

Revista da

CGU

ANO III - Nº 4
Junho/2008
ISSN 1981-674X

Controladoria-Geral da União

**CONTROLADORIA - GERAL
DA UNIÃO / PR**



Controladoria-Geral da União

CONTROLADORIA - GERAL
DA UNIÃO / PR

Revista da CGU

Brasília, DF
Junho/2008

Jorge Hage
Ministro-Chefe da Controladoria-Geral da União

Luiz Navarro de Britto Filho
Secretário-Executivo da Controladoria-Geral da União

Valdir Agapito Teixeira
Secretário Federal de Controle Interno

Eliana Pinto
Ouvidora-Geral da União

Marcelo Neves da Rocha
Corregedor-Geral da União

Marcelo Stopanovski Ribeiro
Secretário de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas

A Revista da CGU é editada pela Controladoria-Geral da União

Tiragem: 1.500 exemplares

Periodicidade: semestral

Distribuição gratuita

Permitida a reprodução parcial ou total desta obra desde que citada a fonte.

O conteúdo e a opinião dos artigos assinados são de responsabilidade exclusiva dos autores e não expressam, necessariamente, a opinião da Controladoria-Geral da União.

Revista da CGU./ Presidência da República, Controladoria-Geral da União. - Ano III, nº 4, Junho/2008. Brasília: CGU, 2008.

120 p. Coletânea de artigos.

1. Prevenção da corrupção. I. Controladoria-Geral da União.

ISSN 1981- 674X

CDD 352.17

S umário

Apresentação5

Nota do editor7

Opinião

Sobre cartões e jornalismo..... 10

Pedro Formigli

Artigos

As agências anticorrupção como peças centrais de um
sistema de integridade 20

Luís de Sousa

Cultura brasileira e corrupção 46

Fabiano Mourão Vieira

Regulação de combate à lavagem de dinheiro:
é possível evitar a corrupção nos bancos? 63

Luiz Humberto Cavalcante Veiga

Denúncia anônima no Direito Disciplinar à luz do princípio
constitucional da vedação ao anonimato 79

Aline Cavalcante dos Reis Silva

Contratação de obras e serviços de engenharia por meio do pregão	90
<i>Vagner de Souza Luciano</i>	

Legislação

Atos normativos.....	106
Legislação em destaque.....	109

Jurisprudência

Julgados recentes do TCU – Acórdãos.....	112
Julgados recentes de Tribunais.....	116

As agências anticorrupção como peças centrais de um sistema de integridade

Luís de Sousa, cientista político do Centro de Investigação e Estudo de Sociologia do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (CIES - ISCTE)

1. O controle da corrupção: entre simbolismo e desilusão

O controle da corrupção, enquanto política pública, busca tanto a implementação de medidas preventivas e educacionais que visem a redução das estruturas de oportunidade para a corrupção, quanto a repressão de práticas e comportamentos desviantes dos dispostos legais vigentes.

As políticas de controle à corrupção não podem ser definidas através de medidas avulsas, esporádicas e cosméticas. O combate à corrupção faz-se através de um “cocktail” de medidas: (1) de natureza diversificada (preventivas, repressivas e educacionais; legislativas, institucionais e processuais); (2) de escopo holístico ou incremental; (3) de impacto multifacetado (ao nível da ética individual, da cultura organizacional das instituições, e até mesmo ao nível das estruturas sociais e econômicas de uma sociedade política); e (4) de uma mistura complexa e nem sempre equilibrada de incentivos e sanções se consegue controlar as ten-

dências e conseqüências do fenômeno.

Importa porém distinguir o conceito de políticas públicas de controle à corrupção do conceito de anticorrupção, bastante difuso nos discursos de circunstância das elites, ativistas e reformadores sociais. O discurso anticorrupção alimenta um debate normativo em formato *yin* e *yang* para o qual não há resolução: por um lado, a idéia alimentada por moralistas, populistas e bem intencionados de que a corrupção é um pecado, uma doença, uma patologia a eliminar da face da terra a qual, regra geral, se extingue numa condenação moral unívoca e infértil da corrupção; por outro lado, a idéia defendida por alguns funcionalistas e relativistas de que a corrupção poderá desempenhar funções sociais, econômicas e institucionais em sociedades em transição, lubrificando as engrenagens do sistema, integrando as massas na vida política, aumentando os níveis de desenvolvimento. Este normativismo centrado na pa-

tologia ou na funcionalidade do fenômeno tem alimentado aquilo a que o economista sueco Gunnar Myrdal (1970) apelidou de círculos de causalidade entre o folclore da corrupção e as campanhas anti-corrupção estéreis.

O combate à corrupção enquanto política pública tem como objeto identificar, compreender e atuar preventivamente sobre áreas de risco e culturas organizacionais, ficando para um segundo plano a detenção dos atores, a confiscação dos bens e outras atuações repressivas. Não quero com isto dizer que a lei não tenha que ser validada enquanto instrumento de coibição, caso contrário corremos o risco da sua descredibilização. Serve apenas para indicar de que a lei não pode, nem é um substituto da ética e, por conseguinte, toda a iniciativa repressiva para que tenha um efeito dissuasor duradouro terá que se fundar num conhecimento do fenômeno e numa atuação a jusante do problema.

A receita para um combate eficaz contra a corrupção é já de todos conhecida, a saber:

- (1) uma vontade e um consenso político proativo;
- (2) a existência de um enquadramento legal anticorrupção e de organismos isentos e eficazes que garantam o seu cumprimento;
- (3) a existência de mecanismos de prestação de contas e órgãos judiciais;

- (4) cooperação interinstitucional entre organismos de fiscalização e judiciais;
- (5) medidas deontológicas e de aconselhamento;
- (6) condições de desempenho do cargo que favoreçam um comportamento ético;
- (7) entidades independentes especializadas no combate à corrupção;
- (8) envolvimento e escrutínio público.

Quer por reação a contextos de escândalo, quer por sugestão ou até mesmo pressão da comunidade internacional e dos doadores em particular, os governos de países em vias de desenvolvimento têm adotado uma série de medidas anticorrupção na tentativa de construção destes sistemas de integridade.

As medidas são de cariz multifacetado: medidas legislativas (como por exemplo a adoção de regras de financiamento político, de controle da riqueza e interesses dos eleitos); medidas processuais (a introdução de pagamentos multibanco em departamentos de atendimento ao público propícios à corrupção diádica e *speed money*, por exemplo); medidas estruturais (como a introdução de regulamentação e regras de concorrência num setor de mercado); e medidas institucionais (como a criação de uma agência independente e especialização com uma missão específica de combate à corrupção). Não existe necessariamente uma vi-

são holística da política de controle, nem uma articulação integrada dessas medidas e instrumentos. Os pacotes de transparência ou anticorrupção vão sendo “empilhados”, mas os resultados são, na maioria dos casos, escassos.

A maioria dos países tidos como problemáticos em matéria de corrupção por organismos internacionais, ONGs e agências de desenvolvimento, dispõe hoje de uma panóplia de leis anticorrupção igual ou superior a algumas democracias consolidadas e países ricos do hemisfério norte.

Não obstante os governos tenham introduzido uma série de medidas e instrumentos conformes com as diretrizes e recomendações internacionais, a sua efetividade tem ficado aquém das expectativas. A questão não está apenas na adoção de medidas e instrumentos de combate à corrupção, mas o modo como são operacionalizados e implementados de um modo integrado, consistente e duradouro. A infra-estrutura de controle pressupõe uma monitorização do funcionamento das suas partes, uma avaliação

dos resultados conseguidos (ou não conseguidos) e afinações incrementais. Em poucas palavras, o sistema de controle pressupõe um retorno e verificações regulares do seu desempenho integrado.

