Ele entrar no portal da Anatel na parte de integridade e ver esses canais de denúncia de um modo muito fácil também”* (ENTREVISTADO, 05, 2021).

O terceiro elemento constitui os canais de denúncias (EGI.3). Na Anatel, além da plataforma Fala BR, canal do sistema de ouvidorias do Poder Executivo Federal e da Ouvidoria da Anatel, órgão independente da agência, como mencionado na seção anterior, composta por um ouvidor cuja indicação é realizada pelo Presidente da República, responsável por acompanhar o cumprimento do padrão de qualidade ao atendimento dos serviços e denúncias, observou-se que outros órgãos possuem grande destaque como canais de denúncias na agência reguladora, como afirma a Entrevistada 04:

[..] Temos também a possibilidade de termos o envio para a nossa Comissão de Ética Pública, a Comissão de Ética da Anatel que é vinculada a Comissão de Ética Pública da administração pública federal, e, aí, essa denúncia pode ser via peticionamento eletrônico, via protocolo na agência, por carta redigida à Comissão de Ética, pessoalmente, telefone ou por e-mail, também redigida a Comissão de Ética da Anatel [...] E aí a Corregedoria... inclusive ela agora, recentemente, ela estabeleceu, publicou uma portaria, agora em 2020, exatamente para auxiliar o público interno da agência, exatamente para auxiliar no encaminhamento de denúncias ou representações acerca de ilícitos disciplinares (ENTREVISTADA, 04, 2021).

A partir da avaliação de integridade realizada pela CGU no órgão regulador, foi possível observar que embora cerca de 61% dos servidores tenham conhecimento dos canais de denúncias disponibilizados, apenas metade concordam total ou parcialmente que estes canais sejam facilmente acessíveis e cerca de 42,59% temem sofrer retaliações sentindo-se inseguros para realizar denúncias (CGU, 2020). Assim neste elemento, a agência perdeu no componente “3.3 Mecanismos de proteção aos denunciantes” sendo atribuído o valor 1, tendo em vista que a Anatel ainda não possui mecanismos de proteção ao denunciante em relação às infrações de integridade, um componente fundamental para estimular o uso dos canais de denúncias, elemento essencial da gestão de integridade.

Entretanto, a partir da análise do Plano de Integridade da agência é possível notar que existe uma norma tratando sobre esse ponto com execução prevista no plano vigente (2021-2022), trazendo a proteção dos dados dos ouvidos, seja como denunciante ou denunciado, e, além disso, no âmbito da Comissão de Ética há uma Portaria que ainda se encontra em fase de aprovação na agência reguladora.

O quarto elemento abarca os conflitos de interesses e nepotismo (EGI.4). No âmbito da agência reguladora, o conflito de interesses e o nepotismo são tratados por 3 diferentes instâncias, a saber: Superintendência de Administração e Finanças; Comissão de Ética e Corregedoria. No que tange ao conflito de interesses, enfatizou-se o tratamento realizado pela Comissão de Ética sobre pedidos de autorização para o exercício de atividade privada pelo servidor público, como pontua a Entrevistada 04:

[...] Então ela tem por atribuição, né, efetuar, no âmbito da agência, análise preliminar acerca da existência ou não de potencial conflito de interesses nas consultas a ela submetidas via provocação de consulta [...] Autorizar o servidor ou empregado público, no âmbito da Anatel, a exercer a atividade privada, quando verificada a potencial existência de conflito de interesses ou sua irrelevância, e também informar aos servidores ou empregados públicos maneiras de prevenir ou impedir possíveis conflitos de interesses e resguardar informações privilegiadas, de acordo com normas, procedimentos e mecanismos estabelecidos pela CGU [...] (ENTREVISTADA, 04, 2021).

Quanto ao nepotismo, a partir da interpretação das entrevistas é possível destacar a atuação, em primeiro nível, da Superintendência de Administração e Finanças durante a nomeação do servidor, em que existe a formalidade do preenchimento de um termo de posse que traz disposições específicas sobre o tema de nepotismo, e, em segundo nível, a Corregedoria, a partir do momento em que toma ciência de algum fato correlacionado ao órgão, tem por atribuição a abertura de um processo específico para avaliar eventualmente, e, caso seja confirmado, realizar a aplicação de alguma penalidade disciplinar.

Ainda sobre este ponto, foram previstas duas atividades sob a coordenação da UGI na Anatel: o mapeamento dos procedimentos, responsabilidades e previsões legais relacionadas à prevenção, identificação e tratamento de possíveis situações de nepotismo, uma meta já cumprida pela agência; e a consolidação, em fluxo processual, do processo de recebimento e tratamento de demandas (denúncias) sobre nepotismo, que se encontra em execução.

Dessa forma, neste elemento a agência perdeu nos dois componentes “4.1 Procedimentos para prevenir, detectar e tratar conflitos de interesses” e “Procedimentos para

prevenir, detectar e tratar nepotismo” sendo atribuído o valor 1. Considerando que a avaliação de integridade da CGU na Anatel aponta que menos da metade dos servidores, cerca de 43,54% possuem conhecimento sobre as regras e políticas da agência sobre conflitos de interesses (CGU, 2020).

E a própria agência reconhece sua fragilidade em relação ao tratamento do nepotismo no Plano de Integridade vigente, tratando do assunto no tópico Melhoria 6, a seguir: “Instituir políticas e procedimentos para tratar possíveis casos de nepotismo no âmbito da Agência, observando-se o Decreto nº 7.203/2010 e demais normativos sobre o tema” (ANATEL, 2020a).

O quinto elemento compreende as medidas e ações disciplinares (EGI.5). A partir da interpretação das entrevistas é possível notar que no âmbito da agência reguladora, este elemento cabe à Corregedoria, atuando como órgão do controle interno, instaurar sindicâncias e processos administrativos disciplinares, emitindo pareceres, tratando sobre o desempenho dos servidores para confirmação no cargo ou exoneração, sendo aplicáveis as devidas penalizações.

Nesse sentido, Spinelli (2020) aponta que uma organização pública que demonstra ter a capacidade de investigar internamente e, ser for o caso, punir os responsáveis por situações de fraudes, irregularidades e atos de corrupção oferece ao seu público de interesse uma evidente demonstração do seu compromisso com a integridade.

E, por fim, o sexto elemento constitui o treinamento e comunicação (EGI.6). A Anatel, através da SUE, participa de treinamentos de capacitação sobre integridade promovidos pela CGU. Observou-se que, nessa esfera onde os órgãos e entidades públicos têm a oportunidade de se encontrar e debater sobre o processo de implementação da política pública, há uma troca de experiências interinstitucional, ou seja, que se realiza entre as instituições, como acrescenta o Entrevistado 05:

[...] nossa experiência concreta, especialmente nesse ano, sobre o tema é que a gente tem visto uma troca de experiências entre órgãos públicos [...]. A Anatel também participa, especialmente sob coordenação da CGU, de fóruns que agregam conhecimentos e troca de experiências entre as diversas instâncias e organismos voltados à integridade dos órgãos públicos. Então a gente tem esses eventos e a gente escuta e faz perguntas sobre dúvidas que você tem na prática. Então essa sinergia não apenas interna da Anatel dentro do seu plano, mas essa sinergia entre os diversos órgãos públicos por meio do tema integridade, que passa a ser um tema que a CGU acompanha, estimula e gera um debate nos órgãos públicos. Acho que tem um impacto,

com certeza, dentro do serviço público para a redução da corrupção (ENTREVISTADO, 05, 2021).

Neste elemento, a agência perdeu em dois componentes “6.1 Promove e disponibiliza eventos de capacitação dos servidores e membros da alta administração relacionados à integridade” e “6.3 Estabelece ampla comunicação entre os servidores” sendo atribuído o valor 1. A agência reguladora também possui pontos fracos no que se refere capacitação dos próprios servidores e à ampla comunicação focada nas medidas e ações de integridade, necessitando aprimorar este elemento.

Com relação à realização de treinamentos amplo para os servidores da agência focados no tema integridade, a avaliação da CGU aponta que nos dois últimos Planos Anuais de Capacitação – PAC 2018 e PAC 2019 – não constam eventos que tratem diretamente relacionados à integridade (CGU, 2020). Da mesma forma, a comunicação também foi um ponto importante a ser apontado como objeto de melhoria, tendo em vista que cerca de um quarto dos servidores tem conhecimento de campanhas de divulgação do programa de integridade e compreensão sobre a importância da política no âmbito da agência, assim sendo, pontuou-se: *“temos em execução tanto do plano de comunicação como também do plano de capacitação, que são duas ações voltadas e trazidas pelo plano de integridade”* (ENTREVISTADA, 04, 2021).

Nesse contexto, a partir do Quadro 21 notou-se que os elementos de gestão de integridade possuem cerca de 80% de aderência na agência, de maneira que os maiores níveis de aderência à implementação do programa de integridade se concentram nos elementos padrões de ética e conduta e medidas e ações disciplinares, com cerca de 16,66% cada, seguidos pelos elementos de controles internos, *accountability* e transparência e os canais de denúncias, com cerca de 13,88% cada.

Os elementos com percentuais mais baixos foram os conflitos de interesses e nepotismo, com cerca de 8,33%, e o treinamento e comunicação com cerca de 11,10%, devido as fragilidades apresentadas pela agência reguladora. No entanto observou-se que os pontos parcialmente implementados foram mapeados e estão previstos para serem executados ao longo dos próximos anos.

5.3 Balanço das medidas e ações de integridade na ANATEL

O primeiro Plano de Integridade da Anatel, aprovado em 2018, além de estabelecer uma estrutura organizacional de integridade, fez previsão de algumas medidas e ações de integridade para serem executadas durante o biênio (2019-2020), a exemplo da regulamentação do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), realização de eventos de capacitação em gestão de riscos, instituição de um canal de denúncia específico para os terceirizados, realização de pesquisa interna sobre a percepção da gestão de ética no âmbito da agência, entre outras (ANATEL, 2020a).

Em 2020, surgiu o segundo Plano de Integridade da Anatel fruto da realização de uma auditoria interna conjunta entre a agência reguladora e a CGU (ENTREVISTADA, 04, 2021). Da avaliação realizada em parceria pela equipe de auditorias, foram identificados diversos pontos a serem aprimorados na implementação da política pública, resultando em 21 sugestões de melhorias detalhadas no plano vigente (ANATEL, 2020a).

Nesse sentido, o Quadro 21 a seguir apresenta um balanço das melhorias consideradas mais importantes pela pesquisadora e ainda não citados nesta dissertação, selecionadas com base nas vulnerabilidades dos eixos e elementos de gestão de integridade observadas em análise na seção anterior.

