

UMA ANÁLISE DA ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E À LAVAGEM DE DINHEIRO (ENCCLA) À LUZ DA TEORIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS¹

AN ANALYSIS OF THE NATIONAL STRATEGY TO COMBAT CORRUPTION AND MONEY LAUNDERING (ENCCLA) IN THE LIGHT OF PUBLIC POLICY THEORY

Brenda de Quadros Pereira²
Vanessa Thomas Becker³

Resumo: O presente trabalho desenvolve uma análise da Estratégia Nacional de Combate à corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) a partir da teoria das políticas públicas, em um viés de concretização de direitos fundamentais. Nesse sentido, o questionamento norteador do trabalho está relacionado à possibilidade de compreensão da ENCCLA como ação vinculada à concretização do direito fundamental à boa administração pública. Para sustentar a viabilidade desta análise, promove-se uma abordagem sistematizada dessa estratégia, descrevendo os instrumentos utilizados pelo programa, bem como o ciclo da política pública, o regime constitucional adotado e, por fim, os argumentos que sustentam a existência da ENCCLA. Utilizou-se, para o desenvolvimento, o método de abordagem dedutivo e o método de procedimento analítico, a partir da técnica de pesquisa bibliográfica.

Palavras-chave: Boa Administração Pública. Direito Fundamental. ENCCLA. Políticas Públicas.

Abstract: This work develops an analysis of the National Strategy to Combat Corruption and Money Laundering (ENCCLA) based on the theory of public policies, with a view to realizing fundamental rights. In this sense, the guiding question of the work is related to the possibility of understanding ENCCLA as an action linked to the realization of the fundamental right to good public administration. To support the security of this analysis, a systematized approach to this strategy is promoted, describing the instruments used by the program, as well as the public policy cycle, the constitutional regime adopted and, finally, the

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, código de financiamento 001.

² Pós-graduada em Direito Civil e Processo Civil pela Uniritter. Pós-graduada em Direito Eleitoral pela Fundação Escola Superior do Ministério Público - FMP. Cursa MBA em Compliance e Relações Governamentais pela Uninter. Graduada em Direito pelo Centro Universitário Metodista - IPA. Mestranda em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, modalidade II, código de financiamento 001. E-mail: adv.bquadros@gmail.com.

³ Pós-graduada em Direito e Prática Previdenciária pela Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP). Graduada em Direito pela Universidade de Cruz Alta (UNICRUZ). Mestranda em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, modalidade II, código de financiamento 001. E-mail: vanessa.tbecker@hotmail.com.



arguments that support the existence of ENCCLA. For development, the deductive approach method and the analytical procedure method were used, based on the bibliographical research technique.

Keywords: Good Public Administration. Fundamental right. ENCCLA. Public policy.

1. Introdução

No Estado Brasileiro, a corrupção é uma patologia de grande dimensão, visto que cotidianamente há a exposição a notícias que relatam esquemas de corrupção, seja no âmbito da Administração Pública, como no setor privado. No âmbito da Administração Pública, o impacto negativo que as ações corruptivas têm para o desenvolvimento do Estado Democrático de Direitos é notório, uma vez que essas práticas atentam contra a moralidade pública e infringem a legislação, conseqüentemente dificultando a concretização dos direitos fundamentais, especialmente mediante o desvio de verbas públicas. Nesse sentido, as ações corruptivas que são desenvolvidas por agentes públicos e privados, sobrepõem-se aos interesses coletivos e sociais, impedindo que se concretize, especialmente, o direito fundamental à boa administração pública, visto que suas práticas atentam diretamente contra os princípios norteadores da administração pública vinculados a ações dentro da legalidade, pautadas pelo princípio da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência.

Ciente da gravidade desta problemática, a Administração Pública, em parceria com os setores e entidades privadas da sociedade, visa desenvolver estratégias de combate à corrupção. Nesse viés, justifica-se o desenvolvimento do presente trabalho, que intenta promover uma análise da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) a partir da teoria das políticas públicas, em uma perspectiva de concretização de direitos fundamentais. Nesse sentido, o questionamento norteador do trabalho está relacionado à possibilidade de compreensão da ENCCLA como ação vinculada à concretização do direito fundamental à boa administração pública.

Para sustentar a viabilidade desta análise, promove-se uma abordagem sistematizada dessa estratégia, fracionando o desenvolvimento do presente trabalho em seis partes. Inicia-se com a exposição da conceituação de política pública utilizada para o desenvolvimento do texto, que está estritamente vinculada com a concretização de direitos fundamentais. No segundo momento, são descritos os instrumentos utilizados para o desenvolvimento da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA). Após,

promove-se uma análise do ciclo deste programa vinculado à política pública da boa administração pública, o regime constitucional adotado e, por fim, os argumentos que sustentam a existência da ENCCLA.

