

Revista da

CGU

ANO IV - Nº 6
Setembro/2009
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
Setembro/2009

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU
SAS, Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro
70070-905 - Brasília /DF
cgu@cgu.gov.br

Jorge Hage Sobrinho
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

Diagramação e arte: E Pissaia Editoração Eletrônica Ltda.

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

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

Revista da CGU / Presidência da República, Controladoria-Geral da União. - Ano IV, n.º 6, Setembro/2009. Brasília: CGU, 2009.

134 p. Coletânea de artigos.

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

ISSN 1981- 674X
CDD 352.17

umário

Nota do editor5

Artigos

Auditoria de detecção de fraude.....8
Adilmar Gregorini

Incidência dos efeitos da suspensão temporária
e da declaração de inidoneidade em licitações públicas.....21
Alex Pereira Menezes

Brasil e Estados Unidos: o Sistema de Controle Interno
do Poder Executivo Federal em perspectiva comparada32
Mário Vinícius Claussen Spinelli

Programa Olho Vivo no Dinheiro Público: limites e
possibilidades de fomento ao controle social41
Antonio Ed Souza Santana

O direito de acesso à informação como
fundamento da transparência59
Gisele de Melo Maeda Mendanha

Corrupção: teoria, evidências empíricas
e sugestões de medidas para reduzir seus níveis no Brasil
- uma análise institucional71
Newton Paulo Bueno

Institucionalização dos mecanismos anticorrupção: da retórica ao resultado	85
<i>Romualdo Anselmo dos Santos</i>	

Legislação

Atos normativos	112
Legislação em destaque.....	114

Jurisprudência

Julgados recentes do TCU – Acórdãos	130
Julgados recentes de Tribunais	133

Institucionalização dos mecanismos anticorrupção: da retórica ao resultado

Romualdo Anselmo dos Santos, Doutorando em Política, Universidade de Sheffield, Reino Unido, Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília, AFC da CGU-BA

Resumo

A finalidade deste trabalho é discutir a institucionalização dos mecanismos anticorrupção no Brasil a partir da análise do problema e com fundamento em dois casos distintos de agências anticorrupção: a Comissão Independente Contra a Corrupção de Hong Kong – ICAC, e a Direção para Crimes Econômicos e de Corrupção – DCEC, de Botsuana. O ICAC e o DCEC foram analisados neste artigo e suas características de independência, especialização, assim como a confiança que possuem entre a sociedade são fatores primordiais para o seu sucesso. Com base nesses exemplos verificou-se a situação brasileira com a presença de três instituições distintas e que possuem ações anticorrupção. São elas a Controladoria-Geral da União, a Polícia Federal e a Procuradoria-Geral da União. A sugestão é de que se faz necessária uma revisão das ações desses órgãos de modo a institucionalizar o combate à corrupção no país. Considerando como institucionaliza-

ção a ação de governo, organizada, com vistas à identificar um problema como tal e apresentar soluções especializadas para ele, características que se confundem com a própria idéia de política pública, ela, a institucionalização dos mecanismos anticorrupção no Brasil, não é tarefa fácil e está compatível com a dificuldade que é tratar e combater o fenômeno.

1. Introdução

Corrupção é lugar comum no Brasil, seu combate institucionalizado, não. Partindo dessa premissa este trabalho objetiva discutir a institucionalização dos mecanismos anticorrupção no Brasil a partir da análise do histórico do problema no país, as ações ou inações governamentais diante do problema e com fundamento em dois casos distintos de agências anticorrupção: a Comissão Independente Contra a Corrupção de Hong Kong e a Direção para Crimes Econômicos e de Corrupção – DCEC, de Botsuana.

O trabalho está assim dividido. O primeiro capítulo abrange os conceitos de corrupção, já o segundo capítulo reserva-se à análise de ações institucionais contra a corrupção com o exame de dois exemplos emblemáticos de agências anticorrupção. O terceiro capítulo trata das sugestões e lições aprendidas com os exemplos e pontua alternativas para a institucionalização da anticorrupção no Brasil.

2. Corrupção: fato recorrente

Corrupção não é privilégio de nação em particular, tampouco reconhece limites de qualquer natureza, sejam eles geográficos ou morais. O problema está onde existe a oportunidade para tanto, onde as condições assim o permitem, daí a característica de recorrente. A distinção aqui existe apenas para caracterizar as formas predominantes em que a corrupção se apresenta nos diferentes locais em que se revela. Distintas também são as percepções a seu respeito. Tal qual uma escultura no centro de um salão, a corrupção pode ser vista por diferentes perspectivas, dependendo de onde parta e a quem pertença o olhar do examinador. Às vezes com maior criticidade, outras com elevada condescendência, outras tantas com tamanha indiferença que pode parecer lugar comum. Entretanto, independentemente das localizações e percepções, a corrupção é um problema concreto, muito embora boa parte das iniciativas para medi-la concentre-se no campo abstrato. Como mensuração abstrata entenda-se toda aquela que se vale

apenas de pre-concepções regionais, tais como as que dominaram os estudos nessa área até meados dos anos 80, que partiam do pressuposto de que corrupção era um problema de países não *desenvolvidos* ou daqueles localizados nos trópicos.

Abstrações à parte, a concretude da corrupção pode ser traduzida em números bem robustos. De acordo com o Banco Mundial, apenas em propinas e subornos a corrupção movimentava em torno de US\$1 trilhão¹ por ano em todo o mundo. Consoante a Controladoria-Geral da União – CGU, em análise fundamentada em processos investigativos conduzidos pelo órgão, os prejuízos fomentados pela corrupção no Brasil entre 2001 e 2008 somam mais de R\$ 3 bilhões. Outros números bilionários são apresentados pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – Fiesp, cujos estudos apontam para uma perda anual para a economia brasileira de cerca de US\$6.5 bilhões em função da corrupção (FIESP-DECOMTEC, 2006). Daí a relevância e ao mesmo tempo a dificuldade em lidar com esse big business.

O impacto e frieza dos números não deixam espaço para vacilações quanto ao reconhecimento da veracidade do problema. Entretanto, uma análise mais detalhada dos estudos referidos aponta para ideias distintas quanto ao que na realidade

1. Dados econômicos de 2001-2002 a partir de uma estimativa da economia global da ordem de US\$30 trilhões, não inclui desvio de dinheiro e patrimônio públicos. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,content.html>

pode ser definido como corrupção. Definir corrupção é essencial para entender o problema e, como consequência, crucial também o é para organizar qualquer estratégia que vise ao seu combate. Em linha com esse entendimento, neste artigo, o termo *definição* será utilizado de forma abrangente, ou seja, servirá para identificar conceitos, características e formas da corrupção, enfatizando sempre que possível e necessário o contexto brasileiro. Neste capítulo introdutório será dispensada atenção a questões histórico-conceituais da corrupção, suas características em solo brasileiro e medidas de combate ao problema observadas no país.

2.1 Definição do problema

A ideia geral conceitual da corrupção, particularmente para as instituições governamentais de controle, é o mal uso da função e do patrimônio públicos em proveito privado e de encontro às leis e normas. À primeira vista, a definição aparenta simplicidade; entretanto, os questionamentos avançam à medida que se busca entender o alcance de termos tais como “mal uso”, “função pública” e “proveito privado”. Johnston (2005) considera esses termos controversos por essência. Já, Friedrich (1972) argumenta que a corrupção possui uma vastidão de diferentes significados e conotações, porém o cerne da definição passa pelo entendimento de que corrupção é um tipo de comportamento que desvia da norma prevalente em um dado contexto. Esse argumento, corroborado por Della Porta e Vannucci (1997) e Gardiner (2002),

ao estabelecer os termos *norma prevalente* e *dado contexto*, sugere que a corrupção é diferente para diferentes conjunturas de tempo e lugar, daí o risco e a dificuldade em se tentar generalizar conceitos e atos no âmbito do tema corrupção.

A literatura sobre corrupção usualmente utiliza a fórmula $C = M + D - A^2$ para identificar o problema, sendo *M* o monopólio do poder (por agentes públicos e ou instituições); *D* o livre arbítrio (capacidade de atuar sem o devido controle externo); e *A* a *accountability* (dever de prestar contas) (DELLASOPPA, 2005). A notação matemática vale apenas como referência, uma vez que é impossível traduzi-la em números, porém é bastante significativa para caracterizar o problema de forma simplificada e orientar medidas anticorrupção. Dellasoppa (2005) acrescenta que a fórmula pode ser melhorada quando se adiciona o fator impunidade, posto que a impunidade incrementa os efeitos negativos do monopólio e do livre arbítrio, assim a notação ficaria $C = (M + D) * I - A$.

