



Universidade de Brasília – UnB
Faculdade de Planaltina – DF
Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública
Mestrado Profissional em Gestão Pública

JOEL DE OLIVEIRA SOUSA

REDES INTEGRADAS E O COMBATE À LAVAGEM DE DINHEIRO: Estratégias de
Investigação e Colaboração no Compartilhamento de Dados

BRASÍLIA-DF
2024

JOEL DE OLIVEIRA SOUSA

**REDES INTEGRADAS E O COMBATE À LAVAGEM DE DINHEIRO: Estratégias de
Investigação e Colaboração no Compartilhamento de Dados**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Orientador Prof. Mauro Eduardo Del Grossi

**BRASÍLIA-DF
2024**

Ficha catalográfica elaborada automaticamente, no Site da BCE/UnB, com os dados
fornecidos pelo autor

ds725

de Oliveira Sousa, Joel

REDES INTEGRADAS E O COMBATE À LAVAGEM DE DINHEIRO:

Estratégias de Investigação e Colaboração no
Compartilhamento de Dados / Joel de Oliveira Sousa;
orientador Mauro Eduardo Del Grossi. -- Brasília, 2024.

113 p.

1. Atuação em Rede. 2. Lavagem de Dinheiro. 3.
Ecossistemas Governamentais. 4. Relações
Intergovernamentais. 5. RIGs. I. Eduardo Del Grossi, Mauro,
orient. II. Título.

JOEL DE OLIVEIRA SOUSA

REDES INTEGRADAS E O COMBATE À LAVAGEM DE DINHEIRO: Estratégias de
Investigação e Colaboração no Compartilhamento de Dados

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Mauro Eduardo Del Grossi – PPGP/UnB

Presidente

Prof.^a Dra. Maria Julia Pantoja de Britto – PPGP/UnB

Membro Interno/UnB

Prof.^a Dra. Natália Aurélio Vieira

Membro Externo

Prof. André Nunes – PPGP/UnB

Membro Interno Suplente

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo analisar os mecanismos das investigações em crimes de Lavagem de Dinheiro no âmbito institucional da PCDF, bem como sugerir métodos de aperfeiçoamento da rede de atuação. O trabalho está dividido em duas partes principais, sendo a primeira composta do referencial teórico, cujas bases são a Teoria das Redes e seus desdobramentos, os postulados contemporâneos dos Ecosistemas de Inovação e as premissas das Relações Intergovernamentais (RIGs). A segunda parte foi construída através da análise e interpretação de entrevistas, com apoio do software iramuteq, à luz da literatura correlata. Como metodologia, adotou-se, principalmente, o método da pesquisa qualitativa, de cunho descritivo e exploratório, a partir das perspectivas dos órgãos de polícia judiciária (Polícias Civil e Federal), inseridos em rede de atuação que inclui instituições públicas e privados. Nesse sentido, foram utilizadas as técnicas de pesquisa documental, entrevistas semiestruturadas e pesquisa bibliográfica. A análise dos fatores que dificultam e facilitam a atuação em rede, apontam para a relevância: a cultura de confiança, o modelo federalista no universo das relações intergovernamentais e a oportunidade da aplicação dos postulados dos ecossistemas de inovação. As percepções dos entrevistados permitiram identificar desafios: a escassez de dados e falta de precisão governamental em tratar do assunto; o sentimento de protagonismo de alguns atores da rede e, sobretudo, o seu uso exclusivo das informações por entes que deveriam as compartilhar. A informação guarda especial relevância num ambiente de integração institucional, sendo o elo principal entre os órgãos públicos e as entidades privadas.

Palavras-chave: Atuação em Rede. Lavagem de Dinheiro. Ecosistemas Governamentais.

ABSTRACT

The aim of this study is to analyze the mechanisms of investigations into money laundering crimes within the institutional framework of the PCDF, as well as to suggest methods for improving the network. The work is divided into two main parts, the first comprising the theoretical framework, the bases of which are Network Theory and its developments, the contemporary postulates of Innovation Ecosystems and the premises of Intergovernmental Relations (RIGs). The second part was constructed through the analysis and interpretation of interviews, with the support of iramuteq software, in the light of related literature. The methodology adopted was mainly qualitative, descriptive and exploratory, based on the perspectives of the judicial police agencies (Civil and Federal Police), which are part of a network that includes public and private institutions. Documentary research, semi-structured interviews and bibliographic research were used. The analysis of the factors that hinder and facilitate networking points to the relevance of: the culture of trust, the federalist model in the universe of intergovernmental relations and the opportunity to apply the postulates of innovation ecosystems. The interviewees' perceptions allowed them to identify challenges: the scarcity of data and the government's lack of precision in dealing with the issue; the sense of protagonism of some actors in the network and, above all, their exclusive use of information by entities that should be sharing it. Information is particularly important in an environment of institutional integration, as it is the main link between public bodies and private entities.

Keywords: Networking. Money Laundering. Government Ecosystems

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Organograma PCDF - Disponível no site oficial	41
Figura 2: Produção de RIFs - COAF - 2008 a 2024.....	51
Figura 3: RIFs recebidos por entidades	51
Figura 4: RIFs por UF	52
Figura 5 - Referencial Teórico	62
Figura 6: Pirâmide de Hohendorf	63
Figura 7: Grafo de Rede – PCDF e Cooperação Institucional	68
Figura 8: Resultado da pré-análise no IRaMuTeQ	70
Figura 9: Gráfico de Zipf.....	73
Figura 10: Nuvem de palavras considerando todas as formas lexicais	76
Figura 11: Nuvem de palavras com frequência superior a $\sqrt[3]{818}$	78
Figura 12: Árvore de Similitude do <i>Corpus</i> Textual	80
Figura 13: Árvore de Similitude do <i>Corpus</i> Textual	82
Figura 14: Dendrograma – Modelo Padrão Consolidado CHD	85
Figura 15: CHD – Modelo com Formas Lexicais Associadas.....	85
Figura 16: Análise Fatorial por Correspondência – AFC	88
Figura 17: CHD - Distribuição das formas lexicais no espaço fatorial.....	90
Figura 18: Distribuição das Variáveis no Espaço Fatorial – Quadrantes	90
Figura 19: Especificidade da Questão 1 (Q1).....	91
Figura 20: Especificidade da Questão 2 (Q2).....	92
Figura 21: Especificidade da Questão 3 (Q3).....	93
Figura 22: Especificidade da Questão 4 (Q4).....	94
Figura 23: Especificidade da Questão 5 (Q5).....	95

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Características Ecosistema e Redes	32
Quadro 2: Características Ecosistema e Redes	32
Quadro 3: Número de Inquéritos – Lavagem - Polícia Federal	53
Quadro 4: Número de Inquéritos – Lavagem - Polícia Civil do Distrito Federal	53
Quadro 5: Divisão de grupos de participantes de pesquisa.....	64
Quadro 6: Formas Lexicais mais frequentes no corpus textual	74
Quadro 7: Trechos de Resposta à Questão 1 (Q1)	93
Quadro 8: Trechos de Resposta à Questão 2 (Q2)	94
Quadro 9: Trechos de Resposta à Questão 3 (Q3)	95
Quadro 10: Trechos de Resposta à Questão 4 (Q4)	96
Quadro 11: Trechos de Resposta à Questão 5 (Q5).....	97

LISTA DE SIGLAS

- AFC - Análise Fatorial de Correspondências
- CHD - Classificação Hierárquica Descendente
- BACEN - Banco Central do Brasil
- CIBERLAB - Laboratório de Operações Cibernéticas
- CIRA - Comitê Internacional de Recuperação de Ativos
- COAF - Conselho de Controle de Atividades Financeiras
- CVM - Companhia de Valores Imobiliários
- DECOR - Departamento de Combate à Corrupção e ao Crime Organizado
- DGI - Departamento de Inteligência, Tecnologia e Gestão da Informação
- DIFAC - Divisão de Repressão às Facções Criminosas
- DIOPI - Diretoria de Operações Integradas e Inteligência
- DPC - Departamento de Polícia Circunscripcional
- DPE - Departamento de Polícia Especializada
- DRACO - Delegacia de Repressão ao Crime Organizado
- DRCOR - Delegacia de Repressão à Corrupção
- DRCI - Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Internacional
- ENCCLA - Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro
- FBSP - Fórum Brasileiro de Segurança Pública
- GAECO - Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado
- Gafi/FATF - Grupo de Ação Financeira
- Gafilat - Grupo de Ação Financeira da América Latina
- ICT - Instituições de Ciência e Tecnologia
- IES - Instituições de Ensino Superior
- IPLD - Instituto de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro
- IRaMuTeQ - Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires
- LAB-LD - Laboratório de Tecnologia contra a Lavagem de Dinheiro
- MJSP - Ministério da Justiça e Segurança Pública
- ONU - Organização das Nações Unidas
- ORCRIM - Organizações Criminosas
- PCDF - Polícia Civil do Distrito Federal

- PDISP - Plano Distrital de Segurança Pública e Defesa Social
- PDSP - Política Distrital de Segurança Pública e Defesa Social
- PLD/FTP - Sistema de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo e da Proliferação de Armas de Destruição em Massa
- PNLD - Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro
- PNPPC - Programa Nacional de Prevenção Primária à Corrupção
- PNSP - Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social
- PNSPDS - Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social
- REDE-LAB - Rede de Laboratórios de Combate à Lavagem
- RENACCOR - Rede Nacional de Polícias Judiciárias no Combate à Corrupção
- RFB - Receita Federal do Brasil
- RIGs - Relações Intergovernamentais
- SENASP - Secretaria Nacional de Segurança Pública
- ST - Segmento de Texto
- UNODC - Escritório das Nações Unidas

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
1.1 Objetivos	14
1.1.1 Objetivo Geral	14
1.1.2 Objetivos Específicos	14
1.2 Justificativa	15
2. REFERENCIAL TEÓRICO	18
2.1 Noções introdutórias sobre as Relações Intergovernamentais	18
2.2 O Modelo Federalista como instrumento de formulação e execução de Políticas Públicas	19
2.3 A dinâmica da confiança nas relações intergovernamentais	24
2.3.1 Teoria neo-institucional da confiança nas RIGs	25
2.4 Ecossistemas de Colaboração e Inovação e RIGs	27
2.4.1 O Ecossistema e a Rede – divergências e convergências	31
2.5 Engajamento e Atuação Articulada – perspectivas para uma gestão corporativa	34
2.5.1 Tipologias de redes de políticas públicas	36
2.6 A Rede PCDF de estruturação de investigação em crimes de lavagem	38
2.6.1 A ENCCCLA	39
2.7 A REDE-LAB	43
2.8 A Dinâmica da Lavagem de Capitais	45
2.8.1 A Estrutura da PCDF na rede de combate à lavagem	47
2.8.2 O COAF: Siscoaf e o SEI-C	50
2.8.3 O BACEN, as Fintechs e a regulação dos ativos virtuais	57
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	61
3.1 Lócus da Pesquisa e Participantes	64
3.2 Análise de conteúdo	65
4. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	69
4.1 Nuvem de Palavras	76
4.2 Análise de Similitude	80
4.3 Classificação Hierárquica Descendente – CHD	85
4.4 Análise de Especificidade	92
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	98

REFERÊNCIAS	102
APÊNDICES	109
APÊNDICE A – Roteiro de Entrevistas	109
APÊNDICE B – Termo de Consentimento	111

1. INTRODUÇÃO

A sociedade contemporânea traz consigo uma série de problemas estruturais que, por sua vez, repercutem no enfraquecimento do Estado Democrático de Direito e, na via reflexa, comprometem a harmonia do arranjo social (SILVA, 1998). Dentro desse universo, emerge o modelo federalista (que, embora descentralizador, limita a atuação do ente local) e o enfraquecimento dos tradicionais mecanismos democráticos de representação que, de um lado, minam a credibilidade nos representantes populares (membros comumente permissivos à corrupção) - e, de outro, contribuem para o enfraquecimento da estrutura administrativa governamental (BOBBIO, 1997). Nesse sentido, recursos públicos, sabidamente limitados, sofrem com o desarranjo público administrativo, com a disseminação da corrupção e com a defasagem de políticas públicas, afetadas por uma crescente criminalidade que atinge as receitas estatais e, por conseguinte, o sistema financeiro.

Atento a esses riscos, os Estados e as organizações internacionais, a exemplo da ONU, a partir da década de 70 – década em que casos de lavagem de dinheiro na Itália e nos EUA se tornaram público -, demonstraram grande preocupação com essa modalidade de crime. Isso porque a quantidade de valores movimentados com a prática da lavagem excedeu, inclusive, o PIB de alguns países. No Relatório Anual de 2013, o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), órgão criado em 1997 para principalmente combater o crime organizado, estimou que a lavagem de dinheiro movimentou 5% do Produto Interno Bruto (PIB) mundial, algo entre US\$ 800 bilhões e US\$ 2 trilhões, são “lavados” anualmente em todo o mundo¹. Em reais, isso equivale a R\$ 4 trilhões; e, a título ilustrativo, em 2013, o PIB brasileiro foi de R\$ 5,3 trilhões², ou seja, cerca de 75% desse valor equivaleria ao que fora lavado no mundo inteiro. O relatório da ONU é constituído apenas de estimativas, o que nos faz supor que o valor é significativamente maior ao que fora apurado, já que a referência tem a ver com dinheiro irregular, isto é, sonogado e oculto. Essa constatação revelou, sem dúvida, certa impotência do Estado ou mesmo falta de capacidade em lidar com a questão.

As transformações atuais ocorrem em escala e intensidades dinâmicas que impõem ao Estado um agir no mesmo compasso. Problemas estruturais (*wicked problems*) e que vão desde mudanças climáticas e imigração, passando pelo terrorismo, tráfico internacional de drogas

¹Disponível em:

<https://news.un.org/pt/story/2013/10/1454761#:~:text=O%20Escrit%C3%B3rio%20das%20Na%C3%A7%C3%B5es%20Unidas,a%205%25%20do%20PIB%20global> Acessado em 13 de maio de 2024

² Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/9636-pib-cresce-3-0-em-2013-e-chega-a-r-5-3-trilhoes> Acessado em 13 de maio de 2024.

ilícitas, seriam apenas alguns exemplos de como os desafios tornaram-se mais graves, complexos e multissetoriais, requerendo uma reformulação no modo de atuar, diferente do tradicional. Esse cenário impõe uma mudança de estratégia dos governos, colocando em xeque a maneira tradicional de tomar decisões e implementá-las. Não à toa, a busca por inovações em políticas públicas aumentou significativamente nos últimos anos, a tal ponto que a inovação se tornou um imperativo, e não uma mera faculdade. O Brasil tem investido em pautas inovadoras importantes, tais como a sustentabilidade, a desburocratização, as novas formas de engajamento dos cidadãos, a supervisão social da atividade governamental e a agenda de transformação digital. Nesse contexto, as práticas de colaboração nos órgãos públicos tornaram-se cada vez mais constantes, contribuindo para a disseminação de ecossistemas (BOSCH, 2021).

Engajado nessa preocupação mundial, o Governo Federal, por intermédio do Ministério da Justiça e Segurança Pública, criou, em 2003, a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – ENCCLA, coordenada pela Secretaria Nacional de Justiça, do Ministério da Justiça. O número de instituições que compunham a ENCCLA, desde a sua criação, variou ao longo do tempo e, atualmente, conta com aproximadamente noventa (90 instituições públicas - pertencentes aos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e o Ministério Público, abrangendo também as esferas federal, estadual e até mesmo municipal³. Algumas entidades também fazem parte da Estratégia, atendendo, portanto, a uma reivindicação legal global para prevenir e combater a corrupção de modo conjunto e amplamente condicionado e influenciado pelo cenário transnacional e por mecanismos padronizados de regulação (STAFFEN, 2020).

A Estratégia, reflexo de uma espécie de “força tarefa”, é, portanto, juntamente com a criação das varas especializadas de combate às organizações criminosas (ORCRIM), um modelo eficiente de atuação e um exemplo prático da aplicabilidade do que se convencionou chamar de Relações Intergovernamentais (RIGs). Isso revela, ainda que timidamente, um embrião de um bem-sucedido ecossistema organizacional. E é nesse cenário sinteticamente descrito alhures que emerge a problemática aqui a ser abordada, isto é, qual é o papel da Polícia Civil do Distrito Federal nessa rede de articulação institucional brasileira de combate à lavagem de dinheiro (ENCCLA) e qual o nível de integração e organização adequados para uma investigação de lavagem de capitais eficiente.