O presente trabalho caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa bibliográfica, baseada em livros, artigos científicos e doutrinas. A abordagem do tema é feita pelo método dedutivo. A pesquisa, por sua vez, se efetua pelo método de procedimento analítico. O estudo está vinculado à linha de pesquisa de Constitucionalismo Contemporâneo do Mestrado em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC) e se originou a partir das discussões fomentadas no âmbito da disciplina intitulada “Fundamentos Constitucionais do Serviço Público”.

2. Estabelecendo pactos semânticos sobre a conceituação de políticas públicas

Pertinente, para início desta análise, que se estabeleça o conceito de política pública utilizado para o desenvolvimento deste trabalho, que está intimamente relacionado à realização de direitos fundamentais. Bittencourt e Reck (2021, p. 31) dispõe que:

Assim, o primeiro conceito provisório de políticas públicas é: rede de decisões com função política de uma dada comunidade, com expressão e premissas jurídicas, de caráter reflexivo, que estão organizadas em torno do planejamento, ligando o manejo de instrumentos da Administração Pública a objetivos desejáveis (como principalmente a realização de direitos fundamentais) e, com isto, demandando tempo.

Observa-se que o conceito de política pública relaciona-se com a coordenação e organização de ações, em âmbito político, para tornar viável a concretização de direitos fundamentais. Quanto à questão, os autores (2021) sustentam a ideia de que cada política pública corresponde à concretização de um direito fundamental.

Nesse sentido, o conjunto de ações vinculadas à concretização do direito fundamental à Boa Administração Pública, previsto no artigo 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), não corresponde às políticas públicas da Boa Administração Pública, em um sentido de pluralidade de políticas públicas. São, na verdade, ações integrantes de uma única política pública vinculada à concretização do direito fundamental à Boa Administração Pública. Logo, a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), é uma



das ações para concretização do direito fundamental à Boa Administração Pública, não se tratando de uma política pública em si.

A política pública da boa administração pública está substanciada nas linhas do art. 37 da Constituição Federal, englobando uma série de instrumentos que buscam garantir a transparência, a eficiência, a eficácia e a *accountability* (prestação de contas) na gestão dos recursos públicos. Diante da ótica sistemática das políticas públicas, torna-se plausível conceber sua inter-relação com a “boa governança”, que concebe o conjunto de diretrizes voltadas aos mesmos fins. À vista disso, Secchi (2009, p. 358-359) ensina:

A etiqueta “governance” denota pluralismo, no sentido que diferentes atores têm, ou deveriam ter, o direito de influenciar a construção das políticas públicas. Essa definição implicitamente traduz-se numa mudança do papel do Estado (menos hierárquico e menos monopolista) na solução de problemas públicos. Por causa disso, a governança pública (GP) também é relacionada ao neoliberalismo. A GP também significa um resgate da política dentro da administração pública, diminuindo a importância de critérios técnicos nos processos de decisão e um reforço de mecanismos participativos de deliberação na esfera pública.

Essencial se faz compreender que a política pública corresponde a um emaranhado de decisões políticas, que vinculam a coletividade. Nesse sentido, em um Estado Democrático de Direitos, tal como preceitua a Constituição Federal em seu artigo primeiro (BRASIL, 1988), tais decisões políticas só podem ser construídas a partir de procedimentos democráticos. Nesse sentido, a tomada de decisões políticas precisa ocorrer de forma racional entre a comunidade e seus representantes, bem como encontrar amparo nos preceitos constitucionais. Para isso, a tomada de decisão no âmbito de uma comunidade demanda utilizar-se do sistema jurídico para promover ações coordenadas com intuito de concretizar direitos fundamentais (BITENCOURT; RECK, 2021, p. 186).

A partir dessa conceituação, que engloba escolhas coletivas pautadas em racionalidade, por meio de um procedimento jurídico, para promoção de políticas públicas, compreende-se que a adoção de um modelo democrático deliberativo procedimental, no estilo proposto por Habermas (2004), abarca a complexidade envolta dessa temática. O modelo democrático deliberativo “baseia-se nas condições de comunicação sob as quais o processo político supõe-se capaz de alcançar resultados racionais, justamente por cumprir-se, em todo o seu alcance de modo deliberativo” (HABERMAS, 2004, p. 286). Nesse sentido, é por meio da teoria do discurso, como procedimento de discussão entre os atores democráticos, que se pode formar



políticas públicas que correspondam aos anseios da sociedade e que concretizem direitos fundamentais.

3. Instrumentos da política pública encontrados no âmbito da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA)

A análise das políticas públicas a partir de um viés sistemático facilita uma abordagem abrangente, entretanto, ao decompor esse sistema em suas partes individuais, obtém-se um nível maior de detalhamento e compreensão (BITENCOURT; RECK, 2021, p. 32). Assim, os autores (2021, p. 33-36) descrevem que a política pública é composta por elementos que a formam como tal; sete elementos compõe o “sistema da política pública”, a saber, a função, o tempo, os objetivos, o modelo decisório, o modelo organizacional, o poder e o símbolo da unidade.