Rundquist, Strom e Peters (1977), em tentativa para agrupar as definições de corrupção, apontaram que não existia na literatura consenso a respeito do padrão apropriado que determinasse que tipo de ato poderia ser considerado corrupto. Para os autores, a categorização do problema poderia ser organizada da seguinte forma: atos políticos que violam o interesse público para ganhos

2. Do original em inglês *Corruption = Monopoly + Discretion - Accountability*.

ou benefícios privados; processos que subvertem as normas do ordenamento legal; e atos que violam as normas e regras institucionais para ganho privado. Com base no mesmo raciocínio, Lancaster e Montinola (1997) e Mark Philp (2002), com pequenas diferenças entre si, resumem os conceitos comumente aplicados em: definições centradas no interesse público; definições centradas nas normas; definições centradas no ofício público; definições de mercado (LANCASTER e MONTINOLA, 1997); definições patrimonialistas e na perspectiva da relação principal-agente (LANCASTER e MONTINOLA, 1997). Essas definições estão relacionadas com desvios, sejam eles desvios do interesse público, das normas e deveres públicos, ou da confiança depositada. Resumidamente, desvio do interesse público é o comportamento inconsistente com a busca do bem comum personificado nas normas organizacionais do Estado e (ou) da ideologia legitimada. O desvio das normas é o comportamento que viola e mina as normas de um sistema ou ordenamento público que é considerado indispensável para a manutenção da democracia. O desvio da confiança depositada, por seu turno, é a perversão da relação principal-agente, acontecendo quando o agente renega os seus acordos com o principal em favor dos seus próprios interesses.

Às vezes concepções das ciências naturais são usadas para caracterizar o problema ao considerá-lo uma patologia (FRIEDRICH 1972) e, como tal, o nível de sofrimento do paciente/hospedeiro vai depender do remé-

dio ou tratamento prescrito. Nessa mesma linha, mesmo que não original, porém ilustrativo, foi o comentário do ex-Ministro da Controladoria-Geral da União - CGU, Waldir Pires, para quem "corrupção é uma doença e, como tal, por melhores que sejam as medidas para tratá-la, não existem formas de garantir que não volte a ocorrer, tampouco se pode determinar com precisão onde e quando será essa nova ocorrência".³ Ilustrações à parte, corrupção é cada vez mais associada à política e políticos, à burocracia e burocratas e às relações entre eles e o setor privado. É possível inclusive acrescentar que há práticas das quais apenas agentes privados estão envolvidos que são atos corruptos na essência, mas que não representam o foco dos organismos anticorrupção em geral, pois não envolvem agentes ou dinheiro público.

A diversidade de significados é evidenciada nas palavras de Nye (1967), que aponta que a definição de corrupção representa sérios problemas se for considerada de uma forma geral, isso porque ela cobre uma vasta gama de comportamentos que vão desde a desonestidade até a erosão ideológica e, sendo assim, a corrupção seria mais relevante para uma avaliação moral do que para análise política (NYE 1967). Entretanto, o mesmo *scholar* apresenta sua definição de corrupção:

3. Esse comentário foi feito pelo então ministro da Controladoria-Geral da União - CGU em dois momentos distintos: durante o IV Fórum Global de Combate à Corrupção, em 2005, e em reunião com servidores da CGU em 2006.

"[B]ehaviour which deviates from the formal duties of a public role because of private-regarding (personal, close family, private clique) pecuniary or status gains; or violates rules against the exercise of certain types of private-regarding influence" (NYE, 1967, p. 419).

Em linha com esse pensamento estão Klitgaard (1987), cuja definição invoca a relação principal-agente,⁴ mas considera que a quebra na relação é motivada por propinas; e Doig e Theobald (1999), que indicam que a corrupção é um abuso ilegítimo e ilegal da autoridade pública para ganhos privados. Provocativa é a definição de Johnston, expandindo-se àquela apresentada por Nye, considerando corrupção o abuso da função ou dos recursos públicos para benefício privado, enfatizando que os significados de *abuso*, *público*, *privado* e até mesmo *benefício* são matérias não-consensuais em muitas sociedades, com variado grau de ambiguidade em boa parte delas (JOHNSTON 2005, p. 12). Sarah Bracking (2007) enumera nada menos que nove tipos de corrupção, desde o que ela considera corrupção burocrática ou administrativa até o tipo captura do Estado (State capture), caracterizado por pagamentos privados a servidores públicos de forma a afetar leis, normas, decretos e regulamentos, causando a *captura*

4. A relação principal-agente refere-se a um acordo entre duas partes em que o agente (servidor, repartição pública) consente em atender às orientações do principal (autoridade, governo). Para detalhes ver Przeworski (1996) e Power (1997).

de recursos e áreas de jurisdição dos servidores corrompidos.

Warren (2004) sugere uma *moderna* concepção do problema, agregando elementos da teoria democrática. Ele argumenta que as ideias de inclusão e exclusão, as quais são essenciais para o estudo da democracia, estão relacionadas à corrupção, e dessa maneira a corrupção é a ausência de, ou deficiência na democracia. Outra forma de definir corrupção foi proposta por Redlawsk e McCann (2005) a partir de entrevistas com eleitores norte-americanos. Esses autores, argumentando que o termo corrupção é fundamentalmente ambíguo, classificaram o problema em duas dimensões baseadas na percepção de eleitores: *corruption-as-lawbreaking* (ato ilegal) e *corruption-as-favouritism* (ato de favorecimento). A primeira dimensão é comumente usada e é similar à definição baseada na norma; a segunda dimensão é subjetiva e depende da percepção individual do problema. Redlawsk e McCann, em sua pesquisa, permitiram que os próprios eleitores decidissem sobre o que eles percebiam como corrupção. Nesse caso, não apenas atitudes ilegais foram consideradas corrupção, e as percepções variaram de acordo com a classe social, o nível de educação e a raça do respondente. Em mais uma oportunidade, os autores reafirmam que não apenas a localidade é significativa na avaliação do que representa corrupção, mas que também a qualidade do indivíduo que a avalia influencia o resultado.

Esse tipo de compartimentalização das definições tem um caráter

didático e é útil para situar o problema e facilitar a aplicação de métodos de mensuração da corrupção, uma vez que neste particular o subjetivismo é frequentemente encontrado. Por outro lado, essa organização tem servido para fomentar as críticas entre os apoiadores de cada grupo de definições. A maioria das críticas resume-se ao modo como cada grupo conceitua seus próprios termos. Por exemplo, os críticos da definição centrada no interesse público argumentam que a carência de especificação do que seja *interesse público* enfraquece a definição; os críticos da definição centrada no ofício público ou legalista consideram-na extremamente restritiva, uma vez que a lei ou norma não consegue abranger todos as possibilidades de ocorrência do problema.

Este autor particularmente discorda de intermináveis estratificações do fenômeno; porém, considerando as definições comentadas acima, argumenta que é possível notar que o tema está razoavelmente coberto pelas definições associadas ao interesse público, ao ofício público e à definição baseada na norma. Dessa maneira, neste artigo, utilizando sugestões de Manion (2004), com adaptações próprias, o termo corrupção será considerado como o abuso da função pública (cargo, mandato, função) em benefício privado (pecuniário ou não) e em desacordo a leis e normas.

De acordo com Dellasoppa (2005), a natureza da corrupção no Brasil pode ser considerada endêmica, estreitamente associada ao sistema político e a relações clientelistas

(política *pork-barrel*), permeia toda a sociedade em diferentes níveis institucionais e é extremamente difícil de ser combatida. Dessa forma, a impunidade é o fim geralmente esperado para a maioria dos casos de corrupção, até mesmo para os mais notáveis. Fleischer (1997), por sua vez, destaca duas dimensões da corrupção política no Brasil, as quais perduram desde os tempos de colônia, quais sejam: a manipulação das decisões políticas em favor de ganhos econômicos privados; e a apropriação ilegal e desvio de recursos públicos por políticos e (ou) seus designados (pessoas ou instituições) para seu próprio uso ou para o financiamento de campanhas. As conclusões de Dellasoppa e Fleischer resumem bem a idéia (interna e externa) que se tem do problema no país, mas podem servir de guia para as diversas estratégias disponíveis para o combate ao fenômeno.

A corrupção à brasileira, em resumo, não possui tanta originalidade quanto se poderia imaginar quando comparada a outros exemplos do fenômeno ao redor do mundo. Isso porque o abuso do público para benefício privado e de encontro à lei não faz distinção de tempo e lugar. O problema aqui talvez fosse melhor identificado, como a própria análise demonstra, a partir não da prática do ato corrupto em si, mas da forma como os diversos governos e a sociedade têm lidado (ou deixado de lidar) com ele ao longo do tempo. O argumento decorrente dessa constatação é de que a análise do problema é mais completa e eficiente quando se associa a sua ocorrência com

os mecanismos existentes para o seu combate. O argumento se sustenta porque a corrupção deixou de ser um problema provinciano, localizado, para tomar contornos complexos de atuação organizada e em rede, de forma a se contrapor ao movimento crescente de experiências anticorrupção. Assim, a corrupção é o que os mecanismos de prevenção e combate permitem que seja.