Nesse sentido, a hipótese aqui a ser testada guarda relação com o fato de que as relações intergovernamentais, que interliga todos os envolvidos da ENCCLA, operam a

³ Disponível em: <https://enccla.camara.gov.br/quem-somos> Acessado em 13 de maio de 2024.

conteúdo, embora seu crescente número de membros possa nos fazer supor que se trata de uma Estratégia dispersa. Contudo, há ainda desafios a serem superados como o que diz respeito à excessiva compartimentação de informações e ao individualismo de querer conduzir as investigações com protagonismo, sem a participação de outros atores.

O presente estudo, portanto, está estruturado em quatro seções que abordam a intercambialidade da atuação em rede nas investigações de crimes de lavagem e as relações intergovernamentais daí decorrentes. Sendo a introdução a primeira seção, a segunda revela a revisão de literatura acerca das relações intergovernamentais e da possível aplicação e idealização de ecossistemas. Na sequência, são apresentados os postulados da gestão cooperativa no âmbito governamental, tendo a PCDF como um exemplo de aplicação e, obviamente, como *locus* do estudo relatado neste trabalho. Os resultados e a discussão são apresentados subsequentemente, na última seção, como instrumentos de atuação conjunta e como estratégia de combate aos crimes de lavagem de dinheiro. A hipótese de pesquisa e os dilemas de coordenação intergovernamental, bem como as considerações finais congregam a parte final desse estudo.

Convém advertir que os termos “atuação em rede”, “relações intergovernamentais”, “rede interorganizacional” e “gestão compartilhada” citados no corpo do texto, embora possuam definições e acepções distintas, são tomados aqui como sinônimos de “gestão de redes”, devido à proximidade semântica, à intercambialidade e à perspectiva dos entrevistados.

1.1 OBJETIVOS

1.1.1. Objetivo Geral

O principal objetivo desse estudo é analisar aspectos facilitadores e/ou dificultadores da gestão compartilhada (ou em rede), no contexto da investigação de crimes de lavagem de dinheiro pela Polícia Civil do Distrito Federal.

1.1.2. Objetivos Específicos

- a) Analisar avanços e desafios nas relações intergovernamentais (RIGs);
- b) Descrever o modo que a gestão em rede opera com as organizações público-privadas e identificar suas peculiaridades em relação à cooperação comum e ao desenho do ecossistema organizacional;

- c) Analisar a dinâmica da Gestão em Rede, isto é, suas vulnerabilidades e assimetrias, na consecução dos objetivos da Polícia Judiciária, em especial das atribuições da PCDF, especialmente nos processos de investigação de crimes de lavagem de dinheiro;

1.2 Justificativa

As polícias judiciárias (Polícias Civil e Federal) são as instituições constitucionalmente imbuídas de investigar os crimes definidos na legislação penal geral e especial⁴. Nesse mister, utilizam-se das mais variadas técnicas de atuação e estratégia de gestão, cujos métodos são empregados em prol de uma investigação mais eficiente. Assim, a gestão em redes emergiu, do campo estrito das políticas públicas assistencialistas, como uma abordagem que reconhece a natureza interconectada e complexa dos desafios enfrentados pelas organizações na era moderna, promovendo a colaboração, a descentralização e a flexibilidade para lidar com desafios de forma mais eficaz (SILVESTRE, 2019).

As instituições policiais contam com a parceria de instituições de inteligência financeira intergovernamentais *sui generis*, a exemplo do Banco Central - BACEN, do Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF e da Receita Federal do Brasil - RFB. O intercâmbio de informações entre essas instituições é, portanto, essencial no combate e na prevenção da criminalidade e parece ser um método do qual não se pode afastar (ARAS, 2023). Do mesmo modo, a atuação em rede ganhou força com as políticas públicas assistenciais, como no caso da saúde, principalmente no pós-pandemia da COVID-19. A pandemia trouxe novas perspectivas de governo em rede que desafiaram a forma usual de trabalho da administração pública, ocasião em que o tema da agilidade de atuar de forma cooperativa passou a dar o tom para fazer frente à burocracia estatal, diante de medidas emergenciais (FRANZESE, 2021).

Ao mesmo tempo, o sistema financeiro se diversificou com a disseminação dos bancos virtuais, *startups* e *exchanges* que operam criptoativos; e o Estado, ao que parece, não se adequou ou está aquém da nova realidade, sem possuir ferramentas para enfrentar algo tão recente. A despeito disso, o novo desenho de mercado vem atraindo o interesse dos criminosos diante da farta facilidade de manipular ativos virtualmente sem precisar, necessariamente, do dinheiro em espécie ou de um banco. Isso gerou, para o Estado, mais um problema complexo (*wicked problem*), cuja definição e solução passa pela interligação de outros setores que precisam atuar de forma colaborativa (HARMON & MAYER, 1986).

⁴ Constituição Federal do Brasil, de 1988 – art. 144, §§ 1º e 4º

A prevenção à lavagem de capitais, por exemplo, é uma maneira eficaz de combater outros crimes, vez que permite a identificação e o confisco dos recursos auferidos ilicitamente, enfraquecendo os crimes correlatos antecedentes, como a corrupção, o tráfico de drogas, de armas e de pessoas e o terrorismo. É, sobretudo, por meio da prevenção à lavagem de dinheiro que os lucros ilícitos advindos dos crimes contra o sistema financeiro e crimes contra a administração pública podem ser identificados, dificultando a reintegração do dinheiro sujo à economia formal, como se lícito fosse (AUGUSTINIS, 2011).

E, nesse cenário, a segurança pública guarda especial relevância, não só porque engloba grande parte das políticas públicas e recursos estatais, mas por possuir a tarefa de garantir a harmonia social e de investigar essas práticas. Com vistas a maximizar seus objetivos, o Estado busca direcionar os recursos de acordo com sua política de resultado e isso se dá através das práticas de gestão. A partir desse problema, percebe-se que a relevância deste projeto de pesquisa se fundamenta na modalidade de gestão corporativa adequada à investigação que, portanto, possui pontos de partida e inúmeros desafios, dentre os quais, destacamos:

1) ***Disseminação da Gestão em Rede na esfera policial*** - como dito, o Brasil figura entre os países com maior índice de crimes ligados à corrupção. Segundo pesquisas como a *Global Corruption Barometer*, da Transparência Internacional, em 2022, o índice de percepção da corrupção, no Brasil, situava-o na posição 94º (que vai até 180). Em 2023, o país caiu para a 104^o posição. Apesar de se tratar apenas de índice de percepção, esses dados são, no mínimo, preocupantes, já que, de sua análise, pode-se perceber que estamos abaixo, até mesmo, de países que passam por guerra civil. A lavagem de dinheiro, portanto, pode ser um importante referencial nesse índice de percepção. Logo, a criação de Forças Tarefas e de Ecossistemas de Inovação poderia ser um importante aliado no combate e na melhoria desse cenário, já que a atuação em rede engajaria parceiros e promoveria uma gestão com relações menos hierarquizadas e com compartilhamento de responsabilidades e tarefas;

2) ***Impactos socioeconômicos negativos*** - os crimes de lavagem de dinheiro geram perdas bilionárias para o Estado e para a sociedade, além de comprometer a confiança nas instituições e dificultar o desenvolvimento social, atentando também contra a credibilidade do país no campo internacional e revelando a fragilidade institucional. Citam-se os acordos de leniência da "lava jato", em que foram negociados R\$ 22 bilhões em multas decorrentes desses

⁵ Disponível em: [16](https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-01/com-36-pontos-brasil-cai-10-posicoes-em-ranking-que-medem-corrupcao#:~:text=O%20Brasil%20caiu%2010%20posi%C3%A7%C3%B5es.escala%20entre%200%20e%20100. Acessado em 14 de abril de 2024.</p></div><div data-bbox=)

pactos, mas somente R\$ 6 bilhões voltaram aos cofres públicos até agora;⁶ do mesmo modo, foi através das práticas de lavagem que o financiamento do terrorismo foi desnudado.

3) ***Ineficiência do sistema legal e de justiça criminal:*** Há um consenso de que o sistema de justiça criminal brasileiro é demasiadamente moroso, arcaico e, por consequência, ineficiente. A situação se agrava ainda mais quando a questão perpassa o campo jurídico e adentra na seara legislativa, em que o rol de leis ainda não regula a questão de forma satisfatória. Isso termina por desencadear dificuldades práticas, isto é, operacionais, gerando excesso de compartimentação de informações que, por conseguinte, leva à ineficiência pela falta de cooperação entre os órgãos envolvidos.

4) ***Excessiva proteção de sigilo de dados e tecnologias ultrapassadas*** – a polícia deveria estar à frente da criminalidade, contando com os mais avançados recursos, que incluiriam softwares e inteligência artificial de ponta. Ocorre que, mesmo com esses recursos, há o empecilho do garantismo penal e da proteção exacerbada ao sigilo de dados que, em vez de ser exclusiva do cidadão, serve de guarida para práticas criminosas. É da essência da investigação o sigilo das diligências, mas isso não significa dizer que os investigados conservam seus direitos irrestritamente, como é o caso do sigilo telefônico, de dados fiscais e bancários.

5) ***Lacunas na pesquisa:*** A atuação em rede e as relações intergovernamentais (RIGs), apesar de já bastante difundidas, ainda são incipientes acerca de métodos de combate à lavagem de dinheiro quando a questão envolve valores em espécie e criptoativos, por exemplo. Nesses tempos de ampliação da participação das inteligências artificiais, a questão tecnológica ganhou novos contornos, o que demanda das instituições agrupadas novas estratégias de investigação. Outro ponto que dificulta a presente pesquisa é a dificuldade em se escolher uma tipologia de rede contextualizada, e de desenhar um organograma que facilite a visualização do conglomerado e de seus componentes, haja vista o cipoal de instituições que a compõem: uma verdadeira “sopa de letrinhas”. A ENCCLA, por exemplo, é composta por mais de noventa personagens, um emaranhado aparentemente disperso. De todo modo, a idealização de um modelo de ecossistema de inovação diligentemente desenhado para reunir agentes públicos e privados que, ao mesmo tempo, atuem com informações sensíveis e apuração de crimes, com integridade, é um dos grandes desafios atuais.

⁶ Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jan-31/consorcio-curitiba-deu-prejuizo-600-bilhoes-pais/#:~:text=Os%20valores%20foram%20atualizados%20pelo,torno%20de%20R%24%2020%20bilh%C3%B5es> Acessado em 14 de abril de 2024.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Relações Intergovernamentais

Dentre muitos conceitos possíveis, a perspectiva das relações intergovernamentais (RIGs) aqui abordada apresenta-se como a ferramenta apta a entender os movimentos relacionais entre as unidades envolvidas, especialmente governamentais, e a atuação de seus atores. Essa análise envolve alguns postulados teóricos como, por exemplo, os relacionados à inovação e seus ecossistemas, aos processos de financiamento das parcerias e da coparticipação e às implicações políticas daí decorrentes. Logo, as unidades governamentais seriam as faces institucionais variadas dessas relações e os atores seriam os representantes do poder interventor, atuando como o elemento humano nos campos de aplicação. O financiamento e a coparticipação, por sua vez, seriam as condições para a concretização eficiente da atuação das unidades governamentais em determinada política (RABELO & CASTRO, 2015).

A noção de relações intergovernamentais, no âmbito da análise das políticas públicas, surgiu nos Estados Unidos, por volta da década de 1930, com o *New Deal* e o esforço geral do governo americano em combater o caos econômico e social que a Grande Depressão havia causado (WRIGHT, 1997). No seu sentido original, essas relações intergovernamentais podem ser entendidas como ações nas quais se evidenciam alguns aspectos básicos: 1) a ação de variados sujeitos, entre eles: diversos atores de administração e gestão, os cidadãos como um todo e as entidades governamentais de todos os tipos, tamanhos e orientações; 2) a presença dessa ação em toda parte nos sistemas políticos, fomentando todo o plano governamental; e 3) sua atualidade, porque enfoca problemas críticos das políticas públicas, ao mesmo tempo que tem raízes profundas no passado, podendo trazer consequências importantes sobre como enfrentaremos no futuro os problemas das políticas sociais. Logo, as RIGs congregam um importante corpo de atividades ou de interações que ocorrem entre as unidades governamentais de todos os tipos de sistema. (WRIGHT, 1997).

No Brasil, essas relações atravessaram diferentes contextos históricos, desde o ano de 1889, ora centralizando as decisões políticas na União, ora nos Estados, ora num soberano. Nunca, porém, nos municípios, o que lançou luz sobre o modelo federalista, que será estudado adiante. Só a partir da redemocratização e da Constituição de 1988 é que o processo de RIGs surgiu com maior vigor e, após o Plano Real e os governos de FHC, remodelou-se no sentido de reenquadrar os Estados e os Municípios. Nos anos de Nova República, isto é, primeira metade do século XX, o federalismo brasileiro considerado “estadista”, demonstrou como

efeito colateral um preocupante desequilíbrio fiscal. Com a encampação dos municípios, as RIGs ganharam novos contornos, com especial relevância na descentralização e na cooperação e na busca por melhores índices, principalmente educacionais (RABELO & CASTRO, 2015).

Apesar desse recorte político temporal, pouco se sabe sobre o campo de estudo das RIGs no Brasil e sobre a inclusão de entes privados e da sociedade civil (CUNHA & CARRIERI, 2003). Do mesmo modo, há uma certa predileção em abordar o tema não no âmbito coletivo ou de contexto social, mas sim em cada parte envolvida. Isso ocorre porque, apesar da importância do ambiente e do aumento da interação entre empresas, a maioria dos pesquisadores/cientistas sociais, que estudam as organizações, o faz tendo por foco organizações individuais, em detrimento da análise do contexto social. Mesmo aqueles que utilizam a sua argumentação baseados nas abordagens sistêmica e contingencial, a visão continua centrada na organização focal, sem se preocupar com interligações mais extensas. Muitos pontos de interesse dos sociólogos organizacionais de hoje requerem uma perspectiva que possibilite o estudo não somente das questões internas das organizações, mas também das forças presentes em seu ambiente e a descrição dos limites organizacionais (CUNHA & CARRIERI, 2003).

As RIGs se estruturam a partir de ligações que vinculam indivíduos e organizações e estas entre si, cujas premissas estão diretamente relacionadas ao alcance das decisões de umas sobre as outras (CUNHA & CARRIERI, 2003). Essas ligações realçam três níveis de análise que podem ser encontrados nas perspectivas teóricas dominantes das pesquisas interorganizacionais, que inclui o foco no nível individual, no nível organizacional e nos grupos organizacionais. Neste último, o de grupos organizacionais, encontram-se, inclusive, segmentos de mercado, grupos estratégicos, populações e comunidades. Apesar de as distinções gerais entre os três níveis aqui citados serem claras, os limites específicos entre eles são mais difíceis de delinear. Os níveis de análise mais altos são mais ambíguos, particularmente nas formas de conglomerados internacionais, embora distinções possam ser feitas (AUSTER, 1994). Essa constatação, portanto, revela uma questão desafiadora: a dificuldade em sopesar os pontos negativos que dificultam a intercambialidade entre os níveis e a colaboração entre as organizações e os indivíduos envolvidos (CASTELLS, 1999).

2.2 O modelo federalista como instrumento de formulação e execução de políticas públicas

Uma questão frequentemente abordada pela literatura sobre o tema das RIGs é a discussão sobre a distribuição da autoridade entre entes federados distintos e com níveis de autonomia irradiando-se sobre três dimensões: política, administrativa e fiscal (GRIN, 2016).

A preocupação com esse modelo concentrado na esfera nacional surgiu após a constatação da ineficácia das políticas educacionais. Por ser um país de dimensões continentais, o dilema brasileiro da desigualdade social restou ainda mais evidente; requerendo, portanto, ações direcionadas aos níveis locais de atuação, irradiada através dos Municípios, fazendo-se surgir o interesse nesse ente federativo (RABELO & CASTRO, 2015).

