



IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

PLANO ANTICORRUPÇÃO 2020: UMA AVALIAÇÃO À LUZ DAS RECOMENDAÇÕES INTERNACIONAIS

GUILHERME FRANCE,

**GRUPO TEMÁTICO: 01 Transparência, Accountability e
Participação**

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.
Sociedade Brasileira de Administração Pública
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

PLANO ANTICORRUPÇÃO 2020: UMA AVALIAÇÃO À LUZ DAS RECOMENDAÇÕES INTERNACIONAIS

RESUMO: Este trabalho pretende analisar o Plano Anticorrupção 2020, apresentado pelo governo federal brasileiro, levando em consideração à sua adequação às recomendações internacionais sobre o desenvolvimento e a implementação deste tipo de plano. O seu potencial e ambição já justificavam uma análise mais detalhada do seu processo de elaboração e implementação, que se torna ainda mais necessária em meio a inúmeras denúncias de corrupção e a um amplo conjunto de retrocessos não só no que se refere ao arcabouço anticorrupção brasileiro. Como resultado, ficou evidenciado um conjunto de deficiências que severamente limitam o seu potencial transformador, entre as quais se destacam a falta de transparência com relação ao seu processo de elaboração, a ausência de participação da sociedade e mesmo de outras entidades governamentais na elaboração e implementação do plano, a fragilidade do diagnóstico que embasou a sua formulação e a falta de indicadores para mensurar os resultados da sua implementação.

Palavras-chave: Transparência. Corrupção. Controle Social.

1. Introdução

Em 9 de dezembro de 2020, foi lançado o Plano Anticorrupção: Diagnóstico e Ações do Governo Federal, um produto do trabalho do Comitê Interministerial de Combate à Corrupção (CICC). Este documento tem como objetivo “estruturar e executar ações para aprimorar os mecanismos de prevenção, detecção e responsabilização por atos de corrupção no âmbito da competência do Poder Executivo Federal” no período entre 2020 e 2025. Trata-se de experiência inédita no Brasil pelo seu escopo, ambição e mesmo pela visibilidade pública que se buscou dar a um esforço de sistematizar um amplo conjunto de ações anticorrupção.

Foram propostas 142 ações, sendo 42 normativas e 100 não normativas. Elas foram, ainda, classificadas de acordo com a sua dimensão finalística: 78 de prevenção, 34 de detecção e 30 de responsabilização. Tratam de temas tão diversos como recuperação de ativos e transparência, ouvidorias e lavagem de dinheiro, responsabilização de pessoas físicas e jurídicas e cooperação internacional (CICC, 2020). O plano foi lançado em evento de grande repercussão na imprensa, com a presença das mais altas autoridades nacionais, incluindo o Presidente da República.¹

Apesar de seu ineditismo no Brasil, a elaboração de planos ou estratégias nacionais anticorrupção vem se tornando uma prática comum na esfera internacional, já tendo ocorrido em mais de 70 países (PNUD, 2017, p. 2). Recomendada por organismos internacionais como o Escritório da ONU para Drogas e Crime (UNODC, na sigla em inglês) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), estes planos foram também tema de discussão do Grupo

¹ Por exemplo: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/governo-lanca-plano-anticorruptao-para-os-proximos-cinco-anos/>; <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2020-12/aras-defende-regulamentacao-do-lobby-em-lei-especifica>; <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/12/apesar-das-mais-de-178-mil-mortes-por-covid-no-pais-bolsonaro-diz-que-governo-agiu-bem-na-pandemia.shtml>.

dos 20 (G-20), que elaborou os Altos Princípios para o Desenvolvimento e Implementação de Estratégias Nacionais Anticorrupção.

A princípio, o Plano Anticorrupção 2020 apresenta as características básicas de um plano nacional anticorrupção, com grande potencial para transformar o arcabouço legislativo e institucional brasileiro, fortalecendo mecanismos de prevenção e combate à corrupção. Representava, afinal, uma resposta à crítica de que era “necessária maior sistematização dos esforços de combate à corrupção no Brasil”, na forma de “planos de ação capazes de oferecer um ritmo constante de aprimoramento do ordenamento brasileiro” (France, 2017 p. 70).

Em termos metodológicos, este trabalho pretende analisar o Plano Anticorrupção 2020, apresentado pelo governo federal brasileiro, levando em consideração à sua adequação às recomendações internacionais sobre o desenvolvimento e a implementação deste tipo de plano. Para isso, se divide em três seções. Inicialmente, serão explicitadas as bases teóricas e normativas internacionais que fazem referência a esse tipo de planejamento e embasam as recomendações internacionais, assim como o histórico brasileiro com este tipo de ferramenta de planejamento de políticas pública. Em seguida, será realizada uma análise detalhada do Plano Anticorrupção com base nas três fases de sua implementação: elaboração, diagnóstico e implementação. Por fim, serão apresentadas algumas breves conclusões.

Vale notar que esta análise foi realizada pouco mais de um ano e seis meses depois do lançamento do Plano Anticorrupção, de modo que resta impossível analisar de modo exaustivo sua implementação. Espera-se, no entanto, que esta avaliação preliminar possa contribuir com este processo que se prolongará até 2025.

2. Melhores práticas internacionais

A Convenção da ONU contra a Corrupção (UNCAC, na sigla em inglês), ratificada pelo Brasil em 2005, prevê, em seu art. 5º, que os Estados-membros devem desenvolver e implementar políticas anticorrupção de modo efetivo e coordenado, assegurando a participação da sociedade e respeitando os princípios do Estado de Direito, da transparência, de *accountability* e da administração adequada dos assuntos e dos bens públicos.