O paradigma reformista tem incidido sobretudo em 2 tipos de resposta que chamam a atenção da opinião pública, podendo assim o poder político angariar um ganho simbólico sem que haja de fato um impacto nas estruturas de oportunidade para o fenómeno: medidas legislativas e revisões penais por um lado, respostas institucionais, por outro.

A maioria dos países tidos como problemáticos em matéria de corrupção por organismos internacionais, ONGs e agências de desenvolvimento, dispõe hoje de uma panóplia de leis anticorrupção igual ou superior a algumas democracias consolidadas e países ricos do hemisfério norte. Aliás, a maioria das respostas legislativas à corrupção surgem sempre como tentativas de lavar os Estábulo de Áugias e acabam por resumir-se ou em leis “leões sem dentes” com normas duras, mas sem meios efetivos que assegurem a sua aplicação (como é o caso dos crimes de colarinho branco, dos conflitos de interesse ou das práticas de financiamento político) ou em leis “cosméticas” cujos princípios anunciados pela lei discrepantes com a operacionalização dos instrumentos necessários à sua prossecução (como é por exemplo a idéia de “controle público” da riqueza dos eleitos? Que “público” e “que controle” se pretende com um enquadramento legal que

impossibilita o acesso à informação?). Na maioria das democracias, novas ou velhas, consolidadas ou em transição, ricas ou pobres, existe um déficit democrático no que toca a produção destes diplomas com repercussão negativa na sua qualidade.

As respostas institucionais são também bastante apelativas do ponto de vista simbólico. A criação de uma agência especializada de combate à corrupção concentra a atenção das elites e da opinião pública em geral. Esta característica tem um aspecto positivo e um aspecto negativo em relação ao desempenho do novo organismo: se por um lado, as agências anticorrupção (ACAs, *acrônimo em inglês*) tendem a gozar de uma legitimidade constitucional (assegurada pelo consenso entre as elites relativamente à sua criação) e uma legitimidade popular (pelas expectativas que desperta na opinião pública que identifica o novo organismo com um baluarte do combate à corrupção, o Dom Quixote que defenderá o bem público e restituirá aos cidadãos um sentido popular de justiça de que a lei é igual para todos e é para ser cumprida); por outro lado, a agência recém-criada carrega às costas o ônus do sucesso como um fardo. Não obstante a agência anticorrupção não tenha sido criada num vácuo institucional e partilhe com demais organismos a responsabilidade no combate à corrupção, a natureza específica da sua missão a coloca à mercê da percepção redutora, mas bastante difusa de que “se nada ou pouco se fez, é culpa da agência”. Não

nos esqueçamos, que a história destes organismos nos demonstrou, e temos como exemplo o caso da extinta Alta Autoridade Contra a Corrupção em Portugal, de que estes organismos especializados nascem pelas mãos do decisor político e morrem pelas mãos dos mesmos.

2. O que é uma agência anticorrupção?

Antes de nos debruçarmos em concreto sobre as questões que dizem respeito ao desenho institucional e ao desempenho das agências anticorrupção, importa definir o objeto de análise em questão: o que é uma agência anticorrupção? A resposta é mais fácil do ponto de vista abstrato e conceitual do que em termos da classificação das entidades existentes. Em muitos casos, a etiqueta estatutária não se coaduna à realidade institucional observada. Algumas agências são irrelevantes e permanecem desconhecidas para a maioria dos cidadãos.

É fundamental operacionalizar o conceito de modo a que possamos criar um entendimento comum sobre o objeto de análise. Uma agência anticorrupção é *um órgão (de financiamento) público e de natureza durável, com uma missão específica de combate à corrupção e de redução das estruturas de oportunidade propícias para a sua ocorrência através de estratégias de prevenção e repressão.*

O conceito é o suficientemente lato para incluir quer agências espe-

cializadas com competências preventivas e repressivas do fenômeno, quer agências que desenvolvem apenas umas dessa vertentes (preventiva ou repressiva).

2.1. Diferentes modelos

O formato destas agências variam no espaço, mas tem-se assistido a um crescente mimetismo e isomorfismo institucional.

Por um lado, a sua criação é produto de padrões de desenvolvimento legal e institucional específicos a cada país. Cada agência, por assim dizer, é única. Alguns países dotaram estas agências de amplos poderes de investigação e de sanção; outros optaram por agências apenas com funções preventivas, educacionais e informativas. Também há diferenças no que toca o âmbito de ação, competências, recursos, regras de *accountability*, etc.

Por outro lado, tem havido uma convergência no tipo de agências discutidas e adotadas. A ICAC de Hong Kong, criada em 1974, é frequentemente referida, como “a agência anticorrupção de maior sucesso”. De fato, tornou-se um modelo para muitos países. Talvez seja impróprio utilizar a palavra “modelo”, mas, pelo menos, desde inícios da década de 90 temos assistido a um incremento nos níveis de transferência de conhecimento sobre o formato destes organismos. O conhecimento dos sucessos e insucessos de experiências estrangeiras e a importação de modelos testados em

outros países são características importantes deste processo.

O conhecimento dos sucessos e insucessos de experiências estrangeiras e a importação de modelos testados em outros países são características importantes deste processo.

Num recente relatório intitulado *Specialized anti-Corruption Institutions: Review of Models* (2007), a OCDE tentou classificar as realidades existentes em 3 tipos ideais:

Instituições especializadas com múltiplas competências

Este modelo diz respeito às agências anticorrupção propriamente ditas com competências quer no domínio preventivo como no repressivo, desenvolvendo uma série de atividades que vão além da investigação criminal, entre outras: análise de políticas, assistência técnica, competências informativas e educativas, monitorização, pesquisa científica (sobre áreas de risco, inquéritos, etc.). Na maioria dos casos o poder de acusação permanece uma função externa à agência (da com-

petência do Ministério Público ou organismos semelhantes), de modo a evitar uma concentração excessiva de poderes num só organismo. Exemplos: ICAC de Hong Kong, CPIB de Singapura, NSW ICAC de Nova Gales do Sul (Austrália), o *Directorate on Corruption and Economic Crime* do Botswana, o *Special Investigation Service* da Lituânia, o *Corruption Prevention and Combating Bureau* da Letônia.

Departamentos especializados nas forças policiais ou procuradorias

Este modelo pode assumir várias formas de especialização e pode ser implementado em vários organismos de investigação judiciária ou procuradorias. Em alguns casos, a investigação e acusação estão concentradas no mesmo organismo. É difícil estabelecer até que ponto este modelo se diferencia dos outros dois, visto que alguns destes organismos também têm desempenhado funções preventivas. Exemplos: a *Norwegian National Authority for Investigation and Prosecution of Economic and Environmental Crime*, o *Central Office for the Repression of Corruption* belga, a *Fiscalía Anticorrupción* espanhola, o Departamento Central de Investigação da Corrupção e Criminalidade Económica e Financeira da Polícia Judiciária portuguesa, o Departamento Central de Ação e Investigação Penal da Procuradoria-Geral da República portuguesa, o *National Anti-Corruption Directorate* romeno.

