

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS  
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA  
CURSO DE DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO

VIVIANE FRANCO DE AUGUSTINIS

GESTÃO EM REDES PARA A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:  
Um Estudo sobre as Atividades e Prevenção e Repressão à Lavagem de Dinheiro  
no Brasil

RIO DE JANEIRO  
2011

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS  
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA  
CURSO DE DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO

VIVIANE FRANCO DE AUGUSTINIS

GESTÃO EM REDES PARA A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:  
Um Estudo sobre as Atividades de Prevenção e Repressão à Lavagem de Dinheiro  
no Brasil

Tese apresentada à Escola Brasileira de Administração  
Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas como  
requisito à obtenção do título de Doutor em Administração

Área de Concentração: Gestão Pública

Orientador: Prof. Dr. Paulo Roberto de Mendonça Motta

RIO DE JANEIRO  
2011

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Mario Henrique Simonsen/FGV

**Augustinis, Viviane Franco de**

**Gestão em redes para a construção de políticas públicas : um estudo sobre as atividades de prevenção e repressão à lavagem de dinheiro no Brasil / Viviane Franco de Augustinis. – 2011.**

**171 f.**

**Tese (doutorado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.**

**Orientador: Paulo Roberto de Mendonça Motta.**

**Inclui bibliografia.**

**1. Políticas públicas – Brasil. 2. Relações interorganizacionais – Brasil. 3. Lavagem de dinheiro – Brasil. I. Motta, Paulo Roberto. II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.**

**CDD – 353**

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS  
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA  
CURSO DE DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO

VIVIANE FRANCO DE AUGUSTINIS

GESTÃO EM REDES PARA A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:  
Um Estudo sobre as Atividades de Prevenção e Repressão à Lavagem de Dinheiro  
no Brasil

Tese apresentada à Escola Brasileira de Administração  
Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas como  
requisito à obtenção do título de doutor e aprovada, em  
21/03/2011, pela banca examinadora:

---

Maria Celina Soares D'Araújo  
Departamento de Sociologia e Política da Pontifícia  
Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC/RJ

---

José Francisco de Carvalho Rezende  
Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ

---

Paulo Emílio Matos Martins  
Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da  
Fundação Getúlio Vargas – Ebape/FGV

---

Joaquim Rubens Fontes Filho  
Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da  
Fundação Getúlio Vargas – Ebape/FGV

*Ao João e à Lívia,  
pela infinita paciência e pelo amor incondicional.*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a meu orientador, Professor Paulo Roberto de Mendonça Motta, por compartilhar comigo sua sabedoria.

Aos professores Maria Celina Soares D'Araújo, José Francisco de Carvalho Rezende, Paulo Emílio Matos Martins e Joaquim Rubens Fontes Filho pelas valiosas contribuições.

A minha orientadora técnica no Banco Central, professora Elvira Cruvinel Ferreira Ventura, por seu apoio e incentivo.

A minha família pelo amor e respeito às minhas escolhas.

Aos professores e funcionários da EBAPE/FGV, sempre atenciosos.

Aos amigos da turma 2007 - Alessandra, Denise, Janaína, Saulo, David, Flávia, João e Ronaldo - que dividiram comigo alegrias e angústias ao longo do curso de doutorado.

Ao Banco Central do Brasil, em especial ao Departamento de Prevenção a Ilícitos Financeiros e de Atendimento a Demandas de Informações do Sistema Financeiro (DECIC) e à Universidade Banco Central do Brasil (UniBacen) pelo apoio recebido para a realização desta pesquisa.

Aos amigos André Almeida dos Santos e Inês Barbosa de Oliveira pelo incentivo e ajuda em inúmeros momentos ao longo deste trabalho.

## RESUMO

O objetivo desta pesquisa foi compreender de que modo a emergência de estilos de gestão pública baseados em rede pode contribuir para a construção de políticas públicas relacionadas à prevenção e repressão à lavagem de dinheiro. O arcabouço teórico fundamentou-se nas teorias de redes interorganizacionais, mais especificamente, nas redes de políticas públicas. Foram estudadas relações de colaboração e cooperação que, por transcenderem os limites organizacionais, garantem maior flexibilidade e abrangência ao processo de construção de políticas públicas. As reflexões sobre estas teorias foram realizadas a partir de um contexto empírico específico: o da articulação entre instituições brasileiras que atuam na prevenção e repressão à lavagem de dinheiro. Este contexto foi escolhido pela percepção de que a prática de ilícitos financeiros traz enormes prejuízos a nações que precisam superar desigualdades econômicas e sociais. A escolha metodológica foi motivada por questões ontológicas e epistemológicas que apontaram a metodologia reflexiva como a mais adequada para o alcance dos objetivos propostos na pesquisa. A partir da construção dos dados empíricos foi possível criar construtos que sintetizam os benefícios e desafios da constituição de redes de políticas públicas. As conexões interpretativas subsequentes reforçam a ideia de que os espíritos democrático, republicano e de cooperação devem nortear os valores compartilhados na rede. Assim, se a atuação interna da rede se aprimora, torna-se possível superar entraves endógenos (foco apenas na boa reputação externa) e exógenos (pressão das elites corruptas) à rede, o que resulta em uma melhor interação entre os participantes, gerando resultados mais efetivos para a sociedade.

Palavras-chave: Gestão Pública, Redes de Políticas Públicas, Colaboração, Prevenção à Lavagem de Dinheiro, Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla).

## ABSTRACT

This study aimed to investigate and comprehend how the emergence of network public management styles can contribute to construct public policies that attend public interest. The theoretical framework was based on interorganizational network theories and, more specifically, on public policy network theories. The main focus of the research was therefore to study relations of collaboration and cooperation that transcend organizational boundaries and provide more flexibility and greater scope to the process of constructing public policies. The empirical context chosen for discussion was the relationship between Brazilian institutions that work together in anti-money laundering efforts. This context has been chosen by the perception that the practice of financial crimes bring huge losses to countries that need to overcome economic and social inequalities. The construction of public policies that are relevant and effective in the prevention and punishment of money laundering crimes can be translated into benefits for the entire economy of a nation. The reflexive methodology proved to be the most suitable for achieving the goals of this research. From the construction of empirical data, it was possible to create constructs that sintetize benefits and challenges of public policy networks. The following interpretative connections reinforce the idea that the external network performance will be perceived by society as more effective the better the internal network performance. If internal network performance improves, it becomes possible to overcome endogenous and exogenous barriers to the network, what improves the results of interaction among participants, leading to more effective results for society.

**Key Words:** Public Management, Policy Networks, Collaborative Management, Anti-Money Laundering (AML), National Strategy to Combat Corruption and Money Laundering (Enccla)



## LISTA DE SIGLAS

ABIN – Agência Brasileira de Inteligência

AGU – Advocacia-Geral da União

AJUFE – Associação dos Juízes Federais do Brasil

AMAERJ – Associação dos Magistrados do Estado do Rio de Janeiro

AMB - Associação dos Magistrados Brasileiros

ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações

ANAUNI – Associação Nacional dos Advogados da União

ANOREG – Associação dos Notários e Registradores do Brasil

ANPR – Associação Nacional de Procuradores da República

APG - *Asia/Pacific Group on Money Laundering*

ASAAMLG - *Eastern and South Africa Anti-Money Laundering Group*

BACEN – Banco Central do Brasil

BB – Banco do Brasil

BIS - Banco de Compensações Internacionais / *Bank for International Settlements*

CÂMARA – Câmara dos Deputados

CASA CIVIL – Casa Civil da Presidência da República

CCGJ – Colégio dos Corregedores-Gerais de Justiça

CDEMP – Colégio dos Diretores de Escolas dos Ministérios Públicos

CEF – Caixa Econômica Federal

CICAD-OEA/CICAD-OAS – Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas da Organização dos Estados Americanos-/ *Inter-American Drug Abuse Control Commission of the Organization of American States*

CFATF - *Caribbean Financial Action Task Force*

CG-SISBRA – Comitê Gestor do Sistema Brasileiro de Recuperação de Ativos

CGU – Controladoria-Geral da União

CJF – Conselho da Justiça Federal

CONAMP – Conselho Nacional do Ministério Público

CONCPC – Conselho Nacional dos Chefes de Polícia Civil

CONSEJ – Conselho Nacional de Secretários de Estado de Justiça, Cidadania, Direitos Humanos e Administração Penitenciária

CNCGMPEU – Conselho Nacional dos Corregedores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União

CNJ - Conselho Nacional de Justiça

CNMP - Conselho Nacional do Ministério Público

CNPCP – Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

CNPG - Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União

COAF – Conselho de Controle de Atividades Financeiras

CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas

CVM – Comissão de Valores Mobiliários

COMSEC - *Commonwealth Secretariat*

DEPEN-MJ – Departamento Penitenciário Nacional

DPF – Departamento de Polícia Federal

DPRF - Departamento de Polícia Rodoviária Federal

DRCI – Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Internacional

EAG - *Eurasian Group*

ENCCLA – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro e de Recuperação de Ativos

ESAAMLG – *Eastern and Southern Africa Anti-Money Laundering Group*

ESAF – Escola de Administração Fazendária

ESMPU – Escola Superior do Ministério Público da União

FEBRABAN – Federação Brasileira de Bancos

FMI/IMF - Fundo Monetário Internacional / *International Monetary Fund*

FSAP – *Financial Sector Assessment Program*

FSRBs – *FATF Style Regional Bodies*

GAFI/FATF – Grupo de Ação Financeira/*Financial Action Task Force*

GAFISUD - Grupo de Ação Financeira da América do Sul/*Financial Action Task Force on Money Laundering in South America*

GGI-LD – Gabinete de Gestão Integrada de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro

GIABA - *Inter-Governmental Action Group Against Money Laundering and Terrorist Financing in West Africa*

GPML - *United Nations Office on Drugs and Crime Global Programme against Money Laundering, Proceeds of Crime and the Financing of Terrorism*

GSI/PR – Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República

IMoLIN - *International Money Laundering Information Network*

INTERPOL - *International Criminal Police Organization*

KYC – *Know Your Customer*

MD - Ministério da Defesa

MENAFATF – *Middle East and North Africa Financial Action Task Force*

MF - Ministério da Fazenda

MJ – Ministério da Justiça

MONEYVAL - *Council of Europe Select Committee of Experts on the Evaluation of Anti- Money Laundering Measures*

MP-BA - Ministério Público do Estado da Bahia

MPDFT – Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

MPF - Ministério Público Federal

MPOG - Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão

MP-RJ - Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

MP-RS - Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul

MPS - Ministério de Previdência Social

MP-SC - Ministério Público do Estado de Santa Catarina

MP-SP - Ministério Público do Estado de São Paulo

MRE - Ministério de Relações Exteriores

MTE - Ministério do Trabalho e do Emprego

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

OCC – *Office of the Comptroller of the Currency*

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ODCCP – *Office for Drug Control and Crime Prevention*

ONU – Organização das Nações Unidas

PCERJ – Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro

PC/SE - Polícia Civil do Estado de Sergipe

PEPs – *Politically Exposed Persons*

PGFN – Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

PREVIC – Secretaria Nacional de Previdência Complementar

RFB – Receita Federal do Brasil

RMCCI – Regulamento do Mercado de Câmbio e Capitais Internacionais

SAL-MJ – Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça

SDE-MJ - Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça

SECOM-PR – Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República

SEFAZ/SP – Secretaria da Fazenda do Governo do Estado de São Paulo

SEGES-MPOG - Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão

SENAD – Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas

SENADO – Senado Federal

SENASP - Secretaria Nacional de Segurança Pública

SLTI-MPOG – Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

SNA – Secretaria Nacional Anti-Drogas

SNJ - Secretaria Nacional de Justiça

SNSP – Secretaria Nacional de Segurança Pública

SOF – Secretaria de Orçamento Federal

SPU-MPOG – Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

SRJ-MJ – Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça

SRP-MF – Secretaria da Receita Previdenciária do Ministério da Fazenda

SSP/BA – Secretaria de Segurança Pública do Estado da Bahia

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

STN-MF – Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda

SUSEP – Superintendência de Seguros Privados

TCU – Tribunal de Contas da União

TI/IT – Transparência Internacional /International Transparency

TRF-2 – Tribunal Regional Federal da 2ª região

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

UIF/FIU – Unidade de Inteligência Financeira/ Financial Intelligence Unit

UNCAC - Convenção das Nações Unidas para o Combate à Corrupção

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	<b>14</b>
1.1.DEFINIÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA	18
1.2 OBJETIVOS	20
1.3 RELEVÂNCIA DO ESTUDO	21
1.4 PRESSUPOSTOS DA PESQUISA	23
1.5 NÍVEL DE REFLEXÃO	23
1.6 UNIDADE DE REFLEXÃO	24
1.7 ESTRUTURA DA TESE	25
<b>2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA</b>	<b>27</b>
2.1 TEORIAS DE REDES E REDES INTERORGANIZACIONAIS	28
2.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, POLÍTICAS PÚBLICAS E PROBLEMAS COMPLEXOS	32
2.2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	32
2.2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS	34
2.2.3 PROBLEMAS COMPLEXOS	36
2.3 REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS	38
2.3.1 DEFINIÇÕES	39
2.3.2 CARACTERÍSTICAS	44
2.3.3 CONCEITOS IMPORTANTES	45
2.3.4 ESTÁGIOS DE NEGOCIAÇÃO	48
2.3.5 TIPOS	50
2.3.6 PROCESSOS	53
2.3.7 HABILIDADES NECESSÁRIAS AO GESTOR	56
2.3.8 VANTAGENS	58
<b>3 CONTEXTO EMPÍRICO</b>	<b>62</b>
3.1 O CRIME DE LAVAGEM DE DINHEIRO	64
3.2 ARCABOUÇO LEGISLATIVO	71
3.2.1 PRINCIPAIS CRIMES ANTECEDENTES	73
3.2.1.1 TRÁFICO DE DROGAS	75
3.2.1.2 CORRUPÇÃO	76

3.2.2 TIPOLOGIAS	79
3.2.3 LEGISLAÇÃO INTERNACIONAL	81
3.2.4 LEGISLAÇÃO BRASILEIRA	84
3.3 MARCO INSTITUCIONAL	86
3.3.1 INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS	86
3.3.1.1 GAFI	86
3.3.1.2 GAFISUD	88
3.3.1.3 GRUPO DE EGMONT	89
3.3.1.4 IMOLIN	89
3.3.2 INSTITUIÇÕES NACIONAIS	89
3.3.2.1 ENCCLA	90
3.3.2.2 DRCI	95
3.3.2.3 COAF	95
3.3.2.4 SISBIN	100
3.3.2.5 ORGANIZAÇÕES PARTICIPANTES	101
<b>4 ASPECTOS METODOLÓGICOS</b>	<b>103</b>
4.1 CONSIDERAÇÕES ONTOLÓGICAS E EPISTEMOLÓGICAS	103
4.2 ESCOLHA METODOLÓGICA	108
<b>5 CONSTRUÇÃO DOS DADOS EMPÍRICOS</b>	<b>112</b>
<b>6 INTERPRETAÇÕES E REFLEXÕES</b>	<b>129</b>
6.1 INTERPRETAÇÕES RELACIONADAS À FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	129
6.2 INTERPRETAÇÕES CRÍTICAS	142
6.3 REFLEXÕES SOBRE AS INTERPRETAÇÕES	151
<b>7 CONSIDERAÇÕES</b>	<b>153</b>
<b>8 REFERÊNCIAS</b>	<b>157</b>

## 1 INTRODUÇÃO

---

Todos os dias, novos escândalos envolvendo o crime de lavagem de dinheiro se tornam notícia no Brasil e no mundo. Governadores de estados importantes da federação brasileira são denunciados por corrupção (O Globo, 5/3/10, pp.3 e 14), políticos têm suas campanhas eleitorais financiadas pelo crime organizado (O Globo, 18/4/10, p. 3) e até o gestor do Banco do Vaticano, e professor de ética econômica na Universidade Católica de Milão, é suspeito de lavar dinheiro. (O Globo, 22/09/10, p.31).

Alguns poderiam argumentar que crimes com o objetivo de obtenção de lucros sempre existiram e, associado a estes crimes, o crime de lavagem de dinheiro. Esta afirmativa pode parecer absolutamente verdadeira a princípio mas é preciso compreender algumas mudanças que aconteceram no mundo a partir da última década do século XX para que se verifique que o crime de lavagem de dinheiro praticado atualmente é muito mais sofisticado do que crimes similares praticados no passado.

O final do século XX foi marcado por profundas mudanças políticas, econômicas e tecnológicas. Na arena política, viu-se a queda do muro de Berlim, em 1989, e a ascensão dos Estados Unidos como principal potência econômica mundial.

Na esfera econômica, e talvez como consequência das transformações políticas que alteravam o cenário geopolítico mundial, o neoliberalismo, filosofia econômica adotada pelos países ricos, se fortaleceu. A desregulamentação econômica, defendida pelos neoliberais como a não intervenção do Estado na economia, permitiu que estrangeiros passassem a comercializar e investir livremente em qualquer parte do planeta.

Ao mesmo tempo em que o cenário político e econômico se modificava no planeta, avanços tecnológicos alteravam de modo significativo a maneira como os seres humanos se comunicam. Novas tecnologias de informação e comunicação, como a Internet, tornaram possível o estabelecimento de conexões antes improváveis.



Neste novo cenário, atividades ilícitas das mais variadas se multiplicam. Naím (2005), ao tratar da questão do comércio ilícito no mundo, afirma que “nunca os contrabandistas foram tão internacionais, ricos e politicamente influentes como nos anos 90. O crime global não só se expandiu como, graças à sua capacidade de acumular lucros colossais, tornou-se também uma poderosa força política.” (p.18)

A tecnologia trouxe facilidades para todos os que podem ter acesso a ela, inclusive corruptos, narcotraficantes, sonegadores de impostos e todos os criminosos que praticam crimes cujo objetivo seja a obtenção de ganhos financeiros. Estes criminosos precisam dissimular a origem fraudulenta de seus recursos para dificultar investigações que possam colocá-los atrás das grades. Por isso, precisam lavar o dinheiro obtido a partir do lucro de operações criminosas. Precisam fazer com que o dinheiro ilícito seja transmutado em recursos financeiros de origem aparentemente lícita. O objetivo desta mágica é tornar-se invisível aos olhos da justiça. Com toda a tecnologia disponível na atualidade, tornou-se muito mais fácil lavar dinheiro hoje do que em qualquer outra época da história da humanidade.

Apesar de todas as facilidades atuais, o crime organizado também apresenta fragilidades e enfrenta dificuldades. As redes clandestinas possuem ineficiências que devem ser exploradas pelas instituições responsáveis pela manutenção da coesão social para que os esforços de prevenção e repressão ao crime de lavagem de dinheiro sejam bem-sucedidos.

É possível mitigar os efeitos danosos da lavagem de dinheiro. Para isso, é preciso que sejam construídas políticas públicas capazes de articular as diversas organizações que possam contribuir com informações e conhecimento para um bem-sucedido esforço de detecção de atividades econômicas ilícitas e para a produção de provas que possam levar à punição dos criminosos.

Prevenir e reprimir o crime de lavagem de dinheiro deve ser, portanto, um objetivo das sociedades que buscam a justiça e a igualdade de direitos para seus cidadãos. Mas de que modo é possível, realmente, mitigar os efeitos nocivos produzidos pela prática deste crime sem que sejamos ingênuos ou hipócritas?

O momento histórico que vivemos, marcado por transformações políticas, econômicas e pelo desenvolvimento de tantas tecnologias, está modificando o modo como as instituições se organizam, sejam elas lícitas ou não.

Nesta sociedade imersa em novas tecnologias de informação e comunicação, são as organizações criminosas que menos temem correr riscos e, portanto, ousar experimentar novas formas de gestão. Na atualidade, estas organizações, em sua grande maioria, atuam em redes. Por isso, são extremamente dinâmicas e capazes de se construir e reconstruir a todo o instante.

Percebe-se que, ao contrário das organizações criminosas, os pressupostos que norteiam a gestão nas organizações públicas, em sua maioria, ainda se fundamentam numa visão estática de organização. Rígidas estruturas hierárquicas dificultam o desenvolvimento de um pensamento “em rede”, dinâmico, capaz de se adaptar e re-adaptar a cada novo desafio. Esse descasamento de métodos de atuação entre organizações criminosas e organizações que têm o dever de reprimir práticas criminosas torna difícil a ação do Estado na prevenção e repressão à lavagem de dinheiro.

É preciso, portanto, refletir sobre o modo como as organizações que devem prevenir e reprimir o crime de lavagem de dinheiro vêm atuando. Não é difícil imaginar um futuro em que a estrutura organizacional baseada em fortes hierarquias será suplantada por novas formas de organização mais ágeis, colaborativas e capazes de elaborar pensamentos reticulares. As organizações em rede são dinâmicas, se configuram e re-configuram a todo instante. Essa inconstância latente pode ser benéfica quando se tenta reprimir um crime praticado por organizações que atuam exatamente desta forma.

A gestão pública, neste mundo dinâmico e inundado de informações, precisa, portanto, ser pensada e repensada para que possa atender, de fato, aos anseios da maioria dos cidadãos, cada vez mais conectados uns aos outros.

Esta tese pretende contribuir para a reflexão sobre como a gestão pública do século XXI pode se tornar flexível e captar a maior quantidade possível de informações para atuar de modo a prevenir e reprimir o crime de lavagem de dinheiro no Brasil.

A prevenção e repressão à lavagem de dinheiro tornou-se um desafio grandioso para governos democráticos de todo o mundo. Como lidar com questões complexas como esta? Como buscar soluções para desafios que transcendem a capacidade de atuação de uma única organização? Gestores públicos enfrentam desafios muito peculiares, distintos dos desafios que precisam ser superados por administradores de empresas privadas. Por isso, refletir sobre novas possibilidades de gestão pública pode contribuir para a superação de entraves e o encontro de soluções que atendam ao interesse público.

Foi pensando nestas questões que decidiu-se estudar como acontece e que resultados podem ser obtidos com a adoção da gestão em redes quando se tem como objetivo formular, desenvolver e implementar políticas públicas para a prevenção e repressão ao crime de lavagem de dinheiro.

A partir dessa decisão, escolheu-se utilizar como arcabouço teórico, para esta pesquisa, as teorias sobre redes de políticas públicas. O contexto empírico refere-se à articulação entre instituições que tem como objetivo prevenir e reprimir a lavagem de dinheiro no Brasil. Estas escolhas foram tomadas, em grande medida, pelo posicionamento da autora da tese, que se sente profundamente motivada a estudar estes temas devido a suas experiências pessoais e profissionais. Assim, a escolha metodológica foi motivada por questões ontológicas e epistemológicas que conduziram à decisão de se utilizar a metodologia reflexiva como base para pensar e repensar os temas de estudo propostos nesta tese.

Este capítulo introdutório apresenta a pesquisa de um modo abrangente para que o leitor possa compreender quais os objetivos que se deseja alcançar.

### 1.1 *Definição do problema de pesquisa*

O arcabouço teórico desta pesquisa baseia-se, como já dito anteriormente, nas reflexões acerca das redes de políticas públicas. Para tornar possível a compreensão do que são e como se desenvolvem estas redes, serão apresentados, na revisão bibliográfica, conceitos relativos a: (i) teoria de redes de um modo mais geral, para que o leitor possa entender as origens das teorias sobre gestão em redes; (ii) políticas públicas, para que fique claro o que se entende por políticas públicas nesta pesquisa e, finalmente, (iii) teorias de redes de políticas públicas de modo mais específico, que são o tema teórico central desta tese.

Acredita-se que a construção de teorias relacionadas à administração pública deve apresentar algum resultado efetivo na realidade social de uma nação. Por isso, decidiu-se, neste trabalho, estudar as teorias sobre redes de políticas públicas à luz de um contexto empírico específico: o da prevenção e repressão aos crimes de lavagem de dinheiro no Brasil na primeira década do século XXI.

Este contexto empírico foi escolhido porque acredita-se que as organizações criminosas passaram por uma adaptação organizacional, a partir dos anos 90, em todo o mundo. Atos ilícitos que objetivam o lucro são hoje realizados por organizações que operam em rede, atuando por meio de um sistema de nós conectados (Naím, 2005). Essa nova estrutura rompe com modelos organizacionais mais antigos adotados pelo crime organizado, como os cartéis e as máfias, entidades extremamente hierarquizadas. As redes criminosas atuais são flexíveis e eficientes, dificultando a repressão ao crime de lavagem de dinheiro em todo o mundo. Assim, para que o Estado, principal responsável pela manutenção da ordem social nas sociedades democráticas, consiga atuar de modo eficaz na prevenção e repressão a este tipo de crime, deve também estar apto a adaptar sua estrutura organizacional de modo a torná-la flexível e competente.

Apesar de todos os esforços que vêm sendo empreendidos na prevenção e repressão à lavagem de dinheiro no Brasil - e alguns tem logrado êxito significativo - o país vem sendo percebido por alguns organismos internacionais - como o GAFI, principal entidade a estabelecer diretrizes para a prevenção e repressão à lavagem

de dinheiro no mundo - como país vulnerável à prática de crimes de lavagem de dinheiro. Assim, apesar de o Brasil ter alcançado o grau de investimento em 2008, o que demonstra que os avanços econômicos são bem vistos pela comunidade internacional, por outro lado ainda apresenta níveis de corrupção e criminalidade organizada que podem ser considerados obstáculos ao crescimento sustentável do país.

Diante de tantos desafios e considerando a importância do Estado na busca por soluções coletivas que atendam ao interesse da sociedade, procurar-se-á, nesta pesquisa, relacionar os conceitos teóricos relativos às redes de políticas públicas ao contexto empírico relativo à prevenção e repressão à lavagem de dinheiro no Brasil na primeira década dos século XXI, procurando compreender de que modo a existência de redes de políticas públicas pode ser relevante para a construção de políticas públicas referentes a este tema.

Diversos estudos já discutiram a questão das redes de políticas públicas em outros contextos. Svensson, Trommel e Lantik (2008) estudaram os serviços de recolocação profissional de trabalhadores com algum tipo de deficiência na Holanda; Anderson (2003), a reforma da assistência social na República Tcheca; April (2003), a criação de redes inter-governamentais em países em processo de transição democrática, observando o caso das associações municipais na República da Macedônia e Blair (2002) relacionou a gestão em rede ao processo de desenvolvimento econômico. Contudo, não foram encontrados estudos que relacionassem as teorias de redes de políticas públicas ao tema da prevenção a um crime como o de lavagem de dinheiro, caracterizado exatamente pela dependência da articulação em rede de criminosos.

Ainda que não tenham sido encontrados estudos que demonstrassem como e por que formas de gestão em rede para formulação e desenvolvimento de políticas públicas podem contribuir para bem-sucedidos esforços na área de prevenção e repressão à lavagem de dinheiro, acredita-se que, pela relevância do tema, uma pesquisa desta natureza seja de grande interesse acadêmico e social.

Assim, o objetivo deste trabalho é compreender como elementos relativos às teorias de redes de políticas públicas estão presentes e tornam mais eficazes os esforços colaborativos que se formaram em torno das iniciativas relacionadas à prevenção e à repressão à lavagem de dinheiro no Brasil.

Segundo Anderson (2003), a literatura sobre gestão em redes de políticas públicas enfatiza a importância de atores não governamentais na formulação de políticas públicas. Por isso, as análises sobre esta forma de gestão não dão muita atenção à habilidade das instituições estatais em manter o domínio sobre a rede. Nesta pesquisa, procurar-se-á dar mais atenção a este aspecto, ou seja, à importância do Estado na condução de redes de políticas públicas.

Considerando que o tema da prevenção e repressão à lavagem de dinheiro desperta interesse da academia e da sociedade brasileira e que apenas por intermédio da articulação dos esforços de diversas instituições será possível encontrar meios efetivos de identificar e punir lavadores de dinheiro, a pergunta de pesquisa que se coloca é: **como e por que as práticas de gestão em redes contribuem para a construção de relevantes e efetivas políticas públicas relacionadas à prevenção e repressão ao crime de lavagem de dinheiro no Brasil ?**

A pesquisa procurará demonstrar que **as práticas de gestão em redes, por transcenderem os limites organizacionais e garantirem maior flexibilidade e abrangência ao processo de construção de políticas públicas, contribuem para que os esforços de prevenção e repressão à lavagem de dinheiro no Brasil sejam relevantes e efetivos.**

## 1.2 *Objetivos*

O tópico central desta pesquisa é a emergência de estilos de gestão pública baseados em rede na primeira década do século XXI. O objetivo final proposto é investigar e compreender, à luz dos conceitos relativos às redes de políticas públicas, de que modo a articulação entre organizações, cujo objetivo comum seja

construir políticas públicas relativas a prevenção e repressão à lavagem de dinheiro no Brasil, pode contribuir para tornar tais políticas mais relevantes e efetivas.

Além do objetivo final, espera-se que alguns objetivos intermediários sejam alcançados, quais sejam:

- (i) identificar e definir conceitualmente redes de políticas públicas;
- (ii) identificar e definir conceitualmente processos colaborativos na gestão de problemas complexos;
- (iii) identificar e descrever iniciativas relacionadas a prevenção e repressão à lavagem de dinheiro no Brasil;
- (iv) compreender como os representantes das organizações ligadas às iniciativas brasileiras relacionadas a prevenção e repressão à lavagem de dinheiro compreendem conceitos relacionados a redes de políticas públicas; e
- (v) refletir sobre o conceito de redes de políticas públicas e de que modo poderiam ser aplicados em relação aos processos de construção de políticas públicas relativas a prevenção e repressão à lavagem de dinheiro no Brasil na primeira década do século XXI.

### 1.3 *Relevância do Estudo*

A análise de como organizações podem estabelecer relações de colaboração umas com as outras de modo a alcançar um objetivo comum é relevante, do ponto de vista acadêmico, por ampliar o conhecimento sobre o que são e como operam as redes de políticas públicas, e do ponto de vista social, por proporcionar novas possibilidades de gestão pública em contextos dinâmicos e complexos.

Como apontam Duarte, Quandt e Souza (2008):

*“A importância de uma compreensão mais profunda a respeito das vantagens e desvantagens das estruturas reticulares encontra suporte na suposição, bastante provável, de que grande parte das estruturas cognitivas, infra-estruturais e sociais, em um futuro próximo, funcionará sob a forma de redes, ou estarão sob sua influência direta.” (p.14)*

Especificamente em relação às organizações públicas, vislumbra-se a ampliação do conhecimento sobre novos modos de organização que contribuam para a realização da missão destas organizações, provendo serviços públicos de melhor qualidade para a sociedade.

Além da relevância do arcabouço teórico utilizado na pesquisa, também o contexto empírico analisado se mostra de grande importância.

Pela natureza clandestina da prática de atos ilícitos, não se sabe ao certo o montante de recursos financeiros que é lavado, por ano, em todo o mundo. A prática do crime de lavagem de dinheiro provavelmente cresceu proporcionalmente à ampliação do volume de recursos que atualmente circula no sistema financeiro internacional. Naím (2005) lembra que, em 1998, o então diretor do FMI, Michel Camdessus, estimou o fluxo global de dinheiro sujo como algo em torno de 2% a 5% da economia global, um número que classificou como “além da imaginação”. Estimativas mais recentes colocam os fluxos de lavagem de dinheiro próximos a 10% do PIB global. Nas palavras do próprio Naím (2005): “É claramente o momento de expandirmos nossa imaginação: o dinheiro sujo é parte fundamental da economia mundial.” (p.20)

O delito de lavagem de dinheiro traz consequências danosas para todas as sociedades ao realimentar o ciclo de lucros de organizações criminosas. Por isso, deve-se buscar meios cada vez mais efetivos para a prevenção e repressão a este crime.

A eficiente dissimulação dos recursos provenientes do crime, a que denominamos lavagem de dinheiro, somente é possível devido à impressionante capacidade de gestão das entidades criminosas. Por estar consciente disso, o Estado deve também



gerir com habilidade os recursos de que dispõe para prevenir e reprimir o crime de lavagem de dinheiro. Esta tese pretende contribuir para que a gestão pública possa ser cada vez mais eficiente na prevenção e repressão a este tipo de crime.

#### 1.4 *Pressupostos da Pesquisa*

Os pressupostos que nortearão as reflexões desta tese são:

- (i) o governo é responsável pela provisão adequada de bens e serviços públicos. Na visão de McGUIRE (2002), o governo deve ser reconhecido como catalisador da elaboração e execução de políticas públicas ao refletir os anseios e demandas dos cidadãos. Na prática, líderes de diversas instituições podem contribuir para que uma rede de políticas públicas alcance seus objetivos, mas é o governo que deve, em última instância, garantir o atendimento satisfatório à demanda da sociedade por bens e serviços públicos. Os gestores públicos não podem comandar a ação nas redes, mas ainda são os responsáveis por seus resultados;
- (ii) processos colaborativos contribuem para o encontro de soluções viáveis para desafios complexos em administração pública. Como apontam Keast, Mandell, Brown e Woolcock (2004), problemas complexos requerem novos modos de se trabalhar e pensar, que consigam superar os entraves de enfoques relacionados à hierarquia ou ao mercado que vêm se mostrando inadequados e inapropriados na busca por soluções para questões sociais complexas como pobreza, desemprego e repressão ao tráfico de drogas e à corrupção.
- (iii) a democracia é o sistema de governo que mais oferece espaços para que esforços colaborativos ocorram e possibilita maior participação da sociedade nas decisões relacionadas à elaboração, desenvolvimento e implementação de políticas públicas. Para Fleury e Ouverney (2007), as redes de gestão pública ganham mais espaço nas sociedades contemporâneas por fatores como, por exemplo, o recente processo de redemocratização pelo qual passaram diversos países da América Latina que contribui para que se desenvolva “(...) uma nova consciência cidadã que reivindica maior participação nos processos de gestão das políticas públicas.” (p. 9);

- (iv) a partir da última década do século XX, grupos criminosos reestruturaram suas organizações, passando a atuar em redes. Como muito bem apontam Eilstrup-Sangiovanni e Jones (2008), traficantes de armas, drogas e seres humanos, terroristas e lavadores de dinheiro apropriam-se das novas tecnologias de informação disponíveis na atualidade e começam a se organizar em redes globais que se expandem a cada dia.

### 1.5 *Nível de Reflexão*

O estudo das redes de políticas públicas reflete sobre o modo pelo qual diversas organizações criam conexões entre si para alcançarem um objetivo comum (Agranoff, 2007). Assim, ressalta-se que esta pesquisa será realizada sob o ponto de vista interorganizacional.

Considerar-se-á redes de políticas públicas como um tipo muito específico de redes sociais, por atuarem com o objetivo específico de formulação e implementação de políticas públicas.

Como a literatura sobre redes sociais em contextos interorganizacionais é vasta e diversa, apresentando reflexões em diversos campos de estudo, como Sociologia Organizacional, Ciência Política e Estratégia (Zaheer, Gözübüyük e Milanov, 2010), é preciso definir o nível de reflexão desta pesquisa.

Zaheer, Gözübüyük e Milanov (2010) identificaram três níveis em que uma rede pode ser estudada: (i) a díade, ou seja, as relações entre duas, e apenas duas, organizações conectadas; (ii) o ego, que se refere a conexões entre mais de duas organizações; e (iii) a rede como um todo, em que são estudadas todas as conexões entre as diversas organizações que compõe a rede.

Nesta pesquisa, que se insere nos estudos de administração pública, estudar-se-á a rede como um todo, ou seja, a rede de políticas públicas que se formou, no Brasil,

na primeira década do século XXI, em torno do tema da prevenção e repressão à lavagem de dinheiro.

Por ter-se definido um nível de reflexão amplo, decidiu-se pela utilização de uma abordagem qualitativa para construção e análise dos dados. Por acreditar que a pesquisa empírica é de natureza interpretativa, optou-se pela utilização da metodologia reflexiva neste estudo.

### *1.6 Unidade de Reflexão*

Tendo como base as teorias sobre redes de política pública, a unidade para reflexão, nesta pesquisa, serão os esforços cooperativos que se formaram entre instituições para a construção de políticas públicas relativas à prevenção e repressão ao crime de lavagem de dinheiro no Brasil na primeira década do século XXI.

### *1.7 Estrutura da Tese*

A suposição inicial do trabalho é a de que a formação de uma rede entre instituições cujo objetivo comum seja a construção de políticas públicas relevantes e efetivas para a prevenção e repressão à lavagem de dinheiro pode contribuir para esforços bem-sucedidos em relação a este tema.

A metodologia empregada será a metodologia reflexiva por acreditar-se que, em relação aos temas que serão estudados nesta pesquisa, a pesquisa empírica deva ser de natureza interpretativa.

As reflexões resultantes do trabalho realizado nesta pesquisa mostram evidências de que a formação de redes de políticas públicas em torno de temas complexos contribui, de fato, para a construção de políticas públicas relevantes, ainda que nem sempre efetivas, em relação ao tema da prevenção e repressão da lavagem de dinheiro no Brasil no início do século XXI.

Cabe salientar que esta tese não se refere a uma reflexão exclusiva do crime de lavagem de dinheiro mas, sobretudo, a reflexões sobre se formas de gestão em redes, criadas para a prevenção e repressão a este tipo de crime no Brasil, resultam em esforços relevantes e efetivos em relação ao tema. Portanto, o maior interesse está na compreensão de como diversas organizações, lideradas por organizações do setor público, podem se articular para formular diretrizes para prevenir e reprimir o crime de lavagem de dinheiro no Brasil.

Com todas estas observações em mente, será apresentado, no segundo capítulo, o arcabouço teórico que serviu de ponto de partida para esta pesquisa e baseia-se fundamentalmente nas teorias acerca das redes de políticas públicas.

No terceiro capítulo, será apresentado o contexto empírico sobre o qual se aplicarão os conceitos relativos às teorias sobre redes de políticas públicas, qual seja: os esforços empreendidos na prevenção e repressão à lavagem de dinheiro no Brasil na primeira década do século XXI.

No quarto capítulo, estão descritos os procedimentos metodológicos. Nesta pesquisa optou-se por uma abordagem qualitativa tendo em vista o objetivo que se pretende alcançar.

No capítulo seguinte é apresentada a construção dos dados empíricos e o caminho percorrido para a criação de dez construtos que sintetizam as vantagens, desafios e dilemas da construção de políticas públicas a partir de uma estrutura interorganizacional reticular.

No sexto capítulo são realizadas as reflexões sobre os temas abordados na pesquisa.

No último capítulo são apresentadas as considerações, como uma contribuição à teoria sobre redes de políticas públicas, e algumas sugestões para pesquisas futuras.

## **2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

---

Nas últimas décadas, o conceito de redes vem sendo utilizado em várias áreas do conhecimento humano. Desde a computação até a biologia, desde o desenvolvimento de estratégias para o combate a doenças infecto-contagiosas ao desenvolvimento de estratégias para o combate ao terrorismo. Santos (2009) brilhantemente coloca que “ (...) a polissemia do vocábulo tudo invade, afrouxa o seu sentido e, pode, por isso, prestar-se a imprecisões e ambiguidades, quando o termo é usado para definir situações.” (pp. 261-262). Assim, torna-se fundamental a definição dos conceitos relativos a redes de políticas públicas que serão utilizados neste trabalho.

