

Revista da

CCGU

ANO III - Nº 5
Dezembro/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
Dezembro/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 5, Dezembro/2008. Brasília: CGU, 2008.

138 p. Coletânea de artigos.

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

ISSN 1981- 674X

CDD 352.17

umário

Nota do editor5

Artigos

Controle interno nos municípios: constrangimentos
e conseqüências10

Adailton Amaral Barbosa Leite

O impacto das auditorias da CGU sobre o desempenho
administrativo local22

Victor Leal Santana

Controle Social: transparência das políticas públicas
e fomento ao exercício de cidadania28

Lenise Barcellos de Mello Secchin

Os servidores públicos federais e a gestão de
sociedades privadas.....46

Carlos Higino Ribeiro de Alencar

Corrupção e economia informal56

Fábio Alvim Klein

O combate à corrupção em redes interorganizacionais:
um estudo da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção
e à Lavagem de Dinheiro70

Leonino Gomes Rocha

A percepção da corrupção entre universitários.....83

*Rita de Cássia Biazon, Ana Flávia Bonachini, Ivan Boscarol,
Lídia Paula Mendes da Costa e Vítor Zanardi Pires*

Legislação

Atos normativos.....92

Legislação em destaque.....95

Jurisprudência

Julgados recentes do TCU – Acórdãos..... 130

Julgados recentes de Tribunais..... 135

Jurisprudência em destaque 137

O combate à corrupção em redes interorganizacionais: um estudo da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro

Leonino Gomes Rocha, engenheiro, especialista em Controladoria Governamental, mestre em Administração, AFC e chefe de divisão da CGU-Regional/CE

1. Introdução

A corrupção era considerada um “lubrificante” necessário para a economia até a década de 80. A partir dos anos 90, passou-se, então, a analisar o fenômeno em relação aos prejuízos que ele traz à sociedade, alertando-a para os custos sociais, econômicos e políticos e sugerindo reformas para diminuir a incidência da corrupção.

A eficiência e a eficácia das políticas públicas ficam prejudicadas com a corrupção em função dos seguintes aspectos: 1) perda de eficiência dos gastos com o financiamento de projetos improdutivos; 2) perdas na arrecadação tributária; 3) má qualidade na execução dos recursos públicos; 4) falhas na alocação dos recursos públicos, afetando

a composição dos gastos governamentais; 5) financiamentos públicos com taxas de juros abaixo do valor de mercado, etc.

“A corrupção era considerada um “lubrificante” necessário para a economia até a década de 80.”

Nesse contexto, a corrupção indica um mau funcionamento das instituições, reduzindo a capacidade de os Estados executarem de forma eficiente suas funções e de implementarem com eficácia suas políticas, resultando numa situação que prejudica a separação entre a esfera pública e a privada (FIESP, 2007).

Para combater esse problema, a Transparência Internacional, organização sem fins lucrativos de combate à corrupção, defende a necessidade de haver uma parceria buscando a construção de coalizões para contenção da corrupção, adotando uma visão holística de cooptar todos os atores principais para o processo de reforma anticorrupção. Deve-se estabelecer o conceito de “sistema nacional de integridade”, possuindo como “pilares” uma série de instituições e práticas cujo funcionamento e interação são essenciais, representando uma união metódica das várias partes e atores que coletivamente compreendem o sistema de integridade de uma Nação (EIGEN, 2002).

Da mesma forma, Speck (2002) afirma que, na amplitude do espectro em que a corrupção ocorre, precisa-se de uma complexa rede de instituições para combatê-la, fortalecendo as coalizões contra o fenômeno. Na perspectiva brasileira, as propostas anticorrupção devem ter como foco a criação e o fortalecimento de mecanismos de prevenção e controle da corrupção na administração pública e a redução da percepção de impunidade por meio de uma justiça mais rápida e eficiente (FIESP, 2007).

Como exemplo de combate à corrupção em redes interorganizacionais, cita-se a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla), que foi criada em dezembro de 2003 para o combate ao crime de lavagem de dinhei-

ro e, em sentido mais amplo, ao crime organizado no Brasil. Em 2007, teve incorporado o tema combate à corrupção.