3. O combate institucionalizado: exemplos mundiais

A forma de tratar o problema diz muito a respeito dos resultados a que um determinado país quer chegar com o combate à corrupção. Para aquelas iniciativas que hoje podem ser consideradas positivas no trato do problema, o arranjo institucional permanente e específico representa um aspecto determinante na obtenção dos resultados. Vale ressaltar que pouco ou de nada adiantará o estabelecimento organizacional se ele não for acompanhado de reformas profundas na legislação, que garantam a sua atuação com independência, confirmem legitimidade aos seus atos e garantam, de forma exemplar, a intolerância e a punição dos atos corruptos.

Por arranjo institucional entenda-se um conjunto de estruturas formais e informais que vão desde a organização ou agência, suas normas, leis, pessoal e códigos, até as relações e interesses dos atores que a compõem ou a influenciam. Esse conceito é derivado do institucionalismo histórico,

que considera as instituições uma variável independente no processo de articulação de interesses individuais e coletivos. Os histórico-institucionalistas vão além ao afirmar que a configuração institucional molda os resultados políticos ao facilitar a organização de certos grupos, ao mesmo tempo em que desarticula outros (SKOCPOL 1992; THELEN 2002).

A permanência institucional, por sua vez, de forma alguma deve ser entendida como estagnação de forma e procedimentos. Antes, representa garantia de evolução na forma de agir e certeza de adaptação aos contextos que se modificam ao longo do tempo. E em se tratando de instituição de combate à corrupção, mais oportuno se torna o fator permanência, uma vez que o problema, tal qual um camaleão, assume diferentes padronagens dependendo do ambiente em que esteja inserido. Advogar a permanência da estrutura institucional anticorrupção é também ir ao encontro dos ensinamentos de Carl Friedrich, para quem corrupção pode ser reduzida, mas nunca eliminada, e querer fazê-la desaparecer com medidas *ad hoc* e autocráticas, além de ser um projeto utópico pode reverter a ordem política e favorecer o fortalecimento da própria corrupção (Friedrich 1972). No tocante à especificidade, o que se traduz é a necessária especialização da instituição anticorrupção, com a profissionalização dos seus agentes e procedimentos, o que revela a virtude do desenvolvimento de uma identidade e independência próprias.

3.1 Instituições e Institucionalização

O arranjo institucional será neste artigo condensado na caracterização de institucionalização.

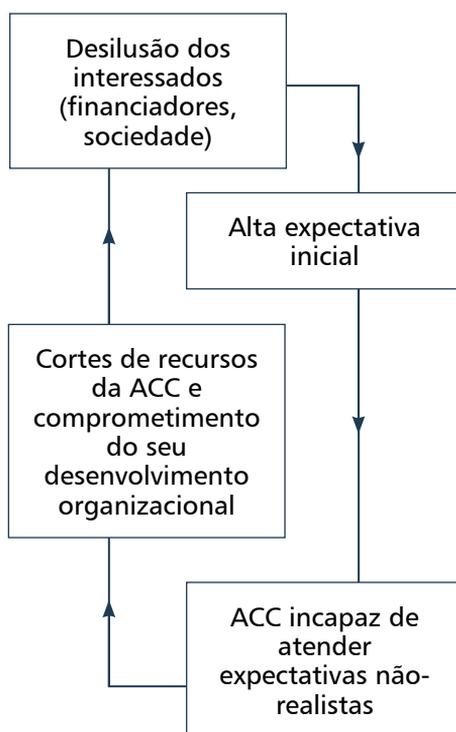
Institucionalização, na observação de McGuire (2004), é o desenvolvimento de um sistema regularizado de elaboração de políticas públicas, é a consolidação de uma parte efetiva de governo por meio de procedimentos e normas que permitem o exercício de poderes com uma identidade ou missão. A oportunidade do argumento de McGuire, ao vincular institucionalização com políticas públicas e associar o processo de exercício de poder com uma identidade e missão, é chave para entender aspectos importantes da abordagem pretendida nesta pesquisa.

A institucionalização dos mecanismos anticorrupção, portanto, antes de ser considerada pretensiosa, deve ser assumida como necessária para sustentar o discurso de combate ao problema. O processo de institucionalização é complexo por natureza e não se pode sugerir-lo apenas na forma de um item de programa de governo. Por envolver política pública, institucionalizar é processo de tomada de decisão, com reconhecimento de um dado problema como tal e a apresentação de soluções. A decisão envolve também a tarefa de identificar qual a melhor maneira de levar as diferentes soluções ao encontro dos problemas; aqui entra a organização formal como facilitadora desse processo. Esse fluxo que associa problema-solução-aplicação produz aquilo que a literatura destaca como

aprendizado no processo de elaboração de políticas públicas (PARSONS, 1995; SABATIER e JENKINS-SMITH, 1993), posto que as soluções apresentadas serão de alguma forma testadas e seus efeitos na condução dos problemas serão verificados, resultando em uma retroalimentação que funcionará como base para a manutenção, modificação, aperfeiçoamento ou descarte daquela solução previamente selecionada.

Situando dessa forma a relevância da institucionalização, cabe estabelecer doravante qual tipo de arcabouço institucional anticorrupção melhor se adapta ao contexto brasileiro. O contexto aqui será considerado em termos de sistema legal, organização da burocracia (Administração Pública) e competências das instituições existentes, que direta ou indiretamente estão encarregadas de prevenir e (ou) combater a corrupção no país. A sugestão a ser apresentada tem por base o estudo comparativo de dois casos distintos de organização institucional anticorrupção, os quais são considerados exemplos positivos nos meios acadêmicos e profissionais que tratam do tema (JOHNSTON, 1999; O'KEEFE, 2002; TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2003; HEILBRUNN, 2004; UNDP, 2005; GBADAMOSI, 2006; OECD, 2007). Os casos em comento são a Comissão Independente Contra a Corrupção de Hong Kong (Hong Kong Independent Commission Against Corruption – ICAC Hong Kong) e a Direção para Crimes Econômicos e de Corrupção de Botsuana (Directorate on Corruption and Economic Crime – DCEC Botsuana).

Advogar a institucionalização dos mecanismos anticorrupção é apoiar o uso racional e concentrado de esforços. A dispersão das atividades de fiscalização, e aplicação coercitiva da lei em entidades distintas, sem uma devida coordenação, abre espaços para que a corrupção concorra em atenção e recursos com outros crimes. Exemplo disso é o observado no Ministério Público Federal - MPF, instituição responsável pela aplicação coercitiva da lei, cujo leque de atribuições é tão variado quanto o é o interesse público.⁵ As experiências da ICAC Hong Kong, da DCEC Botsuana, CPIB Cingapura e da ICAC do Estado australiano de Nova Gales do Sul, têm demonstrado a efetividade de uma instituição única anticorrupção na implementação de políticas e leis anticorrupção e a necessária separação destas instituições da polícia, particularmente quando a polícia é considerada corrupta (UNDP, 2005). Quando a corrupção é endêmica, reformas pontuais se mostram improdutivas; soluções parciais podem ser positivas em países com fortes tradições de governos menos corruptos; porém, nos demais países é necessário implantar reformas fundamentais, uma vez que podem estar presos numa armadilha onde a corrupção se autoalimenta produzindo mais corrupção (UNDP, 1997). Manter a institucionalização no sentido amplo do termo concorre para evitar o fracasso no ciclo de vida da nova agência anticorrupção – ACC, o qual é ilustrado por Doig, Watt e Williams (2005) da seguinte forma, com adaptações:



Ciclo de uma Agência Anticorrupção – Adaptado de Doig, Watt e Williams (2005).

O ciclo ainda demonstra um gradativo deslocamento da anticorrupção, deixando ela de ser alta prioridade; e o comprometimento político fica restrito à exposição de crimes de corrupção praticados por antecessores. Quando um novo governo assume, o ciclo recomeça e com ele novas esperanças, novos financiamentos externos, etc. (DOIG, WATT e WILLIAMS, 2005).