Como o objetivo desta pesquisa é compreender como as conexões que se estabelecem entre organizações podem tornar o processo de desenvolvimento e implementação de uma política pública mais coerente com as reais demandas de uma sociedade, o arcabouço teórico que servirá como base é o que, proveniente da literatura de teoria organizacional, se estabeleceu sobre redes interorganizacionais. Contudo, serão analisadas redes interorganizaionais específicas. A intenção não é compreender as conexões que se estabelecem entre organizações cujo objetivo final seja a produção de bens comercializáveis no mercado. Aqui, a preocupação é compreender de que modo organizações se articulam com o objetivo de formular, desenvolver e implementar políticas públicas. Assim, as redes a serem estudadas nesta pesquisa são as redes de políticas públicas.

Para tornar mais claro para o leitor quais são os conceitos que servirão como base a esta pesquisa, este capítulo encontra-se dividido em três seções. Na primeira, discutir-se-á os conceitos relacionados as redes interorganizacionais de modo mais abrangente. Em seguida, serão discutidos aspectos relacionados às políticas públicas. Por fim, e após os esclarecimentos anteriores, será mais fácil compreender os conceitos relacionados especificamente às redes de políticas públicas.

## 2.1 Teorias de Redes e Redes Interorganizacionais

Barabási (2009) apresenta uma visão clara e abrangente sobre o desenvolvimento do conceito de redes. Ao descrever o que são sistemas complexos, o autor afirma:

*“(...) hoje, cada vez mais reconhecemos que nada ocorre isoladamente. Muitos eventos e fenômenos se acham conectados, são causados por uma gama de outras partes de um complexo quebra-cabeça universal e com elas interagem. Começamos a perceber que vivemos em um mundo pequeno, em que tudo se encadeia a tudo. Estamos testemunhando uma revolução na maneira como cientistas de todas as diferentes disciplinas descobrem que a complexidade possui uma rigorosa arquitetura. Começamos a perceber a importância das redes.” (p. 6)*

Barabási (2009) descreve diversos conceitos que surgiram ao longo do tempo e estão intimamente relacionados ao conceito de redes. Segundo o autor, a teoria dos grafos, conjuntos de nós conectados por links, desenvolvida por Leonhard Euler, ainda na terceira década do século XVIII, a partir de um intrigante problema relacionado às pontes da próspera cidade de Königsberg<sup>1</sup>, na Prússia oriental, constitui a base do pensamento atual sobre redes.

Contudo, ainda segundo Barabási (2009), foi apenas em 1959 que os matemáticos Paul Erdős e Alfred Rényi lançaram as bases da teoria das redes randômicas. Segundo esta teoria, os grafos não são estruturas regulares, em que cada nó possui exatamente o mesmo número de conexões; ao contrário, essa regularidade está ausente nos grafos randômicos. A premissa do modelo randômico de redes, desenvolvido por Erdős e Rényi, é a de que as conexões são estabelecidas de maneira aleatória, ou seja, todos os nós possuem a mesma chance de obter uma conexão. Ainda de acordo com a teoria das redes randômicas, quando uma rede se expande, tornando-se uma rede de grandes dimensões, apesar da aleatoriedade das conexões, quase todos os nós terão aproximadamente o mesmo número de

---

<sup>1</sup> A administração da cidade de Königsberg havia construído sete pontes sobre o rio Pregel, algumas das quais ligavam a cidade à ilha de Kneiphof. A população entretinha-se com a charada que questionava se seria possível cruzar as sete pontes sem passar pela mesma ponte duas vezes. Euler afirmava que, com sete pontes, esse caminho não existia. De fato, o caminho só se mostrou possível após a construção de uma oitava ponte em 1875.

conexões. Esta noção teórica de redes, contudo, não se sustentou empiricamente. Erdős seria o primeiro a perceber que redes reais possuem princípios organizacionais que as distinguem do modelo de rede randômica.

Paralelamente a este movimento intelectual dos matemáticos, também na biologia a noção de redes começa a ganhar força. Capra (2008) afirma que, nos anos de 1920, o conceito de rede tornou-se importante para ecologistas e “pensadores sistêmicos começaram a usar modelos de redes em todos os níveis dos sistemas, vendo organismos como redes de células, e células como redes de moléculas, assim como ecossistemas são entendidos como redes de organismos individuais”. (Capra, 2008, p. 18).

Ainda segundo Capra (2008), as redes vivas possuem algumas características importantes. Uma rede viva é autógena, isto é, produzida sem influência externa, sendo capaz de se criar e recriar continuamente. Esta é a principal característica de uma rede biológica. Uma rede viva apresenta também limites de identidades, ou seja, limites físicos de cada um de seus entes. Uma célula, por exemplo, possui uma membrana semipermeável que a impede de se confundir com as demais células que formam uma rede.

A noção de redes chega aos estudos sociais um pouco mais tarde. É nos anos de 1970, que Granovetter, brilhante sociólogo, aplica o conceito matemático de redes à sociologia ao escrever o clássico ensaio “A força dos elos fracos”. Segundo Granovetter (1973), quando se trata de arrumar um emprego, saber das novidades, abrir um restaurante ou espalhar a última fofoca, nossos vínculos sociais fracos são mais importantes do que as sólidas amizades que cultivamos.

Granovetter apresenta, portanto, uma imagem de sociedade diferente do universo randômico de Erdős e Rényi ou das comunidades ecológicas descritas por biólogos. Para Granovetter, a sociedade é estruturada em aglomerados altamente conectados, ou círculos de amigos profundamente entrosados, em que todo mundo conhece todo mundo. Alguns vínculos externos que conectam esses grupos não permitem que eles se isolem do restante do mundo. A estes vínculos, ele denominou

de “elos fracos”. Os elos fracos são importantes na medida em que conectam as pessoas para além de seu círculo de elos fortes (Barabasi, 2009).

Compreender como a noção de rede pode ser aplicada para um melhor entendimento das relações sociais entre indivíduos ou entre organizações é um enorme desafio. Capra (2008) entende que “redes sociais são, antes de tudo, redes de comunicação que envolvem linguagem simbólica, restrições culturais e relações de poder” (p.20).

Redes sociais são, portanto, redes de comunicações. Talvez por isso o recente desenvolvimento de tecnologias de informação e comunicação instigue ainda mais a reflexão sobre como operam as redes sociais. Neste trabalho, em especial, refletir-se-á sobre redes que se formam entre organizações, redes interorganizacionais. E, de modo ainda mais específico, sobre como redes que conectam organizações podem se estabelecer com o objetivo de formular e implementar políticas públicas.

Capra (2008) lembra que as redes sociais, assim como as biológicas, são autógenas, mas o que geram não são reações químicas e sim um conjunto de pensamentos e significados que dão origem a outras formas de comunicação que fazem com que a rede seja capaz de se regenerar de modo contínuo. Essa contínua retroalimentação produz um sistema compartilhado de crenças, explicações e valores, enfim, uma cultura. E é por meio dessa cultura que os indivíduos adquirem identidade como membros de uma rede. Nas palavras do próprio Capra: “não é um limite físico, mas um limite de expectativas, de confiança e lealdade, o qual é mantido e renegociado pela rede de comunicações” (p. 23)

Quando se pensa em redes para a construção de políticas públicas, esta cultura, ou seja, os valores e crenças compartilhados, se mostram ainda mais importantes. Isso porque os representantes das organizações que compõe uma rede, cujo objetivo seja atender ao interesse público, devem estar imbuídos de um mesmo espírito para que os resultados alcançados sejam coerentes e relevantes para a sociedade.

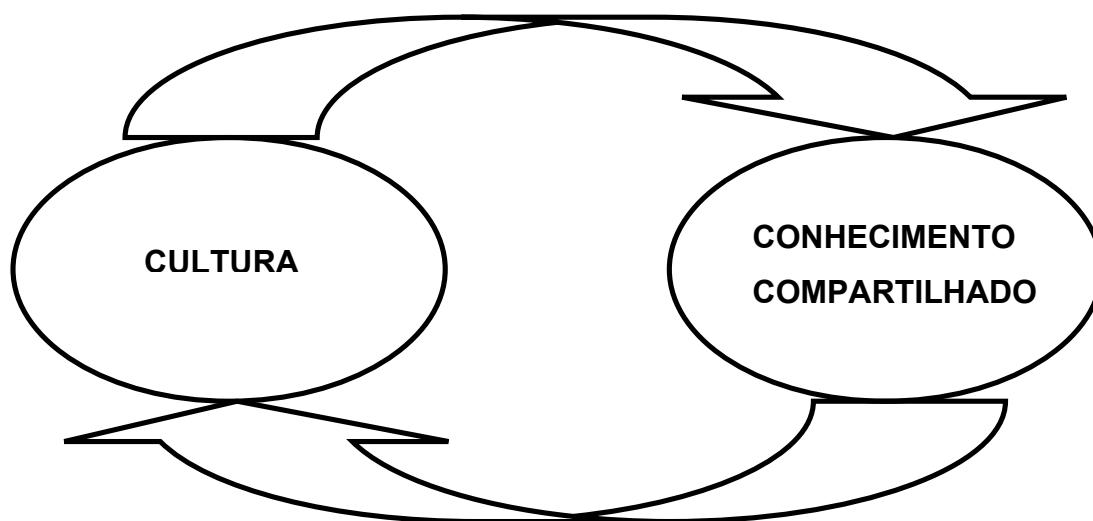


Não se pode esquecer que as organizações são formadas por pessoas que interagem continuamente. Por isso entender as redes organizacionais é também, de certo modo, compreender como se articulam as redes sociais.

Além da cultura, afirma Capra (2008), as redes sociais também produzem conhecimento compartilhado que complementa os valores e crenças da rede. De igual forma, os valores e crenças também afetam o conhecimento compartilhado pois constituem parte das lentes através das quais vemos o mundo. Nas redes de políticas públicas, o conhecimento compartilhado é, talvez, o resultado mais visível.

A figura 1 mostra de que modo a cultura, ou seja, o sistema de valores e crenças de uma rede afeta o conhecimento compartilhado que surge na rede e, de modo análogo, o conhecimento compartilhado que emerge retroalimenta as crenças e valores que também são compartilhados.

Figura 1: Relação entre Cultura e Conhecimento em Redes Sociais



Fonte: baseado em Capra (2008)

Capra (2008) destaca ainda que as organizações humanas apresentam um caráter dual: apresentam propósitos específicos que, no caso das instituições públicas, é o

de atender ao interesse comum da sociedade; e são formadas por pessoas que interagem entre si e formam relacionamentos.

Estes relacionamentos, que se fortalecem pelas crenças e valores compartilhados, fazem surgir redes informais capazes de se recriar a cada nova situação.

Para Capra (2008), quanto mais pessoas estiverem engajadas nessas redes informais, mais desenvolvidas e sofisticadas as redes serão, e mais bem preparada estará a organização para aprender e responder criativamente a novas circunstâncias. E para que todo este potencial não seja desperdiçado, os gestores devem compreender a inter-relação entre a estrutura formal de uma organização, que define as relações entre pessoas e tarefas e determinam a distribuição de poder, e as redes que surgem conectando as pessoas que desejam se engajar em empreendimentos comuns. Nas palavras do próprio Capra (2008):

*“em toda organização, há um contínuo inter-relacionamento entre suas redes informais e suas estruturas formais. As políticas e os procedimentos formais são sempre filtrados e modificados pelas redes informais, o que lhes permite fazer uso da criatividade quando encontram situações novas e inesperadas. Idealmente, a organização formal reconhecerá e apoiará suas redes informais de relacionamentos e incorporará suas inovações nas estruturas formais da organização.”* (pp. 25-26)

Compreender e refletir sobre estas inter-relações é importante para que se tenha real noção de como utilizar o potencial criativo que surge a partir da interação entre pessoas de diferentes organizações para a construção de políticas públicas que atendam aos interesses da sociedade.

## 2.2 Administração Pública, Políticas Públicas e Problemas Complexos

### 2.2.1 Administração Pública

Além de compreender como se desenvolveu o conceito de redes ao longo do tempo, contextualizar as teorias sobre redes de políticas públicas dentro das teorias mais

amplas de administração pública também é importante para que os objetivos desta pesquisa sejam alcançados.

Um bom ponto de partida é o artigo escrito por Bogason e Toonen (1998) em que os autores destacam as diferenças ontológicas entre os diferentes enfoques de análise das redes de políticas públicas. Para isso, começam por reconstruir o desenvolvimento da administração pública realizado por Vincent Ostrom. Segundo estes autores, a análise feita por Ostrom, na década de 70 do século XX, foi organizada em torno de três enfoques: (i) clássico, que toma os ensinamentos de Woodrow Wilson como ponto de partida e que representa o enfoque taylorista tradicional; (ii) o da organização informal, que se identifica com os desafios de Simon e representa a ruptura intelectual da moderna teoria organizacional e a análise racional de políticas; e (iii) o da administração democrática modelada pelo próprio Ostrom com a ajuda de conceitos da nova economia política e de estudos de *public choice* que estavam em seus estágios iniciais de desenvolvimento àquela época.

O enfoque da era clássica em administração pública caracterizou-se pela separação entre política e administração. Esta característica foi fonte de fortes críticas ao enfoque clássico, também conhecido como “enfoque da organização formal”. O paradigma clássico deu destaque à estrutura institucional do governo. A administração formal e hierárquica tornou-se, então, um importante conceito na moderna organização do governo. As raízes do desenvolvimento deste enfoque estão na escola da administração científica. O taylorismo se tornou o alvo das críticas dos enfoques subsequentes.

Segundo Bogason e Toonen (1998), o principal desafio teórico ao paradigma clássico foi proposto por Simon. Este desafio é, por vezes, denominado enfoque da organização informal. Neste enfoque, o conceito de racionalidade não mais se referia a uma organização formal “racional” mas ao comportamento administrativo. Governos e organizações não mais eram vistos como instituições formais, mas como empreendimentos cooperativos para atingir objetivos coletivos. A função dos executivos era encontrar o equilíbrio entre as racionalidades individuais e a da organização. Ao invés de se basear na hierarquia e no comando, a organização deveria induzir os subordinados com incentivos formais e informais. Era preciso criar

“zonas de aceitação” dentro das quais as decisões dos líderes fossem consideradas legítimas. Era preciso criar condições não formais de se lidar com a incerteza e ver que o produto das decisões tomadas pela organização de forma coletiva era maior do que a soma das decisões tomadas pelos indivíduos dentro da organização.

Apesar de provocar mudanças fundamentais na teoria organizacional, o desafio de Simon pressupunha a sombra da hierarquia e da liderança em seus fundamentos. Assim, Ostrom tentou formular um enfoque alternativo, o da administração democrática, que implicaria em uma mudança de paradigma em relação aos enfoques anteriores. Para Ostrom, não seria possível melhorar a suposição de governo monocêntrico, era preciso rejeitá-la. Então, cunhou o conceito de policentralidade para estudar as estruturas básicas dos sistemas de governo.

Bogason e Toonen (1998) indicam que o enfoque de Ostrom, na verdade, estava inserido em uma onda maior de novos conceitos que procuravam lidar com a complexidade da vida social e do setor público. Havia um descontentamento em relação às suposições dos enfoques tradicionais. Percebeu-se, então, que as organizações governamentais eram apenas um dos muitos tipos de atores que constituíam a rede para implementação de políticas públicas. É a partir do enfoque de Ostrom que se multiplicam, nos anos 90, estudos sobre redes de políticas públicas.

Apesar da importância desta contextualização histórica, para que seja possível compreender de modo ainda mais claro o que são as redes de políticas públicas, é também preciso definir e entender o que são políticas públicas. É o que será feito a seguir.

### 2.2.2 Políticas Públicas

O governo, como objetivação do bem público, afirmam Harmon e Mayer (1986), opera por intermédio de gestores públicos. Estes agentes são atores organizacionais e normativos que lidam com decisões que: (i) afetam as vidas das pessoas; (ii) são

tomadas em nome do público e (iii) utilizam recursos públicos. O gestor público é, portanto, aquele que tem a responsabilidade de realizar o trabalho do governo.

Em todos os níveis de governo existem organizações cujos membros detêm mandatos sociais legais e trabalham com o objetivo de alcançar o interesse público. Assim, a administração pública pode ser compreendida também como sendo a preocupação de todos os que agem em prol do público e cujas ações têm consequências para os membros da sociedade.

Mas como definir o que se entende por políticas públicas? Souza (2007) afirma não existir uma única, nem melhor, definição sobre o que seja uma política pública. Uma definição possível é a que estabelece a política pública como a construção de conhecimento que tem como objetivo viabilizar as ações do governo, analisando e, quando necessário, propondo mudanças no rumo dessas ações. Assim, ainda segundo Souza (2007), “(...) a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, que produzirão resultados ou mudanças no mundo real” (p.69).

Souza (2007) mostra ainda que existem diversos modelos de formulação e análise de políticas públicas: (i) o incrementalismo, visão desenvolvida por Lindblom (1979), Caiden e Wildavsky (1980) e Wildavsky (1992); (ii) o ciclo da política pública, abordagem que enfatiza a definição de agenda; (iii) o modelo *Garbage Can*, desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972); (iv) o modelo da coalizão e defesa, de Sebatier e Jenkins-Smith (1993); (v) o modelo do ‘equilíbrio interrompido’, elaborado por Baumgartner e Jones (1993); (vi) modelos influenciados pelo ‘gerencialismo público’ e pelo ajuste fiscal; e o modelo que mais se adéqua ao tipo de análise que se pretende fazer nesta pesquisa, (vii) o modelo de arenas sociais.

Segundo Souza (2007), o modelo de arenas sociais parte do pressuposto de que para que um evento possa ser considerado um problema é preciso que algumas pessoas se convençam de que algo precisa ser feito. Estas pessoas formam, então, uma comunidade de especialistas. Estes especialistas, em geral, constituem redes sociais. Como as redes sociais e as redes de políticas públicas possuem muitos

aspectos semelhantes, esta abordagem sobre políticas públicas parece ser a mais adequada para uma melhor compreensão das ideias constituintes das teorias de redes de políticas públicas.

O'Toole (2007) sustenta que a implementação de uma política pública requer que as instituições estejam dispostas a transformar intenções relacionadas a políticas públicas em um conjunto de regras, rotinas e processos sociais que convertam estas intenções em ações.

Ainda segundo O'Toole (2007), relações interorganizacionais podem ser cruciais para a implementação de políticas públicas.

A formulação de políticas públicas por meio de redes de cooperação pode se configurar como uma alternativa na busca de soluções para problemas dificilmente equacionáveis e que envolvam um grande número de pessoas e interesses. É esta percepção que remete à necessidade de se definir o que venha a ser um problema complexo.

### 2.2.3 Problemas Complexos

Além de compreender os objetivos das organizações que atuam na administração pública e de como se dá o processo de formulação e implementação de uma política pública, é preciso compreender as distinções entre problemas simples e problemas complexos. Isso porque a constituição de redes de políticas públicas pode ser mais fundamental quando se está diante de um problema complexo.

Muitos dos problemas que as sociedades e governos enfrentam hoje são de difícil equacionamento e, para que se encontrem soluções, muitas organizações e pessoas que detenham conhecimentos em áreas distintas precisam unir esforços para superar os desafios. Cada vez mais, o administrador público se vê diante de problemas complexos e precisa tomar decisões na tentativa de mitigar os efeitos negativos desse tipo de problema.

Harmon e Mayer (1986) definem problemas simples e problemas complexos para a administração pública. Problemas simples são os que podem ser rapidamente definidos e separados de outros problemas e do contexto no qual estão inseridos. Não que tais problemas sejam de fácil resolução, mas as dificuldades e complexidades encontradas durante o processo de se encontrar soluções são principalmente técnicas. Problemas complexos, ao contrário, não possuem uma formulação definitiva e nenhum critério que estabeleça quando uma solução foi encontrada. A definição do problema, na verdade, determina as possíveis soluções. Assim, não é possível padronizar rotinas de análise e avaliação das soluções pois elas podem ser inumeráveis e não mutuamente excludentes. Os autores salientam que os administradores públicos, ao lidarem com problemas complexos, tornam-se responsáveis pela aplicação das soluções propostas. Suas ações, ou a falta delas, afetam a vida das pessoas atingidas por um problema.

Além da definição de Hamon e Mayer, outro autor também define problemas complexos. Para Kahane (2008), os problemas complexos podem ser categorizados em três tipos fundamentais: (i) problemas dinamicamente complexos são aqueles que apresentam sua causa e seu efeito afastados no tempo e no espaço; (ii) problemas generativamente complexos desdobram-se em formas desconhecidas e imprevisíveis; e (iii) problemas socialmente complexos são aqueles cujas pessoas envolvidas veem as coisas de forma muito distinta, tornando os problemas polarizados e emperrados.

O autor descreve algumas situações em que é necessário unir esforços para buscar soluções para problemas complexos. O primeiro exemplo citado pelo autor diz respeito ao processo de transição pacífica do regime de *apartheid* autoritário para uma democracia racialmente igualitária na África do Sul. Foram organizadas oficinas em que participavam representantes dos mais diversos segmentos da sociedade sul-africana. Nestas oficinas foram traçados cenários, estabelecidos em consenso, inspirados na realidade da África do Sul, partindo de múltiplas perspectivas. Segundo Kahane (2008), os cenários foram um meio de se alcançar o comprometimento de todos na busca de soluções para os desafios que se apresentavam àquela sociedade naquele momento.

Encontrar soluções para problemas complexos é, portanto, um desafio. Kahane (2008) afirma que, geralmente, problemas complexos ou não são resolvidos ou são resolvidos à força, seja porque os envolvidos no problema não concordam com as soluções apresentadas ou porque os que detêm o poder - representado por autoridade, dinheiro ou armas - impõem suas soluções a todos. O autor acredita, contudo, haver outro modo de resolução para esses problemas. Para ele, as pessoas envolvidas podem falar e escutar umas às outras e, assim, encontrar pacificamente soluções. Esta ideia de construção de consenso nos remete à noção de redes de política pública.

É exatamente este o conceito que será apresentado na próxima seção.

### *2.3 Redes de Políticas Públicas*

Até aqui, buscou-se contextualizar a importância das redes de políticas públicas no âmbito da administração pública e tentou-se definir o que é uma política pública e o que é um problema complexo. Agora, é preciso compreender as características das redes de políticas públicas.

Meuleman (2008) acredita que desde a Segunda Grande Guerra os sistemas de administração pública mudaram de modo significativo. O estilo hierárquico de governar, baseado na autoridade e hegemônico dos anos 50 aos 70, foi parcialmente substituído por mecanismos de mercado a partir dos anos 80. Na década de 90, surgiu um novo estilo de administração pública, baseado em redes cuja base está na cooperação e na confiança.

Ainda segundo Meuleman (2008), as lógicas internas de cada um destes modelos são incompatíveis entre si. Isso significa que, apesar de os três estilos poderem coexistir, isso não acontecerá sem conflitos. As características mais marcantes do estilo hierárquico são o foco na autoridade, o fato de os atores serem considerados sujeitos e as relações entre estes sujeitos serem de dependência. Já no estilo baseado no mercado, a principal preocupação são os preços, os gastos. Neste estilo os atores são vistos como clientes e a relação entre os administradores públicos e



seus clientes é de independência. No estilo baseado em redes, o princípio central é a confiança. Os atores são vistos como parceiros e as relações são de interdependência. Estas características estão apresentadas na figura 2.

Figura 2 – Características de três estilos de administração pública

Estilos	Características		
	Princípios Centrais	Atores vistos como...	Tipos de relações
<b>Hierarquia</b>	Autoridade	Sujeitos	Dependência
<b>Mercado</b>	Preço	Clientes	Independência
<b>Redes</b>	Confiança	Parceiros	Interdependência

Fonte: Meuleman (2008)

A gestão em redes é, portanto, uma forma de gestão alternativa e não uma forma intermediária entre a hierarquia e o mercado. Isso porque a base ontológica da noção de redes fundamenta-se na cooperação, na ajuda mútua e não na competitividade, como no sistema de mercado, ou na autoridade, como no sistema hierárquico. As redes significam um modo distinto de se refletir sobre gestão e nesta pesquisa, de modo mais específico, sobre gestão pública.

### 2.3.1 Definições de Redes de Políticas Públicas

Agranoff (2007) explica que as redes de políticas públicas são redes formais entre organizações e não entre indivíduos. Os indivíduos que participam de uma rede deste tipo representam as organizações para as quais trabalham. As redes de políticas públicas referem-se à cooperação entre organizações públicas, privadas e não governamentais para alcançar um objetivo de interesse da sociedade. O foco das redes de políticas públicas vai, portanto, além das redes informais e intraorganizacionais que se formam entre indivíduos. As redes de políticas públicas emergem das interações entre organizações formais, sendo, assim, entidades interorganizacionais ou, em alguns casos, intergovernamentais.

Segundo Svensson, Trommel e Lantik (2008), as duas últimas décadas testemunharam reformas que significam um afastamento do tipo de organização burocrática tradicional em favor de formas alternativas de coordenação, entre elas a constituição de redes de políticas públicas. A suposição de que a cooperação em rede é benéfica para a implementação de políticas públicas se apoia no argumento de que as redes oferecem melhores respostas para os problemas complexos enfrentados pelos governos, pois são formas estáveis e flexíveis de organização em que recursos de diferentes atores somam-se na busca de soluções.

Klijn e Koppenjan (2000) sinalizam que o conceito de redes de políticas públicas baseia-se em teorias que levam em conta as interdependências entre atores públicos, privados e semi-privados. O foco das redes de políticas públicas, na administração pública, é, portanto, a mediação, a coordenação interorganizacional na concepção de políticas públicas.

A definição de Börzel (1998) também é bastante útil. Para esta autora, as redes de políticas públicas são um conjunto de relacionamentos relativamente estáveis, de natureza não-hierárquica e interdependente, que conectam diversos atores com interesses comuns em relação a uma política pública, que estão dispostos a intercambiar recursos de modo a buscar soluções para as questões de interesse mútuo e que compreendem que a cooperação é o melhor caminho para se alcançar objetivos comuns. Ainda segundo esta autora, as redes “são caracterizadas predominantemente por interações informais entre atores públicos e privados com interesses distintos mas interdependentes, que lutam para solucionar problemas de ação coletiva em um nível central, não hierárquico” (p. 260)<sup>2</sup>.

Esta definição básica não elimina a controvérsia. Börzel (1998) salienta a existência de quatro grupos de pesquisadores com visões distintas sobre o que venha a ser uma rede de políticas públicas:

---

<sup>2</sup> “They are characterized by predominantly *informal* interactions between *public and private* actors with distinctive, but *interdependent interests*, who strive to solve problems of collective action on a central, *non-hierarchical level*” (Börzel, 1998, p. 260)

- (i) alguns autores consideram as redes de políticas públicas como uma simples metáfora para o fato de que o desenvolvimento de políticas envolve um grande número e variedade de atores;
- (ii) outros entendem redes como uma valiosa ferramenta de análise para compreender as relações entre atores que interagem em um determinado setor;
- (iii) um terceiro grupo considera redes de política pública como um método de análise da estrutura social; e
- (iv) uma pequena minoria busca conferir algum poder teórico ao conceito.

Börzel (1998) afirma ainda que os conceitos relativos às teorias sobre redes de políticas públicas podem, também, diferir dependendo da concepção aceita pelo pesquisador. Na concepção alemã, que recebeu desta autora o nome de “escola da governança”, as redes de políticas públicas são uma forma alternativa de governança à hierarquia e ao mercado. A concepção anglo-saxã, denominada pela autora de “escola de intermediação de interesses”, concebe as redes de políticas públicas como um modelo de relações entre Estado e sociedade em uma determinada área de atuação. As duas concepções enfrentam desafios comuns: (i) mostrar que as redes não apenas existem mas são relevantes para a realização de políticas públicas e (ii) enfrentar o problema da ambiguidade na medida em que podem aumentar ou reduzir a eficiência e a legitimidade quando da implementação de políticas.

Esta pesquisa encontra-se mais alinhada à concepção alemã, uma vez que aplica o conceito de rede como relacionamentos interorganizacionais em que são enfatizados os processos pelos quais se organizam a construção de uma política pública voltada para a prevenção e repressão à lavagem de dinheiro. Existem ainda outras perspectivas que precisam ser levadas em consideração.

Na visão de O'Toole (1997), redes de políticas públicas são estruturas de interdependência envolvendo múltiplas organizações onde uma unidade não está subordinada às outras em nenhum arranjo hierárquico. Para ele, a noção de redes

exclui a hierarquia formal e os mercados perfeitos, mas inclui uma grande variedade de estruturas localizadas entre estes dois pontos. Neste sentido, a visão deste autor se aproxima da concepção alemã de redes em gestão pública.

Mandell (1999) chega a uma definição de redes percorrendo um caminho um pouco mais longo. Ela define, primeiramente, o que são processos colaborativos. São processos baseados em parcerias horizontais nas quais o controle governamental é substituído por colaborações em que os setores público, privado, sem fins lucrativos e membros da comunidade tornam-se parceiros equânimes no alcance de objetivos. Estes processos requerem o uso de instrumentos de política e estilos de gestão diferentes dos que são utilizados nos esforços de política pública mais tradicionais. Por esta definição, essa autora aproxima-se da concepção anglo-saxã de redes em gestão pública.

Para Mandell (1999), as redes surgem quando as conexões entre um número de organizações ou indivíduos se tornam mais formais. Estruturas em rede são formadas quando grupos ou indivíduos trabalhando separadamente, ainda que mantendo conexões entre si, já não conseguem atingir um objetivo comum. Indivíduos, organizações públicas, organizações sem fins lucrativos ou organizações privadas percebem que trabalhar de modo independente já não é suficiente para solucionar um problema ou questão específica e, portanto, se organizam em rede quando as pessoas, e as organizações que representam, percebem que são apenas um pequeno pedaço da figura total. É um reconhecimento de que, apenas ao se juntarem para trabalhar ativamente para cumprir uma missão comum e ampla, um objetivo comum poderá ser, de fato, alcançado.

Klin e Koppenjan (2000) entendem que o conceito de redes de políticas públicas tem sido utilizado para mapear padrões de relacionamento entre organizações e visualizar a influência desses padrões em processos relativos a políticas públicas. Pode-se encontrar a influência de noções da teoria interorganizacional e do enfoque de políticas públicas interativas.

No enfoque de políticas interativas, as políticas aparecem como resultado da interação entre múltiplos sujeitos. O enfoque de redes é construído a partir desse

modelo pois também ressalta processos de interação entre sujeitos interdependentes e a complexidade de objetivos e estratégias que surgem como consequência desta interação. Uma diferença importante está no fato de que o enfoque de redes dá mais atenção ao contexto institucional no qual interações complexas ocorrem. Na tentativa de compreender o contexto institucional onde ocorrem complexos processos de interação, os teóricos de rede buscaram inspiração na teoria interorganizacional.

Agranoff (2007) tece ainda alguns comentários relevantes sobre redes de políticas públicas, quais sejam:

- 1) As redes não estão tomando o lugar das hierarquias. Na maior parte das vezes, as pessoas que compartilharam informações para que estudos sobre redes de políticas públicas possam ser realizados são representantes de uma organização, geralmente uma grande burocracia. Ainda que relatem que uma quantidade crescente de tempo vem sendo despendido em processos colaborativos ou em estruturas como redes de políticas públicas, ninguém espera que sua organização desapareça como resultado das atividades em rede. Apenas com algumas exceções, os administradores públicos continuam realizando a maior parte de seu trabalho dentro de suas organizações.
- 2) Existem diferenças entre as redes. Como as redes de políticas públicas possuem objetivos diferentes, elas irão operar de modo diferente e seus resultados serão consideravelmente distintos.
- 3) Ainda que as redes sejam não hierárquicas e em grande medida auto-organizáveis, o processo de estruturação e operação não ocorre de maneira automática. Alguém precisa guiar o processo, o trabalho precisa ser dividido, cursos de ação precisam ser negociados. São atividades de gestão, ainda que possam existir diferenças em relação às formas de gestão mais tradicionais.
- 4) Redes são empregadas para criar pontes que mitiguem lacunas e assimetrias informacionais entre e dentro das organizações. As redes não apenas oferecem oportunidades de se obter informação como um recurso compartilhado, mas

também oferecem oportunidades de transformar informação em novas oportunidades de aprendizado e adaptação, de desenvolvimento de novas competências e de adesão a novos esforços conjuntos como resultado de um processamento de informações mútuo.

- 5) Redes produzem valor de diferentes maneiras. As redes podem superar problemas complexos de políticas públicas ao transporem as fronteiras de cada organização; podem lidar com metas de políticas públicas ambiciosas em contextos em que o poder está disperso; podem encarar demandas de políticas públicas relacionadas à inclusão ou a influência mais ampla. Estas questões, em geral, estão além dos domínios de uma única organização e, portanto, são parte das tarefas a serem desempenhadas em redes.
- 6) As redes mudam a forma como os administradores públicos trabalham ainda que talvez não do modo drástico como geralmente se assume. As redes de políticas públicas trazem para as mesas de negociação criadas em torno de questões de interesse público organizações com e sem fins lucrativos e organizações não governamentais de todos os tipos. Para alguns, isto significa que a emergência das redes conduz à minimização do papel do estado. Para outros, como Peters (2000 apud Agranoff, 2007), os governos ainda desempenham papel dominante na governança relativa às redes.

As várias perspectivas sobre o conceito de redes de políticas públicas demonstra como é difícil definir esta forma de gestão. Ainda assim, é possível estabelecer uma ideia geral destas redes. Algumas das características desta forma peculiar de gestão interorganizacional também ajudarão a compreender como este fenômeno ocorre.

### 2.3.2 Características das Redes de Políticas Públicas

Para Massardier (2006) algumas das características das redes de políticas públicas são:

- (i) as regras de funcionamento são informais e decididas na ação;

- (ii) há interdependência entre os membros pela troca de recursos;
- (iii) a definição de poder é “relacional”;
- (iv) enfatiza a estabilidade;
- (v) transcendem as organizações;
- (vi) consideram recursos específicos da política; e
- (vii) privilegiam mais os acordos entre os atores do que os conflitos e aspectos estratégicos.

### 2.3.3 Conceitos Importantes

Alguns conceitos são importantes para a compreensão das redes de políticas públicas. Um deles ajuda na compreensão de como diversos sujeitos, representantes de suas organizações, podem interagir em estruturas em rede: o conceito de capital social.

Este conceito está intimamente relacionado ao conceito de redes de políticas públicas e pode até mesmo confundir-se com ele. Por isso, cabe defini-lo com exatidão.

Segundo D'Araujo (2003), o conceito de capital social expressa a capacidade de uma sociedade em estabelecer laços de confiança interpessoal e redes de cooperação com vistas à produção de bens coletivos. Segundo a autora, capital social é “a argamassa que mantém instituições em contato entre si e as vincula ao cidadão visando à produção do bem comum”. (pg. 10)

Nos fluxos de informação interorganizacional, o capital social é considerado um ingrediente necessário para o desenvolvimento de processos colaborativos.

Para se compreender o que são processos colaborativos, e como são formadas as redes de políticas públicas, outro conceito fundamental é o de cooperação. Agranoff (2006) refere-se à cooperação como sendo o ato de se trabalhar em conjunto com outros. Isto pode acontecer de forma ocasional ou regular e também dentro, entre ou fora das organizações formais. O foco das redes na administração pública, portanto, vai além do estudo de redes informais e intra-organizacionais e passa a incluir entidades inter-organizacionais que emergem das interações entre as organizações formais.

Segundo Mandell (1999), processos colaborativos podem ser representados por um *continuum* entre conexões mais frouxas e arranjos estruturais mais duradouros. A autora, então, mostra cinco tipos de processos colaborativos em que o primeiro seria mais frouxo e o último mais perene. São eles:

- (i) conexões ou contatos interativos entre duas ou mais organizações;
- (ii) coordenação intermitente ou ajuste mútuo das políticas e procedimentos de duas ou mais organizações para alcançar um objetivo;
- (iii) atividades de força-tarefa temporárias, ou *ad hoc*, entre organizações para alcançar uma meta;
- (iv) coordenação regular e/ou permanente entre duas ou mais organizações por intermédio de um arranjo formal (por exemplo, um conselho, parceria etc) para o engajamento em uma atividade limitada para alcançar uma meta;
- (v) uma estrutura coletiva ou em rede em que exista uma missão ampla e ações conjuntas e estrategicamente interdependentes.

Mandell (1999) observa ainda que processos colaborativos podem ser descritos como o desenvolvimento de tarefas em grupo, entre distintas organizações, para alcançar soluções conjuntamente. Sistemas hierárquicos tornaram-se uma entre muitas maneiras de coordenar e controlar ações entre pessoas, conhecimento,



tempo e espaço. Processos colaborativos, contudo, produzem bases mais imediatas e interativas de coordenação do que as hierarquias. Tais processos produzem um círculo virtuoso, com efeito multiplicador, na medida em que múltiplas culturas, procedimentos e divisões de trabalho são incorporadas à rede. As decisões são deliberativas, criativas e tomadas em grupo. Processos colaborativos conduzem a produtos sinérgicos.

Na gestão transorganizacional, técnicas similares à gestão organizacional são empregadas: solução de problemas em grupo, planejamento ativo, desenvolvimento de equipes, processo consultivo. Contudo, os dois domínios diferem em pelo menos dois aspectos. Primeiro, na gestão em rede, o *empowerment* está baseado na informação e não na autoridade. Em segundo lugar, na gestão em rede, as estruturas organizacionais existentes são variáveis dependentes do sistema de rede. As várias organizações que trabalham juntas podem ser transformadas em novos sistemas utilizando-se o fluxo de informação para conectar sistemas transorganizacionais.

Conhecimento compartilhado é outro componente fundamental dos processos colaborativos, que podem ser caracterizados como sistemas de aprendizado conjunto entre representantes de organizações. Um novo modo de pensar é necessário para superar as noções tradicionais de produção de argumentos e ações específicos. A ideia é similar à das organizações de aprendizagem de Senge (1990), onde as pessoas continuamente expandem suas capacidades de criar os resultados que elas realmente desejam, onde a aspiração coletiva é livre e onde as pessoas estão continuamente aprendendo como aprender juntas. As conseqüências mais importantes não ocorrem no final, mas durante a discussão, durante o processo em si. Um ambiente que conduza à aprendizagem é criado quando os membros da rede seguem princípios de discurso civil; quando todos são ouvidos; e quando as condições de sinceridade, compreensão, liberdade para aprender com os erros e legitimidade são encontradas. Discussões colaborativas envolvem criação compartilhada de significados, buscando mecanismos outros que não debate, buscando conhecimento adicionado e formulando ideias e processos de ação conjunta que podem resultar em boas respostas por intermédio dos processos colaborativos. Senge (1990) sugere que as organizações de aprendizagem

requerem cinco disciplinas-chave: autonomia, modelos mentais, visão compartilhada, aprendizado em equipe e sistemas de pensamento. Como as organizações de aprendizagem, redes requerem capacidades cognitivas coletivas similares. Isso porque a inteligência da rede se estabelece nos padrões de relacionamento entre seus membros.