Quadro 21 – Balanço das melhorias integridade da Anatel

Quantitativo de melhorias	Descrição
Melhoria 2	Intensificar a realização de eventos de capacitação (cursos, palestras, seminários etc.) relativos aos temas de integridade aos membros do Conselho Diretor;
Melhoria 7	Elaborar estratégia de comunicação focando os temas de integridade, de modo a apoiar adequadamente o Programa de Integridade e estabelecer os parâmetros para elaboração e envio das comunicações, contemplando os diversos públicos e temas necessários, tais como: os tipos de comunicações utilizados (e-mail, cartilhas, vídeos institucionais etc.), a periodicidade de seu envio, o setor responsável pela implementação, supervisão e revisão anual da estratégia, entre outros;
Melhoria 8	Instituir mecanismos para que os servidores participem de treinamentos voltados a temas relacionados à integridade, assegurando-se que tais treinamentos sejam oferecidos para os servidores lotados nas diversas unidades da Agência e que sejam realizados de forma periódica, com o objetivo de apoiar o Programa de Integridade da Agência;
Melhoria 10	Assegurar, em base normativa, a proteção aos integrantes da área responsável pela operacionalização do Plano de Integridade da Anatel contra constrangimentos e punições arbitrárias em razão do exercício normal de suas atribuições;
Melhoria 12	Acompanhar, de forma consolidada, os dados das denúncias relativas aos temas de integridade (ética, controles internos, nepotismo, etc.), com seu respectivo tratamento, informando periodicamente à alta administração os resultados das apurações;
Melhoria 13	Registrar os fluxos de cada setor responsável pelo recebimento de denúncias, contendo, inclusive, os procedimentos de apuração de competência de cada área e a tramitação para a Corregedoria, quando necessário, com os respectivos prazos;

Melhoria 15	Definir e normatizar mecanismos que garantam a proteção dos denunciantes de boa-fé contra possíveis retaliações em decorrência da realização de denúncias, principalmente por parte daqueles que ocupam posições hierárquicas superiores, promovendo a respectiva divulgação por meio de campanhas que reforcem esta percepção nos servidores;
Melhoria 16	Formalizar procedimento interno para o acompanhamento periódico da UGI, de forma consolidada, das medidas correccionais aplicadas relativas à integridade, informando periodicamente à alta administração os resultados das apurações;
Melhoria 17	Incluir, na política de comunicação da Anatel, ações periódicas de comunicação, para o público interno e externo, acerca das sanções aplicadas nos casos de violações às normas do Programa de Integridade, inclusive aquelas que alcançam pessoa jurídica;
Melhoria 21	Estabelecer processo formalizado de aprimoramento das medidas de integridade ao longo do exercício, com rotinas de reporte, análise e comunicação dos resultados de monitoramento ao Conselho Diretor.

Fonte: Elaborado pela autora com base nos Planos de Integridade (2020).

A partir do Quadro 22, nota-se uma maior quantidade de melhorias apontadas pela auditoria relativas aos canais de denúncias e de comunicação, uma das medidas de maior impacto na criação de um sistema de integridade (SPINELLI, 2020). Diante do trabalho concreto realizado pela Anatel, cabe ressaltar ainda dois pontos importantes observados acerca da implementação da política de integridade na agência. O primeiro diz respeito à questão do ganho de uma maior coordenação beneficiando tanto o setor regulado quanto as relações administrativas do órgão regulador, como apontado pelo Entrevistado 05:

[...] a palavra que vem sempre a mente é sinergia. A política estruturada faz com que as diversas áreas da agência atuem de modo muito coordenado, e a gente tem ganhado muita rapidez nas ações estruturadas. E as áreas que antes faziam trabalhos paralelos, e eram trabalhos que tinham uma correlação grande, eram voltados para a integridade, e agora a gente passa a atuar dentro de uma lógica bem desenhadinha, estruturada, dentro do plano [...] (ENTREVISTADO, 05, 2021).

E, por fim, o segundo destaca-se como maior desafio enfrentado pela agência durante o processo de implementação do programa de integridade, que tem sido a questão da mudança cultural, ressaltada em seção anterior, como afirma a Entrevistada 04:

[...] acho que o desafio constante das questões relacionadas à integridade sempre é o acultramento. Ele tem que ser uma ação permanente independentemente do plano de integridade. Acho que ele é uma ação permanente exatamente pra gente passar a ser cada vez mais uma questão natural dentro do exercício e das atribuições dos servidores públicos [...] (ENTREVISTADA, 04, 2021).

Isso posto, apesar de ainda existirem uma série de falhas a serem superadas, entende-se que este seja o desafio mais importante da agência para que a política possa ser cada vez mais efetivada, considerando que a instituição apresenta um nível de maturidade institucional alto, tendo em vista inclusive a existência das instâncias de integridade antes mesmo da formalização da política, diferentemente de outros órgãos da administração que até recentemente não possuíam várias instâncias de integridade independentes constituídas, a exemplo da ouvidoria, corregedoria, auditoria interna, e a Anatel praticamente já nasceu com essa estrutura.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação descreveu como ocorreu o processo de implementação da política pública de integridade do governo federal entre o período de 2016 a 2020, a partir de um estudo de caso com a Anatel. A pergunta de fundo que orientou o trabalho foi: como vem ocorrendo o processo de implementação da política pública de integridade para prevenção e combate à corrupção no âmbito do governo federal? Considerando a hipótese de que a CGU realizou adaptações internas, estratégicas para implementar o desenho da política pública de integridade no âmbito da administração pública federal, considerando o processo para ascensão do Brasil à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento (OCDE).

Para desenvolver esta investigação, de início foram recrutadas abordagens teóricas dentro do arcabouço do neoinstitucionalismo, especialmente, o institucionalismo histórico. A partir do conceito central de mudança institucional, recorreu-se a esta abordagem para compreender como a mudança institucional que promoveu a inserção da política pública de integridade no âmbito do setor público brasileiro foi desenvolvida.

Dentro da abordagem histórica, as correntes da segunda geração atribuem a mudança não apenas aos elementos exógenos, considerando também alterações endógenas, nas próprias instituições, que ocorrem gradualmente ao tempo em que promovem alterações substanciais no governo e nas políticas públicas. Além disso, combinou-se o referencial sobre a fase de implementação do ciclo de políticas públicas a fim de compreender o processo estabelecido no objetivo desta pesquisa, em seguida apresentando o processo decisório de política pública para o enfrentamento à corrupção, especificamente a elaboração da Lei Anticorrupção, dispositivo no qual faz a previsão da política de *compliance* através dos programas de integridade.

Posteriormente, tratou-se sobre o surgimento da política de *compliance* mundialmente apontando os principais parâmetros internacionais para a sua estruturação e a inserção dessa política no Brasil por meio da implementação dos programas de integridade, especialmente no âmbito do setor público, expondo o padrão de programa de integridade estabelecido pela CGU e suas fases de institucionalização.

Feito isso, a estratégia de pesquisa foi o estudo de caso que se utilizou da técnica de *process tracing* para análise dos fatos do período em tela. O arcabouço do *process tracing* engloba uma variação de vertentes que possuem em comum o enfoque qualitativo para o mapeamento de cadeias causais que ligam determinados fenômenos a determinados resultados. Nesta pesquisa, optou-se por empregar a vertente que concede um maior enfoque à narrativa, ao incorporar no contexto desde as causas, sequência de fatos e seus efeitos (*process-tracing extensivo*) com base na observação dos mecanismos causais (FALLETTI, 2016; TILLY, 2001).

Diante desse instrumental, foi construída uma linha do tempo composta de dois períodos e uma seção de antecedentes, apresentando a trajetória e os principais fatores que contribuíram para a inserção da política de integridade no âmbito da administração pública, direta, autárquica e fundacional. O primeiro período dos antecedentes (pós-88 até 2002) refere-se ao período após a redemocratização com a constituição federal de 1988, passando pelo governo Fernando Collor de Mello até as reformas administrativas que se iniciaram no final da década de 1990, durante o governo FHC, com destaque para as assinaturas e ratificação de Convenções Internacionais Anticorrupção da OEA e OCDE.

O segundo período (2003 até 2014) inicia-se com o governo Lula, com destaque para a assinatura e ratificação da Convenção Internacional de Combate à Corrupção da ONU e a elaboração da Lei Anticorrupção, no final do seu segundo mandato, continuando posteriormente com a sua promulgação no primeiro governo Dilma Rousseff, abordando as manifestações populares de Junho de 2013 e a deflagração da Operação Lava Jato.

O último período (2015 até 2020) compreende o período de tensionamento institucional após a culminação da Operação Lava Jato e formalização da inserção da política de integridade no âmbito do setor público, por meio da Instrução Normativa nº 01 conjunta entre a CGU e o Ministério do Planejamento e Orçamento no segundo mandato do Governo Dilma. E, ainda no governo Temer, observou-se a publicação do Decreto nº 9.203/17, que traz a obrigatoriedade da implementação de programas de integridade pública nos órgãos e entidades públicos, delegando a CGU como órgão responsável para a estruturação, execução e monitoramento dos programas de integridade, atividades que continuaram sendo desenvolvidas no governo Bolsonaro.

A investigação se baseou em pesquisa bibliográfica, documental e entrevistas. Foram analisados documentos oficiais (relatórios, planos e legislação), produção científica sobre o

tema e realizadas entrevistas com os servidores públicos que tiveram ou têm relação com a política pública de integridade no governo federal, utilizando-se também para o tratamento dos dados a técnica de análise de conteúdo.

Por meio da análise foi possível identificar a preponderância de dois mecanismos causais que desencadearam a mudança institucional por meio da inserção da política pública de integridade no governo federal. O primeiro foi a pressão internacional, promovida pelos eventos e compromissos após a assinatura e ratificação das Convenções Anticorrupção da OEA, ONU e principalmente da OCDE. Tais atividades promoveram grande mobilização dos atores internos para se adequarem às exigências dos instrumentos internacionais e, em consequência, o governo federal reconheceu que deveria haver a promoção de mudanças institucionais para o enfrentamento da corrupção, bem como um aperfeiçoamento do arcabouço institucional brasileiro, a despeito das fragilidades do sistema anticorrupção, surgindo a LAC, buscando conciliar segundo Putnam (2010) os imperativos domésticos e internacionais considerando os dilemas e oportunidades estratégicas.

O segundo mecanismo foi a articulação da CGU, quando passou a atuar de forma estratégica desenhando a política inicial a ser implementada no âmbito da administração pública federal após a aprovação da LAC com base nos parâmetros internacionais definidos pela OCDE, atuando com maior intensidade a partir da formalização da política no âmbito do governo federal, como órgão responsável pela estruturação, execução e monitoramento da política nos órgãos e entidades públicos.

Aqui cabe salientar o apontamento de Odilla (2017), de que, sob a pressão internacional para melhorar as medidas anticorrupção, o Brasil precisa mostrar que está fazendo alguma coisa, sobretudo após o pedido oficial de adesão à OCDE realizado em 2017, quando o país passou a ser avaliado sobre o cumprimento dos instrumentos legais para ascender à organização. E, como resultado, preferindo, principalmente no âmbito do governo federal, aplicar as medidas no nível hierárquico abaixo, em que há um maior número de burocratas expostos a incentivos e uma gama diferente de situações de corrupção, descartando os políticos do alto escalão (ODILLA, 2017).

Dessa forma, a política assume a característica da abordagem de implementação de política pública de um modelo *top down*, ou seja, de cima para baixo, de modo que a implementação foi enfocada a partir da LAC e posteriormente tornada sua adoção obrigatória

através de uma decisão política do Poder Executivo, buscando minimizar os pontos passíveis de vetos (ELMORE, 1979).

A entrada na OCDE é um passo relevante na construção de um caminho rumo à projeção internacional do Brasil, entretanto existem posições contra e a favor da ascensão do país ao organismo internacional. Por um lado, os que argumentam contrariamente afirmam que a ingerência de organizações internacionais nos países leva à perda da soberania. Melhor dizendo, a partir do momento em que o Brasil integrar a OCDE sua posição de líder no grupo dos países em desenvolvimento poderá ser questionada. Como membro integral, terá que arcar com os custos da afiliação, dentre outros motivos de cunho político-ideológico (MATHIAS, 2020).

Por outro lado, pode trazer grandes benefícios, considerando que o país passará a ter voz ativa nos debates travados entre os países-membros, representando cerca de 80% do comércio e investimentos mundiais, algo positivo para o desenvolvimento econômico, beneficiando-se do aconselhamento e *expertise* dos especialistas da OCDE. Além disso, destaca-se o protagonismo da organização no âmbito internacional como formuladora de políticas públicas globais, acarretando uma posição estratégica global na disseminação de padrões, entendimentos jurídicos e aconselhamentos na implementação de políticas públicas (MATHIAS, 2020).