3.2 Formas e tipos de arcabouços anticorrupção

O reconhecimento dos malefícios da corrupção; as recomendações de mandamentos internacionais, tais como as emanadas pela Convenção

5. Com relação às atribuições do Ministério Público, consultar o artigo 129 da Constituição Federal e a Lei Complementar n.º 75/1993.

das Nações Unidas contra a Corrupção; as pré-condições impostas por organismos financiadores multilaterais, a exemplo do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento, para aprovação de projetos e liberação de recursos; e os requisitos para ascensão a membro de Comunidades de Estados, como é o caso da União Européia, são todos fortes motivos para uma onda mundial de criação e desenvolvimento de especializadas instituições anticorrupção, iniciada nos anos 90. Mesmo considerando a grande variação em forma, tamanho e vinculação que essas instituições hoje apresentam, os exemplos existentes são derivados de dois casos emblemáticos de arcabouço institucional anticorrupção: o Bureau de Investigações de Práticas Corruptas (Corrupt Practices Investigation Bureau – CPIB), de Cingapura, criado em 1952; e a Comissão Independente Contra a Corrupção (Independent Commission Against Corruption – ICAC), de Hong Kong, estabelecida em 1974.

Baseada nesses dois *benchmarks* e nas suas derivações, e levando em consideração suas principais funções, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE, em extenso e oportuno relatório, sugere o agrupamento das instituições anticorrupção em três modelos, a saber: agências multipropósitos; instituições de aplicação coercitiva da lei; e instituições de prevenção, coordenação e desenvolvimento de políticas (OECD, 2007). As primeiras baseiam-se nos pilares da repressão e prevenção da

corrupção (monitoramento, investigação); as seguintes na investigação e na linha processual (procuradorias e agências de investigação judiciária); e as últimas na pesquisa, análise e elaboração de políticas, ou seja, de natureza científica e de assessoramento sobre o tema (SOUSA, 2008). Heilbrunn (2004) apresenta outra forma de agrupar as iniciativas anticorrupção, levando em conta além da função da instituição a sua vinculação administrativa. A proposta de Heilbrunn sugere os seguintes modelos: modelo universal; modelo investigativo vinculados ao Executivo; modelo parlamentar vinculado ao Legislativo; e o modelo multiagência sem vinculação específica. O modelo universal possui as funções investigativa, preventiva e comunicativa e é tipificado pela ICAC Hong Kong; o modelo investigativo é caracterizado apenas pela função investigativa desempenhada por uma pequena comissão e tipificado pelo CPIB de Cingapura; o modelo parlamentar possui concentração na função preventiva e é tipificado pela ICAC NSW; e o modelo multiagência possui funções variadas posto que congrega um conjunto de organismos independentes e distintos ente si, mas que atuam mediante uma cooperação, exemplo tipificado pelo Escritório de Ética Governamental dos Estados Unidos (The United States Office of Government Ethics – OGE), cuja ação preventiva complementa as ações de investigação e coerção legal do Ministério da Justiça norte-americano.

O trabalho de Heilbrunn aponta os exemplos acima, notadamente os casos de Hong Kong e Cingapura,

como modelos de sucesso, porém o acadêmico revela que as tentativas de duplicação desses modelos por outros países, em sua maioria, falharam em obter o mesmo desempenho. O argumento de Heilbrunn para o sucesso das iniciativas dos países asiáticos, e daqueles outros poucos entre os tantos que as seguiram, é que as instituições anticorrupção são efetivas quando nascem a partir de um consenso nacional e quando existe uma ampla coalizão doméstica a apoiar as necessárias reformas, tais como nas áreas de compras governamentais, gestão financeira, auditoria interna e externa e conflito de interesses (Heilbrunn, 2004: 2). A grande coalizão nacional sugerida por Heilbrunn pode ser observada mais recentemente na República da Coreia (Coreia do Sul) com o seu K-PACT (Korean Pact on Anti-Corruption and Transparency – 2005), sistema anticorrupção por meio de uma ampla aliança de esforços que envolve todos os setores da sociedade (governo, partidos políticos, ONGs, grandes empresas) para o reconhecimento dos valores éticos, dos malefícios da corrupção e para o comprometimento de todos em não tolerar ou fomentar a corrupção.

Outras instituições são mencionadas por ambos os trabalhos, porém, para efeitos deste artigo, serão analisados apenas os dois casos anteriormente destacados, quais sejam: ICAC Hong Kong e DCEC Botsuana. A escolha dos dois casos leva em consideração a forma de atuação e as vinculações administrativas que se assemelham com a iniciativa brasileira (CGU); ou seja, são organismos

que optaram pelo tripé investigação-prevenção-educação e estão vinculados ao Poder Executivo. Seguindo as classificações comentadas, são instituições multipropósitos ou do modelo universal. São organismos com histórico anterior ao congêneres brasileiro (ICAC criado em 1974, e o DCEC em 1994) e já foram objeto de análises acadêmicas as quais fornecem elementos importantes para subsidiar o presente artigo. O caso ICAC Hong Kong é considerado pela importância da iniciativa, uma vez que representa um exemplo emblemático de instituição anticorrupção. Vale a pena lembrar que tanto Hong Kong quanto Botsuana são classificados no Índice de Percepção da Corrupção – CPI 2008,⁶ da Transparência Internacional, em posições mais vantajosas que a brasileira – Hong Kong na 12a (escore 8.1) e Botsuana na 36a (escore 5.8) posição. O Brasil está na 80a posição, com escore de 3.5. É importante destacar desde já o reconhecimento das diferenças existentes entre os países em análise, seus contextos e particularidades políticas e sociais.

Portanto, ressalvada a limitação, não se pretende aqui examinar a estrutura das instituições em profundidade, iniciativa que já foi muito bem executada pelas referências que se seguem, e sim identificar elementos

6. O CPI da Transparência Internacional é motivo de críticas por conta da metodologia utilizada pela organização, baseada na percepção subjetiva do problema. Nesse sentido, o índice tanto pode revelar maior publicidade de casos de corrupção quanto a falta deles. Em todo o caso, deve ser considerado como uma referência para que os países individualmente o confirmem ou o contestem com suas próprias avaliações.

ilustrativos e essenciais para a comparação. Da mesma maneira, não se quer aqui buscar uma receita de bolo a ser aplicada automaticamente em solo brasileiro, mesmo porque, como bem observam Klitgaard (1987) e Heilbrunn (2004), essa transmissão automática serve mais para a retórica que para resultados efetivos.

3.3 Caso 1 – ICAC Hong Kong

A Comissão Independente Contra a Corrupção⁷ de Hong Kong foi estabelecida em fevereiro de 1974, em resposta a uma verdadeira comoção nacional por conta de um escândalo de corrupção envolvendo importante autoridade policial, episódio que ficou conhecido como o Caso Godber.⁸ O caso Godber não foi o único evento de ato corrupto que a ex-colônia britânica encarou, pelo contrário, a experiência anterior era de corrupção generalizada, sobretudo na polícia (ICAC 2004). A organização da corrupção em Hong Kong estava sindicalizada, ou seja, estruturada na forma de grupos de agentes públicos (ou seus indicados) envolvidos na co-

7. Para um detalhamento da estrutura da ICAC ver <http://www.icac.org.hk/en/home/index.html> e OECD (2007).

8. Peter Godber era o superintendente-chefe da polícia de Hong Kong e se tornou foco de uma investigação de suborno, em 1973, pelo então Escritório Contra a Corrupção. Godber, utilizando seus conhecimentos policiais, fugiu de Hong Kong para a Inglaterra sem nenhuma sanção, fato que resultou em um grande desapontamento e clamor nacionais, inclusive com manifestações estudantis e passeatas. Em decorrência, o governador de Hong Kong estabeleceu a ICAC, em 1974, para investigar o caso e rever a política anticorrupção da colônia. O organismo obteve êxito ao conseguir a extradição de Godber, julgá-lo, condená-lo e prendê-lo por prática de corrupção (JOHNSTON, 1999: 221).

leta (extorsão) e distribuição de dinheiro (KLITGAARD, 1987). A situação era de tamanha magnitude na polícia que o responsável pela elaboração de relatório para subsidiar as ações no caso Godber assim registrou as opções (jargão) dentro da corporação policial: (i) Pegue o ônibus (Get on the bus) se você está disposto a aceitar a corrupção; (ii) Corra ao lado do ônibus (Run alongside the bus) se você não está disposto a aceitar corrupção, mas não vai interferir; (iii) Nunca fique na frente do ônibus (Never stand in front of the bus) – se você tentar denunciar atos de corrupção o “ônibus” poderá derrubar você, machucando-o, matando-o ou arruinando o seu negócio. De alguma maneira nós o pegaremos (KLITGAARD, 1987: 106-107).