A organização destas políticas em estruturas formais e escritas, na forma de estratégias ou planos nacionais, pode contribuir para mobilizar e coordenar esforços e recursos amplos, assegurando a participação de diferentes atores no desenvolvimento de políticas públicas, na sua implementação e no monitoramento do seu desempenho. Embora a UNCAC não imponha a exigência de que os Estados adotem estes mecanismos de sistematização, a experiência de diversos países indica eles podem contribuir de forma decisiva para a redução da corrupção. De acordo com o UNODC, mais de 70 países, ao longo das últimas décadas, publicaram planos ou estratégias nacionais para o enfrentamento da corrupção (PNUD, 2017, p. 2).

Em 2019, a Conferência dos Estados-Membros da UNCAC adotou uma resolução encorajando os países a “desenvolverem, revisarem e atualizarem, quando apropriado e de acordo com os princípios fundamentais de seus sistemas legais, estratégias nacionais anticorrupção e/ou planos de ação endereçando as necessidades identificadas durante as avaliações nacionais e a promoverem estas estratégias e/ou planos de ação como ferramentas para a programação e entrega de mecanismos integrados e coordenados de assistência técnica” (UNODC 2019).

Mais do que documentos formais que identificam políticas a serem adotadas, planos ou estratégias anticorrupção, juntamente com o processo para o seu desenvolvimento ajudam a gerar e manter liderança, engajamento cidadão e amplo apoio, todos necessários para a atuação efetiva contra a corrupção. Podem gerar o compromisso de atores dentro e fora do governo com a sua implementação, além de estabelecer metas que permitem aos públicos doméstico e internacional monitorar continuamente este processo (PNUD, 2017, p. 4).

Nesse sentido, o Plano Anticorrupção 2020 apresenta-se como uma ferramenta para “trazer mais coerência aos esforços do Poder Executivo federal, e garantir que as atividades futuras de enfrentamento à corrupção sejam coordenadas e contem com recursos adequados”. Com a finalidade de “aprimorar os mecanismos de prevenção, detecção e responsabilização por atos de corrupção que estejam no âmbito de competência do Poder Executivo federal” (CICC, 2020), este plano teria, em tese, o potencial para concretizar, no Brasil, uma experiência que tem sido repetida no mundo todo.

A histórica recente brasileira conta não com experiências semelhantes ao Plano Anticorrupção 2020, especialmente no que se refere à sua intenção de oferecer sistematicidade e organização ao processo de desenvolvimento e implementação de políticas anticorrupção. Uma possível exceção é a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) que, desde 2003, vem servindo como fórum interinstitucional para a discussão e implementação de ações e políticas anticorrupção. Anualmente, ela estabelece um conjunto de ações – normalmente, entre 10 e 20 – que serão desenvolvidas conjuntamente pelos seus membros e, ao final deste ciclo, apresenta os resultados. Ao longo dos últimos 20 anos, a ENCCLA produziu um profundo e duradouro impacto sob o arcabouço legislativo e institucional brasileiro (LaForge, 2017, p. 21).

No entanto, as diferenças entre a ENCCLA e o modelo de planos ou estratégias nacionais anticorrupção são inquestionáveis e ficarão mais evidentes ao longo deste trabalho. De início, basta apontar que a ENCCLA não realiza um amplo diagnóstico para definir suas ações, que são limitadas a alguns temas específicos, que ela trabalha em ciclos anuais, de curto prazo, e não conta com o engajamento de altas autoridades ou com ampla visibilidade junto ao público doméstico (ou internacional).

Em outra escala, nos últimos anos, pacotes de propostas legislativas anticorrupção foram apresentados pelo(a) Presidente da República ao Congresso Nacional.² À parte do insucesso destas iniciativas que, a mais das vezes, não lograram êxito em sua tramitação, há que se reconhecer que o componente legislativo é apenas uma das facetas de políticas anticorrupção. Atos e processos administrativos, medidas de cooperação interinstitucional, avaliações de políticas públicas, entre outras medidas, independem da aprovação parlamentar e podem produzir resultados relevantes na prevenção, detecção e combate à corrupção.

No âmbito internacional, ao longo da última década, uma série de documentos foram desenvolvidos por organismos internacionais para orientar a elaboração e a implementação de planos e estratégias nacionais de combate à corrupção:

- ‘National Anti-Corruption Strategies: a practical guide for Development and Implementation’ do Escritório da ONU para Drogas e Crimes (UNODC, 2015);
- ‘High-level principles for the Development and Implementation of National Anti-Corruption Strategies’ do Grupo dos 20 países mais ricos do mundo (G-20, 2019);
- ‘Anti-Corruption Strategies: understanding what works, what doesn’t and why’ do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2017).

Estes documentos servirão de referência para a análise do Plano Anticorrupção 2020, lançado pelo governo federal.

3. Análise do Plano Nacional Anticorrupção

Apesar da existência deste conjunto de recomendações internacionais amadurecido a partir da experiência de dezenas de países, não existe modelo único para o desenvolvimento e implementação de estratégias nacionais anticorrupção, nem tampouco há um conjunto de normas específicas e detalhadas sobre como estas estratégias devem ser formuladas. O sucesso destas estratégias depende da sua adequação ao contexto político, cultural e legal de cada país (G-20, 2019). Por esta razão, não se pretende realizar uma análise descolada da realidade brasileira, mas sim avaliar quais recomendações internacionais são aplicáveis no contexto doméstico e como elas podem oferecer *insights* relevantes sobre este processo.