Um outro aspecto foi identificar a atuação dos atores, contexto e das instituições no processo de mudança, segundo o referencial teórico abarcado nesta pesquisa. Dessa maneira, constatou-se uma intensa atuação da CGU, que agiu prioritariamente como ator subversivo, buscando mudar as instituições, ao passo em que atuaram dentro delas, além disso, também como ator subversivo, contudo em menor intensidade o TCU, promovendo mudanças em camadas, acoplando novas regras ao dispositivo da LAC que dispõem sobre programas de integridade estruturando a política.

Sobretudo, após as manifestações de Junho de 2013 como uma contingência em que membros da sociedade civil insatisfeitos com as regras vigentes passaram a reivindicar novas mudanças para o enfrentamento efetivo da corrupção. A aprovação da LAC, neste cenário, se configura como uma mudança de deslocamento, tendo em vista que se apresenta como o primeiro normativo que visou punir de forma efetiva as pessoas jurídicas pela prática de atos de corrupção no Brasil.

Sobre o poder de veto para as mudanças, o processo de constituição da LAC não houve um *veto player* partidário, concentrou-se na alegação do interesse público, realizado pelo Presidente da República, assistindo pelos burocratas e ministros indicados politicamente, principalmente, do Ministro Jorge Hage da CGU que pode ter contribuído através da força e liderança dentro do governo para facilitar a implementação de mecanismos mais efetivos para o combate a corrupção e aumento da transparência. Quanto ao contexto para a formalização, destaca-se o tensionamento institucional gerado após a deflagração da Operação Lava-Jato, em que se passou a exigir mundialmente do Brasil. Assim organismos internacionais, como a Transparência Internacional, cobraram uma resposta frente ao combate à corrupção no Brasil, inclusive após a realização do evento da Agenda 30 da ONU, perante compromissos firmados em um pacto global que incentiva a adoção de novas medidas eficazes de prevenção e combate à corrupção.

Notou-se que há um padrão de criação de leis e regras anticorrupção, após a ocorrência de escândalos como uma resposta do governo federal a sociedade e à pressão internacional para o combate efetivo à corrupção, contribuindo em alguma medida para a promoção do aperfeiçoamento das instituições de controle e de combate à corrupção.

Por fim, foram consideradas como instituições as políticas públicas vigentes, os padrões éticos de conduta (que cria expectativas sobre o comportamento social), e depois a própria política de integridade. Nesse sentido, foram consideradas tanto instituições formais quanto informais, tendo em vista que a política também engloba elementos relativos ao comportamento social e à cultura.

A análise da aderência à implementação do programa de integridade foi realizada com a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL). Ao examinar o conjunto de eixos e elementos de gestão de integridade da agência reguladora, corroborou-se o argumento apresentado por Spinelli (2020) de que a criação de um sistema de integridade governamental deve buscar focar três dimensões, a saber: 1) Institucional; 2) Individual (comportamental); e 3) Cultural.

A dimensão institucional diz respeito às regras que façam com que o setor público pautar sua conduta com base em preceitos éticos e iniciativas que tornem efetivos os sistemas de controles internos, ocasionando melhorias de gestão e da governança democrática. Na Anatel, foi possível observar que as estruturas institucionais são consolidadas, porém ainda necessitam realizar algumas melhorias a fim de se adequar às demandas específicas de

integridade, principalmente as questões voltadas para a intensificação das manifestações de apoio da alta administração, ampla comunicação com a comunidade interna e externa e ajustes nos canais de denúncias, que possibilitem a realização das denúncias, a exemplo da proteção dos denunciantes.

As dimensões comportamental e cultural inserem-se por meio de um conjunto de ações que buscam estabelecer, entre outros aspectos, a ampla disseminação de práticas éticas entre os próprios servidores e o público de interesse que se relaciona com o poder público. Na Anatel, foi possível notar que os maiores desafios da instituição relacionados ao tema da integridade estão relacionados à esfera dessas dimensões. Nesse sentido, apesar do alto nível de maturidade institucional do órgão regulador, ainda se verificou a presença de uma resistência em estabelecer uma mudança cultural para a adoção e prática das estruturas de integridade. Dessa forma, o “aculturamento” tem se configurado como uma ação permanente para que a mudança se torne algo natural dentro da rotina dos servidores públicos e a política passe a ser contínua.

A verificação prévia dos requisitos de integridade pode estabelecer uma nova forma de relacionamento entre os setores público e privado, a partir do comprometimento com padrões de integridade e com a transparência. Além disso, em virtude da implementação recente da política pública de integridade no âmbito estatal, as condições de efetividade das medidas, apontadas por Mazmanian e Sabatier (1989), e a sua real capacidade para prevenir e combater a corrupção somente poderão ser mensuradas ao longo do tempo.

Por fim, o campo das políticas públicas e combate à corrupção apresenta poucos caminhos explorados. A gestão da integridade traz consigo inovações a serem absorvidas pelos órgãos e entidades públicos, destacando-se, por exemplo, o gerenciamento e análise dos riscos, como uma estrutura fundamental do enfoque preventivo de combate à corrupção e o monitoramento analítico, na perspectiva de Jannuzzi (2020) uma ferramenta essencial para o aprimoramento da gestão pública. Em razão dessa transversalidade, o tema tem grande potencial para pesquisas futuras que visem a explicar as configurações e o impacto desses programas no âmbito do setor público, especialmente nas esferas estaduais e municipais. No Brasil, a implementação da política pública de integridade está só começando, e os resultados possíveis para o aprimoramento da gestão podem ser muito promissores.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Luiz Fernando. Desafios contemporâneos para a reforma da administração pública brasileira. *In: PETERS, Guy; PIERRE, Jon (org.). Administração pública: coletânea.* Brasília: ENAP, 2010.
- ABRUCIO, Luiz Fernando *et al.* Do Controle Interno ao Controle Social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. *In: Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 17, n. 60, Editora FGV, jan./jun. 2012.
- AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). Carlos Manuel Baigorri. *In: ANATEL.* Brasília-DF. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/composicao/conselho-diretor-1/gabinete-do-conselheiro-carlos-manuel-baigorri/carlos-manuel-baigorri>. Acesso em: 25 jul. 2021e.
- AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). Emmanoel Campelo de Souza Pereira. *In: ANATEL.* Brasília-DF. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/composicao/conselho-diretor-1/gabinete-do-conselheiro-emmanoel-campelo-de-souza-pereira/emmanoel-campelo-de-souza-pereira>. Acesso em: 25 jul. 2021d.
- AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). Ex-conselheiros. *In: ANATEL.* Brasília-DF. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/composicao/conselho-diretor/ex-conselheiros>. Acesso em: 25 jul. 2021f.
- AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). Leonardo Euler de Moraes. *In: ANATEL.* Brasília-DF. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/composicao/presidencia/leonardo-euler-de-morais> Acesso em: 25 jul. 2021a.
- AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). Memorando nº 23/2016/SEI/OR. *In: ANATEL.* Brasília-DF, 04 jul. 2016. Disponível em: https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?Yj72kUioo_z14_E1ere_NErKAAYpCDMsB4uhQFHnURwu8OtQcPbsF_. Acesso em: 12 fev. 2021.
- AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). Moisés Queiroz Moreira. *In: ANATEL.* Brasília-DF. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/composicao/conselho-diretor-1/gabinete-do-conselheiro-moisés-queiroz-moreira/moisés-queiroz-moreira>. Acesso em: 25 jul. 2021b.
- AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). *Plano de integridade da Anatel.* Brasília-DF, out. 2018. Disponível em: <file:///C:/Users/user/Downloads/ANATEL%20PLANO.pdf>. Acesso em: 12 maio 2021.
- AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). *Plano de Integridade: 2021-2022.* Brasília-DF, out. 2020a. Disponível em: file:///C:/Users/user/Downloads/2020_10_16__VF_DIAGRAMADA__Plano_de_Integridade__Anatel__2021_2022_.pdf. Acesso em: 12 maio 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). Portaria nº 420, de 26 de março de 2020. Designa a Superintendência Executiva (SUE) como Unidade Gestora da Integridade (UGI) da Anatel e dá outras providências. *In*: ANATEL. Brasília-DF, 27 mar. 2020b. Disponível em:

https://sei.anatel.gov.br/sei/publicacoes/controlador_publicacoes.php?acao=publicacao_visualizar&id_documento=6111762&id_orgao_publicacao=0. Acesso em: 28 jul. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). Quem é Quem. *In*: ANATEL. Brasília-DF. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/quem-e-quem>. Acesso em: 25 jul. 2021g.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). *Relatório Anual de Gestão*: 2020. Brasília-DF, 2020. Disponível em:

file:///C:/Users/user/Downloads/Relatorio_Anual_Gestao_Anatel_2020_digital.pdf. Acesso em: 12 maio 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). *Relatório Anual de Gestão*: 2019. Brasília-DF, 2019. Disponível em:

file:///C:/Users/user/Downloads/Relatorio_Anatel_2019_27_04_2020_compressed.pdf. Acesso em: 12 maio 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). Relatório de Gestão Anual: 2019. *In*: ANATEL. Brasília-DF. Disponível em:

https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?eEP-wqk1skrd8hSlk5Z3rN4EVg9uLJqrLYJw_9INcO59jtrWc1-S4nfX-SeHrqZ0yJ4y5VQfXUs0tAawmhcxMpvx_M5wnV-y55u7TZxpVC1wbPvX8lqe4T93KoIvcrei. Acesso em: 15 jul. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013. Aprova o Regimento Interno da Anatel. *In*: ANATEL. Brasília-DF, 2 maio 2013. Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2013/450-resolucao-612>. Acesso em: 2 jan. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). Resolução nº 691, de 22 de fevereiro de 2018. Cria Centro de Altos Estudos em Telecomunicações – Ceatel e dá outras providências. *In*: ANATEL. Brasília-DF, 23 fev. 2018. Disponível em:

<https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2018/978-resolucao-691>. Acesso em: 25 maio 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). Vicente Bandeira de Aquino Neto. *In*: ANATEL. Brasília-DF. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/composicao/conselho-diretor-1/gabinete-do-conselheiro-vicente-bandeira-de-aquino-neto/vicente-bandeira-de-aquino-neto>. Acesso em: 25 jul. 2021c.

ALBUQUERQUE JÚNIOR, Antonio Eduardo de *et al.* As agências reguladoras federais e os canais de controle e participação da sociedade. *Gestão e sociedade*, Belo Horizonte, v. 7, n. 18, p. 303-325, set./dez. 2013.

ALENCAR, Carlos Higino Ribeiro de; VARELLA, Marcelo Dias. O papel dos agentes públicos na agenda anticorrupção democrática no Brasil. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*, v. 39.2, jul./dez. 2019.

ALMEIDA, Luzilene de Souza; CAFFÉ FILHO, Hesler Piedade. A Lei de Responsabilidade Fiscal: uma revisão de literatura. *Revista de Psicologia*, v. 13, n. 45, p. 549-562, 2019.

ALMEIDA, Thalita. Corrupção na empresa: burocracia e utilidade dos programas de integridade. *Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública*, Belém, v. 5, n. 2, p. 96-117, jul./dez. 2019.

ALVES, André Gustavo de Miranda Pineli. Apresentação. *In: BOLETIM de Economia e Política Internacional: o Brasil na OCDE*, Brasília, Ipea, n. 28, set./dez. 2020, p. 5-7. https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2021/fevereiro/book_213986_bepi_28_completo.pdf. Acesso em: 2 fev. 2021.