Em decorrência do impacto do Relatório, o governador apresentou ao Conselho Legislativo da colônia a proposta para criação da ICAC, com o forte argumento de que a sociedade teria maior confiança em uma instituição totalmente independente e separada de qualquer departamento, inclusive e, principalmente, da polícia. Outra característica desde o início ressaltada era a de que a ICAC deveria ter fortes poderes investigativos e trabalhar também com a prevenção. A nova agência não poderia ficar confinada a identificar e punir os atos de corrupção, ação bastante inovadora para a época, considerando a característica de uma instituição anticorrupção. A dificuldade inicial ao estabelecer uma instituição como a ICAC foi a de recursos humanos, uma vez que poucos se voluntariaram a trabalhar num organismo cuja

ação fatalmente comprometeria a reputação dos investigados. Dessa maneira, os primeiros servidores da ICAC foram recrutados da polícia britânica; completavam o quadro jovens recém-formados das universidades de Hong Kong e outros servidores públicos locais atraídos pela remuneração acima da média. Entretanto, a seleção e avaliação dos servidores eram bastante rigorosas, também o eram as recompensas e as punições. O funcionamento da ICAC era completamente diferenciado dos demais organismos públicos e seus amplos poderes legais permitiam à instituição deter suspeitos de corrupção (nos setores público e privado), realizar buscas e apreensões sem mandados (em casos excepcionais), requerer informações de qualquer pessoa, emitir determinações para bloquear bens e propriedades, e confiscar documentos de viagem (passaporte) para evitar a fuga de Hong Kong. Ressalte-se que caberia ao Procurador-Geral e não à ICAC a decisão sobre que casos deveriam sofrer processos judiciais.

Para evitar que os superpoderes fossem mal entendidos pela população e garantir o *check-and-balance*, a ICAC estabeleceu desde o início comitês consultivos de cidadãos, com a presença inclusive de críticos da iniciativa. Entre as funções dos comitês estavam o assessoramento à política geral anticorrupção; a análise das práticas, procedimentos e operações da ICAC; a supervisão dos relatórios e ações de prevenção da corrupção; o assessoramento em campanhas publicitárias de cunho moral e educacional; e o recebimen-

to de queixas e denúncias contra as ações, práticas e procedimentos da ICAC e dos seus servidores, com a recomendação de punições adequadas, mudanças de procedimentos, etc.

A concepção inicial para a consecução de sua missão institucional levou a ICAC a ser organizada em três departamentos: operações - para a investigação, detenção e suporte para processar indivíduos envolvidos em corrupção; prevenção da corrupção - com a finalidade de avaliar os riscos de corrupção das organizações públicas; e relações com a comunidade - para angariar apoio, obter informações e mudar a atitude da sociedade diante da corrupção. Nas palavras de Klitgaard (1987), essa configuração serviria aos propósitos de aumentar os riscos de o corrupto ser punido, reestruturar a administração pública para reduzir as oportunidades de corrupção e mudar o modo como a população encarava a corrupção.

Após um ano de funcionamento a ICAC havia recebido 6.368 denúncias de corrupção e investigado 2.466. O número de casos trazidos para julgamento cresceu de 108 em 1974 para 218 em 1975. Em três anos de operações, vários agentes públicos, entre eles 260 policiais, foram processados e presos por corrupção e o esquema sindicalizado havia acabado (UNDP, 2005). As investigações da ICAC também envolviam o setor privado e, por conta disso, em 1982, mais de um terço dos relatórios do órgão se referiam a atos de corrupção naquele setor. Em 1981, cerca de 500 estudos sobre

políticas públicas e práticas governamentais haviam sido elaborados, com um importante ingrediente de *follow-up* das recomendações propostas. Seminários sobre prevenção da corrupção haviam sido atendidos por mais de 10 mil servidores, o mesmo número de denúncias foram recebidas e mais de 19 mil eventos especiais haviam sido realizados, tais como seminários, exposições, concursos e programas de televisão. O sucesso da ICAC se refletiu no seu orçamento, o qual em oito anos de operações foi elevado em 700% (de US\$2 milhões em 1974 para US\$14 milhões em 1982). Hoje esses valores são ainda maiores, atingindo a invejável soma de US\$85 milhões por ano (OECD, 2007).

A estrutura atual da ICAC não sofreu alterações significativas com relação à forma de atuação, portanto o tripé estratégico de aplicação coercitiva da lei, prevenção e educação se mantém. Cerca de 1.200 profissionais atuam no órgão e recebem permanente e sofisticado treinamento (OECD, 2007). Nas comemorações dos seus trinta anos de operações, cujo *slogan* foi Combatendo a Corrupção sem Medo ou Favor (Fighting Corruption without Fear or Favour), a instituição lembrou a dificuldade em se combater a corrupção e ressaltou a abordagem de suas ações baseada na comunidade para propagar a causa anticorrupção e embutir na sociedade a cultura da probidade (ICAC, 2004). Em decorrência dessa "filosofia", o nível de confiança na instituição é alto (98% dos respondentes em uma pesquisa realizada pela Transparência

Internacional, em 2005) entre a população (UNDP, 2005), e em 73% das denúncias o denunciante se identifica⁹ (ICAC, 2008b).

Segundo o Relatório Anual de 2007 do Departamento de Operações, 66% das denúncias de corrupção recebidas se referiam ao setor privado, número que representava um incremento de 17% em comparação com o ano anterior, indicando o aumento da intolerância à corrupção e incremento da confiança do público na ICAC (OECD, 2007 e ICAC, 2008). Essa última figura mostra uma redução das denúncias/casos de corrupção no setor público em comparação com o ano anterior da ordem de 5% (de 39% em 2006 para 34% dos casos em 2007), revelando a mudança da característica do problema, uma vez que, em 1974, 80% das denúncias se referiam ao setor público (UNDP, 2005). A promessa da ICAC é garantir que a corrupção não compense, dessa forma 85% dos casos tratados pela instituição em 2007 culminaram em condenação (ICAC, 2008).

Consoante o documento do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, as principais razões para o sucesso da ICAC são sua independência; a autoridade conferida ao comissário da instituição para gerir o *staff* de forma diferenciada; a existência de uma apropriada legislação contra a corrupção; a publicidade nos processos envolvendo cor-

9. Em Hong Kong a ICAC investiga todas as denúncias recebidas, independentemente de serem elas anônimas ou não.

rupção; a abordagem holística do problema por meio do tripé investigação, prevenção e educação; e o apoio popular (UNDP, 2005). Em suma, ganhar a confiança e a cooperação do público na luta contra a corrupção tem sido de fundamental importância para transformar, mesmo que lenta e dolorosamente, a atitude da sociedade de uma tolerância resignada para uma extrema intolerância com relação à corrupção.

3.4 Caso 2 – DCEC Botsuana

O mérito de ser Botsuana o país menos corrupto da África e melhor posicionado que muitos outros ao redor do mundo – levando em consideração os índices de percepção da corrupção da Transparência Internacional – pode ser concedido em parte aos esforços da Direção para Crimes Econômicos e de Corrupção – DCEC. A instituição foi estabelecida em 1994 nos mesmos moldes da ICAC Hong Kong e com o mesmo tripé de atuação: investigação, educação e prevenção (GBADAMOSI, 2006). Não obstante o reconhecimento de hoje em dia, nos seus primeiros anos a DCEC era vista como um *cachorro sem dentes* pela sociedade de Botsuana, uma vez que se mostrava incapaz de alcançar e investigar os grandes criminosos corruptos, outras vezes era tida como uma cortina de fumaça para manter a sociedade feliz enquanto os corruptos fugiam (MMEGI/ THE REPORTER, 2008).

De acordo com Frimpong (2001), a criação da DCEC foi motivada por escândalos envolvendo ministros e

altos funcionários do governo, revelados por Comissões Presidenciais de Investigação no início da década de 1990. Os casos eram referentes à distribuição de terras, construção de moradias e fornecimento de livros e material didático para escolas públicas. A exemplo de muitas de suas congêneres, a comoção nacional e a percepção de uma falsa idéia de que a corrupção era um problema dos outros, desencadearam a DCEC que foi estabelecida por lei específica de combate à corrupção e localizada na estrutura da Presidência, com atribuições de relativa autonomia e reportando-se diretamente ao Presidente. Tal qual a co-irmã brasileira, os servidores da DCEC são funcionários públicos regulares e sem poderes especiais, seu diretor reporta-se e é nomeado diretamente pelo Presidente da República e não possui mandato ou garantias de permanência na função, porém não há até o momento alegações de abusos ou interferências no trabalho da instituição (UNDP, 2005; FRIMPONG, 2001). Organizadas em sete subunidades (processual, investigação, inteligência, prevenção da corrupção, educação pública, recursos humanos e treinamento e gestão de sistemas), as funções da DCEC são marcadamente investigativas, com destaque para crimes de lavagem de dinheiro e acesso a informações de inteligência financeira; acrescenta-se também a atuação no exame de práticas e procedimentos dos organismos públicos para subsidiar a avaliação e assessoramento na área de riscos de corrupção. É importante notar que por atribuição legal, a DCEC pode investigar qualquer pessoa que man-

tenha um padrão de vida não correspondente aos seus ganhos ou que possua bens e propriedades incompatíveis com os rendimentos. Um indivíduo pode ser considerado culpado por crime de corrupção caso não comprove a origem do patrimônio (UNDP, 2005).

