

A ENCCLA COMO POLÍTICA PÚBLICA: PREVENÇÃO E REPRESSÃO À CORRUPÇÃO E À LAVAGEM DE DINHEIRO

*ENCCLA AS A PUBLIC POLICY: PREVENTION AND
REPRESSION OF CORRUPTION AND MONEY
LAUNDERING*

Ana Maria Lumi Kamimura Murata¹
USP

Resumo

O artigo analisa o contexto político internacional e nacional no que tange ao enfrentamento do problema da corrupção e da lavagem de dinheiro. Com isso, visa compreender a criação e a implementação da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – ENCCLA no Brasil, por meio do estudo de seu arranjo jurídico-institucional e desempenho enquanto política de segurança pública. Ao final, analisa criticamente a contribuição e a importância da institucionalização dessa política pública, sob o viés dos objetivos e das metas propostas, bem como da perspectiva do método repressivo estatal e do incentivo ao desenvolvimento de uma cultura ética e moral na sociedade e na Administração Pública, para tentar prever a perspectiva de futuro da ENCCLA no Brasil.

Palavras-chave

ENCCLA. Política Pública. Corrupção. Lavagem de Dinheiro.

Abstract

This article analyzes the international and national political context in dealing with the problem of corruptions and Money laundering. With this, it aims to understand the creation and implementation of the National Strategy to Combat Corruption and Money Laundering – ENCCLA in Brazil, through the study of its legal-institutional arrangement and its performance as a security public policy. At the end, it critically analyzes the contribution and importance of the institutionalization of the public policy, under the bias of the objectives and goals proposed, as well as the perspective of the repressive state method and the encouragement of the development of an ethic and moral culture in society and Public Administration, to try to predict the future perspective of ENCCLA in Brazil.

Keywords

ENCCLA. Public Policy. Corruption. Money Laundering.

¹ Doutoranda em Direito Penal (USP). Mestre em Direito Penal (USP). Bacharel em Direito (UFPR). Advogada.

INTRODUÇÃO

A temática sobre corrupção e da lavagem de dinheiro encontra-se cada vez mais presente, tanto no debate jurídico quanto nas conversas informais, especialmente diante do cenário político e jurídico brasileiro, com os grandes escândalos, a existência de clamor social por respostas estatais frente aos crimes perpetrados no bojo da Administração Pública e a progressiva conscientização da necessidade de mudança cultural para o seu enfrentamento.

Esta temática já vinha sendo debatida entre a comunidade internacional, que, focada no combate aos crimes como a corrupção e o terrorismo, partiu do seguinte raciocínio: ao invés de tentar descobrir a ocorrência desses delitos na sua origem, percebeu haver maior facilidade em localizar o proveito desses e, a partir disso, seguir o lastro do dinheiro até encontrar os responsáveis pelas atividades ilícitas (*follow the money*). Estudos sobre o tema concluíram que o meio mais eficaz para a prevenção e repressão de tais crimes, comumente praticados por organizações criminosas, não seria pela imposição de pena privativa de liberdade ao criminoso, mas sim “privar o criminoso dos ganhos decorrentes de sua atividade, ou seja, confiscar o produto do crime” (MORO, 2010, p 16), como consagração do adágio de que “o crime não deve compensar”, além da recuperação em prol dos legítimos destinatários (SAADI e MACHADO, 2015, p. 49). Isto porque, em se tratando de uma organização, o indivíduo pode ser substituído por outras pessoas, não sendo efetivas as medidas cautelares tradicionais, com o a prisão, sendo possível a continuidade das atividades ilícitas.

A fim de evitar a neutralização dos ativos provenientes de crime, com a reinserção desses valores no mercado pelas organizações criminosas, o Grupo de Atuação Financeira sobre Lavagem de Dinheiro (GAFI/FATF) – órgão internacional independente, criado pelo G7+1 em 1989 para elaborar políticas visando gerar a vontade política necessária para realizar reformas

legislativas e regulatórias na área – lançou, em 1990, 40 recomendações para o combate a esse tipo de criminalidade, posteriormente ampliadas (*soft law*), e que são reconhecidas como “parâmetros internacionais de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento ao terrorismo” (MORO, 2010, p. 24) e visam “fornecer instrumentos para o desenvolvimento de um plano de ação completo para combater a lavagem de dinheiro e discutir ações ligadas à cooperação internacional” (MENDRONI, 2006, p. 19). O objetivo era vincular a todos os países e a extragrande maioria deles (que hodiernamente totalizam 203 jurisdições) assim agiu e aderiu, embora pressionados por ameaças de retaliações econômicas, por meio da sistemática de autorregulação baseada na estratégia *namings and shaming*, de controle mútuo entre os signatários (LIMA, 2006, p. 570). Para cumprir com os objetivos impostos, os países foram, paulatinamente, “adequando” suas legislações.