Processos colaborativos também são desenvolvidos pela negociação. Uma cultura de resolução de problemas em conjunto deve incluir um *ethos* que dá valor à igualdade, adaptabilidade, capacidade de tomar decisões responsáveis e resultados. Parte deste *ethos* está em superar as tendências burocráticas - hierarquia, estabilidade, obediência, procedimentos - por intermédio de um sentido vivo de possibilidades de criação de valor. Colaborar é negociar. Negociações devem levar em consideração todos os interesses – pessoais, organizacionais, das organizações parceiras e o coletivo.

#### 2.3.4 Estágios de Negociação

Devem existir estágios nas negociações da rede. Primeiro, deve haver compreensão mútua da oportunidade latente de se criar valor público. Em seguida, deve-se reconhecer que os esforços coletivos são gerenciáveis e que, portanto, o processo de colaboração faz sentido (Mandell, 1999).

Negociações nas redes buscam o consenso apenas após seus membros terem explorado exaustivamente as questões e interesses e apenas após um significativo esforço ter sido feito para encontrar respostas criativas para as diferenças. Esses processos estão baseados em acomodações fundamentadas na confiança e pelo dualismo manifesto na delegação da agência à rede e da delegação da rede à agência por serem, na verdade, a mesma “pessoa”. Faz-se necessária a criação de um conjunto completamente novo de valores e padrões mentais para os gestores que trabalham em sistemas transorganizacionais.

Para que seja possível trabalhar nesse novo ambiente reticulado, é preciso que as instituições que integram uma rede sejam flexíveis e as pessoas que participam

dessas iniciativas sejam capazes de desenvolver algumas habilidades específicas como, por exemplo, ampla capacidade de negociação.

O livre fluxo de informações é também uma questão importante quando da concepção de uma rede de políticas públicas. Segundo Agranoff e McGuire (2001), a relevância da gestão de redes interorganizacionais se justifica porque o conhecimento tem se tornado um dos fatores mais relevantes na produção econômica e social na atualidade. Para eles, trabalhar com conhecimento envolve identificar e solucionar problemas. A criação de conhecimento acontece de modo mais eficiente quando as pessoas reagem ao pensamento de outras. Assim, redes e outras comunidades de aprendizado são parte da atual arquitetura do conhecimento. Redes são também veículos para conseguir o capital humano necessário para criar novas tecnologias, incluindo as gerenciais. Estas suposições trazem as redes e sua gestão para o centro de debates acadêmicos e empresariais.

Embora o modelo tradicional e hierárquico de governo ainda seja o dominante nas sociedades atuais, os gestores públicos do século XXI enfrentam inúmeros desafios e os meios para enfrentá-los tornam-se cada vez mais numerosos e de difícil compreensão. Por isso, sistemas burocráticos rígidos que operam com procedimentos de comando e controle, restrições de trabalho rigorosas e culturas e modelos operacionais introvertidos não mais vêm atendendo às demandas sociais e talvez possam ser considerados inadequados para abordar problemas que transcendem os limites organizacionais.

Apoiando esta ideia, Goldsmith e Eggers (2006) afirmam que, no século XX, a burocracia governamental hierárquica foi o modelo organizacional predominante utilizado para a prestação de serviços públicos e o cumprimento das metas estabelecidas pelas políticas públicas. Os gestores públicos obtinham aprovação ordenando seus subordinados a realizar tarefas altamente rotineiras com uniformidade, mas sem qualquer discricionariedade. Hoje, sociedades cada vez mais complexas forçam os servidores públicos a desenvolver novos modelos de governança. Os servidores públicos do século XXI devem ter maior capacidade crítica e habilidades para antever os desafios e buscar soluções para problemas que não possuem uma solução única e simples.

Ainda corroborando a ideia de que sistemas hierárquicos nem sempre contribuem para que o interesse público seja alcançado, Goldsmith e Eggers (2006) acreditam que um novo modelo de governo deva ser criado. Nesse novo modelo, as principais responsabilidades dos executivos não mais estariam centradas na gestão de pessoas e programas, mas na organização de recursos, muitas vezes pertencentes a outros, com o objetivo de produzir valor público.

É neste cenário que a gestão em redes se apresenta como uma nova possibilidade de compartilhamento flexível de recursos entre organizações, tornando possível a obtenção de bons resultados quando da implementação de uma política pública. Para Goldsmith e Eggers (2006), governar em rede é como gerir uma teia dinâmica de redes de computadores que podem se organizar ou reorganizar, expandir ou contrair, dependendo do problema em questão.

Modelos organizacionais da era industrial não ajudarão a desenvolver soluções para problemas complexos contemporâneos. Há que se buscar a colaboração de diversos segmentos da sociedade para que soluções criativas e inovadoras transcendam as dificuldades e transformem obstáculos em apoio para que novos desafios sejam superados.

A possibilidade de renovação das estruturas organizacionais através da criação de redes possibilita maior troca de informações entre os sujeitos e maior flexibilidade para adaptação a situações imprevisíveis. Para organizações do setor público, essas novas estruturas organizacionais podem contribuir para uma gestão mais competente trazendo, como consequência, a melhora dos serviços públicos prestados aos cidadãos.

#### 2.3.5 Tipos de Redes de Políticas Públicas

Para compreender como a gestão em redes pode contribuir para a melhoria dos serviços prestados à população é preciso detalhar um pouco mais de que modo essas redes operam. Primeiramente, é preciso compreender que tais redes podem se organizar de diversas formas. Agranoff (2006) propõe duas formas:

- (i) redes organizadas por algum mecanismo formal, como um acordo inter-governamental ou estatuto; e
- (ii) redes informais no sentido legal, ainda que permanentes, organizadas e com missão definida.

A partir dessa divisão inicial, Agranoff (2007) define quatro principais tipos de redes de políticas públicas:

- (i) *Informational Networks* (Redes Informacionais) → envolvem grande número de *stakeholders*, muitos dos quais com visões opostas, que se juntam para trocar informações, examinar um determinado problema ou explorar possíveis ações que possam ser tomadas. Parceiros se juntam exclusivamente para intercambiar políticas e programas das agências, tecnologias e possíveis soluções. Qualquer ação que venha a ser tomada é de responsabilidade de cada agência em uma base voluntária.
- (ii) *Action Networks* (Redes de Ação) → também estão fortemente envolvidas na troca de informações, desenvolvimento de capacidades e descoberta de novas oportunidades de programa, mas se distinguem das anteriores por sua habilidade de engajamento em ações coletivas. Parceiros se juntam para fazer ajustes entre agências, formalmente adotar cursos de ação colaborativos ou entregar serviços junto com troca de informação e tecnologia.
- (iii) *Developmental Networks* (Redes de Desenvolvimento) → além de aumentar a capacidade dos parceiros de tomar ações, desenvolve novos programas que são implementados por agências parceiras. Essa rede vai além da mera troca de informações. Trocas técnicas e de informação entre parceiros são combinadas com educação que aumente a capacidade dos participantes na implementação de soluções dentro de suas organizações de origem.

(iv) *Outreach Networks*<sup>3</sup> → estas redes não apenas trocam informações, tecnologias e oportunidades, mas também buscam estratégias para clientes. Parceiros se juntam para trocar informações e tecnologia, trocar oportunidades de recursos e incrementar as oportunidades de acesso que levem a novos programas.

Massardier (2006) propõe uma outra classificação para as redes. Para esse autor, as redes podem ser divididas em três tipos principais:

(i) redes de projeto ou redes temáticas (*Issue Network*) → são acionadas em função de um objetivo preciso. Só existem para realização de um projeto em que os atores mobilizados tenham interesse em investir. Caracterizam-se como um conjunto de atores com lógicas heterogêneas que partilham um objetivo.

(ii) comunidades de política pública → são mais densas e fechadas do que as redes temáticas. Isso porque seus membros partilham um sentido cognitivo, uma “razão para agir” sobre a política pública que os reúne.

(iii) comunidades epistêmicas → fundamentam-se na integração social pelas motivações, ideias e razões para agir em política pública. Reúne especialistas de um campo que partilham idéias e crenças sobre relações de causa e efeito fundamentadas em um saber científico ou técnico próprio de um grupo social que o regula.

Além destas classificações, pode-se distinguir as redes também entre redes em linha, redes estrela e redes completas. As redes em linha são aquelas em que as pessoas, bens e informações se movem ao longo de uma linha de contatos interligados na qual a comunicação de uma ponta a outra somente acontece por intermédio dos contatos intermediários. As redes estrela acontecem quando um conjunto de atores estão conectados, não de forma hierárquica, a um ator central. Nestas redes, para que a informação possa circular entre os participantes, ela precisa ser encaminhada ao ator central. Por fim, as redes completas são aquelas

---

<sup>3</sup> Por não se ter encontrado uma tradução satisfatória para o termo, preferiu-se utilizá-lo no original, em inglês.

em que todos os participantes estão conectados entre si (Alquilla e Rodenfeld, 2001).

### 2.3.6 Processos em Redes de Políticas Públicas

Além das formas que as redes de políticas públicas podem adquirir, também os processos desenvolvidos dentro destas redes são distintos dos que acontecem em ambientes não reticulados. As atividades desempenhadas por gestores em suas organizações podem ser descritas com algum grau de facilidade. Ao longo de muitas décadas, foi desenvolvida e refinada uma nomenclatura que está disponível para auxiliar a elucidar as atividades diárias de um gestor dentro da estrutura burocrática de uma organização singular. Além disso, os gestores possuem algumas soluções para resolver determinados problemas em uma organização singular. Se uma organização parece não ter direção, planejamento pode ser a resposta; se o problema é de comunicação e coordenação entre departamentos dentro de uma organização, uma reorganização pode ser a saída. Quando se trata de gestão de redes, porém, os processos de gestão tradicionais nem sempre se aplicam. Agranoff e McGuire (2001), sugerem alguns processos da gestão de redes de políticas públicas:

(i) Ativação → este processo tem como objetivo a identificação dos participantes e *stakeholders* da rede assim como as habilidades, conhecimentos e recursos dessas pessoas. Todos os interesses devem ser incluídos nos processos em rede. Por isso, uma ativação seletiva dos potenciais participantes de uma rede é um pré-requisito essencial para uma bem-sucedida formação e implementação de políticas interorganizacionais. O processo de ativação é um componente crítico da gestão de redes porque recursos como dinheiro, informação e “expertise” podem ser os mecanismos integrativos da rede. Uma bem-sucedida fase de ativação deve estar baseada na correta identificação dos participantes e da vontade destes potenciais participantes em devotar recursos à rede.

(ii) Desativação → ativar os jogadores certos que detenham os recursos certos é uma tarefa crucial da gestão de redes. Contudo, como a probabilidade de ativação de ligações fracas na cadeia – envolvendo o jogador errado ou o conjunto de recursos errados – é maior do que zero, a desativação também aparece como importante componente da gestão em redes. Para esta tarefa, as estruturas da rede são rearranjadas e modificadas se não estão obtendo o desempenho desejado. A prescrição mais comum neste sentido é introduzir novos atores como um modo de alterar a dinâmica da rede, modificando a influência dos atores existentes e facilitando papéis de liderança fluidos.

(iii) Configuração → outro processo de gestão identificado na literatura é o de configuração. Assim como a ativação, a configuração é utilizada não apenas durante a formação da rede mas também como ferramenta de gestão quando a efetividade da rede diminui ou está aquém do esperado. Comparada com a ativação, a configuração é uma tarefa mais sutil, mas não menos importante. O processo de configuração envolve a definição das regras de operação da rede que influenciam seus valores e normas e alteram as percepções dos participantes da rede. As regras de interação entre os participantes e a percepção desta interação são maleáveis e uma mudança consciente na percepção, por intermédio da configuração, pode dar novo fôlego a uma rede improdutiva. Um gestor pode reconfigurar o contexto da rede introduzindo novas ideias ou criando uma visão ou objetivo comum. Neste sentido, o gestor pode oferecer sugestões para se olhar um problema de modo diferente ou pode recomendar um mecanismo de tomada de decisão alternativo. Apesar de não ser uma tarefa gerencial simples e direta, a configuração dá forma aos objetivos e tem grande influência no alinhamento das várias formas de engajamento.

(iv) Mobilização → além de ativar a rede e configurar a interação de seus participantes, os gestores de redes precisam induzir indivíduos a assumir um compromisso com o objetivo traçado – e manter este compromisso. Um gestor deve sempre expressar a ideia aos potenciais participantes da rede de que devem apoiar a rede para que os objetivos sejam alcançados. Mobilizar requer uma visão de toda a estratégia e a habilidade de desenvolver e alcançar um conjunto de objetivos



comuns baseados nessa estratégia. Gestores constroem apoios para a rede ao mobilizar organizações e coalizões e ao forjar um acordo para o papel e escopo das operações da rede. Adicionalmente, a habilidade de gerir redes está relacionada ao suporte interno e à cooperação das organizações de origem dos gestores. A palavra-chave desse processo é “compromisso”. O gestor de redes deve induzir os indivíduos a assumir e manter o compromisso de juntar esforços para que um objetivo comum seja alcançado. A mobilização inclui componentes das relações humanas como motivação, inspiração e indução ao compromisso.

(v) Sintetização → o processo de sintetização ocorre quando se cria o ambiente e são fornecidas as condições para uma interação favorável e produtiva entre os participantes da rede. Os gestores devem encontrar um caminho para integrar os vários participantes de modo a alcançar os objetivos estratégicos da rede. O gestor da rede procura promover a cooperação entre os atores enquanto previne, minimiza ou remove bloqueios à cooperação. Esta mistura de processos na rede é fundamental para a gestão de jogos no sentido de que o resultado do processo da rede deriva da interação entre as estratégias de todos os atores envolvidos. As estratégias de cada participante da rede e seus resultados são influenciados pelos padrões de relações e interações que se desenvolveram na rede. Relações e interações que resultem no alcance do objetivo da rede são a meta do gestor da rede. Comportamentos gerenciais importantes facilitam e promovem a interação entre os participantes, reduzindo a complexidade e a incerteza ao incentivar trocas de informações, alterando os incentivos à cooperação, desenvolvendo novas regras e procedimentos para a interação, mudando posições, relações e papéis dos participantes, ajudando a rede a se auto-organizar e melhorando a comunicação efetiva entre os participantes. A sintetização procura reduzir o custo da interação, que pode ser bastante elevado em estruturas em rede. A palavra-chave desse processo é “cooperação”. Deve-se criar um ambiente favorável a uma interação produtiva entre os participantes da rede.

Assim como o gestor de uma organização singular pode liderar, planejar e organizar simultaneamente dentro do contexto de um objetivo particular, assim também os múltiplos comportamentos gerenciais utilizados em estruturas em rede podem ser aplicados concomitantemente. Sintetização e ativação são tarefas gerenciais

geralmente utilizadas em conjunto. Por exemplo, a remoção de um participante pode provocar uma miríade de efeitos na rede. Alternativamente, se as atitudes e comportamentos de alguns participantes da rede estão reduzindo a interação produtiva, o gestor deve tentar criar um ambiente dentro do qual possa ocorrer maior interação ao melhorar os incentivos à participação ou reafirmando vários papéis dentro da rede. De modo similar, o processo de sintetização da rede é geralmente acompanhado por uma reconfiguração ou tentativa consciente de mudar a percepção dos participantes da rede. Depois ou durante a desativação ou reconfiguração, os gestores devem mobilizar apoio para as mudanças, reestabelecer a proposta da rede e assegurar que todos os participantes estejam a bordo.

Uma rede que presta serviços públicos não acontece por acaso. Alguém precisa descobrir como reunir organizações públicas e privadas de modo a gerar um sistema contínuo de prestação de serviços. A tarefa de um projetista de rede é identificar possíveis parceiros, reunir os *stakeholders* relevantes, estudar as atuais operações internas, determinar e comunicar a todos os membros as expectativas relativas ao funcionamento da rede, montar e conectar suas partes, elaborar estratégias para mantê-la em funcionamento e, por fim ativá-la. O projetista da rede enfrenta o desafio de criar um modelo maleável o suficiente para acomodar cada parceiro, dinâmico o suficiente para ajustar-se às circunstâncias em transformação e fixo o suficiente em relação à missão. Só assim será possível alcançar o objetivo comum (GOLDSMITH e EGGERS, 2006).

Goldsmith e Eggers (2006) indicam que, durante a fase de elaboração do projeto de constituição da rede, cinco perguntas devem ser feitas:

- 1) que objetivos o governo espera alcançar?
- 2) que ferramentas serão utilizadas para formar e ativar a rede?
- 3) quem são os parceiros mais adequados para ajudar o poder público a alcançar seus objetivos?
- 4) como a rede deveria ser estruturada, considerando as metas estabelecidas?

5) como a rede deveria ser dirigida e gerenciada?

### 2.3.7 Habilidades Necessárias ao Gestor de Redes de Políticas Públicas

Devem-se destacar as habilidades necessárias para atuação em redes de políticas públicas porque no processo de gestão de um grupo de pessoas é também importante compreender o melhor modo de falar e de ouvir. Kahane (2008) denomina situações em que não há condições para a livre troca de ideias de “estagnadas”. Em outras situações, as pessoas se mostram pessimistas, sem autoconfiança e hesitantes em manifestar-se e assumir uma posição. Para resolver problemas complexos, é preciso que as pessoas estejam dispostas a conversar abertamente. Também há circunstâncias em que a polidez se mostra um modo de “não falar” pois, de alguma maneira, mantém o *status quo*. Falar abertamente é o caminho para se encontrar soluções para problemas complexos mas, para Kahane (2008), falar apenas não basta; é também importante ouvir.

Goldsmith e Eggers (2006) afirmam que administrar uma entidade governamental que realiza a maior parte de sua missão por meio de redes de parceiros exige uma abordagem e um conjunto de habilidades diferentes dos modelos tradicionais de governo. O funcionário público comum tende a ter conhecimentos profissionais e técnicos mas não tem experiência em negociação e colaboração com organizações externas – duas habilidades essenciais para a gestão em rede.

Para esses autores, ao invés de um servidor público se perceber como alguém que faz algo, deve passar a se perceber como facilitador, mediador e intermediário para engajar os talentos da comunidade e conseguir que o trabalho seja realizado. Governos que trabalham num modelo que possui intensa relação de confiança em parcerias dependem menos de servidores públicos em papéis tradicionais e mais em uma teia de parcerias, contratos e alianças para realizar o trabalho público.

Agranoff e MacGuire (1999) afirmam que as capacidades requeridas para operar com sucesso em redes são diferentes das capacidades necessárias para ser bem-

sucedido na gestão de uma única organização. Para eles, a perspectiva clássica, mais inspirada na gestão intraorganizacional, que guiou a administração pública por mais de um século, é simplesmente inaplicável às formas multiorganizacional, multigovernamental e multissetorial de gestão.

Cada vez mais, os gestores públicos têm buscado soluções baseadas em conhecimento fora de suas organizações. Como resultado, gestores vão gastar mais e mais de seu tempo no trabalho estabelecendo contatos e parcerias com outras organizações. Existe, portanto, uma necessidade crescente de aumentar a base de conhecimento em gestão em redes por intermédio da observação e do estudo.

### 2.3.8 Vantagens das Redes de Políticas Públicas

O crescimento do modelo em rede é impulsionado por uma série de vantagens que oferece, tanto para os negócios quanto para o governo, em comparação com as estruturas hierárquicas tradicionais. Entre elas estão:

(i) especialização → as redes liberam as organizações para que se concentrem em sua missão principal e explorem a experiência e o conhecimento dos demais participantes.

(ii) inovação (Alter & Hage, 1993) → ao permitir que governos explorem uma ampla gama de alternativas envolvendo grande variedade de organizações participantes, as redes incentivam a experimentação, essencial ao processo de inovação. Na verdade, a inovação muitas vezes enfrenta obstáculos maiores em uma organização hierárquica do que dentro de redes, isto porque a gama de restrições internas horizontais tende a inibir a interação necessária para que boas ideias se desenvolvam. Barreiras verticais impedem que as ideias desenvolvidas cresçam a ponto de transformarem-se em decisões.

(iii) velocidade e flexibilidade (Agranoff & McGuire, 2001) → a flexibilidade aumenta a velocidade de resposta do governo. Em função de sua estrutura hierárquica de tomada de decisão, as burocracias inflexíveis tendem a reagir lentamente a novas

situações. A rigidez do pessoal governamental e dos sistemas de compras dificultam mobilizações rápidas e mudanças de direção quando as circunstâncias o justificam. As redes tendem a ser mais hábeis e flexíveis do que as hierarquias.

Para Agranoff e McGuire (2001), a flexibilidade é um dos grandes atributos das redes. A busca por flexibilidade tem se intensificado devido à necessidade de se encontrar diferentes arcabouços institucionais que facilitem a mobilidade de recursos, o acesso rápido a habilidades e tecnologia, que minimizem choques sistêmicos em pequenas organizações e monitorem a competição injusta. Nas redes, modos de alocação de recursos e transações não ocorrem por intermédio de mudanças discretas, mas por intermédio de redes de indivíduos engajados em ações de apoio mútuo. Eficiência adaptativa é um conceito desenvolvido por Alter e Hage (1993) para representar a adaptação interorganizacional associada à qualidade, flexibilidade e capacidade de inovação. As redes são superiores a organizações individuais para alcançar esse tipo de eficiência.

A necessidade de adaptação a rápidas mudanças de tecnologias, de mercados, de enfoques gerenciais é uma razão importante para participantes de várias organizações se estruturarem em redes. A possibilidade de rápida adaptação e acomodação processual é um meio de superar a tendência das burocracias de responder lentamente às complexas mudanças do ambiente.

O fato de as redes serem uma forma institucional única, consistindo de processos diferentes da coordenação espontânea dos mercados ou da gestão visível da hierarquia, é a premissa sobre a qual alguns estudos sobre redes estão baseados. A questão fundamental é saber se as redes de gestão pública produzem soluções e resultados que não ocorreriam por intermédio de organizações singulares hierárquicas. É necessário que existam redes para alcançar resultados em áreas específicas?

Uma perspectiva dominante argumenta que o ritmo e a qualidade das mudanças sociais nesse ponto da história são os determinantes fundamentais para a emergência de redes. Essa tese da mudança social é profícua na maior parte da literatura sobre redes de gestão pública. Como a organização burocrática era a

forma organizacional dominante da era industrial, a emergente era do conhecimento e da informação fez surgir a rede, onde as pessoas se conectam para além das funções internas, dos limites da organização e até mesmo dos limites geográficos. O mundo, na atualidade, é caracterizado por extrema complexidade e diversidade. O poder está disperso, não centralizado, e as tarefas tornam-se unificadas e não subdivididas e especializadas. A rede pode ser uma forma organizacional que atenda a essas demandas.

Uma perspectiva relacionada a essa é a tese da mudança de problema que afirma que os tipos de problemas ou questões que a sociedade demanda coletivamente são, cada vez mais, problemas complexos, ou seja, problemas sem solução ou com soluções apenas temporárias e imperfeitas” (Harmon e Meyer, 1986). Problemas simples são prontamente definidos e facilmente decompostos em soluções técnicas claras (O’Toole, 1997), mas esses problemas deram lugar, nos últimos tempos, a problemas complexos. Para a maioria dos problemas que emergiram na primeira parte do século XX, uma organização burocrática era ideal – os problemas eram facilmente definidos, os objetivos eram claros e mensuráveis. Problemas complexos se colocam em contraste à tradição burocrática de fazer e implementar políticas públicas. Para problemas complexos, o acordo é forjado por cursos de ação conjunta e a entrega de resultados de política deve ser consistente com a multiplicidade de interesses sociais. Outros modos de organização não convencionais, como as redes, emergem para ocupar esse espaço.

As redes também apresentam como resultado positivo a produção de conhecimento compartilhado que complementa os valores e crenças desenvolvidos na rede (Capra, 2008). Nas redes de políticas públicas, o conhecimento compartilhado é significativamente importante pois permite que as capacidades e conhecimentos específicos de cada organização participem da construção de políticas públicas que trarão para a sociedade resultados efetivos que traduzam o real interesse público.

Para Agranoff (2003), trabalhar em rede está mudando a natureza das organizações governamentais, ao menos no que diz respeito a programas e políticas compartilhadas. Os representantes das agências públicas se tornam parceiros de representantes de outras organizações para examinar problemas, estabelecer

estratégias e formular políticas. Um dos motivos para isso está, por exemplo, no fato de que, nos dias de hoje, os recursos estão mais dispersos.

As redes mudam o papel do governo nos sistemas democráticos. Ainda assim, as agências governamentais continuam sendo atores importantíssimos porque possuem legitimidade para abordar problemas públicos e soluções políticas, detêm importante autoridade legal para estabelecer regras e normas, contribuem com recursos financeiros para programas e detêm informação e conhecimento necessários para abordar os problemas.

Ainda que as agências governamentais continuem a desempenhar papel essencial na democracia, Goldsmith e Eggers (2007) acreditam que os governos podem, em muitos casos, produzir mais valor público com uma abordagem em rede do que poderiam com métodos hierárquicos. Reconhece-se também os enormes desafios associados à implementação deste novo modelo. Há desafios relativos à estrutura e à negociação. Quando, por exemplo, um servidor público recorre a uma rede como forma de atrair recursos financeiros privados, ele precisa assegurar-se de que o propósito público mais amplo esteja protegido e que a participação privada seja congruente com esse tipo de uso e seja apropriada.

Outro desafio é de ordem administrativa. Nas palavras de John Donahue (1989 *apud* Goldsmith e Eggers, 2006): “Governar em rede é difícil, realmente difícil. Há inúmeras maneiras de dar errado.” (pg. 39) Um dos grandes obstáculos está no fato de que os sistemas organizacionais, administrativos e de pessoal do governo foram estruturados para operar dentro de um modelo de governo hierárquico e não em rede, e as duas abordagens muitas vezes colidem.

Apesar dos desafios, a constituição de uma rede de políticas públicas cria a possibilidade de que um mesmo problema seja considerado por diversas perspectivas complementares e não excludentes. Em uma estrutura não hierárquica, mesmo a pessoa ou organização mais inteligente ou mais competente a integrar uma rede nunca será mais inteligente ou mais competente do que a soma das inteligências e competências de todas as pessoas e organizações que compõe a rede.





### 3 CONTEXTO EMPÍRICO

---

A prevenção e repressão a crimes de lavagem de dinheiro, que tem como objetivo impedir que organizações criminosas, ao atuarem de modo dissimulado, consigam camuflar a origem ilícita de seus recursos financeiros, deve ser permanente. Por isso, a cooperação em redes entre instituições pode ser um modo de gestão bastante eficiente para potencializar as capacidades de todas as organizações que atuam na prevenção e repressão a este crime, aumentando a confiança e o conhecimento entre os representantes destas diversas organizações.

A escolha deste contexto empírico para reflexão nesta pesquisa está diretamente relacionada a uma característica fundamental das sociedades capitalistas: a centralidade do dinheiro.

É difícil imaginar a vida nas sociedades capitalistas sem dinheiro. Ele é essencial em nossas vidas cotidianas e, de certa maneira, controla o modo pelo qual as sociedades contemporâneas se organizam.

O dinheiro há muito tem importante papel nas sociedades humanas. Contudo, é nas sociedades capitalistas que assume centralidade na organização social. Como afirmam Siegel e Mattick (2004), é nas sociedades capitalistas que o dinheiro assume papel central na produção e distribuição de bens e serviços. Em todas as sociedades, os bens se deslocavam de lugar para lugar, de pessoa para pessoa. No capitalismo, porém, é o dinheiro que circula. No capitalismo, o movimento do dinheiro controla o movimento dos bens. Aviões cheios de roupas saem de Bangladesh para os Estados Unidos ou o petróleo extraído no Oriente Médio navega até o Japão apenas porque o dinheiro foi transferido, ou prometido, de uma pessoa para outra. A razão do movimento dos bens é tornar possível o movimento do dinheiro – o que talvez explique porque pilhas de bens não comprados são destruídas ainda que pessoas sem dinheiro precisem deles.

Contemplando-se, meramente, o dinheiro, ele não parece ser nada além de pedaços de papel impresso ou moedas com um pequeno valor nominal. O mistério está no

fato de ser possível trocá-lo por qualquer outro bem. O poder do dinheiro, sua intercambialidade por outros bens ou serviços, deriva do fato de que ele é um símbolo. O dinheiro representa algo essencial à sociedade moderna, ainda que invisível: o caráter social do trabalho produtivo. O dinheiro é central para o capitalismo porque esse é o primeiro sistema social em que a maior parte da atividade produtiva é salário do trabalho, executado em troca de dinheiro. A maioria das pessoas, por não ter acesso à terra, ferramentas e matéria-prima, ou ao dinheiro necessário para comprá-las, trabalham para outros que têm dinheiro para contratá-las e fornecem matérias-primas e ferramentas. Esse dinheiro retorna aos empregadores quando os empregados compram os bens que foram produzidos. Enquanto isso, empregadores compram e vendem bens – matéria-prima, maquinário, bens de consumo – uns dos outros. Assim, o fluxo de dinheiro conecta todos os indivíduos envolvidos em um sistema social. Existem outros princípios de organização do trabalho na sociedade moderna mas, cada vez mais, os fluxos de dinheiro passam por todos os grupos, conectando as pessoas de todo o mundo. É a rede de trocas de produtos por dinheiro que conecta todas as formas de trabalho para fazer um sistema econômico. (SIEGEL e MATTICK, 2004).

Nas sociedades capitalistas, portanto, o dinheiro é central. Por isso, grande parte dos crimes cometidos em todo o mundo têm como objetivo final algum tipo de vantagem financeira. O dinheiro é a motivação para a prática de muitos crimes e provê os meios para que iniciativas criminosas sejam levadas a cabo (Sharman e Chaikin, 2009). Para a maioria das organizações criminosas, o esforço empreendido e os riscos incorridos na realização de um crime devem ser compensados por ganhos monetários. Como os recursos provenientes de crimes são obviamente ilícitos, para que seja possível desfrutar dos benefícios deste dinheiro ou reinvesti-lo na própria organização, os criminosos realizam operações financeiras ou comerciais que escondem ou dissimulam a origem ilícita dos recursos obtidos a partir da execução de um crime. Assim, o poder de compra potencial, conseguido a partir de práticas criminosas, é transmutado em poder de compra real podendo ser concretizado em ações de consumo, poupança, investimento e reinvestimento (Masciandaro, 2007). A esta atividade criminosa, em que recursos ilícitos são transformados em recursos aparentemente lícitos, dá-se o nome de lavagem de dinheiro.

Os esforços de prevenção e repressão à prática de lavagem de dinheiro tem como principal objetivo tornar os crimes cujo objetivo seja a realização de alguma vantagem financeira menos lucrativos e, portanto, menos atrativos.

### 3.1 O Crime de Lavagem de Dinheiro

Segundo McDowell e Novis (2001), a lavagem de dinheiro é uma etapa crítica para a eficácia de praticamente qualquer forma de crime organizado e transnacional. Por isso, também os esforços de repressão à lavagem de dinheiro são um componente fundamental em programas de repressão à criminalidade.

O crime de lavagem de dinheiro se refere ao processo de camuflagem das origens ilícitas de recursos provenientes de ações criminosas (Chaikin e Sharman, 2009) ou, como muito bem coloca De Carli (2008), “a lavagem de dinheiro pretende encobrir outros delitos, para apagar suas evidências” (p.75). Segundo Lilley (2001), “a lavagem é o método por meio do qual os recursos provenientes do crime são integrados aos sistemas bancários e ao ambiente de negócios do mundo todo” (p.17).

Segundo o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID (2007), o sucesso de um empreendimento criminoso baseia-se na capacidade de “limpar” ganhos obtidos de forma ilícita ao movimentá-los através de sistemas financeiros pouco regulados ou corruptos. O processo de lavagem de dinheiro permite que criminosos operem livremente, utilizando os ganhos financeiros obtidos para expandir sua capacidade de atuação criminosa e estimulando atividades ilegais como corrupção, tráfico de drogas, tráfico de armas, contrabando e financiamento ao terrorismo.

A expressão “lavagem de dinheiro” surgiu nos Estados Unidos, mas a origem do termo é incerta. Há quem acredite que foi utilizada pela primeira vez, por ocasião da Lei Seca, que vigorou naquele país entre 1920 e 1933, quando, possivelmente, Al Capone teria criado uma rede de lavanderias para disfarçar o dinheiro proveniente da venda de bebidas alcoólicas (Unger, 2009). É bastante provável, contudo, que

esta história não corresponda à realidade. Na verdade, o termo “lavagem de dinheiro” começou a ser amplamente utilizado no início das investigações do caso *Watergate*, nos anos 70.

Assim como nos Estados Unidos, os demais países de língua inglesa utilizam a expressão *money laundering*, para se referir ao crime em que recursos ilícitos são dissimulados para que pareçam lícitos. Expressões equivalentes são utilizadas na Alemanha (*geldwache*), na Argentina (*lavado de dinero*) e no Brasil (lavagem de dinheiro). Na exposição de motivos da Lei 9.613/98, que criminalizou a lavagem de dinheiro no Brasil, as explicações para a utilização da expressão lavagem de dinheiro encontram-se relacionadas ao uso consagrado no meio financeiro e na linguagem popular e ao caráter possivelmente racista que a expressão “branqueamento de capitais” poderia traduzir em nosso idioma. Em outros países, contudo, utilizam-se expressões equivalentes a “branqueamento de capitais” como, por exemplo, na França e na Bélgica (*blanchiment d’argent*), na Espanha (*blanqueo de dinero*) e em Portugal (branqueamento de dinheiro). Na Itália, utiliza-se o termo *riciclagio* que, numa tradução livre, equivale a “reciclagem”.

Devaneios linguísticos à parte, o crime de lavagem de dinheiro envolve, em geral, uma série de múltiplas transações financeiras e comerciais realizadas com o objetivo de ocultar a origem ilícita de recursos financeiros provenientes de ações criminosas, de modo tal que possibilitem a utilização destes recursos pelos criminosos sem deixar pistas. McDowell e Novis (2001) afirmam que estas transações estão, em geral, divididas em três estágios: colocação, ocultação e integração.

No processo de colocação, o criminoso procuraria inserir, no sistema financeiro, os lucros obtidos com a prática de atos ilícitos. Faria isso por intermédio de transações legais como depósitos em instituições financeiras ou compra de bens (McDowell e Novis, 2001). Para dificultar a identificação da origem do dinheiro, os criminosos aplicariam técnicas sofisticadas e dinâmicas como o fracionamento dos valores que transitam pelo sistemas financeiro e a utilização de estabelecimentos comerciais que trabalham com dinheiro em espécie (sítio do COAF na Internet).

O processo de ocultação consistiria na separação dos recursos financeiros obtidos por intermédio de atividades criminosas da origem destes recursos, através de complexas transações financeiras. Assim, dificultar-se-ia o rastreamento contábil dos recursos ilícitos. O objetivo desta etapa seria quebrar a cadeia de evidências que poderiam ser utilizadas em investigações sobre a origem do dinheiro. Os criminosos buscariam então movimentá-lo por meio eletrônico, transferindo os ativos para contas anônimas ou contas “fantasma” (McDowell e Novis, 2001).

No processo de integração os recursos financeiros ilícitos seriam utilizados em transações aparentemente legítimas. Assim, os recursos seriam incorporados formalmente ao sistema econômico. As organizações criminosas buscariam investir em empreendimentos que facilitassem suas atividades, podendo tais sociedades prestar serviços entre si. Uma vez formada a cadeia, ficaria mais fácil legitimar o dinheiro ilegal (McDowell e Novis, 2001).

Apesar de estas definições ajudarem a compreender, de forma simples, como ocorre o processo de lavagem de dinheiro, esta tipologia já é considerada ultrapassada. Para Lilley (2001), a cada dia fica mais claro que a atividade de lavagem de dinheiro é muito sofisticada, envolvendo esquemas bem elaborados, com terríveis consequências para todos os países do mundo:

*“A ascensão do crime organizado é hoje um fato aceito, ainda que lamentável, nos negócios realizados em todo o mundo. As enormes massas de dinheiro geradas por essas atividades precisam ser legitimadas pela lavagem e pela incorporação nos sistemas bancários e empresariais internacionais. Paralelamente, ocorrem a globalização e a internacionalização dos mercados, a sofisticação das tecnologias de informação e o aparecimento de ambientes políticos e econômicos inseguros, em regiões como a antiga União Soviética. Os criminosos estão explorando todas essas tendências e operando na vanguarda, para garantir que sejam lavados os recursos ilegalmente gerados.”* (Lilley, 2001, p. 13)

As consequências econômicas, sociais e relativas à segurança dos crimes de lavagem de dinheiro podem ser muito graves pois fornecem combustível para traficantes de drogas, comerciantes ilegais de armas, servidores públicos corruptos

ou qualquer organização criminosa que necessite de recursos financeiros para operar e expandir suas atividades ilícitas.

Lilley (2001) lembra que a lavagem de dinheiro, apesar de ser um crime financeiro e aparentemente não provocar danos à vida - o que torna a sociedade bastante tolerante em relação aos criminosos que praticam este delito - não deve ser considerado um crime 'sem vítimas'. Os bilhões de dólares que são lavados ao redor do mundo, todos os anos, têm origem no sofrimento e, frequentemente, na morte de pessoas. As organizações criminosas estão envolvidas em atividades nefastas que causam muito sofrimento ao redor do mundo, como tráfico de drogas, tráfico de armas, tráfico de seres humanos, prostituição, terrorismo, corrupção, fraudes financeiras, falsificações, roubo, extorsão, fraudes envolvendo obras de arte e antiguidades, descaminho e evasão fiscal.

Estas entidades criminosas, que provocam tanto sofrimento ao redor do mundo, são altamente organizadas e se localizam na vanguarda das novas tecnologias. Com isso conseguem, continuamente, encobrir suas atividades nefastas sob o manto da respeitabilidade. Infelizmente, muitas vezes, estas organizações não precisam utilizar a força física ou artifícios violentos pois conquistam crescente poder nos escalões mais elevados da política, por meio da infiltração e da corrupção de autoridades e políticos (Lilley, 2001). As organizações multinacionais do crime contam também com a colaboração de profissionais de diversas áreas como administradores, financistas e advogados competentes e sem nenhum apreço pela ética. Pelo modo como atuam, estas organizações "constituem inimigos praticamente invisíveis para as sociedades democráticas" (Ziegler, 1990, p.12).

Além dos aspectos socialmente nefastos do crime de lavagem de dinheiro, é importante destacar que os aspectos financeiros desse tipo de crime têm se tornado mais sofisticados devido aos rápidos avanços em tecnologia e ao processo de globalização que envolve a indústria de serviços financeiros. Se não for reprimido, o crime de lavagem de dinheiro pode destruir a integridade de instituições financeiras em diversos países. Devido à grande integração dos mercados financeiros e de capitais, a lavagem de dinheiro pode também afetar moedas e taxas de câmbio.

Qualquer país integrado ao sistema financeiro internacional está sob risco (McDowell e Novis, 2001).