Nesse contexto, realizou-se este estudo partindo do pressuposto de que para se combater as complexas formas de corrupção, que contam com a participação de atores dentro e fora do Estado, trazendo prejuízos sociais, econômicos e políticos à sociedade, torna-se necessário os órgãos/entidades interajam em redes interorganizacionais, atuando de forma sistêmica, sendo a troca de informações e a criação de conhecimento para combater a corrupção fundamentais.

O principal objetivo desta pesquisa é analisar aspectos da formação e da articulação existente em uma rede interorganizacional de combate à corrupção, tendo como estudo de caso a Enccla.

Ressalta-se que este artigo não abordará aspectos referentes à participação da sociedade, diretamente ou por meio dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, no combate à corrupção, em que pese a sua importância para combater esse fenômeno.

O estudo apresenta, em sua estrutura, a conceituação de redes interorganizacionais: as políticas públicas por meio das redes interorganizacionais; o combate à corrupção em redes; a análise de uma rede interorganizacional de combate à corrupção no Brasil como resultado empírico; e, as considerações finais.

2. Redes interorganizacionais - conceituação

O aumento do interesse pelos estudos de redes no contexto organizacional apontam, dentre outros fatores, para a maturidade conceitual e analítica, mostrando que a forma e o interesse nos estudos de redes ultrapassariam a idéia “esotérica” e empírica. A partir do final dos anos 60, foi desenvolvido um conjunto de abordagens técnicas e metodológicas por pesquisadores nas áreas de sociologia e de comportamento organizacional sobre o tema das redes (NOHRIA, 1992).

Segundo Castells (2003, p. 498), “rede é um conjunto de nós interconectados. Nó é um ponto no qual uma curva entrecorta. Concretamente, o que um nó é depende do tipo de redes concretas que falamos”. O autor cita, como exemplo, que a rede de tráfico de drogas é composta do campo de coca e papoula, dos laboratórios clandestinos, das pistas de aterrissagens secretas, das gangues de rua e das instituições financeiras para lavagem de dinheiro, sendo essa rede bastante complexa, prejudicando as economias, sociedades e Estados do mundo inteiro.

Utilizando o ambiente organizacional como base de análise, rede representa uma forma de organização que redefine os princípios da estrutura burocrática e da hierarquia inflexível pela necessidade premente de vinculação entre os processos referentes à coordenação (MASUTTI, 2005).

No estudo da administração, as redes descrevem um fenômeno organizacional que mostra a complexidade dos empreendimentos contemporâneos, utilizam da flexibilidade das tecnologias de comunicação e incorporam estilos de gestão que buscam maior participação e compromisso das pessoas envolvidas. Em contraposição ao modelo de organização burocrática, a rede pressupõe disposição horizontal dos atores, sejam indivíduos ou instituições, baseada em relações mais simétricas do que hierárquicas, mais cooperativas do que competitivas e mais dinâmicas do que normativas (MIGUELETTO, 2001).

Redes são estruturas organizacionais abertas capazes de se expandir de forma ilimitada, integrando novos participantes desde que consigam se comunicar dentro da rede, compartilhando os mesmos códigos de comunicação, ou seja, os mesmos valores ou objetivos de desempenho. Uma estrutura social em redes é um sistema aberto altamente dinâmico e susceptível a inovações sem ameaça ao seu equilíbrio (CASTELLS, 2003).

De forma bastante ampla e abordando aspectos de interdependência, compartilhamento, cooperação, coordenação e confiança, Migueletto (2001, p. 48) define rede da seguinte forma:

A rede é um arranjo organizacional formado por um grupo de atores, que se articulam – ou são articulados por uma autoridade – com a finalidade de realizar ob-

jetivos complexos, e inalcançáveis de forma isolada. A rede é caracterizada pela condição de autonomia das organizações e pelas relações de interdependência que estabelecem entre si. É um espaço no qual se produz uma visão compartilhada da realidade, se articulam diferentes tipos de recursos e se conduzem ações de forma cooperada. O poder é fragmentado e o conflito é inexorável, por isso se necessita de uma coordenação orientada ao fortalecimento dos vínculos de confiança e ao impedimento da dominação.