ANDRADE, Luciana. Processo decisório e formulação das políticas públicas de enfrentamento das violências contra as mulheres no Brasil. *Revista de Ciência Política: Teoria&Pesquisa*, v. 3, n. 26, p. 11-38, 2017.

ARANHA, Ana Luiza. *A rede brasileira de instituições de accountability: um mapa do enfrentamento da corrupção na esfera local*. 2015. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2015.

ARAÚJO, Carlos Humberto Dente. *Análise da percepção de gestores sobre a implantação e aplicação de um programa de integridade anticorrupção: estudo de caso na arcelormittal Aços Planos*. 2017. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade do Vale do Itajaí, Biguaçu-SC, 2017.

ARAÚJO, Carmen Emmanuely Leitão; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. Análise de mudanças em políticas públicas: a perspectiva neoinstitucionalista. *Conhecer: debate entre o público e o privado*, vol. 09, nº 22, 2019.

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

AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. *Corrupção e controles democráticos no Brasil*. Brasília-DF: CEPAL; IPEA, 2009.

AVRITZER, Leonardo. *Política e antipolítica: a crise do governo Bolsonaro*. 1. ed., São Paulo: Todavia, 2020.

BADARÓ, Gustavo Henrique; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. *Lavagem de dinheiro: aspectos penais e processuais penais: comentários à lei 9.613/1998, com alterações da lei 12.683/2012*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

BAPTISTA, Tatiana Vargas de Faria; REZENDE, Mônica de. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas, 2011. *In: MATTOS, Ruben Araujo de; BAPTISTA, Tatiana Vargas de Faria (org.). Caminhos para análise das políticas de saúde*, 1. ed. Porto Alegre: Rede

- UNIDA, 2015, p. 221-272. Disponível em: <http://historico.redeunida.org.br/editora/biblioteca-digital/serie-interlocucoes-praticas-experiencias-e-pesquisas-em-saude/caminhos-para-analise-das-politicas-de-saude-pdf>. Acesso em: 12 fev. 2021.
- BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2005.
- BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. *Análise dos programas de integridade no setor público brasileiro*. 2019. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública e Cooperação Internacional) – Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional da Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2019.
- BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. *Análise dos programas de integridade no setor público brasileiro*. 2019. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública e Cooperação Internacional) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2019.
- BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza; VIEIRA, James Batista. Os programas de integridade pública no Brasil: indicadores e desafios. *Cadernos EBAPE.BR*, Fundação Getúlio Vargas, v. 19, n. 3, 2021.
- BATISTA, Mariana; DOMINGOS, Amanda; VIEIRA, Bhreno. Políticas públicas: modelos clássicos e 40 anos de produção no Brasil. *BIB*, São Paulo, n. 94, 2021, p. 1-25.
- BAUER, Martin W.; GASKELL, George (ed.). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2007.
- BEACH, Derek; PENDERSEN, Rasmus Brun. *Process-tracing methods: Foundations and guidelines*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2013.
- BEACH, Derek; PENDERSEN, Rasmus Brun. *What is process tracing actually tracing? The three variants of process tracing methods and their uses and limitations*. Paper prepared for presentation at The American Political Science Association annual meeting Seattle, Washington, USA September 1-4, 2011.
- BOBBIO, Norberto. Democracia. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. v. 1. Tradução de Carmen C. Varriale; Gaetano Lo Mônaco *et al.* 11. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1998. p. 674.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Regimento Interno, estabelecido pela Resolução n. 17, de 1989*. Brasília, 21 de setembro de 1989. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>. Acesso em: 17 jul. 2021.
- BRASIL. Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997. In: ANATEL. Brasília-DF, 17 jul. 1977. Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/leis/2-lei-9472>. Acesso em: 28 abr. 2021.
- BRASIL. Congresso Nacional. *Veto nº 29/2013*. Responsabilidade administrativa e civil de pessoas jurídicas por atos contra a administração. Brasília, D: Congresso Nacional, 2013.

Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/1909>. Acesso em: 29 maio 2021.

BRASIL. *Decreto n. 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm. Acesso em: 10 set. 2020.

BRASIL. *Decreto nº 10.756, de 27 de julho de 2021*. Institui o Sistema de Integridade Pública do Poder Executivo Federal. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.756-de-27-de-julho-de-2021-334837774>. Acesso em: 21 jun. 2021.

BRASIL. *Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017*. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20152018/2017/Decreto/D9203.htm. Acesso em: 10 set. 2020.

BRASIL. *Lei Nº 13.848, de 25 de junho de 2019*. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras... Brasília, 2019b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113848.htm. Acesso em: 30 maio 2021.

BRASIL. *Portaria nº 57, de 04 de janeiro de 2019*. Altera a Portaria CGU nº 1.089, de 25 de abril de 2018, que estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências. Brasília-DF, 07 jan. 2019a. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/41324/1/Portaria_CGU_57_2019.pdf. Acesso em 10 de setembro de 2020.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. *Painel Integridade Pública*. 2021. Disponível em: <http://paineis.cgu.gov.br/integridadepublica/index.htm>. Acesso em: 11 maio 2021.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. *Guia prático de implementação dos programas de integridade pública: orientações para a administração pública federal direta, autárquica e fundacional*. Brasília, abr. 2018. Disponível em: https://www.legiscompliance.com.br/images/pdf/guia_pratico_integridade_publica_2018.pdf. Acesso em: 11 maio 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado*. Texto para discussão, n. 9. Brasília: ENAP, 1996.

BURLAMAQUI, Patrícia de Oliveira. *Contingência e estrutura de oportunidades no processo decisório da segurança pública do estado do Rio de Janeiro: o caso da política de pacificação*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal Fluminense, UFF, Niterói, 2020.

BURLAMAQUI, Patrícia de Oliveira. Processo decisório e inovação: o caso da elaboração e implementação da Anatel. Monografia (Graduação em Ciências Sociais) – Universidade Candido Mendes, UCAM, Rio de Janeiro, 2005.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Apresentação de requerimento convite, 2012. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=466400>. Acesso em: 29 maio 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Apresentação do Projeto de Lei nº 6826/2010a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=466400>. Acesso em: 29 maio 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei nº 6826/2010b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=466400>. Acesso em: 29 maio 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Redação final do Projeto de Lei nº 6826/2010, em 2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=466400>. Acesso em: 29 maio 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Requerimento de solicitação de seminário/fórum de debates, 2012a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=466400>. Acesso em: 29 maio 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Requerimento de solicitação diretor jurídico da OCDE, 2012b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=466400>. Acesso em: 29 maio 2021.

CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela. Desvendando a burocracia de médio escalão do governo federal: uma análise sobre os perfis, trajetórias e relações de dirigentes do setor público. GT30 Políticas públicas. *In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 2015, Caxambu. Anais [...].* Caxambu, 2015.

CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Do insulamento burocrático à governança democrática: transformações institucionais e a burocracia no Brasil. *In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas.* Brasília: IPEA/ENAP, 2018.

CELLARD, André. A análise documental. *In: POUPART, Jean. et al. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos.* Petrópolis: Vozes, 2008, p. 295-316.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). *A Controladoria Geral da União na OCDE.* Boletim CGU Internacional. 7. ed., abr./maio 2020. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/45607/7/Boletim%20CGU%20Internacional%20Edicao%207.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2021.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). *Manual para implementação de programas de integridade: orientações para o setor público*. Brasília, jul. 2017. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual_profip.pdf. Acesso em: 5 dez. 2020.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). *Relatório de avaliação: avaliação de integridade das em agências reguladoras – agência nacional de telecomunicações (anatel)*. Brasília, outubro 2020. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br>. Acesso em: 15 de ago. 2021.

COELHO, Nuno M. M. S.; HERINGER, Helimara Moreira Lamounier. Foreign corrupt practices act: uma breve análise da lei que deu origem ao combate internacional da corrupção. *Revista Jurídica*, Curitiba, v. 1, n. 46, p. 164-187, fev. 2017.

COIMBRA, Marcelo de Aguiar; MANZI, Vanessa Alessi. *Manual de Compliance: preservando a boa governança e a integridade das organizações*. São Paulo: Atlas, 2010.

COLLIER, David. Understanding Process Tracing. *Political Science and Politics*, v. 44, n. 4, 2011.

COMPARATO, Bruno Konder. Ouvidorias públicas como instrumentos para o fortalecimento da democracia participativa e para a valorização da cidadania. Capítulo publicado em: *Ouidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios* /organizadores: Ronald do Amaral Menezes, Antonio Semeraro Rito Cardoso. – Brasília: Ipea, 2016.

COSTA, Cláudio Azevedo. *A implantação de programas de integridade em micro e pequenas empresas: uma visão crítica à realidade desse setor*. 2019. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2019.

DANTAS, Mariana. Falso compliance chamado de “compliance de papel” ou para inglês ver”. In: LINKEDIN. 12 ago. 2019. Disponível em: <https://pt.linkedin.com/pulse/falso-compliance-chamado-de-papel-ou-para-ingles-ver-fernando>. Acesso em: 14 dez. 2020.

DESLAURIERS, Jean-Pierre; KÉRISIT, Michéle. O delineamento de pesquisa qualitativa. In: POUPART, Jean *et al.* *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 127-153.

DWECK, Esther; TEXEIRA, Rodrigo Alves. *A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica*. Texto para Discussão. Unicamp. IE, Campinas, n. 303, jun. 2017.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. In: POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. *The new institutionalism in organizational analysis*. London: University of Chicago Press, 1991.

DYE, Thomas D. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1984.

EASTON, David A. *Framework for political analysis*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1965.

ELMORE, Richard F. Backward mapping: implementation research and policy decisions. *Political Science Quarterly*, New York, v. 94, n. 4, p. 601-616, 1979.

ELMORE, R. F. Backward Mapping: implementation research and policy decisions. *Political Science Quarterly*, v. 94, n. 4, 1979-1980, p. 601-616.

ELSTER, Jon. Preference Formation in Transitional Justice. *In*: KATZNELSON, Ira; WEINGAST, Barry R. (ed.). Preferences and situations: points of intersection between historical and rational choice institutionalism. New York: Russell Sage Foundation. 2005.

ÉTICA Pública. *In*: GOV.BR. 28 abr. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/assuntos/etica-publica>. Acesso em: 16 jun. 2021.

FALLETI, Tulia G. Process tracing of extensive and intensive processes. *New Political Economy*, 21, n. 5, 2016, p. 455-462.

FALLETI, Tulia G.; LYNCH, Julia. Context and Causal Mechanisms in Political Analysis. *Comparative Political Studies*, v. 42, n. 9, 2009, p. 1143-1166.

FELICIANO, Adriana. A importância da implementação de licitações sustentáveis como medida de política pública na busca do desenvolvimento nacional sustentável. *Revista de discentes de Ciência Política da UFSCAR*, v. 3, n 1, 2015.

FERREIRA, Daniel; BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes. A importância do controle cidadão nos programas de integridade (compliance) das empresas estatais com vistas ao desenvolvimento nacional. *Revista Jurídica*, v. 4, n. 45, Curitiba, 2016. p. 115-134. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/1771/1162>. Acesso em: 14 fev. 2021.

FERREIRA, Vivian Maria Pereira. O dolo da improbidade administrativa: uma busca racional pelo elemento subjetivo na violação aos princípios da Administração Pública. *Revista Direito GV*, v. 15, n. 3, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2317-6172201937>. Acesso em: 14 fev. 2021.

FILGUEIRAS, Fernando. Desenvolvimento institucional e controle da gestão pública: uma análise do sistema de accountability brasileiro. *In*: 38º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. *Anais [...]*. Caxambu, outubro de 2015. p. 33.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: accountability e política de publicidade. *Lua Nova*, São Paulo, n. 84, 2011a.