Ainda que não tenha consequências sistêmicas diretas, a prática do crime de lavagem de dinheiro, segundo o Banco Mundial, pode ter consequências econômicas devastadoras para os países que não estiverem atentos à prevenção e à repressão a este crime, pois:

- (a) instituições financeiras que aceitam depósitos de recursos ilegais, por conivência ou por controles ineficientes, podem estar sujeitas a grandes perdas já que vultosas quantias de dinheiro ilícito podem ser rapidamente transferidas para outros mercados financeiros como parte do processo de lavagem, o que poderia provocar problemas de liquidez e solvência para estas instituições;
- (b) a reputação e integridade de uma instituição financeira podem ser abaladas de modo irreversível se for descoberto que a instituição encontra-se envolvida em ações de lavagem de dinheiro ou financiamento ao terrorismo;
- (c) comerciantes e empreendedores locais podem não conseguir competir com empresas de fachada que são utilizadas para lavagem de dinheiro. Isto porque as empresas de fachada podem oferecer bens e serviços a preços inferiores aos praticados no mercado, ainda que com prejuízo, pois seu principal objetivo é lavar o dinheiro de origem criminosa e não competir no mercado gerando lucros lícitos a seus proprietários. O retorno financeiro não é uma prioridade.
- (d) a atividade de lavagem de dinheiro pode distorcer a dinâmica de alguns setores econômicos, criando instabilidade em seus mercados. Isto porque os lavadores de dinheiro podem canalizar recursos ilícitos para setores onde haja poucas chances de serem descobertos ainda que estes setores não ofereçam retornos satisfatórios aos investimentos realizados. Como o dinheiro sujo movimenta-se com a rapidez necessária para que permaneça na

escuridão, a saída repentina e significativa de investimentos desses setores poderia prejudicar as indústrias envolvidas;

- (e) moedas e taxas de juros podem sofrer distorções a partir de práticas de investimento de lavadores de dinheiro porque tais investimentos não são realizados com base no retorno de mercado.
- (f) a prática do crime de lavagem de dinheiro pode provocar distorções na demanda por moeda, prejudicando a programação da política monetária de um país. A ocorrência de atividades econômicas criminosas, que obviamente não são contabilizadas no PIB, não serão levadas em consideração pelos executores da política monetária nos cálculos para a determinação dos níveis de taxas de juros de equilíbrio, o que pode ter como consequência indireta alterações não desejadas na taxa de câmbio.
- (g) as práticas de lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo não contribuem para a boa reputação de um país. A perda de confiança dos investidores após revelações de envolvimento em larga escala em atividades como estas podem reduzir drasticamente as oportunidades de crescimento de uma nação. Uma vez que a reputação de um país é abalada, leva-se anos para recuperá-la.

Claro está que organizações que lavam dinheiro estão preocupadas em proteger os recursos financeiros obtidos a partir de práticas criminosas ao mesmo tempo em que disfarçam sua origem ilícita. Assim, a rentabilidade que estes recursos conseguirão no mercado fica em segundo plano. Este tipo de decisão, contrária ao sistema capitalista de produção, pode provocar distorções econômicas e dificultar iniciativas que promovam o crescimento econômico de um país (De Carli, 2008).

O crime de lavagem de dinheiro é também uma atividade migratória, ou seja, quem pretende lavar dinheiro o faz em locais em que há menor resistência, menores dificuldades (Lilley, 2001). Assim, é preciso reprimir com firmeza este crime para que seja cada vez mais caro e difícil praticá-lo, para que os crimes comecem a não valer a pena em nenhum lugar do mundo. As autoridades de todos os países devem



cooperar e ter consciência de que os criminosos procuram manter-se alguns passos adiante dos legisladores e dos agentes da lei.

Os custos sociais do crime de lavagem de dinheiro também são significativos pois o processo de lavagem é fundamental para tornar o crime algo que valha a pena, permitindo que criminosos expandam suas operações. Desse modo, lavar dinheiro pode transferir poder econômico dos governos, dos mercados e dos cidadãos para os criminosos (McDowell e Novis, 2001). Além disso, se a lavagem de dinheiro não for combatida, a impunidade pode incentivar ainda mais a prática de atos ilícitos, gerando problemas sociais ainda mais graves e aumentando os custos de todo o sistema penal (De Carli, 2008).

Por todas as suas características, a prevenção e repressão ao crime de lavagem de dinheiro se apresenta para a comunidade internacional como um desafio complexo e dinâmico. A natureza global deste crime requer cooperação internacional para que se reduza a habilidade dos criminosos em lavar seus recursos e levar adiante suas atividades ilícitas (McDowell e Novis, 2001).

Antes que se passe para o próximo ponto, no qual serão apresentadas as regulamentações internacionais e nacionais sobre o tema, é preciso fazer uma observação importante.

No Brasil, em muitas situações, inclusive em documentos oficiais, utiliza-se a expressão “combate à lavagem de dinheiro”. Neste trabalho, optou-se pela não utilização deste termo, uma vez que o vocábulo “combate” remete à ideia de guerra, de luta, e uma guerra deve ter um começo e um fim. Neste trabalho, contudo, entende-se que a construção de políticas públicas cujo objetivo seja a prevenção e repressão à lavagem de dinheiro é um problema complexo. Assim, não se pretende encontrar uma solução final e definitiva para a questão, pois os efeitos danosos do crime de lavagem de dinheiro, para a sociedade, poderão ser mitigados mas nunca totalmente eliminados. Tentar reduzir os efeitos nocivos da prática do crime de lavagem de dinheiro é um processo ininterrupto e dinâmico.

Um dos entrevistados durante esta pesquisa comentou que, certa vez, ao participar de uma palestra, ouviu de uma autoridade a seguinte frase: “a guerra contra a corrupção já acabou. E nós a perdemos”. Esta visão simplista a respeito de um assunto tão complexo como o da busca por soluções que mitiguem os efeitos deletérios da lavagem de dinheiro em uma sociedade, não ajuda a encontrar caminhos que atendam aos interesses da sociedade brasileira. Outro entrevistado citou as palavras de outra autoridade, também proferidas durante uma palestra: “para acabar com a lavagem de dinheiro no mundo seria preciso fechar todos os bancos e todas as bolsas de valores do planeta”. Esta visão traz em si uma percepção mais ampla sobre quão complexo o problema da prevenção e repressão à lavagem de dinheiro é. Sabe-se que nunca será possível acabar com a lavagem de dinheiro, mas é perfeitamente possível, e desejável, que a sociedade e o Estado sejam capazes de atuar no sentido de encontrar ideias e soluções que reduzam os efeitos nocivos à sociedade provenientes da prática deste crime.

A base legislativa é, assim, fundamental para que se possa reduzir os danos provocados pela prática do crime de lavagem de dinheiro. Por isso, a seguir, serão destacados os principais pontos do arcabouço legislativo nacional e internacional relativo ao tema.

### 3.2 Arcabouço Legislativo

Para possibilitar a prevenção e repressão ao crime de lavagem de dinheiro é preciso manter uma atualizada legislação sobre o assunto, tanto no âmbito internacional quanto no nacional.

Os preceitos fundamentais de toda a legislação e regulamentação internacional contra a lavagem de dinheiro são os seguintes: (i) bancos e empresas, em geral, ao lidarem com recursos provenientes de atividades criminosas não têm consciência deste fato; (ii) as empresas devem tomar medidas para identificar seus clientes e a origem dos respectivos recursos; e, (iii) no caso de suspeita de lavagem de dinheiro, o fato deve ser imediatamente comunicado às autoridades competentes (Lilley, 2001).

O crime de lavagem de dinheiro surgiu, como delito, há pouco mais de vinte anos (De Carli, 2008). Isto porque, apesar de ser um crime tão antigo quanto a prática de crimes que visem ganhos financeiros, foi somente a partir dos anos 80 do século XX, década em que tiveram início os processos de internacionalização dos mercados financeiros e da expansão do crime organizado transnacional, que a atividade de lavagem de dinheiro começou a ser percebida por governos de diversos países como uma ameaça à estabilidade econômica e social. Por isso, acredita-se hoje que o bem jurídico tutelado pelo Estado, quando da repressão ao crime de lavagem de dinheiro, é a própria ordem econômico-financeira do país (Silva, 2001).

Os primeiros países a criminalizar a atividade de lavagem de dinheiro foram a Itália e os Estados Unidos. A Lei italiana foi promulgada em 1978<sup>4</sup>, após o assassinato do influente político Aldo Moro, sequestrado pelas Brigadas Vermelhas, grupo armado italiano ideologicamente ligado ao marxismo. Nos EUA, a criminalização da lavagem de dinheiro ocorreu em 1986, momento em que esta atividade tornou-se ferramenta indispensável para as máfias que atuavam em território norte-americano. Apesar de a legislação italiana ser anterior à norte-americana, foi esta última que se tornou a mais influente em todo o mundo (De Carli, 2008).

Depois das iniciativas italiana e norte-americana, diversos países também tipificaram o crime de lavagem de dinheiro e criaram agências responsáveis pela repressão a este crime. Essas agências são conhecidas mundialmente como Unidades Financeiras de Inteligência – UIF.

O crime de lavagem de dinheiro é estruturado a partir de um crime prévio, ocorrido em um momento anterior, ao qual se denomina crime antecedente (De Carli, 2008). Em todo o mundo, considera-se que os principais crimes antecedentes são o narcotráfico, a corrupção, a sonegação fiscal e o terrorismo e seu financiamento.

Ao longo do tempo, criou-se uma classificação para as legislações sobre lavagem de dinheiro. A preocupação que levou os EUA a criminalizar a lavagem de dinheiro, em

---

<sup>4</sup> Lei n. 191 de 18 de maio de 1978

1986, foi a expansão do tráfico internacional de drogas. Por isso, as primeiras iniciativas de criminalização da lavagem de dinheiro consideravam apenas o crime de tráfico de drogas como antecedente para a prática da lavagem de dinheiro. Estas leis, que tipificam apenas o tráfico de drogas como crime antecedente, ficaram conhecidas como legislação de primeira geração.

As legislações de segunda geração passaram a apresentar um rol de crimes antecedentes não se limitando, portanto, apenas ao tráfico de drogas. A legislação atualmente em vigor, no Brasil, apresenta esta característica. As legislações mais modernas, conhecidas como de terceira geração, consideram que qualquer crime pode se caracterizar como crime antecedente, ou seja, qualquer crime que tenha como objetivo obtenção de ganho pecuniário pode ser considerado um crime antecedente para a prática de lavagem de dinheiro.

### 3.2.1 Principais Crimes Antecedentes

No Brasil, a Lei 9.613, de 03/03/1998, considerada uma legislação de segunda geração, apresenta um rol de oito crimes antecedentes à lavagem de dinheiro, quais sejam: (i) tráfico ilícito de substâncias entorpecentes ou drogas afins, (ii) terrorismo e seu financiamento, (iii) contrabando ou tráfico de armas, munições ou material destinado à sua produção, (iv) extorsão mediante sequestro, (v) crimes contra a Administração Pública, (vi) crimes contra o Sistema Financeiro Nacional, (vii) crime praticado por organização criminosa e (viii) crime praticado por particular contra a administração pública estrangeira.

Apesar de a legislação brasileira estabelecer um rol de crimes antecedentes para a prática da lavagem de dinheiro, alguns destes crimes representam uma ameaça mais significativa à sociedade pelo contexto político, econômico e social do país na atualidade. No Brasil, pode-se considerar que dois dos crimes listados representam maior ameaça à estabilidade do país: o tráfico de drogas e a corrupção.

Apesar de muitos países – como os Estados Unidos - considerarem o financiamento ao terrorismo um dos principais crimes antecedentes para a prática de lavagem de

dinheiro no mundo na atualidade, em países periféricos, a corrupção e o tráfico de drogas são os crimes que mais geram sensações de instabilidade e de insegurança às sociedades.

O tráfico de drogas é uma séria ameaça ao Brasil por representar uma das principais fontes de recursos para o financiamento do crime organizado em todo o país. O Rio de Janeiro, uma das maiores cidades do país é uma das que mais sofre as consequências nefastas da associação do crime organizado com o tráfico de drogas. Recentemente, iniciativas importantes vêm sendo empreendidas no sentido de reduzir o poder informal e violento dos traficantes de drogas nesta cidade. Uma característica interessante destas iniciativas é que envolvem esforços de confisco de bens em nomes de importantes traficantes e seus familiares. Há consciência por parte do poder público, nesta situação, de que é essencial que se estrangule o braço financeiro do crime organizado, aplicando a legislação relativa à repressão à lavagem de dinheiro.

A corrupção é outra grave ameaça a um país, como o Brasil, que ainda se encontra em processo de consolidação da democracia como regime de governo e precisa investir no desenvolvimento econômico e social de sua economia, necessitando de volumosos recursos para investimentos em áreas como educação, saúde, saneamento e infra-estrutura. A corrupção, além de desviar recursos que poderiam ser investidos para melhoria do bem-estar de toda a população, pode fazer com que instituições importantes do país percam a credibilidade por supostos envolvimento em atividades corruptas.

Realizar-se-á, agora, uma descrição sucinta do que se acredita serem os dois principais crimes antecedentes para a prática de lavagem de dinheiro no Brasil. Não se tem aqui a pretensão de discorrer detalhadamente sobre cada um destes crimes mas apenas apresentá-los de modo breve e mostrar de que modo estão relacionados ao crime de lavagem de dinheiro.

### 3.2.1.1 Tráfico de Drogas

Foram as preocupações relativas à expansão do tráfico internacional de drogas, nos anos 80, que colocaram as questões relacionadas à prevenção e repressão à lavagem de dinheiro na agenda de debates internacionais como um problema que requereria uma resposta coordenada dos países (Chaikin e Sharman, 2009) .

Apesar de outros crimes serem considerados grave ameaça e estarem diretamente relacionados à prática de lavagem de dinheiro, o tráfico de drogas ainda é um dos mais importantes crimes antecedentes ao crime de lavagem de dinheiro.

Moreira (2000) realizou estudo sobre a influência do tráfico de drogas na vida de jovens no município do Rio de Janeiro. Segundo o pesquisador, “esta ilícita e lucrativa atividade revela uma perfeita sincronia com a conturbada conformação social do País, adotando procedimentos que se beneficiam das dificuldades enfrentadas pela população”. O tráfico de drogas ganha força a partir de três aspectos-chave: localização, aliciamento de jovens e grande lucratividade.

O primeiro aspecto, localização, é essencial para a continuidade das atividades criminosas. O tráfico de drogas escolhe criteriosamente os locais onde estabelecerá seu negócio, estabelecendo seus pontos de venda e distribuição em morros e periferias de difícil acesso, o que dificulta a atuação das forças de segurança pública na repressão a este crime.

Outro aspecto sórdido do tráfico de drogas é o aliciamento de jovens de todos os segmentos sociais que anseiam por inserção na sociedade de consumo contemporânea. O tráfico de drogas se apresenta como capaz de garantir a satisfação dos anseios de consumo e aproveita-se de um forte componente psicológico que mistura frustrações pessoais, familiares e sociais, oferecendo remuneração superior à da maioria dos empregos formais. Assim, os jovens acabam sendo atraídos pelo tráfico de drogas apesar do risco de vida iminente e das ameaças coercitivas de punição física praticadas por traficantes que ocupam cargos mais elevados na hierarquia do crime.

Do ponto de vista desta pesquisa, contudo, o mais importante aspecto do tráfico de drogas é sua ampla capacidade de geração de lucros. Com o elevado montante de dinheiro arrecadado pela prática deste crime, os criminosos desfrutam de uma vida luxuosa e vislumbram incentivos para que parcela significativa do dinheiro seja reinvestida na prática deste e de outros crimes. Os gerentes do tráfico, que vivem nas favelas e controlam o varejo das drogas, adquirem armas e desfrutam de uma vida de luxo mesmo em comunidades de baixíssima renda, o que lhes concede poder em meio a um ambiente de instabilidade social e pouca, ou nenhuma, presença do Estado. Contudo, são os grandes traficantes os que mais se beneficiam do lucrativo negócio do tráfico de drogas. Estas pessoas não vivem em favelas, nem em comunidades pobres, mas em luxuosos imóveis nas áreas mais nobres das cidades. Eles não correm riscos iminentes de vida. São os responsáveis pela coordenação em rede do tráfico internacional de drogas. Coordenam a importação das drogas, seu transporte e refino, e são responsáveis pela lavagem e reinvestimento do dinheiro arrecadado. Estas atividades mais estratégicas são realizadas por pessoas de posição social e financeira destacadas, que infelizmente desfrutam de influência política e bons contatos nos setores público e privado.

Pelos elevados lucros que obtém, o tráfico de drogas é um dos crimes mais intimamente relacionados ao crime de lavagem de dinheiro. Assim é que prevenir e reprimir a lavagem de dinheiro é parte imprescindível de qualquer esforço, a ser empreendido pelo Estado e pela sociedade, de repressão ao tráfico de drogas e ao crime organizado, crimes que levam insegurança e medo a populações de várias cidades no Brasil e no mundo.

#### 3.2.1.2 Corrupção

O crime de corrupção é uma grave ameaça ao desenvolvimento econômico de um país por desviar recursos financeiros que poderiam ser gastos em educação, saúde, infra-estrutura para as mãos de pessoas desonestas e irresponsáveis. Em países nos quais enormes desigualdades sociais e econômicas representam ainda um desafio a ser superado, como no Brasil, a corrupção ganha contornos ainda mais graves por impedir o desenvolvimento pleno das capacidades de geração de riqueza

e bem-estar social. Não que exista menos corrupção nos países ricos do que nos em desenvolvimento, mas as consequências para estes últimos são, sem dúvida, mais graves.

Chaikin e Sharman (2009) afirmam que corrupção e lavagem de dinheiro são crimes simbióticos, não apenas porque ocorrem simultaneamente, mas sobretudo porque a prática de um destes crimes possibilita e reforça a prática do outro. A corrupção produz lucros exorbitantes em todo o mundo, criando a necessidade de inserir estes recursos no sistema financeiro de modo aparentemente legal.

A prática nociva da corrupção pode também comprometer os trabalhos que venham sendo desenvolvidos em relação a prevenção e repressão à lavagem de dinheiro pela infiltração de pessoas desonestas nas redes que se formam para a prevenção e repressão a este crime. Por isso, para Chaikin e Sharman (2009), não há a possibilidade de estes crimes serem combatidos de forma isolada. A repressão à corrupção está visceralmente relacionada à repressão à lavagem de dinheiro. Como muito bem coloca Lilley (2001): “a corrupção e a lavagem de dinheiro andam de mãos dadas” (p. 14).

De acordo com a Transparência Internacional, corrupção é o uso indevido do poder que foi delegado ou concedido a alguém para a obtenção de ganhos privados. A Transparência Internacional estabelece ainda uma distinção entre corrupção “de acordo com as regras” e corrupção “contra as regras”. No primeiro caso, a corrupção acontece para que o corruptor receba um tratamento preferencial no cumprimento de uma determinação legal. No segundo caso, a corrupção acontece para que o corruptor possa obter serviços proibidos pela legislação de determinado país.

Qualquer que seja a forma que a corrupção assuma, as consequências sociais, econômicas e políticas são sempre muito graves, causando distorções na distribuição da riqueza produzida por um país entre seus cidadãos.

A corrupção e suas consequências são percebidas por pessoas em todo o mundo. Riaño, Heinrich e Hodess (2010) realizaram extensa pesquisa, contando com o apoio da organização Transparência Internacional, sobre a percepção das pessoas



em relação aos níveis de corrupção em seu próprio país. Foram entrevistadas 91.500 pessoas em 86 países. No Brasil, foram entrevistadas 1.000 pessoas. O resultado mostrou dados interessantes como, por exemplo: (i) nos últimos três anos, houve aumento na percepção de que nos níveis de corrupção se tornaram mais elevados em todo o mundo, principalmente na América do Norte e nos países que compõe a União Europeia; (ii) os brasileiros acreditam que os partidos políticos são as instituições mais corruptas do país e os parlamentares, as pessoas mais corruptas, mas também percebem a polícia, o judiciário e servidores públicos/prestadores de serviços públicos como corruptos; (iii) 54% dos brasileiros acreditam que a ação do governo para combater a corrupção é ineficaz apesar de considerarem que o governo e a mídia tem papel essencial no combate a este crime; (iv) na América Latina, confia-se pouco em instituições formais para combater a corrupção: 30% das pessoas não confia em ninguém para combater a corrupção ainda que 29% confiem nas autoridades do governo para realizar este trabalho; (v) na América Latina, 73% dos entrevistados acreditam que as pessoas comuns podem fazer diferença na luta contra a corrupção, 90% apoiariam amigos que lutassem contra a corrupção e 81% acreditam que poderiam aderir a alguma iniciativa de combate à corrupção.

Os interessantes resultados desta pesquisa mostram que as pessoas ainda acreditam que é possível reduzir os níveis de corrupção em todo o mundo e estariam dispostas a apoiar e a se engajar em atividades que prevenissem ou reprimissem a ocorrência deste crime.

Para Sharman e Chaikin (2009b), os esforços empreendidos na prevenção e repressão à lavagem de dinheiro devem ser utilizados também na prevenção e repressão à corrupção. No Brasil, a Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro – Encla decidiu, no ano de 2008, aproveitar as sinergias existentes nos esforços de prevenção e repressão à lavagem de dinheiro e de prevenção e repressão à corrupção e incorporou mais uma letra “c” à sigla, transformando-se em Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro - Enccla. Isto reflete a consciência por parte das autoridades brasileiras da simbiose que há entre estes dois crimes e da necessidade de reprimi-los simultaneamente.

Sharman e Chaikin (2009) apontam, contudo, duas dificuldades relacionadas à prevenção e repressão a estes dois crimes, sobretudo em países em desenvolvimento. Uma delas é a pressão contrária provocada pelo interesse egoísta das elites corruptas de um país. A outra é representada pela excessiva preocupação em manter uma boa reputação internacional em detrimento da efetiva busca por soluções dos problemas domésticos.

Em relação à primeira dificuldade, pressão negativa das elites corruptas, cabe destacar uma observação feita em relatório do Banco Mundial em 2007:

*“Corrupção e lavagem de dinheiro são fenômenos relacionados e que se reforçam mutuamente. Recursos provenientes de atos de corrupção são disfarçados e lavados por servidores públicos corruptos para que possam gastar e investir estes recursos. Ao mesmo tempo, a existência de corrupção em instituições responsáveis pela prevenção e repressão à lavagem de dinheiro (incluindo reguladores do sistema financeiro, Unidades Financeiras de Inteligência, polícia, membros do Ministério Público ou do Poder Judiciário) podem tornar o sistema de prevenção e repressão à lavagem de dinheiro de um país ineficaz.” (p.66 – anexo D, Box D3 – tradução da autora<sup>5</sup>)*

Assim, percebe-se a necessidade de repressão simultânea dos crimes de corrupção e lavagem de dinheiro, o que já vem sendo feito no Brasil.

### 3.2.2 Tipologias do Crime de Lavagem de Dinheiro

As autoridades responsáveis, em todo o mundo, pela prevenção e repressão à lavagem de dinheiro analisam e classificam os métodos utilizados por criminosos para a prática deste crime.

---

<sup>5</sup> “Corruption and money laundering are a related and self-reinforcing phenomenon. Corruption proceeds are disguised and laundered by corrupt officials to be able to spend or invest such proceeds. At the same time, corruption in a country’s AML institutions (including financial institutions regulators, Financial Intelligence Units (FIUs), police, prosecutors, and courts) can render an AML regime of a country ineffective.” (World Bank, 2007, p. 66 – annex D, Box D3)

Instituições financeiras, paraísos fiscais, centros *off-shore*, bolsas de valores, companhias seguradoras, o mercado imobiliário e o negócio de jogos e sorteios são frequentemente utilizados para a dissimulação da origem de recursos ilícitos (sítio do COAF na Internet).

Alguns tipos de negócios são especialmente vulneráveis à lavagem de dinheiro. Empreendimentos que envolvam pagamentos em espécie, por exemplo, tornam o processo de lavagem de dinheiro bastante ágil por facilitarem o disfarce da origem ilícita dos recursos provenientes de crimes. É difícil, por exemplo, avaliar exatamente quantos carros utilizam um estacionamento em um local movimentado de uma grande cidade em um dia útil ou quantos pães são vendidos em uma padaria em uma manhã movimentada. Além de estacionamentos e pequenos estabelecimentos varejistas, outros negócios como casas de câmbio, cassinos e parques de diversões também movimentam altos valores em dinheiro em espécie. Por ser difícil avaliar o montante de recursos arrecadados por estes negócios, e por receberem a maior parte dos pagamentos em espécie, um valor depositado em uma instituição financeira vinculado a estes estabelecimentos pode ser inserido no sistema financeiro como se fosse um recurso lícito, sem levantar suspeitas (Lilley, 2001).

Além dos negócios que recebem pagamentos em espécie, vários outros são utilizados para a lavagem de dinheiro. O Gafi, organismo internacional que estabelece diretrizes relacionadas à prevenção e repressão à lavagem de dinheiro em todo o mundo, já publicou diversos relatórios técnicos referentes a setores que são utilizados para a lavagem de recursos ilícitos em diferentes países. Em 2006, três relatórios mostraram como é possível lavar dinheiro por intermédio do sistema de comércio internacional ou de novos métodos de pagamento, como a transferência de recursos pela Internet. Em 2007, houve relatórios sobre fraudes fiscais e sobre o setor imobiliário. Em 2008, o foco do Gafi voltou-se mais para questões relacionadas ao financiamento ao terrorismo. Em 2009, foram analisados de que modo cassinos e casas de jogos, o futebol e o mercado de capitais também podem ser utilizados para lavagem de dinheiro. Por fim, em 2010, foi divulgado relatório que trata da questão da lavagem de dinheiro em zonas de livre comércio.

### 3.2.3 Legislação Internacional

Segundo De Carli (2008), os instrumentos clássicos do direito internacional são os tratados ou convenções, denominados *hard law* na doutrina jurídica anglo-saxã. Países signatários de um tratado, ou de uma convenção, devem incorporar o conteúdo de suas disposições bem como os mecanismos para sua execução. No Brasil, para que um tratado internacional produza efeitos entre as partes, é preciso que este seja promulgado por decreto do presidente da República, após ter sido apreciado pelo poder Legislativo.

No âmbito das Nações Unidas, foram estabelecidas três convenções que tratam de questões relativas à prevenção e repressão à lavagem de dinheiro:

- a) A Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, de 1988, conhecida como Convenção de Viena, foi o primeiro grande acordo internacional a tratar de questões relativas à lavagem de dinheiro. A Convenção de Viena estabeleceu a primeira definição mundialmente aceita deste crime. Prevê também que haja cooperação entre os Estados signatários da convenção, a utilização de medidas de confisco dos recursos provenientes do crime, a não-oponibilidade do sigilo bancário para a produção de provas contra os criminosos, a extradição, a assistência jurídica recíproca, a transferência de procedimentos penais e a técnica da entrega vigiada. A Convenção de Viena foi promulgada no Brasil pelo Decreto nº 154 de 26 de junho de 1991 (De Carli, 2008).
- b) A Convenção Contra o Crime Organizado Transnacional, conhecida como Convenção de Palermo, tem como objetivo promover a cooperação para prevenir e reprimir a criminalidade organizada em todo o mundo. Segundo De Carli (2008), esta Convenção se aplica aos crimes de participação em um grupo criminoso organizado, à lavagem de dinheiro, à corrupção e à obstrução à justiça. A Convenção de Palermo foi promulgada no Brasil pelo Decreto nº 5.015 de 12 de março de 2004.

- c) A Convenção Contra a Corrupção, conhecida como Convenção de Mérida, estabelece a necessidade de cooperação internacional para a repressão à corrupção, que passa a ser vista como um problema transnacional. De Carli (2008) afirma que esta Convenção reconhece os vínculos da corrupção com outros crimes, principalmente o crime organizado e a lavagem de dinheiro. A Convenção de Mérida foi promulgada no Brasil pelo Decreto nº 5.687 de 31 de janeiro de 2006.

No âmbito do Conselho da Europa, foram estabelecidas duas Convenções e três Diretivas que tratam de assuntos relativos à lavagem de dinheiro:

- a) A Convenção sobre Lavagem, Identificação, Apreensão e Confisco de Produtos do Crime, conhecida como Convenção de Estrasburgo, foi aprovada em 8 de novembro de 1990 e é considerado o principal instrumento europeu em matéria de cooperação penal para crimes de lavagem de dinheiro. Segundo De Carli (2008), este é um tratado multilateral cuja aplicação não está restrita aos Estados membros do Conselho da Europa. O Brasil, contudo, não assinou este tratado.
- b) A Convenção relativa à Lavagem, Busca, Apreensão e Confisco de Recursos provenientes de Crime e de Financiamento ao Terrorismo, conhecida como Convenção de Varsóvia, foi aprovada em 16 de maio de 2005. A Convenção de Varsóvia atualiza e substitui a Convenção de Estrasburgo ao ampliar seu escopo para incluir a prevenção e repressão ao financiamento ao terrorismo.
- c) As Diretivas Europeias são um conjunto de três documentos que contém medidas de prevenção e repressão à lavagem de dinheiro e são normas de aplicação regional, ou seja, apenas os países da União Europeia são obrigados a segui-las. Segundo De Carli (2008), a Primeira Diretiva, de 1991, é uma norma essencialmente administrativa e preventiva. A Segunda Diretiva, de 1997, modificou a Primeira ao acrescentar que a lavagem de dinheiro está associada não apenas ao tráfico de drogas mas também a outros crimes e ampliou os efeitos da punição para profissões e atividades não relacionadas ao sistema financeiro. A Terceira Diretiva, de 2005, provocou a revogação da

Primeira Diretiva e introduziu disposições mais específicas e detalhadas para a identificação de clientes e beneficiários de transações financeiras, além de ter fixado regras detalhadas em matéria de deveres de vigilância e medidas reforçadas em relação a clientes e negócios de alto risco. Esta diretiva considera de maior risco as relações de negócio realizadas com indivíduos que são ou foram titulares de cargos públicos importantes e que são conhecidas como Pessoas Politicamente Expostas (PPE)<sup>6</sup>.

Além dos tratados internacionais, a existência de organizações internacionais e regionais que estabelecem recomendações tem grande importância na prevenção e repressão à lavagem de dinheiro. Estas organizações, e os resultados práticos de suas atividades, estabelecem compromissos políticos e não jurídicos entre os Estados. O desenvolvimento de normas neste ambiente ocorre dentro do que o direito internacional denomina *soft law* (De Carli, 2008).

Assim, outros documentos, além das Convenções, formam a estrutura para a cooperação internacional em assuntos relativos à lavagem de dinheiro como, por exemplo:

- a) as 40+9 recomendações do Grupo de Ação Financeira Internacional – GAFI que é, talvez, o documento mais importante a estabelecer diretrizes para a prevenção e repressão à lavagem de dinheiro em todo o mundo;
- b) o Regulamento Modelo sobre Delitos de Lavagem Relacionados com o Tráfico Ilícito de Drogas e Outros Delitos Graves, elaborado pela Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas – CICAD – e aprovado pela Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos – OEA – em 1992;
- c) o Comunicado Ministerial da Conferência da Cúpula das Américas sobre os Procedimentos de Lavagem e Instrumentos Criminais, assinado em 1995, em Buenos Aires; e

---

<sup>6</sup> Em inglês, Politically Exposed Persons - PEPs

- d) a Declaração Política e o Plano de Ação Contra a Lavagem de Dinheiro, adotada na Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre o Problema Mundial das Drogas em 1998.

### 3.2.4 Legislação Brasileira

No Brasil, foi promulgada, em março de 1998, a Lei nº 9.613 que tipificou o crime de lavagem de dinheiro, instituiu medidas que conferiram maior responsabilidade a intermediários financeiros e criou, no âmbito do Ministério da Fazenda, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF, a Unidade Financeira de Inteligência (UFI) brasileira.

Até o momento, o avanço mais significativo no sistema legal brasileiro de prevenção e repressão à lavagem de dinheiro, desde a promulgação da Lei 9.613/98, foi a aprovação da Lei Complementar 105, em janeiro de 2001. Esta Lei ampliou o acesso do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) a informações bancárias. Em 2003, a Lei 10.701 incluiu o financiamento ao terrorismo como crime antecedente à lavagem de dinheiro, além de conceder mais autoridade ao COAF para obter informações de comunicantes e estabelecer a criação um registro nacional de contas bancárias (sítio do COAF na Internet).

A atual legislação brasileira é de segunda geração, apresentando um rol de crimes antecedentes. Encontra-se em fase de tramitação no Congresso Nacional um projeto de lei (PL 3443/08) que propõe alterações na Lei 9.613 e a enquadraria como de terceira geração. No site da Câmara dos Deputados consta informação de que a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ) aprovou, em 16 de março de 2010, medidas para aumentar a eficiência da legislação de combate à lavagem de dinheiro. A principal alteração seria o fim da exigência de comprovação do chamado crime antecedente para configuração da lavagem de dinheiro, ou seja, a lavagem de dinheiro passa a ser processada como crime autônomo. Assim, por exemplo, se houve um crime de sequestro e depois a organização criminosa tentou lavar o dinheiro que recebeu como resgate, não será necessário comprovar o

sequestro como condição para condenar os integrantes da organização criminosa por lavagem de dinheiro.

Sobre o projeto de Lei que se encontra na Câmara dos Deputados sob o número 3443/08, Aras (2009) observa que:

*“O substitutivo então aprovado reproduz em grande parte o anteprojeto fruto do trabalho conjunto dos vários atores (públicos e privados), que compõem a Enccla, estratégia montada pelo Ministério da Justiça para aperfeiçoar a prevenção e o combate a essa modalidade delitiva e também à corrupção. O projeto deriva também dos compromissos assumidos pelo Brasil em convenções internacionais como a de Palermo (sobre crime organizado transnacional) e Mérida (sobre corrupção), além de estar em conformidade com as 49 Recomendações do Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI).”*

O texto aprovado pela CCJ prevê reclusão de 3 a 18 anos e multa, além de alterar o Código Penal para elevar a penalidade para quem ajudar um criminoso a tornar seguro um bem obtido ilegalmente. A pena aprovada pela CCJ prevê reclusão de 1 a 4 anos e multa, enquanto o código penal atual estabelece detenção de 1 a 6 meses e multa. Além disso, o texto aprovado submete à lei todos os que atuarem em operações de: (i) compra e venda de imóveis, estabelecimentos comerciais ou industriais ou participações societárias de qualquer natureza; (ii) gestão de fundos, valores mobiliários ou outros ativos; (iii) abertura ou gestão de contas bancárias, de poupança, investimento ou de valores mobiliários; (iv) criação, exploração ou gestão de sociedades de qualquer natureza, fundações, fundos fiduciários ou estruturas análogas; e (v) alienação ou aquisição de direitos sobre contratos relacionados a atividades desportivas ou artísticas profissionais.

O texto determina ainda que o Conselho de Controle da Atividade Financeira (Coaf) apresente à Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência do Congresso Nacional avaliação das ações de controle das movimentações financeiras sob investigação e os resultados do combate à ocultação ou dissimulação de bens, direitos e valores e da efetiva recuperação de ativos. O conselho terá 90 dias após o encerramento de cada semestre para prestar as informações.



Espera-se que o Projeto de Lei seja encaminhado e votado pelo Congresso Nacional o mais breve possível para que o Brasil atualize sua legislação em relação à repressão ao crime de lavagem de dinheiro.

### 3.3 Marco Institucional

#### 3.3.1 Instituições Internacionais

Várias organizações internacionais trabalham no estabelecimento de diretrizes para a cooperação internacional no que diz respeito à prevenção e repressão ao crime de lavagem de dinheiro. Aqui, serão destacadas as principais.

##### 3.3.1.1 Grupo de Ação Financeira - GAFI<sup>7</sup>

O Grupo de Ação Financeira (GAFI) é um organismo intergovernamental que tem como objetivo desenvolver e promover políticas nacionais e internacionais de repressão à lavagem de dinheiro e ao financiamento ao terrorismo (GAFI, 2010). O GAFI examina as técnicas para a lavagem de dinheiro, revê ações que são tomadas nos níveis nacional e internacional e indica medidas que precisem ser tomadas na repressão à lavagem de dinheiro e ao financiamento ao terrorismo.

O GAFI foi criado, em 1989, por iniciativa do grupo dos sete países mais industrializados e desenvolvidos economicamente do mundo, o G-7<sup>8</sup>, e é, até hoje, a organização mais influente e respeitada para estabelecer diretrizes e padrões para a prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento ao terrorismo em todo o mundo. Por isso, é possível afirmar que o GAFI “é o principal órgão do sistema internacional antilavagem de dinheiro” (sitio do Grupo de Trabalho em Lavagem de Dinheiro e Crimes Financeiros do Ministério Público Federal na Internet).

---

<sup>7</sup> Em inglês, FATF – Financial Action Task Force e, em francês, GAFI – Grupe d’Action Financière

<sup>8</sup> Em 1989, integravam o G7 os Estados Unidos, Japão, Alemanha, Reino Unido, França, Itália e Canadá. Em 1991, a Rússia passou a fazer parte do seletor grupo que passou a ser conhecido como G8.

Além de estabelecer padrões, o GAFI monitora o cumprimento destes padrões. Também realiza estudos acerca dos métodos, tendências e técnicas utilizadas para lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo e procura responder aos novos desafios que surgem em relação ao tema.

Atualmente, 35 países<sup>9</sup> são membros do GAFI, entre eles o Brasil. Entre 1º de julho de 2008 e 30 de junho de 2009, a presidência do GAFI foi exercida por um brasileiro. Foi a primeira vez que coube a um país latino-americano a presidência desta organização intergovernamental.

O GAFI estabeleceu padrões para efetiva implementação de medidas de repressão à lavagem de dinheiro e ao financiamento ao terrorismo que foram aceitos por mais de 180 países. Estes padrões aumentam a transparência do sistema financeiro, tornando mais fácil a detecção de atividades criminosas, ampliando a capacidade de os países realizarem ações bem-sucedidas contra os lavadores de dinheiro e os financiadores do terrorismo (GAFI, 2010).

Em 1990, foi lançado o primeiro conjunto de diretrizes para a repressão à lavagem de dinheiro que ficou conhecida como as quarenta recomendações do GAFI. Em 1996, houve uma revisão das recomendações com o objetivo de incorporar novas tipologias de lavagem de dinheiro. As recomendações de 1996 foram adotadas por mais de 130 países e são consideradas o padrão internacional de repressão à lavagem de dinheiro (GAFI, 2004).

Em outubro de 2001, logo após o atentado ao *World Trade Center* em Nova Iorque, o GAFI expandiu seu escopo de atuação para lidar também com questões relativas à prevenção e repressão ao terrorismo. Um dos resultados desta nova missão foi a criação de nove recomendações especiais que tratam especificamente da repressão ao terrorismo. Estas recomendações contêm um conjunto de medidas cujo objetivo é reprimir ações de financiamento ao terrorismo, sendo complementares às quarenta

---

<sup>9</sup> São membros do GAFI a África do Sul, Alemanha, Argentina, Austrália, Áustria, Bélgica, Brasil, Canadá, China, Cingapura, Comissão Europeia, Conselho de Cooperação dos Estados Árabes do Golfo Pérsico, Coreia do Sul (República da Coreia), Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Grécia, Hong Kong, Irlanda, Islândia, Itália, Japão, Luxemburgo, México, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Portugal, Reino Unido, Rússia, Suécia, Suíça e Turquia. A Índia é, desde 2006, país observador e vem trabalhando para se tornar membro efetivo.

recomendações anteriores (GAFI, 2004). Por isso, o documento final contendo o conjunto completo de diretrizes e padrões é conhecido internacionalmente como as 40+9 recomendações GAFI.