Instituições com competências exclusivamente preventivas

Este modelo inclui instituições com uma ou mais competências preventivas. Estas podem desenvolver atividades de natureza científica sobre o fenómeno (pesquisa, análises de risco, *profiling*, inquéritos, estudos de caso, *focus groups*, conferências temáticas, etc.); de desenvolvimento e aconselhamento de políticas de controle à corrupção aos órgãos de decisão; de acompanhamento e recomendação de alterações à regulamentação de setores de risco na esfera pública e privada (e.g. urbanização, obras públicas, compras do Estado, cassinos, alfândegas, etc.); de coordenação de investigações e comunicação entre os vários organismos com competências nesta matéria; de monitorização das regras de conflitos de interesses e declarações patrimoniais; de elaboração e implementação de códigos deontológicos; de assistência aos funcionários públicos em matéria de corrupção; de treino das forças de investigação; de facilitação da cooperação internacional neste domínio; e de intermediação entre os organismos do Estado com competências nesta matéria e a sociedade civil. Exemplos: o *Service Central de Prévention de la Corrupcion* francês, a *State Commission for Prevention of Corruption* da Macedónia, o *Anti-corruption Monitoring Group* da Albânia, a *Permanent Commission against Corruption* de Malta, o *Office of Government Ethics* Norte Americano, a *Commission for the Co-ordination of Activities for Combating Corruption* búlgara, o

Committee on Standards in Public Life do Reino Unido.

Não obstante esta tentativa de classificação da diversidade institucional observada seja de grande utilidade ao estudo destes organismos públicos, na prática, é difícil estabelecer até que ponto existe uma diferenciação clara entre os vários modelos (se é que o termo “modelo” tem qualquer aplicação).

2.2. Características e princípios gerais

As agências anticorrupção distinguem-se de outros organismos com os quais partilham competências nesta matéria pelas seguintes características e princípios gerais:

Independência

A questão da independência é basilar na concepção deste tipo de organismo público. A maioria das discussões sobre ACAs gira em torno deste problema. Independência deve ser entendida não como irresponsabilidade ou ausência de reporte ou controle externo à sua atuação, mas a capacidade de poder exercer a sua missão e mandato sem interferência e intervencionismo político. Enquanto organismos responsáveis pela execução de uma política/estratégia nacional de combate à corrupção, as ACAs não são completamente “independentes”. O conceito aparece assim ligado a outros princípios orientadores como a isenção/objetividade, a equidade, a

accountability, a existência de um mandato claro e legalmente definido e, sobretudo, a autonomia seja ela de natureza estrutural ou operacional. É neste sentido que se entende independência. Estatutariamente, todas as ACAs são independentes; na prática, porém, os níveis de independência são bastante diferentes de uma ACA para outra. Algumas agências carecem de regras transparentes de nomeação e exoneração do corpo dirigente; outras não têm regras de orçamentação, nem de gestão de recursos humanos e financeiros claramente definidas; os mecanismos de auditoria interna e as regras de reporte são, por vezes, muito incipientes. A independência das ACAs não significa o seu hermetismo. As ACAs não nascem, nem resistem num vácuo institucional: cooperação interinstitucional, ancoragem das suas atividades na sociedade civil; pertença a redes de cooperação internacionais; são fatores fundamentais não apenas para a eficácia das suas operações como também para a sua própria institucionalização.

Especialização

O combate à corrupção dos nossos dias requer uma estratégia articulada, multidisciplinar e informada. Já não se trata apenas da corrupção troca entre dois indivíduos (passivo e ativo). A crescente complexidade do fenómeno faz-se sentir ao nível da natureza dos atores, do tipo de trocas, dos contextos onde estas ocorrem e da sofisticação dos mecanismos de transação.

A natureza dos actores envolvidos é mais complexa. Assistimos, por vezes, à criação de centros de estudos ou empresas fictícias cuja única finalidade é a de camuflarem o ato de corrupção através de operações contábeis ilícitas (como o falso faturamento) ou transações comerciais virtuais. Não se trata apenas de contrapartidas monetárias em troca de decisões. A maioria dos pagamentos ou favores prestados não têm uma contrapartida imediata (a decisão ou influência que se ambiciona), mas servem para comprar influência e segurança para um pacto ilícito em que a única garantia de validação do compromisso está assente num acordo tácito e numa confiança estratégica entre os atores. O pacto de corrupção não tem garantias legais em caso de não cumprimento, pelo que são necessários meios que 1) por um lado evitem o risco de tentar corromper o ator errado e 2) garantam o retorno do suborno efetuado. A corrupção dos nossos dias é também complexa no que toca os contextos de interação e transação entre as partes. A socialização entre os atores é fundamental para a criação desse clima de negócio ilícito, que diminui, em muito, a necessidade de linguagem explícita. Os conflitos de interesse, a promiscuidade entre a classe política e os altos cargos públicos e as elites do privado providencia esse contexto de socialização. Cria-se um clima de negócio, de *omertá* entre as partes: subentende-se o que é preciso fazer e conhecem-se os ganhos para cada um dos *players* implicados. As transações tornam-se, quer pela maior informação, quer

pela maior condenação simbólica do fenómeno que ocorre em regimes democráticos, mais sofisticadas para que o último estágio do pacto ilícito seja de facto oculto, não obstante toda a contextualização do ato ocorra (legalmente) à frente dos olhos de toda a gente. A criação de sacos azuis nas empresas, nos ministérios, nas autarquias, a criação de contas bancárias em *offshores*, criação de centros de estudo e/ou associações fictícias para falso faturamento, etc., são exemplos da sofisticação crescente dos mecanismos de transação.

A produção de conhecimento especializado sobre corrupção é hoje uma questão central para qualquer estratégia de combate à corrupção e tem dominado os debates sobre o papel e desempenho das ACAs.

Por todas estas razões, a produção de conhecimento especializado sobre corrupção é hoje uma questão central para qualquer estratégia de combate à corrupção e tem dominado os debates sobre o papel e desempenho das ACAs. As agências anticorrupção são por definição *single-issue bodies*. Organismos com uma missão específica: a do combate à corrupção. As formas de especialização variam consideravelmente

de país para país. É difícil definir uma solução universal para o problema, contudo, a maioria dos relatórios de organizações internacionais e a literatura sobre o tema tendem a reconhecer que a especificidade do mandato e a complexidade do fenômeno em questão requerem o recrutamento/treino de elementos com um grau de especialização nestas matérias. A natureza multidisciplinar do controle leva, porém, a uma necessidade de atualização e de diversificação desses domínios de especialização. É impensável que o *staff* de uma agência possa abarcar todos os domínios de conhecimento. A tendência para a compartimentalização de domínios de especialização não só prejudica a multidisciplinaridade que deve reger a orgânica interna da agência, como se torna dispendiosa. Algumas agências, não obstante, praticam um recrutamento especializado (o oposto do recrutamento geral que vigora nas forças da polícia), optam por uma política de consolidação de quadros operacionais e acabam por requisitar ao exterior outras valências necessárias para o desenvolvimento de uma determinada investigação ou atividade.

Competências amplas e poderes especiais

O mandato deste tipo de agências especializadas é, regra geral, mais amplo que o dos organismos convencionais (polícias, Ministério Público, magistratura), quer ao nível estratégico (visto desenvolverem um misto de competências preventivas e repressivas), quer ao

nível universo de atuação. A definição operacional de corrupção não deve ser limitada a um ou dois tipos de crime configurados no código penal. A missão do organismo exige que o combate à corrupção vá além dos preceitos penais/legais vigentes. O organismo deverá igualmente endereçar práticas e comportamentos que não obstante escapem a definição penal, sejam eticamente reprováveis. Mais ainda, a ACA deverá propor ao legislador a atualização do enquadramento penal de modo a acompanhar a evolução social do fenômeno. A corrupção, enquanto fenômeno social é sempre mais dinâmica do que a sua criminalização. Limitar a jurisdição do organismo a casos de “grande corrupção” poderá ser uma vantagem do ponto de vista dos recursos, da visibilidade do organismo, do apoio por parte da opinião pública e em relação à atuação de outros organismos com poderes neste domínio, mas que poderão estar menos disponíveis (e possuir menos competências) para desencadear investigações complexas deste tipo. Por outro lado, o enfoque em casos de “grande corrupção” poderá tornar-se fatal ao organismo na sua fase inicial de institucionalização, quer pelo fato da sua capacidade de resposta ainda não ser proporcional aos objetivos fixados estatutariamente e esperados pela opinião pública, quer pelo fato de gerar um braço-de-ferro com o poder político que lhe pode ser desfavorável a vários níveis, em particular, no que toca a nomeação dos seus dirigentes e a sua orçamentação.