Nesse ambiente, as redes apresentam como característica básica as diversas formas de interação existentes entre os atores envolvidos. Percebe-se que as organizações atuando em rede buscam superar a dicotomia entre ambiente interno e externo, passando de um enfoque direcionado a entidades individuais para uma análise simultânea de múltiplas relações sociais envolvendo os indivíduos, os grupos sociais, as organizações e as instituições (CÂNDIDO; ABREU, 2000).

Essas multiplicidades de relações nas redes, que se caracterizam por assegurar maior flexibilidade, descentralização e capacidade de conectar diferentes organizações, serão maiores quanto mais regulares forem as interações. Assim, o fundamento de uma rede é sua arquitetura social, que incorpora mecanismos por meio dos quais a intensidade, os

resultados e a qualidade das interações acontecem entre os membros periodicamente (CHARAN, 2000).

Para Marcon e Moinet (2000), a institucionalização de uma rede colaborativa depende da combinação e ocorrência de três elementos fundamentais: 1) existência de recursos disponíveis ou objetos para a troca, tais como informações, conhecimentos ou insumos, que constituem a base de uma rede colaborativa; 2) existência de infra-estrutura informacional e procedural, que designa o conjunto de regras de funcionamento e ética que deverá ser observada entre os usuários da rede colaborativa; 3) existência de infra-estrutura física e tecnológica que compõe os meios práticos de ação, tais como: orçamento, local, material, comunicação, conexão e equipamentos tecnológicos.

3. Políticas públicas por meio das redes

As iniciativas de reestruturação econômica e reconfiguração das estratégias empresariais, provocadas pela crise dos anos 70, introduziram já no início dos anos 80, a necessidade de o Estado contemporâneo incorporar novos papéis, abandonando outros e, sobretudo, exigindo reorganização para enfrentar a crise, adequando-se aos novos requerimentos e demandas da sociedade e do cidadão (GOMES, 1999).

Uma constatação já consensual, a partir de evidências empíricas, é que

o movimento de reforma nos países centrais e periféricos vem transcorrendo segundo duas lógicas. Em um primeiro estágio, são deflagradas intervenções na direção da abertura dos mercados, da desregulamentação e da desoneração do Estado, em especial via privatização de empresas públicas. Em um segundo estágio, o foco é o desenvolvimento de capacidades administrativas e institucionais, ou seja, a melhoria do desempenho do aparelho do Estado e das condições de governança (SOUZA, 2001).

Nesse contexto, a formulação e a implantação de políticas públicas não ocorrem no prisma de uma única organização. Os intrincados processos decisórios em questão dizem respeito a um conjunto de organizações e a um complexo sistema de relações formais e informais que entre elas se estabelecem. A rede interinstitucional explica um padrão de interação intensiva de organizações autônomas que se dispõem a atuar conjuntamente, como um sistema, para alcançar objetivos próprios ou coletivos, ou para resolver problemas específicos de uma clientela alvo (CAVALCANTI, 1991).

Na ótica da gestão integrada ou gestão em redes, evidencia-se a existência de problemas que efetivamente não podem ser adequadamente resolvidos se observados numa perspectiva meramente setorial. Portanto, se faz necessário agregar, à capacidade de identificação e mensuração dos objetivos dos programas, a integralidade de decisões e ações pulverizadas por múltiplos atores, partici-

pantes em diversos níveis do governo comprometidos com o desenvolvimento setorial diversificado. Assim, observa-se que o estabelecimento das redes impulsiona o governo na adoção de políticas públicas que apoiem e desenvolvam o fortalecimento da gestão em redes.