Segundo o GAFI (2004), um dos elementos essenciais à prevenção e repressão à lavagem de dinheiro e ao terrorismo é o constante monitoramento e avaliação dos sistemas adotados por cada país que aceitou seguir as diretrizes estabelecidas. Assim, são realizadas avaliações mútuas conduzidas pelo próprio GAFI ou por organismos regionais que seguem o padrão definido pelo GAFI, como o Grupo de Ação Financeira da América do Sul - GAFISUD, cujo funcionamento será descrito na próxima seção. Estas avaliações representam um mecanismo vital para garantir que as recomendações do GAFI sejam efetivamente implementadas por todos os países.

### 3.3.1.2 Grupo de Ação Financeira da América do Sul (GAFISUD)<sup>10</sup>

O GAFISUD foi criado em dezembro de 2000, seguindo o modelo do GAFI, e seu principal objetivo é integrar os esforços relacionados à repressão à lavagem de dinheiro na América do Sul. São membros do GAFISUD o México e todos os países da América do Sul à exceção da Venezuela, Guiana, Guiana Francesa e Suriname.

A Organização dos Estados Americanos (OEA) é também membro do GAFISUD, na condição de conselheiro, por intermédio da Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD).

A partir de 2001, o GAFISUD, assim como o GAFI, também expandiu seu escopo de atuação para incluir a repressão ao financiamento ao terrorismo.

O GAFISUD realiza as avaliações mútuas entre os países e coordena esforços educacionais e de treinamento para a repressão à lavagem de dinheiro na região.

---

<sup>10</sup> Em inglês, Financial Action Task Force of South America Against Money Laundering (GAFISUD)

### 3.3.1.3 Grupo de Egmont

As Unidades Financeiras de Inteligência (UFIs) da Bélgica e dos Estados Unidos tiveram a iniciativa de promover, em nível mundial, a troca de informações, o recebimento e o tratamento de comunicações sobre atividades suspeitas relacionadas à lavagem de dinheiro. Esta iniciativa ficou conhecida como Grupo de Egmont, um organismo internacional informal. O objetivo do Grupo é promover um foro onde as UFIs encontrem soluções para ampliar o apoio a seus respectivos programas nacionais de repressão à lavagem de dinheiro. Esse apoio inclui a expansão e sistematização do intercâmbio de informações financeiras, a ampliação dos programas de capacitação de funcionários das UFIs e o aperfeiçoamento de uma melhor comunicação entre as UFIs.

### 3.3.1.4 Rede Internacional de Informações sobre Lavagem de Dinheiro<sup>11</sup> (IMoLIN)

IMoLIN é uma rede virtual, baseada na Internet, que auxilia governos, organizações e indivíduos na luta contra a lavagem de dinheiro e o financiamento ao terrorismo. A IMoLIN foi desenvolvida por intermédio da cooperação das organizações<sup>12</sup> líderes no processo de prevenção e repressão à lavagem de dinheiro no mundo.

### 3.3.2 Insituições Nacionais

O sistema de prevenção e repressão à lavagem de dinheiro, no Brasil, existe a partir do intercâmbio de informações entre diversas instituições. É exatamente a articulação entre estas várias instituições que compõe o cerne desta pesquisa. Por

---

<sup>11</sup> International Money Laundering Information Network

<sup>12</sup> As organizações participantes do IMoLIN são a *Asia/Pacific Group on Money Laundering* (APG), *Caribbean Financial Action Task Force* (CFATF), *Commonwealth Secretariat* (COMSEC), *Council of Europe* (MONEYVAL), *Eastern and South Africa Anti-Money Laundering Group* (ASAAMLG), *Eurasian Group* (EAG), *Financial Action Task Force* (FATF), *Financial Action Task Force on Money Laundering in South America* (GAFISUD), *Inter-Governmental Action Group Against Money Laundering and Terrorist Financing in West Africa* (GIABA), *International Criminal Police Organization* (Interpol), *Organization of American States/Inter-American Drug Abuse Control Commission* (OAS/CICAD) e *United Nations Office on Drugs and Crime Global Programme against Money Laundering, Proceeds of Crime and the Financing of Terrorism* (GPML).

isso, é importante conhecer um pouco sobre o funcionamento de algumas das principais instituições que compõe esse sistema.

### 3.3.2.1 Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA)

A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla) foi instituída com o objetivo de “aprofundar a coordenação dos agentes governamentais envolvidos das diversas etapas relacionadas à prevenção e ao combate aos crimes de lavagem de dinheiro e de corrupção” (sítio da Enccla na Internet). Para que este objetivo seja alcançado, todos os anos ocorre uma plenária que reúne diversas instituições públicas federais e estaduais e algumas instituições não públicas, como a FEBRABAN. Durante esta plenária são estabelecidas metas/ações para o ano seguinte. Na plenária realizada em 2009, em Salvador, estavam presentes representantes de mais de 80 instituições.

As metas/ações estabelecidas na Enccla são debatidas ao longo do ano subsequente por representantes das organizações que se comprometeram a trabalhar cooperativamente para que aquela meta fosse alcançada ou a ação implementada. Há sempre uma organização responsável por coordenar o trabalho de discussão e de apresentação de propostas ou efetiva execução de ações que levem ao cumprimento da meta.

A cada ano, o número de instituições que participa da elaboração e execução das metas da Enccla se eleva. A figura 3 mostra este crescimento, que demonstra a importância que o tema vem alcançando nas organizações que trabalham com regulação, controle e inteligência no governo federal, no poder judiciário e no ministério público.

Figura 3 – Número de Instituições que Participaram da Elaboração e Execução de Metas/Ações na Enccla

Ano	Número de Organizações
2004	33
2005	13
2006	16
2007	47
2008	54
2010*	45

Fonte: Sítio da Enccla na Internet

\*Não estão disponibilizados dados para o ano de 2009

A Enccla é coordenada pela Secretaria Nacional de Justiça, órgão do Ministério da Justiça, e não tem personalidade jurídica. Caracteriza-se por ser um fórum de coordenação das diretrizes brasileiras relativas à prevenção e repressão à lavagem de dinheiro. Até 2007, abordava apenas a questão da lavagem de dinheiro. Naquele ano, contudo, entendeu-se que todo o esforço já articulado em torno deste tema poderia também ser empregado na prevenção e repressão à corrupção. Foi assim que a Enccla ganhou mais uma letra “c” em sua sigla e passou a denominar-se Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro. Na Enccla, é avaliado o ambiente institucional e jurídico, são estabelecidas prioridades de atuação e pensa-se em como buscar mais e melhores informações para uma melhor prevenção e repressão à corrupção e à lavagem de dinheiro.

Observe-se que a ampliação do escopo da Enccla para discutir também assuntos relacionados à prevenção e repressão à corrupção está em sintonia com o que observa Sharman e Chaikin (2009). Segundo estes autores, os esforços empreendidos pelos países para enfrentar a questão da lavagem de dinheiro possuem ampla sinergia com os esforços que devem ser empreendidos para atacar a corrupção. Ainda segundo estes autores, os crimes de lavagem de dinheiro e corrupção são simbióticos e devem, portanto, ser prevenidos e reprimidos em conjunto.

A partir de 2008, a estrutura da Enccla passou a ser definida por três grupos: (i) tecnologia da informação, (ii) operacional-estratégico e (iii) jurídico. Cada grupo realiza diversas reuniões anuais para implementar as metas estabelecidas na Enccla do ano anterior e preparar propostas para o encontro seguinte. Durante a plenária, os grupos realizam o fechamento do exercício anterior e propõem novas ações para o ano seguinte. Cada organização que participa da Enccla pode enviar representantes para os três grupos. Podem participar das reuniões da Enccla quaisquer representantes indicados pela organização, sem a necessidade de prévia autorização por parte de uma autoridade externa à organização.

A Enccla possui um comitê executivo composto por 13 órgãos. Além deste comitê, foi criado também o Gabinete de Gestão Integrada de Prevenção e Repressão à Lavagem de Dinheiro (GGI-LD). O GGI-LD é composto por 52 órgãos públicos - incluindo os 13 que compõem o comitê executivo da Enccla - e outras nove instituições convidadas. O GGI-LD foi instalado em dezembro de 2003 e tem como missão acompanhar o andamento dos objetivos e metas da Enccla, além de manter a constante articulação das instituições governamentais envolvidas na repressão à lavagem de dinheiro e ao crime organizado.

O número de organizações que participam do GGI-LD é considerado por muitos representantes como elevado. Há propostas no sentido de se reduzir o número de órgãos do chamado núcleo duro da Enccla.

Além dos órgãos que compõem o GGI-LD, participam da Enccla órgãos convidados. Estes órgãos não necessariamente participam de todos os encontros. Assim, a Enccla é um grupo de trabalho contínuo que se renova a cada ano.

O principal objetivo da Enccla é, portanto, promover um esforço conjunto por parte dos vários órgãos governamentais do Brasil responsáveis pela implementação de políticas nacionais voltadas para a prevenção e repressão à lavagem de dinheiro.

De todas as organizações que já estiveram presentes na elaboração e execução de metas da Enccla, algumas se mostram mais ativas desde o início do processo. Em

seu sítio na Internet, são apresentados dados referentes a seis plenárias da Enccla. Neste período, nove organizações participaram da elaboração de metas em pelo menos cinco plenárias: Advocacia-Geral da União (AGU), Associação dos Juizes Federais (Ajufe), Banco Central (Bacen), Controladoria-Geral da União (CGU), CJF, Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), Departamento de Polícia Federal (DPF), Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Internacional (DRCI), Ministério Público do Estado de São Paulo (MP-SP) e Receita Federal do Brasil (RFB). Na Figura 4, encontram-se listadas as organizações que participaram da elaboração das metas/ações desde que a Enccla foi estabelecida em 2004. A tabela não mostra todas as instituições que participaram de cada Enccla, apenas as que efetivamente atuaram no desenvolvimento e implementação de alguma meta/ação. Cabe lembrar que as metas/ações são estabelecidas no ano anterior ao qual serão efetivamente implementadas. Assim, as metas do ano de 2004, foram definidas em 2003; as de 2005, em 2004; e assim por diante.



Figura 4 – Instituições que participaram da elaboração de metas/ações na ENCCLA desde 2004

INSTITUIÇÃO	ANO	2004	2005	2006	2007	2008	2010
Agência Brasileira de Inteligência (Abin)		✓			✓	✓	✓
Advocacia-Geral da União (AGU)		✓	✓		✓	✓	✓
Associação dos Juizes Federais (Ajufe)		✓		✓	✓	✓	✓
Associação dos Magistrados do Estado do Rio de Janeiro (Amaerj)					✓	✓	✓
Associação dos Magistrados do Brasil (AMB)		✓				✓	
Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)					✓	✓	
Associação Nacional dos Procuradores de Estado (Anape)							✓
Associação Nacional dos Advogados da União (Anauni)							✓
Associação dos Notários e Registradores do Brasil (Anoreg)					✓	✓	
Associação Nacional de Procuradores da República (ANPR)				✓	✓	✓	✓
Banco Central do Brasil (Bacen)		✓	✓	✓	✓	✓	✓
Banco do Brasil (BB)		✓					✓
Câmara dos Deputados						✓	
Casa Civil		✓	✓			✓	
Colégio dos Corregedores-Gerais de Justiça (CCGJ)					✓	✓	
Colégio de Diretores de Escolas dos Ministérios Públicos (CDEMP)		✓	✓		✓	✓	
Caixa Econômica Federal (CEF)		✓					✓
Comitê Gestor do Sistema Brasileiro de Recuperação de Ativos (CG-Sisbra)			✓				
Controladoria-Geral da União (CGU)		✓		✓	✓	✓	✓
Conselho de Justiça Federal (CJF)		✓	✓	✓	✓	✓	
Conselho Nac. Corregedores-Gerais do MP Estados e União (CNCGMPEU)						✓	
Conselho Nacional dos Chefes de Polícia Civil (CNCPC)							✓
Conselho Nacional de Procuradores-Gerais (CNPGE)			✓		✓	✓	✓
Conselho Nacional de Justiça (CNJ)					✓	✓	✓
Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)					✓	✓	✓
Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf)		✓		✓	✓	✓	✓
Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp)		✓					
Conselho Nac Secretários Estado Justiça, Direitos Humanos e Adm Penitenciária (Consej)							✓
Comissão de Valores Mobiliários (CVM)				✓	✓	✓	✓
Departamento Penitenciário Nacional (Depen/MJ)							✓
Departamento de Polícia Federal (DPF)		✓	✓	✓	✓	✓	✓
Depto Polícia Rodoviária Federal (DPRF)		✓					
Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Internacional (DRCI)		✓	✓	✓	✓	✓	
Escola de Administração Fazendária (ESAF)						✓	
Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU)						✓	
Federação Brasileira de Bancos (Febraban)					✓	✓	✓
Gabinete de Gestão Integrada de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro (GGI-LD)			✓			✓	
Grupo Nacional de Combate às Organizações Criminosas (GNCO)					✓	✓	✓
Governo do Estado de São Paulo					✓		
Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR)		✓		✓	✓	✓	
Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)		✓			✓	✓	✓
Ministério da Defesa (MD)							✓
Ministério da Fazenda (MF)					✓		
Ministério da Justiça (MJ)		✓		✓		✓	✓
Ministério Público do Estado da Bahia (MP-BA)							✓
Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MP-RJ)						✓	✓
Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (MP-RS)					✓		
Ministério Público do Estado de Santa Catarina (MP-SC)						✓	
Ministério Público do Estado de São Paulo (MP-SP)		✓	✓		✓	✓	✓
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT)							✓
Ministério Público Federal (MPF)		✓			✓	✓	✓
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)					✓	✓	✓
Ministério de Previdência Social (MPS)		✓				✓	✓
Ministério de Relações Exteriores (MRE)		✓			✓		✓
Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)						✓	
Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)		✓					
Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro (Pocerj)						✓	
Polícia Civil do Estado do Sergipe (PC/SE)							✓
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN)		✓			✓	✓	✓
Prefeitura de São Paulo					✓		
Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL)				✓	✓	✓	✓
Secretaria de Direito Econômico (SDE)		✓					✓
Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR)					✓	✓	
Secretaria de Fazenda do Estado de São Paulo (Sefaz-SP)		✓			✓		
Secretaria de Gestão (Seges)						✓	
Secretaria Nacional Antidrogas (Senad)					✓	✓	✓
Senado Federal						✓	
Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp)		✓			✓	✓	
Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI-MPOG)					✓		
Secretaria Nacional de Justiça (SNJ)		✓				✓	✓
Secretaria de Orçamento Federal (SOF)					✓		
Secretaria Nacional de Previdência Complementar (Previc)		✓		✓	✓	✓	
Secretaria do Patrimônio da União (SPU-MPOG)					✓		
Receita Federal do Brasil (RFB)		✓	✓	✓	✓	✓	✓
Secretaria de Reforma do Judiciário (SRJ-MJ)				✓	✓	✓	✓
Secretaria de Receita Previdenciária (SRP)					✓		
Secretaria de Segurança Pública do Estado da Bahia (SSP/BA)							✓
Secretaria do Tesouro Nacional (STN)					✓		
Superintendência de Seguros Privados (Susep)				✓	✓	✓	✓
Tribunal de Contas da União (TCU)		✓			✓	✓	✓
Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF 2)							✓
Tribunal Superior Eleitoral (TSE)						✓	
Varas Federais Especializadas			✓				

Fonte: sítio da Enccla (<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ7AE041E8ITEMID3239224CC51F4A299E5174AC98153FD1PTBRIE.htm>)

Obs: Não estão disponibilizados dados sobre o ano de 2009

Os principais resultados da Enccla entre 2003 e 2007 foram (sítio no Ministério da Justiça, 2011):

- (i) elaboração de anteprojeto de alteração da Lei 9.613/98, adaptando-a aos preceitos relativos às legislações de terceira geração e possibilitando a alienação antecipada de bens;
- (ii) criação do Comitê gestor do Sistema Brasileiro de Recuperação de Ativos, grupo interinstitucional que discute padrões, projetos e melhores práticas relacionados especificamente ao trabalho de recuperação de ativos;
- (iii) implantação do Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro Nacional (CCS), sistema informatizado que indica onde os clientes de instituições financeiras mantêm contas de depósitos à vista, depósitos de poupança, depósitos a prazo e outros bens, direitos e valores, não informando dados de valor, movimentação financeira ou saldos de contas/aplicações (sítio do Banco Central, 2011);
- (iv) interligação das bases de dados de acompanhamento processual da Justiça Federal de 1º e 2º graus;
- (v) anteprojeto de lei de ação civil pública de extinção de domínio, possibilitando a potencialização da capacidade de recuperação de ativos de origem ilícita por meio da interrupção do gozo de produtos do crime;
- (vi) levantamento de todos os sistemas de informática e de bases de dados que possam ser úteis na prevenção e repressão à lavagem de dinheiro;
- (vii) criação do Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à lavagem de dinheiro (PNLD);
- (viii) criação do selo Enccla, que define padrões de certificação de cursos modulares em prevenção e repressão à lavagem de dinheiro para agentes públicos e privados;
- (ix) inserção de temas relacionados à prevenção e repressão lavagem de dinheiro e recuperação de ativos nos concursos públicos;
- (x) criação do Laboratório de Tecnologia contra a Lavagem de Dinheiro (LAB-CLD) que torna possível o desenvolvimento de soluções de análises tecnológicas de grandes volumes de informações;
- (xi) regulamentação das obrigações do sistema financeiro em relação às pessoas politicamente expostas (PEPs), definidas na Deliberação n.º 2 do Comitê de Regulação e Fiscalização dos Mercados Financeiro, de

Capitais, de Seguros e de Previdência e Capitalização – Coremec como “agentes públicos que desempenham ou tenham desempenhado, nos cinco anos anteriores, no Brasil ou em países, territórios e dependências estrangeiros, cargos, empregos ou funções públicas relevantes, assim como seus representantes, familiares e outras pessoas de seu relacionamento próximo, conforme definido pela Encla.”.

### 3.3.2.2 Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Internacional (DRCI)

O DRCI é o órgão responsável por articular, integrar e propor ações do Governo no que diz respeito à prevenção e à repressão à lavagem de dinheiro e ao crime organizado transnacional e para a recuperação de ativos e cooperação jurídica internacional.

O DRCI tem três funções principais: (i) coordenação da Enccla; (ii) autoridade central brasileira no que diz respeito à cooperação jurídica internacional no âmbito penal e de repressão à lavagem de dinheiro; e (iii) atuação como Agência de Recuperação de Ativos (ARA) no Brasil para crime organizado, corrupção e crimes de lavagem de dinheiro.

### 3.3.2.3 Conselho Controle de Atividades Financeiras (COAF)

O COAF é a Unidade de Inteligência Financeira (UIF) do Brasil que é definida como “a agência nacional, central, responsável por receber, analisar e distribuir às autoridades competentes as denúncias sobre informações financeiras com respeito a procedimentos presumidamente criminosos conforme legislação ou normas nacionais para impedir a lavagem de dinheiro” ([www.coaf.gov.br](http://www.coaf.gov.br)). A principal função de uma UIF é estabelecer mecanismos de prevenção e controle do delito de lavagem de dinheiro por intermédio da proteção dos setores financeiros e comerciais passíveis de serem utilizados em manobras ilegais.

O COAF foi criado em 1998 pela Lei 9.613, é órgão integrante do Ministério da Fazenda e possui papel central no sistema brasileiro de repressão à lavagem de dinheiro e ao financiamento ao terrorismo. Compete ao COAF coordenar mecanismos de cooperação e de troca de informações que viabilizem ações rápidas e eficientes no combate à lavagem de dinheiro, além de disciplinar e aplicar penas administrativas e receber, examinar e identificar ocorrências suspeitas. O COAF também coordena a participação do Brasil em várias organizações internacionais, tais como GAFI, GAFISUD e Grupo de Egmont (COAF, 2008).

O COAF é responsável pelo controle da prevenção à lavagem de dinheiro no que diz respeito aos fluxos financeiros da economia. Para isso, recebe e analisa comunicações de operações financeiras ou comerciais em que há suspeita de lavagem de dinheiro. Estas comunicações são enviadas pelos “entes obrigados”, que são organizações que tem o dever de comunicar qualquer operação suspeita ao COAF. Após análises, são elaborados Relatórios Financeiros de Inteligência (RIFs) que são, em geral, encaminhados ao Ministério Público ou à Polícia Federal. Estes órgãos realizam a diligência criminal. Após a investigação, o caso é encaminhado a um juiz que estabelece a sentença pertinente.

O plenário do COAF é formado pelo presidente do órgão, onze conselheiros de diversas organizações públicas envolvidas nos esforços de prevenção à lavagem de dinheiro e um representante da AGU. O plenário se reúne mensalmente para discutir assuntos relativos à prevenção à lavagem de dinheiro. Também são discutidas as diretrizes estabelecidas pelo Gafi e procede-se ao julgamento de operações suspeitas. Para que um servidor público possa representar sua organização junto ao plenário do COAF, seu nome deve ser aprovado por um Ministro de Estado. O “mandato” de um representante neste plenário é de três anos.

O presidente do COAF é nomeado pelo presidente da República por indicação do Ministro da Fazenda. Os conselheiros do COAF são servidores públicos de reputação ilibada e reconhecida competência que integrem os quadros de órgãos públicos como Bacen, RFB, DPF, CGU, Comissão de Valores Mobiliários (CVM), Superintendência de Seguros Privados (Susep), Procuradoria-Geral da Fazenda

Nacional (PGFN), Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), Ministério das Relações Exteriores (MRE) e Ministério da Justiça (MJ) (COAF, 2008).

O COAF recebe, analisa e encaminha, à Polícia Federal ou ao Ministério Público, informações decorrentes de comunicações de operações suspeitas (COS) ou de comunicações de operações em espécie (COE). Estas comunicações são efetuadas por instituições financeiras e outras entidades obrigadas como imobiliárias, joalherias e galerias de arte.

As entidades obrigadas a realizar comunicação de operações suspeitas (COS) ao COAF o fazem sempre que consideram alguma movimentação financeira ou comercial, realizada por um de seus clientes, suspeita de lavagem de dinheiro. Para isso, essas entidades devem atender ao princípio “conheça seu cliente”, ou seja, deve ter informações atualizadas de seus clientes ao manter, por exemplo, cadastros atualizados.

As comunicações de operação em espécie (COE) são efetuadas de modo automático pelas instituições financeiras sempre que ocorrer um saque ou depósito, em espécie, cujo valor ultrapasse os R\$100 mil.

Todas as informações coletadas e analisadas pelo COAF são consolidadas em Relatórios de Inteligência Financeira (RIF) que são encaminhados aos órgãos responsáveis pela condução de investigações que possam comprovar se as suspeitas em relação àquelas operações financeiras ou comerciais procedem ou não.

A figura 5 mostra a quantidade de RIFs produzidos pelo COAF desde 2003 até 2009. A figura 6 indica a quantidade de informações fornecidas pelas entidades obrigadas a realizar comunicações ao COAF e que foram citadas em RIFs. A evolução dos números indica que, com o passar do tempo e o aprendizado obtido por todas as instituições que participam dos esforços de prevenção e repressão à lavagem de dinheiro no Brasil, a quantidade de informações coletadas pelo COAF e que foram reunidas em RIFs aumentou significativamente.

Figura 5 – Número de Relatórios de Inteligência Financeira

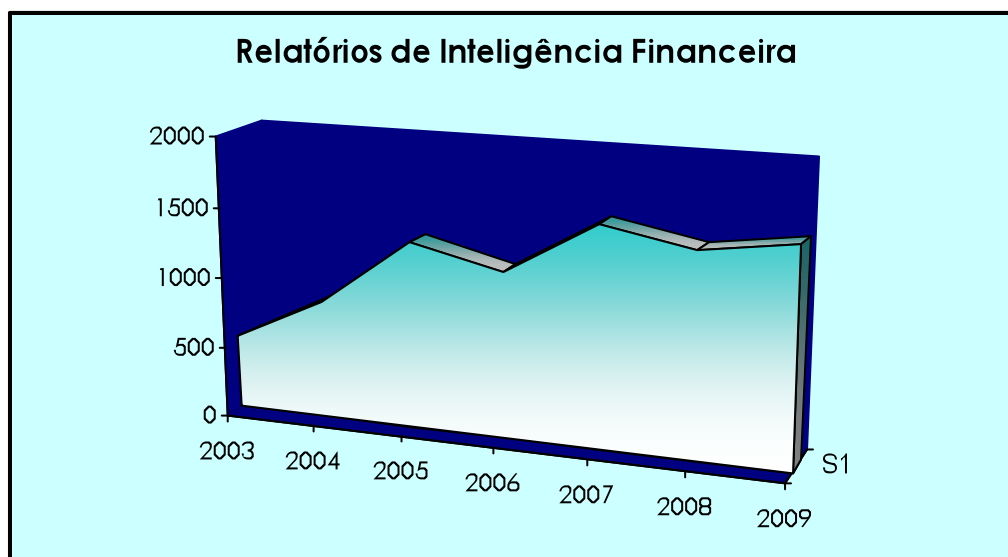
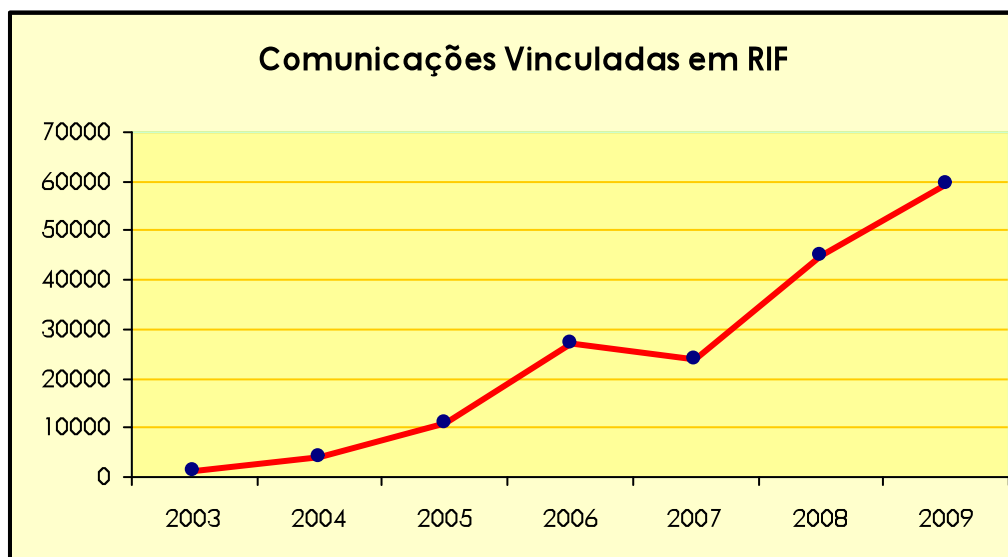


Figura 6 – Número de Comunicações Vinculadas em RIF



O COAF é, portanto, responsável por receber informações sobre operações suspeitas de lavagem de dinheiro e, após análise, encaminhar, se for o caso, denúncia ao Ministério Público ou à Polícia Federal acerca da irregularidades averiguadas. O COAF recebe informações de diversos setores econômicos. Alguns setores encaminham as informações suspeitas diretamente ao COAF como, por exemplo, os setores de cartões de crédito, loterias e sorteios, jóias, pedras e metais preciosos, *factoring*, compra e venda de imóveis, bingos, bolsa de mercadorias e

objetos de arte e antiguidades. Os órgãos de supervisão do Sistema Financeiro Nacional - Banco Central, CVM, Susep e Previc - encaminham ao COAF informações acerca de operações suspeitas ocorridas em alguma instituição supervisionada por cada um destes órgãos.

O COAF interage com diversas instituições para receber e repassar informações. O intercâmbio de informações com instituições como o Departamento de Polícia Federal, Polícias Civil e Militar, Ministérios Públicos Federal e Estaduais, Procuradoria Geral da República, Banco Central, Receita Federal do Brasil, Controladoria-Geral da União e Agência Brasileira de Inteligência é intenso.

A estrutura administrativa do COAF é enxuta. Em março de 2010, contava com cerca de 40 profissionais, todos servidores públicos concursados, cedidos por outros órgãos da administração pública federal (COAF, 2008). Por ter uma estrutura tão enxuta, o COAF investiu fortemente em tecnologia e seu sistema de informações, o SISCOAF, permite grande agilidade de resposta e flexibilidade para que a troca de informações com instituições brasileiras e internacionais seja cada vez mais rápida. Por suas características administrativas, pode-se dizer que a UFI brasileira é um dos órgãos mais modernos, do ponto de vista administrativo, da administração pública federal. Pode-se afirmar, até mesmo, que, por suas características organizacionais, o COAF é uma organização menos hierarquizada do que muitas outras. Isso tem impacto no modo como o COAF atua na articulação de ações de prevenção e repressão à lavagem de dinheiro no Brasil.

É importante observar que por mais informatizados que sejam os processos de trabalho realizados pelo COAF e por mais competentes que sejam os servidores públicos que lá trabalham, é provável que a capacidade da instituição em analisar as operações suspeitas que são encaminhadas pelas entidades obrigadas seja limitada pela escassez de recursos humanos. Este é um entrave que talvez possa ser superado pela cooperação que existe na rede. Ainda assim, demonstra, de certa maneira, que o tema da prevenção e repressão à lavagem de dinheiro ainda não é considerado prioritário pelo Estado e pela sociedade brasileiros, o que pode prejudicar não apenas os resultados da atuação do COAF mas de todas as

instituições que trabalham para que os efeitos danosos da prática de crimes financeiros sejam minimizados.

Cabe destacar explicação sobre a atuação do COAF encontrada no Relatório de Atividades, de 2008, deste órgão: “(...) apesar do nome, o COAF não controla as milhões de atividades financeiras que acontecem diariamente no Brasil, não recebe ou analisa contratos e tampouco tem acesso às contas ou investimentos das pessoas.”. O COAF, portanto, não é um órgão de repressão mas sim de prevenção, auxiliando as autoridades responsáveis pela persecução criminal e não possui poderes de investigação.

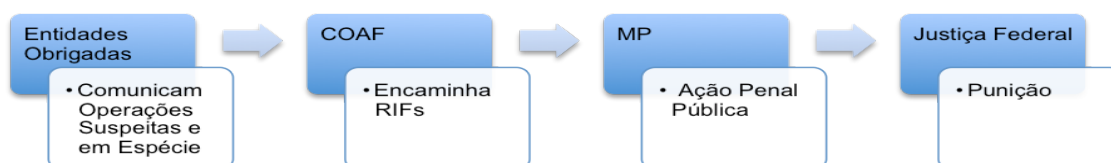
Sobre a questão do sigilo, é importante ressaltar que “os relatórios produzidos pelo COAF constituem informações de inteligência, são protegidos por sigilo, inclusive bancário, e são enviados às autoridades competentes para os procedimentos que julgarem cabíveis dentro de suas respectivas competências. A violação do sigilo desses relatórios, além de constituir crime, causa transtornos ao COAF, às entidades obrigadas, às próprias autoridades competentes e ao sistema de prevenção à lavagem de dinheiro como um todo” (COAF, 2008).

O COAF entende que, como as UFIs funcionam como uma espécie de filtro, capazes de receber, analisar e transformar as informações em dados sobre atividades suspeitas, e tendo em vista o caráter transnacional do crime de lavagem, é evidente a importância do interrelacionamento entre as UFIs, e entre elas e as autoridades competentes de cada país, para o sucesso de uma operação de repressão à lavagem de dinheiro.

O processo de análise das operações suspeitas de lavagem de dinheiro, realizado pelo COAF, ocorre da seguinte forma: a partir do exame de indícios que permitam comprovar a existência de um delito, o COAF remete a informação às autoridades competentes, que dão início aos procedimentos cabíveis. A figura 7 mostra como são repassadas e tratadas as informações.



Figura 7 - Processo de Repressão à Lavagem de Dinheiro



### 3.3.2.4 Sistema Brasileiro de Inteligência – Sisbin

O Sisbin, Sistema Brasileiro de Inteligência, foi criado em 1999 e integra as ações de planejamento e execução das atividades de inteligência no Brasil, de modo a fornecer subsídios ao Presidente da República nos assuntos de interesse nacional. No Rio de Janeiro, como parte da preparação da cidade para receber os Jogos Pan-americanos de 2007, foi criado o Centro de Inteligência dos Jogos (CIJ) que envolveu a participação de 27 órgãos do governo federal. Naquela ocasião, o objetivo do CIJ, era gerar dados e informações sobre questões relevantes relacionadas ao planejamento das ações de segurança dos Jogos Pan-americanos e Parapan-americanos.

### 3.3.2.5 As Organizações Participantes dos Diversos Fóruns de Prevenção e Repressão à Lavagem de Dinheiro

A Enccla, o DRCl, o COAF e o Sisbin podem ser consideradas as principais instituições de coordenação dos esforços relativos à prevenção e repressão à lavagem de dinheiro no Brasil.

Como foi visto, diversas organizações participam destes vários fóruns. A figura 8 mostra as organizações participantes. É possível perceber que várias atuam em mais de um fórum. É importante que as sinergias sejam aproveitadas pois, de outro modo, pode haver dispersão de recursos e de ideias.

**Figura 8 – Principais Organizações que Compõe os Diversos Fóruns de Prevenção e Repressão à Lavagem de Dinheiro no Brasil**

Organizações	COAF	SISBIN	ENCCLA	GAFI	GAFISUD
Agência Brasileira de Inteligência (Abin)	✓	✓	✓		
Banco Central do Brasil (Bacen)	✓	✓	✓		✓
Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf)	✓	✓	✓	✓	✓
Comissão de Valores Mobiliários (CVM)	✓		✓		
Receita Federal do Brasil (RFB)	✓	✓	✓		
Superintendência de Seguros Privados (Susep)	✓		✓		
Departamento de Polícia Federal (DPF)	✓	✓	✓		
Ministério da Justiça (MJ)	✓		✓		
Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp)		✓	✓		
Ministério de Previdência Social (MPS)	✓	✓	✓		
Ministério de Relações Exteriores (MRE)	✓	✓	✓		
Casa Civil		✓	✓		
Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR)		✓	✓		
Advocacia-Geral da União (AGU)	✓		✓		
Controladoria-Geral da União (CGU)	✓		✓		
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN)	✓		✓		
Associação dos Juizes Federais (Ajufe)			✓		
Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)			✓		
Associação Nacional de Procuradores da República (ANPR)			✓		
Câmara dos Deputados			✓		
Colégio dos Corregedores-Gerais de Justiça (CCGJ)			✓		
Conselho de Justiça Federal (CJF)			✓		
Conselho Nac. Corregedores-Gerais do MP Estados e União (CNCGMPEU)			✓		
Conselho Nacional dos Chefes de Polícia Civil (CNCPC)			✓		
Conselho Nacional de Justiça (CNJ)			✓		
Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)			✓		
Conselho Nacional de Procuradores-Gerais (CNPGE)			✓		
Consultor Jurídico/Ministério da Justiça (Conjur/MJ)			✓		
Ministério da Defesa (MD)			✓		
Ministério da Fazenda (MF)			✓		
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)			✓		
Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MP-RJ)			✓		
Ministério Público do Estado de São Paulo (MP-SP)			✓		
Ministério Público Federal (MPF)			✓		
Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro (Pcerj)			✓		
Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL)			✓		
Secretaria de Direito Econômico (SDE)			✓		
Secretaria de Gestão (Seges)			✓		
Secretaria Nacional Antidrogas (Senad)			✓		
Senado Federal			✓		
Secretaria Nacional de Justiça (SNJ)			✓		
Secretaria de Orçamento Federal (SOF)			✓		
Secretaria Nacional de Previdência Complementar (Previc)			✓		
Secretaria de Reforma do Judiciário (SRJ)			✓		
Supremo Tribunal Federal (STF)			✓		
Superior Tribunal de Justiça (STJ)			✓		
Tribunal de Contas da União (TCU)			✓		
Tribunal Superior Eleitoral (TSE)			✓		
Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT)		✓			
Centro de Inteligência da Marinha		✓			
Centro de Inteligência do Exército		✓			
Departamento Inteligência Estratégica		✓			
Secretaria de Inteligência da Aeronáutica		✓			
Subchefia de Inteligência do Estado-Maior de Defesa		✓			
Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)		✓			
Depto Polícia Rodoviária Federal (DPRF)		✓			
Ministério do Meio Ambiente (MMA)		✓			
Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)		✓			
Ministério da Integração Social (MIS)		✓			

Fonte: sítios do Coaf, da Enccla, do Gafi, do Gafisud e Decreto 4.376/2002

## 4 ASPECTOS METODOLÓGICOS

---

### 4.1 *Considerações Ontológicas e Epistemológicas*

Morgan e Smircich, em artigo publicado em 1980 na *Academy of Management Review*, observam que, naquele momento, havia uma crescente preocupação relativa ao debate sobre adequação dos métodos de pesquisa em ciências sociais. Nas décadas de 60 e 70, a pesquisa organizacional foi dominada pela utilização de métodos quantitativos mas, no início da década de 80, os métodos qualitativos começavam a ser vistos como uma alternativa para pesquisas organizacionais. Contudo, segundo estes autores, o debate sobre a utilização de métodos quantitativos ou qualitativos fracassou por não discutir a relação entre teoria e método. A tese básica de Morgan e Smircich é a de que, independentemente da utilização de um método quantitativo ou qualitativo, o importante é que ele não seja considerado ou apresentado de forma abstrata. Isto porque a escolha e adequação do método traz em si uma variedade de suposições relativas à natureza do conhecimento e aos métodos por intermédio dos quais o conhecimento pode ser obtido, bem como um conjunto de suposições seminais sobre a natureza do fenômeno a ser investigado.

Diante desta colocação, observa-se o que ensinou Vergara (2006): a escolha metodológica está profundamente relacionada à teoria; teoria e método são interdependentes e ambos buscam realizar o objetivo da pesquisa. Deve-se, portanto, compreender o método como a intervenção do pesquisador, sua atividade mental consciente para realizar o papel cognitivo da teoria.

Burrell e Morgan (1979) sugerem que todos os enfoques relativos às ciências sociais estão baseados em conjuntos interrelacionados de suposições ontológicas, epistemológicas e sobre a natureza humana.

Partindo desta visão, Morgan e Smircich (1980) fornecem uma visão geral das relações entre ontologia, natureza humana, epistemologia e metodologia em

ciências sociais no que diz respeito aos paradigmas interpretativo e funcionalista, propostos por Burrell e Morgan (1979).