Por grande influência do Grupo de Atuação Financeira sobre Lavagem de Dinheiro (GAFI/FATF) – podendo-se afirmar que foi instituída para atender às normativas impostas por esse órgão internacional –, sob iniciativa do Ministério da Justiça, a Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro (ENCLA) foi criada em 2003, tendo, em 2006, sido incluído em seus objetivos também o combate à corrupção (modificando a sigla para ENCCLA), para atender as disposições contidas em convenções internacionais da Organização das Nações Unidas, Organização dos Estados Americanos e Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (HAGE SOBRINHO, 2012, p. 11). Foi idealizada como uma política pública de segurança nacional, para instalar uma dinâmica estatal com foco na articulação entre as instituições para o combate coordenado aos crimes de corrupção e lavagem de dinheiro, partindo dos eixos da prevenção, repressão, capacitação e difusão.

A partir de então, a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – ENCCLA vem anualmente divulgando objetivos e metas para atingir a finalidade, que abarcam tanto medidas preventivas à prática de crimes quanto repressivas,

sendo oportuno avaliar, passados mais de catorze anos depois de sua criação, quais foram os resultados obtidos.

Para tanto, serão analisados: o arranjo jurídico-institucional da política pública, as principais metas e finalidades por ela propostas, para avaliar se se tem enfatizado mais o caráter repressivo ou preventivo da política pública em questão.

1 A ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E À LAVAGEM DE DINHEIRO COMO (VETOR DA) POLÍTICA PÚBLICA² E SEU ARRANJO JURÍDICO-INSTITUCIONAL

A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro foi criada em 2003, por iniciativa do governo federal brasileiro, durante a Presidência de Luiz Inácio Lula da Silva, para ser uma rede de articulação entre diversos órgãos dos três Poderes, em diferentes esferas, e instituições para o arranjo e discussões conjuntas, com o fim de definir diretrizes e políticas voltadas à atuação contra a corrupção e a lavagem de dinheiro, executando as ações definidas anualmente (OLIVEIRA, 2017, p. 2).

Para a sua operacionalização, montam-se grupos de trabalhos para realizar estudos e diagnósticos legais-normativos e de composição de bancos de dados, elaborar propostas legislativas, averiguar o estado da arte de sistemas de cadastros, promover

² Por políticas públicas, adota-se o conceito de Eduardo Marques, que as identifica como “ações implementadas pelo Estado e pelas autoridades governamentais em sentido amplo” e estudá-las significa analisar como e o motivo pelo qual o Estado age como age, dadas as condições que o cercam (2013, p. 24). No caso da ENCCLA, a política pública não seria as metas por ela adotadas, que constituem o resultado da política, mas sim “o processo em si de internalização do regime global de proibição da antilavagem de dinheiro, atendendo a compromissos políticos e ao Direito Internacional, assumidos pela República Federativa do Brasil” (ARAÚJO, 2012, p. 66). Assim, a ENCCLA seria o vetor da política pública criminal antilavagem de dinheiro.

soluções, buscar eficiência na geração de estatísticas e realizar eventos para incentivar os debates.

Embora não haja uma base normativa que a estrutura, o que, de certo modo, dificulta a visualização do arranjo jurídico-institucional³, estando suscetível a variações, a ENCCLA possui a seguinte estrutura:

- (i) Plenária: composta por diversos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, Ministério Público de diferentes esferas, Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), Polícia Civil e Federal, Receita Federal, Tribunais de Contas, Banco Central do Brasil, Bancos, Comissão de Valores Mobiliários, Controladorias-Gerais da União e de Estados, Advocacia Geral da União, Associações, Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN), entre outros – que hoje totalizam 88 participantes⁴ –, que se reúnem anualmente para aprovar as ações e metas do ano em curso e do ano subsequente, recomendações e declarações;
- (ii) Secretaria Executiva: exercida pelo Departamento de Recuperação e Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI), da Secretaria Nacional de Justiça e Cidadania, por meio da Coordenação-Geral de Articulação Institucional, que deve convocar e secretariar as reuniões dos grupos de trabalho, promover a articulação de diversos órgãos, organizar a plenária anual;

³ Adota-se o conceito de desenho jurídico-institucional de Maria Paula Dallari Bucci, qual seja: “identificar os principais agentes institucionais com competências, atribuições e responsabilidades sobre o funcionamento do programa, tanto no interior do aparelho governamental, como fora dele (...) descrever os papéis de cada um (...) e os mecanismos de articulação da ação” (2016).