Portanto, o conceito de Gestão Pública Integrada, ao dar conta das interações entre formulação e implementação de políticas públicas e das relações intersetoriais, interinstitucionais e interorganizacionais que prevalecem nesses processos, surge como novo caminho para o tratamento dos problemas complexos enfrentados pelos gestores de políticas públicas, havendo a criação dos correspondentes mecanismos de coordenação (governança).

4. O combate à corrupção em redes interorganizacionais

Em período anterior aos anos 90, a corrupção pública era tratada na literatura acadêmica praticamente por economistas inclinados para a modelação, dedicados ao estudo dos efeitos do desequilíbrio de informação em leilões (a propinagem traria tal desequilíbrio). Estudos do impacto da corrupção sobre a economia eram raros, sendo o fenômeno considerado por muitos pesquisadores como uma “graxa” que lubrifica a economia, uma acidentalidade pouco importante e, para alguns, até benéfica para a eficiência econômica (ABRAMO, 2006).

Quanto ao benefício, a corrupção era considerada necessária para contratação com a administração pública, sendo essencial para obtenção de celeridade na tramitação de certos processos. O pagamento de suborno em países menos desenvolvidos era aceito e até incentivado por diversos países desenvolvidos, inclusive com previsão de dedução tributária nas legislações (FURTADO, 2006). Nessa perspectiva, pesquisadores acreditavam que a corrupção podia funcionar como redutor das incertezas e barreiras num projeto de investimento, por exemplo, sem repercutir gravemente na taxa de retorno, bem como podia representar forte instrumento contra as regulações excessivas e inadequadas (CAMPOS, 2002).

Quanto ao benefício, a corrupção era considerada necessária para contratação com a administração pública, sendo essencial para obtenção de celeridade na tramitação de certos processos.

A partir dos anos 90, entretanto, o debate sobre o fenômeno aumentou e ganhou densidade, surgindo iniciativas visando identificar as causas institucionais da corrupção, alertando a sociedade para os custos sociais, econômicos e políticos e sugerindo reformas para diminuir a incidência desse complexo fenôme-

no (SPECK, 2000). Com isso, houve o declínio da interpretação da corrupção como “lubrificante” benéfico para a economia, passando a analisar o fenômeno em relação aos prejuízos que ela traz à sociedade (ABRAMO, 2006).

Corroborando essa posição, Eigen (2002) afirma que a corrupção, em maior ou menor grau, representa ameaça não somente ao meio ambiente, aos direitos humanos, às instituições democráticas e aos direitos e liberdades fundamentais, mas também aumenta a pobreza das populações e solapa o desenvolvimento. Quando muito disseminada, a corrupção diminui o fluxo dos investimentos, facilita as atividades do crime organizado e mina a legitimidade política, podendo impedir a consolidação das reformas pró-democráticas (ELLIOTT, 2002).

A corrupção representa ônus insustentável para economias que buscam um patamar competitivo, aumentando muito o custo operacional de diversos países. Traduz-se como uma das mais perversas tipologias criminosas, por impedir a ruptura dos ciclos de pobreza; minar os esforços dos estados nacionais em produzir desenvolvimento econômico e social; e condenar amplos contingentes populacionais a condições de miséria (RIBEIRO, 2001).

Em relação aos efeitos negativos da corrupção para as nações, apresenta-se estudo da FIESP (2007), abordando as seguintes consequências do fenômeno: 1) desestimula o

investimento privado ao funcionar como um imposto; 2) afeta negativamente a competitividade do país ao elevar o custo do investimento produtivo; 3) reduz a produtividade do investimento público; 4) prejudica a eficiência da administração pública; 5) diminui a efetividade do gasto social; e, 6) gera perda da arrecadação tributária. O conjunto desses fatores traz prejuízos ao crescimento econômico, gerando incentivos negativos sobre os cidadãos e aumentando a injustiça social (CAMPOS, 2002).

Nessa perspectiva, Vieira (2007), citando a corrupção nas perspectivas econômicas e da escolha racional abordadas por Della Porta e Vanucci (1999), afirma que o fenômeno está centrado na racionalidade individual e nos incentivos e oportunidades propiciadas pelo sistema institucional. A decisão de participar do mercado ilegal da corrupção depende basicamente da probabilidade de ser descoberto e punido, da severidade da punição, da expectativa de ganhos envolvidos, do contexto institucional e da interação estratégica entre os atores.

