

Combate à corrupção na América Latina. O caso do esquema institucional anticorrupção no Brasil

Combating corruption in Latin America.

The case of the anti-corruption institutional scheme in Brazil

Bruno Ariel Rezzoagli^{a*}

Edgar Reyes Junior^b

^aUniversidad Nacional del Litoral, Facultad de Ciencias Económicas, Santa Fe, Santa Fe, Argentina

^bFaculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, Brasil

RESUMO

O artigo analisa a corrupção na América Latina, com base no enfoque da ação coletiva do problema, e enfatiza a importância de quebrar os sistemas de corrupção. Nesse sentido, as coalizões institucionais anticorrupção representam uma estratégia significativa e eficaz para responder ao problema da corrupção sistêmica. Por esse motivo, este estudo apresenta o esquema de combate à corrupção no setor público federal no Brasil, com base na identificação das aqui chamadas funções “*vertebradoras*” das diferentes organizações e instituições com competências específicas na área de prevenção ou combate à corrupção. Em conclusão, constata-se a necessidade de fortalecer a função *vertebradora* desses órgãos e definir as bases organizacionais e funcionais do sistema anticorrupção. Trata-se de uma pesquisa hermenêutica qualitativa, realizada por meio da aplicação de questionários e utilização da técnica de grupo focal.

Palavras-chave: América Latina; Corrupção Sistêmica; Agências Anticorrupção; Ação Coletiva; Sistema Anticorrupção

* Contacto do coautor: brezzoagli@hotmail.com

ABSTRACT

The article analyses corruption in Latin America based on the collective action approach to the problem and emphasizes the importance of breaking corruption systems. In this sense, institutional anti-corruption coalitions represent a significant and effective strategy to address the issue of systemic corruption. For this reason, this study presents the scheme to fight corruption in the federal public sector in Brazil, based on the identification of the essential functions of the different organizations and institutions with specific competences in preventing or fighting corruption. It concludes with the need to strengthen the essential function of these organs and to define the organizational and functional bases of the anti-corruption system. This is qualitative hermeneutic research, carried out using interviews, the application of questionnaires, and the use of the focus group technique.

Keywords: Latin America; Systemic Corruption; Anti-Corruption Agencies; Collective Action; Anti-Corruption System

1. Introdução

A corrupção é um dos principais males que afetam as sociedades dos diferentes países do mundo, mas na América Latina esse fenômeno atinge características endêmicas. Diante de tal circunstância, este artigo analisa a corrupção como um problema de ação coletiva e enfatiza a importância de quebrar os sistemas de corrupção.

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, atuando no mesmo sentido da Convenção da OEA, tem sido uma verdadeira promotora da criação de instituições especializadas em prevenir, investigar e punir atos de corrupção. De acordo com as disposições das convenções internacionais, diferentes países do mundo criaram agências anticorrupção. No entanto, as iniciativas promovidas pelas agências baseiam-se na abordagem do agente principal para o fenômeno da corrupção (teoria da agência). Tais políticas buscam reduzir os incentivos para cometer atos de corrupção, aumentando os custos do comportamento corrupto por meio de maiores controles e de transparência (Arellano Gault, Hernández Galicia & Lepore, 2015).

À luz dos resultados alcançados, embora possam ser eficazes para os atos individuais de corrupção, tais políticas não são eficazes no combate às redes de corrupção que envolvem atores importantes da estrutura econômica, política e social do país. Em tais contextos, as coalizões institucionais anticorrupção representam uma estratégia significativa e eficaz para responder ao problema da corrupção sistêmica.

Por esse motivo, este estudo tem como objetivo apresentar o esquema de combate à corrupção no setor público federal no Brasil, com base na identificação das diferentes organizações e instituições com funções específicas na área de prevenção ou combate à corrupção e na definição de sua função “*vertebradora*”.

Embora diferentes estudos acadêmicos (Aranha, 2021; Machado & Paschoal, 2016; Marona & Kerche, 2021; Oliveira & Neves, 2016) tenham analisado a configuração do sistema institucional anticorrupção brasileiro, não o fizeram de acordo com a identificação e análise da função “vertebradora” de cada uma das instituições que o compõem, a fim de verificar a consistência ou inconsistência do referido esquema institucional. Por função “vertebradora”, deve-se entender “aquela ou aquelas funções que são próprias e que nenhum outro órgão poderia realizar da mesma maneira e com as mesmas garantias de efetividade” (Rezzoagli, 2015, p. 11).

A identificação da função “vertebradora” das instituições, quando elas são chamadas a cooperar, é importante para analisar o funcionamento do conjunto em termos de complementaridade de ações. Essa análise pode contribuir, por exemplo, para esclarecer na legislação os seus papéis institucionais e reduzir os conflitos entre elas. Se cada uma se focar em sua função “vertebradora”, o resultado será uma cooperação mais eficiente.

Para isso, foi utilizado o modelo teórico proposto por Schedler em seus estudos *Conceptualizing accountability* (Schedler, 1999) e *¿Qué es la rendición de cuentas?* (Schedler, 2004) e desenvolvido por Gutiérrez Salazar (2014), segundo o qual a prestação de contas compreende pelo menos três elementos (informação, justificativa e punição) que se destinam a impedir, corrigir e, quando for apropriado, punir o abuso de poder.

Em relação à metodologia, foi realizada uma pesquisa hermenêutica qualitativa por meio da aplicação de questionários e utilização da técnica de grupo focal.

Finalmente, este trabalho está estruturado da seguinte forma: (1) Introdução; (2) Referencial teórico, onde são analisadas as características distintivas da corrupção nos países latino-americanos e as políticas para combatê-la, levando em conta as abordagens que as orientam e seus aspectos institucionais — com ênfase especial no setor público federal brasileiro; (3) Metodologia; (4) Análise e discussão; (5) Conclusões.

2. Referencial teórico

2.1 As características distintivas da corrupção nos países da América Latina

Esta seção aborda as características distintivas da corrupção nos países da América Latina. Trata-se do fenômeno que a organização Transparência Internacional define como o uso indevido do poder confiado para benefícios privados (Crespo, 2012). Essa primeira delimitação conceitual da corrupção permite compreender que tal fenômeno ocorre tanto na esfera pública (corrupção pública) quanto na

esfera privada (corrupção privada). No entanto, este estudo concentra sua atenção na corrupção pública.

Ao contrário da privada, esse tipo de corrupção se distingue tanto pela natureza pública do cargo que está sendo abusado quanto pelos recursos desviados, podendo ser classificada como corrupção administrativa e corrupção política (Pastrana Valls, 2019). Não obstante, tal conceito, baseado no cargo público, não leva em conta as dimensões políticas da corrupção — em particular, os processos de debate por meio dos quais são criadas regras e regulamentos —, os padrões institucionais que a sustentam e justificam, e também o contexto cultural em que certas ações, instituições e discursos são julgados, ou não, como corruptos (Warren, 2005).

Verifica-se, portanto, a necessidade de repensar tanto o conceito de corrupção quanto as estratégias para combatê-la, considerando a realidade dos países latino-americanos. A América Latina é uma região caracterizada pela crescente desigualdade social, fragilidade das instituições sociais e políticas, presença do clientelismo nos processos eleitorais, prevalência de uma cultura política que tende a promover desconfiança não só entre os indivíduos, mas também nas instituições e, por fim, uma constante violação dos regulamentos formais (Pastrana Valls, 2019). Sem dúvida, tais características tornam a região um terreno fértil para práticas corruptas, cujas grandes proporções atingem especialmente as democracias (Ramos Rollón & Álvarez García, 2019). Em outras palavras, a corrupção não apenas causa ineficiência, desvio de recursos públicos, distribuição desigual de direitos, mas também mina a integridade dos processos democráticos (Warren, 2005).

É por isso que, considerando o contexto latino-americano, a corrupção pública não pode ser pensada em termos de atos individuais (cometidos por funcionários em busca de um benefício privado), mas sim em termos coletivos: como um problema que ameaça a confiança e a cooperação dos diferentes atores para alcançar os melhores resultados no combate à questão. Essa concepção situa as instituições da administração pública no centro das políticas anticorrupção e fornece orientações sobre quais características delas devem ser fortalecidas para alcançar mais confiança e cooperação no combate à corrupção (Philipps Zeballos, 2018).

A adoção de tal perspectiva para abordar o problema e não errar em seu diagnóstico deve-se ao fato de que, embora a corrupção exista em todas as sociedades e países do mundo (Alencar & Gico, 2011; Ioris, 2016), não se apresenta em todos os casos com o mesmo nível de intensidade (Huntington, 2017). Na grande maioria dos países da América Latina, a corrupção é endêmica e sistêmica, uma vez que penetra no tecido social, afetando as relações entre os indivíduos que o compõem: servidores públicos e administrados. Como salienta Fabián Caparrós (2000), a corrupção não implica uma mera contradição com a legislação vigente,

capaz de ser facilmente auditada pelos órgãos de controle administrativo ou judicial; na verdade, suas práticas ultrapassam o terreno pessoal do indivíduo, tecendo redes de conluio.

Uma situação diferente ocorre nos países do norte da Europa, onde a corrupção é marginal. Isso refere-se a um cenário em que, embora ocorram casos isolados de corrupção, há respeito pelas regras da população em geral e uma ação efetiva dos órgãos de controle na detecção de casos de corrupção (Gómez & Bello, 2009).

Portanto, a corrupção é endêmica quando ela é generalizada, e sistêmica quando existe uma rede de atores e organizações (legais e ilícitas) que operam em diferentes níveis e funções, estabelecendo entre elas processos transacionais que envolvem algum tipo de consideração transgressora e um pacto de silêncio ou rede de cumplicidades (Suárez, Jabbaz & Isuani, 2001).

Neste ponto, é importante distinguir entre “ato de corrupção” e “sistema de corrupção”. Um ato de corrupção é aquela circunstância específica — uma vez que sua continuidade no tempo e no espaço não é garantida — que consegue torcer a vontade de um ator ou indivíduo em um papel ocupacional, para obter um benefício específico; enquanto o sistema de corrupção identifica o conjunto de estruturas e processos que, ao longo do tempo, se estabeleceram na sociedade como formas habituais de obter continuamente benefícios particulares às custas de um bem público, institucional, organizacional ou de grupo (Suárez, Jabbaz & Isuani, 2001).