² Em 2015, a Presidente Dilma Rousseff apresentou um Pacote Anticorrupção, com projetos de lei e propostas de emenda à Constituição que tratavam de temas como financiamento ilícito de campanhas eleitorais, enriquecimento ilícito e recuperação de ativos (Revista Época, 2015). Em 2019, já no governo Bolsonaro, o Ministro da Justiça, Sérgio Moro, apresentou o chamado Pacote Anticrime, com diversas propostas legislativas com efeito sobre temas relativos à corrupção, como proteção de denunciante, processo penal, recuperação de ativos, crimes eleitorais, entre outros (Congresso em Foco, 2019).

Assim, a análise do Plano Nacional Anticorrupção será realizada por meio de uma comparação entre o processo adotado pelo governo federal e aquele prescrito pelas recomendações e boas práticas internacionais. Dessa forma, esta análise será realizada em três partes, de acordo com as diferentes fases deste processo: elaboração, diagnóstico e implementação.

3.1. Elaboração

Durante o processo de elaboração de qualquer plano ou estratégia nacional anticorrupção, recomenda-se que seja atribuída a responsabilidade para um grupo pequeno, semiautônomo, composto de representantes de alto nível dos órgãos públicos que serão responsáveis por implementá-lo. No caso brasileiro, esta recomendação foi seguida: o Plano Nacional Anticorrupção foi desenvolvido pelo Comitê Interministerial de Combate à Corrupção (CICC), criado pelo Decreto nº 9.755, de 2019, com a finalidade de assessorar a Presidência da República na elaboração, na implementação e na avaliação de políticas de combate à corrupção.

Este comitê é formado pelos chefes (ou seus representante) de seis órgãos do Poder Executivo Federal: a Controladoria-Geral da União (CGU), o Ministério da Justiça e Segurança Pública, o Ministério da Economia, o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, a Advocacia-Geral da União e o Banco Central do Brasil. Entre suas competências, se encontram a submissão de diretrizes e propostas para a consecução de políticas públicas destinadas ao combate à corrupção e o planejamento de atividades relacionadas ao combate à corrupção a serem executadas no âmbito da administração pública federal (art. 2º, Decreto nº 9.755, de 2019). Foi no âmbito destas competências que o CICC assumiu a tarefa de elaborar o Plano Anticorrupção.

Entretanto, recomenda-se também que se trate de um grupo diverso, capaz de representar diferentes parcelas da sociedade e trazer suas contribuições para o trabalho daquele grupo. A diversidade é um elemento fundamental para garantir que o resultado do trabalho daquele grupo seja reconhecido e respeitado pela população como um todo (PNUD, 2017, p. 6). No caso brasileiro, nota-se, não só uma uniformidade profissional na composição do CICC – são todos altos funcionários do Poder Executivo federal – como uma completa ausência de diversidade de gênero e raça. Conforme têm se reconhecido os diferentes (e desproporcionalmente maiores) impactos da corrupção sobre grupos minoritários e vulneráveis (Bullock & Jenkins, 2020), há de se questionar a capacidade de um grupo pouco diverso em reconhecer e endereçar estes impactos holisticamente.

Outro ponto em comum das recomendações é a indicação de uma liderança responsável pelo plano como um todo, inclusive, com meios para garantir a obediência dos prazos (G-20, 2020). Este indivíduo, que poderia atuar como defensor do plano em todas as instâncias deve ter

legitimidade e influência política suficiente para servir como o rosto público desta iniciativa, além de conduzir as discussões políticas necessárias para o seu sucesso (PNUD, 2017, p. 5).

A princípio, este papel poderia ser atribuído ao Ministro da CGU, já que este ocupa a coordenação do CICC (art. 3º, I do Decreto nº 9.755, de 2019). Apesar da ausência de indicação formal quanto ao papel do ministro (ou da própria CGU) como pontos focais para este Plano, restam poucas dúvidas sobre a centralidade deste papel. A CGU é encarregada de mais da metade das ações propostas (76 das 142 ações têm a CGU como responsável), o Ministro da CGU, Wagner Rosário, foi a figura-chave na apresentação do Plano à imprensa e à sociedade, e os demais órgãos parecem também reconhecer, indiretamente, a centralidade da CGU no que se refere à elaboração do Plano.³ Contudo, esta atribuição não foi explicitada e haveria dificuldades em assegurar qualquer tipo de ascendência formal do Ministro da CGU sobre os outros membros do CICC, já que estes se encontram em mesmo nível hierárquico na estrutura do Poder Executivo federal.

Em seguida, recomenda-se que a estratégia tenha apoio político do mais alto nível, ou seja, da mais alta liderança do governo responsável por implementá-la – no caso brasileiro, o Presidente da República. Embora seja digno de nota que o Presidente Jair Bolsonaro participou tanto do evento de lançamento do Plano, em 2020, quanto do evento referente à prestação de contas sobre os seus resultados, em 2021, aferir o seu compromisso político efetivo com este plano exige uma avaliação mais detalhada que se buscará fazer ao longo deste estudo.

Uma demonstração desse apoio político se manifesta pelo endosso legal ao documento final que materializa o plano anticorrupção. Este endosso pode assumir diferentes formas, de acordo com o ordenamento legal de cada país. No caso brasileiro, não há uma orientação definitiva sobre qual formato legal um plano nacional de políticas públicas deve assumir. Existem planos com status legal (Plano Nacional de Educação, Lei nº 13.005, de 2014), planos com status infralegal (Plano Nacional de Fertilizantes, Decreto nº 10.991, de 2019), e outros sem status jurídicos *per se* (Plano Nacional do Turismo). O Plano Anticorrupção se enquadra na última categoria, não assumindo uma forma juridicamente vinculante.