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

FILGUEIRAS, Fernando; Sociedade civil e accountability societal no controle da corrupção no Brasil; Belo Horizonte, 2011b.

FCH cria cargo de corregedor para apurar denúncias de corrupção. In Folha de São Paulo. 02.abr.2001. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u17936.shtml>. Acesso em: 04 set. 2021.

FHC foi beneficiado por PEC da reeleição após compra de votos no Congresso. In Folha de São Paulo. 27. fev. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2020/02/fernando-henrique-foi-o-primeiro-presidente-a-ser-beneficiado-com-pec-que-permitia-a-reeleicao.shtml>. Acesso em: 04 set. de 2021.

FREIRE, Felipe Ribeiro; BATISTA, Carlos Marcos. Como o cidadão avalia o Portal? Um estudo com os usuários do Portal da Transparência do Governo Federal. *Rev da CGU*, Brasília v. 13, p. 373-403, jul./dez. 2016.

FREIRE, Danielle; COTIAS, Marina Laporte; MENEZES, Pablo Vinícius D' Oliveira. Lei da Ficha Limpa e suas Inelegibilidades. *Revista de Estudos Eleitorais*, Recife, v. 1, n. 2, p. 1-88, dez. 2017.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 21, 2000.

GABARDO, Emerson; CASTELLA, Gabriel Morettini e. A nova lei anticorrupção e a importância do compliance para as empresas que se relacionam com a Administração Pública. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 15, n. 60, p. 129-147, abr./jun. 2015.

GIOVANINI, Wagner. *Compliance: a excelência na prática*. 1. ed. São Paulo, 2014.

GODINHO, Rodrigo de Oliveira. *A OCDE em rota de adaptação ao cenário internacional: perspectivas para o relacionamento do Brasil com a organização*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2018.

GOEDERT, Letícia Tegoni. *Compliance enquanto mecanismo de accountability horizontal no combate à corrupção*. 2016. Monografia (Bacharelado em Ciência Política) – Universidade de Brasília. Brasília, 2016.

GOERTZ, Garry. *Social Science Concepts*. Princeton: Princeton University Press, 2006.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. Manifestações de protesto nas ruas no Brasil a partir de Junho de 2013: novíssimos sujeitos em cena. *Revista Diálogo Educacional*, v. 16, n. 47, p. 125-146, 2016.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. As agências reguladoras independentes e o Tribunal de Contas da União: conflito de jurisdições? *Revista de Administração Pública*, v. 40, n. 4, 2006, p. 615-630.

GOMES, Renata de Oliveira Miranda; PAULINO, Fernando Oliveira; FARRANHA, Ana Claudia. Leis de acesso à informação na América Latina: uma análise comparativa entre o Brasil e a Argentina. Confluências: *Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito*, v. 22, n. 3, p. 115-136, 2020.

GOMES, Marcelo Barros *et al.* Brasil na OCDE. *Boletim de Economia e Política Internacional*, IPEA, n. 28, set./dez. 2020.

GOERTZ, Gary; MAHONEY, James. *A Tales of Two Cultures: qualitative and quantitative research in the social sciences*. Princeton: Princeton University Press, 2012.

GRAEF, A. Cargos em comissão e funções de confiança: diferenças conceituais e práticas. *Revista Res Pvblica*. Brasília: ANESP, v. 7, n. 2, p. 62-72, 2008.

GRECO FILHO, Vicente; RASSI, João Daniel. *O combate à corrupção e comentários à lei de responsabilidade de pessoas jurídicas: lei nº 12.846, 1º de agosto de 2013*. São Paulo: Saraiva, 2015.

GRUPO dos Vinte (G-20). *In: BCB.GOV.BR*. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/rex/g20/port/mencaog20.asp?frame=1#:~:text=O%20Grupo%20conta%20com%20a,Reino%20Unido%2C%20R%C3%BAssia%20e%20Turquia>. Acesso em: 21 jun. 2021.

GURRÍA, Angel. Prefácio. *In: ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE)*. *Avaliação da OCDE Sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira: gerenciando riscos por uma administração pública mais íntegra*. 2011.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary. As três versões do Neo-Institucionalismo. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 58, 2003, p. 193-223.

HOEKSTRA, Alain; KAPTEIN, Muel. The institutionalization of integrity in local government. *Public Integrity*, v. 15, n. 1, 2013, p. 5-27.

HOEKSTRA, Alain. Institutionalizing integrity management: challenges and solutions in times of financial crises and austerity measures. *In: LAWTON, Alan; WAL, Zeger van der; HUBERTS, Leo*. (ed.). *Ethics in Public Policy and Management: a global research companion*. 1 ed. Taylor and Francis, 2016. p. 147-164.

HOGWOOD, Brian W.; GUNN, Lewis A. *Policy Analysis for the real world*. Oxford: Oxford University Press, 1984.

HUNTINGTON, Samuel P. *A ordem política nas sociedades em mudança*. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Forense/EDUSP, 1975.

HOWLETT, Michael; RAMESH, Anthony M. *Studying Public Policy*. Canadá: Oxford University Press, 1995.

IMMERGUT, Ellen M. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 11, n. 30, 1996.

INGLEHART, Ronald; WELZEL, Christian. *Modernização, mudança cultural e democracia*. São Paulo: Ed. Verbena, 2009.

INTEGRIDADE. *In: DICIO*, Dicionário Online de Português. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/integridade/>. Acesso em: 14 dez. 2020.

JAIR Bolsonaro é eleito presidente com 57,8 milhões de votos. *In: G1*. 29 out. 2018
Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/apuracao/presidente.ghtml>.
Acesso em: 25 jun. 2021.

JANNUZZI, Paulo de M. *et al.* Estruturação de sistemas de monitoramento e especificação de pesquisas de avaliação, os problemas de programas públicos no Brasil são. *In: FRANZESE, Cibele. et al. Reflexões para Ibero-América: avaliação de programas sociais*. Brasília: Enap, 2009. p. 101-138.

JANNUZZI, Paulo de M. Sistema de monitoramento e avaliação de programas sociais: revisitando mitos e recolocando premissas para sua maior efetividade na gestão. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, Número 5, janeiro-junho, 2013.

JENKINS, W. *Policy Analysis: a political and organiational perspective*. London: Martin Robertson, 1978.

KATZNELSON, Ira. Periodization and preferences: reflections on purposive action in comparative historical social Science. *In: MAHONEY, James; RUESCHEMEYER, Dietrich (ed.). Comparative historical analysis in social science*. Nova York: Cambridge University Press, 2003. p. 270-301.

KEY, Valdimer Orlando. *The techniques of political graft in the United States*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – University of Chicago, Chicago, 1936.

KIMEU, Samuel. Corruption as a challenge to global ethics: the role of Transparency International. *Journal of Global Ethics*, v. 10, n. 2, p. 231-237, 2014. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/280163981_Corruption_as_a_challenge_to_global_ethics_the_role_of_Transparency_International. Acesso em: 12 jan. 2021.

KINGDON, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*. 2. ed. *In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. Políticas Públicas: Coletânea*. Harper Collins College Publishers, 1995.

KINGDON, John W. *Agendas, alternatives and public choices*. Boston: Little Brown, 1984.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre estado, mercado e sociedade? *Revista de Administração Pública*, v. 40, n. 3, p. 479-499, maio/jun. 2006.

KLITGAARD, Robert. *A corrupção sob controle*. Rio de Janeiro: Jorge Zahhar Editor, 1994.

KREUZER, Marcus. The Structure of Description: Evaluating Descriptive Inferences and Conceptualizations. *Perspectives on Politics*, vol. 17, n. 1, 2019.

LARANJA, Anselmo Laghi. *Negócios públicos, riquezas privadas: o escândalo dos “anões do orçamento” (1993-1994)*. 2005. Dissertação. (Mestrado em História Social e Relações Públicas). Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2005.

LASSWELL, Harold D. The Policy Orientation. *In*: LERNER, Daniel; LASSWELL, Harold D. (ed.). *The policy sciences: recent developments in scope and method*. Stanford: Stanford University Press, 1951.

LIEBERMAN, Robert. Ideas, institutions, and political order: explaining political change. *American Political Science Review*, v. 96, n. 4, p. 697-711, dez. 2002. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3117505>. Acesso em: 14 fev. 2021.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 48, p. 101-110, 2013.

LIMA, Iana Alves de; FONSECA, Elize Massard da. *Captura ou não captura?* Perspectivas analíticas no estudo de políticas regulatórias. *Revista de Administração Pública* [online]. 2021, v. 55, n. 3, 2021.

LINDBLOM, C. E. The science of “Muddling Through”. *Public Administration Review*, v. 19, p.79-88, 1959.

LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. Nova York: Russel Sage Foundation, 1980.

LONDERO, Daiane. O Ministério Público Federal no combate à corrupção política. *In*: 12º ENCONTRO DA ABCP. *Democracia & Desenvolvimento*. 2020, João Pessoa. João Pessoa, 2020.

LOPES, Joyce Cristine Silva. “Caçador de marajás” e os “caras pintadas”: A participação do movimento. *In*: XXVII SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, jul. 2013, Natal-RN. *Anais [...]*. Natal-RN, 2013.

LOTTA, Gabriela Spanghero; PIRES, Roberto Rocha C.; OLIVEIRA, Vanessa Elias. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, v. 65, n. 4, p. 463-492, out./dez. 2014.

LOTTA, Gabriela Spanghero. Burocracia e implementação de políticas de saúde: os agentes comunitários na estratégia saúde da família. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2015.

LOUREIRO, Maria Rita *et al.* Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 17, n. 60, p. 54-67, 2012.

LOWI, Theodor. Four Systems of policy, politics, and choice. *Public Administration Review*, v. 32, p. 298-310, 1972.

MADEIRA, Lígia Mori. Compliance: a (rara) aplicação dos instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos pelos tribunais intermediários no Brasil. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 21. Brasília. set./dez., 2016.

MAEDA, Bruno Carnero. *Temas de anticorrupção e compliance*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

- MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A theory of gradual institutional change. *In*: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. *Explaining institutional change: ambiguity, agency and power*. Ann Arbor: Cambridge University Press, 2010.
- MAHONEY, James. The Logic of process tracing tests in the social sciences. *Sociological Methods and Research*, v. 41, n. 4. 2012.
- MANZI, Vanessa Alessi. *Compliance no Brasil: consolidação e perspectivas*. São Paulo: Saint Paul, 2008.
- MARCH, James G; OLSEN, Johan P. The new institutionalism: Organizational factors in political life. *American Political Science Review*, v. 78, p. 738-74, 1984.
- MARINELA, Fernanda; PAIVA, Fernando; RAMALHO, Tatiany. *Lei anticorrupção: Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013*. São Paulo: Saraiva, 2015.
- MARQUES, Marcelo Filipe Carvalho. *Agenda 2030: objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS) da ONU: desafios ao desenvolvimento tecnológico e à inovação empresarial*. 2019. Dissertação (Mestrado em Engenharia da Qualidade e Ambiente) – Instituto Superior de Engenharia de Lisboa, Lisboa, 2019.
- MARTINELLI, Caio Barbosa. O Jogo Tridimensional: o Hard Power, o Soft Power e a Interdependência Complexa, segundo Joseph Nye. *Conjuntura Global*, v. 5, n. 1, jan./abr., p. 65-80, 2016.
- MARTINS, Thais Cavalcante. Burocracia e presidencialismo de coalizão: provimento de cargos de confiança no governo temer (2016-2017). *E-legis*, Brasília, n. 26, p. 139-157, maio/ago. 2018.
- MATHIAS, Maria Isabel da Cunha. OCDE e Governança Pública: o Brasil está apto a integrar a organização? *Boletim de Economia e Política Internacional*, n. 28, set./dez. 2020. IPEA.
- MATOS, Amanda Prado de. *Formas de regulação dos programas de integridade no Brasil*. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2019.
- MAZMANIAN, Daniel; SABATIER, Paul. *Implementation and Public Policy: with a new postscript*. 2. ed., reimpressão, revisada. Lanham: University Press of America, 1989.
- MELO, Cristina Teixeira Vieira; VAZ, Paulo Roberto Givaldi. E a corrupção coube em 20 centavos. *Galaxia (São Paulo, online)*, n. 39, p. 23-38, set./dez., 2018.
- MELO, Marcus André. As Agências Reguladoras: gênese, desenho institucional e governança. *In*: ABRUCIO; Fernando; LOUREIRO, Maria Rita (org.). *O Estado numa Era de Reformas: os anos FHC*. Brasília: Seges/MP, 2002.
- MENEZES, Ronald do Amaral. *A atuação das ouvidorias públicas federais como instâncias de controle e participação social no Brasil*. Texto para Discussão, No. 2286, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2017.