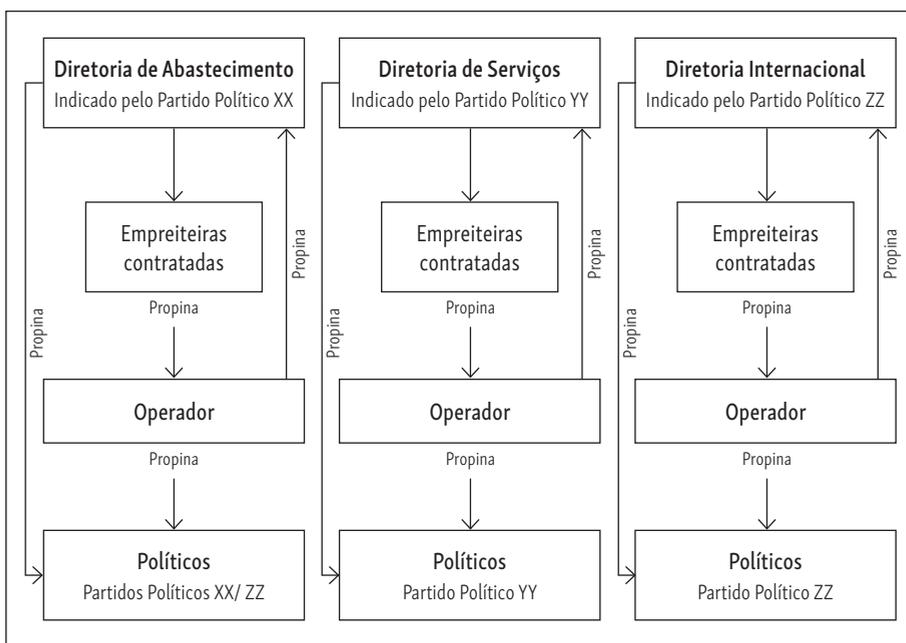
Como exemplo de corrupção sistêmica, é apresentado o esquema de desvio de recursos da Petrobras (empresa estatal brasileira de capital aberto/economia mista) descoberto na *operação Lava Jato*, uma das maiores iniciativas recentes de combate à corrupção e lavagem de dinheiro do Brasil — e, para muitos, uma iniciativa polêmica em relação ao Estado de Direito e aos princípios substantivos e procedimentais que devem nortear o sistema de justiça criminal.

A operação Lava Jato foi deflagrada em 17 de março de 2014 pela Polícia Federal, por meio da unificação de investigações que apuravam crimes financeiros e desvio de recursos dos cofres públicos (Gonçalves & Andrade, 2019). Inicialmente, foram identificadas as ações de uma rede de indivíduos envolvidos no mercado clandestino de câmbio (*doleiros*), responsáveis por operações envolvendo bilhões de reais (De Araújo, Rodrigues, Monte-Mor, & Correia, 2018), mas o andamento das investigações permitiu descobrir a participação de políticos e servidores públicos na prática dos crimes (Gonçalves & Andrade, 2019). A Petrobras começou a figurar como cenário de investigação de fraudes nos processos licitatórios e na execução de grandes contratos com empreiteiras^[1].

1. Em 2014, durante uma investigação da Polícia Federal referente à lavagem de dinheiro, os investigadores foram alertados sobre repetidas e inexplicáveis transferências de dinheiro entre a Petrobras e diversas empresas contratadas pela estatal. Ao longo do ano seguinte, houve evidências de que diretores e altos funcio-

No esquema de desvio de recursos da Petrobras, destaca-se a presença de diferentes atores envolvidos na trama de corrupção: diretores da empresa, empreiteiras, operadores financeiros, políticos, todos implicados no desvio de recursos da empresa estatal através da adjudicação de contratos públicos superfaturados — ou seja, com preços manifestamente superiores aos praticados no mercado — de forma a propiciar lucros adicionais à empresa fornecedora em troca de benefícios escusos/propina para os administradores da estatal (confira Silveira, 2009).

FIGURA 1. Esquema de desvio de recursos da Petrobras



Fonte: Elaboração própria, adaptado de Ministério Público Federal (MPF).

nários da Petrobras estavam recebendo grandes somas em propinas em troca de contratos superfaturados com empresas. Esses diretores e altos funcionários, por sua vez, eram frequentemente indicados pelos principais partidos políticos, que também recebiam propinas e doações para campanhas tanto dos beneficiários da Petrobras quanto das empresas contratadas, o que sugere que essas pessoas obtiveram seus cargos na Petrobras por estarem dispostas a participar — ou pelo menos tolerar — o esquema (Prado & Machado, 2021).

O escândalo da Petrobras ultrapassa a corrupção — e a decorrente lavagem de dinheiro — dos administradores da estatal, servindo o esquema criminoso também para corrompê-los e financiar, com recursos provenientes do crime, o sistema político brasileiro (Gebran Neto & Marona, 2019).

Cabe ressaltar que, além do superfaturamento de preços, existem diferentes práticas relacionadas à corrupção, como: direcionamento da licitação e fracionamento de despesa como forma de manipular o procedimento licitatório (Silveira, 2009).

2.2 Políticas anticorrupção na América Latina e seus enfoques teóricos

Nas últimas décadas, os Estados latino-americanos realizaram diferentes processos de reformas de suas administrações públicas para equipá-las com as ferramentas necessárias para cumprir os objetivos estabelecidos pelo governo e satisfazer efetivamente as necessidades dos cidadãos.

Quanto ao combate à corrupção, o Banco Mundial, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico e a Transparência Internacional promoveram uma série de ações para prevenir e sancionar a corrupção (Huther & Shah, 2000). Mas o fizeram com base em uma perspectiva racional-instrumental, que concebe o indivíduo como um ser racional calculador de custos-benefícios quando se trata de promover e executar atos de corrupção (confira Rose-Ackerman, 2001), sem considerar elementos relacionais, de contexto, tempo, posição, poder e espaço em cenários propensos à corrupção (Arellano Gault, Hernández Galicia & Lepore, 2015).

Essa política anticorrupção define sua estratégia de intervenção com base em uma determinada abordagem teórica que a norteia: uma abordagem correspondente à associação e à maneira de considerar o problema, um repertório metodológico e um vocabulário interpretativo que organiza diagnósticos e determina perguntas para identificar soluções para fenômenos semelhantes (Roth Deubel, 2007; Gómez Cárdenas, 2011).

2.2.1 O enfoque racionalista (do agente-principal)

A “lógica racionalista” acima mencionada para combater a corrupção tem sua base teórica no enfoque do principal-agente, considerando que o servidor público (agente) pode abusar de sua posição e discricção para reduzir a qualidade dos serviços, prejudicar as finanças públicas e obter renda; diante de um cidadão que é incapaz, mesmo que queira, de monitorar efetivamente ou estabelecer responsabilidade (Bardhan, 1997; Rose-Ackerman, 1978; Klitgaard, 1988).

O enfoque mencionado tem origem nas ciências empresariais dos anos 1980 sobre as dificuldades que os acionistas (principais) enfrentam ao exercer controle sobre os gerentes profissionais (agentes) (confira Lozano García, Miguel Hidalgo & Pindado García, 2004), com base nas seguintes premissas: a) a presunção de que o agente e o principal normalmente têm interesses diferentes e b) que o agente quase sempre tem mais informações do que o principal, o que acarreta uma maior discricção por parte de quem procura satisfazer seus interesses às custas daqueles (Philipps Zeballos, 2018). Aqui, o foco está no indivíduo (agente) como um sujeito racional e potencialmente corruptível; sendo necessário controlá-lo e, quando apropriado, sancioná-lo.

As estratégias de intervenção, baseadas nesse modelo teórico, são aquelas que se referem ao controle ou monitoramento e punição (Stapenhurst & Kpundeh, 1999). Em outras palavras, para atacar os incentivos a cometer atos de corrupção seria suficiente implementar mais controles e aumentar as penas.

Essa interpretação do fenômeno coincide com a abordagem baseada na “economia do crime”. Nesse sentido, Becker (1968) sustenta que um criminoso comete um crime somente se os benefícios esperados de seu ato excederem os custos e, além disso, considerando que essas vantagens superam as que poderiam ser obtidas com a realização de atividades legais.

Por fim, é importante ressaltar, como referem Arellano Gault, Hernández Galicia e Lepore (2015), que ações de controle e punição podem ser eficazes em situações relativamente limitadas de corrupção — seja em determinadas regiões, organizações ou processos —, mas não em países com corrupção endêmica. É o caso dos países da América Latina, como Argentina, Brasil e México, que, apesar de terem implementado essas políticas anticorrupção, continuam sofrendo suas consequências prejudiciais.

2.2.2 O enfoque da ação coletiva para o problema da corrupção

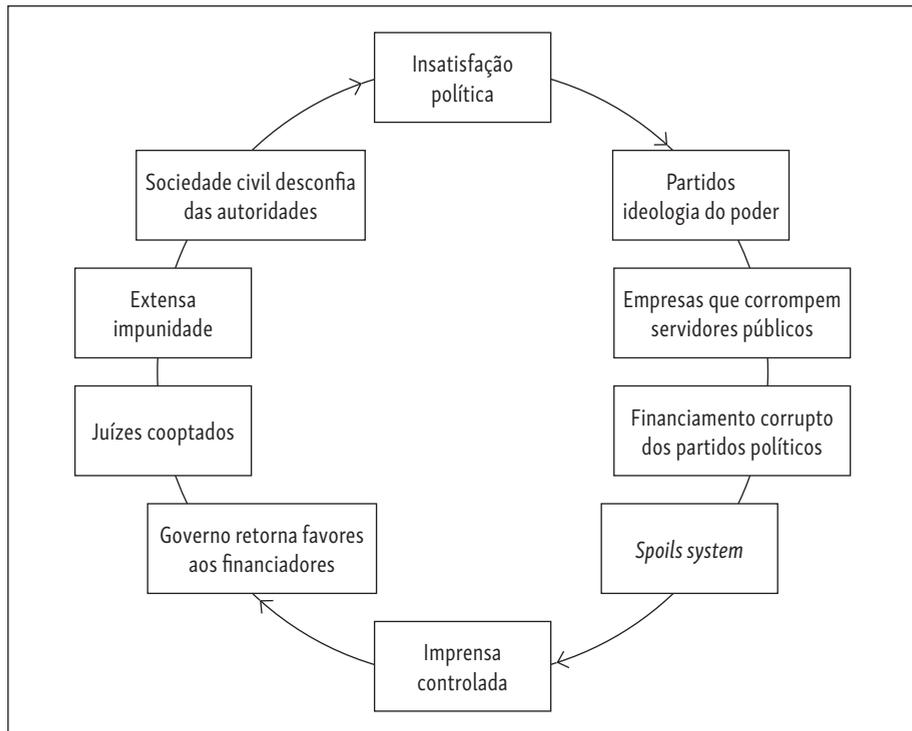
A baixa eficácia das políticas anticorrupção sob o paradigma racionalista nos países latino-americanos, onde a corrupção é endêmica e sistêmica na maioria deles, abre o debate sobre como o problema deve ser tratado e sob quais pressupostos teóricos, a fim de projetar e implementar novas estratégias de intervenção. Autores como Persson, Rothstein e Teorell (2013), Mungiu-Pippidi (2011), Bauhr e Nasiritousi (2011), Rothstein (2011), Arellano Gault, Hernández Galicia e Lepore (2015) criticaram o enfoque do agente-principal na política anticorrupção e afirmam que, em tais contextos, a corrupção deve ser considerada “um problema de ação coletiva”.