Tivesse o governo federal pretendido conferir status legal ao Plano Anticorrupção seria inescapável a participação do Congresso Nacional na sua aprovação. Não há, ainda, quaisquer sinais de esforço para engajar outras lideranças políticas, fora do Poder Executivo federal, na elaboração do plano.⁴ Este engajamento pode ser útil na conquista de apoio político, necessário à

³ Por exemplo, o Ministério da Economia, quando questionado, via pedido de acesso à informação, sobre o diagnóstico realizado pelo órgão em preparação à elaboração do Plano, informou que “O Serviço de Informações ao Cidadão do Ministério da Economia agradece o seu contato. Informamos o reencaminhamento automático do pedido a Controladoria Geral da União, pela plataforma Fala.BR, pois o assunto em tela se relaciona às atribuições daquele órgão.” (Pedido nº 03005.262052/2022-30).

⁴ Excepcionalmente, nota-se a participação do Procurador-Geral da República e do Presidente do Tribunal de Contas da União no evento de lançamento do Plano Anticorrupção, em 9 de dezembro de 2020. Não há

implementação de algumas medidas, além de trazer uma maior diversidade de vozes a este processo. Mesmo a consulta com lideranças de oposição é recomendada no plano internacional, para (i) sinalizar a boa-fé do governo e demonstrar que políticas anticorrupção não são uma questão partidária, (ii) obter insumos e opiniões dos grupos e indivíduos representados por esses líderes, e (iii) assegurar o compromisso de lideranças que podem assumir o poder futuramente com o plano (PNUD, 2017, p. 8).

Por fim, há uma recomendação de que “um amplo conjunto de vozes tenha a oportunidade de contribuir com o desenho e desenvolvimento do processo” (G-20, 2020), incluindo pessoas e grupos de fora do setor público, como a sociedade civil e o setor empresarial. Nesse sentido, nota-se que a experiência brasileira foi na contramão daquela desenvolvida recentemente em países vizinhos, como Chile, Argentina, Colômbia e México, os quais conduziram amplos processos participativos para definir suas políticas e estratégias anticorrupção (Jenkins & Camacho, 2022, p. 7).

Não houve qualquer processo de consulta à população, à sociedade civil organizada ou ao setor privado, como recomenda o G-20 (2019, p. 3). Não há tampouco notícias de que o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção⁵ tenha sido consultado durante o diagnóstico ou sobre o Plano Anticorrupção de forma mais ampla.⁶ O Plano Anticorrupção constituiu retrocesso mesmo em relação à ENCCLA que já permite a participação de organizações da sociedade civil em parte de suas deliberações e recebe, inclusive, propostas de ação destas organizações.⁷

Embora se reconheça a importância do sigilo em determinadas etapas do processo de elaboração do plano, recomenda-se que seja adotada uma estratégia de comunicação efetiva para que o público em geral conheça o trabalho do grupo responsável pela elaboração do plano. Isso contribui não só para um senso de que a participação da sociedade é bem-vinda, mas também para reforçar os impactos da corrupção e a importância de esforços para prevenir e combatê-la, como forma de amealhar apoio em favor deste plano (PNUD, 2017, p. 10). De modo geral, a sociedade brasileira só soube da existência do Plano Anticorrupção com o seu lançamento, em 9 de dezembro de 2020.

referências substanciais, no entanto, ao MPF ou ao TCU no plano, nem indicações de que seus membros foram consultados na definição das ações adotadas.

⁵ Criado pelo Decreto nº 9.468, de 2018, o Conselho é instância consultiva com finalidade de debater e sugerir medidas de aperfeiçoamento e fomento de políticas de combate à corrupção. Conta com a participação de organizações da sociedade civil e organizações de pesquisa.

⁶ Não há registros, por exemplo, de estes tópicos terem sido tratados nas reuniões que antecederam o lançamento do Plano, cf. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes>. Foram consultados também participantes destas reuniões que, anonimamente, confirmaram a ausência de discussões sobre o Plano Anticorrupção.

⁷ Cf., <http://enccla.camara.leg.br/noticias/enccla-recebe-propostas-de-acoes-para-desenvolvimento-em-2021>.

Em resumo, trata-se de um empreendimento com riscos e recompensas: quanto mais divulgação o governo fizer do plano desenvolvido, maiores serão as expectativas e as cobranças por parte da sociedade. Maior também será a recompensa reputacional na hipótese do seu sucesso.

3.2. Diagnóstico

Não é possível desenhar um plano eficaz sem que se compreenda alguns pontos básicos: qual a gravidade da corrupção no país e de que formas ela se manifesta? Quem é mais afetado pela corrupção e que tipo de dano ela produz? Quais são as lacunas no ordenamento jurídico, especialmente nas políticas anticorrupção, e as vulnerabilidades da administração pública? Responder estas e outras perguntas é fundamental para compreender quais são as transformações necessárias para diminuir a corrupção em um país. A avaliação inicial serve também de ponto de partida (*'baseline assessment'*), a partir do qual os resultados da implementação do plano poderão ser mensurados (PNUD, 2017, p. 13).

Com frequência, há uma resistência de governos nacionais em realizarem um exercício de diagnóstico por considerarem o problema da corrupção óbvio e incontestado. No caso brasileiro, o contrário parece ter ocorrido. Uma resistência em reconhecer o problema da corrupção pode ter desencorajado a realização de uma avaliação que inevitavelmente apontaria fragilidades e buscaria retirar analisar relatos de corrupção recentes, indiretamente confirmando-os. Em repetidas instâncias, o Presidente Jair Bolsonaro afirmou que não havia corrupção em seu governo (G1, 2020). No próprio Plano Anticorrupção, afirma-se que “não há notícias recentes de casos de corrupção na cúpula do Poder Executivo Federal” (CICC, 2020, p. 6), em direta contradição às inúmeras notícias de escândalos de corrupção envolvendo altos funcionários do governo federal e o próprio presidente e sua família (Folha de São Paulo, 2022). Ficam evidentes, de pronto, as graves limitações da avaliação que serviu de base à elaboração do referido plano, afinal uma compreensão profunda sobre as maiores vulnerabilidades à corrupção é fundamental definir como reduzi-las e, conseqüentemente, reduzir a corrupção (Jenkins & Camacho, 2022, p. 11).