⁴ A listagem completa pode ser encontrada em <http://enccla.camara.leg.br/quem-somos/gestao>.

- (iii) Gabinete de Gestão Integrada (GGI): composto hoje por 21 órgãos e entidades, integrantes também da plenária, que se reúnem trimestralmente para realizar o acompanhamento das ações;
- (iv) Outros grupos de trabalhos: voltados a questões específicas a serem debatidas.

Observa-se que a Secretaria Executiva ocupa-se de um trabalho mais administrativo, apesar de essencial, de articulação. A parte decisória no que toca à fixação e à aprovação de metas fica a cargo das plenárias, que contam com a participação de diversos agentes. Não se pode dizer que a ENCCLA é uma instância propriamente decisória, ou mesmo executiva, mas por meio dela se tomam as decisões, porquanto se possibilita o debate de ideias e iniciativas (CAVALCANTI, 2011, p. 101).

Apenas pela estrutura da ENCCLA não é possível extrair quais atores participam mais ativamente, para se compreender a relação entre atores e estrutura que movem o Estado no sentido da política pública⁵. Para tanto, é necessário que se analise mais profundamente os agentes envolvidos durante os trabalhos da Estratégia.

Nas primeiras reuniões da plenária, havia um menor número de integrantes, sendo grande parte vinculada ao Poder Executivo, majoritariamente da União (CAVALCANTI, 2011, p. 100). Nas reuniões subsequentes houve uma progressiva incorporação de novos integrantes, como agentes econômicos, incluindo na “arena administrativa atores de outras esferas e áreas de conhecimento” (OLIVEIRA e BARROS FILHO, 2016, p. 307).

⁵ Cf. Ellen Immergut, grande contribuição da perspectiva institucionalista histórica é a visão da relação entre atores e estruturas para compreender uma política pública. Nas palavras da autora, “[o]s atores econômicos, sociais e políticos não maximizam simplesmente seus interesses próprios com base em certas limitações”, mas sim buscam garantir suas apostas em um mundo incerto, fazendo estratégias de como melhor proceder, desconhecendo o futuro, podendo moldar o contexto para aprimorar suas chances futuras, construir identidades e interesses (2006, p. 183).

Contudo, alertam Gustavo Justino de Oliveira e Wilson Accioli de Barros Filho que, apesar do acréscimo de agentes em sua estrutura, ainda predominam órgãos vinculados ao Poder Executivo, o que pode significar uma baixa estabilidade da ENCCLA ante a suscetibilidade pelas mudanças de governo (2016, p. 315).

A dinâmica entre os agentes é marcada pela informalidade na constituição do grupo, o que foi, nas palavras de Antenor Madruga, essencial para reunir em uma única mesa órgãos e autoridades que detinham poder de fato sobre o sequestro e o perdimento dos ativos, instrumentos e produtos de atividade criminosa, a fim de tornar efetivo o combate à lavagem de dinheiro (2012, p. 34). Nas reuniões, visa-se a um ambiente plural em que todos possam expressar suas opiniões livremente, sendo todas decisões tomadas por consenso (BIASOLI, 2012, p. 58).

Como característica decorrente da informalidade na constituição do grupo, não há a aplicação de sanções decorrentes do descumprimento das metas ou decisões fixadas na plenária. Todavia, a ideia que vigora é que a publicidade dada às metas obriga o seu cumprimento, sob pena do constrangimento de precisar justificar perante a opinião pública, o que, na avaliação de Madruga, tem sido eficaz determinante de comportamentos (2012, p. 35).

Realizar uma leitura da relação entre a estrutura e os atores políticos apenas pode se dar mediante a análise específica das reuniões e das metas, a fim de que se avalie a dinâmica existente na arena política para a tomada de decisões.

2 AS METAS DA ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E À LAVAGEM DE DINHEIRO

É certo que ninguém é favorável à prática de crimes como a corrupção ou lavagem de dinheiro. Nesse ponto, não poderia haver discordância entre os atores políticos. O que se pode tentar constatar, outrossim, é a existência de modificações de posicionamento político ao longo dos anos pelo incremento de

participação, ainda que minoritária, de outros setores não governamentais, bem como uma avaliação dos mecanismos adotados para o atingimento das metas.