Desde a redemocratização, a experiência do modelo federalista brasileiro transformou as RIGs num *layout* cooperativo, mas agora com *status* constitucional, aferido a partir de dispositivos inseridos na Constituição Federal de 1988. Além da força política impingida pela norma constitucional, essa forma cooperativa se impôs em razão da busca de um equilíbrio de poderes entre a União, os estados-membros e os municípios; e em decorrência da colaboração e da distribuição das múltiplas competências entre esses membros. As RIGs, portanto, converteram o federalismo às atividades planejadas e articuladas entre os entes políticos que, no âmbito geral ou no campo específico, sempre objetivam ao mesmo fim comum. Isso ocorre também porque o federalismo brasileiro é tripartite, isto é, composto por três partes (triplo federalismo) com a incorporação relativamente recente dos municípios. Junto com os Estados e a União, cointegrantes da federação, o sistema atual reflete uma longa tradição de autonomia municipal e escasso controle dos Estados sobre as questões locais (BEZERRA & SILVA, 2017).

Seria, então, o modelo federalista um obstáculo às RIGs que englobam outros entes de variadas esferas? A resposta a essa questão não é conclusiva. Como se sabe, o Estado Federado é uma ficção político-jurídica, baseada no compartilhamento de soberanias, sendo a União o ente supremo, representante do país e com personalidade jurídica internacional. Nessa engenharia político-social, o pacto federativo conserva o poder de autogoverno nos demais entes subnacionais (Estados, Municípios e DF). Esse modelo, tipicamente americano, impõe uma diversidade de arranjos institucionais que terminam por determinar os níveis de autonomia de cada ente envolvido, de acordo com suas competências. (RABELO & CASTRO, 2015).

No federalismo, há cinco características comuns: a) a existência de heterogeneidades que dificultam a governabilidade; b) a adoção de um discurso e de uma prática defensora da unidade na diversidade; c) a gênese estabelecida por meio de um pacto entre unidades territoriais – consubstanciado numa Constituição – para a criação de um novo ente, o governo federal; d) a combinação entre autonomia republicana e interdependência; e, e) a dinâmica das RIGs expressa em práticas de cooperação e competição, estabelecendo as funções das unidades (ABRUCIO, 2010). Apesar dessa variedade de características, o modelo que se aplicou no Brasil faz com que o federalismo não revele modalidades variadas de sistema de governo e sim de análises e abordagens político-administrativas (GRIN, DEMARCO & ABRUCIO, 2021).

No modelo brasileiro, o federalismo é o arranjo governamental que serve de fundamento para a análise da interação das unidades federativas, ou seja, dos entes ligados entre si tanto pela força normativa (impositiva) da Constituição Federal (HESSE, 1991), quanto pela confiança e pela cultura das RIGs que, por sua vez, fomenta a integração entre os entes envolvidos. Isso enseja, portanto, acordo de confiança estabelecido entre esses entes, com base no mútuo reconhecimento, na tolerância e no respeito entre as partes, provocados por conta das limitações inerentes a cada um. O seu *layout* teórico induz a construção de tipos institucionais baseados em vários centros decisórios, com estruturas múltiplas de centro de poder, onde se combinam disposições constitucionais, normas infraconstitucionais e RIGs de forma dinâmica. Pelo seu teor cooperativo, o federalismo materializou-se através de um pacto cujo propósito fundamental é fazer a política pública chegar mais longe através das RIGs e efetivar as decisões políticas e não apenas definir a soberania das unidades subnacionais (FRANZESE, 2010).

Logo, pelo regime federativo, a cooperação e a competição são as principais e mais importantes manifestações das RIGs, posto que se constitui no elo que une entes com atribuições políticas divergentes, mas com objetivos convergentes, qual seja: a efetivação de políticas públicas (JACCOUD, 2020). Embora a cooperação indique mais subordinação que propriamente parceria, não é sinônimo de imposição unilateral das ações conjuntas planejadas a várias mãos. Isso porque, nas RIGs, a cooperação é necessária ante o seu atributo de fortalecer os laços constitutivos da federação e em razão da sua capacidade de compartilhamento de políticas públicas dos entes envolvidos nesse regime. Por conta disso, o regime de cooperação permite otimizar a utilização dos recursos comuns, auxiliando os governos menos capacitados ou com poucos recursos (mais pobres) na realização de suas atribuições. Do mesmo modo, possibilita acesso a informações sobre experiências exitosas no âmbito da administração, contribuindo para aumentar a eficiência e a efetivação de políticas públicas, induzindo a simetria entre os entes. Por outro lado, a cooperação é vista como fator determinante no equilíbrio da federação, sobretudo porque inibe comportamentos desviantes, especialmente no que diz respeito a questões financeiras, muitas vezes predatórias (ABRUCIO, 2005).

Considerando o federalismo como um pacto, e a partir dele a noção de federalismo cooperativo, fica claro que o adjetivo "cooperativo" não implica necessariamente uma relação harmoniosa, tranquila e amigável entre as esferas de governo, ao contrário do que o termo sugere. Na prática, esse modelo de cooperação está mais associado à dinâmica do desenho federativo e à obrigatoriedade de os governos trabalharem em consonância, não por escolha, mas por mandamento constitucional e imposição legislativa (ARRETCHE, 2004).

Embora pareça contraditório, o modelo cooperativo apresenta dupla acepção, ora atuando de forma consensual, ora de forma antagônica, especialmente quando os objetivos a serem perseguidos pelos entes subnacionais são divergentes. Nesse ambiente, surgiria uma espécie de cooperação coercitiva, imposta pelo próprio sistema federativo, não baseado em relações consensuais, e um modelo de cooperação antagônica, coexistindo mutuamente. Tanto num quanto noutro, os federados colaboram, não obstante cada ente persiga metas distintas e objetivos variados. A característica fundamental das cooperações em RIGs, portanto, revela-se através das constantes negociações entre os entes, de forma solidária, reconhecendo, na prática, momentos de antagonismo e de competição. O ponto crucial é que a União, por meio do esforço federal, se responsabiliza por coordenar todo o processo (FRANZESE, 2010).

Já a competição guarda vínculo estrito com os mecanismos de controle mútuo entre os entes, unidos entre si pelos riscos de perdas unilaterais de alguns dos atores governamentais, nos processos de decisões compartilhadas. A competição, portanto, não é uma luta desenfreada entre os coparticipantes, mas uma maneira de fortalecer o controle nas relações intragovernamentais. O modelo federativo exige níveis de competição que impliquem fortalecimento dos métodos cooperativos, evitando o parasitismo e o paternalismo de entes sobre outros. Logo, o regime federativo brasileiro, enquanto forma de divisão territorial de poder, é muito mais um mecanismo de acomodação de conflitos do que, propriamente, um artifício de harmonização das relações (ABRUCIO, 2005).

Por falta de regulamentação do regime de colaboração, os conflitos federativos no Brasil se tornaram ainda mais complexos, assumindo duas dimensões: uma vertical e outra horizontal (ARRETCHE, *et. al.*, 2012). A dimensão vertical se revela na atitude defensiva do governo federal, ora se livrando de encargos, dissipando sua intervenção; ora fomentando programas de descentralização, assumindo mera postura de fiscalizador de processos. Na linha vertical, os conflitos federativos geram outra externalidade: a ação competitiva e predatória dos entes federados (estados e municípios) na disputa com o governo federal por recursos, gerando agenda de demandas segmentadas que só agravam os conflitos (ARAÚJO, 2010). Na dimensão horizontal, há o desnivelamento das ideias de coordenação intergovernamental e da operacionalização do regime de colaboração, gerando distorções no tratamento das relações de poder entre os entes federados. Isso requer, por parte do ente superior (União), uma distribuição equânime de poder, autoridade e recursos entre os federados, garantindo, ao mesmo tempo, a independência e a interligação dos governos nacional e subnacionais. Logo, os desafios das RIGs estão, assim, fixados em problemas afeitos aos diferentes centros de poder que se constituiriam no arranjo federativo brasileiro, e neles a atuação de atores diversos e de diversos

interesses em negociação (GRIN *et. al.*, 2018). O aspecto da distribuição de poder, e de poder decisório, traz em seu bojo a discussão da assimetria/simetria entre os entes constitutivos da federação (ARRETCHE *et. al.*, 2012).

Essa tarefa, de coordenação federativa, exercida por parte do ente superior que, no caso, é a União, enfrenta alguns dilemas recorrentes, especialmente no que concerne a questões como a cobrança por melhor desempenho governamental, o aumento das demandas por maior autonomia dos governos locais e a necessidade de evitar problemas como a fragmentação e o descontrole nos entes subnacionais. Esses desafios, portanto, impõem que a coordenação seja feita de modo a equilibrar a cooperação e a competição, sem infringir o pacto federativo e/ou fragilizar a autonomia que lhe é característica, até porque diferentes políticas públicas determinam diferentes relações e níveis de autoridade, implicando conseqüentemente diferentes níveis de coordenação. Logo, percebe-se que intervenção, negociação e compartilhamento são as peças-chaves nas engrenagens de um regime de colaboração (RABELO & CASTRO, 2015).

Em contrapartida, o sucesso das políticas públicas intergovernamentais parece depender, em grande medida, da gestão bem-sucedida das externalidades que a envolvem e que, como citado aqui, encontra no modelo federalista um desafio de alta complexidade. Isso ocorre porque as RIGs implicam desafios para políticas públicas, pois a gestão em rede de programas e políticas envolve mais de um nível de governo, o que torna a gestão uma atividade ainda mais desafiadora (GRIN, ABRUCIO, BERGUES, 2018). Para gestores de políticas públicas, administrar no seio dos governos e, ao mesmo tempo, das múltiplas organizações, no arranjo complexo do federalismo, tem se tornado uma das atividades mais relevantes.

Não obstante isso, as conexões interpretativas forjadas no contexto do federalismo reforçam o espírito democrático e de cooperação, passando estes a construir os valores compartilhados na rede. Assim, se a atuação interna da rede se aprimora no ambiente favorável do federalismo fica mais fácil superar os entraves mais comuns nas redes intergovernamentais: os endógenos (que buscam apenas boa reputação dos agentes externos) e os exógenos (que são decorrentes da pressão das elites corruptas). Nesse contexto, a melhora na interação entre os membros da rede reflete em resultados mais efetivos para a sociedade (AUGUSTINIS, 2011).

Como visto, a discussão da cooperação entre os entes federativos, sob o manto das RIGs, perpassa a análise exclusivamente ligada às políticas públicas, ocupando o centro da discussão entre outras searas, como a policial. Pelo seu aspecto histórico, o país passou de um regime centralizado nos governos federal e estadual para uma forma gradativamente contemplativa da atuação municipal. Apesar dos avanços, ainda há visíveis limitações e restrições na divisão da autoridade e na distribuição dos recursos, de forma proporcional e na maneira que prestigie esse

ente local. Logo, a forma federativa do estado brasileiro, embora exponha limitações e desafios, especialmente relacionados à irradiação de competências entre os entes que aderiram ao pacto federativo, apresenta-se como um modelo eficientemente hábil à consecução das mais variadas políticas públicas. Isso porque o desenho federativo, de descentralização, viabiliza a que a política pública, elaborada pela União, chegue aos mais recônditos lugares dos Municípios.

2.3 A dinâmica da confiança nas RIGs

A adoção de níveis de análise mais abrangentes com enfoque na formação de redes, de ecossistemas de cooperação, de integração entre público e privado trouxe novas perspectivas ao ambiente organizacional, especialmente quando a política institucional é construída por meio da confiança, que se apresenta como o elo que une as diversas corporações, ainda que de culturas organizacionais diversas (CUNHA e MELO, 2004). Isso se deve, sobretudo, à limitação comumente encontrada em cada ente, quando atua isoladamente. Na esfera policial, a confiança ganha relevância ainda maior, posto que a instituição atua com dados e informações pessoais sensíveis (LIMA, 2024).

A moderna economia global tem aumentado a necessidade de colaboração efetiva além das fronteiras nacionais e, como se vê, essa colaboração se apresenta como gesto de confiança na instituição, nas pessoas e no futuro. Essa colaboração, por conseguinte, envolve a noção de confiança como uma cultura institucional que visa a fortalecer a interação entre os participantes, tema que se aproxima com a noção de capital social (PUTNAM, 2020), cujo conceito revela que redes e normas de engajamento cívico, a partir da confiança entre membros da sociedade, governos, etc., tende a fomentar o progresso social e econômico. A confiança seria, portanto, uma expectativa que nasce no seio da sociedade e fortalece o laço e a capacidade de as pessoas trabalharem juntas, por visarem objetivos comuns ou convergentes, que terminam por desenhar o capital social da organização (CHILD, 2001).

Nessa nova ordem, a confiança passou a ser, então, uma meta recorrente, tornando-se, inclusive, princípio para as organizações dessa e da nova geração. Todas as relações sociais que não se baseiam na força se escoram na confiança e, sem ela, as relações se dissolvem. Quando há confiança, o fundamento pelo qual o poder se exerce é diferente, isto é, ao invés de comando e controle, tem-se um exercício em liberdade e sintonia. Quando as relações se baseiam na confiança, o sentimento de vulnerabilidade desaparece, assim como certos temores e receios. A falta de confiança é, portanto, um dado temerário, que influi negativamente no desempenho de qualquer organização porque, sem confiança, não há produção (BOSCH, 2021).

A era pós-covid produziu, em muitas pessoas, sentimento de isolamento e solidão, o que demonstraria falta de conexão e não uma abundância dela (FRANZESE, 2021). É precisamente aí que o mapeamento acima do território mais profundo da confiança na ação pode servir como uma ferramenta útil para líderes e agentes de mudança projetarem intervenções e espaços de retenção (SCHAMER & POMEROY, 2021). Aprender como criar essas condições e transformar a mentalidade dos agentes envolvidos, não só na escala local, é uma das dimensões mais importantes do trabalho de liderança transformacional da atualidade (BOSCH, 2021).

Nesse cenário, o futuro é construído num panorama de inovação, com foco na coparticipação e no incremento dos ecossistemas organizacionais, harmonizados pelo sentimento de confiança de um no outro. Daí, o futuro emerge num ecossistema criado a várias mãos, a partir de atuações que agregam transformações da pequena à grande escala, alicerçadas na confiança disseminada, que se estabelece entre os agentes que se dispõem a transformar a realidade (RUSSEL; SMORODINSKAYA, 2018). Portanto, a confiança é um recurso, um ativo essencial para a cocriação do futuro porque define uma relação básica com ele, dotando os atores com uma visão fortalecida e menos temerária do porvir. A ação de tessitura da confiança precisa ser construída simultaneamente em cada processo colaborativo, de uns para com os outros e na própria pessoa (autoconfiança). Isso implica reconhecer que a colaboração é, em si, um valioso campo de aprendizagem, quando há confiança em jogo (BOSCH, 2021).

Disso infere-se que o índice de confiança possui a capacidade de diagnosticar as propriedades dos pontos que unem conjuntos organizacionais, reforçando as bases do relacionamento entre aspectos formais do órgão e o modelo de interação que vincula a organização e seus membros. A confiança influi na conexão e a falta desta última pode acarretar segregação, autossabotagem e isolamento (CUNHA & CARRIERI, 2003). Nesse cenário, a confiança mútua se reforça com os vínculos que estabelecem ou se fortalecem durante um processo colaborativo. Esses vínculos costumam formar-se em momentos nos quais os participantes podem movimentar-se e interagir de maneira mais livre, o que costuma ocorrer durante o intercâmbio de experiências e informações (BOSCH, 2021).

2.3.1 Teoria neo-institucional da confiança nas relações interorganizacionais

A teoria neo-institucional da confiança analisa a dinâmica dela nas organizações, reconhecendo a existência de vários mecanismos que a produzem, procurando entender como se dão a ação e a estrutura de reprodução de instituições, enfatizando a importância crucial de fontes tradicionais de confiança como bases para a formação e reprodução institucional. Essa

teoria, porquanto, examina como a confiança entre organizações é formada e influenciada pelo ambiente institucional em que essas organizações operam (CUNHA & CARRIERI, 2003).

Essa teoria integra conceitos do novo institucionalismo por enfatizar o papel das normas, regras e crenças coletivas no comportamento organizacional, com estudos sobre confiança nas relações entre organizações. No mesmo viés da teoria da confiança, estudada anteriormente, essa teoria sugere que a confiança entre organizações não é apenas um resultado de interações diretas entre as partes, mas também é moldada pelo contexto institucional em que essas organizações operam. Esse contexto inclui normas sociais, estruturas legais, regulamentações, e padrões de comportamento que são amplamente aceitos e seguidos dentro de um corpo organizacional (KRAMER e COOK, 2004).