Como o objetivo desta pesquisa é compreender como se dá a construção social de esforços colaborativos entre organizações para atingir um objetivo comum pode se traduzir em benefícios efetivos à sociedade, a argumentação basear-se-á na suposição ontológica de que a realidade é uma construção social, ou seja, de que o mundo social é um processo contínuo, criado e recriado em cada encontro cotidiano em que os indivíduos estabelecem significados por intermédio de linguagens, rótulos, ações e rotinas que constituem modos simbólicos de suas presenças no mundo (Berger e Luckman, 2006). Este pressuposto ontológico conduz à suposição de que os seres humanos criam suas próprias realidades de modo a tornar seu mundo inteligível para eles e para os outros. Assim, indivíduos podem trabalhar em conjunto para criar uma realidade compartilhada ainda que esta realidade seja uma construção subjetiva capaz de desaparecer assim que aqueles indivíduos que a criaram não a sustentem mais (Morgan e Smircich, 1980).

A epistemologia que vê a realidade como uma construção social analisa processos específicos por meio dos quais a realidade é criada. A realidade está no processo pelo qual foi criada e a possibilidade de criação de conhecimento encontra-se confinada à compreensão daquele processo (Morgan e Smircich, 1980).

Para Astley (1985), o conjunto de conhecimentos que constitui a ciência administrativa é um produto socialmente construído. Como as observações empíricas são inevitavelmente mediadas por concepções teóricas pré-concebidas, o conhecimento que se tem sobre as organizações é modelado pelas visões de mundo subjetivas por intermédio das quais percebem-se os dados de uma pesquisa. Assim, o conhecimento da ciência administrativa não é construído a partir de verdades objetivas mas, ao contrário, trata-se de um artefato, ou seja, é produto de uma definição social.

Tendo estas suposições ontológicas, epistemológicas e sobre a natureza humana em mente, ou seja, admitindo-se que os seres humanos podem ativamente contribuir para a criação do mundo social, os métodos quantitativos poderiam se

mostrar insatisfatórios para o alcance dos objetivos desta pesquisa. Isto porque há algumas sutilezas nas relações sociais que envolvem a construção de políticas públicas relacionadas à prevenção e repressão à lavagem de dinheiro que provavelmente não poderiam ser percebidas pelo pesquisador ao aplicar um método de pesquisa quantitativo. Assim, enfoques e métodos que tenham como foco características qualitativas do objeto de estudo parecem ser mais adequados para que os objetivos desta pesquisa sejam alcançados, por possibilitarem que determinados detalhes, que podem se mostrar importantes, sejam percebidos pela pesquisadora.

Cabe observar também que esta pesquisa aborda o tema das redes e, por este tema ser muitas vezes abordado a partir da utilização de metodologias quantitativas, é importante que a escolha epistemológica fique bastante clara. Isto porque muitos podem questionar o motivo pelo qual não se utilizou, neste trabalho, uma das abordagens metodológicas mais discutidas quando se trata da compreensão do funcionamento de redes, a Análise de Redes Sociais (ARS).

Para que fique bastante claro porque esta metodologia não pareceu ser a mais adequada para que os objetivos desta pesquisa fossem alcançados, cabe conhecer um pouco sobre esta metodologia.

A ARS é vista como uma nova possibilidade metodológica em ciência sociais e pode ser vista como um ramo matemático da sociologia. Souza e Quandt (2008) afirmam que a principal vantagem deste método é a possibilidade de formalização gráfica e quantitativa de conceitos “abstraídos a partir de propriedades e processos característicos da realidade social. Dessa forma, modelos e teorias formulados com base em conceitos sociais podem ser matematicamente testados” (p.31). A ARS analisa de forma quantitativa a qualidade das interações entre os atores que compõe uma rede. A partir dessa análise são elaboradas matrizes e gráficos que traduzem estas relações.

Segundo Souza e Quandt (2008), o método ARS baseia-se em três fundamentos teóricos: a teoria dos grafos, a teoria estatística/probabilística e os modelos algébricos.

A teoria dos grafos vê uma rede como um conjunto de nós unidos por elos, formando um conjunto de atores. A representação das redes sociais pode ser feita por gráficos ou matrizes, denominadas sociomatrizes. As matrizes e os cálculos, neste tipo de metodologia, são realizados a partir de dados binários. Nas matrizes, as linhas representam elos enviados e as colunas, elos recebidos (Souza e Quandt, 2008).

Na ARS, as redes possuem três características principais: formalidade, densidade e centralidade. A formalidade diz respeito às regras de interação, a densidade refere-se à proporção de elos existentes entre os atores da rede em relação ao total de elos possíveis e a centralidade corresponde ao grau de centralização geral da estrutura da rede, ou seja, atores mais centrais apresentam maior número de relacionamentos com maior número de atores (Souza e Quandt, 2008).

Alguns outros conceitos são também importantes na ARS, tais como: (i) a caminhada, que é uma sequência de nós e elos em que cada nó é incidente com os elos anteriores e precedentes; (ii) as trilhas e caminhos que são caminhadas especiais; (iii) distância geodésica que é a menor distância entre dois nós; (iv) pontos de corte que são nós ou elos que, caso removidos, dividem o grafo em subgrafos; (v) grafos ponderados que representam não apenas os elos mas também a intensidade da relação; e (vi) imbricamento estrutural que descreve como atores ou conjunto de atores podem estar envolvidos em mais de uma rede ao mesmo tempo (Souza e Quandt, 2008).

A ARS é uma metodologia que se utiliza de programas de computador como o UCINET para mapear as redes.

Existem, contudo, dificuldades na análise de redes por esta metodologia como, por exemplo, (i) incompletude, ou seja, impossibilidade de identificar todos os nós e elos entre os atores; (ii) limites imprecisos, ou seja, a dificuldade de definir quem faz e quem não faz parte da rede; e (iii) dinâmica, ou seja, a dificuldade de se analisar de modo estático redes que estão em constante mutação (Vos Fellman e Wright, 2008).

Estas limitações do método podem fazer com que modelos matemáticos complexos acabem por se mostrar inúteis, rendendo poucos resultados práticos.

Como o objetivo desta pesquisa não é analisar como se dá a construção dos elos que formam a rede mas sim compreender como uma rede interorganizacional é capaz de construir políticas públicas que levem em consideração diversas perspectivas sobre um mesmo assunto, considerou-se que a utilização da metodologia de ARS não seria a mais adequada. Isso porque não se pretende nesta pesquisa realizar o mapeamento de uma rede de políticas públicas ou entender de que modo os elos entre as organizações se formam, mas sim compreender de que modo uma rede deste tipo pode trazer como resultado para a sociedade políticas públicas efetivas na área de prevenção e repressão à lavagem de dinheiro. Assim, escolheu-se pela utilização de uma abordagem qualitativa que permita observar as sutilezas da interação e da articulação entre diversas organizações que tenham um objetivo comum.

Apesar da decisão de se escolher uma metodologia qualitativa que permita a compreensão de como atua uma rede de políticas públicas e quais os entraves que dificultam sua atuação efetiva, podem-se utilizar alguns conceitos da abordagem ARS para compreender melhor como se estrutura uma rede. Britto (2008) sugere uma sistematização de elementos estruturais constituintes de uma rede. Assim, com base em alguns conceitos morfológicos utilizados nos estudos de rede com uma abordagem mais quantitativa, pode-se fazer um paralelo com o que se deseja estudar nesta pesquisa. Assim, pode-se vislumbrar alguns elementos constitutivos das redes de políticas públicas em especial. A visualização sucinta desta comparação encontra-se na figura 9.

Figura 9 - Elementos Constitutivos das Redes de Políticas Públicas

Elementos Morfológicos Gerais das Redes	Elementos Constitutivos das Redes de Políticas Públicas
Nós	Instituições
Posições	Estrutura da divisão de tarefas
Ligações	Relacionamento entre as instituições (Cultura)
Fluxos	Conhecimento Compartilhado

Fonte: Baseado em Britto (2008)

Alguns poderiam perguntar por que não se optou pela utilização da Análise de Redes Sociais nesta pesquisa. Como já dito anteriormente, esta é uma questão ontológica/epistemológica. Para os que acreditam que a realidade é uma construção social, uma tentativa de quantificá-la faria com que grande parte da subjetividade inerente aos processos sociais fosse deixada de lado.

Como ponderam Duarte e Frey (2008), as redes são formadas por entidades e relações de dependência entre estas entidades. Por suas características de agilidade e flexibilidade, as redes são dinâmicas, apresentando uma inconstância latente. Assim, uma rede, mais do que estrutura formal é quase uma não estrutura, capaz de se fazer e desfazer rapidamente. Por todo o desafio intelectual que as redes representam, estes autores afirmam que “redes são, antes de tudo, um modo de pensar. Um modo de ler o mundo e um modo de agir no mundo” (p.157) ou ainda “redes são menos uma forma geométrica e mais um instrumento intelectual para se entender um fenômeno” (p.160). Segundo estes autores, a dinâmica do mundo moderno depende do pensamento em rede.

Nesta pesquisa, compartilha-se desta visão de que pensar de modo reticular pode ser um desafio interessante e uma nova proposta de se agir para transformar o mundo. Por estas razões, considerou-se que a ARS não seria a metodologia adequada para esta pesquisa. Por isso, procurou-se uma metodologia qualitativa a partir da qual fosse possível compreender como as relações sociais se dão em um ambiente reticular.

Este argumento deve ficar bem claro nesta pesquisa pois o que se pretende compreender é como acontecem as interações entre diferentes organizações de modo a alcançarem um objetivo comum. Por isso, optou-se pela realização de uma pesquisa de base metodológica qualitativa.

#### 4.2 Escolha Metodológica



Escolheu-se adotar nesta pesquisa a metodologia reflexiva que se concentra na interpretação e reflexão não apenas do objeto de estudo mas também do pesquisador e seu contexto político, ideológico, metateórico e linguístico (Vergara, 2006).

A metodologia reflexiva leva em consideração a impossibilidade de um pesquisador social se abstrair de sua história de vida quando se reveste da seriedade de um pesquisador. Nas palavras do grande sociólogo Whright Mills (1982), “os pensadores mais admiráveis dentro da comunidade intelectual que escolheram não separam seu trabalho de suas vidas.” (p. 211), ou seja, o artesão intelectual “deve aprender a usar a experiência de sua vida no seu trabalho continuamente” (p.212).

Para Campos e Costa (2007), o posicionamento de Mills em relação ao papel do pesquisador “repousa na crença que a pesquisa social ocorre paralelamente a outras práticas e reflete a forma como o pesquisador expressa a si mesmo e se relaciona com o mundo” (p.39). Para estas autoras, pesquisar é mais do que um processo de produção de conhecimento mas também uma reconstrução do pesquisador que vê o mundo não apenas como fonte de insumos, de evidências empíricas, mas como “entorno passível de se transformar à medida que a atividade científica produz novos olhares e saberes” (p. 40). Assim, a metodologia reflexiva tem na subjetividade e na interpretação da realidade social seus pilares fundamentais.

Campos e Costa (2007) explicam que a interpretação cuidadosa reconhece que não há plena coincidência entre o fenômeno que se observa e o significado que lhe é atribuído pelo observador. A construção e compreensão dos dados empíricos são resultado da forma como o observador interpreta o que observa. O processo de reflexão, que se segue à interpretação cuidadosa dos dados, requer entendimento do contexto de interesses e idiosincrasias do próprio pesquisador e da comunidade científica a que pertence, das tradições intelectuais e culturais em que a pesquisa floresce, além das questões relativas às limitações próprias da narrativa e da linguagem. Assim, “na metodologia reflexiva, a produção do conhecimento é viabilizada pelo diálogo constante e qualificado entre (a) idéias filosóficas e teóricas que inspiram o pesquisador e (b) resultados do trabalho empírico que ele

desenvolve. Nesse vai-e-vem, muitas vezes tão imperceptível quanto o reflexo de uma imagem, a pretensão de autoridade do pesquisador (tão abusada na pesquisa convencional) é desafiada todo o tempo” (p. 42).

Alvesson e Sköldberg (2009) afirmam, com muita propriedade, que refletir é difícil. Reflexão significa investigar o modo pelo qual os contextos teórico, cultural e político afetam a interação do pesquisador com o fenômeno que se procura compreender, o que geralmente ocorre de modo não consciente. Ao refletir, pondera-se sobre as premissas de cada pensamento, de cada observação e de como se dá a utilização da linguagem. O ponto central da reflexão consiste na existência de um interesse pelo modo como nos construímos socialmente ao mesmo tempo em que construímos objetos de pesquisa. Os significados atribuídos ao que se observa são elaborados na construção e reconstrução da realidade social que cerca o pesquisador e o fenômeno que busca compreender.

Para que a pesquisa baseada na metodologia reflexiva possa ser realizada, é preciso sistematizar de algum modo o pensamento. Assim é que Alvesson e Sköldberg (2009) sugerem que a metodologia reflexiva possa ser desenvolvida em quatro níveis de interpretação: (i) construção dos dados empíricos; (ii) interpretação guiada por ideias relacionadas a teorias acadêmicas; (iii) interpretação crítica; e (iv) reflexão auto-crítica e sobre o uso da linguagem.

No nível de construção dos dados empíricos o pesquisador faz observações, conversa com pessoas, cria imagens do fenômeno empírico. Neste nível podem ser realizadas interpretações preliminares ainda que o grau de abstração das interpretações neste nível seja relativamente baixo e pouco claro para os pesquisadores.

Durante a interpretação baseada em ideias relacionadas a teorias acadêmicas, o ideal é que o pesquisador permita que o material empírico o inspire para desenvolver e remodelar pressupostos teóricos. O embasamento teórico deve permitir a consideração de diferentes significados para o material construído empiricamente. Deve-se lembrar que o repertório interpretativo de cada pesquisador

faz com que certas interpretações sejam priorizadas em relação a outras e que algumas interpretações jamais sejam realizadas.

A interpretação crítica leva em consideração a ideologia, o poder e a reprodução social inerentes ao fenômeno estudado. A intenção é problematizar a legitimidade dos padrões interpretativos dominantes.

A reflexão auto-crítica e sobre o uso da linguagem refere-se à capacidade do pesquisador em refletir sobre suas próprias interpretações, criando oportunidades para novas representações, interpretações e conclusões diferentes das que foram realizadas. Este é, sem dúvida, o nível mais elevado de interpretação.

Apesar da sugestão para que o processo interpretativo seja realizado em quatro níveis, Alvesson e Sköldberg (2009) indicam que a questão central refere-se ao próprio princípio da reflexão e interpretação e não na definição de um determinado número de níveis em que as reflexões devem acontecer. O mais importante é compreender que os processos interpretativos sugerem um movimento contínuo de reflexão e não uma estrutura estática que limite as possibilidades interpretativas. Nada impede que este movimento possa gerar mais ou menos níveis de interpretação.

A metodologia reflexiva permite uma compreensão profunda e sutil da realidade social inerente a um fenômeno que se deseja estudar. Nesta pesquisa, buscar-se-á compreender como se dá a articulação entre instituições que tenham como objetivo comum a construção de políticas públicas relativas à prevenção e repressão à lavagem de dinheiro, crime com características transnacionais, em um país que se apresenta como importante ator no cenário internacional contemporâneo por suas características de liderança entre países que, muitas vezes, não tem voz nos debates mundiais sobre temas de relevância global.

## **5 CONSTRUÇÃO DOS DADOS EMPÍRICOS**

---

Como visto anteriormente, a metodologia reflexiva pode ser aplicada em diversos níveis de interpretação, sendo um deles o da construção dos dados empíricos.

Para esta construção serão interpretadas as considerações que emergiram das entrevistas realizadas com dezessete autoridades cujo trabalho está diretamente relacionado aos esforços de prevenção e repressão à lavagem de dinheiro no Brasil e da leitura de documentos e livros que abordam o tema.

O levantamento bibliográfico sobre o crime de lavagem de dinheiro permitiu ampliar a compreensão de como esse crime acontece em todo mundo e, em especial, no Brasil. Também ajudou a entender como acontecem os esforços de prevenção e repressão a este crime.

As entrevistas foram realizadas para (i) compreender como acontece a interação entre as diversas instituições que participam dos esforços brasileiros de prevenção e repressão à lavagem de dinheiro no Brasil; (ii) avaliar se existem, de fato, redes de políticas públicas relacionadas a este tema no Brasil; (iii) se existirem tais redes, compreender de que modo os participantes percebem este arranjo a partir do objetivo comum de construção de políticas públicas relativas ao tema com que trabalham; (iv) avaliar se alguns dos conceitos apresentados como fundamentais para a efetiva articulação de uma rede de políticas públicas encontram-se presentes nos esforços de articulação de tantas e tão diferentes instituições que atuam na prevenção e repressão à lavagem de dinheiro no Brasil.

Foram realizadas dezessete entrevistas semi-estruturadas entre outubro de 2009 e março de 2010 com autoridades brasileiras que participam da formulação e implementação de políticas públicas relativas à prevenção e repressão à lavagem de dinheiro no Brasil. A maior parte dos entrevistados participa destes esforços desde que a lavagem de dinheiro foi criminalizada neste país em 1998. Os entrevistados ocupam cargos de destaque em suas respectivas organizações. Pelas experiências narradas, considerou-se que as entrevistas foram importantes para a ampliação dos conhecimentos acerca do fenômeno estudado, especialmente pela possibilidade de

interação com pessoas de diferentes instituições e que possuem percepções distintas sobre o fenômeno de gestão em redes. Algumas das pessoas que puderam ser entrevistadas são reconhecidas pelos participantes da Enccla como exemplos de dedicação ao tema da prevenção e repressão à lavagem de dinheiro, tendo inclusive recebido homenagens pelos serviços prestados ao país.

Optou-se pela realização das entrevistas sem que estas fossem gravadas. Isto porque: (i) como os entrevistados ocupam cargos importantes em suas respectivas instituições, considerou-se que seus discursos seriam menos protocolares se as entrevistas não estivessem sendo gravadas e que, assim, algumas sutilezas poderiam ser percebidas pela pesquisadora que, de outra forma, não o seriam; (ii) como o objetivo da pesquisa é obter uma compreensão ampla do processo de construção de políticas públicas pela gestão em redes, considerou-se que o fato de as entrevistas serem registradas por exaustivas anotações da pesquisadora não impediria que ocorressem avanços na compreensão do fenômeno uma vez que se acredita que todo o contexto das entrevistas como, por exemplo, onde foram realizadas e de que modo os entrevistados e a pesquisadora interagiram também ajudam a compreender melhor o objeto de estudo.

A realização das dezessete entrevistas, com representantes de oito instituições, mostraram um panorama bastante amplo de como acontece a interação entre as instituições que participam dos esforços de prevenção e repressão à lavagem de dinheiro no Brasil e o número foi considerado suficiente para que os objetivos desta pesquisa pudessem ser alcançados.

A figura 10 mostra informações sobre as entrevistas realizadas, como: (i) organização à qual o entrevistado pertence; (iii) cargo que ocupava na data em que a entrevista foi realizada; (iv) data da realização da entrevista; (v) hora em que a entrevista foi realizada e (vii) duração da entrevista.

Figura 10 – Informações sobre as entrevistas realizadas

#	Organização	Cargo	Data	Hora	Duração
1	BACEN	Coordenador	19.10.09	15h	1 hora
2	BACEN	Chefe de Subunidade	22.10.09	15h	1 hora
3	SUSEP	Coordenador	03.11.09	17h	40 min
4	RFB	Chefe	04.11.09	10h	45 min
5	BACEN	Analista	11.11.09	14h	1 hora
6	BACEN	Coordenador	11.11.09	15h	1 hora
7	CVM	Coordenador	24.11.09	15h	1 hora
8	CVM	Subprocurador	27.11.09	15h	1h30'
9	BACEN	Chefe Subunidade	03.12.09	15h	30 min
10	BACEN	Chefe de Unidade	04.12.09	14h	1 hora
11	ABIN	Coordenadora	07.12.09	12h	2 horas
12	BACEN	Subprocurador Geral	15.03.10	10h	1 hora
13	COAF	Presidente	15.03.10	11h	1h30'
14	COAF	Coordenador Geral	15.03.10	11h	1h30'
15	DPF	Perito	16.03.10	10h	1h30'
16	BACEN	Chefe Adjunto de Unidade	16.03.10	18h	1 hora
17	DRCI	Diretor	17.03.10	10h	40 min

Após a realização das entrevistas, constatou-se que a principal rede interorganizacional brasileira que estuda e propõe ações de prevenção e repressão à lavagem de dinheiro é a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla). Apesar de o plenário do COAF, a unidade financeira de inteligência brasileira, também poder ser considerado uma rede interorganizacional em vários aspectos, assim como o Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin), estas redes não tem o objetivo de propor políticas públicas relativas à prevenção e repressão à lavagem de dinheiro. A Enccla, por outro lado, congrega grande número de organizações com distintas funções no trabalho de prevenção e repressão à lavagem de dinheiro que se reúnem de maneira sistemática e periódica, com o objetivo de buscar soluções abrangentes para mitigar os efeitos nocivos à sociedade da prática do crime de lavagem de dinheiro. Por isso, nesta pesquisa, a Enccla é considerada uma rede de políticas públicas por sua estrutura e natureza e será o foco principal das reflexões a serem realizadas daqui em diante.

Percebeu-se, por exemplo, que muitos dos entrevistados se mostraram preocupados em explicar as diferenças entre as principais entidades responsáveis pela articulação

de esforços para a prevenção e repressão à lavagem de dinheiro. Eles consideraram importante destacar as características que tornam distintas as atuações do COAF, do Conselho do COAF e da Enccla para que ficasse bastante claro qual a esfera de atuação de cada uma destas entidades.

Tornou-se evidente que os entrevistados percebem que a sociedade brasileira ainda desconhece os conceitos básicos relacionados ao crime de lavagem de dinheiro e o trabalho realizado por tantos órgãos distintos na prevenção e repressão a este crime. Por isso, preocupam-se em disseminar informações básicas a quem se interessa pelo assunto.

Ficou claro que o COAF não pode ser caracterizado como uma rede de políticas públicas pois não congrega representantes de outras organizações. Assim, apesar de o COAF ser um órgão importante na prevenção e repressão à lavagem de dinheiro, não será objeto de estudo específico nesta pesquisa.

O plenário do COAF apresenta algumas características de redes interorganizacionais, pela presença de representantes de diferentes organizações que não se relacionam de modo hierárquico. Contudo, como esta não parece ser uma entidade responsável por propor a construção de políticas públicas relacionadas à prevenção à lavagem de dinheiro, ela não pode ser caracterizada como uma rede de políticas públicas, apesar de seu importante papel nos esforços de prevenção e repressão a este crime.

O Sisbin, apesar de poder ser considerado uma rede interorganizacional, assim como o Conselho do Coaf, não parece ter como objetivo a construção de políticas públicas relacionadas ao tema da lavagem de dinheiro ou mesmo da área de segurança.

A Enccla possui características bem distintas das do COAF, do plenário do COAF e do Sisbin. Por sua característica interorganizacional e pela ideia, subjacente à sua criação, de servir como fórum para reflexão sobre novas maneiras de as diversas instituições que atuam na prevenção e repressão à lavagem de dinheiro unirem esforços para a obtenção de resultados mais eficazes, a Enccla pode ser

caracterizada como uma rede de políticas públicas. Por isso, é esta entidade que será objeto da maior parte das considerações que serão realizadas a partir deste ponto da pesquisa.

A partir da constatação de que a Enccla é a principal rede de políticas públicas brasileira a tratar do tema da prevenção e repressão à lavagem de dinheiro, teve início o processo metodológico de reflexão acerca dos dados construídos ao longo das entrevistas. O objetivo é consolidar as principais ideias que permearam as entrevistas, de modo a tornar possível uma melhor compreensão sobre como se dá a atuação da Enccla, ou seja, como acontecem as discussões da rede, se existem conflitos entre os representantes, quais os obstáculos que precisam ser superados e quais as vantagens da opção pela gestão em rede.

A partir do estudo de todo o material coletado, foi possível compreender que a interação entre as diversas instituições que participam dos esforços brasileiros de prevenção e repressão à lavagem de dinheiro apresenta diversos aspectos que merecem consideração. Os entrevistados apontaram várias facetas dessa interação.

Os diversos aspectos e observações realizadas pelos entrevistados e pelo estudo da bibliografia sobre redes de políticas públicas possibilitaram reflexões interessantes sobre como acontece, no cotidiano, a gestão de uma rede de políticas públicas. Estas reflexões permitiram a criação de alguns construtos que possibilitam uma melhor compreensão do fenômeno de gestão interorganizacional que surgiu no Brasil a partir de 1998 quando da criminalização da prática de lavagem de dinheiro.

Os entrevistados, em diversos momentos, mostravam-se orgulhosos de participar das atividades de prevenção e repressão à lavagem de dinheiro. Em outros instantes, contudo, demonstravam preocupações acerca do que ainda pode vir a ser realizado e ainda não foi.

As realizações e dificuldades comentadas pelos entrevistados formaram a base sobre a qual foi possível consolidar as principais ideias acerca da atuação de uma rede de políticas públicas. Algumas ideias apontadas pelos entrevistados apresentaram pontos em comum. Assim, foi possível consolidá-las em dez



construtos que facilitam a compreensão de como acontece a gestão em redes na Enccla.

Tais construtos sintetizam as principais vantagens, características, dilemas e desafios da constituição de uma rede interorganizacional que tenha como objetivo a formulação, o desenvolvimento e a implementação de políticas públicas que efetivamente atendam aos interesses dos cidadãos.

As ponderações dos entrevistados foram, portanto, consolidadas em dez construtos que ajudarão na compreensão deste complexo fenômeno. Os construtos são: conflito entre autoridade e cooperação, criação de valores comuns, objetividade, construção de consenso, confiança, habilidades necessárias a um participante de uma rede, informalidade, articulação interna de cada organização, participação do setor privado, legitimidade e benefícios. Algumas considerações sobre cada um destes construtos são apresentadas a seguir.

### **CONFLITO AUTORIDADE X COOPERAÇÃO**

A maioria dos entrevistados trabalha em grandes organizações públicas que apresentam estrutura hierárquica rígida. A participação em redes e fóruns que congreguem diversas organizações é algo novo para estes servidores que, visivelmente, estão empenhados em compreender de que modo é possível cooperar com outras organizações sem que a hierarquia seja um valor.

Os representantes que participam da Enccla têm consciência da complexidade do tema com o qual trabalham. Muitos afirmam que, exatamente por se tratar de uma questão complexa, políticas públicas relativas à prevenção e repressão à lavagem de dinheiro serão mais bem elaboradas se construídas no contexto de uma rede na qual são compartilhados conhecimentos e informações e na qual é possível estabelecer elos de confiança entre os representantes de diversas instituições.

Apesar de os entrevistados ressaltarem a importância da rede, foi possível perceber que muitos têm dificuldades quanto à compreensão de que todos devem buscar um interesse comum que seja o que melhor atenda aos interesses da sociedade. A vontade, talvez não consciente por parte destes servidores, de defender apenas os

interesses de sua própria organização, e não o interesse mais amplo de reduzir os efeitos deletérios da prática do crime de lavagem de dinheiro para a sociedade, pode ser compreendida em um contexto mais amplo pela valorização excessiva, nas sociedades contemporâneas, de valores como o individualismo e a competição. O espírito de colaboração, contudo, deve levar em conta a contribuição que cada organização pode oferecer para a construção de políticas públicas que tragam benefícios para todos.

Não deve haver dúvidas de que um dos objetivos dos representantes que participam da Enccla é apresentar as ideias de sua organização e defendê-las, apresentando argumentos convincentes. Contudo, para que as iniciativas que emergirem da rede conduzam a resultados bem-sucedidos, cada representante deve entender que todos os que participam devem buscar um objetivo comum, que melhor represente os anseios da sociedade. Assim, a tarefa de cada representante é muito mais de convencimento dos demais representantes sobre o que é de fato importante, do ponto de vista da sua organização, para que os esforços de prevenção e repressão à lavagem de dinheiro se traduzam em redução da prática deste crime do que apenas defender os interesses particulares de uma organização. Nenhuma organização deve tentar se impor às demais. Todos devem trabalhar por um objetivo comum, conscientes do papel e da importância dos conhecimentos de cada organização participante.

Maleuman (2008) afirma que as organizações da administração pública são organizadas de acordo com princípios hierárquicos. Para ele, os administradores públicos são parte desse sistema e tem que lidar com características da hierarquia como autoridade e legalidade. Eles estão acostumados a ver a hierarquia como principal estilo de gestão.

Como consequência, nem todos os representantes têm a percepção de que trabalhar em rede com outras organizações possa ser algo benéfico. Durante as entrevistas realizadas, foi possível constatar que os entrevistados tinham a tendência de falar apenas da sua organização, “defendendo” os interesses da sua organização como se as outras instituições fossem uma presença ameaçadora e não parceiros com um objetivo comum.

As dificuldades de se trabalhar em um ambiente cooperativo que aparecem nas entrevistas, muitas vezes, não são plenamente percebidas pelo entrevistado. Algumas frases “escapam” e permitem perceber a dificuldade que servidores de organizações hierarquizadas têm para se adaptar a ambientes reticulares e cooperativos. Uma destas frases sintetiza esta dificuldade aparentemente não percebida de forma consciente pelos entrevistados: “Em um trabalho cooperativo, o outro tem que ceder”. Esta frase reflete a existência de dificuldades e atritos que precisam ser dissipados por intermédio da conscientização de que, em ambientes cooperativos, em que se busca o consenso, especialmente naqueles em que o objetivo seja atender aos anseios da sociedade, todos precisam ceder em algum momento para que seja possível construir políticas públicas que reflitam o interesse público e não os interesses particulares de uma ou outra organização. Esta consciência não pode estar presente apenas no discurso, devendo se refletir nas atitudes de cada participante.

Muitos entrevistados apontaram que o trabalho realizado de forma cooperativa com outros órgãos é muito diferente do trabalho que realizam internamente em suas organizações de origem. Um dos problemas, segundo um dos entrevistados, é que ainda não há conscientização dos participantes da rede de que cada organização detém apenas uma parcela do conhecimento necessário para que a atuação da rede seja plena. Assim, percebe-se que alguns órgãos buscam assumir um papel de liderança dentro da rede, tentando estabelecer uma forma de hierarquia que não se adéqua à proposta da rede que é a de ser um fórum amplo, participativo e não hierárquico. É preciso que todos tenham consciência de que a organização mais competente não é mais competente do que o trabalho conjunto de todas as organizações. Não é fácil trabalhar em rede porque requer uma postura que muitas vezes é diversa da postura exigida do representante dentro de sua própria organização.

Obviamente, como disse um dos entrevistados, a culpa pela não cooperação, que muitas vezes acontece, não é das pessoas mas da falta de uma cultura colaborativa. Essa cultura só se formará com a conscientização das pessoas. Uma vez criada

uma cultura colaborativa, os resultados, sem dúvida, serão ainda melhores dos que os obtidos atualmente.

Quando se percebe que não é possível tratar a questão de forma isolada pela atuação de uma única organização, e que, para isso, todos devem trabalhar para que se alcance um objetivo comum, é mais fácil, não apenas constituir uma rede de políticas públicas, mas também fazer com que os resultados alcançados por esta rede sejam de fato efetivos e se traduzam em benefícios para a sociedade.

Todos devem ceder em algum momento para que seja possível construir um consenso que leve em consideração os diversos aspectos, apresentados pela diversas organizações participantes, relacionados à prevenção e repressão da lavagem de dinheiro. Contudo, para que essa consciência esteja presente na Enccla, é preciso que a rede crie valores comuns baseados na colaboração. Esta observação conduz ao próximo construto.

### **CRIAÇÃO DE VALORES COMUNS**

Para que o espírito cooperativo prevaleça em uma rede que tem como objetivo a formulação e implementação de políticas públicas é essencial que se construa um conjunto de valores comuns. Talvez isso ainda não exista na Enccla por ser uma rede relativamente recente (existe há apenas sete anos). Contudo, é preciso que se reflita sobre quais são os valores que as organizações participantes devem compartilhar. Se a Enccla, de modo mais amplo, estabelecer uma cultura de cooperação, em que todos possam se ajudar mutuamente de modo a alcançar os objetivos comuns, a resistência dos que defendem apenas suas próprias ideias e organizações será quebrada.

Obviamente, as diversas organizações que participam da Enccla possuem características distintas. Durante as entrevistas foi possível perceber que há organizações com estruturas mais rígidas, em que a hierarquia prevalece, e outras com estruturas menos rígidas, em que cada representante possui mais autonomia de atuação. É interessante que se tenha consciência dessas diferenças, pois isso facilita o diálogo entre os diversos representantes.

As diferenças entre as instituições permanecerão, porque são características organizacionais de cada órgão. O importante é que os representantes tenham consciência dessas diferenças e saibam lidar com elas, de modo que elas se traduzam em benefícios e não em entraves à rede. Essa, talvez, seja uma das tarefas mais difíceis ao se trabalhar numa rede como a Enccla: a diferença entre as culturas organizacionais. Contudo, é importante compreender que são exatamente essas diferenças que podem enriquecer o trabalho. Assim, apesar das diferentes culturas organizacionais representadas na Enccla, é preciso que a rede crie seu próprio conjunto de valores, sua própria cultura de colaboração.

É somente pela atuação em conjunto das várias organizações que atuam na prevenção e repressão à lavagem de dinheiro que serão estabelecidos os valores que serão compartilhados pelos representantes que participam da Enccla.

A falta de uma cultura colaborativa consolidada cria entraves à atuação da rede. Pode-se, talvez, desistir de abordar questões mais complexas ou que exijam maior capacidade de articulação de todas as organizações participantes. Talvez, a falta dessa cultura colaborativa contribua para uma certa falta de objetividade da Enccla, o que é considerado no próximo construto.

## **OBJETIVIDADE**

Um aspecto que foi levantado em várias entrevistas, quase sempre com um tom protocolar, foi o fato de os objetivos traçados pela Enccla terem recebido nomes diferentes ao longo dos sete anos de existência da rede. Muitos dos entrevistados se referiram a uma mudança ocorrida em 2008. Até aquele ano, os objetivos da Enccla, traçados em conjunto pelas diversas organizações participantes deste fórum, recebiam o nome de “metas”. A partir de 2008, passaram a receber o nome de “ações”.

Alguns entrevistados se preocuparam em tentar, quase sempre sem êxito, explicar a diferença entre “metas” e “ações”. Percebe-se que os dois termos representam a mesma ideia, qual seja: a realização de um planejamento para as iniciativas que deverão ser conduzidas pelas diversas organizações, em conjunto, ao longo do ano subsequente, para que os objetivos mais amplos da Enccla sejam alcançados. A

realização deste planejamento é importantíssimo e a razão última da existência da Enccla. Contudo, é interessante perceber que em várias entrevistas houve a preocupação com a explicação de um ponto - o nome que se dá aos itens que compõe este planejamento – que não parece ser, de fato, relevante. Fica, então, uma pergunta: em que medida os representantes de organizações que compõe a Enccla têm se preocupado com questões mais simples em detrimento da realização de debates mais relevantes para a busca de soluções que mitiguem os efeitos danosos à sociedade da prática do crime de lavagem de dinheiro?

Quando da criação da Enccla, em 2003, o tema da prevenção e repressão à lavagem de dinheiro era relativamente recente nas discussões em torno da criação de mecanismos institucionais, já que a criminalização deste crime havia ocorrido em 1998. Tudo era novidade. O Gafi realizou avaliação do Brasil em 2004 e o país foi muito elogiado pelas iniciativas que estava implementando. Em 2010, houve nova avaliação do Gafi na qual os elogios escassearam e deficiências foram apontadas, o que determinou a nota ruim recebida pelo país na avaliação. Esta mudança na avaliação deve ser refletida com seriedade pelos representantes que participam da Enccla. Ela não aconteceu por acaso. Depois das primeiras iniciativas, ocorridas após a criminalização da lavagem de dinheiro em 1998, muito menos do que deveria ter sido feito em relação a este crime foi realmente implementado. Poucas pessoas foram punidas e houve poucos avanços do ponto de vista legislativo. Existem também poucas estatísticas sobre investigações, processos, condenações, confiscos, valores apreendidos, infrações e sanções nas áreas de seguro, mercado de capitais e previdência.

Se todos os anos são realizadas tantas reuniões pelos representantes que compõe a Enccla e tão pouco se avançou, é possível que esteja faltando objetividade no planejamento e execução dos objetivos desta rede. Esta falta de objetividade talvez seja reflexo da falta de vontade política de se discutir questões realmente relevantes em torno da prevenção e repressão à lavagem de dinheiro, mas pode também ser reflexo da falta de preparo dos representantes em atuar de forma cooperativa uns com os outros.

As decisões tomadas na Enccla não precisam necessariamente ser implementadas rapidamente, uma vez que tais decisões são tomadas por consenso e envolvem a participação de vários órgãos para sua elaboração e execução. As sinergias entre as organizações participantes, contudo, devem se traduzir, dentro de um prazo razoável, em benefícios que possam ser percebidos pela sociedade como positivos.

### **CONSTRUÇÃO DE CONSENSO**

Outro ponto importante diz respeito à busca pelo consenso que é uma das características da gestão em redes. Na Enccla, segundo alguns entrevistados, a busca pelo consenso significa, na prática, que muitas questões onde há divergências e para as quais não se consegue chegar a um consenso rapidamente são deixadas de lado. Este tipo de decisão pode ser muito perigosa. Como o tema da lavagem de dinheiro é complexo, o consenso deve ser construído pela argumentação e pela negociação. Isso não significa, de modo algum, que se deva deixar de lado as discussões sobre os temas mais polêmicos. Ao contrário, é possível que seja na discussão de temas controversos que estejam as soluções inovadoras e que tenham real potencial de transformação da sociedade.

Na Enccla, muitos assuntos e muitas possibilidades são discutidas. Por isso, é preciso que se estabeleçam prioridades e que estas prioridades sejam respeitadas ainda que levistem discussões acaloradas. Um dos entrevistados acredita que, na Enccla, há dificuldade em se encontrar o foco, mas é preciso construir uma agenda que seja respeitada porque, sem foco, não se vai a lugar algum quando se trata de um tema tão vasto e complexo.

Segundo outro entrevistado, no início, a Enccla era composta por poucos órgãos, pouco mais do que os que compõe a plenária do COAF. Aos poucos, outros órgãos foram solicitando permissão aos que já constituíam a rede para participar. A Enccla foi grande propulsora para o nivelamento do conhecimento. Com o passar do tempo, a Enccla foi se fortalecendo. Houve fortalecimento do consenso. A grande virtude da Enccla é a reafirmação de que o que se quer discutir deve ser discutido pelos representantes das diversas organizações. De nada adianta uma organização chegar à Enccla com uma ideia já pronta, imaginando que esta ideia será implementada sem debates. Há consciência por parte de muitos representantes de

que é no debate e na confrontação de percepções distintas que pode se chegar a um consenso que melhor atenda ao interesse público.

Os entrevistados destacaram que, na Enccla, há muito respeito, muita confiança e o ambiente é amigável. Apesar de toda a boa vontade, porém, cada um está tentando fazer do seu jeito. É aí que está o problema: todos têm que procurar fazer de um jeito que traga o maior benefício para a sociedade brasileira, ainda que isso signifique abrir mão das ideias que tinham inicialmente.