MENEZES, Monique. *Autonomia e Controle das Agências Reguladoras: o papel do Tribunal de Contas da União no arranjo regulatório brasileiro*. Curitiba: Ithala; Teresina, Edufpi, 2015b.

MENEZES, Monique. O controle externo do legislativo: uma análise comparada entre Argentina, Brasil e Chile. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 66, n. 2, p. 281-310 abr./jun., 2015a.

MENEZES, Monique. *Autonomia e Controle das Agências Reguladoras: o papel do Tribunal de Contas da União no arranjo regulatório brasileiro*. 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política). Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

MENEZES, Monique. Controle Externo na América Latina. *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 141-160, jan./abr. 2016a.

MENEZES, Monique. O tribunal de contas da união, controle horizontal de agências reguladoras e impacto sobre usuários dos serviços. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 20, n. 43, p. 107-125, out. 2012.

MENEZES, Monique. Performance do controle interno no Brasil e a qualidade da democracia (*Performance of internal control in Brazil and the quality of democracy*). In: 24TH WORLD CONGRESS OF POLITICAL SCIENCE. Poznan, Poland: IPSA/AISP, 2016. *Politics in a World of Inequality*, Poznan, Poland, 2016b.

MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro; OLIVEIRA, Vitor Eduardo Tavares. O Brasil e o combate internacional à corrupção. *Revista de Informação Legislativa*, v. 46, n. 181, p. 187-194, Brasília, v. 46, n. 181, jan./mar. 2009.

MEYERS, Márcia; VORSANGER, Susan. Burocratas de nível de rua e a implementação de políticas públicas. In: PETERS, Guy; PIERRE, Jon (org.). *Administração pública: coletânea*. Brasília: ENAP, 2010.

MIRANDA, Luiz Fernando Viera Vasconcellos de. The Protection of Governments from Corruption Scandals: Studies of Federal Parliamentary Committees of Inquiry using Process-tracing. In: Congress of the IPSA Research Committee on Corruption and Campaign Finance (RC20). Curitiba, 2019. *Anais [...]*. Curitiba: UNILA/Brasil, 2019.

MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de Araújo de; BLEME, Nicole Ferreira; SILVA, Tatiane de Jesus. Promovendo integridade e sustentabilidade na gestão pública em tempos de pandemia. In: XXV CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD. Lisboa, Portugal: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2020. *Sobre La Reforma Del Estado Y De La Administración Pública*. Lisboa, Portugal, 2020

MOISÉS, J. A. Corrupção política e democracia no Brasil contemporâneo. In: XXVIII INTERNATIONAL CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION. LASA. Rio de Janeiro: Latin American Studies Association, 2009. *Rethinking Inequalities*. Rio de Janeiro, 2009.

MORGENTHAU, Hans J. *A política entre as nações: a luta pela poder e pela paz*. Brasília: Editora Universidade de Brasília; Imprensa Oficial do Estado de São Paulo; Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2003.

MOTA, Camila Marques Andrade; SANTOS, Ticiane Bezerra dos Santos. Compliance: tendência mundial na prevenção de riscos e combate à corrupção. *In: SINDICONT-SP*. São Paulo/SP, 2016. Disponível em: <https://www.sindcontsp.org.br/wp-content/uploads/2019/08/6c3ae4b2a41137e6c5e855ed1024246f.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2020.

MUDANÇAS na legislação são um dos principais resultados das CPI's. In Site da Câmara dos Deputados. 11. abr. 2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/400806-mudancas-na-legislacao-sao-um-dos-principais-resultados-das-cpis/>. Acesso em: 04 set. 2021.

NIETO MARTÍN, Adán. *La privatización de la lucha contra la corrupción*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013.

NIETO, Alejandra Trejo. Crecimiento económico e industrialización en la agenda 2030: perspectivas para México. *Revista Problemas del Desarrollo*, v. 188, n. 48, enero/marzo 2017.

NORTH, Douglass. G. *Instituições, mudança institucional e desempenho econômico*. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

NUNES, Edson; RIBEIRO, Leandro Molhano ; PEIXOTO, Vitor. *Agências Reguladoras no Brasil*. Observatório Universitário. Documento de Trabalho nº 65, Rio de Janeiro, 2007.

NYE, Joseph. Corruption and political development: a cost-benefit analysis. *American Political Science Review*. v. 61, n. 2, p. 417-427, 1967.

NYE, Joseph S. *Paradoxo do Poder Americano*. São Paulo: Editora UNESP, 2002.

OCDE cria grupo para monitorar o combate à corrupção no Brasil. *In: G1*. 18 mar. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2021/03/18/ocde-cria-grupo-para-monitorar-o-combate-a-corrupcao-no-brasil.ghtml>. Acesso em: 16 jun. 2021.

ODILLA, Fernanda. Tamanho importa na luta contra corrupção? Controles internos no legislativo e no executivo na esfera federal. *In: MENEZES, Monique; JOHAS, Barbara; PERES, Olivia (org.). Instituições Políticas e Sociedade Civil*. 1. ed. Teresina: Edufpi, 2017, v. , p. 149-184.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova [online]*, n. 44, 1998. p. 27-54.

OLIVEIRA, Gabriel Almeida de. *O combate à corrupção no Brasil: uma análise das mudanças apresentadas a partir da adesão a convenções internacionais*. 2017. Monografia (Bacharelado em Ciência Política) – Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2017.

OLIVEIRA, A. G; PISA, B. J. *IGovP: índice de avaliação da governança pública instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão*. Revista de Administração Pública, 49(5), 1263-1290, 2015.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de; SOUZA, Otavio Augusto Venturini de. *Controladoria-Geral da União: uma Agência Anticorrupção?* In: CAMMAROSANO, Márcio (coord.). *Controle da administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 323-331.

OLIVEIRA, Ruy Loury Pinheiro de. O advogado na lei de lavagem de dinheiro: a obrigação de comunicação de ilícitos de lavagem de capitais. Monografia (Bacharelado em Direito) – Faculdade Nacional de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

OLIVIERI, Cecília. *A atuação dos controles interno e externo ao executivo como condicionante da execução de investimento em infraestrutura no Brasil*. Texto para Discussão, n. 2252. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2016.

OLIVIERI, Cecília. *A lógica política do controle interno*. São Paulo: Annablume, 2010.

OLSON, Mancur. *The logic of collective action*. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1965.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Good Practice Guidance on Internal Controls, Ethics, and Compliance*. In: OECD. Paris, França, 2010. Disponível em: <http://www.oecd.org/investment/anti-bribery/anti-briberyconvention/44884389.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2021.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Recomendação do Conselho da OCDE sobre integridade pública*. In: OCDE. 2017. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2020.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Avaliação da OCDE Sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira: gerenciando riscos por uma administração pública mais íntegra*. 2011. Disponível em: https://www.legiscompliance.com.br/images/pdf/avaliacao_integridade_brasileira_ocde.pdf. Acesso em: 16 jun. 2021.

O'TOOLE JR, Laurence J. *Relações interorganizacionais no processo de implementação*. In: GUY Peters; PIERRE, Jon (org.). *Administração pública: coletânea*. Brasília: ENAP, 2010.

PACHECO, Regina Silvia. *Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle*. *Revista de Administração Pública [online]*, v. 40, n. 4, 2006.

PASCOAL, Marcia Néa Oliveira; OLIVEIRA, Oderlene Vieira de. *Práticas de Governança Pública Adotadas pela Administração Pública Federal Brasileira*. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 11, n. 2, p. 104-260, 2019.

PERISSINOTTO, R.; STUMM, Michelli Gonçalves. *A virada ideacional: quando e como ideias importam*. *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, n. 64, p. 121-148, dez. 2017.

PETERS, B. Guy. Institutionalism and Public Policy. *In*: PETERS, B. Guy; ZITTOUN, Philippe. (ed.). *Contemporary approaches to public policy: theories, controversies and perspectives*. London, UK: Palgrave Macmillan UK, 2016. p. 57-72.

PIERSON, PAUL. *Politics in time: history, institutions, and social analysis*. Princeton University Press. 2004.

PIRES, Álvaro. Amostragem e pesquisa qualitativa: ensaio teórico e metodológico. POUPART, Jean *et al.* (org.). *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis RJ: Vozes, 2008. p. 154-211.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Avila. *Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento: texto para discussão, 1940*. Rio de Janeiro: IPEA, 2014. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2939/1/TD_1940.pdf. Acesso em: 12 jan. 2021.

PLENÁRIO aprova medidas contra corrupção com punição para abuso. *In*: SENADO.LEG.BR. Brasília, DF, 26 jun. 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/06/26/plenario-aprova-medidas-contracorrupcao-com-punicao-para-abuso>. Acesso em: 24 jun. 2021.

PÓ, Marcos Vinicius; ABRUCIO, Fernando Luiz. 2006. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. *Revista de Administração Pública*. 40(4):679-98.

POPULARIDADE de Lula bate recorde e chega a 87%, diz Ibope. *In*: G1. 16 dez. 2010. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2010/12/popularidade?de-lula-bate-recorde-e-chega-87-diz-ibope.html>. Acesso em: 28 maio 2021.

POUPART, Jean. A entrevista de tipo qualitativo: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas. *In*: POUPART, Jean *et al.* *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis-RJ: Vozes, 2008. p. 215-253.

PRADO, Juliana de Paula Tocafundo. Eficácia dos programas de integridade e anticorrupção por intermédio do método 70.20.10 nas organizações. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Ciências Humanas, Sociais e da Saúde, da Universidade FUMEC, Belo Horizonte, 2018.

PRADO, Mariana Mota; CORNELIUS, Eduardo. Multiplicidade institucional e a luta contra a corrupção: uma agenda de pesquisa para a rede de accountability brasileira. *Revista Direito GV [online]*, v. 16, n. 3, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2317-6172201974>. Acesso em: 21 jun. 2021.

PRESSMAN Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron B. *Implementation*. Berkeley: University of California Press, 1973.

PUTNAM, Robert. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 147-174, jun. 2010.

QUEIROZ Felipe. Crise política no governo Dilma Rousseff: uma análise a partir do conflito de classes. CSOnline – Revista Eletrônica de Ciências Sociais, Juiz de Fora, n. 27, 2018.

QUEIROZ, Rodrigo Campos de Queiroz. Diretrizes e princípios sob a ótica da lei anticorrupção (lei n. 12.864/13). In Caderno de Pós-graduação em Direito: Lei Anticorrupção. Org: Daniel Ribeiro Dos Santos Correa José Ramalho Brasileiro Junior. ICPD. Brasília, 2019.