O sistema da política pública se concretiza por meio de instrumentos, que podem ser conceituados “como aqueles esquemas de decisão jurídica que são instrumentais à realização dos objetivos das políticas públicas. Essa instrumentalização significa a mudança no estado de coisas na sociedade” (BITTENCOURT; RECK, 2021, p. 36-37). De forma geral, uma política pública utiliza-se de mais de um instrumento a fim de concretizar seus objetivos.

No ponto, são instrumentos usuais das políticas públicas os serviços públicos; o fomento; as obras públicas; os bens públicos; o poder de polícia; a sanção penal; a intervenção do Estado na propriedade; a atividade empresarial do Estado; entre outros instrumentos que podem ser utilizados pela Administração Pública para fins de concretização de direitos fundamentais por meio do desenvolvimento de políticas públicas; inclusive, destaca-se outro viés de análise vinculado à criação de “programas gerais”, no caso da exigência da política pública se concretizar “mediante um complexo de ações materializado em instrumentos”, bem como “ações individuais, as quais estão conectadas com o todo das políticas públicas” (BITTENCOURT; RECK, 2021, p. 39).

Dentre as diversas frentes e finalidades decorrentes da política pública da boa administração pública está o combate à corrupção e à lavagem de dinheiro que fundamentam diversas ações e programas, dos quais se destaca, para breve estudo neste ensaio, a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), iniciativa criada em 2003, pelo Ministério da Justiça, para constituir uma rede de órgãos e entidades



governamentais e da sociedade civil com o objetivo de articular e integrar as ações de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro no país (ENCCLA, 2023a).

A ENCCLA, na condição de ação no âmbito da política pública vinculada ao direito fundamental à boa administração pública (art. 37 da CRFB/88), coordena um conjunto de iniciativas voltadas ao combate à corrupção e à lavagem de dinheiro, as quais, individualmente, fazem uso de instrumentos de incentivo, tais como campanhas de fomento à implementação de programas de integridade em empresas privadas que estabelecem relações contratuais com a Administração Pública, poder de polícia e sanção penal visando à responsabilização de agentes que praticam atos contra a moralidade administrativa.

Nesse passo, cabe citar as principais ações normativas de instrumentalização por fomento, poder de polícia e sanções instituídas pela Estratégia (ENCCLA, 2023b):

Alteração nas leis sobre Lavagem de Dinheiro, Organizações Criminosas, Financiamento do Terrorismo, Improbidade Administrativa, da criação do instituto de extinção de domínio e da responsabilização da pessoa jurídica pela prática de atos ilícitos à administração pública, dentre tantos outros.
Proposta de criação da Nota Fiscal eletrônica do Ouro proveniente de PLGs, definido legalmente como ativo financeiro ou instrumento cambial, concretizada pela Instrução Normativa RFB nº 2138/2023.
Minuta normativa disciplinando a aplicação dos deveres dos arts. 10 e 11 da Lei nº 9.613, de 1998, por quem exerce a atividade de extração mineral, mediante os títulos autorizativos de Guia de Utilização, de Portaria de Lavra, de Manifesto de Mina e de Permissão de Lavra Garimpeira, concretizada pela Resolução ANM nº 129/2023.

Além disso, a ENCCLA (ENCCLA, 2023b) utiliza-se de sistemas integrados para aprimoramento das estruturas administrativas e normativas brasileiras, bem como facilitação da obtenção de dados e manutenção do controle quanto aos contratantes com a administração pública. Tudo para fins de concretização do direito fundamental à boa administração pública, por meio do enfrentamento à corrupção e aos crimes de lavagem de dinheiro.

Em sua página virtual a ENCCLA (2023b) arrola os principais sistemas desenvolvidos para promoção de seus fins de integridade, por meio da implementação e a difusão de sistemas de compartilhamento de dados entre os órgãos da administração pública, a saber, Sistema Nacional de Bens Apreendidos (SNBA); Sistema de Investigação de Movimentações Bancárias (SIMBA); Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro Nacional (CCS); Cadastro Nacional de Entidades Sociais (CNES); Cadastro de Entidades Inidôneas e Suspeitas (CEIS); Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa (CNCIA).



De igual modo, algumas ações desenvolvidas pela ENCCLA tornam-se programas autônomos, dos quais se destacam os seguintes (ENCCLA, 2023b):

O PNLD – Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro surgiu em cumprimento à Meta 25/2004 da ENCCLA. Entre 2004 e 2022 capacitou cerca de 25.000 servidores públicos nos cursos de modalidade presencial e à distância.

A REDE-LAB, consiste no conjunto de Lab-LD – Laboratório de Tecnologia Contra a Lavagem de Dinheiro. O primeiro LAB-LD surgiu como resultado da Meta 16/2006 da ENCCLA. Atualmente existe pelo menos uma unidade de LAB-LD em cada uma das Polícias Cíveis e cada um dos Ministérios Públicos, inclusive na Polícia Federal e Ministério Público Federal, e também em alguns outros órgãos públicos parceiros.