Sendo assim, e considerando o ambiente de impunidade favorável à obtenção de vantagens econômicas, surgem as redes de corrupção com o objetivo de vender informações privilegiadas, levantar dinheiro de campanhas políticas, receber créditos de bancos oficiais a juros negativos, etc, organizando-se desde as esferas mais elevadas de poder, dentro e fora do Estado, até a burocracia mais elementar (SILVA, 2001). Essas redes são de difícil identificação, necessitando de uma estratégia de combate

com a participação de diversos atores fechando o círculo em torno do fenômeno, sendo fundamental reduzir a sensação de impunidade que impera em países como o Brasil (FIESP, 2007).

As possibilidades de combate à corrupção pelos Estados têm limitações claras quando se deparam com organizações que operam em rede, caracterizando-se por representarem barreiras ao combate e vantagens competitivas para as organizações criminosas.

As possibilidades de combate à corrupção pelos Estados têm limitações claras quando se deparam com organizações que operam em rede, caracterizando-se por representarem barreiras ao combate e vantagens competitivas para as organizações criminosas. O Estado só terá condições de combater essas organizações criminosas organizadas em rede se suas instituições passarem a funcionar também em rede e com caráter informacional, ampliando o uso das diversas formas de inteligência (RIBEIRO, 2001).

Nesse contexto, entende-se que as limitações para se combater as redes de corrupção incrustadas dentro e fora

do Estado somente serão quebradas com o fortalecimento e a atuação das instituições em rede, sendo a criação de conhecimentos fundamental para tornar as ações mais eficazes, visando aniquilar esse mal que tanto prejudica o desenvolvimento econômico, social e político do Brasil.

5. Redes interorganizacionais de combate à corrupção - uma análise empírica

Considerando o ambiente de impunidade favorável à obtenção de vantagens econômicas e sociais, surgem as diversas formas de corrupção, organizando-se desde as esferas mais elevadas de poder, dentro e fora do Estado, até a burocracia mais elementar (SILVA, 2001). Essas redes são de difícil identificação e atuam de forma complexa, com o envolvimento da esfera pública, privada e do terceiro setor.

Nesse contexto, para combater as complexas formas de corrupção, que contam com a participação de atores dentro e fora do Estado, torna-se necessário os órgãos/entidades interagirem em redes interorganizacionais. Esses assuntos serão abordados nos tópicos a seguir como resultado empírico da pesquisa.

5.1. Exemplo de articulação pública em rede para combater a corrupção - a Encla

A Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro e Recuperação de Ativos (Encla) foi iniciada em de-

zembro de 2003, sendo uma experiência inédita de articulação dos diversos órgãos do Estado para o estabelecimento de uma política pública de combate ao crime de lavagem de dinheiro e, em sentido mais amplo, ao crime organizado no Brasil.

A Encla foi criada para suprir a falta de articulação e de atuação estratégica coordenada do Estado no combate à lavagem de dinheiro, a inexistência de programas de treinamento e capacitação de agentes públicos, a dificuldade de acesso a bancos de dados, como também a carência de padronização tecnológica e a insuficiência de indicadores de eficiência. Nesse âmbito, foi definida uma estratégia focada na recuperação de ativos, garantindo que o crime não compense financeiramente.

Para a elaboração da Estratégia, os principais dirigentes dos órgãos envolvidos com o tema identificam conjuntamente os problemas existentes e definem os principais objetivos para a construção de um sistema de combate à lavagem de dinheiro.

A Encla 2004 contou com a participação de 27 órgãos e estabeleceu 6 objetivos estratégicos, detalhados em 32 metas, com indicação de seus responsáveis e prazos de cumprimento. A Encla 2005 contou com a participação de 57 órgãos que, depois de terem verificado o cumprimento das metas da Encla 2004, estabeleceram outros 5 objetivos estratégicos e 43 metas para o ano de 2005. A Encla 2006 foi realizada en-

tre 8 e 11/12/2005, com a fixação de 29 metas para o ano de 2006.