REIS, Thiago. Eleição em números. In: G1. 28 out. 2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/blog/eleicao-em-numeros/post/dilma-superou-votacao-de-aecio-19h32-veja-grafico.html>. Acesso em: 21 jun. 2021.

RENNÓ, L. R. Escândalos e voto: as eleições presidenciais brasileiras de 2006. Opinião Pública, Campinas, v. 13, n. 2, nov. 2007, p. 260-282.

REZENDE, Flávio da Cunha. Da exogeneidade ao gradualismo: inovações na teoria da mudança institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 27, n. 78, p. 113-130, 2012.

RIBEIRO, Fernando. Institucionalismo da escolha racional e institucionalismo histórico: divergências metodológicas no campo da Ciência Política. *Pensamento Plural*, Pelotas, v. 10, p. 89-100, jan./jun. 2012.

RIBEIRO, Leandro Molhano; PEIXOTO, Vitor; BURLAMAQUI, Patrícia de Oliveira. Processo decisório e inovação institucional no presidencialismo de coalizão: um estudo a partir da gênese das agências reguladoras no Brasil. *Revista de Direito Administrativo*, v. 251, p. 99-124, 2009.

RIBEIRO, Victor Hugo Moreira. *Implementação das principais boas práticas de prevenção no combate à fraude e à corrupção em instituições reguladoras federais*. Escola Nacional de Administração Pública. Brasília-DF, 2019.

RICKEN, Samuel Viero. Due diligence: um instrumento de apoio nos processos de cisão, fusão, incorporação e aquisição de empresas. 2008. Monografia (Graduação em Ciências Contábeis) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

RICO, Bruno Gabriel de. *O papel da Controladoria Geral da União no sistema de integridade brasileiro*. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014.

RIZZO, Maria Balbina Martins de. *Prevenção da lavagem de dinheiro nas organizações*. 2. ed. São Paulo: Trevisan, 2016.

RODRIGUES, Maria Lúcia de Barros; OLIVEIRA, Pamela Danelon Justen de; ARAÚJO, Alexandra Barbosa Campos de. Compliance no Setor Estatal. *Revista Unicuritiba*, Curitiba, v. 2, n. 19, 2016.

ROSE-ACKERMAN, Susan. *La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reforma*. Argentina: Siglo Veintiuno de Argentina Editores, 2001.

RUEDIGER, Marco Aurélio; LEITÃO, Maria Sonalba Linhares. A efetividade e independência das agências reguladoras: uma análise crítica da Anatel pelo prisma de suas competências. *O&S*, v. 11, n. 30, p. 89-102, maio/ago. 2004.

SAAVEDRA, Giovani Agostini. Compliance criminal: revisão teórica e esboço de uma delimitação conceitual. *Revista Duc In Altum Cadernos de Direito*, v. 8, n. 15, maio-ago. 2016.

SACRAMENTO, Ana Rita Silva; PINHO, José Antônio Gomes de. Combate à corrupção no Brasil: identificando entraves à luz da versão revisitada da teoria da modernização. *Revista interdisciplinar de gestão social*, v. 7, n. 1, jan./ abr. 2018.

SALLUM JR, Brasílio. Crise política e impeachment. *Novos estudos CEBRAP*, v. 35, n. 2, p. 183-203, 2016.

SANCHES, Mariana. OCDE adota medida inédita contra o Brasil após sinais de retrocesso no combate à corrupção no país. *In: BBC News Brasil*. Washington-DC, 15 mar. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56406033>. Acesso em: 21 jun. 2021.

SANGOI, Juliano Mirapalheta. *Compliance: ética, governança corporativa e mitigação de riscos*. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) – Porto Alegre: Fundação Escola Superior do Ministério Público, 2018.

SANTOS, Romualdo. *Institutionalizing anti-corruption: a Brazilian case of institutional origin and change*. Sheffield: University of Sheffield, United Kingdom, 2009.

SCHILLING, Flávia. Corrupção: ilegalidade intolerável? As comissões parlamentares de inquérito e a luta contra a corrupção no Brasil (1980-1992). Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, USP, 1997.

SCHMIDT, V. A. Bringing ideas and discourse back into the explanation of change in varieties of capitalism and welfare states. The Centre for Global Political Economy/University of Sussex. WorkingPaper, n. 2, 2008.

SCHMIDT, V. A. Reconciling Ideas and Institutions through Discursive Institutionalism. *In: BÉLAND, Daniel; COX, Robert Henry. (ed.). Ideas and politics in Social Science research*. Oxford: University Press, 2011.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise e casos concretos*. 2. Ed. São Paulo: Centage Learning, 2013.

SERPA, Alexandre da Cunha. *Compliance descomplicado: um guia simples e direto sobre programas de compliance*, 1. ed. Alexandre da Cunha Serpa, 2016.

SILVA JUNIOR, Alessandro Carlos da; VALADARES, Josiel Lopes; MACEDO, Suélem Viana. Desdobramentos da operação lava-jato no combate à corrupção no Brasil: uma análise a partir da perspectiva neo-institucional. *RPCA*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 4, out./dez. 2019.

SILVA, Fábio Mariano Espíndola; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. Process-tracing and productions of causal inference. *Teoria e Sociedade*, n. 22, jul./dez. 2014.

- SILVA, Marcos Ricardo Cruz da; MONTEIRO, Augusto de Oliveira. Restruturação da governança corporativa e de *compliance* em uma situação de crise: o caso da Odebrecht S.A. *Revista Gestão e Planejamento*, Salvador, v. 20, p. 420-436, jan./dez. 2019.
- SILVA, T. D. Mudança institucional, discurso e instituições: políticas públicas de igualdade racial no governo federal de 2000 a 2014. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade de Brasília, UnB, Brasília, 2019.
- SILVA, A. S. C. Controladoria Geral da União – CGU: A instituição de combate à corrupção no Brasil. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciência Política) – Universidade Federal do Piauí, UFPI, 2017.
- SIMON, Herbert A. *Administrative behavior*. New York-NY: Macmillan, 1947.
- SKOCPOL, Theda; PIERSON, Paul. Historical institutionalism in contemporary Political Science. In: KATZNELSON, Ira; MILNER, Helen V. *Political Science: state of the discipline*. New York: W.W. Norton, 2002. p. 693-721
- SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. p. 20-45.
- SOUZA, Jessé. *A radiografia do golpe: entenda como e por que você foi enganado*. Rio de Janeiro: LeYa, 2016. Disponível em: <file:///C:/Users/user/Downloads/063.Jesse%20Souza%20a%20radiografia%20do%20golpe.pdf>
f. Acesso em: 12 maio 2021.
- SOUZA, Maíra Melo de; VICENTE, Ernesto Fernando Rodrigues. *Disclosure* das exigências da Lei Sarbanes Oxley no Brasil: uma verificação nas empresas brasileiras que negociam ADRs nos Estados Unidos. In: XXXIV Encontro da ANPAD. *Anais [...]*. Rio de Janeiro, 2010.
- SPECK, Bruno Wilhelm *et al.* Os custos da corrupção. *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 10, p. 3-40, fev. 2000.
- SPINELLI, Mário. Controle Interno. In: AVRITZER, Leonardo *et al.* (org.). *Corrupção: ensaios e crítica*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008. p. 575-578.
- SPINELLI, Mário Vinícius C. Mecanismos de prevenção e controle da corrupção: a estruturação de sistemas de integridade na Administração Pública. In: LUCON, Paulo *et al.* *Corrupção*. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2020.
- STEINBERG, Richard M. *Governance, risk management, and compliance: it can't happen to us – avoid corporate disaster while driving success*. Hoboken, New Jersey, USA: John Wiley & Sons, 2011. *E-book*.
- STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen. Introduction: institutional change in advanced political economies. In: STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen. (ed.). *Beyond continuity: Institutional change and advanced political economies*. New York: Oxford University Press, 2005. p. 1-39.

STUCKERT, Gabriel Fliege de Lucena. As políticas públicas e o papel das agências reguladoras. *Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas*, Minas Gerais, v. 1, n. 2, p. 289-317, jul./dez. 2015.

TAO, Anthony Massayoshi. Lei “anticorrupção” nº 12.846/13 e mediadores do catecismo internacional pós-redemocratização. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, Porto Alegre, 2019.

TATAGIBA, Luciana. 1984, 1992, 2013. Sobre ciclos de protestos e democracia no Brasil. *Revista Política & Sociedade*, v. 13, n. 28, 2014.

THELEN, Kathleen. How Institutions Evolve: insights from comparative historical analysis. In: MAHONEY, James; RUESCHMEYER, Dietrich. *Comparative Historical Analysis in Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

TILLY, Charles. Mechanisms in political processes. *Annual Review of Political Science*, v. 4, n. 21, p. 21-41, 2001. Disponível: <https://www.annualreviews.org/doi/pdf/10.1146/annurev.polisci.4.1.21>. Acesso em: 11 jul. 2021.

TRANSPARENCY INTERNACIONAL. *Transparency International Brazil*. Brazil: Setbacks in the legal na institutional anti-corruption frameworks, 2020. Disponível em: <https://www.transparency.org/en/publications/brazil-setbacks-in-the-legal-and-institutional-anti-corruption-frameworks>. Acesso em: 16 dez. 2020.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Disponível em: <https://www.transparency.org/en>. Acesso em: 5 fev. 2021.

TSEBELIS, George. O processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 34, p. 89-117, jun. 1997.

TSEBELIS, George. *Veto Player: how political institutions work*. Princeton, New Jersey: Russell Sage Foudation. 2002.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). *A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Brasília-DF. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/crime/embaixadores-da-juventude/conhea-mais/a-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentvel.html>. Acesso em: 24 jun. 2021b.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). *Corrupção: marco legal*. Brasília-DF. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptcao/marco-legal.html>. Acesso em: 16 jun. 2021.

UNITED STATES SENTENCING COMMISSION (USSC). *About the Commission*. Washington-DC. Disponível em: <https://www.ussc.gov/>. Acesso em: 5 fev. 2021.

VIANA, André Rego; CINTRA, Marcos Antônio Macedo. G20: os desafios da coordenação global e da regulação financeira. *Boletim de Economia e Política Internacional*, IPEA, n. 1, jan./mar. 2010.

VIOL, Dalila Martins. *Entre o texto e o contexto: institucionalização dos Programas de Integridade no Brasil*. 2019. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2019.

VIOL, Dalila Martins; OLIVEIRA, Kamila Pagel de; CRUZ, Marcus Vinicius Gonçalves. Programas de integridade: a institucionalização e o dirigente Público. *In: XXII SEMAD. Seminários em Administração. Anais [...]*. 2019.

WARREN, M. Does corruption mean in a democracy? *American Journal of Political Science*, v. 48, n. 2, Apr. 2004, p. 328-343.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos de sociologia compreensiva*. v. 2. Brasília, DF: Editora UnB, 1999.

WHITAKER, Chico. Ficha limpa: uma lei a defender? *Revista Estudos Avançados*, v. 30, n. 88, 2016.

WINTER, Soren. Perspectivas de implementação: status e reconsideração. *In: GUY, Peters; JON, Pierre, (org.). Administração pública: coletânea*. Brasília: ENAP, 2010.

XAVIER, Christiano Pires Guerra. *Programas de compliance anticorrupção no contexto da lei 12.846/13: elementos e estudo de caso*. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) – Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2015.

ZOHLNHOFER, Reimut; HERWEG, Nicole; HUB, Christian. Bringing Formal Political Institutions into the Multiple Streams Framework: Na Analytical Proposal for Comparative Policy Analysis. *Paper prepared for delivery at T01P10 “Advances in the Multiple Streams Framework of the policy process” at the International Conference on Public Policy*, 2015.