O PNPC – Programa Nacional de Prevenção à Corrupção consiste numa plataforma de autosserviço oferecida para os gestores públicos brasileiros, de todos os níveis, para que possam verificar se estão atualizados com as melhores práticas de prevenção à corrupção e, caso não estejam, possam conhecer modelos e ter orientações sobre como proceder para suprir estas lacunas.

Conforme advertem Bitencourt e Reck (2021), as políticas públicas não estão condicionadas a um rol de instrumentos taxativos, podendo e devendo ampliar seus mecanismos conforme a necessidade e as finalidades que se pretendem alcançar com a política pública. Nesse sentido, sustentam que “as políticas públicas podem e devem incorporar novos instrumentos, e isso faz parte da pressão evolutiva pela qual passam as políticas públicas”, no intuito de que preencha seus objetivos constituidores, novos instrumentos serão estabelecidos por aqueles que desenvolvem as ações da política pública (BITENCOURT; RECK, 2021, p. 40). Assim, a presente análise abordou alguns dos principais instrumentos utilizados pela ENCCLA, como um dos programas que compõem a política pública da boa administração pública, voltada ao combate à corrupção e à lavagem de dinheiro.

4. Uma análise do ciclo de formação da política pública no âmbito da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA)

O processo de elaboração de uma política pública perpassa pelo chamado ciclo da política pública, que é composto por algumas fases consecutivas e que guardam dependência entre si. Secchi (2010, p. 33-35) aponta que o ciclo das políticas públicas perpassa por sete

fases essenciais, a saber, a identificação do problema; a formação de agenda; a formulação de alternativas; a tomada de decisão; a implementação; a avaliação; e, por fim, a extinção.

A identificação do problema consiste em comparar a realidade com a situação ideal a que ela poderia ou deveria corresponder, a partir dos princípios constitucionais e dos direitos fundamentais que norteiam a atuação da Administração Pública. Nesse sentido, identificam-se problemas, sobre os quais os agentes políticos avaliam a necessidade e a capacidade de intervenção da administração pública (SECCHI, 2010).

No caso, o surgimento da ENNCLA advém de uma necessária implementação de ações para fins de combate à corrupção e aos crimes de lavagem de dinheiro que assolam diversas instituições brasileiras, especialmente no momento de contratação de serviços privados. Essas questões impedem a concretização do direito fundamental à boa administração pública, previsto no artigo 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que se dá a partir do respeito aos princípios norteadores da administração pública, a saber, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Nesse sentido, Freitas (2015, p. 117) descreve que “cabe ao direito fundamental à boa administração o papel de norte das escolhas administrativas, com observância mandatória das prioridades constitucionais, escrutináveis nos seus efeitos diretos e colaterais”.

A segunda etapa do processo do ciclo da política pública consiste na formação da agenda. Para Secchi (2010, p. 36), a agenda corresponde ao “conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes”. Nesse sentido, a agenda se forma a partir da escolha de problemas sociais que demandam a intervenção e atuação pública em determinado momento político. No que se refere ao ciclo de formulação de agenda, cumpre compreender que sua elaboração depende do diagnóstico prévio dos problemas públicos que se pretende enfrentar. Segundo Secchi (2010), identificar um problema público envolve percebê-lo de forma intersubjetiva, uma vez que deve ser assim entendido por diversos atores relevantes da comunidade, como, por exemplo, partidos e agentes políticos; defini-lo e delimitá-lo, de forma que seja sintetizada sua essência, nesta etapa são apontadas as causas e possíveis soluções, eventuais culpados, obstáculos e avaliações e, por fim, avaliar a possibilidade de resolução.

Neste sentido, desde a criação da ENNCLA a sua agenda está, de forma muito clara, estabelecida, uma vez que compreende a constituição de uma rede de instituições públicas que se reúnem, por seus representantes, para promover discussões, formulação e concretização de

ações e soluções de enfrentamento à corrupção e à lavagem de dinheiro. Para ficar mais notório, o problema que se pretende resolver é o combate às patologias corruptivas que estão nas estruturas de gestão e governo dos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e do Ministério Público, abrangendo também as esferas federal, estadual e municipal, como também as entidades e pessoas jurídicas de direito privado vinculadas (ENCCLA, 2023c).

A partir disso, adentra-se a terceira fase do ciclo da política pública, que corresponde à elaboração de alternativas para solução das problemáticas a que um determinado governo se propõe a tratar. A análise das alternativas entrelaça-se com os objetivos visados por meio da elaboração da política pública. Secchi (2010, p. 37) descreve que a fase de construção de alternativas “é o momento em que são elaborados métodos, programas, estratégias ou ações que poderão alcançar os objetivos estabelecidos”.