Fato é que, embora o próprio plano reconheça, textualmente⁸, que foi antecedido pela execução de um diagnóstico por cada um dos órgãos que compõe o CICC (2020), ele não foi disponibilizado juntamente com o plano, nem, tampouco, foi apresentado pelos órgãos que compõem o CICC, mediante a realização de pedidos de acesso à informação. Apenas algumas informações agregadas com relação aos três eixos de análise são apresentadas, impossibilitando uma verificação com relação à profundidade e à adequação do diagnóstico realizado.

O plano atende às recomendações do G-20 de que um dos elementos analisados seja a adequação do arcabouço legislativo e institucional do Brasil frente aos compromissos internacionais do país. Afinal, apresenta um eixo ‘Recomendações Internacionais’, onde afirma

⁸ “O diagnóstico foi executado de janeiro a outubro de 2020, nos órgãos do CICC” (CICC 2020, p. 13).

existirem 276 recomendações apresentadas ao Brasil por parte da OEA, da ONU e da OCDE. Destas, 132 recomendações teriam sido consideradas cumpridas por estes organismos internacionais. Por outro lado, não há evidências de que foi realizada uma avaliação sobre a adequação dos recursos e das capacidades disponíveis para a implementação deste plano, como recomenda o G-20 (2019 p. 2).

Diferentes tipos de ações demandam níveis (e tipos) de recursos diferentes. Informar a disponibilidade e os critérios de alocação dos recursos para a implementação de políticas anticorrupção é essencial para permitir à sociedade uma avaliação sobre as decisões adotadas pelo governo e, subsequentemente, uma cobrança proporcional em relação aos resultados alcançados. A falta de recursos é uma das principais barreiras à implementação de estratégias nacionais anticorrupção e exigir que órgãos desenvolvam tarefas adicionais – como as ações incluídas nos planos – com o mesmo orçamento operacional é uma receita para o fracasso (Jenkins & Camacho, 2022, p. 18).

A se considerar a descrição do diagnóstico realizado pelos órgãos que compõem o CICC, nota-se uma limitação inerente. Aponta-se que este diagnóstico foi decomposto em três eixos: (i) competências: foi analisado o nível de implementação dos normativos que regulamentam os mecanismos de enfrentamento à corrupção; (ii) necessidades de aprimoramento: foram mapeadas possíveis melhorias nas capacidades dos órgãos para que eles realizem as suas atribuições, de acordo com o paradigma jurídico-normativo vigente; e (iii) recomendações internacionais: foi analisado o grau de atendimento pelo Brasil das recomendações internacionais emitidas no âmbito das três convenções anticorrupção ratificadas pelo Brasil (ONU, OEA e OCDE) (CICC 2020, p. 13).

O diagnóstico baseia-se no ordenamento jurídico já existente, seja no que se refere à concretização das competências dos órgãos componentes do CICC e ao seu aprimoramento (eixos i e ii), seja no que se refere à completa implementação de convenções internacionais já ratificadas (eixo iii). Desconsidera-se, assim, a possibilidade de verdadeiras inovações no ordenamento jurídico, embora algumas ações tratem da regulamentação de normas já existentes, como é o caso das Ações CGU 11, 22 e 39. Uma exceção a esta regra é a Ação CGU 25, que previa apresentação de proposta legislativa regulamentando o *lobby*.

A limitação inerente se deve também à própria metodologia que, não só impediu a participação da sociedade no processo de identificação dos problemas a se enfrentar, como também restringiu o diagnóstico às visões e às percepções de seis órgãos do Poder Executivo federal.⁹ Ignorou-se, assim, o papel de inúmeras instituições em políticas anticorrupção dentro do

⁹ Vale dizer que diversos órgãos com competências relacionadas ao combate à corrupção, entre eles a Receita Federal do Brasil e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica, vinculados ao Ministério da Economia, a Polícia Federal, vinculada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, e o Conselho de Controle de Atividades Financeiras, integrante da estrutura do Banco Central do Brasil.

próprio Poder Executivo federal, no âmbito dos outros poderes da República e nos demais níveis da federação, contrariando recomendações internacionais (G-20, 2019, p.3). Ainda que se reconheçam as limitações impostas pela separação dos poderes e pela divisão de competências entre União, Estados e Municípios, não se pode ignorar o potencial da cooperação interinstitucional, na qual, por exemplo, todo o trabalho da ENCCLA se fundou.

A relevância de se engajar outros atores além dos órgãos que compõem o CICC é evidenciada no próprio texto do plano, que aponta a existência de 48 recomendações feitas por organismos internacionais e relativas à participação do Brasil em tratados internacionais anticorrupção que seriam de competência de outros órgãos, não representados no CICC (CICC, 2020). Recomenda-se não só a participação, ainda que na forma de consultas informais, de órgãos que não fazem parte direta do governo, como o Judiciário e o Ministério Público, mas que serão afetados ou podem contribuir para ações que se pretende implementar, mas também de outros órgãos governamentais cujas perspectivas poderão contribuir com a avaliação dos maiores riscos de corrupção na administração pública (PNUD, 2017, p. 7). Por exemplo, muitos ministérios têm, hoje, Diretorias de Integridade que atuam na prevenção e combate à corrupção. Nota-se, também, que a Comissão de Ética Pública não é representada no CICC.