Há a elaboração de um relatório de atingimento das metas propostas, no qual cita-se, como exemplo, a aferição das metas da Encla 2006, contendo um relatório com as metas, os órgãos responsáveis, o prazo para execução e, detalhadamente, a situação da meta.

Em atenção à recomendação do Tribunal de Contas da União, foi decidido, em conjunto com a Controladoria-Geral da União, que, na sua quarta edição anual consecutiva, a Encla incluiria o tema de combate à corrupção, passando a se denominar Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Encla).

Diante disso, foi realizada, entre 29/11 e 2/12/2006, a Encla 2007, que contou com a presença de 52 órgãos e mais de 100 participantes. Nessa reunião, foram aprovadas 33 metas e 20 recomendações. A Encla 2008 foi realizada entre 28 a 30/11/2007, contando com 22 metas.

Constata-se, portanto, uma preocupação do poder público com atuação em rede, inicialmente para combater a lavagem de dinheiro e a partir do final de 2006 também para combater a corrupção, corroborando as argumentações deste estudo.

5.2. Composição e forma de atuação da Encla

Visando criar um ambiente de interação e cooperação interorganiza-

cional para combater a corrupção e a lavagem de dinheiro, a Encla é composta por 52 membros e nove convidados especiais (Quadro 1).

Verifica-se uma diversidade de atores na composição da Encla. Essa multiplicidade na participação ocorre primordialmente em função da área de atuação das organizações nos três poderes (planejamento, controle, finanças, orçamentária, policial, advocacia, arrecadação de impostos, ética, etc), caracterizando o aspecto de complementariedade e interdependência abordado por Cândido e Abreu (2000), passando de enfoque direcionado a entidades individuais para análise simultânea de múltiplas relações sociais envolvendo os indivíduos, os grupos sociais, as organizações e as instituições.

A diversidade de atores aumenta com a participação de convidados especiais. São realizadas reuniões periódicas, inclusive com a existência de um calendário de reuniões, o que favorece a arquitetura social da atuação em rede abordada por Charan (2000) no tocante à intensidade das interações, em função da regularidade das reuniões.

Esse padrão de interação intensiva, conseguido por um conjunto de organizações atuando em redes num complexo sistema de relações formais e informais, contribui para a Encla alcançar objetivos complexos próprios ou coletivos ou resolver problemas específicos de uma clientela alvo, conforme abordado por Cavalcanti (1991).

Quadro 1: Composição da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro

Advocacia-Geral da União – AGU
Agência Brasileira de Inteligência – ABIN
Associação dos Juízes Federais – AJUFE
Associação Nacional de Procuradores da República – ANPR
Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL
Banco Central do Brasil – BACEN
Câmara dos Deputados – CÂMARA
Casa Civil da Presidência da República – CASA CIVIL
Colégio dos Corregedores Gerais de Justiça – CCGJ
Comissão de Valores Mobiliários – CVM
Conselho da Justiça Federal – CJF
Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF
Conselho Nacional dos Chefes de Polícia Civil – CNCPC
Conselho Nacional dos Corregedores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União –CNCGMPEU
Conselho Nacional de Justiça – CNJ
Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP
Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União – CNPG
Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça – CONJUR/MJ
Controladoria-Geral da União – CGU
Departamento de Estrangeiros – DEEST/SNJ
Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação - DEJUS/SNJ
Departamento de Polícia Federal – DPF
Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional – DRCI/SNJ
Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República – GSI/PR
Instituto Nacional do Seguro Social – INSS
Ministério da Defesa – MD
Ministério da Fazenda – MF
Ministério da Justiça – MJ
Ministério do Planejamento – MPOG
Ministério da Previdência Social – MPS
Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro – MP-RJ
Ministério Público do Estado de São Paulo – MP-SP
Ministério Público Federal – MPF
Ministério das Relações Exteriores – MRE
Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro – PCERJ
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN
Receita Federal do Brasil – RFB
Secretaria de Assuntos Legislativos – SAL
Secretaria de Direito Econômico – SDE
Secretaria de Gestão – SEGES
Secretaria Nacional Antidrogas – SENAD
Secretaria Nacional de Justiça – SNJ
Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP
Secretaria de Previdência Complementar – SPC
Secretaria de Reforma do Judiciário – SRJ
Secretaria do Orçamento Federal – SOF
Senado Federal – SENADO
Superintendência de Seguros Privados – SUSEP
Superior Tribunal de Justiça – STJ
Supremo Tribunal Federal – STF
Tribunal de Contas da União – TCU
Tribunal Superior Eleitoral – TSE