Nesse passo, se verifica que a ENCCLA possui programas para direcionar frentes específicas, quais sejam, PNLD – Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro, Lab-LD – Laboratório de Tecnologia Contra a Lavagem de Dinheiro e o PNPC – Programa Nacional de Prevenção à Corrupção, bem como diversas ações ordenadas e anualmente avaliadas para promoção das soluções almejadas, as quais podem ser consultadas no compilado de ações da ENCCLA em sua página institucional e que foram destacadas na seção anterior (ENCCLA, 2023b).

Considerando a complexidade da temática envolvendo as políticas públicas, Secchi (2010, p. 37) chama atenção ao fato de que “um mesmo objetivo pode ser alcançado de várias formas”. A eleição da alternativa mais adequada para solução da problemática relaciona-se com a quarta fase do ciclo da política pública, que corresponde ao momento da tomada de decisão, que “representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento são explicitadas” (SECCHI, 2010, p. 40). Corresponde ao momento de escolha quanto ao caminho possível de ser executado pela administração pública para tratar determinada problemática social.

A tomada de decisão na ENCCLA é realizada de forma consensual entre seus membros e, nas palavras de Secchi (2010, p. 40) “representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento são explicitadas”. Cabe esclarecer que, diferentemente da simples votação que busca unanimidade, o consenso, a metodologia adotada pela ENCCLA, demanda um esforço



coletivo para construir uma posição aceita por todos como a melhor opção possível, atendendo a proposta deliberativa de Habermas (2004).

Essa abordagem promove um processo contínuo de maturação, debates e contribuições, caracterizando uma verdadeira construção coletiva dos resultados. A participação engajada de instituições públicas, entidades parceiras e especialistas de diversas áreas, com diferentes visões de mundo e experiências culturais e profissionais, permite que as contribuições e perspectivas divergentes sejam conjugadas até que o consenso seja alcançado. Esse consenso é essencial para a aprovação e legitimação de cada resultado e produto da ENCCLA, sendo repetido em cada ação formulada (ENCCLA, 2023c).

Sucedese, assim, a fase de implementação da política pública, na qual ações são adotadas para fins de produção dos resultados esperados, a partir das decisões tomadas pela administração pública. No ponto, traduz-se nas ações adotadas pela Administração Pública para concretização de um direito fundamental (SECCHI, 2010, p. 44). No momento da implementação, em que os estudos teóricos são aplicados à realidade social, se visualizam os desafios práticos para obtenção de resultados. Secchi (2010, p. 46) sustenta que é nessa fase que “a administração pública reveste-se de sua função precípua, a de transformar intenções políticas em ações concretas”, bem como que outros atores sociais ganham destaque. Diversas ações e programas da ENCCLA estão em implementação e, anualmente, passam por avaliação, conforme resultados disponíveis em seu portal (ENCCLA, 2023b).

Sequencialmente, a partir da fase de implementação da política pública, é que se pode avançar a fase do ciclo que corresponde à avaliação das medidas adotadas para implementação da política pública, tratando-se do momento em que se identificam eventuais falhas das fases anteriores, as quais são examinadas com a intenção de avaliar o resultado das ações no que toca a redução do problema que lhes deu origem (SECCHI, 2010, p. 49). A avaliação de uma política pública é feita por meio da eleição de critérios, sendo que os principais correspondem à avaliação da economicidade, eficiência econômica, eficiência administrativa, eficácia e equidade, os quais podem ser avaliados a partir de diversos matizes, em uma análise jurídica, técnica/gerencial e política (SECCHI, 2010, p. 50).

Impende mencionar que, muito embora o objeto geral da ENCCLA seja sedimentado, se torna necessário oxigenar as prioridades da agenda conforme as demandas e urgências sociais e políticas, ao passo que as ações desenvolvidas dependem de avaliação de sua efetividade. Para isso, a ENCCLA apresenta uma estrutura de funcionamento organizada, que



visa atuar para promoção do objetivo geral e, concomitantemente, alinhar as expectativas conforme as necessidades de mercado e estatais, avaliando as ações já adotadas (ENCCLA, 2023d):

Plenária Anual: realizada, em geral, na última semana do mês de novembro de cada ano, no sistema de imersão total, os membros participantes da Estratégia deliberam sobre os resultados das Ações do ano sobre quais propostas serão convertidas em Ações para o ano seguinte, também aprovando textos de recomendações, moções e declarações - sempre observando o consenso de todos os membros.

Gabinete de Gestão Integrada – GGI consiste em um grupo de órgãos e entidades específicos que se reúnem a cada três meses para realizar o acompanhamento da execução das Ações. No âmbito do GGI, há dois grupos (corrupção e lavagem de dinheiro) com o objetivo de propor ações que serão debatidas na Plenária.

Grupos de Trabalho: sob coordenação de órgãos específicos, segundo a definição temática e de assuntos institucionais correlacionados, executam as Ações anuais para concluir os objetivos determinados na Plenária. Cada ano tem um número de Ações específicas que são definidas na Plenária.