Além do contexto institucional, os principais aspectos da teoria neo-institucional englobam as noções de legitimidade e conformidade e os mecanismos de confiança. Pelo critério da legitimidade e conformidade, infere-se que as organizações que aderem a normas e expectativas institucionais ganham legitimidade e, como resultado, tendem a ser vistas como mais confiáveis por outras organizações. A conformidade com essas normas é, portanto, um sinal de que a organização é previsível e comprometida com padrões aceitos de conduta. Nesse ponto, a teoria se aproxima dos postulados da compliance (PIFFER, 2023).

Em relação aos mecanismos de confiança, tem-se que esta pode ser construída através de três mecanismos principais: normativo, cognitivo e regulatório. O aspecto normativo é baseado em valores e crenças compartilhados que promovem comportamentos confiáveis. O cognitivo, por sua vez, está relacionado à previsibilidade e ao entendimento mútuo de padrões de comportamento. Já o regulatório se fundamenta em estruturas legais e contratuais que incentivam o cumprimento de acordos. Assim, as organizações podem tentar mudar constantemente, mas, após certo ponto na estruturação desse segmento, o efeito do intercâmbio de conhecimento em busca de legitimidade no ambiente institucional, levará à redução do grau de diversidade (DIMAGGIO; POWELL, 1983).

As organizações podem tentar mudar constantemente; mas, após certo ponto na estruturação desse segmento, o efeito do intercâmbio de conhecimento em busca de legitimidade no ambiente institucional, levará à redução do grau de diversidade. Logo, a teoria neo-institucional oferece uma visão aprofundada de como as instituições e o contexto social e regulatório influenciam a formação da confiança entre organizações, indo além das interações individuais para considerar o papel do ambiente mais amplo. Seu postulado também sugere que, em interações de longo prazo, a confiança pode evoluir de uma fase inicial baseada em normas e estruturas institucionais para uma confiança mais pessoal e relacional, alicerçada em

experiências diretas de colaboração. Frequentemente aplicada em estudos de redes de negócios, alianças estratégicas, parcerias público-privadas e outros tipos de colaborações interorganizacionais, a teoria ajuda a entender como as organizações conseguem cooperar de maneira eficaz em ambientes complexos e regulados, onde a confiança é essencial para o sucesso das interações. (DIMAGGIO e POWEL, 1983).

Em termos críticos, a teoria neo-institucional também possui visíveis fraquezas. Ela é deficiente, por exemplo, em analisar a dinâmica interna da transformação organizacional e, por consequência, é obscura quando se debruça sobre a razão pela qual algumas organizações adotam uma mudança radical, enquanto outras não, apesar de experimentarem as mesmas pressões institucionais (GONTIJO, 2016). Ademais disso, a teoria carrega consigo impressões (insights) e sugestões que, elaboradas, fornecem um modelo de mudança que liga o contexto organizacional e a dinâmica no seio da organização. Assim, a teoria não é normalmente vista como um teorema de mudança organizacional, mas, geralmente, é considerada uma explicação da similaridade (isomorfismo) e estabilidade de arranjos organizacionais em uma dada população ou área de interesse organizacional (GREENWOOD e HININGS, 1996).

2.4 Ecossistemas de Colaboração e Inovação e as Redes Corporativas

A literatura, quanto à origem etimológica da palavra ecossistemas no âmbito das instituições público-privadas, é carente de informações no que concerne à aplicação do termo e de seus sentidos para além da ciência biológica. Assim, o conceito é extraído da noção ambiental para quem o ecossistema descreveria uma comunidade de organismos interagindo com o ambiente físico em que vivem, sendo que nesse universo de organismos - que abarcam seres vivos e não vivos (abióticos), estariam incluídos diversos personagens e agentes, que coexistem em um espaço comum. É dizer: trata-se de um conjunto harmônico de seres que atuam em sintonia, ainda que indireta e involuntariamente. A base conceitual, portanto, é comumente inspirada no ecossistema biológico, onde organismos vivos e não vivos funcionam como unidades equilibradas dentro de um sistema natural (JACKSON, 2011).

De acordo com alguns estudos (SILVA, SENA e ARAÚJO, 2023), a primeira aparição do termo na comunidade acadêmico-científica - associando ecossistemas a searas transversais - foi feita por James Moore, em 1993. Esse autor usou especificamente dos sintagmas “ecossistemas de negócios”, convertendo-o, logo em seguida, para “ecossistemas de inovação”. Assim, o ecossistema deveria ser compreendido para além da analogia biológica ou mesmo sistêmica, onde organismos naturais e sociais coexistem a partir da coparticipação e cooperação

de espécie interdependentes, via ações contínuas e descontínuas de qualquer produção social empreendedora (MOORE, 1993).

O termo, como visto, está, quase sempre, associado à inovação e, para alcançar a integração teórico-conceitual do que se propõe discutir aqui, que engloba o estudo da atuação estatal em rede de RIGs em segurança pública, é fundamental compreender que, para a inovação em serviços públicos, o primeiro passo é transpor barreiras estruturais, culturais e burocráticas, que engessam as práticas inovadoras e se prendem a modelos retrógrados de atuação (CARNEIRO, CRIADO e ISIDRO, 2023).

Logo, com base nesse estudo, percebeu-se que o ecossistema de colaboração constitui verdadeiro organismo social que modela a dinâmica da política econômica e social de uma região, formado por atores ou entidades cujo objetivo funcional é permitir seu desenvolvimento científico, tecnológico e inovador (TEIXEIRA, et. al., 2022). Esses atores que compõem os ecossistemas de inovação recebem o necessário suporte de recursos materiais (fundos, equipamentos, instalações) e recursos humanos (alunos, professores, funcionários, pesquisadores da indústria, representantes da indústria) (JACKSON, 2011). Essas instituições (universidades, empresas, institutos de pesquisa, organizações de assistência empresarial, agências de financiamento etc.), atuando em rede, indubitavelmente poderiam contribuir com outros ramos da atividade estatal. Se considerados para além de meros sistemas de conjuntos e subconjuntos, esse grupo de atores em cooperação seria coprodutor da inovação em outros campos, especialmente no serviço público, tão carente de espírito empreendedor (SILVA, 2022). Esse arranjo, portanto, teria o potencial de transformar os atuantes, reforçando a sua capacidade de exercer algum tipo de ação específica que só poderia ser obtida ao participarem de redes de associação organizadas a partir de informações e tecnologias. (LATOURE, 2012).

A ciência e o estudo dos ecossistemas não é algo substancialmente novo, já que seus postulados encontram fundamentos nos conceitos da economia industrial que, há anos, vêm se debruçando sobre essa forma conglomerada de atuar (TEIXEIRA, 2022). No entanto, a expressão ecossistema, empregado sobretudo na seara de políticas públicas e no campo da administração, deu novos contornos ao ambiente corporativo, estabelecendo as relações interinstitucionais como um de seus pilares. Do mesmo modo, esse modelo estratégico de negócios realçou a importância do que se convencionou chamar de laboratórios de inovação, incorporando temáticas recorrentes como a noção de cocriação e uma concepção da palavra ecossistema para além da questão ambiental. Esses termos conversam diretamente com o campo da administração pública e, mais especificamente, com os estudos sobre políticas públicas (SILVA, SENA e ARAÚJO, 2023).

Pelo fato de a expressão trazer consigo conteúdos transversais, isso nos permite realizar abordagens teóricas multilaterais e complexas devido à possibilidade em conectar outros temas, conceitos e contextos da produção social. Assim, termos como política, economia, ciência, tecnologia e inovação, interligam-se para além da concepção de inovação de Schumpeter (1932). No setor público, esses ecossistemas seriam fundamentais para, por exemplo, modernizar a administração pública, tornando-a mais eficiente, aberta e capaz de responder aos desafios e oportunidades da sociedade contemporânea que, atualmente, passa por contante transformações (KON, 2016).

Nesse estudo, o ecossistema está associado ao contexto das RIGs e da gestão em rede do poder público, refletindo, portanto, na construção de um espaço particularmente destinado ao compartilhamento de experiências, dados e ferramentas de gestão. Geralmente associada ao termo “inovação”, o ecossistema apresenta-se como a junção de organismos que modelam a dinâmica político-econômica de determinadas organizações, tanto na esfera local como global, em busca de maior tecnologia e mais informação (SILVA, SENA e ARAÚJO, 2023).

No ambiente governamental, é possível perceber que esses ecossistemas podem incluir algumas culturas e métodos transformadores, dentre as quais destacamos:

- a) **Laboratórios de Inovação Governamental** – esses laboratórios seriam aqueles espaços especialmente dedicados à criatividade, à experimentação de novas políticas, processos e tecnologias dentro do setor público.
- b) **Parcerias Público-Privadas (PPPs)** - para além de um mero contrato administrativo ou de patrocínio, as PPPs são meios de colaboração entre o governo e as empresas privadas, para desenvolver e implementar soluções inovadoras, em face de desafios sociais. Elas são essenciais também na atração de investimentos, no incremento da infraestrutura e na modernização de serviços públicos.
- c) **Políticas de Inovação** - nesse campo, essas políticas seriam um conjunto de diretrizes e incentivos estabelecidos pelo governo para fomentar a inovação. Isso inclui programas de financiamento, regulamentação favorável e apoio a startups.
- d) **Comunidades de Prática e Redes de Conhecimento** – as comunidades formam uma rede de conhecimento que são grupos de especialistas, servidores públicos e stakeholders que compartilham conhecimento e melhores práticas em inovação governamental. Toda organização tem algum tipo de valor agregado à sua estrutura, seja ele financeiro ou não, para uma série de interessados que, no caso dos serviços públicos, são os cidadãos. E esses valores devem prestigiar a produção de conhecimento, não se fixando apenas em números, lucros, prejuízos e resultados.

- e) **Tecnologia e Infraestrutura** – nesse campo estão incluídas as ferramentas digitais, as plataformas de dados abertos e a infraestrutura tecnológica que suportam a inovação e a colaboração entre diferentes atores do ecossistema.

Os ecossistemas de inovação, portanto, pressupõem a construção de zonas de produção de conhecimento e tecnologias de ponta (TEIXEIRA, 2022). Essa estratégia pode ser útil ao Estado na consecução dos seus fins e, com relação às políticas de segurança pública, sua utilidade avulta em importância ante o crescente número de crimes que são praticados, sobretudo, através de ferramentas tecnológicas arrojadas (como *phishing*), e de modalidades atuais de instituição financeira, como bancos virtuais, *fintechs* e criptomoedas. Portanto, a existência de um ecossistema de Segurança Pública permitiria reunir organizações e profissionais, contribuindo para a produção de conhecimento técnico-científico e para formulação de modelos eficazes de atuação conjunta na seara investigativa. Nesse contexto de produção compartilhada de conhecimento tecnológico, a criação de ecossistemas seria capaz, inclusive, de transformar a cultura organizacional, reunindo várias organizações governamentais e reformulando atividades e normas com vistas a dinamizar o serviço público.

O exemplo mais citado pela literatura de ecossistema é a *startup* (TEIXEIRA, 2022). Atualmente, esse modelo de atuação empresarial ganhou contornos amplamente difundidos, constituindo, hoje, junto com as *exchanges*, empresas de vanguarda. Algumas ferramentas produzidas por essas *startups* são de acesso público, como sistemas do tipo “*check check*”, que analisam o cadastro de cidadãos comuns e sua capacidade de crédito (Serasa), e que podem ser adquiridas por qualquer pessoa, inclusive as mal-intencionadas (criminosos). Através dessas ferramentas, os criminosos selecionam suas vítimas por serem completamente cientes de seus dados e de seu perfil de consumidor.

Do mesmo modo, muitas organizações usam também de OSINT⁷, que também são criadas em ambientes de ecossistema. Essa é uma ferramenta de cibersegurança especialmente idealizada para ajudar a avaliar os riscos de segurança e identificar vulnerabilidades em sistemas de TI. A Polícia Civil do Distrito Federal, por exemplo, oferece vários cursos relacionados à OSINT, mas cibercriminosos e hackers também se utilizam dessas mesmas técnicas, estudando questões de engenharia social, *phishing* e vulnerabilidade de alvos de ciberataques com objetivos escusos.

⁷ De acordo com o site da IBM, OSINT é a sigla para Inteligência de código aberto (OSINT), sendo, portanto, o processo de coleta e análise de informações publicamente disponíveis para avaliar ameaças, tomar decisões ou responder a perguntas específicas. Disponível em: <https://www.ibm.com/br-pt/topics/osint>

Portanto, as ferramentas relacionadas à cibersegurança são disponibilizadas a todos, indistintamente. E o Estado, nesse cenário, se encontra em especial desvantagem, já que não está engajado em políticas de desenvolvimento de tecnologias inovadoras. Atualmente, em maior ou menor medida, áreas como a segurança pública, a segurança nacional, o marketing, o jornalismo e a pesquisa acadêmica também poderiam fazer uso da inteligência de código aberto (OSINT) com maior frequência, mas não o fazem justamente por conta das dificuldades em se estabelecer uma rede de colaboração que interligue essas empresas às organizações.

O governo brasileiro, através do Ministério da Ciência e Tecnologia, lançou, em 2023, o Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação que se constitui num conjunto de reformas legais (EC nº 85, Lei nº 13.243/2016 e Decreto 9.283/2018) que buscam, além de sedimentar um ecossistema de inovação, estabelecer diretrizes para o desenvolvimento científico e tecnológico, em vários setores. O marco busca fortalecer a pesquisa, o desenvolvimento e a inovação em diversos campos da economia, promovendo competitividade e desenvolvimento sustentável e a construção de outros ecossistemas⁸. No entanto, a novidade ainda não chegou nos ambientes da Segurança Pública e no universo do Ministério da Justiça e Cidadania.

Apesar disso, o país passou a compreender a importância dos Ecossistemas, especialmente os setoriais. Recentemente, o governo brasileiro criou o Ecossistema Regional de Inovação para o Desenvolvimento Agropecuário – voltado para o empreendedorismo de base tecnológica na agricultura e na pecuária -, revelando um bom indicativo de que a ideia poderá, em breve, ser ampliada para outros ramos, como o da Segurança Pública.

2.4.1 O Ecossistema e a Rede – divergências e convergências

Pelo que se percebe, há inegável relação entre o ecossistema e a teoria de rede aqui abordada, havendo mais aspectos em que os postulados de um e de outro termo se entrelaçam e se convergem (CUNHA, 2010). No quesito divergência, entretanto, há poucos pontos que diferem um constructo do outro. Tanto os ecossistemas como as redes partem de um modelo de sistema aberto incipiente, mas enquanto o ecossistema busca formalizar o sistema em si, a teoria de rede ocupa-se em prever, ou tentar prever, as próximas mudanças estruturais. Nesse contexto, o ecossistema auxilia na delimitação das fronteiras da rede a partir de um critério determinado (MATOS & TEIXEIRA, 2020). Alguns autores (AHUJA, 2000) advogam a tese de que uma

⁸ Informação extraída no próprio site do governo. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/noticias/2023/12/ministerio-lanca-portal-do-marco-legal-da-ciencia-tecnologia-e-inovacao> Acessado em 23 de julho de 2024.

rede pode ser um empecilho à inovação. Isso porque a rede volta-se muito para si própria, o que a impede de enxergar o ambiente externo e o meio em que está inserido.

Em razão da similaridade no modo de atuação e da semelhança no desenho institucional, estabelecer a diferença entre ecossistemas e redes corporativas não é tarefa fácil porque, de certo modo, o ecossistema não deixa de ser uma rede. No entanto, pode-se perceber que ambos os institutos discernem principalmente na estrutura, nos objetivos e na dinâmica de interação entre os participantes. Como o ecossistema é um ambiente colaborativo que envolve diversos agentes, como empresas, universidades, governo e instituições de pesquisa, seu objetivo é promover a inovação através da interação e cooperação entre esses diferentes atores. E, no caso das redes corporativas, os elos são mais compactos porque são formadas por empresas que se conectam para compartilhar recursos, informações ou capacidades específicas, geralmente com o objetivo de melhorar a eficiência operacional ou expandir mercados (NASCIMENTO, 2021).