Ao contrário das forças convencionais, as agências anticorrupção tendem também a beneficiar-se de uma série de poderes especiais (sobretudo no âmbito da investigação) cujo nível de concentração não é comparável ao de outros organismos. Alguns desses poderes especiais só têm aplicabilidade no âmbito do mandato da agência. O fato de este tipo de agência estar tradicionalmente associada a competências amplas e poderes especiais não acolhe consensos, nem gera simpatias em regimes democráticos. Por um lado, o decisor/legislador teme uma ameaça às liberdades e garantias constitucionais, por outro lado, as forças convencionais de combate à corrupção recebem uma inevitável perda ou ajustamento de competências a favor do novo organismo. Isto explica a sua fraca implantação nas democracias ocidentais.

Durabilidade (sustentabilidade a longo prazo)

A sustentabilidade das agências anticorrupção é outro traço geral que as define. Poucas têm de fato viabilidade e a sua durabilidade no tempo resulta apenas da capacidade que as instituições demonstram em resistir ao seu inevitável colapso. Sem uma existência provada no tempo, a definição de agência anticorrupção não passa de um eufemismo legal.

Sem ter em conta o universo de atuação (isto é, o número de funcionários públicos e outros cargos abrangidos pelo seu mandato), nem o quadro de competências da agên-

cia, o quadro comparativo que se segue não deixa de ser ilustrativo da falta de viabilidade e de sustentabilidade de alguns destes organismos (Quadro 1). Foi perguntado aos chefes de agências e/ou representantes das várias agências anticorrupção que constam da base de dados ANCORAGE-NET,¹ se, no entender dos próprios, existia um desajustamento entre os recursos (humanos e financeiros) e as competências do órgão. Não obstante possamos estar perante um discurso de pedido ou de desculpabilização do fraco desempenho com a falta de recursos, é importante salientar algumas observações:

- as agências que apresentam um *staff* de 4 a 6 membros, com orçamentos anuais entre os 70 e os 250 mil euros, é pouco provável que tenham um impacto visível e estruturante, quer do ponto preventivo, quer do ponto repressivo devido à dimensão do organismo (e.g. Malta, República da Macedónia e República de Montenegro). É necessária uma certa dimensão para tornar conhecido e crível o papel da agência;
- as agências em que o diferencial entre o pessoal adstrito e orçamento anual é menor estão satisfeitas com os seus recursos (e.g. Austrália, Croácia e Letônia);
- as agências que têm conseguido alguns resultados positivos e visi-

1. Para mais informações sobre a metodologia deste estudo piloto, consultar: www.ancorage-net.org.

bilidade internacional neste domínio estão, forçosamente, bem aparelhadas.

É certo que a eficiência não se adquire através de injeções sistemáticas de financiamento num organismo; mas é igualmente certo que o diferencial entre responsabilidades/competências acrescidas e financiamento precário não geram produtividade. As agências que trabalham com orçamentos apertados tendem a ser bastante produtivas, pelo menos nas fases iniciais de ins-

titucionalização. A longo prazo, a falta de recursos é um desincentivo à motivação dos seus profissionais. (ver Quadro 1)

As discussões sobre a adequação dos recursos humanos e financeiros ao mandato das ACAs, ocupam a maioria das reflexões sobre o desempenho e continuidade destes organismos, mas na maioria dos casos não são apresentados indicadores concretos que justifiquem as opções políticas a tomar. A decisão de extinguir ou de dar

Quadro 1: Níveis de recursos humanos e financeiros das ACAs

País	Pessoal Total	Orçamento anual €,m	Auto-avaliação do desempenho <i>"A agência tem recursos suficientes para exercer eficazmente o seu mandato?"</i>
Argentina	90	0,5	Não
Austrália (NSW)	111	10,16	Sim
Croácia	36	1,2	Sim
República Checa (I)	306	4,4 (salários apenas)	Não
República Checa (II)	--	--	Sim
França	14 (ao início)	0,37	Sim
Letônia	89	3,2	Sim
Lituânia	--	4,7	Não
Malawi	51	0,52	Não
Malta	4	0,08	Não
Moldova	40	2,59	Não
República da Macedônia	6	0,25	Não
República de Montenegro	5	0,07	Não
Romênia	510	--	Não
Eslováquia	31	--	Sim
Hong Kong*	1.350	70,05	n.d.

Source: Anorage-net e *Kamanga 2005, p. 22

por cumprida a missão de uma ACA é política (tal como a que levou à sua criação) e, na maioria das vezes, ocorre sem um debate elucidado

sobre as condições em que a agência se viu obrigada a operar ou sem uma reflexão objetiva de indicadores de desempenho.

Princípios a salvaguardar	Medida / instrumento	Resultados esperados	Conseqüências imprevistas
Integridade	Criação de uma equipe de raiz (com novos elementos) Regras de conflitos de interesse Escrutínio do passado do agente	Evita transmissão de culturas organizacionais "viciadas" de outros departamentos	Diminui nível de experiência no terreno Aumenta dificuldade de comunicação com outros organismos Cria uma classe especial alvo de "cobiça" e rivalidade institucional
Independência	Regras estatutárias de nomeação e exoneração do cargo Inamovibilidade do cargo Mandato superior a ciclos eleitorais	Evita manipulação política das investigações	Abuso de poder Deriva institucional Limitação de mandatos no tempo pode perturbar clima de trabalho e organização interna do organismo
Especialização	Recrutamento por concurso especializado (por objetivos) Treino/formação	Melhor resposta à complexidade do fenômeno	Tendência para a compartimentalização Crescimento indesejável do número de pessoal
Transparência	Regras de reporte Publicitação de resultados, pareceres, decisões e recomendações Publicitação de documentos de gestão interna e de execução orçamentária Portal	Aumenta credibilidade da instituição Aumenta confiança e apoio por parte da opinião pública Reduz possibilidade de mercados (ilícitos) de informação	Perde-se a vantagem da <i>intelligence</i> Comunicação pode tornar-se um fardo para a instituição sobretudo em temas que suscitam condenação moral em sociedade (diminuindo a sua eficácia e celeridade no tratamento dos processos)

2.3. Dificuldade de salvaguarda estatutária dos princípios gerais

A independência ou autonomia, a especialização e a integridade dos seus membros são alguns dos princípios fundamentais que estão na base destes organismos. Como salvaguardar estes princípios através da formatação institucional e do *modus operandi* do organismo, não é tarefa fácil.

“As respostas institucionais de combate à corrupção não são de hoje, nem se resumem à criação de agências anticorrupção.”

3. Contexto de criação e expansão das ACAs

As respostas institucionais de combate à corrupção não são de hoje, nem se resumem à criação de agências anticorrupção. Existem variadíssimos exemplos no passado de comissões parlamentares, ligas, unidades especiais da polícia, etc. Não sendo uma novidade, não deixam de ser uma inovação no leque de medidas que tinham vindo a ser sugeridas desde os finais da década de 70. Um dos elementos mais marcantes da atividade anticorrupção da década de 90 é precisamente a explosão de novos atores dedicados

única e exclusivamente ao combate à corrupção, sejam eles produtos da ação governamental (como as agências anticorrupção) ou da sociedade civil organizada (como as ONGs e centros de investigação sobre estas matérias).