Secretaria Executiva: as funções administrativas da ENCCLA são exercidas pelo Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Internacional (DRCI), da Secretaria Nacional de Justiça e Cidadania, ficando internamente sob a responsabilidade da Coordenação-Geral de Articulação Institucional (CGAI/DRCI/SENAJUS/MJSP).

Segundo a ENCCLA, desde 2003 até 2022 foram mais de 350 Ações desenvolvidas na Estratégia, que passam anualmente por avaliações e podem ser acompanhadas na sua página oficial (ENCCLA, 2023b).

A última fase do ciclo da política pública corresponde a sua extinção, acaso a problemática que ensejou a política seja considerada como resolvida; os programas, leis ou ações que impulsionaram a política pública são tidos como ineficazes; ou, se o problema, embora ainda não completamente solucionado, gradativamente perde relevância e é relegado das agendas políticas formais (SECCHI, 2010, p. 53).

Do exposto, compreende-se que o sistema da política pública da boa administração pública no aspecto de combate à corrupção e lavagem de dinheiro está, em suma, na fase de formulação de alternativas e implementação da política, com alguns pontos em avaliação, principalmente no que tange ao acompanhamento dos programas de integridade e transparência implementados nos órgãos públicos, como pode ser verificado em seu portal, na área de governança pública, aba Transparência e *accountability* (TCU, 2023).



5. Considerações acerca do regime jurídico constitucional das políticas públicas

No que toca ao regime jurídico constitucional das políticas públicas, Bittencourt e Reck (2021, p. 86) sustentam que este só pode se desenvolver como “um regime jurídico realizador de direitos fundamentais sociais”. Dessa forma, conecta-se com o regime jurídico administrativo, encontrando na Constituição Federal os limites e fundamentos para a composição das políticas públicas. Os autores (2021, p. 86-87) sustentam a complexidade do regime jurídico das políticas públicas, apontando que o funcionamento das organizações políticas, bem como o desenvolvimento das relações entre os envolvidos por seu conteúdo encontram limitações no texto constitucional.

Ainda, Bittencourt e Reck (2021, p. 87) descrevem que o modo de decidir, no âmbito das políticas públicas, ocorre por meio de formas jurídicas, “embora o conteúdo da decisão tenha caráter técnico ou político, a decisão sempre se expressará na forma de ato legislativo ou ato administrativo em suas diversas espécies, e por meio de um procedimento estabelecido pelo Direito”, o qual está disposto na Constituição Federal. Por outro lado, os autores sustentam a importância de se estabelecer que o critério de política pública adotado por eles, não se confunde com a abordagem que as políticas públicas encontram no texto constitucional, temática que não é tratada de modo uniforme e criteriosa pela Constituição.

O regime jurídico constitucional da ENCCLA está, inicialmente, proposto no art. 37 da Constituição Federal e, adicionalmente, nas diretrizes sobre administração e gestão proba disposta nos artigos 70, 74 e 175 do diploma constitucional, correspondendo ao direito fundamental à boa administração pública. Tal base demonstra-se adequada porque a boa administração está muito mais atrelada a uma política pública de Estado do que de Governo, uma vez que não possui caráter transitório, vencem os interesses governamentais e eleitores e estão intimamente conectadas com direitos fundamentais. Nesse sentido, Bittencourt e Reck (2021b, p. 633) elucidam:

As políticas públicas de Governo são caracterizadas por um aspecto de política transitória e eleitoral, estando conectadas com as disputas partidárias pelos rumos das ações do Governo. Já as políticas públicas de Estado caracterizam-se por estarem na Constituição e possuírem uma pretensão de estabilidade e superioridade ante os conflitos segmentários de uma dada comunidade. As políticas públicas de Estado consolidariam, nessa perspectiva, missões conectadas à soberania do Estado e, portanto, estariam acima dos eventuais interesses de governo.

No que tange às normas infraconstitucionais, pode-se elencar a Lei nº 9.784/1999 (Lei do Processo Administrativo Federal), a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)), a Lei nº 13.460/2017 (Lei de Participação, Proteção e Defesa dos Direitos do Usuário de Serviços Públicos) , a Lei nº 13.655/2018 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) e Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos).

6. Argumentos de base que formam o discurso que sustenta a política pública

Ao longo deste trabalho, estabeleceu-se a intrínseca relação entre política pública e direito fundamental. A partir da argumentação desenvolvida por Bittencourt e Reck (2021, p. 186) pode-se compreender que há uma relação de reciprocidade entre direitos fundamentais e políticas públicas, visto que “só existem direitos fundamentais, assim como a possibilidade de sua realização, via políticas públicas. Estas servem e possuem como objetivo fundamental precisamente a realização dos direitos fundamentais”.