Em 2004, participaram do encontro 60 representantes dos Poderes Executivo e Judiciário, bem como do Ministério Público, tendo sido aprovadas 32 metas para alcançar 5 objetivos específicos: (i) coordenar a atuação estratégica dos órgãos e agentes públicos do Estado no combate à lavagem de capitais; (ii) potencializar o uso da base de dados e cadastros públicos para tanto; (iii) aumentar a eficiência do Sistema Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro, de Recuperação de Ativos e de Cooperação Jurídica Internacional; (iv) ampliar a cooperação internacional nesse sentido; (v) desenvolver no Brasil uma cultura de combate à lavagem; (vi) prevenir a lavagem. Nas metas nota-se a estrita observância às recomendações do GAFI/FATF⁶ (GAFI, 2012). Iniciou-se também o Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (PNLD), previsto na meta 25, para capacitar servidores a identificar operações suspeitas, a auxiliar na produção probatória na persecução penal.

⁶ Por exemplo, ao determinar que o DRCI deve estruturar o GGI para articular a atuação do Estado na prevenção do crime de lavagem de dinheiro, está-se concretizando no Brasil a recomendação 2 do GAFI, segundo a qual deve haver cooperação entre os “formuladores de políticas, a unidade de inteligência financeira, as autoridades de aplicação da lei, supervisoras e outras autoridades competentes relevantes, nos níveis operacional e de formulação de políticas”. Ou, ainda, as metas 5 e 29, para capacitar secretarias estaduais da fazenda e outros órgãos para atuação no combate e investigar sinais exteriores de riqueza, é um reflexo das recomendações 29 a 35, que exige haver uma unidade para analisar operações suspeitas, investigar etc. A meta 7, que trata sobre estudo para dispensar autorização judicial para acesso a dados bancários, fiscais e comerciais aos órgãos encarregados da investigação, resguardando o direito à privacidade e a presunção da inocência, concretiza a recomendação 9, que afirma que “[o]s países devem assegurar que as leis de sigilo das instituições financeiras não inibam a implementação das Recomendações do GAFI”. A meta 17, sobre bloqueio e confisco de bens, corresponde à recomendação 4 do GAFI. As metas 22 a 24 sobre acordos de cooperação jurídica internacional corresponde às recomendações 36 a 40 do GAFI. E assim por diante.

As metas de 2005 refletiram a necessidade de existir sistemas de informações e base de dados integrados entre os diversos órgãos, como o Sistema Nacional de Bens Apreendidos (SNBA), a fim de que se torne efetivo o combate à lavagem. Ainda, propôs-se a elaboração de propostas normativas sobre confisco e medidas cautelares, nos moldes da recomendação n° 4 do GAFI, e deu-se continuidade também aos trabalhos referentes à articulação institucional, ao PNLD e à cooperação internacional.

Nos anos subsequentes houve o refinamento das estratégias postas em andamento nas reuniões anteriores, com a propositura do desenvolvimento de novas tecnologias, melhores capacitações e adequações às necessidades salientes com a experiência prática (ARAÚJO, 2012, p. 79). Em 2010, foi criado o Sistema de Investigação de Movimentações Bancárias (SIMBA), para facilitar e padronizar a análise dos extratos de quebra de sigilo bancário. Em 2011, visou-se o acompanhamento e a análise do projeto de lei, tendo sido sancionada a Lei de Acesso à Informação (Lei n° 12.527/2011). A ENCCLA também colaborou na elaboração da Lei n° 12.683/2012, que amplia as hipóteses de ocorrência do crime de lavagem de dinheiro, extinguindo o rol taxativo de crimes antecedentes antes existente, nos termos da recomendação n° 3 do GAFI.

Com o ingresso dos novos integrantes da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro, como as instituições financeiras, que necessariamente deveriam ser envolvidas pela série de deveres impostos a estas pelas recomendações do GAFI, bem com a participação da sociedade civil, foi possível acrescentar ou aprimorar o trabalho que já havia sido desenvolvido, para facilitar e desburocratizar os caminhos entre os sujeitos envolvidos nas operações, para a concretização das metas e recomendações do GAFI.

As metas de 2016 e 2017 em relação às anteriores, apesar da mudança para o Governo de Michel Temer, não parecem ter sofrido uma modificação substancial nas diretrizes da ENCCLA. Isso pode ser resultante, talvez, do fato de a política pública ter adquirido certo grau de autonomia e institucionalização,

por haver o envolvimento de governos estaduais e alguns representantes municipais, que não necessariamente estão vinculados ao governo federal; ou, o que se entende mais provável, talvez seja pelas exigências à conformação aos padrões internacionais, impostos pelos organismos internacionais como o GAFI.