A fim de ilustrar os pontos acima debatidos, pode-se construir os seguintes quadros sobre as características e os aspectos distintivos dos ecossistemas e das redes corporativas:

Quadro 1: Características Ecossistema e Redes

CARACTERÍSTICAS	
Ecossistema	Redes Corporativas
Diversidade de Atores - ampla gama de participantes, cada um trazendo diferentes conhecimentos e recursos.	Menor Diversidade: A composição das redes tende a ser mais homogênea, com foco em empresas do mesmo setor ou segmento
Colaboração - Foca na troca de experiências e no compartilhamento de informações para gerar novas ideias e soluções inovadoras.	Foco em Objetivos Comuns: As empresas dentro de uma rede geralmente têm metas mais específicas e homologadas, como aumentar a competitividade ou reduzir custos.
Ambiente Dinâmico - Os ecossistemas são frequentemente adaptáveis e evoluem com as interações entre os participantes, permitindo um fluxo contínuo de inovações.	Estrutura mais rígida: As interações podem ser mais formais e baseadas em contratos ou acordos específicos, ao contrário da flexibilidade típica dos ecossistemas de inovação.

Fonte: Elaboração Própria

Quadro 2: Características Ecossistema e Redes

Aspecto	Ecossistemas de Inovação	Redes Corporativas
Participantes	Diversos (empresas, universidades, governo)	Principalmente empresas do mesmo setor
Objetivo	Fomentar inovação e empreendedorismo	Melhorar a eficiência e a competitividade
Interação	Colaborativa e aberta	Mais formal e específico
Estrutura	Dinâmica e adaptável	Rígida e orientada a contratos

Fonte: Elaboração Própria

Conforme ilustrado acima, enquanto os ecossistemas de inovação promovem um ambiente colaborativo mais amplo para fomentar a criatividade e a inovação através da diversidade de participantes, as redes corporativas tendem a ser mais focadas em objetivos específicos relacionados à eficiência operacional entre empresas do mesmo setor. Dito isso, não obstante o ecossistema e a teoria de rede atuarem no âmbito dos mercados dinâmicos, cada qual possui um propósito diferente. Enquanto a teoria de rede se ocupa de acompanhar o comportamento dos atores, tentando prever os próximos passos; o ecossistema busca, sobretudo, formalizar seus processos, definindo as funções de cada ator e sua importância no contexto em que está imerso. Logo, a rede não tem essa preocupação do ecossistema de normatizar, pois está focada integralmente na próxima mudança. Contudo, como os sistemas abertos são ainda incipientes, o ecossistema faz uso dos conceitos da teoria de rede, no intuito de formar sua estruturação (IKENAMI, GARNICA, RINGER, 2016).

Noutro giro, a rede, por si só, não incorpora a característica de dinamicidade que ocorre nas interconexões entre os atores de uma rede comum (MOORE, 1993). Desse modo, a analogia de ecossistema retrata bem a ideia de um organismo que transcende a interdependência, o que implica dizer que há o cuidado mútuo entre os componentes desse organismo para que haja vida saudável, o que nem sempre se observa no ambiente de rede (RONG; SHI; YU, 2013). Apesar disso, o desenho lógico do ecossistema contribui para uma constatação das redes, qual seja, o atributo de delimitar fronteiras. O que permite essa indicação dos contornos fronteiraços é a possibilidade de escolha de tipologias específicas, que podem incluir tecnologias, plataformas ou instituições variadas de mercado (KOSLOSKY; SPERONI; GAUTHIER, 2015).

Com isso, é possível direcionar a análise da rede, dependendo do que se pretende obter com a pesquisa, posto que seus temas são, no geral, transversais. Há, além do já mencionado, um outro facilitador, qual seja, o fato de que a teoria de rede e as noções de ecossistema de negócio, em conjunto, atuam em ambientes dinâmicos e interdependentes. Isso demonstra que ambas são sistemas abertos em que o ambiente tanto influencia como é influenciado pelo sistema. Esse intercâmbio de interações é regulado por dois mecanismos: autorregulação e adaptação. A primeira, que não se distingue de regulação, pode ser chamada de “autorregulação” porque é controlada por meio de realimentação (*feedback*), ao passo em que o segundo tipo é uma adaptação de equilíbrio dinâmico (SILVA, SENA e ARAÚJO, 2023).

Conclui-se que a teoria de rede parte do mesmo ponto de origem do ecossistema, isto é, ambos lidam com sistemas dinâmicos. Contudo, enquanto a rede está interessada em prever as próximas mutações - ao monitorar os atores e perceber padrões que possam sinalizar alguma nova tendência -, o ecossistema está mais interessado em fortalecer a estrutura interna,

formalizando seus processos e definindo as funções dos seus membros. Embora o ecossistema se apoie nos conceitos da teoria de rede, ele objetiva estabelecer estruturas mais detalhadas, num arranjo que possa ocorrer de maneira natural. Em suma, tanto o ecossistema quanto a teoria de rede focam nas mudanças culturais locais, apoiam o crescimento orgânico; baseiam-se nas potencialidades dos atores envolvidos, procuram engajar o setor privado a participar de forma colaborativa e objetivam adequar marcos legais, burocráticos e regulatórios.

2.5 Engajamento e Atuação Articulada – Perspectivas para uma Gestão Corporativa

A organização em redes é uma forma contemporânea de governança e de coordenação. Esse modelo alternativo de governança (em rede) não induz, necessariamente, descentralização ou mesmo concentração. Ela depende mais de práticas voluntárias e colaborativas e da existência de vínculos de solidariedade e identidades entre organizações. As redes, junto com a hierarquia e o mercado, compõem os mecanismos para a coordenação (BOUCKAERT, PETERS & VERHOEST, 2010). A rede supõe, porquanto, a ideia de compartilhamento de informações, técnicas e experiências que, nem sempre, chegam a formar, propriamente, um ecossistema, que seria uma espécie de “zona franca” de inovação.

Mas cabe ponderar que há uma diferença sutil entre cooperação e atuação em rede, em termos práticos. A cooperação constitui mera liberalidade, isto é, um acordo de parceria sem qualquer hierarquia; ao passo que a atuação em rede é assinalada por laços mais fortes de integração escalonada e disposta horizontalmente ou verticalmente, com ou sem hierarquia entre seus componentes. A abordagem em rede reduz as fragilidades dos envolvidos porque lança-a sobre o conglomerado, isto é, sobre o consórcio. Como exemplo, citemos que, quando empresas pequenas atuam sozinhas, elas apresentam limitações de competitividade. Para vencer essa limitação, elas se unem em consórcio que, por sua vez, simula a administração de uma grande empresa e contornam mais facilmente as limitações (CASTELLS, 1999).

Ademais, é possível identificar dois sentidos principais do uso do termo “redes”. Apesar de distintos, esses sentidos estão intrinsecamente relacionados aos diferentes usos dados à palavra. Com base na abordagem de redes, verifica-se que a primeira vertente está fundamentada na sociologia e na teoria das organizações (POWELL & SMITH-DOERR, 1994). No campo da sociologia, o termo traz o conceito de redes como um instrumento analítico para compreender as relações sociais nas organizações, as RIGs e a relação das organizações com o ambiente externo a ela. A segunda vertente tem caráter multidisciplinar, com marcante influência da economia, das políticas públicas e da administração pública, e percebe redes como

uma forma de governança, especialmente aplicável na gestão de sistemas complexos. Essa última vertente é a que nos interessa nesse trabalho, sem se descuidar também da primeira que, por seu caráter sociológico, possui valor moral na análise dos vínculos.

Nesse modelo, refletiu-se sobre a aderência a uma estratégia de administração comparada, isto é, que valorizasse a aprendizagem cruzada e o compartilhamento de dados e experiências, inicialmente restrita a setores delicados, como saúde pública e desigualdade social, sendo o cerne da administração gerencial (FRANZESE, *et. al.*, 2020). A Nova Governança Pública se transmuda em Estado-Rede porque o Estado, sozinho, não tem conhecimento suficiente para lidar com questões complexas. Diante desses problemas complexos (*wicked problems*), em que a solução passa por mais de um ramo, como é o caso do terrorismo, do narcotráfico, dos golpes virtuais..., restou evidenciado que o Estado, sozinho, não teria capacidade de resolução, ante a sua falta de expertise em temas específicos, suas limitações físicas, estruturais e cognitivas; pois são questões que excedem as fronteiras do próprio Estado e requerem conhecimento qualificado de áreas temáticas distintas (SILVESTRE, 2019). Com isso, o referencial da esfera pública se torna mais importante porque se abre à agregação e à abordagem em rede.

Nesse modelo de arranjo, o governo passa a ser uma terceira parte, ou seja, abandonando seu protagonismo, passa a se relacionar de maneira horizontal com atores públicos e privados, substituindo a antiga forma hierárquica de lidar com os mais variados setores da sociedade. Forma-se um paradigma de gestão cooperativa (GOLDSMITH & EGGERS, 2006). Além desse escalonamento no nível horizontal, o modelo em rede prioriza a parceira, e a participação das partes interessadas (*stakeholders*) de acordo com os temas tratados, valorizando para isso a transparência. Ao mesmo tempo, essa prática qualifica a discussão de equidade com questões de gênero, etnia, idade, religião; discute comportamento ético e honestidade na condução da política; preza pelo fortalecimento da *accountability* e, por fim, pauta não apenas resultados (FRANZESE, *et. al.*, 2020).

Uma abordagem em rede é, portanto, a capacidade de engajar parceiros com perspectivas diferentes de lidar com outros setores de políticas, minimizando custos e capital imobilizado (AMORIM, *et. al.* 2017). É a redefinição das responsabilidades do Estado orquestrada com o fim de tornar a administração uma organização além da esfera pública. Nesse modelo, os envolvidos passam a trabalhar de forma colaborativa e a administração pública, isto é, o Governo, deixa de ser a autoridade hegemônica no assunto e começa a ser mais um ente nessa *network*. Essa união visa, sobretudo, o enfrentamento de desafios mais complexos e essa rede tem sido incrementada e facilitada pelo uso da tecnologia.

2.5.1 Tipologias de redes de políticas públicas

Os estudos de redes de políticas públicas, não raro, elencam entre seus objetivos a classificação e identificação dos diversos tipos de redes contemporâneas. Isso ocorre porque há certa dificuldade em se encontrar uma classificação segura e completa e porque as tipologias se sobrepõem e se interpenetram, dificultando uma individualização (LAUMANN, KNOCKE, 1987). Logo, a maioria das classificações parte da análise dos atores envolvidos e do raciocínio de como eles interagem entre si. Esse trabalho de distinção inclui a consideração de variáveis como: número e tipo de atores, arenas de interação; funções que desempenham, tipo de interação que predomina entre os participantes; funções que elas desempenham; normas de procedimento; e relações de poder entre os atores (COSTA, 2023).

A compreensão das redes, no entanto, ultrapassa a mera análise dos seus atores e suas formas de interação, isoladamente, sendo bem mais relevante se a encararmos como uma estrutural social. O processo de visualização das propostas e dos resultados da rede, por exemplo, ficam mais nítido quando se analisa o conjunto. Isso ocorre porque os interesses dos membros e da rede não se confundem, possuindo dinâmicas próprias. A partir desses esclarecimentos prévios, é possível indicar algumas das principais tipologias que guardam estreita relação com o tema aqui abordado.

a) *Policy Networks* e *Issue Networks*

Essa tipologia foi obtida a partir das noções de poder central e poder. Na *policy network*, as redes têm poucos atores, o que torna a relação mais estável. Embora mais compacta, a rede possui elevado grau de interdependência e ampla autonomia, se tomarmos em comparação com outras redes. São bastante integradas e, como se originam geralmente em temáticas governamentais (educação, saúde, segurança, etc.), enfatizam o papel predominante dos atores estatais porque estes são os que detêm os recursos (COSTA, 2023). O ponto negativo desse modelo é o fato de não vislumbrar a participação de atores que não têm relação política local (MARSH & RHODES, 1992 apud COSTA, 2023). No caso da segurança pública, por exemplo, incluir representantes da educação, saúde, sociedade cível, etc., não restringindo apenas à polícia e demais órgãos de segurança pública, poderia trazer resultados socialmente mais relevantes, formando um estado organizacional.

Em oposição a esse modelo - *policy network* – tem-se a *issue network* que, diferentemente da anterior, engloba muitos participantes que atuam sobre temas específicos.

Esse modelo confere pouca estabilidade, estrutura atomizada e baixo grau de integração de seus membros, o que termina por dispersar a alocação de recursos, fazendo da definição desses valores, dentro e fora do governo, uma distribuição assimétrica. A crítica a esse modelo reside, portanto, no fato de haver dificuldade em harmonizar a estrutura social, de forma a que continue a produzir políticas públicas coerentes (COSTA, 2023).

Além das duas modalidades citadas, em matéria de políticas públicas, existem as redes que são classificadas quanto à sua função, agregando modalidades que levam em consideração a natureza dos vínculos estabelecidas (AGRANOFF, 2007). Assim, tem-se três tipos: as que visam ao fomento da troca de informações; as que dão ênfase à monitoração e ao acompanhamento de grupos sociais e as que se concentram em problemas específicos (COSTA, 2023). No caso das redes de segurança pública, as que levam em consideração a função e natureza das relações estabelecidas são usadas em conjunto, pois são funções que se somam.

A função de troca de informações ocorre quando os atores se unem exclusivamente para permutar dados e referências sobre políticas, programas, tecnologias. Esse intercâmbio é feito exclusivamente pelos atores envolvidos; mas, apesar disso, a defesa política das ideias de determinados atores não é imposta aos demais porque tudo ocorre de forma voluntária. Algo parecido se percebe com a rede tipo função de monitoramento, onde os entes cooperados compartilham informações sensíveis (bancária, telefônicas, fiscais), que ocorre bastante hoje, no cadastro de perfis de crédito (ARAS, 2024). Essa modalidade detém especial atenção do Estado, em razão dos riscos e ameaças que terminam por justificar um monitoramento estatal. Essa vigilância, no entanto, sofre críticas em razão, principalmente, do delineamento dos seus limites (MARX, 1988 apud COSTA, 2023). No que concerne à rede que foca nos problemas, os atores atuam de maneira relacional, como uma organização única, com vistas a produzir bens e serviços, conjuntamente.

Em todo caso, as tipologias são os meios por meio dos quais as redes se externalizam e conectam os membros entre si. Tem-se, portanto, um remodelamento em Estado-Rede, Estado Organizacional, impulsionado pelo neoliberalismo e pelo interesse econômico de reduzir custos, com o aumento da eficiência, tipicamente característico do Estado de bem-estar e da administração gerencial. Parte-se então para a diminuição do tamanho do Estado, que se torna gerenciador, inserido num contexto de atuação em parceria (DUARTE, 2008).

Outra classificação leva em consideração os níveis em que as redes são estudadas, o que não deixa de ser uma tipologia. Por meio dessa classificação, as redes podem ser de três níveis: díade, ego e a rede como um todo. Na díade, a rede é estudada através de seus pares, isto é, analisando um par apenas de organizações conectadas. No modo “ego”, a rede é estudada

a partir de vários pares, ou seja, estuda-se as conexões entre mais de duas organizações. Por derradeiro, a rede, analisada como um todo, é o sentido mais amplo e que reflete sobre a rede em sua inteireza, com todos os componentes, e é justamente o modelo que nos interessa aqui (COSTA, 2023).

2.6 A Rede PCDF de estruturação de investigação em crimes de lavagem e a ENCCLA

O processo de desenvolvimento associado com as relações interorganizacionais cooperativas é cíclico e não sequencial. Esses relacionamentos são mantidos, não porque encontram estabilidade, mas porque mantêm o balanço entre processos formais e informais (RING & VAN DE VEN, 1994). Como se viu nos itens anteriores, o processo de estruturação nas redes tem quatro partes: 1) aumento de interação entre as organizações; 2) emergência de características definidas de coalisões e estrutura de dominação; 3) aumento na carga de informação com que firmas têm que lidar; 4) a formação da consciência nas firmas de que elas estão comprometidas em um empreendimento comum (DIMAGGIO, 1983).

Da interação organizacional emergem arranjos estruturais entre os atores que incluem estrutura de poder como coalisão e domínio. Com o passar dos anos a interação entre as organizações conduzem-nas à formulação de padrões de cooperação que são independentes e peculiares ao modo de atuar de cada uma delas. Logo, o contexto modela as decisões que são tomadas e, por conseguinte, facilita a previsibilidade da ação organizacional. Assim, as organizações não são entes sociais coletivos passivos, agindo, muitas vezes, procurando modelar o próprio contexto, de caráter dinâmico, complexo e não exclusivamente determinista. (GRIN, 2016). E com a polícia também não é diferente, apesar de sua atribuição impor limites de atuação conjunta, em face de o sigilo ser da essência da boa investigação.