A política pública da boa administração pública, tendo por enfoque a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), é sustentada por argumentos sólidos e fundamentais para promover uma atuação ética, transparente e eficiente por parte do poder público no enfrentamento desses graves problemas corruptivos que afetam a sociedade brasileira. A ENCCLA é uma rede composta por diversos órgãos e entidades governamentais e da sociedade civil - atualmente, noventa instituições -, unindo esforços para combater a corrupção e a lavagem de dinheiro em uma perspectiva abrangente e articulada (ENCCLA, 2023c).

Um dos principais argumentos para a política pública da boa administração pública é a busca pela ética e integridade no serviço público. A corrupção e a lavagem de dinheiro minam a confiança dos cidadãos nas instituições e prejudicam a sociedade como um todo. Ao adotar uma postura ética e íntegra, a ENCCLA reafirma o compromisso de priorizar o interesse público acima de interesses privados, assegurando que os recursos e poderes do Estado sejam utilizados de forma responsável e para o benefício de toda a população.

Outro ponto central é a transparência e a prestação de contas. A ENCCLA busca promover a transparência na gestão pública, permitindo que os cidadãos tenham acesso às informações sobre as ações e decisões do governo relacionadas ao combate à corrupção e à



lavagem de dinheiro. Além disso, a prestação de contas é essencial para garantir que os órgãos envolvidos cumpram suas responsabilidades de forma efetiva e eficiente, sendo responsáveis pelos resultados alcançados.

A cooperação e a articulação entre os diversos atores são argumentos-chave na política pública da boa administração pública. Pela ENCCLA funcionar como uma rede que reúne representantes de diferentes órgãos e instituições, bem como especialistas de diversas áreas, busca-se criar uma sinergia entre esses diferentes agentes em prol das finalidades do programa. Essa cooperação é fundamental para superar a fragmentação e a falta de integração que podem ocorrer no enfrentamento da corrupção e da lavagem de dinheiro. Através da articulação entre esses atores, é possível compartilhar informações, experiências e conhecimentos, fortalecendo a capacidade de resposta do Estado contra esses crimes.

O enfoque na eficiência e eficácia das ações é outro ponto-chave na política pública da boa administração pública. A ENCCLA busca desenvolver ações e projetos que sejam capazes de produzir resultados concretos e positivos no combate à corrupção e à lavagem de dinheiro. O uso adequado dos recursos públicos e a avaliação constante dos resultados são fundamentais para assegurar que as políticas e ações implementadas sejam bem-sucedidas e cumpram seus objetivos.

Por fim, a participação ativa da sociedade é um argumento essencial. A ENCCLA valoriza a participação da sociedade civil, possibilitando a colaboração de organizações e cidadãos interessados em contribuir para o combate à corrupção e à lavagem de dinheiro. Esse envolvimento proporciona maior legitimidade às políticas públicas, aumenta a transparência nas ações governamentais e estimula o controle social sobre as atividades do Estado.

Importante ressaltar que, desde a sua implementação, a Estratégia está consolidada em três pilares fundamentais, os quais cita-se: i) engajamento de alto nível dos órgãos participantes; ii) construção coletiva de soluções - com a participação de múltiplos especialistas nas temáticas abordadas; iii) metodologia de decisões baseadas em consenso. Em todos os argumentos base elencados é possível perceber a efetivação de seus pilares e, portanto, do êxito na promoção das suas finalidades (ENCCLA, 2023c).

Em suma, a política pública da boa administração pública, com destaque para a ação desenvolvida no âmbito da ENCCLA, fundamenta-se em argumentos que valorizam a ética, transparência, cooperação, eficiência, eficácia e participação social. Esses elementos são



cruciais para enfrentar o desafio complexo da corrupção e da lavagem de dinheiro, buscando construir uma sociedade mais justa, íntegra e comprometida com o interesse público.

7. Considerações finais

Inicialmente, cumpre ratificar que políticas públicas representam um sistema de escolhas com relevância política dentro de uma determinada sociedade, com bases legais e características reflexivas, que se estruturam em torno do planejamento, estabelecendo conexões entre instrumentos da Administração Pública e metas desejáveis, visando, notadamente, a concretização de direitos fundamentais.

À vista disso, observou-se que a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) não constitui uma política pública, mas compõe o quadro de ações da política pública do direito fundamental à Boa Administração Pública. A Boa Administração Pública torna-se uma política pública de essencialidade máxima dentro do quadro de deslegitimação democrática enfrentando em decorrência das patologias corruptivas que assombram o cenário político nacional nas últimas décadas, sendo imperiosa a necessidade de ações efetivas para sua promoção.

A ENCCLA instrumentaliza a efetivação da política pública que está inserida pela promoção de campanhas de fomento à implementação de programas de integridade em empresas privadas que estabelecem relações contratuais com a Administração Pública, exercício do poder de polícia e aplicação sanção penal visando à responsabilização de agentes que praticam atos contra a moralidade administrativa. Afora isso, utiliza-se de sistemas integrados para aprimoramento das estruturas administrativas e normativas brasileiras, obtenção de dados e manutenção do controle quanto aos contratantes com a administração pública.