Em termos de prevenção e educação, a DCEC orgulha-se de constantemente manter a sociedade e visitantes alertas de que a corrupção no país não é tolerada e é um mal a ser evitado. Exemplos disso são as campanhas publicitárias dando conta de que Botsuana tem tolerância zero contra a corrupção ("*Botswana has ZERO tolerance for corruption*") e que ser HIV positivo não é uma vergonha, vergonhoso é ser corrupto ("*Being HIV Positive is not a Shame being Corrupt is*") (GBADAMOSI, 2006).

Em Botsuana, o Procurador-Geral detém a competência para decidir sobre a condução de processos criminais relacionados à corrupção, porém o próprio Procurador-Geral pode delegar à DCEC essa competência e isso tem ocorrido com frequência, tendo em vista o grande número de casos, a estreita relação entre as instituições e a capacidade de a DCEC realizar com efetividade a tarefa (UNDP, 2005; GBADAMOSI, 2006). Na realidade, Relatório Anual da instituição informa que o percentual de condenação nos casos processados pela DCEC era de 82% no ano de 2003 (GBADAMOSI, 2006). O sistema de integridade de Botsuana ainda é composto pelo Auditor-Geral e pelo Ouvidor-Geral (Umbudsman), os quais trabalham em harmonia

com a DCEC. A principal diferença entre as instituições é pontuada na pessoa do Auditor-Geral que, apesar de ser indicado pelo Presidente, não pode ser por ele destituído da função, fato que somente ocorre quando o Auditor-Geral atinge a idade de 60 anos. Essa garantia e essa independência têm se mostrado positiva em Botsuana, uma vez que o Auditor-Geral tem sido bastante efetivo na exposição de casos de corrupção e de mal uso dos recursos públicos (FRIMPONG, 2001; UNDP, 2005).

Consoante os estudos realizados por Frimpong (2001) e Gbadamosi (2006), os casos de grande corrupção que eram verificados no início dos anos 90 têm desaparecido ou diminuído significativamente em Botsuana. A sistematização comum desses casos, com o advento da DCEC, deixou de existir, porém ainda são frequentes casos menores, envolvendo servidores de nível júnior. Outro resultado positivo da ação da DCEC provém de sua campanha de educação sobre o problema, com reflexos inclusive em ocupantes de cargos e funções relevantes na sociedade ao se referirem com maior cautela a supostos casos de corrupção onde poucas ou nenhuma prova é fornecida (FRIMPONG, 2001). Desde a sua criação, o número de denúncias de casos de corrupção cresceram de 254 em 1994 para 1.775 casos em 2003, com expressiva redução das denúncias anônimas. Em 2003, 28% das denúncias recebidas foram investigadas internamente pelo órgão e as demais encaminhadas a outros órgãos da rede de integridade (GBADAMOSI, 2006).

A DCEC distingue-se de outras instituições similares, sobretudo daquelas congêneres africanas, não apenas pelo seu orçamento de US\$2.4 milhões (UNDP, 2005), mas porque não se limitou a replicar o modelo da ICAC Hong Kong, e sim construir também uma interação com as demais instituições de integridade do país. Além disso, sua independência legalmente estatuída e os programas sobre os custos da corrupção que envolvem os setores públicos e privados têm contribuído para esse feito.

4. Institucionalizar os mecanismos anticorrupção no Brasil

Em linha com o desenvolvimento deste artigo, institucionalizar as ações anticorrupção é reconhecer a gravidade do problema e torná-lo um elemento constante na agenda governamental. É estabelecer formas permanentes, porém aperfeiçoáveis, de ação que visem ao seu tratamento. Mais ainda, vincular a anticorrupção como elemento de política pública ou, melhor, considerá-la uma própria política pública. Esse caminho conduz à consolidação de uma parte concreta da estrutura governamental: a agência anticorrupção. Os exemplos de Hong Kong e da surpresa Botsuana, guardadas as suas particularidades, provam que a consolidação institucional e a consertação nacional diante de um problema histórico, com raízes profundas, não é processo simples, antes é custoso e lento. Os exemplos mostram, por outro lado, que o sucesso relativo

das iniciativas está fortemente vinculado à institucionalização das ações anticorrupção.

No Brasil, esse objetivo ainda não foi alcançado. Considerando os conceitos de processos organizacionais sugeridos por Cruz (2002), os quais conduzem a análise de processo para um conjunto de atividades que trabalham, criam e transformam *inputs*, produzindo resultados *com qualidade* a ser entregues a clientes internos e externos, ainda há atividades que precisam ser trabalhadas para que o resultado com qualidade seja apresentado na área de combate à corrupção, principalmente considerando o cliente interno, ou seja, a sociedade. A institucionalização é o caminho e isso é o que se verá a seguir.

4.1 Lições mundiais: aprendizado pelos exemplos

O estabelecimento das instituições anticorrupção de Hong Kong e de Botsuana possui a mesma referência, ou seja, a pressão da sociedade motivada por eventos particulares, que por conta da proporcionalidade do momento histórico desencadeia no governo a necessidade de apresentar uma resposta. Isso fica evidente porque a corrupção sempre esteve presente em ambos os locais (explícita ou implicitamente), tolerada ou não. A institucionalização, portanto, se deu por motivação externa e não exclusivamente por decisão pessoal intragoverno. Foi, em ambos os casos, também uma decisão política, posto que envolveu demanda social, estrutura de governo e negociação legislativa. O aspecto

legal foi determinante para a efetividade dos exemplos – nesse particular o suporte legal, do Estado de Direito, culminou na elaboração de lei específica anticorrupção. Ao lado do estabelecimento das organizações, foram desenvolvidos arcabouços legais que permitiram tanto a consolidação das agências, quanto a legitimação das suas ações, com tradução direta para o significado de institucionalização.

Os exemplos mostram que os governos não se limitaram a adaptar as instituições ao sistema legal vigente, mas foram além, ao movimentar também o sistema legal para que este, por sua vez, se adequasse, mesmo que parcialmente, às necessidades da nova estrutura. Esse movimento foi feito, ao que tudo indica, sem que fossem alteradas e comprometidas as garantias fundamentais do cidadão daqueles países. O fato é evidência de que houve um mínimo de integração e entendimento entre as diferentes correntes políticas locais. No final das contas, contrários aos movimentos ficaram apenas aqueles que tinham tudo a perder com as novas estruturas: os corruptos.

A exclusividade das ações das agências estudadas, e o funcionamento a partir do famoso tripé investigação-prevenção-educação, demonstram a necessidade de se tratar a corrupção de forma especializada e abrangente. O fenômeno, como bem lembrado na primeira parte deste artigo, vai se adaptando ao longo do tempo e do lugar, e caso não haja especialização para acompanhar essa mutação a contamina-

ção do paciente torna-se generalizada. Pensar na atuação abrangente da ação anticorrupção é integrar a ação sistêmica do combate com a forma sistêmica que a corrupção se apresenta hoje. Se há um reforço apenas na investigação, resolve-se o problema de ontem; se há um reforço apenas na prevenção, resolve-se o problema de amanhã; se há um reforço apenas na educação resolve-se o problema de hoje. Por outro lado, se há uma conjugação de esforços no tripé, se a corrupção é tratada de forma abrangente, resolve-se o problema não apenas de ontem, hoje e amanhã, mas também o problema de sempre.

A consolidação da instituição asiática e da congênere africana, traduzida no apoio que recebem da sociedade na forma da confiança nelas depositada, serve para evidenciar a relevância de se contar com a população. E isso não se consegue apenas com boa estrutura e publicidade das ações, antes se conquista por meio de interação e envolvimento órgão-cidadão. É o nível desse envolvimento que vai demonstrar para ambos os lados que o problema da corrupção é de todos. A contaminação aqui é positiva. Quem vive em uma democracia sabe o quanto o apoio popular é disputado. Uma vez conquistado, todos vão querer estar do mesmo lado, considerando sempre a questão positiva desse movimento. A confiança popular rende dividendos institucionais. Em Botsuana a reputação da DCEC tem contribuído para a ampliação de suas atribuições para a investigação de crimes de lavagem de dinheiro e cada vez mais é requi-

sitada pela Procuradoria-Geral a atuar na área processual. A pioneira ICAC Hong Kong, por sua vez, é parte integrante do cotidiano local, situação que nem mesmo o retorno da ex-colônia britânica ao domínio chinês conseguiu abalar. Com um leque de atuação bastante abrangente e uma reputação nacional e internacional, a ICAC faz por merecer o seu contingente de mais de 1.200 servidores e o seu invejável orçamento de US\$85 milhões.