As primeiras agências anticorrupção (ACAs) datam do período após a Segunda Guerra Mundial – 1952, Singapura, *Corrupt Practices Investigation Bureau*; 1967, Malásia, *Anti-Corruption Agency* – e foram criadas num contexto de (pós)descolonização: ou pelas próprias potências europeias em declínio, numa tentativa tardia de “salvar reputação” da sua administração; ou pelos novos governos independentes, enquanto parte do espírito de autodeterminação e da necessidade de criar uma nova ordem, uma nova administração, limpando “velhos hábitos” e práticas de corrupção “herdadas” da administração colonial.

Mas foi sobretudo com a criação da *Independent Commission Against Corruption* de Hong Kong em 1974 que a ideia ganhou corpo e desenvolveu-se como um modelo a exportar. De fato, a ICAC de Hong Kong tem sido sugerida como modelo para vários organismos congêneres criados em outras partes do mundo.

Com o colapso da Guerra Fria, a expansão dos processos de democratização e a globalização, a corrupção, ou melhor, o seu combate, ganha relevo no debate público e nas agendas de reforma nacionais e internacionais. Importa referir dois de-

envolvimentos no que toca as respostas institucionais de combate à corrupção:

- o deslocamento geográfico deste tipo de agências: do mundo em vias de desenvolvimento para o mundo desenvolvido; de democracias em transição (e regimes não-democráticos) para democracias consolidadas; do oriente para ocidente. Com a globalização da corrupção dá-se a internacionalização do controle e a tentativa de universalização dos *standards* e modelos. As agências anticorrupção passam a figurar como peças centrais do pacote de medidas sugeridas por organismos internacionais;
- o alargamento do âmbito de atuação das novas agências face àquelas criadas anteriormente: da corrupção administrativa e criminalidade econômica, as agências da década de 90 preocupam-se também com a corrupção na esfera política. Enquanto que para as agências criadas nas décadas de 50, 60 e 70, a corrupção política estava fora da agenda, porque se tratavam de regimes autoritários, para as novas ACAs no combate à corrupção não se reduz à necessidade de assegurar a legalidade do regime e um desenvolvimento eficaz e sustentável; cumpre-lhes igualmente salvaguardar outros princípios de governança que só têm acolhimento e expressão significativa na sociedade civil de regimes democráticos, tais como a transparência, a equidade, a *accountability* e a integridade.

3.1. Universalização das ACAs

Várias organizações internacionais recomendaram a adoção de agências anticorrupção como peças centrais da arquitetura institucional nacional de combate à corrupção. Quase podemos falar de uma universalização de um modelo de resposta institucional, ainda que esta tenha ocorrido mais ao nível discursivo do que ao nível operacional.

A OCDE foi uma das pioneiras em referir este tipo de respostas aos estados membros através da promoção do conceito de *infra-estrutura de ética* (1996). A Resolução (97) 24 adotada pelo Conselho de Ministros do Conselho da Europa em 6 de novembro de 1997 reforçou esta idéia enumerando os *Vinte Princípios Orientadores do Combate à Corrupção*. O *Princípio 3* alerta para a necessidade de garantir a independência e autonomia dos responsáveis pela prevenção, investigação, acusação e condenação da corrupção no exercício das suas funções; enquanto que o *Princípio 7* alerta para a necessidade de promover a especialização das pessoas e organismos responsáveis pelo combate à corrupção e de lhes providenciar os meios e treino necessário para o exercício das suas funções. Estavam lançadas as bases para a universalização das Agências Anticorrupção como respostas “inovadoras” no combate à corrupção:

- Na América, o Parágrafo 9º do Artigo III da *Convenção Interamericana contra a Corrupção* (CICC), adotada em 29 de março

de 1996 (com entrada em vigor em 6 de março de 1997), sugere a adoção deste tipo de organismos;

- Na Europa, o Artigo 20º da *Convenção de Criminalização da Corrupção do Conselho da Europa*, adotada em 4 de Novembro de 1998 (com entrada em vigor em 1 de Julho de 2002), refere a necessidade da criação de *specialised authorities* no combate à corrupção, deixando aos Estados os critérios para alcançar tal objetivo;
- Na África, o Artigo 4º do Protocolo contra a Corrupção, adotado pela *Southern African Development Community* (SADC) em 14 de agosto de 2001 (com entrada em vigor em 6 de julho de 2005), e o Parágrafo 5º do Artigo 20º da Convenção da União Africana sobre a Prevenção e a Luta contra a Corrupção, adotada em 11 de julho de 2003 (e que ainda aguarda a entrada em vigor), também sugerem a adoção de entidades especializadas no combate à corrupção;
- Por último, a mais importante de todas as convenções anticorrupção devido ao seu escopo e âmbito internacional de aplicação, a Convenção Contra a Corrupção das Nações Unidas (vulgo Convenção de “Mérida”) adotada em 31 de outubro de 2003 (com entrada em vigor em 14 de dezembro de 2005. Nos seus Artigos 6º e 36º, a Convenção refere o papel de órgão(s) anticorrupção

com competências na prevenção do fenómeno e recomenda especificamente a criação de *Specialised authorities*.²

Pela primeira vez na história das organizações internacionais, e após 50 anos da criação da primeira agência anticorrupção no sudoeste asiático, assistimos à universalização deste tipo de resposta através de convenções internacionais e do papel mobilizador de entidades não-governamentais, tais como a *Transparency International*.³

Independentemente da diversidade de formatos e poderes, estes organismos defrontam-se com vários obstáculos ao exercício do seu mandato que explicam, de certa maneira, os fracos resultados obtidos: 1) dificuldades (de natureza técnica, estatutária e cultural) na detecção/exposição da corrupção através de queixas; 2) dificuldades na obtenção de informação sobre corrupção de outros organismos públicos; 3) dificuldades em estabelecer um bom clima de trabalho com a esfera política. A visível discrepância entre as

2. Artigo 36º da Convenção de “Mérida” de 31 de outubro de 2003: “Each State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its legal system, ensure the existence of a body or bodies or persons specialized in combating corruption through law enforcement. Such body or bodies or persons shall be granted the necessary independence, in accordance with the fundamental principles of the legal system of the State Party, to be able to carry out their functions effectively and without any undue influence. Such persons or staff of such body or bodies should have the appropriate training and resources to carry out their tasks.”

3. Ver *Anti-Corruption Handbook da Transparency International* (www.transparency.org).

expectativas criadas e os resultados conseguidos não abonou a favor destes organismos.

Depois de um positivismo exacerbado, a desilusão e/ou ceticismo instalaram-se. As organizações internacionais tiveram que rever em baixa as suas recomendações para a criação de agências anticorrupção. Num relatório da UNDP em 2005, a agência conclui

“Several countries have opted for or are currently considering creating an independent commission or agency charged with the overall responsibility of combating corruption. However, the creation of such an institution is not a panacea to the scourge of corruption. There are actually very few examples of successful independent anti-corruption commissions/ agencies”. (UNDP 2005:5)

4. Propósito das Agências Anticorrupção

Atendendo aos contextos diversificados existentes, cada agência é um caso de estudo singular que obedece a padrões de desenvolvimento institucionais e condicionalismos específicos que variam de país para país. Não obstante a idéia de um modelo de agência permaneça mais uma preocupação teórica do que operacional, não podemos subestimar o crescente mimetismo e isomorfismo institucional neste domínio. A literatura sobre esta matéria (Johnston 1999; Quah 1999; Meagher 2002; Doig et al.