3 PREVENÇÃO E REPRESSÃO

A interação entre os diversos participantes da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro tem-se mostrado importante gerador de mudanças institucionais, possibilitando o diálogo e o aprimoramento de ferramentas (PRAÇA e TAYLOR, 2014, p. 4). Tais mudanças, pelas metas, podem ser enquadradas em três eixos: prevenção, detecção e punição (OLIVEIRA, 2017, p. 2).

No que toca à natureza das metas, Felipe Dantas de Araújo realizou estudo das diretrizes entre os anos de 2004 e 2010, constatando quantitativamente a prevalência das medidas de natureza político-criminal em face das demais. Verificou o autor que, ainda que tenha havido uma queda das diretrizes criminais, o seu mínimo presente ainda permanece em dois terços; ao passo que, mesmo com o aumento das diretrizes de natureza administrativa, especialmente com a iniciativa de combate à corrupção em 2006 e 2007, este pico também decaiu (2012, p. 78).

Em relação aos protagonistas, que são os órgãos responsáveis por cada meta, constatou que o tipo de protagonista mais atuante na Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro são os órgãos persecutórios (2012, p. 79). Pondera, então, que isso pode ser um sintoma decorrente do fato de a ENCCCLA ser composta por uma comunidade formada principalmente por profissionais ligados a áreas persecutórias e, portanto, mais familiarizados com o sistema penal, tendo sido esta priorizada em face da dimensão administrativa, com a qual não possuem tanta aproximação (2012, p. 78).

De fato, a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro possui, como objetivo declarado, aumentar o número de investigações e condenações penais por lavagem de dinheiro (ARAÚJO, 2012, p. 18). Tanto é assim que são enfatizadas as diretrizes de intercâmbio de informações para detectar a prática de crimes, de criação de varas especializadas com o objetivo de punir com mais efetividade, a modificação de leis processuais para conferir maior agilidade e eficiência na persecução, bem como de leis penais para o alargamento do tipo penal de lavagem de dinheiro.

Portanto, quantitativamente é possível afirmar que a maior parte das medidas tem cunho repressivo, porém, estas também possuem, em tese, caráter de prevenção penal, geral e especial, de evitação de cometimento de novos crimes pelo apenado e pela sociedade em geral, ao se verificar que há efetividade na descoberta e responsabilização (repressão). A finalidade preventiva do Direito penal, como se sabe, vem sendo cada vez mais questionada quanto à sua capacidade preventiva.

A solução para a problemática parece estar, antes de tudo, na reeducação e modificação da cultura ética e moral dentro da sociedade e da Administração Pública, no sentido da prevenção real, de não aceitação da prática de ilícitos. Reconhece-se que algumas medidas⁷, ainda que em menor número, mas de relevância qualitativa, como a criação da Lei de Acesso à Informação, indicam o encaminhamento de uma política nesse sentido. Todavia, ainda parece haver campo fértil para o desenvolvimento de metas preventivas, especialmente de cunho civil e administrativo, como, por exemplo, o incentivo à adoção de medidas de *compliance* (autorregulação).

⁷ De início, o PNLD, com o oferecimento de cursos, parece seguir no sentido da prevenção, porém, os temas dos seminários têm sido voltados também à repressão; por exemplo: a produção de prova para o processo penal no contexto da cooperação jurídica internacional, treinamento para a detecção de crimes (momento em que se fala em prevenção) etc. (BRASIL, 2012, p. 22).

CONCLUSÃO

Diante da estrutura da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro e da pluralidade de agentes, não se verifica, desde logo, uma vinculação à ideologia de um partido político ou a um governo específico⁸. Apesar de a maior parte do seu tempo de existência ter sido durante o Governo do Partido dos Trabalhadores (presidentes Lula e Dilma), não havendo uma grande ruptura, a política pública parece ter mantido a sua consistência, quando observadas e comparadas às metas produzidas desde 2016, durante o Governo de Michel Temer.

E mesmo durante o Governo do Partido dos Trabalhadores, com o caso do Mensalão nos anos 2005 e 2006, que envolveu escândalos de corrupção também no Partido dos Trabalhadores, não se nota uma mudança significativa de incentivo ou no padrão do trabalho realizado pela ENCCLA.

Parece haver, assim, um padrão de institucionalização da ENCCLA que garante certa estabilidade e sustentabilidade da política pública, desvinculada da política governamental da situação. E isso pode ser decorrente de alguns fatores.