Philipps Zeballos (2018) esclarece que um problema de ação coletiva é aquele em que ninguém ou apenas algumas exceções cooperam porque desconfiam que

outros cooperem. Além disso, o autor mencionado adverte que essa concepção de corrupção não desacredita as valiosas contribuições da teoria do agente-principal, mas questiona a suposição subjacente de que em todas as sociedades existe um principal (cidadãos) que deseja controlar o agente (servidores públicos) e exigir o cumprimento da lei (Philipps Zeballos, 2018; Jiménez Sánchez, 2016). De fato, como expresso por Villoria Mendieta (2002), alguns países se enquadram no chamado círculo vicioso da corrupção.

Portanto, a corrupção não é explicada apenas pela fraqueza das instituições e sua capacidade de influenciar a esfera individual, mas também com base em um nível coletivo mais amplo que capte a complexidade do contexto intra e interorganizacional; e seu combate requer corresponsabilidade e cooperação de atores com interesses e agendas divergentes (Arellano Gault, Hernández Galicia & Lepore, 2015). Esse tipo de resposta é inspirado no enfoque da ação coletiva ao problema da corrupção (Marquette & Peiffer, 2015).

FIGURA 2. Círculo vicioso da corrupção



Fonte: Villoria Mendieta (2002), tradução própria.

2.3. O combate à corrupção: as agências e suas “funções vertebradoras”

Os países latino-americanos criaram e colocaram em operação diferentes agências especializadas na prevenção e combate à corrupção. Basta citar o Escritório Anticorrupção (Argentina), a Secretaria Anticorrupção (Equador), a Promotoria Especializada em Combate à Corrupção (México), a Secretaria Nacional Anticorrupção (Paraguai), o Conselho de Transparência e Ética Pública (Uruguai) e a Comissão de Alto Nível Anticorrupção (Peru).

No Brasil, na esfera federal, a experiência da CGU é o que mais se assemelha a uma agência anticorrupção brasileira (Ferreira & Fornasier, 2015). Segundo Nascimento (2018), a Controladoria-Geral da União (CGU) se aproxima da categoria de “agência com objetivos múltiplos”, já que assume um conjunto diversificado de funções de distinta natureza. A CGU tem competências de prevenção da corrupção e promoção da transparência, de supervisão e investigação (avaliação patrimonial, fiscalização, auditorias ordinárias e especiais), e de punição, tais como sindicâncias e processo administrativo disciplinar (Tribunal de Contas da União, 2006).

Não obstante, em todas as instituições existe uma coexistência de competências. Isso é inerente a qualquer órgão ou agência do Estado. Nesse sentido, a Polícia Federal (PF) desempenha funções de monitoramento e investigação (atividades de inteligência, operações policiais, inquéritos policiais). O Ministério Público Federal (MPF) possui atribuições investigativas (tais como as conferidas pela Lei complementar 75/1993, art. 8.º) e de punição (ações penais e civis). O Tribunal de Contas da União (TCU) realiza ações de prevenção (auditorias de desempenho ou operacionais), de detecção e investigação (cruzamento de informações, auditorias de conformidade, auditorias financeiras), e de punição (imputação de débito, aplicação de multa, inabilitação para exercício de cargo em comissão ou função de confiança) (Tribunal de Contas da União, 2006). Contudo, cada uma dessas agências ou instituições tem uma função própria e que nenhum outro órgão poderia desempenhar da mesma forma e com as mesmas garantias de eficácia (Rezzoagli, 2015).

Rezzoagli (2015) chama essa função de “vertebradora”, já que seu desaparecimento faria com que a referida agência não tivesse razão de ser. A “função vertebradora” está intimamente ligada à localização e posição que essas agências desempenham na estrutura do Estado, o que proporciona condições mais favoráveis ou desfavoráveis para o exercício efetivo e pleno dela (Rezzoagli, 2015).

De acordo com o exposto, três categorias são particularmente relevantes para identificar a função *vertebradora* das agências anticorrupção: competência, autonomia e localização institucional.

QUADRO 1. Categorias de análise para identificar a função “vertebradora” da instituição

CATEGORIAS	DEFINIÇÃO
Competência	Conjunto de funções que a lei confere à instituição ou órgão.
Autonomia	Poder de agir sem interferência de outras instituições ou órgãos do Estado.
Localização institucional	Posição que a instituição ocupa dentro da estrutura do Estado: seja no âmbito do Poder Executivo, Legislativo ou Judiciário, ou como órgão externo aos três Poderes.

Fonte: Elaboração própria, baseado em Rezzoagli (2015).

Na perspectiva aqui defendida, a identificação da função “vertebradora” de uma instituição, no conjunto das funções que lhe são conferidas por lei, só é possível se for também considerada a sua posição institucional e o seu grau de autonomia funcional.

2.4. Sistema anticorrupção: desafios para lutar contra a corrupção sistêmica

O combate eficaz à corrupção não se limita apenas às ações do órgão ou agência anticorrupção, envolve diferentes órgãos cujas ações afetam direta ou indiretamente a prevenção, detecção e punição de atos de corrupção. Isso exige uma coordenação eficiente entre eles e uma troca permanente de informações para otimizar os resultados obtidos no exercício de suas funções. Entre as características que as agências anticorrupção devem atender, destaca-se a necessidade de atuar em rede, de maneira coordenada com outras instituições (Benítez Palma, 2017).

Uma mensagem implícita da análise da corrupção como um problema de ação coletiva é que uma resposta eficaz para combater a corrupção requer ações coordenadas (Marquette & Peiffer, 2015). Autores como Johnston e Kpundeh (2002), Klitgaard e Baser (1998), Chene (2010) destacam episódios de ação anticorrupção eficaz que dependem da presença de uma coalizão anticorrupção; ou seja, coalizões de atores, normalmente de elite, dentro e fora do Estado, em geral com atores do setor privado e da sociedade civil que compartilham objetivos comuns sobrepostos. Tais coalizões são particularmente úteis devido ao seu potencial de reduzir os custos e os riscos daqueles que devem dar os primeiros passos contra a corrupção sistêmica diante da oposição e resistência por parte de quem se beneficia com a corrupção (Johnston & Kpundeh, 2002).

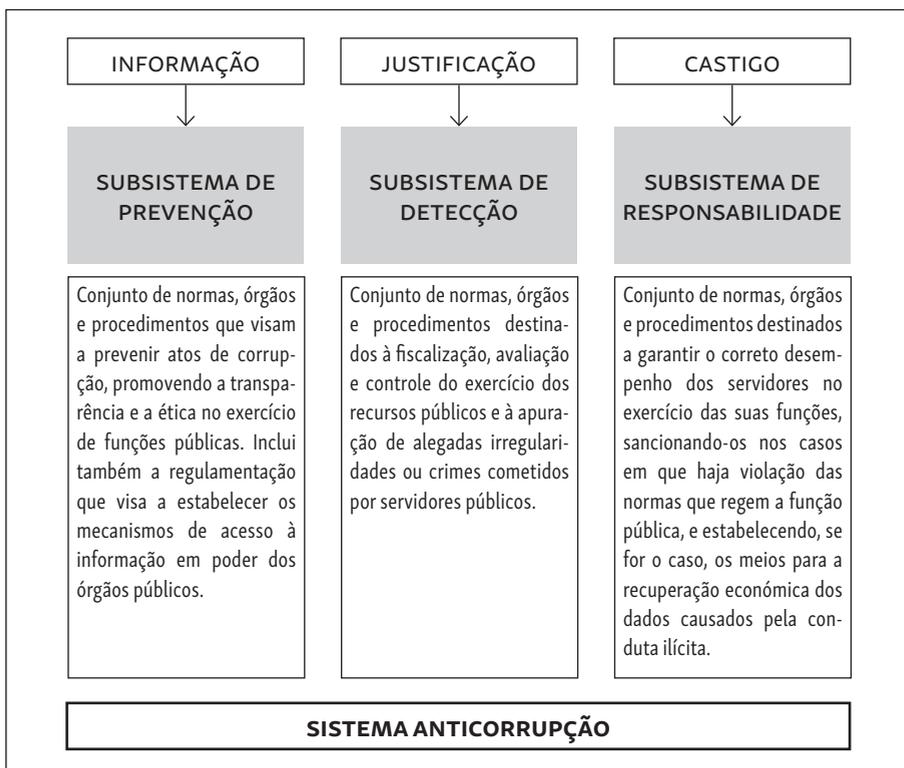
Seguindo essa ordem de ideias, pode-se afirmar que para combater a corrupção sistêmica é necessário um sistema anticorrupção, ou seja, uma rede institucional

que contribua para tornar mais efetivas as ações de cada uma das instituições ou agências que a compõem e do grupo. Para Rocha (2008):

A forma de gestão integrada em rede torna-se, então, necessária, atuando os órgãos e entidades de forma sistêmica sendo a troca de informações e a criação de conhecimento para combater a corrupção fundamentais. (p. 81)

Com base nessa perspectiva, e adotando o modelo teórico de análise exposto por Andreas Schedler em seus trabalhos *Conceptualizing accountability* (Schedler, 1999) e *¿Qué es la rendición de cuentas?* (Schedler, 2004), e desenvolvido por Gutiérrez Salazar (2014) — segundo o qual a prestação de contas compreende três elementos (informação, justificativa e punição) que se destinam a prevenir, corrigir e, quando for apropriado, punir o abuso de poder —, um sistema anticorrupção seria composto por três subsistemas: subsistema de prevenção (controle interno,

FIGURA 3. Elementos do sistema anticorrupção



Fonte: Adaptado de Schedler (1999, 2004) e Gutiérrez Salazar (2014)

transparência), subsistema de detecção (inteligência, controle externo, investigação) e subsistema de responsabilidade (punição).