Por representar uma ação ordenada, a ENCCLA apresenta um ciclo de formação como instrumento de política pública estruturado e ativo, composto por agenda, formulação de alternativas, processo de tomada de decisão, implementação e avaliação. Desses ciclos, reforça-se a formulação de alternativas, uma vez que busca estabelecer os objetivos e estratégias para solução dos problemas mapeados em agenda. Como medidas de fomento para sua efetividade, a Estratégia promove programas para direcionar frentes específicas, quais sejam, PNLD – Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à



Corrupção e à Lavagem de Dinheiro, Lab-LD – Laboratório de Tecnologia Contra a Lavagem de Dinheiro e o PNPC – Programa Nacional de Prevenção à Corrupção, bem como diversas ações ordenadas e anualmente avaliadas para promoção das soluções almejadas.

No que tange seu regime jurídico constitucional, a Estratégia reflete as diretrizes do art. 37 da Constituição Federal e, adicionalmente, nas ordenações sobre administração e gestão prola disposta nos artigos 70, 74 e 175 do diploma constitucional, correspondendo ao direito fundamental à boa administração pública, o que reforça sua condição de ação vinculada à política pública do direito fundamental à Boa Administração Pública

Já a sustentação da política pública da Boa Administração Pública, com destaque para o aspecto da ENCCLA, fundamenta-se em argumentos que valorizam a ética, transparência, cooperação, eficiência, eficácia e participação social. Esses elementos são cruciais para enfrentar o desafio complexo da corrupção e da lavagem de dinheiro, buscando construir uma sociedade mais justa, íntegra e comprometida com o interesse público.

Como um aspecto em implementação da política pública a Boa Administração Pública, a ENCCLA apresenta pontos de aperfeiçoamento que garantirão sua efetividade. De início, verifica-se a necessidade de impulsionar as ações do PNLD como meio eficaz de promover a cultura de integridade; ampliar a divulgação das atividades da Estratégia em fóruns públicos e a inclusão de representantes da Sociedade Civil na ENCCLA para fortalecer o combate à corrupção e à lavagem de dinheiro; e desenvolver a institucionalização do Programa Nacional de Prevenção à Corrupção Privado para difundir princípios de integridade no setor privado.

Nesse sentido, por todo exposto, torna-se possível compreender que a ENCCLA se apresenta como ação vinculada à concretização do direito fundamental à boa administração pública, sendo marco significativo e efetivo da promoção da política pública de integridade, com características e instrumentos que fortalecem sua importância como mecanismo de combate às patologias corruptivas e a promoção de ações democráticas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 28 de jul. 2023.



BRASIL. ENCCLA - Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro. **Ações e Metas.** Histórico de Ações e Metas 2010-2023. ENCCLA, 2023a. Disponível em <http://enccla.camara.leg.br/acoes/historico-acoes-enccla>. Acesso em 30 de jul. 2023.

BRASIL. ENCCLA - Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro. **Principais Resultados.** ENCCLA, 2023b. Disponível em: <http://enccla.camara.leg.br/resultados>. Acesso em 30 jul. 2023.

BRASIL. ENCCLA - Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro. **Página Inicial.** ENCCLA, 2023c. Disponível em: <http://enccla.camara.leg.br/quem-somos>. Acesso em 30 de jul. 2023.

BRASIL. ENCCLA - Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro. **Estrutura.** ENCCLA, 2023d. Disponível em: <http://enccla.camara.leg.br/quem-somos/estrutura>. Acesso em 30 de jul. 2023.

BRASIL. TCU. Tribunal de Contas da União. **Governança pública Transparência e accountability.** TCU, 2023. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/componentes/accountability/> Acesso em 30 jul. de 2023.

BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê. **O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas:** diagnósticos, diretrizes e propostas. Curitiba: Íthala, 2021.

BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê. Políticas públicas de Governo e de Estado – uma distinção um pouco complexa: necessidade de diferenciação entre modelos decisórios, arranjos institucionais e objetivos de políticas públicas de Governo e Estado. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 12, n. 3, p. 631-667, set./dez, 2021. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8255862.pdf>. Acesso em: 15 set. 2023.

FREITAS, Juarez. Políticas Públicas, Avaliação de Impactos e o Direito Fundamental à Boa Administração. **Sequência**, Florianópolis, n. 70, p, 115-133, jun, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/seq/a/bJmp9HRG7ynPXHSzNJpbTZJ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 2 out. 2023.

HABERMAS, Jürgen. **A Inclusão do Outro.** Tradução de George Sperber, Paulo Astor Soethe, Milton Camargo Mota. 2. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-69, mar./abr., 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/ptr6WM63xtBVpfvK9SxJ4DM/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 8 set. 2023.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas:** Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos. São Paulo: Cengage, 1ª ed. 2010.