Ricardo Andrade Saadi entende ser decorrente da articulação entre os diversos órgãos do Estado, que faz com que a ENCCLA seja “uma estratégia de Estado e não apenas uma ação de governo” (2012, p. 15).

Já Márcio Thomaz Bastos, Ministro da Justiça à época da criação da Estratégia, diz que a longevidade, de mais de uma década, decorre do fato de ser “uma das políticas públicas mais bem sucedidas de segurança já empreendidas pelo Estado brasileiro”, com grande capacidade de atualização, que “fixa responsabilidades e estimula o cumprimento das metas com as quais todos se comprometeram” (2012, p. 32-33).

⁸ De acordo com Eduardo Marques, “o processo foi sendo pensado como cada vez mais político, exigindo uma análise política para a compreensão das políticas” (MARQUES, 2013, p. 44).

Apesar de tais resultados, parece que o elevado grau de institucionalização da ENCCCLA encontra substrato não somente na vontade política dos agentes brasileiros, mas sim numa “vontade internacional” que impulsiona a adoção de medidas e o desenvolvimento dos trabalhos.

Ocorre que, embora a ENCCCLA esteja desempenhando um papel na melhoria das articulações entre os agentes responsáveis, especialmente no que toca à repressão aos crimes de corrupção e lavagem de dinheiro, pouco se fala sobre a política pública no ambiente acadêmico penal. Encontram-se menções esparsas à ENCCCLA – e não em todos os livros sobre o tema – quando se trata da modificação na Lei de Lavagem de Dinheiro, com a ampliação do âmbito de incidência do tipo penal pelo fim do rol taxativo de crimes antecedentes. O que há na grande maioria das obras é menção ao GAFI e outras normativas internacionais, que indicam que o ambiente político determinante para o desenvolvimento e institucionalização da política pública no Brasil parece ser o internacional. E isso se reforça nos estudos sobre a ENCCCLA, que expõem como motivo de orgulho o atendimento às recomendações do GAFI.

A vontade política no âmbito internacional, por sua vez, se dá de outra forma. O GAFI, que como se viu muito influenciou na formulação da ENCCCLA, é um órgão de elaboração e promoção de políticas públicas, mas que, muitas vezes, “são dados pesos diferentes à mesma medida, tenha ela sido tomada por um país de menor expressão econômica, ou por outro, que seja econômica e politicamente importante” (DE CARLI, 2011, p. 36). E tal alerta é reforçado pelo fato de o GAFI ser largamente financiado pelos países mais ricos, uma vez que 84,73% do seu orçamento provêm de contribuições do G20, que reúne as maiores economias do planeta, sendo o valor calculado para cada país pagar com base em seu produto interno bruto. Ou seja, as contribuições do Japão e dos Estados Unidos correspondem a 40% do orçamento total do órgão.

A vinculação do Brasil às recomendações do GAFI por meio da ENCCCLA não parece ser mera vontade de fazer frente à

corrupção e à lavagem de dinheiro. Há a reprodução de um padrão de atuação da prática ilícita pelo regime de proibição: o regime global de proibição, formado pela interação de normas jurídicas vinculantes e de normas de *soft law*, de múltiplas relações entre os Estados nacionais, organizações e órgãos internacionais e nacionais (ARAÚJO, 2012, p. 65). E, pela pressão decorrente das possíveis consequências ante ao descumprimento das recomendações, ainda que essas possuam caráter de *soft law*, estas acabam sendo observadas. Por meio das avaliações mútuas e das técnicas de *naming and shaming*, observa-se o não atendimento dos padrões estabelecidos e, mesmo os países que não integram a organização internacional que os elabora, podem sofrer consequências políticas e econômicas impostas pelos países membros do GAFI, pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial, afetando negativamente os interesses do governo (DE CARLI, 2011, p. 34-35).

De acordo com o Presidente do GAFI, fazer o correto compensa, pois o nível de cumprimento das recomendações influencia no setor financeiro do país. Parte do pressuposto que, “[q]uanto maior o cumprimento, menor o índice de corrupção, e com isso, menor o custo para a economia. Níveis maiores de cumprimento também significam menores riscos e, conseqüentemente, melhores condições para o setor financeiro” (DE CARLI, 2011, p. 35).

Todavia, tal afirmação não parece encontrar correspondência imediata, para se avaliar os resultados da política pública implementada decorrente da adoção das recomendações.