No desenho estrutural governamental, as polícias investigativas detêm especial relevância no organograma de políticas públicas ligadas, obviamente, à segurança pública. Nesse universo, a Polícia Civil do Distrito Federal – PCDF situa-se na estrutura do Poder Executivo, possuindo relação direta com os Poder Judiciário e com o Ministério Público, mas sem pertencer a estrutura desses entes republicanos. Logo, por ser o instrumento estatal com atribuição de apurar os crimes de lavagem de capitais e os delitos antecedentes que relacionam à lavagem, seu papel guarda lugar privilegiado no organograma de apuração dessas infrações porque, enquanto a maioria das instituições apenas informam operações suspeitas e irregulares, cumpre à polícia o papel de investigar e levar os infratores a julgamento.

2.6.1 A Estratégia Nacional de Combate aos Crimes de Lavagem – ENCCLA

A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) foi criada em 2003, em resposta aos tratados internacionais de que o Brasil fazia parte. O objetivo principal dessa Estratégia é unir, ou melhor, reunir diversos órgãos e entidades, públicas e privadas, que, de uma forma ou de outra, trabalham com a fiscalização, o controle e a inteligência para aperfeiçoar o combate à corrupção e à lavagem de dinheiro. A Estratégia é coordenada pela Secretaria Nacional de Justiça (SNJ), mais especificamente pelo Departamento de Recuperação de Ativos – DRCI.

A estrutura da Estratégia é dividida em Plenária (composta por todos os noventa membros); o Gabinete de Gestão Integrada – GGI, composto de vinte e dois (22) membros da Plenária; e o Conselho de Governança, que é composto por onze (11) membros. Em seu mister, a ENCCLA não é uma Estratégia que impõe suas decisões porque seu objetivo é construir as decisões pelo método do consenso. Essas decisões são materializadas depois de reuniões e grupos de trabalho, com o intuito de definir boas práticas.

A Estratégia baseia-se em três pilares fundamentais:

- 1) Engajamento de alto nível dos órgãos participantes;
- 2) Construção coletiva de soluções, com a participação de múltiplos especialistas nas temáticas abordadas;
- 3) Metodologia de decisões baseadas em consenso.

A ENCCLA atua por meio grupos de estudo e trabalho, cujas reuniões são realizadas nos meses de novembro ou dezembro, de cada ano. Antes dessas reuniões, os membros da ENCCLA, oriundos de diversos órgãos públicos e outras entidades, enviam trabalhos e sugestões de ações, que são discutidas durante o encontro anual. Ao mesmo tempo, há o compartilhamento de experiência, a enumeração de práticas exitosas e a discussão sobre resultados. Os grupos de trabalho apresentam, ao final, material único, contendo as metas, que são elaboradas a partir dos diagnósticos. Esse grupo também sugere projetos de leis, composição de bancos de dados, soluções em TI e discutem meios de pôr em prática⁹. Pessoas comuns também podem participar dessas ações, enviando, por exemplo, sugestões de meios de combate, fiscalização e tecnologias. Dessas reuniões, de 2003 até 2023, foram elaborados 21 documentos, publicados em forma de recomendação, denominados “Metas” e “Ações”. A Meta 16¹⁰, do ano de 2006, por exemplo, foi a que idealizou um importante instrumento de combate

⁹ Informações obtidas no próprio sitio da Estratégia: <https://enccla.camara.gov.br/quem-somos>

¹⁰ Disponível em: <https://enccla.camara.gov.br/acoes/metas-de-2006>

à lavagem: os LAB-LD que, por sua vez, passaram, a partir daí, a ser implementados por alguns Estado, a exemplo do Distrito Federal.

Uma das mais importantes contribuições da ENCCLA consiste na capacidade de influenciar o legislador, quando a Estratégia percebe alguma lacuna legal e o fato de a Câmara dos Deputados fazer parte da Estratégia torna a atividade legislativa ainda mais próxima e exitosa. Além disso, a Estratégia contribuiu e contribui para a implementação de sistemas, edição de normas regulamentares, programa de capacitação contínua e, ainda, alterações nas estruturas dos órgãos envolvidos, tudo de maneira consensual. No entanto, a adesão à Estratégia é facultativa e não obrigatória, o que demonstra uma falta de política institucional nacionalmente padronizada de combate à lavagem.

Nesse trabalho, a fim de facilitar a visualização, não trouxemos nenhum gráfico ou figura de representação visual sobre os membros da ENCCLA em razão de sua composição ser bastante extensa, o que inviabiliza a construção de um organograma. Apesar disso, citamos que, dentre as instituições e órgãos que a compõe, destacamos: Banco Central, COAF, CADE, BNDES, CNJ, CNMP, FEBRABAN, CVM, Ministério Público, Tribunal de Contas da União, Receita Federal, Polícia Federal, Polícia Civil do Distrito Federal. Esses exemplos expressam a diversidade e o alcance da Estratégia, em vários setores, atestando que sua composição, como visto, é diversificada por agregar órgãos superiores e inferiores da administração pública, e cujo papel no organismo financeiro brasileiro é de protagonismo.

A Polícia Civil do Distrito Federal, como dito, integrou a Estratégia bem no começo, o que lhe rendeu engajamento e certa modernização nos procedimentos investigativos. Essa integração proporcionou, não só o compartilhamento de ideias e experiências, mas um ganho de infraestrutura e padronização. Antes, porém, as investigações dessa modalidade de crimes eram exercidas de maneira assistemática, sendo que cada Delegacia possuía um método próprio de investigar e um procedimento. Atualmente, não há Delegacias Especializadas exclusivamente destinadas a apurar crimes de Lavagem, sendo que cada unidade pode fazê-lo, indistintamente. Não obstante isso, há um Departamento de Combate à Corrupção – DECOR que, apesar de não atuar com exclusividade sobre a temática, exerce certa hegemonia especializada em crimes desse gênero.

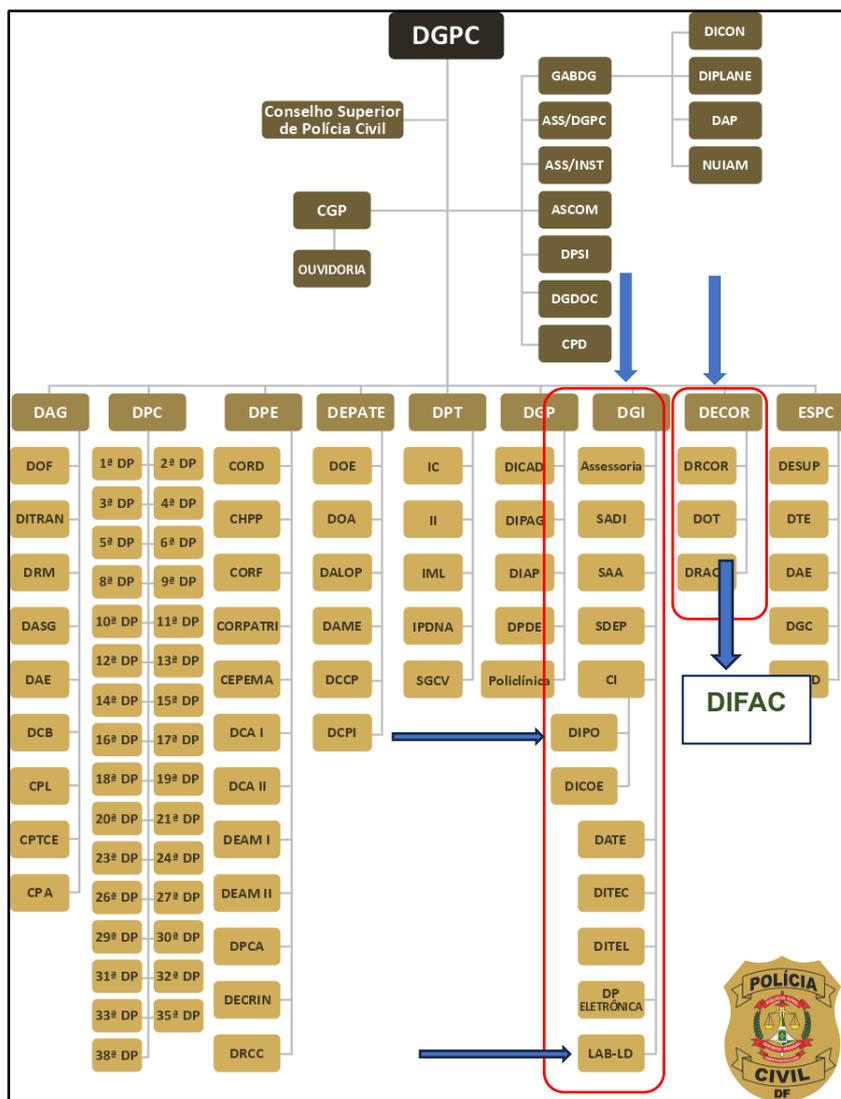
Entre as demais iniciativas da PCDF em relação à sua atuação em rede - que se somam à sua adesão à ENCCLA - estão os acordos celebrados com variadas instituições e órgãos, a maioria deles de cooperação técnica. Destacamos, nesse contexto, o Acordo nº 08, celebrado com a Rede de Controle da Gestão Pública - RCGP, rede criada pela Controladoria Geral da União – CGU e que constitui parte do Programa Nacional de Prevenção à Corrupção - PNPC.

Essa Rede é um centro decisório interorganizacional, que começou com a atuação a nível nacional, mas passou a incentivar a criação desse mesmo modelo na esfera estadual.

No Distrito Federal, a Rede foi criada em 8 de dezembro de 2016¹¹, um dia antes do Dia Internacional de Combate à Corrupção. Dentre seus objetivos, destacam-se: a) o aprimoramento das funções de controle do Estado sobre a gestão pública, tornando-a mais efetiva; b) a integração entre instituições que possuem a atribuição de fiscalizar o dinheiro público ou a investigação envolvendo desvios de recursos; c) o estabelecimento de práticas padronizadas para prevenir, diagnosticar e reprimir a corrupção. Outro objetivo, além desses, é a busca por fomentar, na organização da sociedade civil e nos cidadãos, a cultura da participação por meio de denúncias aos órgãos de controle.

¹¹ Disponível em: <https://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/conhecampdft-menu/nucleos-e-grupos/rede-de-controle-da-gestao-publica-do-df>

Figura 1: Organograma PCDF - Disponível no site oficial



Fonte: Site Oficial – PCDF

Conforme se depreende da Figura 1, Organograma da PCDF¹², o Departamento responsável por integrar a rede de cooperação e comunicação com os órgãos externos, como o COAF, por exemplo, é o Departamento de Inteligência, Tecnologia e Gestão da Informação – DGI, e não o Departamento de Combate à Corrupção e ao Crime Organizado - DECOR, como seria de se supor já que, não raro, os crimes de lavagem de dinheiro geralmente estão associados a organizações criminosas. O DECOR é composto de três Delegacias Especializadas: Delegacia de Repressão à Corrupção - DRCOR, Delegacia de Repressão aos Crimes Contra a Ordem Tributária – DOT; a Delegacia de Repressão ao Crime Organizado – DRACO e uma Divisão, que não consta no organograma, a Divisão de Repressão às Facções Criminosas - DIFAC.

¹² Disponível em: <https://www.pcdf.df.gov.br/institucional/organograma> Acessado em 13 de maio de 2024.

O representante da PCDF que integra a ENCCLA é, atualmente, o Delegado responsável pela Divisão de Repressão às Facções Criminosas – DIFAC porque, como os crimes de lavagem estão mais associados ao narcotráfico, comandado sobretudo por facções criminosas (PCC e CV), atribuiu-se a essa Divisão a interação com a ENCCLA. No organograma (Figura 1) é possível notar também que o DGI e o DECOR são departamentos paralelos, embora suas atuações sejam convergentes. Nota-se também que a Divisão de Inteligência Policial – DIPO e o Laboratório de Lavagem de Dinheiro - LAB-LD pertencem à estrutura do DGI que, apesar de não comportar unidades de operacionais (investigação), é quem concentra a gerência e o tratamento de informações, elaborando relatórios de inteligência e solicitações judiciais acerca das apurações de lavagem.

Em tese, caberia à DRACO apurar as infrações relacionadas à lavagem, posto que geralmente associadas a organizações criminosas. No entanto, como dito, no Distrito Federal, cada uma das quarenta e seis (46) Delegacias têm, em tese, a atribuição de investigar, ainda que o caso envolva ORCRIM. Não há, por exemplo, a criação de força tarefa exclusivamente destinada a apurar esses crimes, assim como ocorre com os grupos GAECO¹³, no âmbito do Ministério Público, que são grupos permanentes que atuam em rede nacional de articulação (Ministério Público Federal e Estadual).

O Conselho Nacional de Justiça – CNJ, através da Recomendação nº 03, de 30/05/2006, recomendou a criação de varas especializadas criminais para processar e julgar delitos praticados por organizações criminosas. No documento, o Conselho destaca que o combate a esses crimes, pelo Estado, passa necessariamente pela concentração de esforço conjunto, de atuação em rede de cooperação que se mostra medida que aumenta a qualidade e a rapidez da reposta judicial. No Distrito Federal, no entanto, essa vara ainda não foi criada¹⁴.

2.7 A REDE-LAB – Rede Nacional de Laboratórios de Tecnologia contra Lavagem

A REDE-LAB foi criada em 2014, pela Secretaria Nacional de Justiça, órgão vinculado ao Ministério da Justiça, em razão da disseminação dos LAB-LD pelo país. Verificou-se a necessidade de criar uma rede articulada que interligasse todos os demais laboratórios e que proporcionasse a continuidade e o desenvolvimento dos processos em

¹³ GAECO – Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado. Criado em 2013, inicialmente no âmbito do Ministério Público Federal, só foi implementado a partir de 2020. Em São Paulo, já existe o Cyber GAECO, que seria um grupo de trabalho destinado a apurar crimes em ambientes virtuais.

¹⁴ Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/855>

andamento. Sua função consiste, portanto, em integrar e articular as unidades de investigação, padronizando também procedimentos investigativos e tratamento de dados. Assim, a REDE-LAB constitui a rede específica que congrega todos os LAB-LD¹⁵.

A partir de sua implementação, o Ministério da Justiça criou o programa de Articulação Institucional do Ministério da Justiça e Segurança Pública, tornando-o um trabalho de natureza permanente, cujos objetivos são: estabelecer um ambiente de cooperação e de compartilhamento de tecnologias, metodologias, técnicas e dados de análise e informações. A disseminação dos LAB-LD e a reunião deles numa REDE-LAB terminou por promover a multiplicação do conhecimento, da pesquisa, do treinamento e o desenvolvimento de equipe técnica de outros setores. Isso se deu em razão de que os LAB-LD não são estruturas exclusivas de entidades públicas ou de policiais, compondo também entidades privadas.

A portaria que estabeleceu a REDE-LAB definiu que seus principais objetivos seriam: desenvolver e aplicar métodos e técnicas destinados à produção de informações a partir de grandes volumes de dados; elaborar e difundir estudos sobre melhores práticas em produção de informações, estabelecendo, inclusive, metodologias, tecnologias e perfis profissionais ideais; apoiar as medidas tecnológicas necessárias à análise de grandes volumes de dados junto aos demais órgãos federais e junto aos Estados da federação; promover pesquisas e angariar tecnologias de ponta em análise de dados disponíveis no mercado ou desenvolvidas por outros órgãos públicos, buscando a atualização e o aprimoramento constantes dos recursos tecnológicos utilizados pelas unidades do programa.

A principal diretriz do REDE-LAB é a produção de conhecimento, aliada ao compartilhamento de técnicas e informações e ao aprendizado cooperativo interinstitucional, sendo, portanto, coordenada pelo DRCI, que é o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional. Esse Departamento, vinculado também ao Ministério da Justiça, tem a atribuição de articular, integrar e propor ações entre os órgãos dos Poderes Executivo e Judiciário e o Ministério Público para o enfrentamento da corrupção, da lavagem de dinheiro e do crime organizado transnacional. É o DRCI que realiza, dentro do Ministério da Justiça, a gestão da ENCCLA, coordenando também algumas iniciativas como o Programa Nacional de Capacitação e Treinamento em Corrupção e Lavagem – PNCTCL e a Rede Nacional de Polícias Judiciárias no Combate à Corrupção – RENACCOR.