A participação de outros órgãos no processo de diagnóstico e elaboração do plano contribuiria para assegurar o seu eventual compromisso com a implementação das medidas que, embora desenvolvidas por algum dos seis membros do CICC, deverão alcançar todo o Poder Executivo federal.

Em conjunto com o diagnóstico, recomenda-se também a realização de uma análise de risco sobre as diferentes ameaças de corrupção e vulnerabilidades enfrentadas pelo governo em questão. Isso envolve a identificação dos órgãos ou setores sob maior risco de corrupção, lavagem de dinheiro e outros crimes econômicos. A relevância do diagnóstico e desta análise repousa na necessidade de se distribuir recursos (limitados) e implementar medidas mitigadoras como parte da implementação de qualquer plano ou estratégia anticorrupção (G-20, 2019, p. 3). Embora o Plano Anticorrupção reconheça a relevância da gestão de riscos como parte das atividades de controle interno e para a detecção de corrupção, não há qualquer sinalização de que uma análise de risco embasou a sua elaboração (CICC 2020).

Na verdade, não seria sequer necessário que o CICC realizasse uma análise de riscos completa e por sua própria conta. No âmbito do Poder Executivo federal, o Tribunal de Contas da União desenvolveu o Índice de Fragilidade de Controles de Fraude e Corrupção¹⁰ que pretende demonstrar quais são os órgãos sujeitos ao maior risco de fraude e corrupção, considerando os mecanismos de controle (gestão de ética e integridade, auditoria interna, etc.) e o poder econômico a que estão sujeitos. Bastaria, de início, que o resultado desta (e de outras) análises de risco fosse

¹⁰ Cf. <https://meapffc.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em 01 jun. 2022.

considerada na definição de prioridades e ações mitigadoras específicas a serem incluídas no plano.

Uma teoria de mudança deve apresentar que sua missão concisamente, identificar o problema que se busca endereçar, apontar as presunções que fundamentam a ação que será realizada, assim como uma demonstração de que as intervenções propostas são capazes de gerar os resultados esperados (G-20, 2020, p. 3). A ausência de uma análise efetiva sobre os problemas existentes, mesmo no âmbito restrito do Poder Executivo federal, impede o desenvolvimento de um plano de ação que enderece estes problemas.

3.3. Implementação

Um elemento apontado como fundamental para o sucesso da implementação de planos anticorrupção é a definição de uma entidade ou autoridade responsável pela coordenação e implementação (PNUD, 2017, p. 34). Apesar de esta definição não ter sido feita de modo explícita, no caso brasileiro, há alguns indícios de que esta entidade é a CGU, como mencionado acima. A ausência de um comando explícito nesse sentido, no entanto, impede que se compreenda qual o mandato (e poderes específicos correspondentes) da CGU no que se refere ao Plano Anticorrupção. Não é possível saber, por exemplo, se a CGU meramente reúne informações sobre o andamento das ações a cargo dos demais órgãos do CICC ou se ela tem poderes formais ou informais para cobrar um melhor desempenho. Faltam também informações sobre o próprio funcionamento do CICC, sobre os quais há apenas algumas notícias esporádicas sobre suas reuniões.

Um ano após o seu lançamento, foi publicado o primeiro Boletim de Acompanhamento, apresentando um diagnóstico sobre o status da implementação do referido plano. Este boletim indicou que foram acrescidas 11 ações às 142 ações originais, totalizando 153 ações com previsão de conclusão até 2025. Apontou, ainda, que entre as 90 ações com prazo de conclusão até o final de 2021, 60 haviam sido concluídas, enquanto 28 tiveram seus prazos prorrogados e 2 ações não foram concluídas apesar de terem seus prazos de conclusão mantidos (CICC, 2021).

Como recomendam organismos internacionais, cada ação tem prescrito um prazo específico para a sua conclusão. Algumas também são sequenciais, ficando evidente a necessidade de conclusão ou evolução de uma para o início e implementação da seguinte (PNUD, 2017, p. 30). Isso permite um acompanhamento mais preciso do desempenho geral do governo. Especificamente, como cada ação é de responsabilidade de um órgão do CICC, também é possível identificar quais órgãos são responsáveis por mais ações completas ou atrasadas, gerando assim uma pressão reputacional sobre suas lideranças. A imprensa atuou no acompanhamento da implementação do plano, destacando que um terço das ações com término previsto até o final de 2021 encontravam-se atrasadas (UOL, 2019).

Planos anticorrupção devem ser acompanhados ou compostos de planos de ação, reza a cartilha internacional (G-20, 2019, p. 4). Estes planos de ação devem ser realistas, considerando os recursos disponíveis no país, a vontade política e o conhecimento e capacidades instalados para desenhar e implementar tal planejamento. As atividades devem ser priorizadas, os horizontes temporais (curto, médio e longo prazos) definidos e as responsabilidades atribuídas. Uma análise do Plano Anticorrupção demonstra que, de fato, houve uma atribuição das responsabilidades: cada ação prevista tinha um ou mais órgãos como responsável primário. Também houve uma delimitação temporal, no sentido de que todas as ações foram apresentadas com prazo definidos para sua conclusão.

Em um conjunto de 142 ações, no entanto, a falta de priorização dificulta o acompanhamento pela sociedade do quadro geral. Se houvesse uma categorização de quais são as ações mais relevantes, no sentido de produzir maior impacto ou demandar mais recursos, seria possível que agentes interessados as acompanhassem com mais intensidade. A conclusão de uma ação muito relevante pode ser mais significativa do que o atraso na conclusão de outras cinco, e vice-versa. A grande quantidade de ações pode demandar um esforço de priorização por parte dos próprios órgãos implementadores e os critérios para definir estas prioridades devem ser públicos, sujeitos ao escrutínio social (PNUD 2017, p. 30).