No caso do Brasil, foi feito o relatório de avaliação mútua em 2010, tendo-se entendido que, das 40 recomendações do GAFI: 3 delas foram plenamente observadas; 16 foram majoritariamente observadas, havendo pequenas correções a serem feitas; 16 foram parcialmente observadas; 3 delas não tiveram os seus critérios essenciais observados; 2 delas não se aplicam ao sistema brasileiro (GAFI, 2010, p. 259-266), havendo uma série de indicações de melhorias a serem feitas.

Ainda que diversas mudanças tenham sido feitas no país no sentido da observância às recomendações, nota-se que, de forma inversa, o nível de percepção social do nível de corrupção no Brasil piorou no último ano, caindo da 79^a para a 96^a posição no ranking mundial do índice de percepção da corrupção em 2017, conforme dados divulgados pela organização Transparência Internacional (2017).

Botsuana, por sua vez, que não cumpre com mais da metade das recomendações do GAFI, conforme relatório elaborado em 2016 (GAFI, 2018), encontra-se em 34^o no ranking mundial de índice de percepção de corrupção em 2017.

Ou seja, ainda que o índice de percepção da corrupção não corresponda ao *quantum* de corrupção, de fato, que ocorre no país, parece influenciar na análise de risco que determina o grau de segurança do sistema financeiro do Estado.

Assim, não necessariamente a observância e o cumprimento aos critérios estabelecidos nas recomendações do GAFI resultam em melhores condições para o setor financeiro do país, uma vez que outros critérios parecem contribuir para o grau de estabilidade. O que se pode afirmar, não obstante, é que o maior grau de adesão reduzirá a probabilidade de sofrer as consequências políticas e econômicas impostas pelos seus países membros, pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial, o que, conseqüentemente, pode acarretar maior prosperidade econômica ou, ao menos, menor prejuízo decorrente das “sanções” por eles impostas.

Com isso, diante do viés parcial que pode estar contido na política internacional, parece ser prudente examinar com cautela a política pública da ENCCCLA, que se encontra institucionalizada.

Ademais, neste cenário, a análise acerca da efetividade das medidas adotadas pela ENCCCLA mostra-se ainda mais complexa, pois, mesmo que tenha apresentado um resultado prático no cotidiano dos órgãos de persecução, com o incentivo à coordenação e à criação de departamentos específicos para tanto nas instituições, o discurso parece se voltar mais ao punitivismo que à construção de uma cultura ética e moral na sociedade e na

Administração Pública, ainda que tenham sido feitos avanços nesta direção.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Felipe Dantas de. Uma análise da Estratégia Nacional Contra a Corrupção e a Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) por suas diretrizes. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 2, n. 1, pp. 53-81, jan./jun. 2012.

ARAÚJO, Felipe Dantas de. Criminologia crítica e política criminal antilavagem de dinheiro e contrafinanciamento do terrorismo: barreira epistêmica e agenda do diálogo. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 2, n. 2, pp. 1-27, jul./dez. 2012.

BASTOS, Márcio Thomaz. Uma estratégia de longo prazo para o Estado Brasileiro. *In* BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça. Departamento de Recuperação de ativos e Cooperação Jurídica Internacional. **ENCCLA**: estratégia nacional de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro; 10 anos de organização do estado brasileiro contra o crime organizado. Ed. Comemorativa – Brasília: Ministério da Justiça, 2012, pp. 32-33.

BIASOLI, Roberto. ENCCLA: um exemplo de união. *In* BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça. Departamento de Recuperação de ativos e Cooperação Jurídica Internacional. **ENCCLA**: estratégia nacional de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro; 10 anos de organização do estado brasileiro contra o crime organizado. Ed. Comemorativa – Brasília: Ministério da Justiça, 2012, pp. 58.

BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça. Departamento de Recuperação de ativos e Cooperação Jurídica Internacional. **ENCCLA**: estratégia nacional de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro; 10 anos de organização do estado brasileiro contra o crime organizado. Ed. Comemorativa – Brasília: Ministério da Justiça, 2012.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de referência de uma política pública: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. **Direito do Estado**, n. 122, 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/quadro-de-referencia-a-de-uma-politica-publica-primeiras-linhas-de-uma-visao-juridico-institucional>. Acesso em: 11/04/2018.

DE CARLI, Carla Veríssimo. O sistema internacional antilavagem de dinheiro. In DI CARLI, Carla Veríssimo; MENDONÇA, Andrey Borges de (coord.). **Lavagem de dinheiro: prevenção e controle penal**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2011, pp. 27-45.