Essa rede, a RENACCOR, foi especialmente designada para fortalecer as unidades investigativas e fazer frente aos baixos índices de elucidação de crimes por parte dessas

¹⁵ Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/lab-ld>

instituições, ocasionados pelo baixo investimento estadual. Do mesmo modo, a RENACCOR busca concentrar esforços e padronizar métodos de investigar crimes de corrupção, estabelecer boas práticas, disseminar programas de integridade, etc., sendo uma iniciativa pioneira porque criou uma rede nacional, que prestigiou os entes locais estaduais. A criação dela tende a se estender a outros ramos, como os crimes de lavagem. Ao fortalecer as polícias judiciárias (policiais civis), que estão frequentemente sujeitas à interferência política - bem mais endêmica nos Estados -, o que prejudica a produção e a imparcialidade de seu trabalho, a RENACCOR contribui para o aperfeiçoamento em outras searas, como a tecnológica¹⁶.

O DRCI, na qualidade de gerenciador da ENCCLA e coordenador da REDE-LAB, teve essa incumbência em razão de ser a autoridade central para a cooperação jurídica internacional, tanto em matéria penal quanto na civil, o que se mostra bastante relevante porque é o DRCI quem recupera os ativos que constam no exterior. É através dele que a interação com outros países é realizada e as apreensões são efetivadas e isso não é só no campo da recuperação de ativos. O DRCI atua também em prestação internacional de alimentos, acesso internacional à justiça, adoção e subtração internacional de crianças e adolescentes, extradição, transferência de pessoas condenadas e transferência da execução da pena e recuperação de ativos. Junto com o COAF, o DRCI também está inteirado na negociação de acordos bilaterais e adesão a tratados multilaterais, bem como na composição de foros internacionais¹⁷.

2.8 A dinâmica da Lavagem de Capitais

A lavagem de capitais surgiu essencialmente como uma resposta dos criminosos à necessidade de ocultar a origem ilícita de seus ativos financeiros, permitindo-lhes utilizar esses recursos sem levantar suspeitas das autoridades. Embora a prática em si possa ter raízes antigas, o termo "lavagem de dinheiro" e as metodologias a elas associadas ganharam notoriedade principalmente durante o século XX. A expressão já era popular nos anos 70, quando ocorreram os primeiros casos de lavagem de dinheiro de repercussão internacional (BARROS, 2022).

O termo lavagem de dinheiro foi empregado para descrever um dos métodos usados pela máfia nos anos 30, do século XX, para justificar a origem de recursos ilícitos: a exploração de serviços de lavanderia (máquinas de lavar roupas automáticas). A expressão foi usada pela primeira vez em um processo judicial nos EUA, em 1982, e, no Brasil, conservou os mesmos termos léxicos - lavagem de dinheiro -, preferindo-os em relação a "branqueamento" que, para

¹⁶ Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/renaccor>

¹⁷ Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/drci>

o idealizador do projeto, soaria como racismo (EM nº 692, Ministério da Justiça ¹⁸). Além disso, a prática iniciou-se com o uso de empresas de lavanderia e lava-jatos, a fim de “branquear” o dinheiro obtido com o crime. Fora isso, há diferença entre os vocábulos “lavagem de capitais” e “lavagem de dinheiro”. O termo capitais inclui outros ativos, que não o dinheiro, sendo, portanto, uma expressão mais abrangente, por englobar, por exemplo, pedras preciosas, obras de arte, animais de alto valor, e todo item que agregue valor (LIMA, 2024).

De todo modo, a prática passou a ser objeto de maior atenção da comunidade internacional ao final dos anos 80 do século XX, quando se percebeu a força e a capacidade de articulação de alguns setores do crime organizado, em especial daqueles voltados para a corrupção, o terrorismo, o tráfico de drogas, de armas e de pessoas. A prática se dá em três fases ou estágios: colocação, ocultação e mascaramento; e o aperfeiçoamento dos grupos criminosos nesse ramo impôs uma mudança de perspectiva político-criminal, ressaltando ainda mais a importância de os órgãos governamentais atuarem também de forma escalonada e cooperativa (AUGUSTINIS, 2011).

As organizações criminosas passaram a atuar nos mesmos moldes de uma sociedade organizada, com tarefas bem definidas e o uso de instituições financeiras internacionais (exchange) e métodos típicos da administração gerencial. As antigas quadrilhas passaram a ser grupos hierarquizados e estruturados, bem mais invisíveis aos atos repressivos tradicionais. A impessoalidade das entidades criminosas tornou indiferente à prisão de seus integrantes, seguindo independente, seja pela continuidade da cadeia de comando a partir das unidades prisionais, seja pela fungibilidade de seus membros, que podem ser substituídos uns pelos outros, com facilidade, em determinados contextos (CANUTO, 2022).

No Brasil, a apuração dos crimes de lavagem está associada a um crime antecedente, sendo os mais comuns o tráfico de drogas, a corrupção, o terrorismo e os crimes tributários. É por meio desse crime anterior que se adquire dinheiro ilícito que, em razão de sua ilegalidade, não ingressa no sistema financeiro pelos meios tradicionais. Para tanto, é que são utilizadas as técnicas de branqueamento (lavagem), transformando a apuração desses crimes uma atividade complexa (BARROS, 2022).

¹⁸ Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/aceso-a-informacao/Institucional/a-atividade-de-supervisao/regulacao/supervisao/legislacao/exposicao-de-motivos-lei-9613-1.pdf/view> Acessado em: 18 de maio de 2024.

2.8.1 A Estrutura da PCDF na Rede de Combate à Lavagem

Pelo que se nota, a investigação envolvendo crimes de lavagem de dinheiro tem procedimentos que poderiam ser denominados de apuração de gabinete, em face de seu caráter burocrático. Apesar dessa característica, não se pode prescindir da apuração de campo, especialmente em face dos crimes que antecedem à lavagem. Daí tem-se que o DECOR, o Departamento de Polícia Circunscricional – DPC e o Departamento de Polícia Especializada – DPE seriam os centros administrativos que, por sua vez, concentram as unidades (Delegacias) de aplicação da investigação. No que concerne à atividade investigativa de crimes de lavagem, não teceremos aqui comentários sobre os métodos investigativos utilizados, em razão do sigilo que os envolve, mas apenas o papel da instituição nesse emaranhado de rede e analisando se esse modelo funciona adequadamente.

A PCDF, como dito, não possui uma Delegacia Especializada exclusivamente destinada à apuração de crimes de lavagem; e isso ocorre, justamente, por conta desses crimes antecedentes que, no geral, são apurados em toda e qualquer unidade. No entanto, em relação às organizações criminosas, há estrutura diferenciada, com a designação de uma unidade que, no caso, conforme se viu da Figura 1 e do item 3.5.2, é a Delegacia de Repressão às Organizações Criminosas – DRACO, que está dentro da estrutura do Departamento Anticorrupção – DECOR¹⁹.

No âmbito da PCDF, as Portarias nº 87 e nº 88, ambas de 2020, foram idealizadas no sentido de regulamentar e padronizar procedimentos investigativos envolvendo os crimes de lavagem. Do mesmo modo, essa normatização visa atender à cobrança nacional e internacional por um combate efetivo e também busca garantir o suporte necessário a que as unidades investigativas tivessem acesso a materiais e tecnologias de ponta, atendendo ao apelo nacional e internacional por engajamento.

A Portaria nº 87/2020-PCDF criou, no âmbito da instituição, o Comitê Permanente de Análise e Repressão à Lavagem de Dinheiro e Recuperação de Ativos e definiu como membros desse comitê: o Diretor-Geral Adjunto da PCDF, o Corregedor-Geral de Polícia, os Diretores do DGI, do DECOR, do DPC, do DPE e do Departamento de Polícia Técnica – DPC. Além desses, participam também o Diretor da Escola Superior de Polícia - ESPC e o Diretor do Laboratório de Tecnologia contra Lavagem de Dinheiro – LAB-LD. Dentre as atribuições desse comitê, está a atuação em rede compartilhada de dados, que busca fomentar o intercâmbio de

¹⁹ Disponível em: <https://www.pcdf.df.gov.br/unidades-policiais/combate-corrupcao-e-crime-organizado/conteudo/91> acessado em 13 de maio de 2024.

experiências e tecnologias, com vistas a tornar a investigação padronizada e eficiente. Desde 2020, a abordagem em rede tem sido uma política institucional reforçada pela definição de setores estratégicos e pela positivação da gestão corporativa em normas legais internas.

De acordo com essa Portaria, a PCDF, através desse Comitê permanente, deverá acompanhar a evolução dos inquéritos policiais sobre a lavagem e, ao mesmo tempo, analisar as medidas assecuratórias cautelares que visam à recuperação de bens e ativos. O comitê também fornece suporte a uma atuação rápida e eficiente, sugerindo normas internas menos burocráticas e priorizando, ao setor, a estrutura tecnológica necessária. A intenção é, como visto, impedir que a instituição atue de forma isolada e que os procedimentos investigativos não sejam interrompidos por questões estruturais.

A Portaria nº 88/2020-PCDF, por sua vez, em seu artigo 2º, inciso VI, dispõe que: “*A Polícia Civil do Distrito Federal, quanto à política de enfrentamento ao crime de Lavagem de Dinheiro e Recuperação de Ativos, observará as seguintes diretrizes: VI - Cooperação e maior integração com os demais órgãos de segurança pública.* Como a instituição não possui unidades exclusivas de apuração ou não integra uma força tarefa, o compartilhamento de informações e de dados é da própria essência do procedimento investigativo.

A política institucional da PCDF tem dado especial enfoque na forma de atuar de maneira compartilhada. Essa política consta, inclusive, expressamente nos seus Planos Estratégicos institucionais (Programa AVANÇAR), que são documentos quadrienais que externalizam os objetivos e metas da PCDF. Em 2023, foi realizada a revisão do Plano Estratégico e a vigência quadrienal foi mantida, exigindo que os futuros gestores do órgão revisitem este material e ajustem as estratégias organizacionais aos novos cenários. A atualização desta publicação em relação às anteriores, foi a adequação das estratégias institucionais ao Plano Estratégico do Distrito Federal, ao Plano Nacional de Segurança Pública (Decreto Federal nº 10.822/2021), e ao Plano Distrital de Segurança Pública (Lei Distrital nº 6.456/2019). Essa última lei, no art. 6º, dispõe que o planejamento estratégico dos órgãos de segurança do DF passa a compor o Sistema Distrital de Gestão de Segurança Pública e Defesa Social. Logo, a publicação de Planos Estratégicos, pela polícia, passou a determinar que a instituição é um agente, um coadjuvante dentro de uma rede articulada de segurança pública.

O primeiro Plano Estratégico da Polícia Civil do Distrito Federal foi elaborado em 2006, com vigência de 2006 – 2009, sendo desenvolvido por um grupo de servidores submetidos ao curso de atualização em Planejamento Estratégico e que já priorizava certo trabalho cooperado. Até mesmo a construção do Plano ocorreu por meio de parceria com a Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa e com a Secretaria Nacional de Segurança

Pública do Ministério da Justiça. Em 2013, surgiu o primeiro documento formal, instituindo um modelo de gestão estratégica para o período de 2014-2020, nascendo então o Programa Avançar, que também previa modelos de relações interinstitucionais.

O Programa Avançar 2º Ciclo, período 2019-2023, foi quem ampliou a articulação com os demais órgãos, distritais e federais. Nas esferas federal e distrital o instrumento se adequou aos demais elementos da Rede de Segurança, através das seguintes normas legais:

- Lei nº 13.675/2018 - cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS);
- Lei nº 6.456/2019 - institui a Política Distrital de Segurança Pública e Defesa Social (PDSP);
- Decreto nº 10.822/2021 - institui o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSP);
- Decreto nº 42.831/2021 - aprova o Plano Distrital de Segurança Pública e Defesa Social - (PDISP);

A Lei Distrital nº 6.456 de 26/12/2019, além de instituir a Política Distrital de Segurança Pública - PDSP, estabeleceu o Sistema Distrital de Gestão de Segurança Pública e Defesa Social (SIDIGESP), prevendo os modelos de organização, de planejamento, de gestão, de orçamento e de políticas públicas relacionadas à segurança pública, sinalizando também para uma atuação conjunta.

Nesse contexto, a PCDF percebeu a importância de atuar de forma integrada, não só por imposição legal; mas, sobretudo, para garantir a eficiência de sua missão institucional. Desde a constituição do Plano Estratégico AVANÇAR, em 2018, o órgão, diante da provocação governamental de âmbito nacional, com o Plano Nacional de Segurança Pública, passou a definir objetivos mais claros e para além de determinados períodos. O Plano AVANÇAR atual, que prevê diretrizes para o quadriênio 2024 – 2027, definiu, como perspectiva de gestão, no objetivo 7, A Estratégia 5, que consiste em: Gestão de Acordos e Parcerias: 1) Atrair e estabelecer parcerias estratégicas que apoiem o desempenho da missão institucional, bem como fiscalizar os instrumentos de cooperação firmados (PCDF – Avançar, 2024, p. 37)²⁰.

Os maiores entraves a uma gestão de maior colaboração e troca de experiências e ideias é, sem dúvida, o risco de infiltração de agentes mal-intencionados, a sensibilidade dos dados que envolvem infrações penais, a compartimentação das informações e os ruídos comumente

²⁰ Disponível em: https://www.pcdf.df.gov.br/images/conteudo/institucional/Gestao_Estrategica/PEI_SITE.pdf
Acessado em 16 de maio de 2024

presentes no compartilhamento e tratamento dos dados. Associa-se a isso o fato de haver, pelo menos no campo jurídico criminal e da segurança pública, uma legislação demasiadamente protetiva em relação ao sigilo de dados e às demais garantias, que deveriam ser relativizadas em casos de crime. Esse sigilo, que deveria ser restritamente imposto às publicações comuns e evitar o acesso do público geral, é cobrado também dos órgãos incumbidos de levar a investigação adiante, como Polícia e Ministério Público. Outro ponto que impacta negativamente é a falta de inserção em rede, do Poder Judiciário, fazendo-o atuar solitariamente, à margem e fora da curva. A participação desse Poder é crucial, já que poderia compor uma força tarefa nos moldes, por exemplo, daquela que combateu a máfia italiana (LIMA, 2024).

Do mesmo modo, a existência de vários sistemas que atuam em concomitância pode indicar desarranjo, fragilidade, falta de padronização ou mesmo de sintonia entre os envolvidos. COAF, BACEN, CVM, Polícia Federal, Polícia Civil, TCU, Ministério Público, Ministério da Fazenda... todos esses órgãos e entidades integram comitês, sistemas, grupos de trabalho que, apesar da união de esforços no sentido de compartilhar ideias, pode dispersar a investigação ou mesmo gerar retrabalho e falta de procedimentalidade. Soma-se a isso o fato de haver vários órgãos sem que haja um organograma bem delimitado, como por exemplo, a Autoridade Central e o Departamento de Recuperação de Ativos. Esses dois setores, vinculados ao Ministério da Justiça, são os responsáveis para a cooperação jurídica internacional.

2.8.2 O COAF: Siscoaf e o SEI-C

O Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF é a unidade de inteligência financeira no Brasil e surgiu, no âmbito do Ministério da Fazenda, em 1998, na Lei de Lavagem de Dinheiro, Lei nº 9,613/1998 e regulado pela Lei nº 13.974/2020²¹. Apesar de integrar o Ministério da Fazenda, o COAF está vinculado administrativamente ao Banco Central do Brasil - BACEN e, não obstante isso, possui certa autonomia técnica e operacional. O plenário do COAF é coordenado por um Presidente e integrado por representantes de onze diferentes órgãos do Executivo Federal. O braço operacional do conselho é a Secretaria Executiva.

Atualmente, o COAF ocupa a posição de autoridade central brasileira na rede global, denominada: *Sistema de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do*

²¹ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113974.htm#view Acessado em 14 de maio de 2024.