Autonomia para agir é característica dos exemplos sob exame, estranho seria se não o fosse, uma vez que a condição é essencial para o desenvolvimento institucional ao manter a unidade estável quando das turbulências eventuais a que qualquer Estado está sujeito. Autonomia para aperfeiçoar seu próprio projeto anticorrupção, autonomia para investigar, reportar e divulgar sem restrições (ressalvadas as de segurança e de garantias individuais), autonomia para agir com autoridade em matéria de sua competência. Tudo isso se resume na autonomia de ser condutor e responsável pela própria política pública anticorrupção. Autonomia em matéria de organização governamental é sempre relativa, muitos diriam, uma vez que o indivíduo, que é quem na essência executa as ações institucionais, tem seus próprios interesses.

Os exemplos acabam por contribuir também nesse particular, com a ausência de interferências nas atuações dos dois organismos e a presença de mecanismos de garantias, ou *check and balances*, os quais são

bem salientes no caso da ICAC e os seus comitês de cidadãos que acompanham as ações e as decisões da instituição em todas as áreas de atuação. Em decorrência, maior interação sociedade-instituição, ampliação do comprometimento dos indivíduos da instituição com os valores do órgão, colocando-os acima dos seus próprios, resultando em um órgão com os dois pés no chão. Em resumo, o estabelecimento da autonomia com a liderança no desenvolvimento da própria política pública, a garantia da participação da sociedade como ator proativo e a internalização dos valores institucionais acima dos individuais são características atribuídas a, e conquistadas com maior solidez por instituições de Estado e não de Governo. E instituições de Estado provaram ser a ICAC e a DCEC.

4.2 Modelo de Arranjo Institucional Anticorrupção para o Brasil

O arranjo institucional anticorrupção no Brasil, da forma como é observado hoje, apresenta uma condição particular quando comparado com os exemplos discutidos anteriormente. As funções do tripé estão distribuídas entre três instituições distintas: Polícia Federal – PF, Procuradoria-Geral da República – PGR e Controladoria-Geral da União – CGU. O quadro 1 detalha essa distribuição por instituição e por prioridade.

À primeira vista, a análise que se faz do quadro é que as instituições componentes da rede de integridade

Quadro 1: Ordem de prioridade das ações

Função	Ordem de prioridade conforme atribuição legal		
Investigação	PF	CGU / PGR	
Prevenção	CGU	PGR	PF
Educação	CGU	PGR	PF
(Processual) Aplicação coercitiva da lei	PGR PF		

brasileira atuam de forma conjunta, tendo em vista os conceitos de amplitude e tratamento holístico do problema corrupção. Entretanto, a realidade é que cada instituição é regida por um ordenamento próprio, mesmo considerando a atuação anticorrupção, e apesar de haver cooperação entre elas, que resulta em muitas ações conjuntas e troca de informações e inteligência, o peso que o problema tem em cada instituição é diferenciado. Nenhuma das instituições vive exclusivamente do combate à corrupção de forma ampla. A Polícia Federal encara outros tipos de crimes, controla as fronteiras, etc.; a Procuradoria-Geral da República, como observado em passagem anterior, defende a vastidão que é o bem comum; e a Controladoria-Geral da União além da ação anticorrupção tem as obrigações constitucionais de órgão do Controle Interno Federal e apreciador das contas e da gestão das unidades governamentais federais.

O surgimento dos órgãos, em princípio, não teve motivação no clamor público ou no consenso nacional. Ressalva se faça à CGU, que surgiu, ao que tudo indica, por pressões

apenas políticas no Congresso Nacional por conta de denúncias de irregularidades na suposta compra de votos durante o processo de aprovação da Emenda da Reeleição, no primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso. O contexto da época e a quase tímida reação da sociedade não ajudam a concluir sobre isso, mas não se pode descartar a sugestão. Mesmo assim, não há comparações com os exemplos analisados. A CGU foi estabelecida com a competência específica de agência anticorrupção, mas a salutar incorporação da Secretaria Federal de Controle Interno levou para a nova instituição as tarefas de controle interno, as quais concorrem com a sua missão originária. O típico caso aqui é a adaptação da instituição ao arcabouço legal existente. Alguns arranjos organizacionais, como a criação da Secretaria de Prevenção e Combate à Corrupção, e a ampliação de funções (ouvidoria) levaram a CGU a assumir cada vez mais as funções de agência anticorrupção. Na realidade, o combate à corrupção passou a ser a identidade do órgão e como ele é reconhecido no meio da sociedade. Isso por dois motivos principais, pela identificação

de uma lacuna nessa área na administração pública brasileira e por movimentos globais anticorrupção, tais como a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

Os mandamentos dos órgãos do sistema de integridade são importantes, mas a dispersão das ações impede aquilo que ficou patente no sucesso dos exemplos estudados, ou seja, a especialização. Não se pretende extinguir órgãos, pelo contrário, a ideia é especializá-los, ou criar neles (entre eles) a ideia de atuação coordenada. Uma intervenção institucional anticorrupção concentraria definitivamente em um único órgão as funções do tripé, deixando para a PGR a tarefa processual, mas com um departamento exclusivo para os casos de corrupção. A prioridade na investigação de casos de corrupção não mais ficaria com a PF, no caso a nova agência assumiria esse papel. O arranjo aqui seria legal e organizacional. Isso é uma parte do processo, tendo em vista que o suporte político e popular para isso terá que ser discutido amplamente. A ideia do pacto entre os setores da sociedade para o fortalecimento de uma instituição é um caminho nesse sentido. Ainda

considerando as instituições do sistema de integridade brasileiro, com a revisão dos papéis de cada uma, o quadro anterior ficaria assim organizado (quadro 2).

A institucionalização proposta na forma de especialização dos órgãos traria benefícios para as instituições e para o próprio combate à corrupção. A CGU passaria a ser de fato e de direito o principal organismo anticorrupção, uma vez que são essas as suas funções principais, englobando na plenitude as funções do tripé. A PGR manteria sua função processual, com o fortalecimento da área contra a corrupção, sugere-se até a criação de uma subunidade especializada em lugar dos procuradores da área de improbidade. A PF manteria suas competências policiais, com os poderes de prisão, e trabalharia também em unidades especializadas anticorrupção.

4.3 Expectativas a partir da Institucionalização

O que se propõe aqui é a interação entre instituições já existentes e devidamente estabelecidas que possuem a anticorrupção como missão

Quadro 2 - Ordem de prioridade das ações revisada

Função	Ordem de prioridade conforme atribuição legal	
Investigação	CGU	PF
Prevenção	CGU	
Educação	CGU	
(Processual) Aplicação coercitiva da lei	PGR PF	

principal ou acessória. Essa distinção de principal e acessória é válida apenas para caracterizar o que a própria instituição definiu como missão, muito embora nesse campo o que prevalecerá em verdade será o tipo de atividade realizada. O rearranjo institucional é o primeiro passo para mudanças mais profundas e necessárias com vistas a combater o problema de forma efetiva e com o objetivo de atender, doravante, as lições observadas nos exemplos estudados.

A propositura também está em linha com os pressupostos da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, em cujo preâmbulo estatui o convencimento dos Estados Partes signatários, em especial: (i) de que a corrupção deixou de ser um problema local e seu combate requer cooperação; (ii) de que a eficácia na prevenção e o combate à corrupção requer enfoque amplo e multidisciplinar; (iii) de que o fortalecimento institucional é fundamental nessa tarefa; e (iv) de que a prevenção e o combate à corrupção são responsabilidades de todos, incluindo pessoas e grupos que não pertencem ao setor público, como a sociedade civil, as organizações não-governamentais e as organizações comunitárias. Aguiar (2005) corrobora esse entendimento da necessidade de funcionamento em rede dos órgãos de prevenção e combate à corrupção, para quem “somente a existência de um sistema orgânico, no modelo de rede, possibilitará a maximização das potencialidades dos órgãos envolvidos” (AGUIAR, 2005: 23).

5. Conclusão

A corrupção é fenômeno mundial, de múltiplas facetas e variados conceitos que se moldam ao tempo e ao lugar. No Brasil, a corrupção encontrou ambiente propício para se desenvolver, e suas características atuais e aquelas observadas ao longo da história são reflexos da própria forma como os vários governos e a sociedade têm encarado o problema. De uma apatia histórica para o início de ações proativas, motivadas por fatores internos e externos, o Estado brasileiro nos últimos anos passou a dedicar maior atenção ao problema. A mudança de visão do Estado brasileiro vai ao encontro de outras iniciativas mundiais que identificaram na organização de uma instituição específica uma alternativa para o combate da corrupção.

A partir dos exemplos emblemáticos da Comissão Independente Anticorrupção de Hong Kong – ICAC e do Bureau de Investigações de Práticas Corruptas de Cingapura - CPIB, muitos países desenvolveram suas próprias agências as quais são hoje classificadas de acordo com as funções e as vinculações administrativas. O exemplo do ICAC é mundialmente reconhecido e a partir dele foi também desenvolvida a Direção para Crimes Econômicos e de Corrupção – DCEC, de Botsuana, outro exemplo considerado *benchmark* no desenvolvimento de instituições anticorrupção.