**APÊNDICE A – LISTA DE MEMBROS DA COMISSÃO ESPECIAL PARA
PROFERIR PARECER NO PL Nº 6826/2010**

Deputados titulares	Partido	Estado
1- Alberto Filho	PMDB	MA
2- Alexandre Roso	PSB	RS
3- André Figueiredo	PDT	CE
4- Arnaldo Faria Sá	PTB	SP
5- Carlos Sampaio	PSDB	SP
6- Carlos Zarattini	PT	SP
7- Cleber Verde	PRB	MA
8- Delegado Protógenes	PCdoB	SP
9- Edmar Arruda	PSC	PR
10- Francisco Praciano	PT	AM
11- Gabriel Guimarães	PT	MG
12- Henrique Fontana	PT	RS
13- João Arruda	PMDB	PR
14- Laercio Oliveira	SDD	SE
15- Leopoldo Meyer	PSB	PR
16- Liliam Sá	PROS	RJ
17- Luiz Fernando Machado	PSDB	SP
18- Mendonça Filho	DEM	PE
19- Onyx Lorenzoni	DEM	RS
20- Osmar Serraglio	PMDB	PR
21- Renato Moling	PP	RS
22- Vilson Covatti	PP	RS
Deputados suplentes	Partido	Estado
1- Alexandre Leite	DEM	SP
2- Giovanni Cherini	PDT	RS
3- Paulo Rubem Santiago	PDT	PE
4- Eduardo Cunha	PMDB	RJ
5- Marçal Filho	PMDB	MS
6- Roberto Teixeira	PP	PE
7- Sandres Júnior	PP	GO
8- Arnaldo Jordy	PPS	PA
9- André Moura	PSC	SE
10- Cesar Colnago	PSDB	ES
11- João Campos	PSDB	GO
12- Alexandre Molon	PT	RJ
13- Erica Kokay	PT	DF
14- Luis Couto	PT	PB
15- Paulo Pimenta	PT	RS

Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados do site da Câmara dos Deputados e Tao (2019).

APÊNDICE B – REQUERIMENTOS DE SOLICITAÇÃO DE CONVIDADOS

Nome do Convidado	Função	Requerente	Assunto
1- Emerson Gabardo	Professor titular da UFPR e PUC/PR	João Arruda (PMDB)	Colaborar na elaboração do parecer
2- Jorge Hage Sobrinho	Ministro da CGU	Carlos Zarattini (PT)	Expor sobre PL 6.826/10 e seus principais objetivos
3- Jorge Abraão	Presidente do Instituto Ethos – Empresas e Responsabilidade Social	Carlos Zarattini (PT)	Expor sobre PL 6.826/10 e seus principais objetivos
4- Bruno Maeda	Comitê Anticorrupção e Compliance do IBRADEMP	Carlos Zarattini (PT)	Expor sobre PL 6.826/10 e seus principais objetivos
5- Eduardo Ricardo	Diretor da PATRI Políticas Públicas, Relações Internacionais e Comerciais	Carlos Zarattini (PT)	Expor sobre a legislação internacional sobre corrupção empresarial
6- Leonardo Machado	Advogado	Carlos Zarattini (PT)	Expor sobre a legislação internacional sobre corrupção empresarial
7- Flávia Scabin	Professora escola de Direito da FVG	Carlos Zarattini (PT)	Expor sobre a legislação internacional sobre corrupção empresarial
8- Vânia Vieira	Diretora de prevenção da corrupção da CGU	Carlos Zarattini (PT)	Expor sobre a legislação internacional sobre corrupção empresarial
9- Shin Jae Kim	Advogada	Carlos Zarattini (PT)	Expor sobre PL N° 6826/10 e o Direito Administrativo
10- José Antônio Morone	Membro do colegiado do INESC	Carlos Zarattini (PT)	Expor sobre PL N° 6826/10 e o Direito Administrativo
11- Caio Magri	Gerente de políticas públicas do Instituto Ethos	Carlos Zarattini (PT)	Expor sobre PL N° 6826/10 e o Direito Administrativo
12- Romeo Felipe Bacelar Filho	Professor titular da UFPR e PUC/PR	Carlos Zarattini (PT)	Expor sobre a legislação internacional sobre corrupção empresarial
13- Marçal Justen Filho	Professor titular da UFPR	Carlos Zarattini (PT)	Expor sobre a legislação internacional sobre corrupção empresarial
14- Márcia Carla Pereira Ribeiro	Professora titular da UFPR	Carlos Zarattini (PT)	Expor sobre a legislação internacional sobre corrupção empresarial
15- Antonio Bandeira de Mello	Professor da PUC/SP	Carlos Zarattini (PT)	Expor sobre PL N° 6826/10 e o Direito Administrativo
16- Maria Sylvia Zanella di Pietro	Professora da PUC/SP	Carlos Zarattini (PT)	Expor sobre PL N° 6826/10 e o Direito Administrativo
18- Márcio Thomaz Bastos	Ex- Ministro da Justiça	Carlos Zarattini (PT)	Expor sobre PL N° 6826/10 e o Direito Administrativo

19- Agnelo Queiroz	Governador do DF e Ex- Ministro do Esporte	Onyx Lorenzoni (DEM)	Prestar esclarecimentos acerca de supostos atos irregulares praticados no âmbito do Ministério do Esporte durante a sua gestão
20- Nicola Bonucci	Diretor Jurídico da OCDE	Carlos Zarattini (PT)	Expor sobre as obrigações assumidas pelo Brasil como signatário da convenção anti-suborno da OCDE

Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados do site da Câmara dos Deputados e Tao (2019).

APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA ANATEL

Olá, meu nome é Izabelle Carvalho Lima, sou pesquisadora e mestranda em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí. Você está sendo convidado(a) para participar, como voluntário, da pesquisa “COMPLIANCE PÚBLICO: UM ESTUDO DE CASO DA POLÍTICA DE INTEGRIDADE DA ANATEL” que possui como objetivo analisar a política pública de integridade do governo federal para prevenção e combate a corrupção, a partir de um estudo de caso com a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL). Este estudo é orientado pela Prof^a. Dra. Monique de Menezes. Gostaria de pedir a sua colaboração para participar de nosso estudo. Se você concordar em participar, fique ciente de que seu nome e sua identidade serão mantidos em sigilo e por fim as informações serão tratadas de forma agregada. Portanto o(a) senhor(a) pode ficar à vontade para responder.

- Data da entrevista:

- Duração:

DADOS PESSOAIS DO(A) ENTREVISTADO(A)

- 1. Sexo:**
- 2. Cargo ocupado:**
- 3. Tempo de ocupação do cargo:**
- 4. Idade:**

-
01. O (a) senhor (a) poderia falar um pouco sobre a sua carreira profissional? Onde estudou, os cargos que já ocupou e a sua função atual?
 02. O (a) senhor (a) trabalha com a política de *compliance*/integridade da agência reguladora? Como? Tem mais alguém ou somente o (a) senhor (a)?
 03. Quando a agência reguladora adotou o programa de integridade? Quais foram os motivos para sua adoção? Por quê?
 04. O programa de integridade da agência reguladora está totalmente implementado? Quais são os procedimentos adotados pela agência reguladora para implementação do programa de integridade? Como funciona?

05. A aprovação das principais políticas relacionadas ao programa de integridade é realizada pelas mais elevadas instâncias decisórias da agência? Ou qualquer instância pode decidir sobre as medidas e ações de integridade? Qual o grau de participação?
06. Os controles internos são revisados a fim de associar os riscos aos quais a agência pode estar sujeita? Poderia falar um pouco mais sobre?
07. A agência reguladora disponibiliza/divulga de forma ampla para o público externo suas ações? Há promoção da transparência? Como?
08. Como as denúncias relacionadas a quebra de integridade na agência devem ser feitas e apuradas? Existem mecanismos de proteção para os denunciantes? Por quê?
09. A agência reguladora apresenta regras para tratar conflito de interesses? Como esse tipo de questão é resolvido no âmbito da agência? E diretrizes para tratar nepotismo? Como funciona?
10. Como funciona o procedimento de responsabilização disciplinar para os funcionários que não seguem as regras de integridade?
11. Poderia falar sobre o funcionamento da gestão e maturidade de riscos da agência? Que tipo de riscos são considerados pelo programa de integridade? Por quê?
12. Discorra como funciona as formas de monitoramento, treinamentos e capacitações das medidas e ações de integridade da agência reguladora?
13. O plano de integridade já sofreu revisões? Por quê? Quais as principais mudanças e desafios verificados na agência reguladora após a adoção do programa de integridade? Por quê?
14. O programa já foi avaliado ou certificado por organizações/entidades externas ou internacionais? Como? Por quê?
15. Na sua opinião essa política pode ter de fato algum impacto para a redução da corrupção? É importante? Faz alguma diferença? Como?
16. As ações de integridade estabelecidas no plano de integridade foram todas cumpridas pela agência reguladora? Por quê? Quais são as próximas ações previstas pela agência reguladora relacionadas ao programa de integridade?
17. Qual o aprendizado com a implementação do programa de integridade da agência reguladora? Na sua opinião, acha que precisa melhorar? Como? Por quê?

APÊNDICE D – ROTEIRO DE ENTREVISTA CGU

Olá, meu nome é Isabelle Carvalho Lima, sou pesquisadora e mestranda em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí. Você está sendo convidado(a) para participar, como voluntário, da pesquisa “COMPLIANCE PÚBLICO: UM ESTUDO DE CASO DA POLÍTICA DE INTEGRIDADE DA ANATEL” que possui como objetivo analisar a política pública de integridade do governo federal para prevenção e combate a corrupção, a partir de um estudo de caso com a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL). Este estudo é orientado pela Prof^a. Dra. Monique de Menezes. Gostaria de pedir a sua colaboração para participar de nosso estudo. Se você concordar em participar, fique ciente de que seu nome e sua identidade serão mantidos em sigilo e por fim as informações serão tratadas de forma agregada. Portanto, o(a) senhor(a) pode ficar à vontade para responder.

- **Data da entrevista:**

- **Duração:**

DADOS PESSOAIS DO(A) ENTREVISTADO(A)

1. **Sexo:**
2. **Cargo ocupado:**
3. **Tempo de ocupação do cargo:**
4. **Idade:**

-
1. O (a) senhor (a) poderia falar um pouco sobre sua carreira profissional? Onde estudou, os cargos que já ocupou e a sua função atual?
 2. O (a) senhor (a) trabalha com política de *compliance*/integridade? Como? Qual a estruturação do setor de integridade na CGU?
 3. Quais fatores e atores provocaram/contribuíram para a inserção da política na administração pública? Por quê? Tem mais algum fator?

4. Como funciona o trabalho prático da CGU em relação aos programas de integridade (monitoramento, fiscalização etc.)? É igual em todas as instituições? Varia? Como?
5. Discorra o processo de implementação dos programas de integridade de acordo com a CGU. Há alguma diferença no que é adotado no âmbito público para o âmbito privado?
6. A CGU se inspirou em algum padrão para estruturar a política de integridade? Houve necessidade de alterar o desenho da política? Como? Por quê?
7. O que o programa de integridade necessita ter para ser efetivo? Qual a perspectiva atual ou futura sobre a efetividade dessa política dentro da administração pública?
8. O (a) senhor (a) concorda ou discorda que a adoção aos programas de integridade pelos órgãos públicos da administração pública deva ser obrigatória? Por quê?
9. Na sua opinião essa política de fato pode ter algum impacto para a redução da corrupção? É importante? Faz alguma diferença? Como?
10. Qual o aprendizado trazido com o trabalho da CGU na área da integridade pública? Na sua opinião, acha que ainda precisa melhorar? Como? Por quê?