Uma experiência recente nesse sentido é a do México, através da formalização e institucionalização de um esquema de coordenação entre as autoridades de todos os níveis do governo na prevenção, detecção e sanção de infrações administrativas e atos de corrupção, bem como no controle de recursos públicos (confira López Presa, 2020; Gutiérrez Salazar, 2017).

Outra experiência que vale a pena mencionar é a Estratégia Brasileira de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), criada em 2003, que atualmente reúne mais de 70 órgãos dos três Poderes, Ministérios Públicos e entidades de classe da área do Direito (como a Associação Nacional dos Procuradores da República e a Associação dos Juízes Federais do Brasil) para discussões e desenvolvimento de ações destinadas ao combate dos crimes de corrupção, considerados de forma ampla (France, 2017).

Araujo identifica, na ENCCLA, uma semelhança com o modelo de gestão de organizações e projetos no setor público denominado governo conjunto ou governo unido (*joined-up government*), mas afirma que não há registros de que a iniciativa se tenha inspirado diretamente nesse modelo (Araujo, 2012).

Apesar de ser uma iniciativa extremamente relevante e corajosa (Florêncio Filho & Zanon, 2018), a ENCCLA não pode ser considerada como um sistema institucional anticorrupção no sentido descrito aqui, ou seja, como um conjunto organizado de instituições, agências ou órgãos governamentais em interação e interdependentes que estão relacionados, formando um todo unificado.

O grande número de agências e organizações que compõem a ENCCLA dificulta significativamente sua coordenação, além de prescindir de mecanismos formais de integração legal (ausência de base normativa)^{2]}, sendo construída com base na cooperação informal entre órgãos, e suas ações são refletidas por problemas provenientes dos órgãos que a compõem, agravados pelas limitações de sua secretaria executiva (Florêncio Filho & Zanon, 2018).

A dispersão das atividades anticorrupção em órgãos distintos, sem a devida coordenação e cooperação, abre espaços para que a corrupção concorra com outros crimes em termos de atenção e recursos (SANTOS, 2009). Daí a importância de uma efetiva institucionalização dos mecanismos anticorrupção. No entanto, Florêncio Filho & Zanon (2018) afirmam que “*do ponto de vista jurídico, a ENCCLA não é um modelo perfeito de institucionalização de políticas públicas...*” (p. 230).

2. Araujo (2012) menciona que “não há portarias, convênios ou decretos que ligam os órgãos participantes” (p. 22).

Portanto, a incorporação no sistema anticorrupção de um número excessivo de instituições que o tornam disfuncional deve ser evitada.

Para os propósitos deste artigo, apenas os órgãos governamentais com funções “*vertebradoras*” de prevenção, detecção ou repressão de atos de corrupção são considerados como parte integrante do sistema anticorrupção.

3. Metodologia

Este trabalho foi desenvolvido no âmbito do projeto “Combate à corrupção na América Latina” na Universidade de Brasília (UnB), em 2019. Trata-se de uma pesquisa hermenêutica qualitativa, realizada por meio da aplicação de questionários e utilização da técnica de grupo focal. A coleta de dados foi feita no mês de fevereiro daquele ano.

Para responder aos objetivos da pesquisa, foi realizado um levantamento das instituições governamentais federais com competências específicas no campo da prevenção, detecção ou repressão de atos de corrupção, com base na lista de membros participantes da ENCCLA disponível em seu site (<http://enccla.camara.leg.br/>) e na análise das suas normas de criação (regulamentos constitucionais e legais). Assim, foi possível sistematizar e classificar essas instituições da seguinte forma:

- *Instituições previstas na Constituição*: Advocacia Geral da União, AGU (art. 131 e ss.); Tribunal de Contas da União, TCU (art. 71), Departamento de Polícia Federal, PF (art. 144); Ministério Público Federal, MPF (art. 127 e ss.); e Judiciário Federal.
- *Instituições criadas por legislação infraconstitucional*: Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU)³, Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), e Receita Federal do Brasil (RFB).

Existem órgãos, como o Banco Central do Brasil (BCB), a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), cuja ação se limita a complementar o papel do COAF no sentido de editar normas regulamentadoras da Lei 9613 para seus respectivos setores e monitorar o cumprimento

3. Para Cordeiro Macedo e Pontes Vianna (2018), “a atividade de auditoria desempenhada pela CGU tem derivação constitucional”, já que nos termos do art. 74, “cada um dos Poderes deverá manter o sistema de controle interno com a finalidade de, em síntese, avaliar a legalidade e os resultados da gestão das entidades da Administração Pública, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de Direito Privado. No âmbito do Poder Executivo Federal, compete à CGU, em última instância, prezar pelo bom funcionamento do controle interno”.

das disposições ali contidas; mas de forma alguma competem com o COAF na realização da atividade de inteligência financeira (Gebran Neto, 2019, pp. 147-166).

Com esses dados, identificaram-se as seguintes instituições consideradas para análise como parte do esquema institucional de combate à corrupção no Brasil: Controladoria Geral da União (CGU), Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), Receita Federal do Brasil (RFB), Advocacia Geral da União (AGU); Tribunal de Contas da União (TCU), Polícia Federal (PF), Ministério Público Federal (MPF) e Judiciário Federal.

Posteriormente, foram aplicados questionários a servidores públicos e profissionais da administração pública, que foram selecionados obedecendo aos seguintes critérios: (1) ser servidor público ou ter experiência no serviço público, preferencialmente nas instituições em análise, (2) ser (ou ter sido) funcionário de alto nível ou especialização, e (3) ter estudos de pós-graduação na área de administração pública. Esse último requisito foi importante para a discussão posterior no grupo focal sobre a rede brasileira de combate à corrupção.

O contato com os servidores públicos e profissionais foi feito por meio da ordenação do PPGA (Programa de Pós-Graduação em Administração) e do mestrado profissional da universidade, convidando alunos desses programas a integrarem o grupo de estudo (seminário) sobre corrupção sistêmica, no âmbito do projeto de pesquisa “Combate à corrupção na América Latina”.

Formou-se um grupo de 24 participantes: 12 servidores públicos da Polícia Federal, 1 do Tribunal de Contas do DF (com experiência previa na AGU e no TCU), 5 do Ministério da Economia, 1 da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), 1 da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), 1 profissional com experiência na Defensoria Pública-Geral da União (DPU), 3 da Universidade de Brasília (1 integrante do grupo Laboratório de Pesquisa em Inovação e Serviços, 1 com atuação na linha de pesquisa em políticas públicas e experiência como professora voluntária no Departamento de Administração, 1 no âmbito de estudos do mestrado acadêmico em administração). Servidores públicos do Ministério Público (1 do MPF) e do Judiciário (1 do PJJ) também foram convidados pelos pesquisadores, mas acabaram não participando. Essa pode ser considerada a principal limitação desta pesquisa.

Com base em seus próprios conhecimentos e experiências, os profissionais e servidores públicos selecionados tinham que responder um questionário e comprometer-se a assistir a encontros grupais para discutir sobre o sistema anticorrupção no Brasil. Portanto, não foi necessário estabelecer uma amostra representativa ou fazer uma seleção aleatória dos participantes (Páramo Bernal, 2018).

No encontro prévio à aplicação do questionário, realizado no âmbito do seminário sobre “corrupção sistêmica” (fevereiro de 2019 na UnB), foram analisadas

questões relacionadas com as características distintivas das instituições consideradas, pelos pesquisadores, como parte do esquema institucional de combate à corrupção no Brasil. Com base nas categorias e dimensões de análise definidas no ponto 2.3 deste artigo (Quadro n.º 1), um dos pesquisadores destacou a importância de refletir, antes de responder ao questionário, sobre a competência, autonomia e localização institucional dos órgãos envolvidos no combate à corrupção. Nesse sentido, as perguntas norteadoras para tal reflexão foram: (a) (Competência) *Quais são as características gerais dos órgãos? Descreva suas principais funções e classifique cada uma em: prevenção, fiscalização e investigação ou punição.* (b) (Autonomia) *A agência tem autonomia orçamentária? Tem autonomia administrativa? Tem autonomia funcional?* (c) (Localização Institucional) *Como é sua localização e posição dentro da estrutura do Estado?*

Por fim, com base nessas reflexões, os participantes tiveram que responder ao questionário que pretendia principalmente identificar a função “vertebradora” das instituições (das funções da instituição: *Qual é aquela que lhe é própria e que nenhum outro órgão poderia desempenhar da mesma forma e com as mesmas garantias de eficácia?*) e localizar as referidas agências em um dos três subsistemas (prevenção, detecção ou responsabilidade) do sistema anticorrupção, de acordo com o modelo teórico proposto por Schedler (1999, 2004) para prestação de contas (Anexo n.º 1). Os questionários foram individuais e enviados por e-mail, com data de entrega da resposta.

A modalidade escolhida para a apresentação preliminar da composição do esquema de combate à corrupção no setor público federal brasileiro — produto dos resultados obtidos com a aplicação dos questionários — teve o formato correspondente à técnica do grupo focal. Caracteriza-se por ser um encontro grupal com o objetivo de discutir um tema, vivido e compartilhado por meio de experiências comuns, a partir de estímulos específicos para o debate recebidos pelos participantes (Donaduzzi, Beck, Weiller, Fernandes & Viero, 2015).

Nesta pesquisa, o objetivo da reunião em grupo foi discutir e trocar opiniões sobre o sistema anticorrupção apresentado ali como resultado preliminar da pesquisa. O grupo focal foi conduzido por um dos pesquisadores (o moderador). O encontro foi realizado em sala de aula da Universidade e teve uma duração de 120 minutos (fevereiro de 2019).