De modo geral, se recomenda que os governos responsáveis pela implementação de planos ou estratégias anticorrupção forneçam mecanismos que possibilitem o acompanhamento, pela sociedade, do seu progresso. Garantir a transparência do processo de implementação é uma forma de reconhecer esforços bem-sucedidos, oferecendo o ganho reputacional correspondente, e de contribuir para a identificação e superação de eventuais obstáculos (G-20, 2019, p. 5).

O boletim com informações detalhadas sobre o andamento de todas as ações previstas, incluindo, detalhes sobre as entregas realizadas, sobre os órgãos responsáveis por ações com atrasos e sobre as ações que foram repactuadas segue um modelo semelhante àquele utilizado pela ENCCLA com relação às suas ações anuais (CICC, 2021). Embora ofereça uma atualização periódica sobre o processo de implementação do plano, existem mecanismos mais amigáveis aos usuários, como painéis ou plataformas online, que têm o benefício adicional de permitir atualizações mais frequentes.¹¹

Por outro lado, não foram apontados indicadores – “específicos, mensuráveis, alcançáveis, relevantes e tempestivos” (SMART) (G-20, 2019, p. 5) – que pudessem demonstrar as transformações decorrentes da implementação das ações previstas no Plano, possibilitando eventuais ajustes. Os indicadores podem fazer se referir ao cenário de corrupção como um todo no país ou a aspectos da implementação de cada ação. A título ilustrativo: se a Ação CGU 23

1. ¹¹ Como, por exemplo, o Painel da CGU sobre Recomendações de Foros Internacionais, cf. <http://paineis.cgu.gov.br/recomendacoesinternacionais/index.htm>.

prevê a divulgação da nova regulamentação sobre nepotismo, possíveis indicadores seriam: o número de servidores treinados nessa nova regulamentação, o alcance desta publicação por meio de redes sociais e canais de comunicação internos, a utilização de mecanismos previstos nesta nova regulamentação, etc.

Apesar de se reconhecer a dificuldade de isolar e atribuir avanços em indicadores a ações específicas, demonstrações factuais de progresso também podem contribuir para amedidar apoio político e social para o plano como um todo (PNUD, 2017, p. 14). A este propósito, todavia, vale mencionar a Ação CGU 26 que prevê a criação de Índices de Exposição/Mapa de Vitimização da Corrupção, os quais poderão servir, quando concluídos, como indicadores.

Com relação a algumas das metas que foram consideradas cumpridas, uma análise mais detida aponta algumas questões. Por exemplo, a Ação 6 da CGU previa a proposição de novas regras de transparência das renúncias fiscais. A entrega informada pelo órgão responsável (CGU) foi a apresentação de proposta de alteração normativa à Subchefia de Assuntos Jurídicos da Presidência da República. A proposição de novas regras – na forma seja de um decreto, seja de um projeto de lei – é competência da Presidência da República, que integra o Poder Executivo federal. Portanto, a efetiva proposição de novas regras de transparência dependeria apenas da ação do Presidente da República. O apoio político do Presidente ao plano se manifesta também pelo seu compromisso pessoal com as suas diretrizes e prioridades. Por exemplo, se a transparência de agendas é um dos principais pontos do Plano, com quatro ações previstas (Ações CGU 15, 16, 17 e 18), a prática reiterada do Presidente Jair Bolsonaro de realizar compromissos oficiais e não inclui-los na agenda coloca em risco o próprio sucesso destas ações.¹²

4. Conclusões

O potencial e ambição do Plano Anticorrupção já justificam, em si, uma análise mais detalhada do seu processo de elaboração e implementação. Esta análise crítica se torna ainda mais relevante quando se considera o contexto em este plano surgiu: em meio a inúmeras denúncias de corrupção contra altas autoridades do governo federal (Folha de São Paulo, 2022) e a um amplo conjunto de retrocessos não só no que se refere ao arcabouço anticorrupção brasileiro (Transparência Internacional Brasil, 2021), mas também a elementos fundamentais do regime democrático e do Estado Democrático de Direito (Human Rights Watch, 2022).

¹² Alguns exemplos: EL PAÍS. **Planalto omite da CPI da Pandemia agenda que mostraria aglomerações de Bolsonaro em Brasília**. Brasília, 1 jun. 2021. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/brasil/2021-06-02/planalto-omite-da-cpi-da-pandemia-agenda-que-mostraria-aglomeracoes-de-bolsonaro-em-brasilia.html>>. Acesso em 6 jun. 2022; ESTADO DE MINAS. **Fora da agenda, Bolsonaro encontra com o Alto Comandante do Exército**. Brasília, 3 maio 2022. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2022/05/03/interna_politica,1363971/fora-da-agenda-bolsonaro-encontra-com-o-alto-comando-do-exercito.shtml>. Acesso em 6 jun. 2022.

Esta análise evidenciou um conjunto de deficiências que severamente limitam o seu potencial transformador. A ausência de participação da sociedade e mesmo de outras entidades governamentais na elaboração e implementação do plano, a fragilidade do diagnóstico que embasou a sua formulação e a falta de indicadores para mensurar os resultados da sua implementação são apenas algumas das deficiências que ficaram evidentes nestes 18 meses desde o lançamento do Plano Anticorrupção, em 9 de dezembro de 2020.