## **CONFIANÇA**

Apesar de a maioria dos entrevistados apontar que na Enccla há muito respeito e confiança, alguns entrevistados, que participam também de outras redes relacionadas ao tema, comentaram sobre dificuldades em se estabelecer relações de confiança entre organizações devido aos altos índices de corrupção do país. Segundo estes entrevistados, o nível de corrupção no Brasil é um entrave para que se estabeleça confiança entre os membros de uma rede de políticas públicas que atue para a prevenção e repressão à lavagem de dinheiro. Segundo eles, a corrupção, às vezes, está muito próxima e o corrupto pode ser aquele que está sentado a seu lado.

Apesar desta percepção, talvez seja possível reduzir a possibilidade de que corruptos acabem por integrar as redes de prevenção e repressão à lavagem de dinheiro. Neste ponto, volta-se a questão de se formar uma cultura cooperativa. Se os representantes estiverem trabalhando, de fato, em sintonia, aproveitando as sinergias existentes entre os diversos tipos de conhecimentos que possuem, será mais fácil perceber atitudes que indiquem dissonância em relação aos valores compartilhados pelo grupo. Assim, vislumbra-se uma vantagem adicional das redes: a de prevenir a infiltração de pessoas desonestas na rede. Para isso, é preciso que se estabeleçam relações de confiança, que são construídas ao longo do tempo e da interação entre os participantes.

No caso específico da Enccla, uma rede com representantes de mais de oitenta organizações públicas, acredita-se que a maioria destes representantes seja de servidores públicos comprometidos com o trabalho que realizam, não sendo,



portanto, corruptos. Uma maioria de não corruptos, conectados e trabalhando em cooperação, é capaz de afastar os corruptos que tentem integrar as iniciativas da rede.

## **INFORMALIDADE**

Muitos entrevistados destacaram também a questão da informalidade nas relações sociais que se estabelecem na rede. À medida em que as pessoas vão se conhecendo e trabalhando juntas, a cooperação acontece de modo mais espontâneo. A rede, portanto, quebra a formalidade e facilita a integração entre as organizações. O contato entre os representantes das diversas organizações torna-se mais fácil e as pessoas passam a compartilhar conhecimento mesmo fora do ambiente formal da rede. Muitas vezes, segundo os entrevistados, é nessa interação informal que os objetivos da rede são alcançados, uma vez que nas reuniões formais os aspectos protocolares nem sempre permitem um diálogo franco.

Um dos entrevistados destacou que considera que as relações da rede estão baseadas em relações pessoais. Segundo sua percepção, seria preciso criar mecanismos institucionais para que as relações não dependessem tanto das relações pessoais. Apesar da percepção do entrevistado, a rede se forma exatamente por intermédio de relações pessoais. Além disso, muitas vezes são nos encontros informais que acontecem a consolidação do espírito cooperativo.

## **HABILIDADES**

As habilidades que uma pessoa tem que desenvolver para atuar na rede não são as mesmas que ela tem que desenvolver para atuar nas organizações públicas em que, muitas vezes, a hierarquia é um valor predominante. Segundo um entrevistado, para participar da Enccla é preciso aprender a ser negociador.

As habilidades de negociador são fundamentais para se trabalhar em conjunto com outras organizações. É importante saber se colocar no lugar do outro e entender que as óticas são diferentes. É sempre melhor conversar, negociar. É possível aprender a ser articulador, negociador.

## **ARTICULAÇÃO INTERNA DE CADA ORGANIZAÇÃO**

A falta de articulação interna de cada organização também foi apontado por alguns entrevistados como um entrave à participação plena das organizações na rede. Isto acontece porque a falta de articulação interna dificulta a articulação externa da organização. Se a comunicação não flui bem dentro da organização, as mensagens que a organização passará quando de sua atuação na rede serão confusas e, até mesmo, contraditórias. É preciso compartilhar conhecimento e experiências não apenas quando se está atuando em rede, mas a todo instante, inclusive no trabalho cotidiano realizado por cada instituição.

## **LEGITIMIDADE**

Uma consideração importante que se deve fazer é a de que as redes de políticas públicas dão legitimidade ao processo decisório da própria rede. Como apontado por diversos entrevistados, quando a Enccla propõe ou apoia o encaminhamento de um Projeto de Lei ao Congresso Nacional, há mais facilidade na tramitação e aprovação do projeto. Isso porque uma ideia de proposta de alteração na legislação que tenha nascido na Enccla, ao chegar ao Congresso Nacional, já conta com o respaldo das mais de oitenta organizações que participam da rede. De outro modo, se uma organização encaminha uma proposta de alteração legislativa ao Congresso Nacional sem o apoio da Enccla, provavelmente será mais difícil convencer deputados e senadores de que aquela proposta é realmente válida, já que não houve um debate prévio em um fórum amplo e democrático. Assim, com o aval destas organizações, as discussões no Congresso podem ser mais breves, e o trâmite mais célere, uma vez que a maioria dos pontos já foi discutida na Enccla e podem ser esclarecidos aos congressistas pelos participantes da rede, se necessário.

## **BENEFÍCIOS**

Apesar das dificuldades apontadas, a rede que se formou em torno da prevenção e repressão à lavagem de dinheiro é vista como exemplo de sucesso pelos entrevistados. Segundo eles, o conhecimento compartilhado na rede é uma das maiores vantagens deste tipo de arranjo interorganizacional. Assim, tem-se a oportunidade de compreender outras visões sobre uma mesma questão, ampliando-

se as possibilidades de soluções. Além de se compreender melhor como cada organização funciona, passa-se a ter acesso a informações que antes não estavam disponíveis.

Os entrevistados acreditam que a atuação em rede traz mais benefícios que desvantagens para a articulação dos esforços de prevenção e repressão à lavagem de dinheiro. Se a atuação das organizações não ocorresse em rede, a atuação de cada organização isoladamente ficaria restrita. Segundo eles, o ideal seria que a participação de todos acontecesse em um ambiente de plena confiança. Mas ainda que esse ambiente ideal seja, de certa maneira, utópico, acreditam que com a gestão em rede o alcance dos resultados é muito mais amplo. Isso porque, em um ambiente reticular, pensa-se em alternativas que não seriam colocadas como possíveis de outro modo. As múltiplas visões enriquecem a busca por soluções.

Segundo um dos entrevistados, a gestão em redes, por favorecer um relacionamento mais próximo entre organizações, por incentivar a informalidade nas comunicações e pela facilidade que proporciona para que sejam feitos contatos entre os diversos representantes de organizações que participam dos esforços de prevenção e repressão à lavagem de dinheiro, traz muitos benefícios para a construção de políticas públicas que tratem deste tema.

Outro entrevistado apontou que a Enccla trouxe muitos benefícios aos esforços de prevenção e repressão à lavagem de dinheiro no Brasil porque havia muita desinformação. Mesmo os representantes dos órgãos que deveriam atuar não sabiam exatamente o que deveriam fazer. Com a instituição da Enccla, a troca de informações e conhecimentos ajudou a todos.

Para a maioria dos entrevistados, a articulação entre organizações é benéfica porque fica mais claro como todo o processo funciona.

A Enccla pode, assim, ser considerada uma iniciativa bem-sucedida. A prevenção e repressão à lavagem de dinheiro já evoluiu bastante desde a edição da Lei 9.613 em 1998. Ainda há um longo caminho a ser percorrido, mas muito já foi feito e este trabalho deve ser reconhecido.

Foram, então, apresentados os dez construtos que demonstram a percepção dos participantes da Enccla sobre como acontece a interação entre as diversas instituições que participam dos esforços brasileiros de construção de políticas públicas relativas à prevenção e repressão da lavagem de dinheiro.

A partir da identificação destes dez construtos, foi possível agrupá-los em duas categorias: atuação interna da rede e atuação externa da rede. Eles foram assim classificados para que seja possível avaliar se alguns dos conceitos relacionados às teorias de redes de políticas públicas estão presentes nos esforços de articulação de tantas instituições.

Os construtos agrupados na categoria “atuação interna da rede” traduzem o que há de vantajoso e desafiador em relação à gestão interna da própria rede. São eles: conflito entre autoridade e cooperação, criação de valores comuns, objetividade, construção de consenso, confiança, habilidades necessárias a um participante de uma rede, informalidade.

Os construtos agrupados na categoria “atuação externa da rede” estão relacionados à atuação da rede traduzida em transformações reais da sociedade. São eles: articulação interna de cada organização participante, legitimidade e benefícios.

A figura 11 mostra que construtos formam cada categoria.

Figura 11 – Categorias de Atuação da Enccla

Construto	Categoria	Atuação Interna	Atuação Externa
Conflito Autoridade X Cooperação		✓	
Criação de Valores Comuns		✓	
Objetividade		✓	
Construção de Consenso		✓	
Confiança		✓	
Habilidades		✓	
Informalidade		✓	
Articulação Interna de cada Organização			✓
Legitimidade			✓
Benefícios			✓

A atuação externa da rede será tão mais percebida pela sociedade como efetiva quanto melhor for a atuação interna da rede. As reflexões que serão realizadas no próximo capítulo ajudarão a compreender melhor essa relação entre atuação interna e externa da rede, possibilitando que as políticas públicas construídas a partir de uma rede interorganizacional possam, de fato, atender ao interesse público.

## 6 INTERPRETAÇÕES E REFLEXÕES

---

### 6.1 Interpretações relacionadas à fundamentação teórica

Para que seja possível realizar interpretações relativas ao arcabouço teórico, serão construídas conexões interpretativas entre a abordagem teórica utilizada nesta pesquisa e as considerações extraídas das reflexões baseadas nos dados empíricos da pesquisa, realizadas no capítulo anterior.

Buscar-se-á, portanto, nas teorias sobre redes de políticas públicas, ideias que permitam refletir sobre como a articulação interna da rede pode ser aprimorada de modo a que os resultados da Enccla se tornem mais efetivos para a sociedade brasileira.

Como visto na construção do arcabouço teórico, Agranoff e McGuire (2001) sugerem cinco principais processos da gestão em redes de políticas públicas, quais sejam: (i) ativação, processo cujo objetivo é identificar participantes e *stakeholders* da rede assim como suas habilidades, conhecimentos e outros recursos; (ii) desativação, processo cujo objetivo é rearranjar e modificar a estrutura da rede se o desempenho desejado não estiver sendo alcançado; (iii) configuração, processo que envolve a definição das regras de operação da rede; (iv) mobilização, processo em que os gestores da rede induzem participantes a assumir compromisso com o objetivo traçado; e (v) sintetização, processo em que é criado um ambiente favorável à interação dos participantes.

O dinamismo na escolha dos participantes de uma rede ocorre tanto pela entrada quanto pela saída de organizações na rede. Este processo está intimamente relacionado à própria constituição da rede. Analisar este processo ajuda a compreender que instituições vem compondo a rede ao longo do tempo.

Para que uma rede alcance seus objetivos, é importante haver dinamismo na escolha de seus participantes. A entrada de um novo colaborador pode acontecer, por exemplo, quando se percebe que um determinado tipo de conhecimento

específico não está disponível na rede ou quando esta expande suas atribuições. A saída de colaboradores se dá pela percepção de que um colaborador ou uma organização não está em sintonia com os objetivos da rede. Os motivos para que isto aconteça podem ser os mais diversos, até mesmo por indícios de corrupção em determinada organização. Se o motivo da saída do colaborador não for uma falta grave, é importante que, ao se desligar da rede, o colaborador e os demais integrantes da rede estejam conscientes de que a saída foi melhor para a efetividade da rede e que poderá ser circunstancial, ou seja, aquela instituição poderá vir a integrar a rede novamente no futuro. A entrada e saída de colaboradores traz dinamismo à rede e pode ser importante em momentos em que se perceba que já não surgem novas ideias ou novas propostas de atuação.

Contudo, é importante que os gestores da rede estejam atentos ao fato de que conflitos de poder na rede podem ter como resultado a expulsão de organizações consideradas mais fracas, que tenham perdido espaço de articulação. É preciso que se tenha cuidado com as rivalidades internas e que se tenha sempre em mente que todas as organizações podem colaborar se compartilharem os valores estabelecidos pela rede.

Na Enccla, há entrada e saída de colaboradores todos os anos, mas a maioria das instituições permanece a mesma. Um dos entrevistados se referiu ao comitê executivo, composto por treze órgãos, como o “núcleo duro da Enccla”. Este comitê é formado por organizações que participam regularmente e de modo significativo dos esforços de prevenção e repressão à lavagem de dinheiro. Essa relativa estabilidade é benéfica no caso específico de uma rede que lida com informações sigilosas e atividades que devem ser investigadas. O fato de os representantes serem sempre mais ou menos os mesmos, pelo menos os das organizações que participam com mais frequência da Enccla, cria laços de confiança entre os integrantes da rede.

Estes laços de confiança reforçam o espírito cooperativo da rede. É importante que, em caso de substituição de participantes, que o anterior possa ter a oportunidade de conversar com aquele que o substituirá para que o novo representante já participe

da Enccla com uma ideia de quais são os pontos que estão sendo discutidos para que o processo de discussão não tenha que ser retomado do ponto inicial.

Observando os dados relativos à Enccla é possível perceber como é dinâmica a participação das diversas organizações. Algumas instituições, cerca de 22, participaram ativamente da rede desde o início. Outras, porém, participaram apenas esporadicamente. Há, portanto, entrada e saída de organizações que efetivamente participam da rede.

Nenhum dos entrevistados, porém, considerou que a entrada ou saída de organizações colaboradoras afetasse de modo significativo a atuação da rede.

Apesar de os entrevistados não perceberem mudanças significativas nos demais processos de gestão em redes pela entrada ou saída de organizações da rede, algumas considerações podem ser feitas sobre o processo de dinamismo na escolha dos participantes desta rede. A constante ativação e desativação de organizações ajuda a perceber como são dinâmicos os processos de construção e reconstrução desta rede.

Pelas entrevistas realizadas, também é possível afirmar que os processos de ativação e desativação na Enccla são espontâneos, ou seja, não são induzidos por nenhuma forma de liderança da rede. É o modo como os representantes de cada organização atuam durante as reuniões da Enccla que vai determinar se aquela instituição vai participar de alguma meta/ação ou não. Em muitos casos, e isto foi mencionado também nas entrevistas, a organização sinaliza de ante-mão ao seu representante se deseja ou não sua participação de forma ativa. Percebe-se também, em outros casos, que a personalidade de um representante pode ser decisiva para que uma organização participe de uma meta/ação, ou seja, pessoas com maiores habilidades interpessoais conseguem se fazer ouvir e podem acabar participando de alguma meta/ação ainda que isto não tenha sido pensado por sua organização de origem anteriormente.

Além do dinamismo na escolha dos participantes, é preciso também que os participantes da rede se mantenham mobilizados, não apenas durante a realização



da plenária anual mas durante todo o ano em que as ações/metast deverão ser implementadas.

A mobilização é importantíssima para que as metas traçadas durante a plenária anual da Enccla sejam efetivamente alcançadas e não se percam no emaranhado de afazeres que cada representante possui no desempenho de suas tarefas cotidianas dentro de sua organização.

A mobilização dos participantes de uma rede será maior quando os valores forem compartilhados, quando todos souberem por que participam da rede e de que modo podem contribuir.

Os representantes tenderão a se manter mobilizados se as regras de funcionamento da rede forem claras, ou seja, se cada colaborador estiver ciente de como a rede funciona, do que pode e do que não pode ser feito. As regras devem ser claras para que sejam evitados conflitos desnecessários. Com regras claras, cada colaborador pode dar a sua contribuição da melhor maneira possível.

Percebeu-se durante as entrevistas que, na Enccla, nem sempre as regras são comunicadas de modo claro aos representantes o que, muitas vezes, pode induzir a conclusões precipitadas de que a Enccla é um 'jogo de cartas marcadas'.

As entrevistas mostraram que o processo de definição das regras de operação da Enccla têm sido bastante dinâmico desde sua criação e parece não ter ainda encontrado a estabilidade desejável.

A definição das regras de funcionamento é, sem dúvida, um processo dinâmico e deve se adaptar ao processo de entrada e saída de representantes ao incorporar as opções de conhecimento disponíveis a cada momento. Contudo, é exatamente porque a definição de regras é um processo tão dinâmico que o modo como a rede deve funcionar deve estar claro para todos os participantes.

Se as regras mudam com muita frequência, as novas regras devem ser comunicadas a todos os participantes toda vez que forem alteradas. Mudanças

muito frequentes podem não ser completamente compreendidas pelos participantes. Uma compreensão parcial das regras pode gerar conflitos desnecessários durante o funcionamento da rede.

Assim, apesar de ser importante que as regras sejam flexíveis e levem em consideração o dinamismo dos processos de ativação e desativação, o ideal é que elas se mantenham por algum tempo. As regras devem estar de acordo com os valores compartilhados pela rede.

Além da criação de mecanismos de entrada e saída de colaboradores, da necessária mobilização dos participantes e da clareza na definição de regras, é também essencial que se crie um ambiente favorável à cooperação.

Foi possível perceber nas entrevistas que, na Enccla, há um ambiente favorável à cooperação. Apesar de algumas rugas e da vaidade citada por alguns, de modo geral, os participantes da Enccla têm consciência do papel que estão desempenhando quando participam dos esforços para buscar novas soluções para mitigar os efeitos danosos da prática do crime de lavagem de dinheiro no Brasil. Como a maioria dos participantes é composta por representantes de instituições públicas, que já tem - ou deveriam ter - consciência de que o sucesso do seu trabalho se traduzirá em benefícios para a sociedade, é menos complicado convencer os representantes de que precisam trabalhar de modo cooperativo.

A cooperação entre os participantes também traz como consequência a redução da possibilidade de contaminação da rede por pessoas corruptas. Isso porque se houver algum corrupto infiltrado na rede, sua atuação nefasta será detectada pela maioria não corrupta de representantes. A rede faz, assim, um trabalho de *accountability* de sua atuação.

Os processos de gestão em redes encontram-se interligados. Se as regras de funcionamento da rede são claras, é mais fácil criar um ambiente favorável à colaboração. Em um ambiente colaborativo e com regras claras, os representantes se sentem mais motivados a colaborar e mantêm o nível de mobilização alto. Neste ambiente, o dinamismo na escolha dos participantes se dá a partir da percepção de

todos da necessidade de entrada e saída de representantes para a manutenção da mobilização dos participantes da rede.

O tema central da Enccla, prevenção e repressão à corrupção e à lavagem de dinheiro, facilita o desenvolvimento de uma cultura harmônica entre os participantes. Entre os entrevistados, houve os que citaram atos de patriotismo durante a realização da plenária, como o fato de os representantes cantarem o hino nacional juntos, o que formaria uma união inconsciente e patriótica entre todos os representantes.

Os processos de gestão de uma rede de políticas públicas devem ser essencialmente colaborativos. Cada um dos participantes deve ter consciência de que os objetivos propostos pela rede somente serão alcançados com a ajuda mútua de todos os colaboradores. Em uma rede de políticas públicas, nenhum representante, nenhuma organização é mais importante do que qualquer outra pois os conhecimentos e informações de cada uma das organizações são complementares e não excludentes. Os representantes das organizações devem ter consciência de que nenhum representante é mais inteligente, mais capaz do que a soma de todas as inteligências e de todos os conhecimentos presentes na rede. As vaidades ficam em segundo plano a partir da conscientização de que o esforço coletivo obterá mais sucesso do que esforços individuais quando as discussões giram em torno da construção de políticas públicas que terão efeitos sobre a vida de todos os cidadãos de um país.

De modo bastante amplo, pode-se considerar que os processos de gestão de uma rede de políticas públicas têm sido bem conduzidos pelos representantes das diversas organizações que compõe a Enccla. O fato de estes representantes serem servidores que ocupam cargos importantes em suas respectivas organizações e, por isso, já terem experiências na área de gestão, contribui para que os processos da Enccla representem a intenção de todos.

Os processos de Agranoff e McGuire (2001) foram citados de modo intuitivo pelos entrevistados desta pesquisa. Apesar da falta de embasamento teórico, estes processos foram citados por quase todos os entrevistados.

Os processos de gestão de uma rede como a Enccla devem ser continuamente aperfeiçoados. Considera-se, contudo, que, além das dificuldades inerentes à interação de organizações em uma rede, os benefícios potenciais destes processos podem não ser plenamente alcançados pela existência de entraves que impedem que os resultados da interação atendam ao interesse público.

Sharman e Chaikin (2009) apontam dois entraves que impedem que os resultados dos esforços de prevenção e repressão à lavagem de dinheiro e à corrupção, crimes que consideram simbióticos, sejam efetivos: (i) obstrução, baseada em interesses pessoais, das elites corruptas; e (ii) adoção, por países em desenvolvimento, de políticas contra a lavagem de dinheiro apenas para manutenção de boa reputação no cenário internacional e não com interesse de efetivamente superar os desafios que se apresentam.

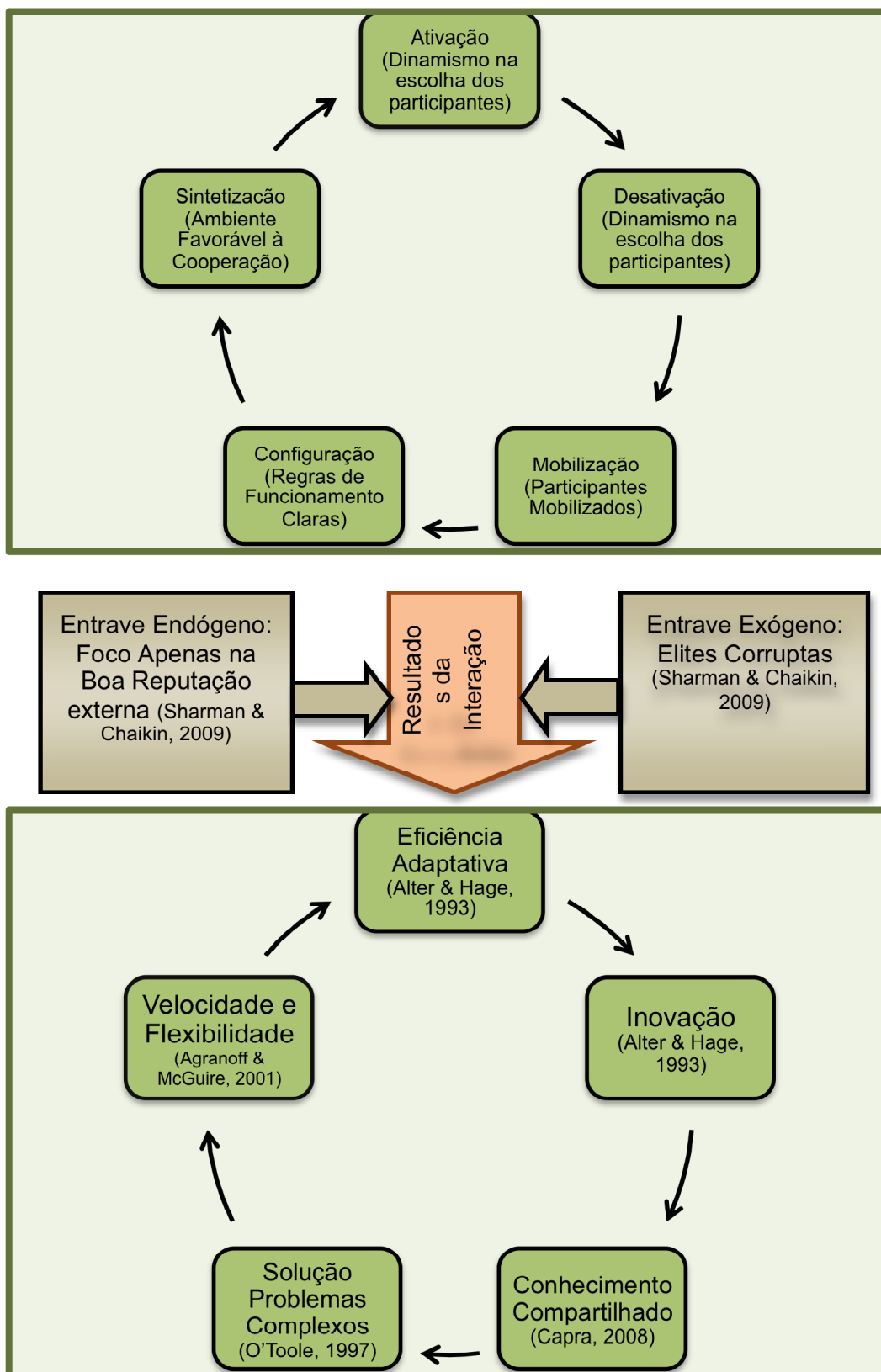
O primeiro entrave destacado por Sharman e Chaikin (2009), obstrução das elites corruptas, pode ser considerado exógeno à rede, já que existe devido à ação de forças externas que atuam sobre a rede para que esta não funcione adequadamente. Em países em que os níveis de corrupção são considerados elevados, a corrupção presente nas esferas mais elevadas da sociedade pode interferir na atuação efetiva da rede.

O segundo entrave, políticas públicas adotadas apenas para se obter boa reputação no cenário internacional, pode ser considerado endógeno, ou seja, surge dentro da própria rede. Isto porque os representantes das organizações que participam da rede não estariam de fato mobilizados para reduzir os efeitos danosos da lavagem de dinheiro em seu país, mas apenas preocupados em atender aos parâmetros estabelecidos por entidades internacionais. No caso específico do crime de lavagem de dinheiro, o país estaria preocupado apenas em atender às diretrizes e recomendações do Gafi, sem refletir sobre os reais benefícios que essas medidas poderiam trazer para a efetiva resolução dos problemas domésticos em relação ao assunto.

A partir da consciência de que existem entraves endógenos e exógenos à rede, é possível superar estas dificuldades e alcançar melhores resultados a partir da atuação da rede como, por exemplo, (i) eficiência adaptativa que possibilite adequação das ações/metastas ao interesse público em um ambiente em que os problemas tornam-se cada vez mais complexos (Alter & Hage, 1993); (ii) maior número de inovações que permitam a atualização constantes dos esforços para prevenir crimes que se sofisticam a cada dia; (iii) ampliação do conhecimento compartilhado de modo a que todos possam conhecer o potencial de atuação da rede e contribuir para melhoria dos resultados; (iv) maior capacidade de resolução de problemas complexos, o que possibilita a entrega de resultados de políticas públicas consistente com a multiplicidade de interesses sociais; e (v) maior flexibilidade e velocidade para encontrar soluções para os desafios e assim reduzir os efeitos perversos à sociedade da prática dos crimes de corrupção e lavagem de dinheiro (Agranoff & MacGuire, 2001).

A figura 12 mostra o esquema de relações conceituais que auxilia na compreensão dos conceitos que foram apresentados.

Figura 12 - Esquema de Relações Conceituais Baseado na Revisão de Literatura



A partir da compreensão dos processos de gestão interna da rede, de alguns dos possíveis entraves ao desenvolvimento de todo o potencial da rede e dos resultados e vantagens que se espera obter pela atuação da rede, pode-se estabelecer ligações entre estes conceitos e as preocupações que foram expostas pelos entrevistados apresentadas na seção anterior.

Os construtos que compõe a categoria “articulação interna da rede” guardam estreita relação com os processos descritos por Agranoff e McGuire (1999).

O conflito entre autoridade e cooperação pode prejudicar os processos de mobilização, configuração e sintetização. Isso porque as dificuldades de adaptação de representantes de organizações fortemente hierarquizadas a ambientes reticulares, nos quais a cooperação e não a autoridade é a característica central, podem impedir, por exemplo, que estes representantes se mantenham mobilizados. Provavelmente, também questionarão as regras de funcionamento da rede apenas por não as verem como reflexo do contexto hierárquico no qual estão inseridos em suas respectivas organizações. A falta de mobilização e a não aceitação das regras gera desafios adicionais à criação de um ambiente favorável à cooperação. A falta de consciência ou de experiência na realização de trabalhos cooperativos por parte de alguns representantes pode e deve ser superada pelo trabalho da própria rede. Quando a rede alcança seus objetivos e a maioria dos que participam percebem que o sucesso foi fruto do trabalho cooperativo que realizaram, é mais simples conscientizar aqueles que ainda tem dificuldades em se adaptar a ambientes reticulares.

A criação de valores comuns, por outro lado, favorece os processos de sintetização e mobilização. Quando os valores estabelecidos por intermédio do trabalho cooperativo de uma rede são partilhados pelos participantes, o processo de mobilização é reforçado por estes valores. Do mesmo modo, a criação de ambiente favorável à cooperação acontece sem grandes percalços, uma vez que o participantes sabem por que e para que devem trabalhar em conjunto. Assim, se em uma rede constituída com o objetivo de construir políticas públicas relacionadas à prevenção e repressão à lavagem de dinheiro é capaz de estabelecer valores que são compartilhados por todos como, por exemplo, foco no atendimento do interesse

público, ética e responsabilidade, é mais fácil que se consiga criar um ambiente favorável à cooperação no qual será mantida a mobilização dos participantes da rede.

A objetividade é importante para que a rede atinja seus objetivos e ajuda também nos processos de configuração e na mobilização. É importante que se tenha objetividade quando da definição das regras de funcionamento da rede. Como foi dito na seção anterior, foi possível perceber que, na Enccla, por vezes perde-se tempo precioso com algumas mudanças que talvez não sejam tão relevantes. As regras de funcionamento devem espelhar os valores compartilhados pelos participantes e precisam ser simples e claras, o que facilita a compreensão e não gera desentendimentos desnecessários. A objetividade também auxilia no desenvolvimento do processo de mobilização. É mais simples manter-se motivado se as questões são debatidas de modo objetivo e consegue-se elaborar algumas soluções consideradas positivas. De outra forma, os participantes perdem o interesse pelo debate e podem acabar tomando decisões de modo irresponsável devido à percepção de que os objetivos estabelecidos nas metas/ações não serão alcançados.

A construção de consenso é parte do modo como a rede funciona e, por isso, a consciência das etapas necessárias para que o consenso seja alcançado ajuda no processo de configuração.

A confiança é, talvez, o construto mais importante e interessante. A confiança é a base necessária para que a cooperação aconteça. Pode-se considerar hipocrisia ou irresponsabilidade a cooperação com alguém ou alguma instituição na qual não se tem confiança. Mais uma vez, os valores compartilhados devem ser lembrados como essenciais e devem ser sempre comunicados a todos os participantes. Assim, pode-se ampliar a capacidade de se estabelecer elos de confiança entre os participantes da rede. A confiança é fundamental para a criação de um ambiente favorável à cooperação e, portanto, sem ela o processo de sintetização, se acontecer, será de modo parcial e ineficiente.



As habilidades necessárias à atuação em uma rede são importantes no desenvolvimento de todos os processos de gestão da rede. Todos precisam entender e aprender o quão necessário é ouvir e respeitar o que cada representante de cada organização tem a dizer, sem considerar a si mesmo e à sua organização como mais inteligentes ou mais competentes. Somente pela conjunção de todos os pontos de vista e de todo o conhecimento presente na rede será possível elaborar soluções consensuais e que busquem atender ao interesse público.

A informalidade é importante para que mantenha o estado de mobilização permanente dos participantes. Longe de ambientes protocolares muitos conhecimentos e informações podem ser compartilhados, o que cria uma percepção de que o caminho para a mitigação dos efeitos nefastos da lavagem de dinheiro continua sendo percorrido.

Em relação à articulação interna das organizações, os construtos apresentados parecem estar relacionados aos processos de gestão em rede para a construção de políticas públicas. É preciso, por exemplo, que se criem elos de confiança e haja informalidade entre os participantes para que a rede consiga atuar de modo a alcançar os objetivos para os quais foi estabelecida.

Os construtos relacionados à atuação externa da rede guardam alguma relação com a melhoria dos resultados da rede. Porém, a relação aqui não parece ser tão simples e direta, ainda que existente.

Os benefícios apontados pelos entrevistados às vezes coincidem, às vezes não coincidem, com os benefícios apontados pela literatura.

A questão da legitimidade, apontada por alguns entrevistados, por exemplo, não aparece na literatura sobre redes de políticas públicas como um resultado possível de sua atuação. Foi interessante perceber que a atuação da rede pode facilitar a tramitação de propostas de mudanças na legislação.

De modo mais geral, os entrevistados se detiveram mais no benefício do conhecimento compartilhado. Talvez porque este seja o benefício que se consiga perceber de modo mais imediato e claro.

Não há dúvidas de que o conhecimento compartilhado seja um benefício relevante da constituição de redes de políticas públicas. Contudo, outros benefícios importantes da atuação das redes não foram apontados pelos entrevistados, como maior capacidade de inovação e maior flexibilidade e velocidade para atender ao interesse público. Um benefício extremamente importante das redes também não foi apontado por nenhum entrevistado: o de facilitar a elaboração de soluções para problemas complexos.

O benefício da maior facilidade em se encontrar soluções para problemas complexos é o que mais as aproxima do ideal democrático. Isso porque percebe-se que, para que problemas complexos sejam solucionados, é preciso que se tenha o maior número possível de perspectivas sobre o tema tratado pela rede.

O fato de a rede proporcionar a possibilidade de que todas as perspectivas sociais sejam consideradas quando da construção de uma política pública remete a uma questão essencial em sistemas democráticos: qual a real participação da sociedade civil organizada na elaboração e implementação de políticas públicas que devem resultar em benefícios a todos os cidadãos de uma nação?

Se houver maior participação social em uma rede de políticas públicas, é mais fácil compreender quais são as reais demandas da sociedade. A participação da sociedade civil é, portanto, essencial ao processo de construção de políticas públicas.

A mobilização das entidades que participam da rede deve ser apoiada pela mobilização da sociedade que pode e deve também participar da rede. No caso específico da Enccla, seria importante, por exemplo, que pudessem estar presentes às plenárias entidades que congregassem reflexões e interesses da sociedade civil. A maioria das entidades que participam da Enccla são órgãos públicos ou entidades que representam segmentos específicos da sociedade, como as instituições

financeiras. A participação destas entidades é essencial mas seria importante que também a sociedade civil tivesse capacidade de se mobilizar para participar de modo mais ativo e direto da Enccla. Já existem no Brasil movimentos em torno da prevenção e repressão à corrupção como, por exemplo, o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, a Associação Contas Abertas e a Comunidade de Inteligência Policial e Análise Evidencial. Talvez fosse interessante que também estes grupos, ou quaisquer outros que representem a mobilização da sociedade civil, participassem da Enccla. Infelizmente, não foram identificados movimentos da sociedade contra a lavagem de dinheiro, o que pode evidenciar o pouco conhecimento que a sociedade, de modo geral, possui sobre este tema.

Exatamente pela pouca quantidade de informações sobre prevenção e repressão à lavagem de dinheiro disponíveis à sociedade, seria importante que fosse realizado um trabalho de conscientização da sociedade sobre os prejuízos causados a todos pela prática deste crime. As instituições que compõe a Enccla poderiam também promover palestras e inserções na mídia com o objetivo de disseminar conhecimentos sobre o crime de lavagem de dinheiro à população, além de informar de que modo a população poderia ajudar fornecendo informações e denunciando situações suspeitas. Assim, a sociedade civil estaria consciente dos prejuízos que se tem com o crime de lavagem de dinheiro e de que maneiras seria possível denunciar esse tipo de prática.

## 6.2 Interpretações Críticas

Neste terceiro nível de interpretações, serão levadas em consideração as circunstâncias políticas, ideológicas e culturais dos pressupostos das teorias que deram suporte às interpretações realizadas anteriormente para que se possa refletir sobre estes aspectos.

Apesar dos muitos desafios que ainda precisam ser superados em relação à prevenção e repressão à lavagem de dinheiro, considera-se que uma reflexão sobre as teorias de rede de políticas públicas possa contribuir para ajudar a encontrar

novas formas de a sociedade mitigar as consequências nefastas associadas à prática deste crime.

As teorias que serviram de base a esta pesquisa foram, em grande parte, desenvolvidas em países ricos, que apresentam contexto histórico, político e social muito distintos dos de países chamados de “periféricos”, “em desenvolvimento” ou “emergentes”, como o Brasil. Assim, é preciso refletir sobre as reais possibilidades de aplicação das ideias relacionadas a estas teorias a contextos distintos do que aqueles nas quais foram concebidas.

É importante pensar sobre qual a essência que deve inspirar a construção de políticas públicas relacionadas à prevenção e repressão à lavagem de dinheiro em um país como o Brasil. Acredita-se que ao odor fétido do dinheiro sujo deve-se sobrepor um aroma que inspire valores verdadeiramente colaborativos, democráticos e republicanos.

De que modo o espírito colaborativo pode se fazer presente em redes de políticas públicas brasileiras?

Para que uma rede de políticas públicas obtenha sucesso em seus resultados, atendendo ao interesse público, a convivência colaborativa e o diálogo devem se sobrepor ao individualismo e à essência competitiva das sociedades capitalistas.

Como muito bem colocam O’Leary, Gazley, McGuire e Bingham (2009), os gestores públicos comprometidos com a tentativa de resolução de problemas sociais complexos são capazes de trabalhar de modo cooperativo quando não mais se percebem como líderes de organizações unitárias. Quando estes líderes percebem-se como facilitadores e operadores de arranjos reticulares multiorganizacionais que buscam solucionar problemas que não podem ser resolvidos, ou pelo menos não de modo simples, por uma única organização, o espírito colaborativo emerge e torna-se mais fácil construir soluções que atendam aos interesses da sociedade.

Os gestores públicos brasileiros precisam entender e aprender a colaborar, tornando-se facilitadores do processo de construção de políticas públicas que deve ser capaz de incluir a participação da sociedade.

É importante lembrar que a gestão pública colaborativa pode, e deve, incluir a participação da sociedade por intermédio do envolvimento ativo dos cidadãos no processo de tomada de decisão do governo, como apontam O'Leary, Gerard e Bingham (2006).

Pensar sobre a participação cidadã em redes de políticas públicas compostas, em sua maioria, por líderes de organizações e associações públicas e privadas que possuem um código de conduta similar pode gerar inseguranças e retrações.

É importante lembrar, contudo, que colaborar significa trabalhar junto com alguém para alcançar objetivos comuns. De modo paradoxal, a colaboração pode gerar muitos conflitos. Exatamente por isso, O'Leary e Bingham (2009) defendem que um componente central da colaboração é a gestão de conflitos. Os conflitos podem surgir, por exemplo, quando as prioridades são distintas para diferentes organizações participantes da rede, sobretudo quando são incluídas organizações que representem a sociedade civil organizada. Os conflitos, porém, podem ser superados. Segundo Van Slyke (2009), quando o nível de confiança se eleva entre as organizações, a colaboração se torna mais fácil e os conflitos tendem a ser resolvidos pelo diálogo ou outros mecanismos informais.

Fleishman (2009) aponta que a maioria das organizações prefere a autonomia à dependência. Contudo, para que seja possível pensar em alternativas e possíveis soluções para problemas sociais complexos é preciso que as organizações entendam que a interdependência entre elas possibilita o encontro de soluções inovadoras.

Para que a colaboração aconteça de fato, a emergência de um conjunto de valores comuns para a rede é essencial. É preciso que se desenvolvam valores, percepções e normas que espelhem o objetivo maior que possibilitou o trabalho conjunto de diversas instituições em uma rede interorganizacional.

Para que objetivos, valores e recursos possam ser compartilhados, é preciso que haja envolvimento de cada organização e de seus representantes e que se estabeleçam elos de confiança entre todos os participantes da rede.