A reunião foi dividida em 4 momentos: (1) cumprimentos iniciais e exposição dos objetivos do encontro; (2) apresentação dos resultados preliminares obtidos com a aplicação dos questionários (rede institucional de combate à corrupção); (3) debate e intercâmbio de percepções; (4) elaboração da síntese, validação das informações e confirmação dos pontos de vista apresentados.

Para promover o debate entre os participantes, foram utilizados os seguintes tópicos norteadores: *a) Instituições federais envolvidas no combate à corrupção, b) Função “vertebradora” de cada instituição, c) Localização da instituição em um dos subsistemas (prevenção, detecção, responsabilidade), e) Disfunções do sistema anticorrupção, conforme sua configuração atual.*

Esse espaço para discussão e debate sobre os primeiros resultados da pesquisa permitiu avaliar o nível de consenso do grupo sobre a composição de cada um dos subsistemas do esquema anticorrupção acima mencionado e dos órgãos que não fariam parte de nenhum deles.

De acordo com SIM (1998), a conformidade da opinião dentro dos dados de um grupo focal é uma propriedade emergente do contexto do grupo, e não a soma das opiniões dos participantes individuais. Embora não exista um critério universal (percentagem) para medir o consenso (Keeney, Hasson & McKenna, 2006), A Literatura (Loughlin & Moore, 1979; Green, Jones, Hughes & Williams, 1999) fornece algumas diretrizes claras sobre qual nível de consenso estabelecer.

Portanto, nesta pesquisa, o consenso sobre a localização nos subsistemas de cada órgão ou instituição foi definido por conveniência (número total de participantes: 24): considerando-se um “alto consenso” quando há coincidência na opção escolhida por 18 ou mais participantes ($\geq 75\%$) e um “consenso aceitável” quando é alcançado um acordo entre 12 e 17 participantes ($50\% - 74\%$).

Tal informação foi complementada com a obtida no encontro realizado na CGU, em fevereiro de 2019, com o Ministro da Transparência e Controladoria-Geral da União, o Secretário-Executivo do Ministério e funcionários responsáveis da Secretaria Federal de Controle Interno, Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção, Corregedoria-Geral da União, Ouvidoria-Geral da União, e Secretaria de Combate à Corrupção. Na ocasião, o ministro e os funcionários apresentaram a um dos pesquisadores as grandes missões do órgão e as funções das diferentes secretarias da CGU.

4. Análise e Discussão

De acordo com o levantamento realizado nesta pesquisa, existe uma rede brasileira de combate à corrupção composta por instituições federais com diferentes funções, grau de autonomia e localização institucional.

Nesse sentido, a CGU é percebida pelos servidores públicos como uma instituição especializada na prevenção da corrupção e no controle interno do governo, mas com autonomia limitada por fazer parte da estrutura do Poder Executivo. Cabe mencionar, ainda, que a Receita Federal pertence à estrutura administrativa do Ministério da Economia e que o COAF é uma unidade de inteligência financeira também inserida no âmbito deste ministério.

O caso da PF é relevante porque a instituição combina autonomia investigativa com subordinação administrativa ao Ministério da Justiça. Considera-se que a AGU é uma instituição muito próxima do Poder Executivo, tendo em vista que o Advogado-Geral é nomeado livremente pelo Presidente da República.

O TCU, em sua missão de controlar a execução do orçamento público e fiscalizar os relatórios financeiros anuais de todos os órgãos da Administração, auxilia o Poder Legislativo da União. Não depende de outras instituições, destacando-se a competência do próprio Tribunal de Contas para realizar investigações e, se for o caso, aplicar sanções administrativas.

O MPF é percebido pelos servidores públicos como um quarto poder, devido ao seu alto grau de autonomia. Instituição formalmente independente dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Por fim, essa rede anticorrupção se completa com os tribunais do Judiciário.

Essa localização institucional confere à instituição condições mais favoráveis ou desfavoráveis para o exercício efetivo da sua função vertebradora, seja no âmbito da prevenção, monitoramento ou repressão dos atos de corrupção.

A partir da identificação da função “vertebradora” de cada uma das instituições ou órgãos analisados, foi possível localizá-los dentro de um dos três subsistemas (prevenção, detecção ou responsabilidade) e, assim, representar o esquema institucional de combate à corrupção no setor público federal brasileiro, conforme mostrado na Figura 6.

No subsistema de prevenção, estão situados, com um alto nível de consenso, o Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (*órgão de controle interno do governo federal responsável por realizar atividades relacionadas à defesa do patrimônio público e ao fomento da transparência na gestão, por meio de ações de auditoria interna, correção, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria*) e a Advocacia Geral da União (*instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo*).

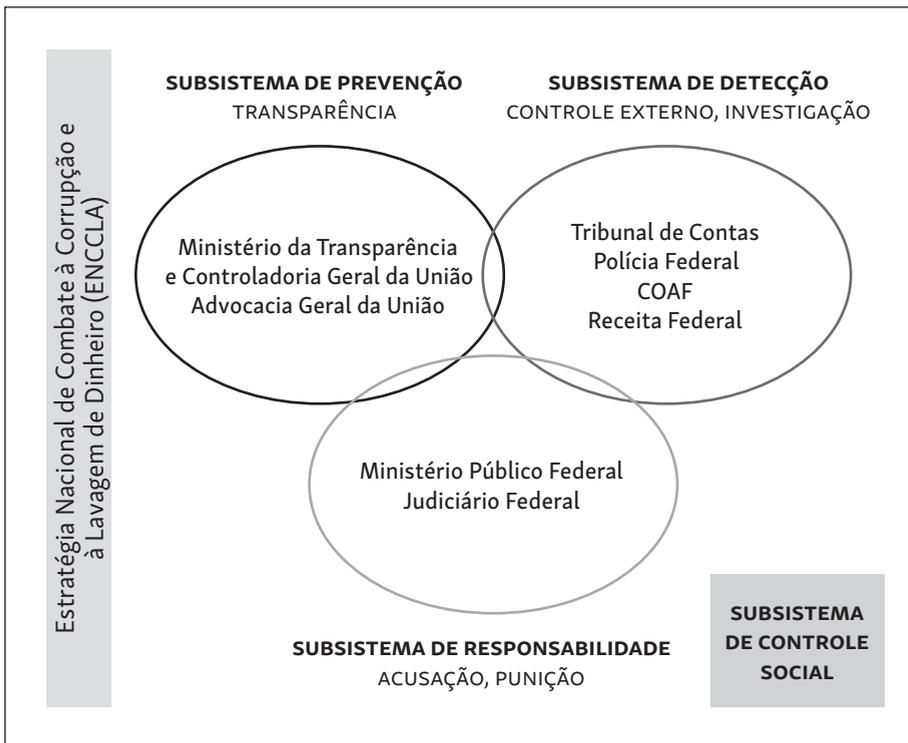
O sistema de detecção inclui, com um alto nível de consenso, o Tribunal de Contas da União (*órgão de controle externo do governo federal, auxilia o Congresso Nacional na missão de acompanhar a execução do orçamento federal e inspeciona os relatórios financeiros anuais de todos os órgãos da Administração Pública*), a Polícia Federal (*órgão responsável por investigações criminais de questões sob jurisdição federal; sua missão é exercer as atribuições de polícia judiciária e administrativa da União, a fim de contribuir na manutenção da lei e da ordem, preservando o Estado Democrático de Direito*), o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (*tem como missão produzir dados de inteligência financeira e promover a proteção dos setores econômicos contra a lavagem de dinheiro e o*

financiamento do terrorismo) e a Receita Federal do Brasil (*tem como principais atribuições a administração dos tributos de competência da União, a arrecadação, a fiscalização e o controle aduaneiro e a repressão ao contrabando e descaminho, assim como à sonegação fiscal*).

No subsistema de responsabilidade e punição, estão situados, com um consenso aceitável, o Ministério Público Federal (*que, na área criminal, promove a ação penal pública quando a competência para o julgamento é da Justiça Federal*) e, com um alto nível de consenso, o Judiciário Federal (*instituição por excelência no que se refere à punição de crimes relacionados à corrupção*).

Destacam-se as divergências nas percepções dos entrevistados quanto à localização do Ministério Público Federal, pelo fato de que 6 participantes situaram o Ministério Público na interseção dos subsistemas “de detecção” e “de responsabilidade”; 2 participantes o colocaram apenas no subsistema de detecção e controle.

FIGURA 6. Sistema anticorrupção do Brasil no âmbito federal



Fonte: Elaboração própria.

Tal discrepância quanto à localização do MPF em um dos subsistemas é explicada pelas diferentes funções assumidas pela Instituição: “*investigar, processar, negociar condenações e oferecer denúncias*” (Kerche & Marona, 2018) e pelo peso atribuído a cada uma pelos membros do grupo para identificar a função vertebradora.

Da mesma forma, houve conflitos em relação à Polícia Federal, referentes ao cumprimento de funções (poder de investigação, condução da delação premiada⁴) e aos próprios interesses de afirmação institucional dessas instituições. Estudos anteriores (Kerche & Marona, 2018) também enfatizam esse aspecto ao indicar que, embora os constituintes tenham decidido que caberia aos policiais conduzir as investigações criminais, em 2015 o Supremo Tribunal Federal autorizou também que os promotores de justiça conduzissem inquéritos criminais além de todas as outras funções originalmente previstas na Constituição de 1988.

Para Marona & Kerche (2021), esse cenário, em que o Ministério Público pode selecionar e priorizar processos criminais independentemente da perícia da Polícia Federal e, até certo ponto, da intervenção do Judiciário, rompe com a divisão de funções entre Polícia e Ministério Público prevista na Constituição, que favorecia uma espécie de freios e contrapesos no sistema judicial.

Também surgiram como temas de discussão a autonomia dos delegados da Polícia Federal no desenvolvimento de suas investigações, e como a subordinação do Departamento da Polícia Federal ao Ministério da Justiça e Segurança Pública pode afetar a sua atividade investigativa, no atendimento à disponibilidade dos recursos (materiais, humanos e financeiros) necessários para tais fins. As restrições orçamentárias e a falta de pessoal suficiente são os principais problemas que emergiram da análise deste ponto, concluindo-se pela necessidade de discutir a autonomia funcional, administrativa e orçamentária da PF e os limites dela.