O ICAC e o DCEC foram analisados neste artigo e suas características de independência, especialização, assim como a confiança que pos-

suem entre a sociedade são fatores primordiais para o seu sucesso. Com base nesses exemplos, verificou-se a situação brasileira com a presença de três instituições distintas e que possuem ações anticorrupção. São elas a Controladoria-Geral da União, a Polícia Federal e a Procuradoria-Geral da União. A sugestão é de que se faz necessária uma revisão das ações desses órgãos de modo a institucionalizar o combate à corrupção no país.

Considerando institucionalização como a ação de governo, organizada, com vistas a identificar um problema como tal e apresentar soluções especializadas para ele, característica que se confunde com a própria ideia de política pública, ela, a institucionalização dos mecanismos anticorrupção no Brasil, não é tarefa fácil e está compatível com a dificuldade que é tratar e combater o fenômeno.

Referências Bibliográficas

AGUIAR, Ubiratan (2005). Tribunais de Contas e as Estratégias para Reduzir o Risco de Corrupção. *Revista do Tribunal de Contas da União*. Brasília. Ano 35, N. 105, Jul/Set 2005. P. 17 - 28

BOURDIEU, Pierre (1986), The forms of capital, in: Richardson, John G. (ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, New York: Greenwood Press: 241-258.

BRASIL Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Presidência da República (1995). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Câmara da Reforma do Estado. Brasília, Novembro, 1995.

BRACKING, Sarah (2007). Political Development and Corruption: Why 'Right Here, Right Now!?' In BRACKING, Sarah (2007) ed. *Corruption and Development. The Anti-Corruption Campaigns*. Basingstoke: Palgrave. 3 – 27.

BRESSER-PEREIRA, L. C. (2003). The 1995 Public Management Reform in Brazil: Reflections of a Reformer. In Schneider B. R. and Heredia B. *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*. Coral Gables, North-South Center Press/University of Miami: 89-107.

COLEMAN, James S. (1990), *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press.

CRUZ, Tadeu. (2002) *Sistemas, organização & métodos: estudo integrado das novas tecnologias da informação*. 3. ed. São Paulo: Atlas.

DELLA PORTA, Donatella. (2000). Social Capital, Beliefs in Government, and Political Corruption. In PHARR, Susan J., and PUTNAM, Robert D. eds. *Disaffected Democracies. What's troubling the trilateral countries?* Princeton: Princeton University Press. 202-228.

DELLASOPPA, Emilio E. (2005). Corruption in Brazilian Society: An Overview. In. SARRE, Rick; DAS. Dilip K.; and ALBRECHT, H. J eds. *Policing Corruption: International Perspectives*. Lexington Books. P. 37 – 50.

DOIG, Alan, and THEOBALD, Robin. eds (2000). *Corruption and Democratisation*. London: Frank Cass.

DOIG, Alan; WATT, David e WILLIAMS, Robert. (2005). *Measuring 'success' in five African Anti-Corruption Commissions - the cases of Ghana, Malawi, Tanzania, Uganda & Zambia*. U4 Anti-Corruption Research Centre. Disponível em: <http://www.u4.no/themes/aacc/finalreport.pdf> Acesso em: 12/09/2008.

FAORO, Raymundo (1979). *Os donos do poder; Formação do patronato político brasileiro*. 7. ed. Porto Alegre: Globo.

FLEISCHER, David. (1997). Political Corruption in Brazil. *Crime, Law and Social Change*. 25: 297-321.

FRIEDRICH, Carl J. (1972). *The Pathology of Politics: violence, betrayal, corruption, secrecy, and propaganda*. New York: Harper and Row Publishers.

FRIMPONG, Kwame (2001). *National Integrity Systems Country Study Report*, Botswana 2001, Disponível em: http://www.transparency.org/activities/nat_integ_systems/dnld/botswana.pdf Acesso em 12/09/2008

GARDNER, John. (2002). Defining Corruption. In Heidenheimer, Arnold J.; Johnston, Michael, (eds.). (2002). *Political Corruption: Concepts & Contexts*. 3 ed. New Brunswick: Transaction Publishers. 25-40.

GBADAMOSI, Gbolahan. (2006). Corruption Perception and Sustainable Development: Sharing Botswana's Anti-Graft Agency Experiences. *South Africa Journal of Economics and Management Studies*. (SAJEMS), 9 (2): 262-276.

HEILBRUNN, John R. (2004). *Anti-Corruption Commissions Panacea or Real Medicine to Fight Corruption?* Washington: World Bank Institute.

ICAC (2004). *Partnering for Probity*. Disponível em: http://www.icac.org.hk/filemanager/en/Content_1020/ann.pdf Acesso em: 2/10/2008

ICAC (2008). *Operations Department Review 2007*. Disponível em: http://www.icac.org.hk/filemanager/en/Content_1020/ops2007.pdf Acesso em 2/10/2008.

ICAC (2008b). Annual Report. Disponível em: http://www.icac.org.hk/filemanager/en/Content_1020/2007.pdf Acesso em: 2/10/2008.

JOHNSTON, Michael. (1986). Right and Wrong in American Politics: Popular Conceptions of Corruption. *Polity*. 18 (3):367-391.

_____ (1999), "A Brief History of Anticorruption Agencies," in *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, eds. Andreas Schedler, Larry Diamond, and Marc Plattner. Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc.

_____. (2005). *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

KLITGAARD, Robert. (1987). *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press.

KOREAN PACT ON ANTI-CORRUPTION AND TRANSPARENCY (2005). Seoul, Korea, March 9, 2005. Disponível em: <http://www.pact.or.kr/english/images/kpact.pdf> Acesso em: 01/10/2008.

LANCASTER, Thomas D., and MONTINOLA, Gabriella R. (1997). Toward a methodology for the comparative study of political corruption. *Crime, Law and Social Change*. 27: 185-206.

MMEGI/THE REPORTER (2008) Editorial, 14 January 2008. (Gaborone). Disponível em: <http://allafrica.com/stories/200801141533.html> Acesso em: 01/10/2008

OECD (2007). *Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models*. Report. Organisation for Economic Co-operation and Development Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia. Paris.

O'KEEFE, (2002), *Promoting Integrity and Fighting Corruption in the Public Service, A perspective based on the experience as Commissioner of the Independent Commission Against Corruption*, <http://www.oecd.org/dataoecd/44/11/2408954.pdf>

PARSONS, Wayne. (1995). *Public Policy. An Introduction to the theory and practice of policy analysis*. Cheltenham: Edward Elgar.

PHILP, Mark. (2002). Conceptualizing Political Corruption. In Heidenheimer, Arnold J.; Johnston, Michael, (edit.). (2002). *Political Corruption: Concepts & Contexts*. 3 ed. New Brunswick: Transaction Publishers. 41-57.

POWER, Michael. (1997). *The Audit Society. Rituals of Verification*. London: Oxford University Press, 1997.

PRZEWORSKI, Adam. (1996) *On the Design of the State. A principal-agent perspective*. Paper apresentado no Seminário A Reforma do Estado na América Latina e no Caribe: rumo a uma administração pública gerencial. Brasília, 1996.

PUTNAM, Robert D. (1993), *Making democracy works: civic traditions in modern Italy*. Princeton, N.J.; Chichester: Princeton University Press.

RUNDQUIST, Barry S., STROM, Gerald S., and PETERS, John G. (1977). Corrupt Politicians and Their Electoral Support: Some Experimental Observations. *The American Political Science Review*. 71 (3): 954-963.

SABATIER, P., & JENKINS-SMITH, H. (1993). *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*. Boulder, CO: Westview.

SKOCPOL, Theda. () States and Social Revolutions. *A comparative Analysis of France, Russia, and China*. Cambridge: Cambridge University Press.

SOUSA, Luís de. (2008). As agências anti-corrupção como peças centrais de um sistema de integridade. *Revista da CGU*. Ano III, N.º 4: 20-45.

THELEN, Kathleen. (2002). The Explanatory Power of Historical Institutionalism. In Mayntz, Renate. ed. *Akteure – Mechanismen – Modelle. Sur Theoriefähigkeit macro-sozialer Analysen*. Frankfurt: Campus Verlag. 91-107

Transparency International, (2003), *Global Corruption Report 2003*, <http://www.globalcorruptionreport.org/gcr2003.html>

UNDP (1997) *Corruption and Good Governance: Discussion paper 3*, Management Development and Governance Division, UNDP, New York

UNDP. (2005). United Nations Development Programme. *Institutional Arrangements to Combat Corruption. A Comparative Study*. Bangkok Thailand: UNDP Regional Centre in Bangkok.