A boa notícia vem de um estudo realizado por McGuire (2009) que sugere que a colaboração pode ser aprendida e a capacidade colaborativa, desenvolvida. Quanto mais os participantes de uma rede tiverem oportunidades de aprender a cooperar, mais alto será o nível de cooperação da rede. Grande parte deste aprendizado se dá pela atuação da própria rede onde um tipo específico de capital social se desenvolve. O aprendizado mútuo que ocorre quando um grupo de organizações desenvolve a habilidade de trabalhar em conjunto para alcançar objetivos comuns gera o capital social essencial à colaboração. Este aprendizado ocorre a partir da atuação da rede, ou seja, é apenas quando se tenta trabalhar de modo cooperativo que este tipo de capacidade se desenvolve.

Percebe-se, assim, que o desenvolvimento da capacidade colaborativa acontece ao longo do tempo não sendo possível determinar se a colaboração está ou não presente em uma rede em determinado momento. Como todo processo de aprendizado, o desenvolvimento de habilidades colaborativas é dinâmico e contínuo.

Assim como a colaboração pode gerar conflitos que devem ser solucionados, as diferenças entre o que se espera de um representante em sua organização e o que se espera dele quando de sua atuação na rede possivelmente também gera impactos do tipo de colaboração que se desenvolve. Representantes oriundos de organizações extremamente hierarquizadas nas quais regras de controle e comando devem ser obedecidas a todo o momento, provavelmente terão mais dificuldades em desenvolver as capacidades colaborativas necessárias para atuação plena em uma rede de políticas públicas.

No Brasil, talvez pelo recente processo de redemocratização iniciado da década de 80 do século passado, a maioria das organizações públicas baseiam-se fortemente em valores de comando e controle que impedem que seus servidores desenvolvam

habilidades de negociação e resolução de conflitos, tão importantes para o estabelecimento de processos colaborativos.

Por outro lado, é possível prever a ocorrência de um impacto positivo do desenvolvimento de capacidades de colaboração que extrapole a atuação da rede. A capacidade colaborativa poderá ser aplicada também nas organizações de origem dos participantes, podendo gerar benefícios no desenvolvimento dos trabalhos elaborados por aquela organização unitária.

Este aspecto poderia trazer inúmeros benefícios às organizações públicas brasileiras que talvez se tornassem mais aptas a, mesmo individualmente, captar os anseios da população, passando a atuar de modo a atender ao verdadeiro interesse público.

Alem do espírito colaborativo, os ideais republicanos e democráticos são também essenciais para que as decisões tomadas por uma rede de políticas públicas sejam efetivas e se traduzam em benefícios para a sociedade.

Refletir sobre de que modo estes valores estão presentes na sociedade brasileira e de que impactos teriam em redes de políticas públicas é, pois, essencial.

A etimologia da palavra República remete ao que é coletivo, a coisa comum ou pública, ou seja, que não é privada, doméstica ou familiar, mas de todos. Existem vários significados para a palavra República mas, em sentido amplo, representa uma comunidade política organizada (Lafer, 1989).

O respeito às leis em uma república é essencial para que a sociedade não seja absorvida pela violência e pelo arbítrio. Assim, a Constituição, conjunto de normas supremas de uma nação, regula a razão prática para que seja possível o estabelecimento do estado de direito entre os cidadãos em uma república.

Espera-se também que os cidadão possuam virtudes cívicas em uma república, representadas, por exemplo, pelo respeito às leis e pela devoção do indivíduo à coletividade. Estas virtudes correspondem ao ideal republicano.

Segundo Lafer (1989), os ideais presentes no conceito de República são, portanto, a ênfase no bem público, a importância das leis e do direito e as virtudes cívicas da cidadania.

O Espírito Republicano permite que as vaidades individuais sejam deixadas de lado pela consciência de que o interesse público está acima de quaisquer outros interesses. Assim, o diálogo existente em ambientes colaborativos se sobrepõe ao individualismo e à competição, valores tão arraigados nas sociedades capitalistas contemporâneas, e se traduz em transformações sociais que beneficiem aos que buscam justiça e paz social.

O Espírito Republicano, representado pelo comprometimento com a coisa pública, com o bem comum, deve permear todo o trabalho de constituição de redes de políticas públicas relacionadas à prevenção e repressão à lavagem de dinheiro. Neste trabalho, acredita-se que a existência de redes de políticas públicas devem existir com o objetivo de atender ao interesse público. As organizações não devem participar da rede em busca da maximização de seu potencial de atuação como organização unitária mas como parte de um compromisso maior de construção de políticas públicas que melhorem a qualidade de vida de todos os cidadãos. Por isso os ideais republicanos são tão importantes e devem fazer parte dos valores compartilhados pelas redes de políticas públicas.

Como já dito anteriormente, a constituição de redes de políticas públicas não é algo que aconteça sem conflitos e questionamentos.

Uma dos principais desafios é conscientizar servidores públicos formatados para trabalhar em organizações hierarquicamente fortes de que podem e devem trabalhar de modo cooperativo e não hierárquico com outras organizações. No Brasil, percebeu-se que esta consciência ainda está em formação.

Como apontou Emerson (2009), o civismo republicano deve vislumbrar a colaboração entre os participantes de uma rede como um processo de integração que considera as diferenças de percepção e de conhecimento no momento em que acontecem as deliberações da rede. Assim, torna-se possível a construção de uma



compreensão mútua, de uma meta coletiva e de confiança entre os participantes para a implementação de soluções pensadas e construídas de forma compartilhada.

Foi possível perceber que os representantes das diversas instituições que compõe a Enccla tem consciência da importância do trabalho que realizam. Apesar da competência técnica que apresentam, que é indiscutível, também ficou claro que muitos não ainda não desenvolveram as habilidades e competências para atuar em ambientes reticulados em que a cooperação deve prevalecer. Sem o desenvolvimento destas habilidades, os participantes da rede não conseguiram alcançar os objetivos a que se propuseram inicialmente e o sentimento de frustração pode se difundir. Se percepções negativas de desenvolverem dentro de uma rede como a Enccla, a mobilização dos participantes tende a diminuir o que poderia enfraquecer ainda mais a rede.

Por fim, o espírito democrático deve também servir de base para a constituição de redes de políticas públicas.

A existência de redes de políticas públicas em que se tenha a participação efetiva da sociedade mobilizada é um exercício de democracia que pode contribuir para a consolidação do espírito democrático em países que passaram por instabilidades políticas e regimes autoritários em que a voz da população foi silenciada por muitos anos.

Para D'Araújo (2007), apesar das turbulências políticas típicas de democracias emergentes, o Brasil convive, desde a promulgação da Constituição de 1988, com uma normalidade institucional poucas vezes vista na história do país. Os cidadãos brasileiros passaram a ter “a maior cesta de direitos políticos e sociais que o país já conheceu e têm aumentado as discussões, estudos e políticas voltadas para a questão social.” (p. 50)

As mudanças sociais e políticas pelas quais o Brasil passou nas últimas duas décadas permitiu o “desenvolvimento de uma nova consciência cidadã que reivindica maior participação nos processos de gestão das políticas públicas.” (Fleury e Ouverney, 2007, p.9)

Esta nova consciência cidadã encontra-se em formação no Brasil. Ainda é difícil identificar grupos que se organizam para defender uma causa comum. Também neste caso, talvez as redes de políticas públicas possam ajudar na conscientização de que os cidadãos precisam ser mais ativos na defesa de seus interesses.

Assim é que o Estado brasileiro e a sociedade civil mobilizada devem agir de modo colaborativo para impedir que tantas riquezas sejam desviadas pela prática do crime de lavagem de dinheiro e seu crime simbiótico, a corrupção.

Toda a riqueza desviada e, obviamente, não incluída nas contas públicas, poderia ser utilizada na realização de investimentos em áreas essenciais ao desenvolvimento econômico e social do país, contribuindo para que o Brasil seja um país menos desigual econômica, política e socialmente.

A consciência de que, apesar do contínuo trabalho de tantas organizações ao redor do mundo, o desafio de mitigar a capacidade de organizações criminosas lavarem dinheiro é enorme, não deve servir de motivo para a acomodação. É preciso enfrentar este desafio com maior capacidade de articulação entre instituições públicas, privadas e que representem a sociedade civil organizada.

A colaboração de toda a sociedade, seja fornecendo informações importantes, seja controlando a atuação da rede, concede apoio fundamental para que se mantenha a mobilização das instituições que integram uma rede de políticas públicas.

Waugh (2009) afirma que a participação da sociedade em redes interorganizacionais que se formam para atuar em calamidades ambientais é essencial. Apesar de este tipo de rede não ser uma rede de políticas públicas, por atuar de modo emergencial, muito se pode aprender dos estudos realizados sobre a atuação deste tipo de rede. Para Waugh (2009), a habilidade de se recuperar com rapidez dos danos causados por desastres naturais e de lidar de modo mais efetivo com possíveis futuras catástrofes é desenvolvida quando as comunidades e seus residentes participam de modo ativo da resposta social imediata às consequências do desastre e do processo de reconstrução que se sucede. Neste cenário, o papel das entidades

públicas é de liderança, coordenando as ações e conectando quem podem ajudar. É também papel das instituições governamentais buscar antecipar ações que minimizem os danos causados por desastres naturais. Por esse estudo, percebe-se o quanto a colaboração participativa da sociedade é importante. Aqueles que sofrem diretamente as consequências de problemas sociais complexos têm muito a contribuir com ideias inovadoras e capacidade de mobilização.

Para que seja possível levar em consideração tantas perspectivas diferentes quando do processo de formulação e implementação de políticas públicas, é importante que os participantes da rede desenvolvam e aprimorem capacidades que lhes permitam ouvir e respeitar outras opiniões ao mesmo tempo em que tornam sua voz mais audível.

A sociedade precisa ter consciência de que um governo democrático não se faz apenas com eleições democráticas. É preciso que a sociedade civil se organize para criar mecanismos de controle democrático. Governo democrático não é sinônimo de eleições democráticas. O povo não deve imaginar que exerce sua cidadania apenas de dois em dois anos, quando da realização de eleições. O processo eleitoral organizado e pacífico é, sem dúvida, um passo importantíssimo na construção de um governo democrático, mas a consolidação da democracia deve-se fazer no cotidiano, pela mobilização da sociedade que deve cobrar dos que foram eleitos e da elite dirigente, que não foi eleita, ações e resultados que representem os anseios da maioria dos cidadãos.

A sociedade civil deve se organizar para exercer seu papel nas redes de políticas públicas, influenciando as decisões que devem ser tomadas em benefício de todos. No Brasil, ainda não há a cultura de pertencer a uma associação que represente os interesses dos cidadãos. Tal fato talvez se explique pela pouca vivência democrática do país - desde a proclamação da República, em 1889, apenas quatro presidentes, eleitos por voto popular, terminaram seus mandatos: Eurico Gaspar Dutra, Juscelino Kubitschek, Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. Apesar disso, é importante que os cidadãos brasileiros comessem a refletir sobre formas de articulação que lhes permitam ter voz e presença nas redes que se formarão para a construção de políticas públicas.

A cidadania se manifesta pela participação de todos por intermédio de um envolvimento ativo dos cidadãos que tenham como objetivo influenciar o processo de tomada de decisão relativo à formulação, desenvolvimento e implementação de políticas públicas.

Nesse sentido, os gestores públicos têm a obrigação de facilitar um maior engajamento dos cidadãos no trabalho do governo, como muito bem colocam Bingham, Nabatchi e O’Leary (2005). Para isso, devem desenvolver habilidades de colaboração e negociação de modo a se tornarem capazes de solucionar conflitos, ouvir com atenção distintas perspectivas sobre o mesmo assunto e facilitar a construção de consenso.

A formação de redes de políticas públicas permite a convergência de interesses e o intercâmbio de recursos para que o debate acerca de problemas sociais complexos tenha como resultado a construção de políticas públicas que efetivamente traduzam o interesse público. Como muito bem apontado por Fleury e Ouverney (2007), “o exercício da governança por meio de redes mostra a necessidade de construir relações de interdependência e intercâmbio de recursos com base numa visão de complementaridade de interesses e confiança. Tais formas de interação política são diferentes das relações estabelecidas em mercados e hierarquias” (p.65). Por isso, as redes de políticas públicas têm o potencial de realizar a “coordenação social e política capaz de propiciar à gestão pública maior eficácia e eficiência, respeitando e mantendo os princípios democráticos e de construção de uma cidadania plural.” (p.73)

### 6.3 Reflexões sobre as Interpretações

As reflexões realizadas até aqui são uma tentativa de se pensar de modo crítico sobre teorias que, acredita-se, serão amplamente estudadas e aplicadas na gestão pública do século XXI.

Obviamente, a percepção da pesquisadora é limitada por sua própria trajetória de vida, o que reduz as possibilidades de interpretação e reflexão.

Muitas outras reflexões devem ser feitas para que seja possível compreender de modo mais amplo quais as possíveis implicações da constituição de redes de políticas públicas no atendimento do interesse público e no fortalecimento da democracia em países como o Brasil.

O crime de lavagem de dinheiro é silencioso e altamente nocivo pois torna a prática de crimes algo compensador do ponto de vista financeiro. Os desafios que se colocam para a eficaz prevenção e repressão a este crime são imensos e, por isso, é essencial que diversas instituições se unam em torno do objetivo de mitigar os efeitos nocivos desse crime. Se os desafios de se prevenir e reprimir a lavagem de dinheiro são enormes, os benefícios para a sociedade de uma eficaz atuação de uma rede que tenha estes objetivos são ainda maiores.

Para que os benefícios para a sociedade se tornem reais, a formação de uma rede de políticas públicas é essencial. E para que uma rede integre diferentes perspectivas para a construção de políticas públicas que atendam ao interesse público, é preciso que haja articulação de instituições públicas, em primeiro lugar. Essa articulação é importante porque permite que o interesse público seja colocado em primeiro lugar, além de possibilitar o compartilhamento de conhecimentos e recursos e reforçar a legitimidade do processo. Também é essencial a participação de instituições que representem o setor privado e a sociedade civil. A participação cidadã é crucial para que as decisões tomadas estejam em consonância com os ideais republicanos e democráticos que devem ser subjacentes à constituição de redes de políticas públicas.

As reflexões realizadas neste trabalho tiveram como objetivo ajudar a compreender de que modo a gestão baseada em redes, cujo objetivo seja construção de políticas públicas de prevenção e repressão à lavagem de dinheiro, pode ajudar a sociedade brasileira a encontrar novas soluções que mitiguem os efeitos negativos da prática de um crime que realimenta financeiramente organizações criminosas dos mais diversos tipos: a lavagem de dinheiro.

## 7 CONSIDERAÇÕES

A pergunta que se tentou responder nesta pesquisa foi: **como e por que as práticas de gestão em redes contribuem para a construção de relevantes e efetivas políticas públicas relacionadas à prevenção e repressão ao crime de lavagem de dinheiro no Brasil?**

Durante todo o processo de pesquisa, buscou-se compreender se, de fato, **as práticas de gestão em redes, por transcenderem os limites organizacionais e garantirem maior flexibilidade e abrangência ao processo de construção de políticas públicas, contribuem para que os esforços de prevenção e repressão à lavagem de dinheiro no Brasil sejam relevantes e efetivos.**

Após as reflexões, é possível considerar que a gestão em redes para a construção de políticas públicas, cuja essência esteja imbuída de valores como a cooperação, o espírito democrático e a valorização do interesse público, pode gerar resultados benéficos à sociedade.

Especificamente no que diz respeito ao contexto empírico estudado, percebe-se que a rede de políticas que se formou em torno das atividades de prevenção e repressão à lavagem de dinheiro, a ENCCLA, vem se mostrando um local de aprendizagem cooperativa no Brasil. Apesar dos entraves que ainda precisam ser superados, é provável que os resultados deste esforço conjunto realizado por tantas instituições se traduza em mitigação efetiva dos riscos à sociedade associados à prática de crimes de corrupção e lavagem de dinheiro.

Por se tratar de um problema social complexo, ainda há muitos entraves que restringem a busca por soluções que reduzam drasticamente a possibilidade de o Brasil ser visto por criminosos como um local atrativo para a prática de ilícitos financeiros. Apesar destes entraves, contudo, pode-se dizer que os avanços alcançados, no Brasil, em relação a prevenção e repressão à lavagem de dinheiro, só foram possíveis porque houve o empenho conjunto de várias instituições na construção de políticas públicas relacionadas a esta questão. A ENCCLA é ambiente

importante para a consolidação de iniciativas que tem como objetivo a redução da prática de crimes financeiros em território brasileiro.

A partir da consciência de que muitos desafios ainda precisam ser superados e resultados positivos serão mais facilmente alcançados se os participantes da ENCCLA atuarem de modo conjunto e cientes de que devem buscar atender ao interesse público, será possível usufruir dos benefícios e vantagens da articulação cooperativa que se formou em torno da prevenção e repressão ao crime de lavagem de dinheiro no Brasil.

Os valores comuns que formam a base de sustentação cultural da ENCCLA criam entre os participantes da rede uma consciência responsável, que emerge da informalidade latente das organizações reticulares, tornando mais fácil o estabelecimento de elos de confiança entre os participantes, o que facilita a construção do consenso, tão essencial em ambientes cooperativos. Todo este aprendizado coletivo traz mais objetividade aos esforços empregados na busca por soluções que mitiguem os efeitos deletérios da prática da lavagem de dinheiro no Brasil.

O desenvolvimento de novas habilidades de gestão permite que os gestores se sintam aptos a cooperar em ambientes reticulares por saberem que precisam se despir do poder que exercem em suas respectivas organizações para que o processo de cooperação seja, de fato, efetivo. Na rede, todos devem se considerar iguais e compreender que cada organização pode contribuir para a construção de soluções mais efetivas e abrangentes.

Assim, a articulação interna de uma rede como a ENCCLA permite que as decisões tomadas naquele contexto cooperativo sejam impulsionadas pela força coletiva de diversas instituições importantes o que oferece legitimidade às ideias emanadas daquele ambiente.

Nas sociedades atuais, em que cada vez mais todos encontram-se conectados por meio de novas tecnologias de informação e comunicação, novos e complexos desafios se apresentam aos formuladores de políticas públicas. Neste novo

ambiente, as organizações públicas que forem capazes de estabelecer articulações com outras terão mais facilidade em colaborar para o atendimento do interesse público. Pensar sobre de que maneiras este novo ambiente pode afetar o modo pelo qual políticas públicas são construídas para enfrentar os complexos desafios das sociedades é necessário para o efetivo atendimento dos anseios da população de um país.

Para que as redes de políticas públicas congreguem visões distintas sobre assuntos relevantes, a sociedade civil mobilizada pode atuar nessas redes e cobrar dos formuladores de políticas públicas que as iniciativas se traduzam em resultados que melhorem a vida de todos. Por intermédio da mobilização da sociedade civil e dos setores público e privado, as redes de políticas públicas podem se transformar em instrumento poderoso de articulação democrática de segmentos distintos da sociedade que se mostrem engajados na defesa de um objetivo de interesse coletivo.

Governos democráticos precisam articular respostas inovadoras para a construção de políticas públicas que espelhem os diversos entendimentos de determinada questão e representem os reais anseios da sociedade. Assim, as redes de políticas públicas são instrumentos de aliança entre o setor público e a sociedade, formando uma trama social constituída de conexões duradouras que podem resultar em transformações consideradas positivas por estarem baseadas no espírito republicano e democrático. É este tecido que deve dar sustentação e legitimidade ao processo de construção de políticas públicas.

### 7.1 Contribuições e Limitações da Pesquisa

As reflexões teóricas e empíricas realizadas ao longo deste trabalho buscaram contribuir para a construção de novos conhecimentos acerca da atuação em rede de governos, setor privado e sociedade civil para a elaboração de políticas públicas que atendam aos anseios da população.



Do ponto de vista teórico, procurou-se compreender como as redes de políticas públicas atuam, que entraves as impedem de alcançar plenamente seus objetivos e porque sua atuação pode gerar resultados benéficos para a sociedade.

Foi possível compreender que a gestão em redes para a construção de políticas públicas facilita a cooperação entre organizações, apesar das dificuldades que precisam ser superadas.

Como a construção de teorias relacionadas à administração pública deve apresentar algum resultado efetivo na realidade social de uma nação, a aplicação das reflexões teóricas a um contexto empírico específico contribuiu para uma melhor percepção de como acontecem as interações em uma rede de políticas públicas.

Em relação ao contexto empírico estudado, percebe-se que a criação de uma rede de políticas públicas cujo objetivo é buscar soluções abrangentes para a questão da prevenção e repressão à lavagem de dinheiro contribuiu, e muito, para o desenvolvimento, elaboração e implementação de ideias que minimizam os efeitos nocivos da prática de ilícitos financeiros no Brasil.

As limitações da pesquisa precisam ser ressaltadas. A impossibilidade de realização de maior número de entrevistas, sobretudo com representantes de instituições do poder judiciário, não permitiu que se refletisse sobre as limitações jurídicas relacionadas à prevenção e repressão à lavagem de dinheiro, sobretudo no que diz respeito à legislação brasileira relacionada aos sigilos bancário e fiscal. Pesquisas futuras poderão abordar com mais profundidade estes temas.

Deve-se dizer que esta pesquisa não pretendeu trazer soluções simplistas ou apresentar um modelo de desenvolvimento de uma rede de políticas públicas mas, ao contrário, estimular os debates, os questionamentos, as críticas e a elaboração de novos conceitos relativos tanto ao arcabouço teórico de constituição de redes de políticas públicas quanto em relação ao contexto empírico relacionado às atividades de prevenção e repressão à lavagem de dinheiro.

## 7.2 Sugestões de Pesquisas Futuras

As contribuições desta pesquisa podem motivar a realização de outros trabalhos que desenvolvam uma compreensão ainda maior acerca das vantagens e desvantagens da formação de redes de políticas públicas e de como este formato de articulação social é capaz de verdadeiramente expressar o interesse público.

Do ponto de vista teórico, seria interessante buscar uma compreensão mais profunda sobre como os entraves, endógenos e exógenos à rede, impedem que os resultados alcançados modifiquem o modo de atuação de governos de modo a que eles possam responder com maior velocidade e flexibilidade às demandas sociais.

Considerando que a gestão pública deve buscar atender a necessidades concretas da população, a gestão em redes baseadas em valores cooperativos, democráticos e republicanos pode se traduzir em benefícios para a sociedade não apenas no que diz respeito às atividades de prevenção à lavagem de dinheiro. Outros setores podem se beneficiar deste estilo de gestão.

Assim, pode-se buscar compreender, por exemplo, de que modo a constituição de redes interorganizacionais pode ser importante para a construção de políticas públicas de prevenção a calamidades provocadas por desastres naturais. A prevenção de catástrofes que são consequência da ação da natureza pode contribuir para que vidas sejam poupadas quando algum evento climático ou geológico aconteça em regiões densamente habitadas. Alguns estudos já foram realizados na tentativa de abordar esse tema, como o conduzido por Hicklin, O'Toole Jr, Meier e Robinson (2009) sobre a devastação provocada pelos furacões Katrina e Rita no sul dos Estados Unidos em 2005. Contudo, ainda não foram realizados estudos sobre este assunto em países da América Latina. O estado do Rio de Janeiro, por exemplo, situado na região sudeste do Brasil, sofreu, em 2010 e 2011, significativas perdas materiais e de vidas humanas quando da ocorrência de fortes chuvas durante o verão nas regiões da Costa Verde, metropolitana e serrana. Muitas destas perdas talvez pudessem ter sido evitadas se tivessem sido construídas políticas públicas cujo objetivo fosse a prevenção de situações de risco diante da ameaça de cataclismos naturais, possibilitando, por exemplo, a remoção de famílias

que moram em encostas em que a camada de solo é pouco espessa e há risco iminente de desmoronamentos.

Outra sugestão seria a aplicação do conhecimento sobre redes de políticas públicas para a área de educação no Brasil, de modo a melhorar a qualidade do ensino a partir da contribuição de todos os que participam do processo educacional, desde o ministro da educação até o aluno do ensino fundamental.

Estas são apenas algumas das possibilidades de aplicação do conhecimento que vem sendo construído sobre redes de políticas públicas para a melhoria da gestão pública de modo a atender, efetivamente, aos anseios da população. Espera-se que este trabalho tenha contribuído para ampliação deste conhecimento.

## 8 REFERÊNCIAS

AGRANOFF, R. 2007. **Managing within Networks: Adding Value to Public Organizations**. Washington D.C.: Georgetown University Press.

\_\_\_\_\_. 2006. Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers. **Public Administration Review**, Special Issue.

\_\_\_\_\_. 2003. Leveraging Networks: A Guide for Public Managers Working across Organizations. IBM endowment for the Business of Government. março, Disponível em

AGRANOFF, R.; McGUIRE, M. 2001. Big Questions in Public Network Management Research. **Journal of Public Administration Research and Theory**.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. 1999. Managing in Network Settings. **Policy Studies Review**.

ALTER, C.; HAGE, J. 1993. **Organizations Working Together**. Newbury Park, California: Sage.

ALVESSON, M; SKÖLDBERG, K. 2009. **Reflexive Methodology – New Vistas for Qualitative Research**. 2<sup>nd</sup> edition. London: Sage Publication Ltd.

ANDERSON, L. S. 2003. Constructing Policy Networks: Social Assistance Reform in the Czech Republic. **International Journal of Public Administration**. 26 (6): 635-663.

APRIL, L. 2003. Creating Inter-governmental Networks in Countries in Democratic Transition: the Case of the Municipal Association of the Republic of Macedonia. **International Journal of Public Administration**. 26 (6): 693-710.

ARAS, V. 2009. **Críticas ao Projeto da Nova Lei de Lavagem de Dinheiro**.

ARQUILLA, J.; RONFELDT, D. 2001. **Networks and Netwars: The Future of Terror, Crime, and Militancy**. Santa Monica, CA: RAND's National Defense Research Institute.

ASTLEY, W.G. 1985. Administrative Science as Socially Constructed Truth. **Administrative Science Quarterly**. 30: 497-513.

BERGER, P; LUCKMAN, T. 2006. **A Construção Social da Realidade**. São Paulo: Vozes.

BETTI, F. A. 2000. **Aspectos dos Crimes contra o Sistema Financeiro no Brasil: Leis 7.492/86 e 9.613/98**. Belo Horizonte: Livraria Del Rey Editora.

BINGHAM, L.B.; NABATCHI, T.; O'LEARY, R. 2005. The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government. **Public Administration Review**, 65 (5): 547-558.

BIRKINSHAW, J.; SHEEHAN, T. 2002. Managing the Knowledge Life-cycle. **MIT Sloan Management Review**. 44.

BLAIR, R. 2002. Policy Tools Theory and Implementation Network: Understanding State Enterprise Zone Partnerships. **Journal of Administration Research and Theory**. p. 161-190.

BOGASON, P.; TOONEN, T.A.J. 1998. Introduction: Networks in Public Administration. **Public Administration** 76 (20): 205-227.

BÖRZEL, T. A. 1997. What's So Special About Policy Networks? – An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance. **European Integration online Papers (EIoP)**, 1 (16). Disponível em <http://eiop.or.at/eiop/pdf/1997-016.pdf>

BÖRZEL, T. A. 1998. Organizing Babylon – On the Different Conceptions of Policy Networks. **Public Administration**. 76: 253-273.

BRAGA, M.A. 2008. Integração e Cooperação entre Instituições do Estado Brasileiro no Combate à Corrupção. Monografia apresentada para aprovação no curso de especialização em orçamento público, realizada em parceria com o Instituto Serzedello Côrrea do Tribunal de Contas da União, o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados e a Universidade do Legislativo Brasileiro, do Senado Federal.

BREHM, J.; GATES, S. 1999. **Working, Shirking and Sabotage: Bureaucratic Response to a Democratic Public**. Michigan: The University of Michigan Press.

BURRELL, G.; MORGAN, G. 1979. **Sociological Paradigms and Organisational Analysis: Elements of the Sociology of Corporate Life**. Londres: Heinemann.

CALDAS, M.P.; FACCHIN, R.C. 2005. Paradigma Funcionalista: Desenvolvimento de Teorias e Institucionalismo nos anos 1980 e 1990. **Revista de Administração de Empresas**, 45 (1): 58-71.

CAMPOS, A.M.S.M; COSTA, I.S.A. (2007) Espaços e caminhos para a pesquisa em administração: estimulando a prática da reflexividade. *Revista de Administração Pública*, Edição Especial Comemorativa 1967-2007, 37-48.

CAPRA, F. 2008. Vivendo as Redes. In: DUARTE, F.; QUANDT, C.; SOUZA, Q. **O tempo das Redes**. São Paulo: Perspectiva.

CHAIKIN, D.; SHARMAN, J.C. 2009. **Corruption and Money Laundering; a Symbiotic Relationship**. New York: Palgrave Macmillan.

COAF – Conselho de Controle de Atividades Financeiras. Cartilha sobre Lavagem de Dinheiro – Um Problema Mundial. Disponível em <https://www.fazenda.gov.br/coaf/portugues/publicacoes/cartilha.htm>. Acesso em 20 de junho de 2009.

D'ARAUJO, Maria Celina. 2007. Experimentalismos na política. **Conjuntura Política**. 60anos. Rio de Janeiro, p.44-51.

D'ARAUJO, Maria Celina. 2003. **Capital Social**. Coleção Passo-a-passo 25. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.

De CARLI, C.V. 2008. **Lavagem de Dinheiro: Ideologia da Criminalização e Análise de Discurso**. Porto Alegre: Verbo Jurídico.

DENZIN, N.K.; LINCOLN, Y.S. 2006. **O Planejamento da Pesquisa Qualitativa – Teorias e Abordagens**. Porto Alegre: Artmed.

DYER, W.G.; WILKINS, A.L. 1991. Better Stories, Not Better Constructs, to Generate Better Theory: A Rejoinder to Eisenhardt. **Academy of Management Journal**. 16 (3): 613-619.

ECKSTEIN, H.; APTER, D.E. 1963. **Comparative Politics**. New York: The Free Press.

EILSTRUP-SANGIONANNI, M.; JONES, C. 2008. Assessing the Dangers of Illicity Networks – Why al-Qaida May Be Less Threatening Than Many Think. **International Security**, 33(2): 7-44.

EMERSON, K. 2009. Synthetizing Practice and Performance in the Field of Environmental Conflict Resolution. In: O’Leary, R.; Bingham, L.B. 2009. **The Collaborative Public Manager**. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

ENCCLA – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro  
<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ7AE041E8ITEMID3239224CC51F4A299E5174AC98153FD1PTBRIE.htm>

ETZIONI, A. 1967. Mixed scanning: uma “terceira” abordagem de tomada de decisão. In: HEIDEMANN, F.G.; SALM, J.F. (org.). 2009. **Políticas Públicas e Desenvolvimento – Bases Epistemológicas e Modelos de Análise**. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

FLEISHMAN, R. 2009. To Participate or Not to Participate? Incentives and Obstacles for Collaboration. In: O’Leary, R.; Bingham, L.B. 2009. **The Collaborative Public Manager**. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

FLEURY, S.; OUVENEY, A.M. 2007. **Gestão em Redes: a Estratégia de Regionalização da Política de Saúde**. Rio de Janeiro: Editora FGV.

GAFI - Grupo de Ação Financeira (2004). FATF 40 Recommendations. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/7/40/34849567> .pdf

GAFI - Grupo de Ação Financeira (2004). FATF IX Special Recommendations. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/8/17/34849466.pdf>

GAFI - Grupo de Ação Financeira (2010). An Introduction to the FATF and its Work. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/48/11/45139480.pdf>

GOLDSMITH, S.; EGGERS, W. D. 2006. **Governar em Rede: O Novo Formato do Setor Público**. São Paulo: Fundação Editora da UNESP.

Grupo de Trabalho em Lavagem de Dinheiro e Crimes Financeiros do Ministério Público Federal - <http://gtld.pgr.mpf.gov.br/gtld/lavagem-de-dinheiro/gafi>

HARMON, M.M.; MAYER, R.T. 1986. **Organization Theory for Public Administration**. Toronto: Little, Brown and Company.

HICKLIN, A.; O'TOOLE Jr., L. J.; MEIER, K. J.; ROBINSON, S. E. 2009. Calming the Storms: Collaborative Public Management, Hurricanes Katrina and Rita, and Disaster Response. In: O'Leary, R.; Bingham, L.B. 2009. **The Collaborative Public Manager**. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

KAHANE, A. 2008. **Como Resolver Problemas Complexos**. São Paulo: SENAC.

KATHERINE J. K.; DANSEREAU, F.; HALL, R. J. 1994. Levels Issues in Theory Development, Data Collection, and Analysis. **Academy of Management Review**, 19 (2): 195-229.

KEAST, R.; MANDELL, M.P.; BROWN, K.; WOOLCOCK, G. 2004. Network Structures: Working Differently and Changing Expectations. **Public Administration Review**, 64(3): 363-371.

KLIN, Eric-Hans; KOPPENJAN, J.F.M. 2000. Public Management and Policy Networks – Foundations of a Network Approach to Governance. **Public Management**. 2 (2): 135-158.

LAFER, C. 1989. O Significado de República. **Revista de Estudos Históricos**. 2 (4): 214-224.

Lei 9.613 de 03/03/1998. Disponível em <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=148473&tipoDocumento=LEI&tipoTexto=PUB>

LILLEY, P. 2001. **Lavagem de Dinheiro: Negócios Ilícitos Transformados em Atividades Legais**. São Paulo: Futura.

MANDELL, M. P. 1999. The Impact of Collaborative Efforts: Changing the Face of Public Policy Through Networks and Network Structures. **Policy Studies Review**. p. 4-17.



MANDELL, M. P. 1999. Community Collaborations: Working through Network Structures. **Policy Studies Review**. p. 42-64.

MASCIANDARO, D. The Economics of Money Laundering: A Prime. 2007. Disponível em <http://www2.econ.uu.nl/users/unger/conference.html>

MASSARDIER, G. 2006. Redes de Política Pública. In.: SARAIVA, E; FERRAREZI, E. (org.) Políticas Públicas - Coletânea - Volume 2. Brasília: ENAP. Disponível em: [http://www.enap.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=856](http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=856)

McDOWELL, J.; NOVIS, G. The Consequences of Money Laundering and Financial Crime. Disponível em: [http://www.apqml.org/issues/docs/30/Negative%20Effects%20of%20ML\\_Economic%20Perspectives%20May%202001.pdf](http://www.apqml.org/issues/docs/30/Negative%20Effects%20of%20ML_Economic%20Perspectives%20May%202001.pdf). Acesso em 22/06/2009

McGUIRE, M. 2009. The New professionalism and Collaborative Activity in Local Emergence Management. In: O'Leary, R.; Bingham, L.B. 2009. **The Collaborative Public Manager**. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

McGUIRE, M. 2002. Managing Networks: Propositions on What Managers Do and Why They do it. **Public Administration Review**. 62 (5).

MEULEMAN, L. 2008. **Public Management and the Metagovernance of Hierarquies, Networks and Markets: The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations**. Heidelberg: Physica-Verlag.

MOREIRA, M.R. 2000. **Nem Soldados, Nem Inocentes – Jovens e Tráfico de Drogas no Município do Rio de Janeiro**. Dissertação de Mestrado defendida na Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz.

MORGAN, G.; SMIRCICH, L. 1980. The Case for Qualitative Research. **Academy of Management Review**. 5 (4): 491-500.

MILLS, Wright. 1982. **A Imaginação Sociológica**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.

NAÍM, M. 2006. **Ilícito: o Ataque da Pirataria, da Lavagem de Dinheiro e do Tráfico à Economia Global**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.

O'LEARY, R.; GAZLEY, B.; MCGUIRE, M.; BINGHAM, L.B. 2009. Public Managers in Collaboration. In: O'Leary, R.; Bingham, L.B. 2009. **The Collaborative Public Manager**. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

O'LEARY, R.; BINGHAM, L.B. 2009. Surprising Finds, Paradoxes, and Thoughts on the Future of Collaborative Public Management Research. In: O'Leary, R.; Bingham, L.B. 2009. **The Collaborative Public Manager**. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

O'TOOLE Jr., L. J. 1997. Treating Networks Seriously: Practical and Research Agendas in Public Administration. **Public Administration Review**, 57 (1).

O'TOOLE Jr., L. J. 2007. Interorganizational Relations in Implementation. In: PETERS, B.G.; PIERRE, J. 2007. **The Handbook of Public Administration**. London: SAGE Publications Ltd.

PITOMBO, A.M. 2003. **Lavagem de Dinheiro: A Tipicidade do Crime Antecedente**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

RADIN, B.A. 2007. The Instruments of Interorganizational Management. In: PETERS, B.G.; PIERRE, J. 2007. **The Handbook of Public Administration**. London: SAGE Publications Ltd.

RIAÑO, J.; HEINRICH, F.; HODESS, R. 2010. Global Corruption Barometer 2010 – International Transparency. Disponível em <http://www.transparency.org> (consulta realizada em 09/12/2010)

SANTOS, M. 2009. A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção. 4. Ed. 5. Reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

SENGE, P. 1990. **The Fifth Discipline: The Art and Practice of Learning Organization**. Nova York: Doubleday Currency.

SHARMAN, J.C.; CHAIKIN, D. 2009. Corruption and Money Laundering Systems: Putting a Luxury Good to Work. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, 22 (1): 27-45.

SIEGEL, K.; MATTICK, P. 2004. **Art Works: Money**. Londres: Thames e Hudson.

SILVA, C.A. 2001. **Lavagem de Dinheiro: uma Nova Perspectiva Penal**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ltda.

SOUZA, C. 2007. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (org.). 2007. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ.

SOUZA, Q.; QUANDT, C. 2008. Metodologia de Análise de Redes Sociais. In: DUARTE, F.; QUANDT, C.; SOUZA, Q. **O tempo das Redes**. São Paulo: Perspectiva.

SVENSSON, J.; TROMMEL, W.; LANTINK, T. 2008. Reemployment Services in the Netherlands: A Comparative Study of Bureaucratic, Market, and Network Forms Organization. **Public Administration Review**.

UNGER, B. Money Laundering – A Newly Emerging Topic on the International Agenda. **Review of Law and Economics**. 5 (2): 807-819.

VAN SLYKE. 2009.

VERGARA, S.C. 2006. **Métodos de Pesquisa em Administração**. 2ª ed. São Paulo: Atlas.

WAUGH Jr., W.L. 2009. Mechanisms for Collaboration in Emergency Management: ICS, NIMS, and the problem with Command and Control. In: O'Leary, R.; Bingham, L.B. 2009. **The Collaborative Public Manager**. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

WHETTEN, D.A. 1989. What Constitutes a Theoretical Contribution? **Academy of Management Review**. 14 (4): 490-495.

WORLD BANK. 2007. **Strengthening World Bank Group Engagement on Governance and Anticorruption**. Washington, DC: World Bank.

ZAHEER, A.; GÖZÜBÜYÜK, R.; MILANOV, H. 2010. It's the Connections: The Network Perspective in Interorganizational Research. **Academy of Management Perspectives**. 24 (1): 62-77.

ZIEGLER, J. 1990. **A Suíça Lava Mais Branco**. São Paulo: Editora Brasiliense.