Os conflitos entre diferentes órgãos governamentais (por exemplo, uma agência usurpa os poderes e responsabilidades de outra) são identificados como fatores de risco em termos de articulação interinstitucional no combate à corrupção, em um Estado Democrático de Direito, conforme indica o participante a seguir.

Dentre as principais disfunções no modelo atual de combate à corrupção adotado no Brasil, é preciso mencionar a sobreposição de competências, o que acarreta a perda de tempo e de agilidade, sobretudo na fase de investigação. (Participante n.º 1, Polícia Federal)

4. A delação premiada tem sido a ferramenta jurídica mais amplamente utilizada na Operação Lava Jato. A lei exige que, na delação premiada, a colaboração seja espontânea, o denunciante tenha participado da infração e a informação seja relevante e útil. Os benefícios podem ser indulto legal, redução da pena em até dois terços e penas alternativas ao invés de reclusão (Marona & Kerche, 2021).

Tais conflitos são atribuídos às ações realizadas pelas instituições ou agências que visam a legitimar um determinado papel institucional em benefício das suas próprias ambições e em detrimento da consolidação de um sistema anticorrupção coerente. Deve-se ressaltar que 14 participantes manifestaram preocupação com possíveis excessos no desejo de alcançar destaque institucional, em clara violação dos princípios do Estado de Direito. Na utilização da delação premiada, algumas vezes o MPF tem negociado vantagens para o denunciante não previstas em lei (Marona & Kerche, 2021).

O Ministério Público brasileiro não presta contas a ninguém de suas ações como órgão institucional encarregado de representar judicialmente em casos de corrupção. O fiscal que não pode ser fiscalizado por ninguém. Existe uma certa incongruência em exigir transparência de órgãos externos quando o órgão fiscalizador não a possui. Essa disfuncionalidade é preocupante e em alguns casos traduz uma busca maior por poder do que pelo bem do Estado e de seus cidadãos. Poder sem controle sempre leva ao abuso desse poder, prejudicando de alguma forma a harmonia de todo o sistema. (Participante n.º 10, Polícia Federal)

A “*competição entre as instituições dos referidos subsistemas*” e a “*fragilidade na confiança em relação à troca de informações*” são expressões presentes em 22 dos 24 participantes do encontro. Um fator de tensão entre instituições no âmbito da operação Lava Jato, mais especificamente entre a CGU, o TCU e o MPF, foi a liderança nos processos de assinatura de acordos de leniência.

Cabe destacar que o arcabouço jurídico anticorrupção no Brasil permite que diferentes agências ou instituições celebrem acordos de leniência. No entanto, a competição entre esses órgãos gerou incertezas jurídicas para empresas quanto à possibilidade de os acordos assinados garantirem proteção definitiva, ou seja, de estarem livres de novas responsabilizações legais pelas mesmas condutas (Aranha, 2021).

Isso reforça a necessidade de considerar a corrupção, em países como o Brasil, como um problema de ação coletiva e, ao mesmo tempo, de fortalecer a coordenação entre as instituições envolvidas no seu combate — sobretudo, o esclarecimento na legislação quanto aos seus papéis institucionais — para reduzir a sensação de insegurança jurídica. Neste âmbito, as percepções do grupo demonstraram sintonia:

As competências específicas precisam ser mais estritamente estabelecidas. (Participante n.º 2, Polícia Federal)

Falta uma delimitação mais clara na legislação para estabelecer as competências de cada organização para evitar atritos. (Participante n.º 18, Ministério da Economia)

Os participantes salientam que apenas as ações realizadas pelos órgãos no exercício da sua função “*vertebradora*”, no marco de cooperação devidamente formalizado, são as que contribuem para a necessária complementaridade interinstitucional na prevenção, detecção e repressão de crimes relacionados com corrupção.

Um modelo difuso com multiagências tão diferentes traz o desafio da cooperação e da colaboração, sobretudo, em face de eventuais conflitos de interesses e funções. (Participante n.º 3, Polícia Federal)

Instituições como a CGU ou o TCU atuam em mais de um pilar do sistema anticorrupção, estando envolvidas nas três dimensões. Pela ausência de foco, pode haver uma perda de eficácia quanto à atuação no combate à corrupção. (Participante n.º 15, Tribunal de Contas)

Inexistindo uma clara definição de competências, dentro da qual cada parte tenha garantido o pleno exercício de suas funções vertebradoras, será difícil conseguir uma atuação conjunta coesa e robusta, que resulte em efetiva punição dos corruptos, e contribua para a melhoria do quadro institucional e a proteção do interesse coletivo. (Participante n.º 6, Polícia Federal)

Por fim, esse esquema institucional é complementado pelo controle realizado por cidadãos e organizações não governamentais sobre o desempenho dos servidores públicos, o que corresponde ao chamado subsistema de controle social. Tal subsistema não foi considerado inicialmente na pesquisa, mas surge com um alto nível de consenso na reunião do grupo.

Os entrevistados destacam o papel fundamental que a sociedade pode desempenhar tanto no controle da gestão dos recursos públicos pelos funcionários quanto no controle das ações dos órgãos do Estado, principalmente no que diz respeito ao cumprimento da lei.

A sociedade, a meu ver, embora não ostente a condição de órgão ou instituição ou mesmo detenha personalidade, também deve figurar no modelo de combate à corrupção, haja vista a concretude do controle social, que se faz presente na prevenção, na investigação e no sancionamento, em especial, na forma de poder sancionatório vertical, nas expressões política e eleitoral. (Participante n.º 5, Polícia Federal)

O controle social é incorporado nesse esquema como um subsistema que envolve os outros três, contribuindo para a prevenção, detecção e punição (respon-

sabilidade) da corrupção, ao mesmo tempo em que exerce controle para que as instituições atuem no âmbito da lei.

Não se pode perder de vista, segundo Coutinho e Santos (2018):

Que a reputação dos agentes públicos os impulsiona ao cumprimento de suas funções com maior afinco e rigor. Inobstante ser uma sanção não oficial, é certo que ela existe. Ademais, o alcance da opinião pública sobre as instituições evoluiu sobremaneira com os meios digitais de comunicação. Não apenas à Administração Pública, como também, e principalmente, aos órgãos de controle e fiscalização impõe-se o desafio de ajustar-se a seu tempo, incorporando ferramentas modernas de interlocução com a sociedade. (p. 223)

Considerando-se essas observações, surge a necessidade de complementar a prestação de contas horizontal (entre os órgãos ou instituições do sistema anticorrupção) com outra modalidade de responsabilização: *a vertical social*.

5. Conclusões

A corrupção é um dos principais desafios enfrentados pelos países da América Latina, nos quais se manifesta, apesar de algumas exceções, com caráter endêmico e sistêmico. Nesses contextos, a resposta ao problema da corrupção ultrapassa as estratégias de intervenção orientadas pelo enfoque do agente-principal.

Uma resposta eficaz para combater a corrupção sistêmica requer ações coordenadas entre diferentes instituições que, formando um verdadeiro sistema anticorrupção, contribuem para a prevenção, detecção e repressão de crimes relacionados com a corrupção, tornando mais efetivas as ações de cada uma dessas agências ou órgãos. Tal estratégia de intervenção, que busca romper o ponto de equilíbrio da corrupção e suas redes de cumplicidades, responde à consideração da corrupção como um problema de ação coletiva.

No setor público federal brasileiro, existe uma rede de instituições com poderes específicos contra a corrupção que, embora tenha características de um sistema anticorrupção, revela uma multiplicidade de conflitos entre os órgãos que a compõem em torno da apropriação de garantias e da afirmação institucional com base em seus próprios interesses. Essas ações, que visam a legitimar um determinado papel institucional, podem não apenas gerar conflitos interinstitucionais, mas também possíveis excessos que afetem os princípios do Estado de Direito em uma democracia. Isso é percebido nesta pesquisa como um risco significativo para a necessária articulação e complementariedade interinstitucional no combate à corrupção, dentro dos pilares do Estado Democrático de Direito.

Nesse sentido, a sociedade pode desempenhar um papel fundamental neste esquema, tanto no controle da gestão dos recursos públicos pelos funcionários quanto no controle das ações dos órgãos do Estado, principalmente no que diz respeito ao cumprimento da lei.

Os principais desafios para o futuro dessa rede institucional são dois: 1) fortalecer a função “vertebradora” dos órgãos envolvidos no combate à corrupção, intimamente ligada a um dos pilares do sistema (prevenção, detecção ou responsabilidade) e que justifica a localização do órgão no referido subsistema; 2) Definir as bases organizacionais e funcionais do sistema anticorrupção, a fim de garantir a coordenação eficaz e a complementariedade necessária das ações dessas instituições em um Estado Democrático de Direito.

Um aspecto a ser abordado em pesquisas futuras é o mapa relacional das instituições que compõem o sistema anticorrupção. Considerando os dados aqui obtidos e as percepções dos servidores públicos federais, a fragilidade na confiança e na cooperação entre as instituições aparecem como temas centrais a ser analisados em profundidade.

Referências

- Abdallah, Wahid; Chowdhury, Shyamal; Iqbal, Kazi. Corruption in the Health Sector: Evidence from Unofficial Consultation Fees in Bangladesh, n. 9270, IZA Discussion Papers, Institute of Labor Economics (IZA), 2015. Available at: <https://ssrn.com/abstract=2655310>
- Alencar, C. H. R., & Gico, I. T., Jr. Corrupção e Judiciário: a (in)eficácia do sistema judicial no combate à corrupção. *Revista Direito GV*, vol. 7, n. 1, 2011, p. 75-98,
- Aranha, Ana Luiza. A Lava Jato e a rede brasileira de instituições de accountability: um ponto de virada para o controle da corrupção. Em: Lagunes, Paul; Odilla, Fernanda; Svejnar, Jan. *Corrupção e o escândalo da Lava Jato na América Latina*. 1a. ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2021.
- Araujo, Felipe Dantas de. Criminologia crítica e política criminal antilavagem de dinheiro e contra financiamento do terrorismo: barreira epistêmica e agenda de diálogo. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 2, n. 2, jul./dez. 2012, pp. 1-27. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/1662>
- Araujo, 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*, Brasília, v. 2, n. 1, jan./jun. 2012, pp. 53-82. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/1649>
- Arellano Gault, David; Hernández Galicia, Jesús Fidel; Lepore, Walter. Corrupción sistémica: límites y desafíos de las agencias anticorrupción. El caso de la Oficina Anticorrupción de Argentina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n. 61, 2015, pp. 75-106.