Mais recentemente, o Brasil recebeu um convite formal para iniciar o processo de adesão à Organização para o Desenvolvimento e Cooperação Econômica (Agência Brasil 2022). Este processo depende da adequação do Brasil a determinadas normas e práticas de combate à corrupção, oferecendo um potencial impulso político para esta agenda (Jenkins & Camacho, 2022, p. 6). Aproveitá-lo, no entanto, para promover transformações efetivas depende da organização das políticas anticorrupção de forma coerente, baseada em evidências e na participação social ampla e com ampla transparência e *accountability*. Apesar de o Plano Anticorrupção apresentar-se, a princípio, como uma ferramenta eficaz para empreender esta organização e, principalmente, evolução das políticas anticorrupção brasileiras, as suas deficiências, especialmente quando consideradas as recomendações e melhores práticas internacionais, em muito prejudicam e dificultam a realização deste potencial.

5. Referências

AGÊNCIA BRASIL. **OCDE formaliza convite para início da adesão do Brasil à organização**. Brasília, 25 jan. 2022. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2022-01/ocde-formaliza-convite-para-inicio-da-adesao-do-brasil-organizacao>>. Acesso em 3 jun. 2022.

BULLOCK, Jessie; JENKINS, Matt. **Corruption and marginalization**. Berlim, 26 jun. 2020. Disponível em: <<https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Corruption-and-marginalisation.pdf>>. Acesso em 3 jun. 2022.

CICC. **Plano Anticorrupção: diagnóstico e ações do governo federal**. Brasília, 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/anticorruptcao/plano-anticorruptcao.pdf>>. Acesso em 5 maio 2022.

CICC. **Plano Anticorrupção: diagnóstico e ações do governo federal – Boletim de acompanhamento**. Brasília, 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/anticorruptcao/PLANOANTICORRUPCAOBOLETIMDEZ2021.pdf>>. Acesso em 5 maio 2022.

CONGRESSO EM FOCO. **Pacote anticrime de Moro ponto a ponto: veja como a lei é hoje e o que pode mudar**. Brasília, 5 fev. 2019. Disponível em: <>. Acesso em 30 maio 2022.

FRANCE, Guilherme. A evolução da legislação brasileira contra a corrupção. IN: MOHALLEM, Michael Freitas; RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert (org.). **Diagnóstico institucional: primeiros passos para um plano nacional anticorrupção**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2017.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Bolsonaro acumula casos sob suspeita de corrupção; veja um a um**. São Paulo, 16 abr. 2022. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/04/bolsonaro-acumula-casos-sob-suspeita-de-corrupcao-veja-um-a-um.shtml>>. Acesso em 3 jun. 2022.

G-20. **High-Level Principles for the Development and Implementation of national anti-corruption strategies**. Riyadh, 2020. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/corruption/G20-Anti-Corruption-Resources/Principles/2020_G20_High-Level_Principles_for_the_Development_and_Implementation_of_National_Anti-Corruption_Strategies.pdf>. Acesso em 4 maio 2022.

G1. **Bolsonaro diz que ‘acabou’ com operação Lava Jato porque governo ‘não tem mais corrupção’**. Brasília, 7 out. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/10/07/bolsonaro-diz-que-acabou-com-a-operacao-lava-jato-porque-governo-nao-tem-mais-corrupcao.ghtml>>. Acesso em 3 jun. 2022.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Brasil: eventos de 2021**. Nova York, 2022. Disponível em: <<https://www.hrw.org/pt/world-report/2022/country-chapters/380707>>. Acesso em 3 jun. 2022.

JENKINS, Matthew; CAMACHO, Gabriela. **Core principles for the development of anti-corruption strategies: practices from around the world**. Berlim, 28 fev. 2022. Disponível em: <<https://www.u4.no/publications/core-principles-for-the-development-of-anti-corruption-strategies>>. Acesso em 5 maio 2022.

LAFORGE, Gordon. **The sum of its parts: coordinating Brazil’s fight against corruption, 2003-2010**. Princeton, fev. 2017. Disponível em: <<https://successfultocieties.princeton.edu/publications/sum-its-parts-coordinating-brazil-fight-against-corruption>>. Acesso em 2 jun. 2022.

PNUD. **Anti-corruption strategies: understanding what works, what doesn’t and why? Lessons from the Asia-Pacific region**. Bangkok, 2017. Disponível em: <<https://www.undp.org/publications/anti-corruption-strategies-understanding-what-works-what-doesnt-and-why>>. Acesso em 4 maio 2022.

REVISTA ÉPOCA. **O pacote anticorrupção proposto por Dilma Rousseff**. Brasília, 18 mar. 2015. Disponível em: <<https://epoca.oglobo.globo.com/tempo/noticia/2015/03/o-bpacote-anticorrupcaob-proposto-por-dilma-rousseff.html>>. Acesso em 30 maio 2022.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. **Brazil: setbacks in the Legal and Institutional Anti-Corruption Frameworks – 2021 update**. São Paulo, 2021. Disponível em:

<<https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/brazil-setbacks-2021>>. Acesso em 3 jun. 2022.

UOL. **Governo diz não ter atingido 1/3 das metas do 1º ano de plano anticorrupção.** Brasília, 10 dez. 2021. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2021/12/10/governo-plano-anticorruptao-90-metas-60-primeiro-ano-jair-bolsonaro-ocde.htm>>. Acesso em 3 jun. 2022.

UNODC. **National Anti-Corruption Strategies: a practical guide for development and implementation.** Vienna, 2016. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/National_Anti-Corruption_Strategies_-_A_Practical_Guide_for_Development_and_Implementation_E.pdf>. Acesso em 5 maio 2022.

UNODC. **Eight session of the Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption.** Abu Dhabi, 20 dez. 2019. Disponível em: <<https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/COSP/session8-resolutions.html>>. Acesso em 2 jun. 2022.