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados coletados (2008)

O avanço da corrupção impõe aos Estados a necessidade de atuarem em redes interorganizacionais para combater esse complexo problema, que ameaça a democracia, aumenta a pobreza e prejudica o desenvolvimento.

Como modelo de governança para o atingimento dos objetivos da Enccla 2008, cita-se como exemplo a Meta 21 (viabilizar a criação de cadastro público unificado de pessoas sancionadas em última instância administrativa). A Controladoria-Geral da União é o órgão responsável pela Meta e conta com mais 21 atores, dentre os quais citamos a ABIN, AGU, BACEN, COAF, CVM, DPF, MPF, MPOG, PGFN, RFB, SUSEP, SPC, TCU e TSE. Todos interagem em rede compartilhando informações e conhecimentos para o combate à corrupção, conforme Marcon e Moinet (2000).

Especificamente em relação à Meta 21 da Enccla 2008, considera-se a Controladoria-Geral da União-CGU (Órgão Central do Sistema de controle interno do Poder Executivo Federal e pertencente à estrutura da Presidência da República) como organização principal, corroborando a forma de ação integrada com diversos órgãos no combate à corrupção,

conforme previsão legal constante no Decreto nº 5.683/2006:

- A Controladoria-Geral da União encaminhará à Advocacia-Geral da União e ao Ministério Público os casos que configurem improbidade administrativa e todos quantos recomendem a indisponibilidade de bens, o ressarcimento ao erário e outras providências a cargo daqueles órgãos, bem assim provocará, sempre que necessária, a atuação do Tribunal de Contas da União, da Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda, dos órgãos do Sistema de controle interno do Poder Executivo Federal e, quando houver indícios de responsabilidade penal, do Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça e do Ministério Público, inclusive quanto a representações ou denúncias que se afigurarem manifestamente caluniosas.

Ressalta-se, ainda, que a relação de órgãos e entidades participantes da Enccla não é exaustiva, havendo, a partir de reuniões, estudos de grupos de trabalho, etc, indicação de outras organizações que possam colaborar com o combate à corrupção, inclusive organizações de outras esferas da federação brasileira (estadual e municipal) e da sociedade civil organizada.

6. Considerações finais

O avanço da corrupção impõe aos Estados a necessidade de atua-

rem em redes interorganizacionais para combater esse complexo problema, que ameaça a democracia, aumenta a pobreza e prejudica o desenvolvimento. A forma de gestão integrada em rede torna-se, então, necessária, atuando os órgãos e entidades de forma sistêmica sendo a troca de informações e a criação de conhecimento para combater a corrupção fundamentais.

Nesse contexto, realizou-se este estudo visando analisar aspectos da formatação e articulação de uma rede interorganizacional de combate à corrupção, no caso, a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla).

Com base nas informações coletadas, infere-se que os órgãos/entidades interagindo em rede favorece a consecução de resultados mais concretos. A diversidade de atores e a atuação em rede parecem criar espaços interativos de articulação interorganizacional, gerando uma sinergia em busca dos objetivos da Enccla.

Por fim, entende-se oportuno registrar que o estudo permite abertura para reflexões sobre o complexo tema redes de combate à corrupção, contribuindo para discussões em relação à temática políticas públicas em redes interorganizacionais de combate à corrupção.