2005) tende a identificar três imperativos ou objetivos que estão na base da criação deste tipo que importa salientar, a saber:

- combater a corrupção de um modo independente e assente no conhecimento, desenvolvendo, para o efeito, uma dimensão preventiva em que o papel da investigação científica é central;
- ultrapassar a inoperância e desadequação das estruturas e processos tradicionais:
 - ao nível sofisticação/complexidade crescente das ocorrências;
 - ao nível da globalização dos mecanismos de troca e das transações financeiras;
 - no que toca o desenvolvimento de comunicação e cooperação interinstitucional. Como já foi mencionado, as ACAs não surgem, não funcionam, nem subsistem num vácuo institucional;
- e reter controle da cadeia de comando das operações a fim de potenciar capacidade de resposta (“celeridade com sucesso”) e de superar a inércia e bloqueio dos mecanismos convencionais de combate (sobretudo em contextos de corrupção sistêmica e de baixo nível de confiança nas instituições da justiça).

Na prática, os imperativos, que levam os gestores políticos a preferir

a criação de uma agência anticorrupção à manutenção de uma estratégia unicamente assente num combate difuso e disperso por vários organismos, têm um entendimento diferente pelos próprios dirigentes desses novos organismos. Para a maioria dos chefes e representantes de agências, a questão de liderança e da centralidade das ACAs na infraestrutura de combate à corrupção não é uma razão forte que justifique a sua existência e missão. A necessidade de desenvolver uma estratégia assente no conhecimento, independente de qualquer tipo de pressões políticas e eficaz na resposta aos problemas antecede a necessidade de criar um órgão responsável pela centralização da informação e coordenação dos esforços de combate à corrupção. Para os decisores e para a opinião pública em geral, a criação de uma agência *single-issue* não poderia deixar de acarretar consigo esse fardo de ser o enfoque das atenções e o organismo responsável pelo combate à corrupção. Às ACAs cumpre-lhes uma função de interface institucional através de uma série de valências: mediar entre os objetivos do decisor político e as expectativas dos cidadãos; facilitar a cooperação e comunicação interinstitucional; recolher, centralizar, sistematizar e tratar a informação difusa entre os vários departamentos da administração do Estado, com o intuito de criar bases de dados e conhecimento repartível e transferível para os demais órgãos com competências no combate à corrupção; promover alianças estratégicas com estes organismos públicos e com outras entidades da so-

cidade civil (órgãos de comunicação social, empresas, partidos, associações, ONGs, etc.); e promover a sua inserção em redes internacionais de cooperação.

5. Equívocos comuns de concepção

A criação de agências anticorrupção encerra alguns equívocos comuns sobre a concepção e a finalidade destes organismos:

- 1) Quer a percepção otimista de que as respostas institucionais são o estágio último de combate à corrupção, uma espécie de “bala de prata”, quer a tentativa de redução do papel das ACAs à repressão do fenómeno de acordo com os preceitos penais vigentes, são equívocos de concepção que tendem a defraudar as expectativas criadas em torno da adoção destes organismos;
- 2) Um outro equívoco ainda mais grave, e que de certa maneira é responsável pelas avaliações negativas do desempenho das ACAs, é a percepção de que estes organismos surgem num vácuo institucional. As ACAs não são os únicos organismos com competências no combate à corrupção e, portanto, não podem ser “o bode expiatório” dos insucessos neste domínio;
- 3) A questão da independência do organismo também encerra alguns equívocos. As ACAs são financiadas única e exclusivamente

te por dinheiro público e por tal têm uma obrigatoriedade de reporte a um órgão de fiscalização ou tutela. Independência não significa irresponsabilidade, deriva institucional ou abstração da política governamental de combate à corrupção. A ACA é apenas uma peça do *puzzle*. Faz parte de uma infra-estrutura de combate à corrupção e deve definir a sua agenda e estratégia de atuação em conjunto com os demais organismos judiciais e com a política do governo sobre esta matéria sem que isso prejudique a sua autonomia;

A criação de uma agência anticorrupção, como qualquer outra medida neste domínio, requer uma reflexão a priori de um conjunto de elementos que justificam ou não a sua adoção.

4) Outro equívoco é o de pensar que o mais árduo em todo este processo é a criação da agência. A decisão de criar uma agência, regra geral, é a tarefa mais fácil. O problema está em garantir a efetividade da sua existência, a sua viabilidade e sustentabilidade a longo prazo. A regularidade do seu financiamento e um contínuo apoio político são necessários ao longo da sua existência e é precisamente nesses dois pontos que o poder político tem quota de responsabilidade pelo sucesso

ou insucesso do organismo. O problema não é iniciar, mas manter o mesmo nível de financiamento e apoio a longo prazo.

6. Como evitar o fracasso institucional das ACAs?

Dez princípios orientadores de como evitar o fracasso institucional das ACAs e inovar o seu papel no combate à corrupção

Regra 1: Pensar antes de agir

A criação de uma agência anti-corrupção, como qualquer outra medida neste domínio, requer uma reflexão a priori de um conjunto de elementos que justificam ou não a sua adoção. Muito sumariamente:

- Quais os motivos ou imperativos que subjazem à criação de uma agência anticorrupção?
- Qual a extensão do fenómeno, os tipos de transações e os setores de risco em causa?
- Considerações de natureza estatutária: que formato ou tipo de agência? Que missão e competências? Que definição operacional de corrupção em função da missão? Que localização e delimitação das diferentes jurisdições entre os organismos com competência nestas matérias? Que regras e processos de recrutamento? Que tipo e montante de orçamento?

- Existem outras soluções possíveis e mais econômicas?
- Etc.

Uma institucionalização bem sucedida passa por um equilíbrio entre os objetivos delineados para a agência e as competências operacionais que lhe são atribuídas. Por um lado, as ACAs têm que possuir poderes especiais de investigação e de angariação de provas à medida do seu mandato, tais como: ações cobertas/infiltradas; escutas telefônicas; interceptação de chamadas e de outro meios eletrônicos de comunicação; confiscação de material de prova; acesso a contas bancárias e outras informações de natureza financeira; congelamento de contas bancárias; proteção de denunciante; possibilidade de utilizar agente provocador; etc. Por outro lado, a atribuição/concentração de poderes especiais num só organismo deve ter em consideração a salvaguarda de garantias processuais e liberdades constitucionais, que pode ser conseguida através de uma autorização/validação prévia do seu uso por uma entidade externa. Do mesmo modo que a concentração de poderes numa só entidade acarreta receios objetivos por parte do legislador, a concentração das “chaves de ignição” sob a alçada de uma só entidade externa pode conduzir, desnecessariamente, à criação de um *veto player* com poderes suficientes para bloquear o normal desempenho da agência. Preferencialmente, a validação dos poderes especiais deverá ser repartida por várias entidades. Esta medida serve também para partilhar os riscos e o

ônus de sucesso (ou insucesso) pelas várias instituições com competências neste domínio.

Regra 2: Alcançar consensos proativos

A criação de uma agência anticorrupção não pode ser vista como fruto da maioria no poder, nem como um instrumento manipulável pelo poder político, porque essa percepção reduz a sua credibilidade aos olhos da opinião pública e da comunidade internacional. Tem que ser um projeto institucional que reúna um consenso alargado entre as elites. A continuidade e sustentabilidade do organismo não pode estar sujeita a alternâncias políticas. Por outro lado, os consensos podem gerar atitudes de imobilismo por parte do legislador face à necessidade de proceder a uma revisão do mandato e/ou competências do organismo.