- Bardhan, Pranab. Corruption and development: a review of issues. *Journal of economic literature*, vol. 35, n. 3, 1997, pp. 1320-1346
- Bauhr, Monika; Nasiritousi, Naghmeh. Why pay bribes? Collective action and anti-corruption efforts. *QoG working paper series*, vol. 18, 2011. Available at: <https://qog.pol.gu.se/Publications/workingpapers>
- Brasil. Tribunal de Contas da União. *Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República: exercício de 2005*. Brasília, 2006. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2005.pdf
- Becker, Gary. Crime and Punishment: an Economic Approach. *Journal of Political Economy*, vol. 76, n. 2, 1968, pp. 169-217.
- Benítez Palma, Enrique. La convivencia entre los Órganos de Control Externo (OCEx) y las Agencias Autonómicas de prevención y lucha contra la corrupción. *Revista Auditoría Pública*, n. 69, 2017, pp. 9-18.
- Bernardo, R., Checchi, F., De Jaegere, S., Dionisie, D., Doig, A., & Rodrigues, C. *Evaluar Capacidades de las Agencias Anticorrupción*. New York: PNUD, 2011.
- Biscay, Pedro. El papel de la producción de datos empíricos en la reconstrucción conceptual del objeto de investigación: corrupción y políticas públicas. In: Orsi, Omar Gabriel; García, Nicolás Rodríguez (Coord.) *Transparencia, acceso a la información y tratamiento penal de la corrupción*. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2011, pp. 53-70.
- Cetina, Camilo. Corrupción: medición del problema y los problemas en su medición. *Diálogos sobre la Transparencia - Policy Paper*, vol. 1, 2016. Disponible en <http://www.anticorrupcion.gov.co/Documents/Publicaciones/medicion-de-corrupcion-2016.pdf>
- Chene, Marie. *Mobilising broad anti-corruption coalitions*. U4 Expert Answer, n. 262. Bergen: U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute, 2010.
- Cordeiro Macedo, Alexandre; Pontes Vianna, Marcelo. Agência anticorrupção: um modelo a ser alcançado (Anticorruption Agency: More Independence and Autonomy), 2018. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3283048>
- Coutinho, Doris De Miranda; Santos, Aline Sueli de Salles. O papel do Tribunal de Contas frente à accountability. *A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. Belo Horizonte, ano 18, n. 72, 2018, pp. 209-233.
- Crespo, Milagros. Una nota sobre la corrupción. *Revista Española de Control Externo*, vol. 13, n. 40, 2012, pp. 171-186.
- De Araújo, Eduardo Carvalho Correa; Rodrigues, Victor Rangel dos Santos; Monte-Mor, Danilo Soares; Correia, Rogério Dias. Corrupção e valor de mercado: os efeitos da Operação Lava Jato sobre o mercado de ações no Brasil. *Revista Catarinense da Ciência Contábil*, vol. 17, no 51, p. 41-58, 2018.
- Del Castillo, Arturo. *Medición de la corrupción: Un indicador de la Rendición de Cuentas*. México: Auditoría Superior de la Federación, Serie Cultura de la Rendición de Cuenta, 2003.
- Donaduzzi, Daiany Saldanha da Silveira, Beck, Carmem Lúcia Colomé, Weiller, Teresinha Heck, Fernandes, Marcelo Nunes da Silva, & Viero, Viviani. Grupo focal y análisis de contenido en investigación cualitativa. *Index Enferm*, v. 24, n. 1-2, pp.

- 71-75, 2015. Disponible en: http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1132-12962015000100016&lng=es&nrm=iso
- El Khatib, Ahmed. Níveis de corrupção ao longo dos 30 anos da Constituição Federal de 1988: uma análise dos escândalos ocorridos entre 1988 e 2013. Hirose, Regina (coord.). *Carreiras típicas de Estado: Desafios e avanços na prevenção e no combate à corrupção*. Belo Horizonte: Fórum, 2019, pp. 33-53.
- Fabián Caparrós, Eduardo. La corrupción política y económica: anotaciones para el desarrollo de su estudio. In: Fabián Caparrós (coord.). *La corrupción: aspectos jurídicos y económicos*. Salamanca: Ratio Legis, 2000, pp. 17-20.
- Ferreira, Luciano Vaz; Fornasier, Mateus de Oliveira. Agências anticorrupção e administração pública: Uma perspectiva comparada entre o Brasil e outros países. *Revista Quaestio Iuris*, v. 8, n. 03, 2015, pp. 1583-1601. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/18809>
- Florêncio Filho, Marco Aurélio; Zanon, Patricie Barricelli. Arranjo institucional no âmbito da ENCCLA–Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro. *DELICTAE: Revista de Estudos Interdisciplinares sobre o Delito*, vol. 3, no 5, 2018, pp. 201-235. Disponível em: <http://www.delictae.com.br/index.php/revista/article/view/83>
- France, Guilherme de Jesus. A evolução da legislação brasileira contra a corrupção. Mohallem, Michael Freitas; Ragazzo, Carlos Emmanuel Joppert (coord.) *Diagnóstico institucional: primeiros passos para um plano nacional anticorrupção*. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2017, pp. 39-70.
- Gebran Neto, João Pedro; Marona, Luís Fernando. A investigação que fixou novos paradigmas no combate à corrupção. Hirose, Regina. (coord.). *Carreiras típicas de Estado: Desafios e avanços na prevenção e no combate à corrupção*. Belo Horizonte: Fórum, 2019, pp. 147-166.
- Germani, Gino. Consecuencias políticas y sociales de la movilidad. In: SITO, Nilda. Modernización y desarrollo social. *Cuadernos de Investigación Social*. Nueva Visión, Buenos Aires, 1970.
- Gómez, Nicolás; Bello, Alejandra. *Ética, transparencia y lucha contra la corrupción en la administración pública: manual para el ejercicio de la función pública*. Buenos Aires: Oficina Anticorrupción, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, 2009.
- Gómez Cárdenas, Carlos Wladimir. Reformas Administrativas y sus Marcos Cognitivos: Entre el Burocratismo, el Postburocratismo, la Responsabilización o la Hibridez. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, n. 17, 2011, pp. 41-80.
- Gonçalves, Vinicius Batista; Andrade, Daniela Meirelles. A corrupção na perspectiva durkheimiana: um estudo de caso da Operação Lava Jato. *Revista de Administração Pública*, 2019, vol. 53, pp. 271-290.
- Green, Barbara, Jones, Melanie, Hughes, David, & Williams, Anne (1999). Applying the Delphi technique in a study of GPs' information requirements. *Health & social care in the community*, 7(3), 198–205.

- Gutiérrez Pérez, Elena. Corrupción pública: concepto y mediciones. Hacia el Public compliance como herramienta de prevención de riesgos penales. *Política criminal*, 2018, vol. 13, no 25, p. 104-143. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-33992018000100104>
- Gutiérrez Salazar, Miguel Ángel. La auditoría superior de la federación y la conformación del Sistema Nacional Anticorrupción. *Cuestiones constitucionales*, no 37, 2017, pp. 51-83.
- Gutiérrez Salazar, Miguel Ángel. La importancia de construir un Sistema Nacional de Rendición de Cuentas en México. *Hechos y Derechos*, n. 19, 2014. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/6913/8849>
- Hellman, Joel; Kaufmann, Daniel. Confronting the Problem of State Capture in Transition Economies. *IMF Finance and Development*, vol. 38, no 3, 2001. Available at <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/09/hellman.htm>
- Hernaiz, Carlos Enrique; Phélan, Mauricio; Camacho, Jonathan E. Sobre las mediciones de corrupción y su relación con el desarrollo y el bienestar en América Latina. *Paradigmas*, 2014, vol. 6, no 2, p. 131-177.
- Heilbrunn, John. *Anti-corruption commissions: Panacea or real medicine to fight corruption*. Washington: World Bank Institute, 2004.
- Huntington, Samuel P. Modernization and corruption. *Political corruption*. Routledge, 2017. p. 253-264.
- Huther, Jeff; Shah, Anwar. *Anti-Corruption Policies and Programs: a Framework for Evaluation*. Policy Research Working Paper, 2501, 2000. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/19753>
- Jiménez Sánchez, Fernando. La integridad de los gobernantes como problema de acción colectiva. *Revista internacional de transparencia e integridad*, n. 2, Septiembre-Diciembre 2016. Disponible en: <https://revistainternacionaltransparencia.org/numero-2-septiembre-diciembre-2016/>
- Ioris, Antonio A. R. "La Plata Llega Sola" [The Money Arrives on it Own]: Reflections on Corruption Trends in Peru." *Diálogos Latinoamericanos*, n. 25, 2016, pp.82-98.
- Johnston, Michael; Kpundeh, Sahr J. *Building a clean machine: anti-corruption coalitions and sustainable reform*. Washington: World Bank Institute, 2002. Available at: <https://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-3466>
- Keeney, Sinead; Hasson, Felicity; Mckenna, Hugh. Consulting the oracle: ten lessons from using the Delphi technique in nursing research. *Journal of Advanced Nursing*, vol. 53, n. 2, 2006, pp. 205-212
- Kerche, Fábio; Marona, Marjorie. O Ministério Público na Operação Lava Jato: como eles chegaram até aqui? *Operação Lava Jato ea democracia brasileira*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2018, pp. 69-100.
- Klemenčič, Goran; Stusek, Janez. *Specialized anti-corruption institutions: review of models. Anti-corruption network for Eastern Europe and Central Asia*. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), 2008.
- Klitgaard, Robert. Controlling corruption. Berkeley: University of California Press, 1988.
- Klitgaard, Robert; Baser, Heather. *Working together to fight corruption: state, society and the private sector in partnership*. Santa Monica: RAND Corporation, 1998.