CAVALCANTI, José Robalinho. O sistema nacional antilavagem de dinheiro e seus atores. In DE CARLI, Carla Veríssimo; MENDONÇA, Andrey Borges de (coord.). **Lavagem de dinheiro: prevenção e controle penal**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2011, pp. 89-113.

HAGE SOBRINHO, Jorge. A articulação institucional como instrumento fundamental de combate à corrupção. In BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça. Departamento de Recuperação de ativos e Cooperação Jurídica Internacional. **ENCCLA: estratégia nacional de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro; 10 anos de organização do estado brasileiro contra o crime organizado**. Ed. Comemorativa – Brasília: Ministério da Justiça, 2012, pp. 11-12.

IMMERGUT, Ellen. O núcleo teórico do no institucionalismo. In SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas públicas**. Coletânea – Volume 1. Brasília: ENAP 2006, pp. 155-195.

GAFI. **Mutual evaluation report: Federative Republic of Brazil**. OCDE, GAFI, 2010. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER%20Brazil%20full.pdf>. Acesso em: 15/06/2018.

GAFI. **As recomendações do GAFI**. OCDE, GAFI, 2012. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Portuguese.Port.pdf>. Acesso em: 15/06/2018.

GAFI. **Consolidated assessment ratings**. GAFI, 2018. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/4th-Round-Ratings.pdf>. Acesso em: 01/08/2018.

LIMA, José Antonio Farah Lopes de. Le Groupe d'Action Financière (GAFI) et sa liste noir: punir sans juger. **Revue de Science Criminelle et Droit Pénal Comparé**, Paris, n. 36, pp. 567-576, jul./set. 2006.

MADRUGA, Antenor. Origens da ENCCLA. *In* BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça. Departamento de Recuperação de ativos e Cooperação Jurídica Internacional. **ENCCLA: estratégia nacional de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro; 10 anos de organização do estado brasileiro contra o crime organizado**. Ed. Comemorativa – Brasília: Ministério da Justiça, 2012, pp. 34-35.

MARQUES, Eduardo C. L. As políticas públicas na ciência política. *In* MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (orgs.). **A política Pública como Campo Multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp/Editora Fiocruz, 2013, pp. 23-46.

MENDRONI, Marcelo Batlouni. **Crime de lavagem de dinheiro**. São Paulo: Atlas, 2006.

MORO, Sérgio Fernando. **Crime de lavagem de dinheiro**. São Paulo: Saraiva, 2010.

OLIVEIRA, Sílvia Almeida Fonseca de. *Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – ENCCLA. Cooperação em pauta: informações sobre cooperação jurídica internacional em matéria civil e penal*, n. 34, dez. 2017.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de; BARROS FILHO, Wilson Accioli de. *A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) como experiência cooperativa interinstitucional de Governo aberto no Brasil*. In CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da; ARAÚJO, Glaucio Roberto Brittes de; LIVIANU, Roberto; PASCOLATI JUNIOR, Ulisses Augusto (coord.). **48 visões sobre corrupção**. São Paulo: Quartier Latin, 2016.

PRAÇA, Sérgio; TAYLOR, Matthew M. *Inching toward accountability: the evolution of Brazil's Anticorruption Institutions, 1985-2010*. **Latin American Politics & Society**, v. 56, n. 2, 2014, pp. 27-48. Disponível em: <http://www.sergiopraca.com/wp-content/uploads/2015/05/Corrup-2.pdf>. Acesso em: 11/07/2018.

SAADI, Ricardo Andrade; MACHADO, Diogo de Oliveira. *Recuperação de ativos desviados por corrupção: soluções inovadoras para lidar com a criminalidade econômica*. **Revista de doutrina e jurisprudência**, Brasília, v. 107, n. 1, pp. 32-51, jul./dez. 2015.

SAADI, Ricardo Andrade. *ENCCLA: uma estratégia de Estado*. In BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça. Departamento de Recuperação de ativos e Cooperação Jurídica Internacional. **ENCCLA: estratégia nacional de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro; 10 anos de organização do estado brasileiro contra o crime organizado**. Ed. Comemorativa – Brasília: Ministério da Justiça, 2012, pp. 15.

SECRETARIA EXECUTIVA DA ENCCLA. Estrutura. Disponível em: <http://enccla.camara.leg.br/quem-somos/gestao>. Acesso em: 12/06/2018.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. Índice da percepção da corrupção 2017. Disponível em: <https://static1.squarespace.com/static/5a86d82132601ecb510239c2/t/5a8dc5b89140b72fa5081773/1519240719239/IPC+2017+-+RELATÓRIO+GLOBAL.pdf>. Acesso em 27/07/2018.