Referências Bibliográficas

- ABRAMO, Cláudio Weber. Percepções Pantanosas. *Revista da Controladoria-Geral da União*, Brasília, v. 1, n. 1, dez. 2006, p. 117-121.
- BRASIL, Decreto nº 5.683, de 24 de janeiro de 2006. República Federativa do Brasil, Brasília.
- BRASIL, Lei nº 10.683, de 24 de maio de 2003. República Federativa do Brasil, Brasília.
- CAMPOS, Francisco. *Corrupção: Aspectos econômicos e institucionais*. Brazilian Journal of Applied Economics, São Paulo, v. 6, n. 4, out./dez. 2002.
- CÂNDIDO, Gesinaldo A.; ABREU, Aline F. Os conceitos de rede e as relações interorganizacionais: um estudo exploratório. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, ORG 783, 2000, Florianópolis. *Anais...* Florianópolis: ANPAD, 2000. 1CD.
- CASTELLS, Manuel. A empresa em rede: a cultura, as instituições e as organizações da economia informacional. In CASTELLS, M. *A sociedade em rede* (Vol I). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.
- CAVALCANTI, Bianor Scelza. Gestão pública integrada: implicações para a formulação de teorias, modernização administrativa e ensino da administração pública. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 3, jul./set. 1991.
- CHARAN, Ram. Como as redes reconfiguram as organizações para resultados. In: HOWARD, Robert (Org.) *Aprendizado Organizacional: gestão de pessoas para a inovação contínua*. Rio de Janeiro: Campos, 2000. p. 115-138.
- EIGEN, Peter. A ascensão do tema corrupção. In: SPECK, Bruno Wilhelm (Org.) *Caminhos da Transparência*. Campinas: Editora da Unicamp, 2002.
- ELLIOTT, Kimberly Ann. *A corrupção e a economia global*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.
- FIESP, Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. *Corrupção: custos econômicos e propostas de combate*. São Paulo, 2006
- FURTADO, Lucas Rocha. A comunidade internacional e a corrupção transnacional: raízes para combater a corrupção. *Revista da Controladoria-Geral da União*, Brasília, v. 1, n. 1, dez. 2006, p. 43-60.
- GOMES, Adhemar Martins Bento. *Atualidade e perspectivas da administração pública*. Salvador: FLEM, 1999.
- MARCON, Christian; MOINET, Nicolas. *La Stratégie-Réseau*. Paris: Éditions Zéro Heure, 2000.
- MASUTTI, Sérgio Luiz. *Potencial regional de desenvolvimento de redes interorganizacionais*. 2005. 269 f. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Engenharia da Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.
- MIGUELETTO, Danielle C. R. *Organizações em rede*. 2001. 96 f. Dissertação de Mestrado. Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2001.
- NOHRIA, Nitin. Is a network perspective a useful way of studying organizations? In: NOHRIA, Nitin e ECCLES, Robert G.(ed.). *Networks and organizations: structure, form, and action*. Boston, Massachusetts: Harvard Business School Press, 1992, p. 1-22.
- RIBEIRO, Renato Jorge Brown. Possibilidades de combate à corrupção pelo estado burocrático/patrimonialista na América Latina em um contexto de cenário de sociedade informacional. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 32, n. 88, abr/jun. 2001, p. 75-85.
- SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. *A economia política da corrupção no Brasil*. São Paulo: Editora SENAC, 2001.
- SOUZA, Celina. A nova gestão pública. In: *Gestão pública: desafios e perspectivas*. Salvador: FLEM, 2001.
- SPECK, Bruno Wilhelm et al. Os custos da corrupção. In: *Mensurando a corrupção: uma revisão de dados provenientes de pesquisas empíricas*. Cadernos Adeunauer/Fundação Konrad Adenauer, São Paulo, v. 10, dez. 2000, p. 9-46.
- SPECK, Bruno Wilhelm. *Caminhos da Transparência*. Campinas: Editora da Unicamp, 2002.
- VIEIRA, Marcelo M. F.; ZOUAIN, Deborah M. *Pesquisa qualitativa em administração*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.