- López Presa, José Octavio. Retos del Sistema Nacional Anticorrupción. *Pluralidad y Consenso*, vol. 9, n. 41, 2020, pp. 22-31
- Loughlin, Keith G.; Moore, Larry F. Using Delphi to achieve congruent objectives and activities in a pediatrics department. *Journal of medical education*, vol. 54, n 2, 1979, pp. 101-106;
- Lozano García, María Belén; Miguel Hidalgo, Alberto; Pindado García, Julio. El conflicto accionista-directivo: problemas y propuestas de solución. *ICE, Revista de Economía*, n. 813, 2004, pp. 225-245. Disponible en: <http://www.revistasice.com/index.php/ICE/article/view/624>
- Machado, Maíra Rocha, & Paschoal, Bruno. *Monitorar, Investigar, Responsabilizar e Sanccionar: A multiplicidade institucional em casos de corrupção*. Novos estudos CE-BRAP, 35(1), 2016, pp. 11-36. <https://doi.org/10.25091/so101-3300201600010001>
- Marona, Marjorie; Kerche, Fábio. From the Banestado Case to Operation Car Wash: Building an Anti-Corruption Institutional Framework in Brazil. *Dados*, [s. l.], v. 64, n. 3, p. e20190240, 2021.
- Marquette, Heather; Peiffer, Caryn. *Corruption and Collective action*. DLP Research Paper, n. 32. Developmental Leadership Program, January 2015. Available at: <https://res.cloudinary.com/dlprog/image/upload/corruption-and-collective-action>
- Moody-Stuart, George. *Grand Corruption in Third World Development*. Transparency International (TI) Working Paper. Berlin: Transparency International, 1994.
- Mungiu-Pippidi, Alina. *Contextual Choices in Fighting Corruption: Lessons Learned*. Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD), July 2011. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2042021>
- Nascimento, Fillipi Lúcio. A institucionalização de agências anticorrupção no Brasil: potencialidades e desafios. *Cadernos de Campo: Revista de Ciências Sociais*, n. 25, 2018, pp. 87-111. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/cadernos/article/view/11494>
- Niehaus, Paul; Sukhtankar, Sandip. *The Marginal Rate of Corruption in Public Programs*. UC Berkeley: Center for Effective Global Action, 2012. Available at <https://escholarship.org/uc/item/7jh312k1>
- Oliveira, Rafael Carvalho Rezende; Neves, Daniel Amorim Assumpção. O sistema brasileiro de combate à corrupção e a Lei n.º 12.846/2013 (Lei Anticorrupção). *RBDP-Revista Brasileira de Direito Público*, pp. 9-21, 2016.
- Olken, Benjamin A.; Barron, Patrick. The simple economics of extortion: evidence from trucking in Aceh. *Journal of Political Economy*, 2009, vol. 117, no 3, p. 417-452.
- Páramo Bernal, Pablo. Grupos Focales. Páramo Bernal, P. (Comp.). *La investigación en ciencias sociales: Técnicas de recolección de información*. Bogotá: Universidad Piloto de Colombia, 2018.
- Pastrana Valls, Alejandro. Estudio sobre la corrupción en América Latina. *Revista mexicana de opinión pública*, 2019, n. 27, pp. 13-40. . <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484911e.2019.27.68726>
- Persson, Anna; Rothstein, Bo; Teorell, Jan. Why anticorruption reforms fail-systemic corruption as a collective action problem. *Governance*, vol. 26, n. 3, 2013, pp. 449-471.

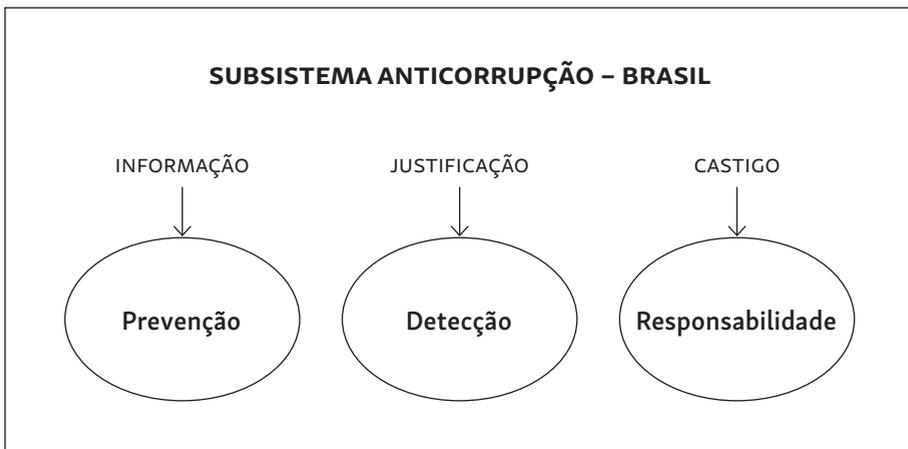
- Philipps Zeballos, Andy. Corrupción como problema de acción colectiva: Hacia un enfoque más ajustado para pensar la reforma institucional en América Latina. *Politai: Revista de Ciencia Política*, Año 9, segundo semestre, n. 17, 2018, pp. 176- 211. DOI: <https://doi.org/10.18800/politai.201802.006>
- Prado, Mariana Mota; Machado, Marta R. de Assis. Uso do direito penal para combater a corrupção: potencial, riscos e limitações da Operação Lava Jato. *Revista Direito GV*, vol. 17, n. 2, 2021.
- Ramos Rollón, Marisa; Álvarez García, Francisco Javier. *El control de la corrupción en América Latina: agenda política, judicialización e internacionalización de la lucha contra la corrupción*. Documento de Trabajo n° 11 (2ª época). Madrid: Fundación Carolina, 2019.
- Rezzoagli, Bruno. El recupero de los fondos públicos desviados por la corrupción. In: ORSI, Omar; Rodríguez García, Nicolás(compiladores), *Transparencia, acceso a la información y tratamiento penal de la corrupción*. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2011, pp. 233-246.
- Rezzoagli, Bruno. La Ubicación Institucional de las Agencias Anticorrupción: Un Debate Vigente. *Revista Políticas Públicas*, vol. 8, no 2, 2015. Disponible en: <http://www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/politicas/article/view/2282>
- Rocha, Leonino Gomes. O combate à corrupção em redes interorganizacionais: um estudo da estratégia nacional de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro. *Revista da CGU*, vol. 3, no 5, 2008, p. 70-82.
- Rose-Ackerman, Susan. *Corruption: A study in political economy*. New York: Academic Pres, 1978.
- Rose-Ackerman, Susan. Corruption and the global economy. In: Kpundeh, Sahr John; Hors, Irene (Ed.). *Corruption & integrity improvement initiatives in developing countries*. New York: UNDP - OECD Development Centre, 1998, pp. 25-43.
- Rose-Ackerman, Susan. *La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reforma*. México: Siglo XXI, 2001.
- Roth Deubel, André-Noël. Teorías y marcos de análisis para las Políticas Públicas. In: Vargas Velásquez, Alejo; Quiñones, Julio Rafael; Roth Deubel, André-Noël; López, J.; Lozano, Alejandro. *Fundamentos de Políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Departamento de Ciencia Política, 2007, pp. 57-78
- Rothstein, Bo. Anti-corruption: the indirect ‘big bang’ approach. *Review of International Political Economy*, vol. 18, n. 2, 2011, p. 228-250.
- Santos, Romualdo Anselmo dos. Institucionalização dos mecanismos anticorrupção: da retórica ao resultado. *Revista da CGU*, Brasília, n. 6, 2009, pp. 85-109.
- Sequeira, Sandra; Djankov, Simeon. *An Empirical Study of Corruption in Ports*. MPRA Paper, n. 21791, 2010. Available at: <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/21791/>
- Silveira, Angélica Moreira Dresch da Silveira. A Função Consultiva da Advocacia Geral da União na Prevenção da Corrupção nas Licitações e Contratações Públicas. *Revista da AGLU*, n. 20, 2009, pp. 79-117.
- Schedler, Andreas. Conceptualizing accountability. In: Schedler, Andreas; Diamond, Larry Jay; Plattner, Marc F. (Ed.). *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Lynne Rienner Publishers, 1999, pp. 13-28.

- Schedler, Andreas. *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), 2004.
- Sim, Julius. Collecting and analyzing qualitative data: Issues raised by the focus group. *Journal of Advanced Nursing*, vol. 28, n. 2, 1998, pp. 345-352.
- Stapenhurst, Rick; Kpundeh, Sahr J. (Ed.). *Curbing corruption: Toward a model for building national integrity*. Washington: World Bank, 1999. Available at:<http://documents.worldbank.org/curated/en/710331468759605498/pdf/multi-page.pdf>
- Sousa, Luís de. As agências anticorrupção como peças centrais de um sistema de integridade. *Revista da CGU*, Brasília, n. 4, 2008, pp. 20-45.
- Suárez, Francisco; Jabbaz, Marcela; Isuani, Fernando. La corrupción organizacional: aportes para el desarrollo teórico-conceptual. *Revista Probidad*, vol. 14, mayo-junio 2001. Revista eletrônica: contacto@probidad.org
- Villoria Mendieta, Manuel. *La corrupción judicial: razones de su estudio, variables explicativas e instrumentos de combate en España*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.
- Warren, Mark E. La democracia contra la corrupción. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, vol. 47, n. 193, 2005, pp. 109-141. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182005000100109&lng=es&tlng=es.

ANEXO 1: QUESTIONÁRIO

Instituições envolvidas no combate à corrupção

Identificar, com base no modelo teórico proposto por Andreas Schedler em seus trabalhos *Conceptualizing accountability* (1999) e *¿Qué es la rendición de cuentas?* (2004), os diferentes órgãos ou instituições governamentais que comporiam cada um dos pilares (prevenção, detecção e punição) do sistema anticorrupção no Brasil. A localização de cada órgão dependerá da definição de sua função “vertebradora” (Rezzoagli, 2015).



Fonte: Adaptado de Schedler (1999, 2004)

Especificamente:

- a) Faça um gráfico com os três pilares do sistema anticorrupção do Brasil, localizando os diferentes órgãos ou instituições que têm competências no combate à corrupção.
- b) Escreva para cada instituição sua função “vertebradora” e justifique sua resposta.
- c) Identifique as disfunções do atual sistema anticorrupção. Tenha em conta as atividades de funções secundárias (não *vertebradoras*) que ficaram fora do esquema.