A criação de uma agência anticorrupção não pode ser vista como fruto da maioria no poder, nem como um instrumento manipulável pelo poder político, porque essa percepção reduz a sua credibilidade aos olhos da opinião pública e da comunidade internacional.

Regra 3: Evitar armadilhas e lacunas estatutárias

Um modo de evitar armadilhas e lacunas estatutárias, imprevistas ou deliberadas, é o de abrir o processo de concepção dos estatutos ao contributo fundamental de vários atores privilegiados e peritos sobre estas matérias. Até que ponto a posição do decisor é uma posição informada e objetiva? O processo legislativo nestas matérias deverá ser *open source*, isto é, fruto de um processo de deliberação alargado em que sejam ouvidos, para além dos líderes partidários, os profissionais do setor (magistrados, investigadores, procuradores, polícias), académicos e peritos em corrupção e políticas de controle, jornalistas que tratam com regularidade as matérias de reforma institucional (sobretudo no setor da justiça) ou que se debruçam sobre corrupção e criminalidade financeira, ONGs de combate à corrupção, representantes da comunidade internacional, etc. Um processo deliberativo aberto força o decisor a rever a sua posição inicial em função a posições diferentes e igualmente informadas. Um processo *open source* traz também a vantagem de partilha de responsabilidades na concepção do organismo, evitando assim que o decisor seja alvo de ataques sobre alegados bloqueios institucionais.

Regra 4: Promover uma liderança e uma composição social íntegra e dedicada

A vida de uma instituição passa pela sua liderança e composição so-

cial. Para um organismo especializado e autónomo, isto é, com uma localização que foge da estrutura clássica hierárquica da magistratura, do ministério público ou da administração pública (não obstante os requisitos de reporte e de *accountability*), a liderança torna-se ainda mais um requisito de sucesso.

A tendência de nomear alguém com “provas dadas” em outro organismo é bastante generalizada, mas não oferece garantias de que o/a líder em questão tenha uma visão holística do problema e que a saiba transmitir aos seus agentes subordinados. Os líderes não nascem, fazem-se. Com isto quero dizer que a necessidade de preparar líderes e gestores neste domínio é tão fundamental como o treino de agentes de investigação.

A seleção de pessoal deve ser feita com base num recrutamento competitivo, mas que tenha em atenção a motivação, dedicação e apropriação dos valores da organização. A experiência adquirida no setor pode constituir uma mais valia para o organismo (para além de ser uma solução mais económica), mas o recrutamento de agentes em comissão de serviço, oriundos de outros organismos, pode carregar consigo a transmissão de culturas organizacionais que colidem com os princípios orientadores da nova agência. Não foi por acaso que a criação da ICAC em Hong Kong recorreu a uma medida de recrutamento deveras audaz e que dificilmente seria aceitável em outros contextos institucionais. A falta de credibilidade nos agentes da polícia e da magistratura local levou o então alto comissá-

rio a contratar agentes do Reino Unido, Austrália, Nova Zelândia e Canadá, tendo deixado apenas o departamento educacional ao cargo de agentes autóctones.

Regra 5: Definir uma estratégia de gestão de recursos

A definição de uma estratégia de adequação dos meios disponíveis aos objetivos fixados no tempo é a receita do “possível” e talvez a regra mais importante para evitar a paralisia ou fracasso institucional da agência. A definição do que é “adequado” é suscetível de interpretações contrastantes e varia de acordo com as disponibilidades de cada país. O excesso de recursos é uma situação que raramente se verifica, mas que pode ser um incentivo ao comodismo e baixa produtividade. A falta de recursos é mais recorrente e pode ser desmotivadora e uma causa de insucesso.

O ótimo é inimigo do bom. A tensão entre a solução ótima para um problema e aquela que realmente é implementável também se faz sentir ao nível da atuação das agências anticorrupção. Seria ótimo que a agência conseguisse os melhores resultados possíveis em todas as áreas da sua competência. Contudo, a fim de evitar uma dispersão de recursos que na prática pode resultar numa atuação inócua por parte da agência, é preferível abdicar de alguns domínios, em particular, aqueles que requerem alguma maturidade institucional para poderem ser tratados convenientemente, tais como a corrupção na esfera política.

É quase impossível para um agência nos seus primeiros anos de existência conseguir desenvolver eficazmente operações em todas os domínios da sua responsabilidade. É necessário estabelecer prioridades e adotar uma estratégia de crescimento/fortalecimento incremental. O sucesso deve ser construído com base em pequenas vitórias conseguidas em domínios de menor visibilidade, mas com um impacto estruturante na vida dos cidadãos. Fazer pouco e bem é preferível a tentar fazer tudo, mas acabar por produzir pouco (“*aim low to score high*”). Operações bem sucedidas transmitem uma imagem institucional de competência e de credibilidade, o que por sua vez gera confiança e apoio por parte do decisor, de outros organismos com competências nesta matéria, dos doadores e da opinião pública em geral.

A agência custa dinheiro aos contribuintes pelo que o apoio da opinião pública à sua existência e atuação passa pela percepção da sua eficácia. Esta, por sua vez, é percebida em termos de custos de oportunidade: será que os benefícios que a agência traz para a sociedade e o funcionamento do Estado e da democracia justificam o seu custo? É claro que a eficiência é difícil de medir em termos monetários, mas não podemos ignorar o fato da opinião pública, à falta de indicadores de desempenho objetivos, perceber o propósito da agência nesses termos redutores.

A necessidade de criar uma gestão equilibrada do orçamento é fundamental ao crescimento e fortaleci-

mento da instituição. A afetação de metade ou mais de metade do orçamento ao pagamento de salários do pessoal deixa pouca margem de manobra para investir em equipamento e sobretudo no treino do pessoal e no desenvolvimento de atividades de investigação científica.

Regra 6: Criar estratégias de comunicação e um sistema de denúncia assente em NTICs

As ACAs pecam por não ter uma estratégia de comunicação, quer em relação aos demais organismos parceiros com os quais necessita criar uma cooperação estreita, quer em relação à opinião pública em geral. A estratégia de comunicação tem que passar inevitavelmente pela criação de um portal interativo e *user friendly*.

É quase impossível para um agência nos seus primeiros anos de existência conseguir desenvolver eficazmente operações em todas as domínios da sua responsabilidade. É necessário estabelecer prioridades e adotar uma estratégia de crescimento/ fortalecimento incremental.

A maioria das investigações continua assente na denúncia, de preferência interna à organização (aparelho do Estado, empresa, fundação, etc.) e por vezes com poucas ou nenhuma garantias e proteção para o denunciante. Sem um enquadramento legal adequado de acesso público à documentação oficial, sem um estatuto adequado de denunciante, torna-se difícil a gestão do papel *watchdog* do cidadão. Mas o problema da denúncia passa também pela falta de instrumentos adequados. Também a este nível, a criação de sistemas de denúncia *online*, que permitam aos cidadãos o anonimato e o acompanhamento do processo é fundamental, visto que uma das razões pelo baixo nível de queixas aos órgãos de investigação resulta do medo de repercussões negativas e uma percepção de incoseqüência por parte do denunciante.

A estratégia de comunicação da agência passa também pela necessidade de informar os cidadãos das atividades desenvolvidas, das investigações em curso e dos resultados conseguidos. É, por isso, fundamental estabelecer um conjunto de indicadores de avaliação do grau de eficácia do organismo, incluindo, entre outros, informação estatística sobre os processos tratados. A ausência de um sistema de auto-avaliação crível dá azo a interpretações subjetivas sobre a eficácia da agência. Para que o organismo não seja injustamente penalizado pela opinião pública, nem favorecido através da produção de relatórios anuais de atividades autocomplacentes, é funda-

mental que os critérios de avaliação sejam definidos a priori e devidamente divulgados.

Regra 7: Flexibilidade, adaptabilidade e informalidade

Os organismos judiciários ou policiais tendem a ser caracterizados como estruturas burocráticas governadas por hierarquias rígidas, com um grau de adaptabilidade a novos contextos e dinâmicas bastante reduzido e retardador, e com um desprezo pela informalidade dos processos (o que, de certo modo, se justifica pelo fato de terem sido criadas para combater essa mesma informalidade). As agências anticorrupção, pelo seu formato, localização, mandato e composição social, não tendem a divergir muito dos seus congêneres convencionais.

A institucionalização e *empowerment* destes organismos passa, em grande medida da sua capacidade de quebrar as normas, de vencer as convenções, sem colocar em risco os princípios que governam a sua atuação. O que se espera destes organismos é que não se restrinjam à letra da lei, mas que cumpram e façam cumprir o seu espírito.

Tal como outras entidades reguladoras independentes, a institucionalização e o sucesso de uma ACA passam pela sua capacidade de definir, implementar, monitorar/avaliar autonomamente, uma política de controle e de aprender com os resultados conseguidos. Este processo

faz-se através de uma tensão constante entre os parâmetros estatutários que governam e delimitam a atuação do organismo e a sua capacidade factual de alcançar os objetivos propostos e cumprir a sua missão. Cabe à liderança gerir esta tensão alocando da melhor maneira possível os seus recursos, definindo prioridades que permitam consolidar o seu trabalho e *modus operandi* e sabendo dar respostas possíveis mas credíveis às exigências do decisor, às solicitações dos demais organismos e às expectativas da opinião pública em geral.

Regra 8: Construir alianças estratégicas

Como já foi referido, as ACAs não nascem num vácuo institucional. Cada ACA é apenas um elemento de um sistema de integridade nacional, ainda que seja aquele que mais atenção chama a si mesmo devido à especificidade da sua missão. Torna-se, por isso, fundamental ponderar, antes mesmo da sua criação, os conflitos jurisdicionais que a introdução de um novo *player* institucional possa suscitar em relação à infra-estrutura anticorrupção existente. É indispensável para o bom desempenho do seu mandato e para a sua durabilidade, que as ACAs estabeleçam relações de cooperação interinstitucional saudáveis com os demais órgãos responsáveis pela prevenção e combate à corrupção (nomeadamente forças de investigação criminal, polícias, ministério público, tribunais, órgãos de fiscalização do Estado, etc.).

Regra 9: Inserir a ACA em redes de cooperação internacional

A globalização dos mercados financeiros, o incremento das transações comerciais internacionais, a mobilidade crescente dos agentes econômicos e a dificuldade do Estado em controlar estes fluxos tornou cada vez mais premente a cooperação internacional neste domínio.

As agências anticorrupção, não obstante tenham sido criadas com o intuito de dar resposta a problemas nacionais, vêm-se no decurso das suas investigações obrigadas a recorrer a várias instâncias e rogatórias internacionais como alternativa à insuficiência da soberania do Estado no combate às ocorrências complexas e transnacionais da corrupção.

Porque a corrupção dos nossos dias é essencialmente caracterizada pela complexidade e internacionalização dos atores e mecanismos de troca, é crucial que o organismo esteja inserido em redes de cooperação internacional e participe em fóruns que proporcionem a troca de experiências e de conhecimento aplicado e promovam a socialização entre os membros das várias agências (o que diminui em muito os custos de comunicação em processos que requerem cooperação internacional).

Regra 10: Ancorar a atuação da ACA na sociedade civil

A atividade de controle não se restringe à atuação de organismos

do aparelho de Estado. Outros intervenientes da sociedade civil também desempenham um papel de relevo. A atuação da ACA deve estar ancorada na sociedade civil, porque o fim último deste organismo é o de procurar uma mudança de valores na sociedade face à ocorrência deste fenómeno, e tal não se consegue trabalhando de costas voltadas para a imprensa, desconfiando das ONGs que trabalham sobre estas matérias e subvalorizando as advertências dos peritos e académicos. O apoio dos cidadãos à agência anticorrupção é vital para assegurar a independência do organismo, a sua eficácia e durabilidade.

“Porque a corrupção dos nossos dias é essencialmente caracterizada pela complexidade e internacionalização dos atores e mecanismos de troca, é crucial que o organismo esteja inserido em redes de cooperação internacional e participe em fóruns que proporcionem a troca de experiências e de conhecimento aplicado e promovam a socialização entre os membros das várias agências.”

7. Conclusão

As agências anticorrupção são o elemento inovador do pacote “uniformizado” de medidas recomendadas pela comunidade internacional a países em transição para a democracia e uma economia de mercado, onde a corrupção se faz sentir de modo mais permanente e endêmico. Não são a panacéia do combate à corrupção, nem as únicas responsáveis pelo seu sucesso ou insucesso.

As agências anticorrupção são o elemento inovador do pacote “uniformizado” de medidas recomendadas pela comunidade internacional a países em transição para a democracia e uma economia de mercado, onde a corrupção se faz sentir de modo mais permanente e endêmico.

Não obstante haja uma tendência para isomorfismo e mimetismo institucional provocado pela universalização da doutrina e os condicionais impostos por instituições

financeiras mundiais, doadores e processos de integração regional (Critérios de Copenhaga, UE), as agências obedecem a culturas organizacionais e padrões de desenvolvimento institucional diferentes de país para país.

Existem uma série de equívocos de concepção comuns à maioria das agências na sua fase inicial de institucionalização, que têm um impacto negativo no seu desempenho: pouco cuidado com o formato e a localização da agência; menos cuidado ainda com a sua autonomia financeira, recrutamento e regras de reporte e *accountability*; expectativas desajustadas em relação aos recursos existentes; institucionalização hermética; etc.

A maioria das ACAs não possui poderes de investigação e por conseguinte são de dimensão reduzida. A ICAC Hong Kong tem 1.350 profissionais (a grande maioria agentes de investigação recrutados no estrangeiro) e tem competências de deduzir acusação. Embora a ICAC de Hong Kong tenha sido referida como “modelo” por muitas agências criadas na década de 90, poucas foram as que de fato se assemelham. O “modelo” é demasiado custoso para a maioria dos países além de que alguns dos poderes que lhe são conferidos dificilmente seriam aceitos em democracias ocidentais, ou porque colidem com as liberdades e garantias constitucionais, ou porque alguns desses poderes já se encontram atribuídos a outros organismos existentes.

A atribuição de poderes especiais às ACAs requer regras precisas e funcionais de “ignição” desses poderes. A separação das autorizações de ignição de cada poder especial por vários organismos com competências nesta matéria oferece algumas garantias contra potenciais abusos de poder.

O sucesso das agências passa por uma série de medidas que as distinguem dos órgãos tradicionais e que acarretam custos elevados, nomeadamente: recrutamento especializado e treino contínuo; uso de NTICs; condições de trabalho e esquema salariais atrativos, etc. Pedir um sacrifício aos contribuintes sem uma previsão de retorno pode ser um fa-

tor contra a adoção deste tipo de organismos por parte do poder político. O combate à corrupção pode custar muito dinheiro e produzir resultados inócuos (“a montanha que pariu o rato”).

Paira na maioria das agências uma incerteza constante em relação ao futuro. Não existem garantias de sustentabilidade a longo prazo, quer do ponto de vista financeiro, quer no que toca o apoio político ao projeto. O problema não está em criar a agência, mas em manter o mesmo nível de financiamento e de apoio a longo prazo. A decisão de criar ou extinguir as agências anticorrupção é política e esta nem sempre é informada.