*Terrorismo e da Proliferação de Armas de Destruição em Massa - PLD/FTP*²². O Conselho, portanto, junto com o já estudado DRCI, é quem coordena a participação brasileira nos principais organismos multilaterais, comprometidos com a prevenção e o combate à lavagem de dinheiro. Após sua criação, o país passou a integrar, em 1999, também os seguintes organismos internacionais: o Grupo de Ação Financeira - **Gafi/FATF**²³, criado durante a reunião do G7, em Paris e que visa à proteção econômica e financeira dos signatários; e o **Grupo de Egmont**, que agrupa as Unidades de Inteligência Financeira com o objetivo de criar redes de cooperação de informações entre os países. Desde 2000, também faz parte do Grupo de Ação Financeira da América Latina – **Gafilat**²⁴ (VIEIRA, 2017).

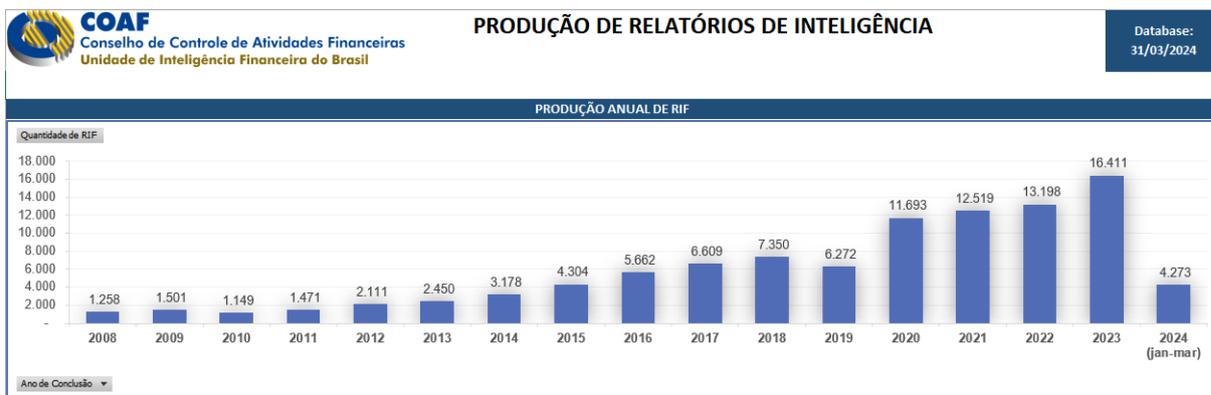
A partir da integração nesses organismos internacionais, o COAF internaliza as orientações e, em seguida, cria meios de implantá-las. A função do COAF, porquanto, é a de manter o país engajado nas principais estratégias de prevenção e combate à criminalidade em matéria de crimes financeiros. Internamente, sua missão é evitar que os setores econômicos sejam utilizados para a lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo. Na parte operacional da composição da rede de combate aos crimes de lavagem, ao COAF não compete a investigação em si, no âmbito criminal, pois essa atribuição é conferida às policiais judiciárias e ao Ministério Público. A ele compete, porém, a elaboração dos RIFs – Relatório de Investigação Financeira. Em mais de dez anos de atuação, a produção de RIFs só vem aumentando, conforme se vê das figuras abaixo, do presente trabalho.

²² Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/assuntos/o-sistema-de-prevencao-a-lavagem-de-dinheiro/o-coaf-no-sistema-de-prevencao-e-combate-a-lavagem-de-dinheiro> Acessado em 13 de maio de 2024.

²³ Disponível em: <https://www.gov.br/susep/pt-br/assuntos/cidadao/pldftp/o-grupo-de-acao-financeira-gafi-fatf> Acessado em 13 de maio de 2024.

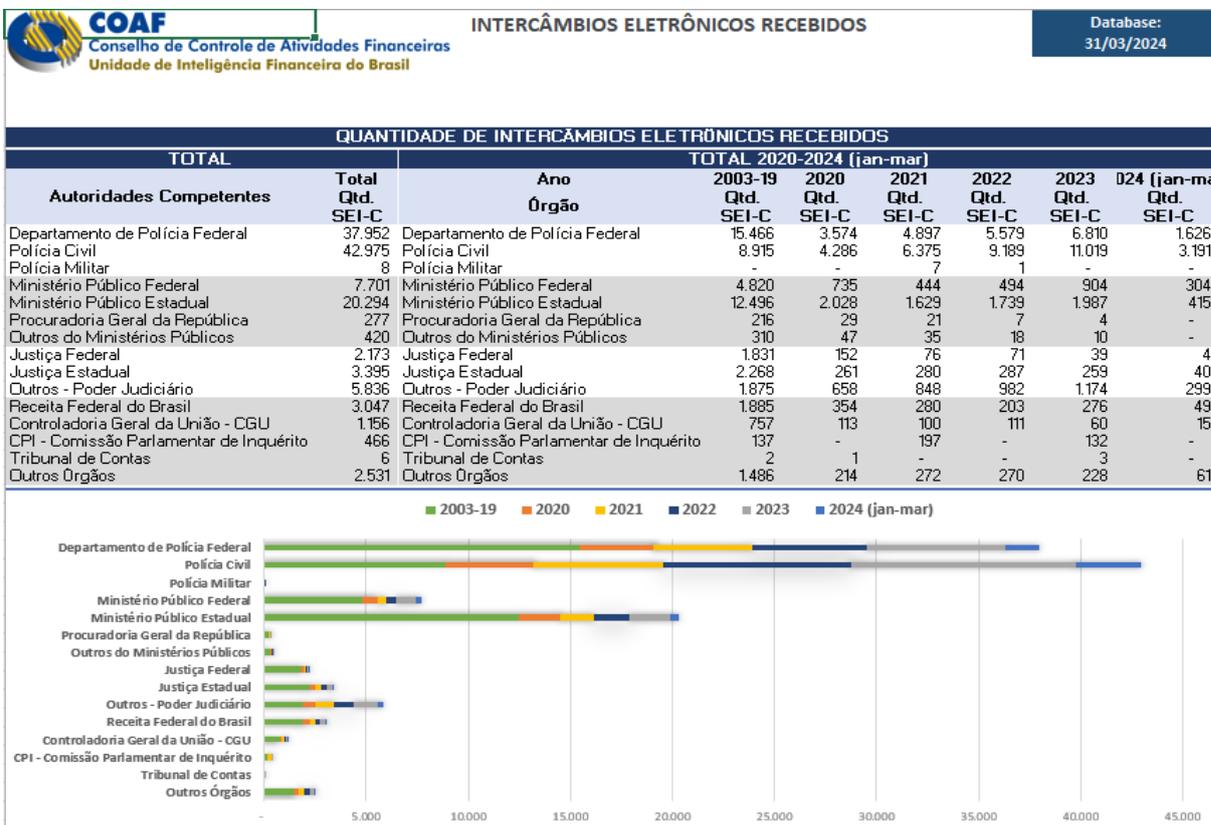
²⁴ Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/assuntos/o-sistema-de-prevencao-a-lavagem-de-dinheiro/sistema-internacional-de-prevencao-e-combate-a-lavagem-de-dinheiro/gafilat> Acessado em 13 de maio de 2024.

Figura 2: Produção de RIFs - COAF - 2008 a 2024



Fonte: Site COAF

Figura 3: RIFs recebidos por entidades



Fonte: Site COAF

Como se nota das figuras acima, o COAF, desde 2008, tem aumentado substancialmente a produção do Relatório, mas o que causa maior curiosidade é o fato de que o compartilhamento desses relatórios, indicado na Figura 3, tem como destino, em sua grande maioria, as Polícias Judiciárias Estaduais (Polícias Cíveis) e não a Polícia Federal, como se poderia facilmente supor. Isso demonstra o papel coadjuvante dessas instituições que, sequer, têm assento no Plenário do COAF ou mesmo detêm a atenção prioritária do governo federal.

Logo abaixo, trazemos também uma figura²⁵ que demonstra a importância do presente estudo. A maior parte dos RIFs do Distrito Federal têm como destino a Polícia Civil do Distrito Federal e/ou a Polícia Federal (a Figura 3 mostra que as Polícias Cíveis são o principal destino). Como se nota, a apuração criteriosa desses crimes é de fundamental importância e, para tanto, a rede de combate precisa focar também no ente local e estatal para ser eficiente, multidimensional e dinâmica e reforçar as polícias civis, destino da maioria dos RIFs.

Figura 4: RIFs por UF

UF	Ano								Difusões	%
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023		
Total difusões	8.221	8.889	10.998	9.143	17.166	15.061	13.809	16.581	99.868	100%
AC	32	39	48	21	196	342	316	356	1.350	1%
AL	34	124	200	152	230	116	119	136	1.111	1%
AM	122	155	258	213	430	332	351	426	2.287	2%
AP	37	63	70	56	107	137	143	305	918	1%
BA	197	277	323	234	568	403	282	447	2.731	3%
CE	90	128	197	228	483	275	298	407	2.106	2%
DF	2.946	2.923	3.026	1.563	3.686	2.655	1.622	1.658	20.079	20%
ES	39	87	104	106	161	175	195	187	1.054	1%
GO	171	191	389	367	641	566	590	492	3.407	3%
MA	98	132	192	147	640	468	304	401	2.382	2%
MG	474	519	720	653	861	857	1.000	1.365	6.449	6%
MS	219	189	238	168	487	431	562	621	2.915	3%
MT	244	185	199	230	483	556	521	607	3.025	3%
PA	106	113	196	191	478	341	484	680	2.589	3%
PB	88	66	76	105	205	270	182	160	1.152	1%
PE	163	165	323	386	741	814	704	933	4.229	4%
PI	61	43	159	88	183	182	126	170	1.012	1%
PR	609	598	595	494	988	1.033	825	1.013	6.155	6%
RJ	449	807	1.211	1.222	1.665	1.040	924	1.097	8.415	8%
RN	63	62	82	122	211	255	180	250	1.225	1%
RO	135	147	263	202	238	414	365	519	2.283	2%
RR	55	55	73	61	203	111	134	120	812	1%
RS	243	269	361	386	416	506	832	1.085	4.098	4%
SC	148	123	190	273	402	435	594	722	2.887	3%
SE	23	68	59	112	162	182	191	217	1.014	1%
SP	1.178	1.183	1.222	1.169	2.067	1.934	1.766	1.903	12.422	12%
TO	74	86	147	136	134	155	137	201	1.070	1%
EX	123	92	77	58	100	76	62	103	691	1%

Fonte: site COAF

Quadro 3: Número de Inquéritos – Lavagem - Polícia Federal

Ano	IPLs Instaurados	IPLs Relatados	IPLs Relatados c/ Indiciamento	IPLs Relatados s/ Indiciamento	Indiciados
2023	670	1.123	404	719	3.592
2024	168	344	159	185	977
Total	838	1.467	563	904	4.569

Fonte: Polícia Federal

Quadro 4: Número de Inquéritos – Lavagem - Polícia Civil do Distrito Federal

2023	Com Indiciamento	Sem indiciamento	Total
Inquéritos Policiais	45	1	46

Fonte: Polícia Civil do Distrito Federal

²⁵ COAF em Números: Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/OquefazoCoaf.pdf> página 16. Acessado em 13 de Abril de 2024

Da análise dos quadros acima, depreende-se que os RIFs enviados resultaram em poucos inquéritos. No caso da Polícia Federal, que atua nacionalmente, os resultados são ainda mais preocupantes, ante o fato de que apenas 670 (seiscentos e setenta e sete) inquéritos foram instaurados no país inteiro. Dividindo-se esse número pelas unidades da federação e pelos meses do ano, os valores são ainda menores.

De acordo com o estudo sobre o crime organizado²⁶, do Fórum Brasileiro de Segurança Pública – FBSP, materializado na obra Anuário Brasileiro de Segurança Pública e baseado em dados fornecidos pelas polícias, a Figura 3 precisa de reanálise. O estudo menciona que a interação entre COAF e Polícia Federal é bem mais próxima e harmônica, e justifica essa constatação alegando que a lavagem está ligada a crimes fazendários e tributários, o que excederia a competência das polícias civis, o que não é verdade. A competência para apuração desses crimes, como se verá, é, geralmente, das polícias civis e isso está disposto já no art. 2º, da Lei de Lavagem – Lei nº 9613/98. Do mesmo modo, o anuário parece cometer um equívoco ao atrelar os RIFs à investigação, o que nem sempre ocorre. No próprio site do COAF, há esse alerta, informando que, nem todo RIF induz ou indica ilegalidade de *per si*. Do mesmo modo, pela Figura 2, verifica-se que o COAF produziu, em 2023, o número de 16.411 RIF (dezesesseis mil, quatrocentos e onze) RIFs. Naquele mesmo ano (2023), a Polícia Federal foi o destino de 6.810 (seis mil, oitocentos e dez), isto é, menos de 50% do total; e, desses, instaurou apenas 670 (seiscentos e setenta) inquéritos sobre lavagem²⁷. Como se vê, o número de inquéritos equivale a pouco menos de 1/10 dos RIFs elaborados pelo COAF. Ainda podemos concluir que o COAF é importante, mas não indispensável à apuração, que pode se dar por outros meios.

Não obstante isso, o Anuário acerta ao concluir que é preciso reforçar o trabalho de investigação criminal feito pelas polícias civis brasileiras. Isso porque, atualmente, estelionatos e golpes virtuais compõem, junto com o narcotráfico, a principal fonte de renda das organizações criminosas e um grande fomentador da lavagem. Logo, combatê-los teria um forte impacto na estrutura dessas organizações criminosas e, por conseguinte, na melhoria dos índices das demais infrações a ela vinculadas. A análise do FBSP também destaca que as investigações desses casos (narcotráfico, estelionato, golpes virtuais), que são crimes apurados no âmbito estadual, não estariam sendo instruídas com o intercâmbio de informações oriundas do COAF e, por conseguinte, não estariam se valendo de todas as ferramentas de cooperação interinstitucionais disponíveis e, conseqüentemente, não estariam conseguindo atingir as

²⁶ FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. 18º Anuário Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024. p. 102-103

²⁷ Dados obtidos via Corregedoria de Polícia Federal – Protocolo nº 08198.019263/2024-10

verdadeiras lideranças das organizações criminosas. Com isso, a produtividade das Polícias Civis ficaria muito dependente dos casos de prisões em flagrante realizados pelo policiamento ostensivo das Polícias Militares. Portanto, a cooperação da esfera federal é fundamental, já que os Estados relegam pouca atenção à Polícia Civil.

Pelo desenho sugerido até pelos organismos internacionais em matéria de investigação de lavagem, a atuação em rede e o intercâmbio de informações não ocorre por mera liberalidade dos envolvidos. Ocorre por:

- Imposição da forma de agir dos criminosos que, geralmente, ultrapassam a esfera de atuação de uma organização e de um poder e até mesmo de um país;

- Pela imposição da própria legislação, isto é, a lei de crimes de lavagem e os tratados internacionais impõe que as instituições cooperem entre si.

- Pelo fato de que, nem todas as instituições (Polícia, Ministério Público, Tribunais de Contas) contam com as informações necessárias à apuração, como: dados bancários – que estão com os bancos; dados fiscais – receita federal; dados de propriedade – cartórios.

As instituições nacionais, públicas e privadas, atuam em conjunto com o COAF, sendo este o responsável por conferir efetividade aos tratados internacionais e recomendações emanadas dos organismos citados. É importante ressaltar que, uma vez que o Estado brasileiro adere a um tratado, as normas neles dispostas possuem natureza cogente, isto é, obrigatórias, não havendo de se cogitar se devem ou não serem cumpridas²⁸. As normas internalizadas possuem, portanto, os mesmos efeitos das leis aprovadas internamente.

A Recomendação nº 29 - do Grupo de Ação Financeira - **Gafi**, grupo criado no G7, em Paris e que engloba entes intergovernamentais -, à qual o país aderiu, estabelece que as Unidades de Inteligência Financeira, no caso do Brasil o COAF, devem ter **autonomia técnica e operacional**, com autoridade e capacidade de desenvolver suas funções livremente, inclusive tomar, segundo juízo próprio, a decisão de disseminar informações para autoridades competentes²⁹.

A Lei nº 13.974, de 2020, que reformulou o COAF, manteve sua organização nos moldes similares ao que era antes. Assim, a estrutura é composta da Presidência, Plenário e Quadro Técnico. O Plenário é composto do Presidente e de 12 (doze) servidores (13 membros, no total), sendo esse corpo escolhido entre servidores ocupantes de cargo efetivos de alguns

²⁸ Como exemplo, citamos: Carta das Nações Unidas, Artigo 25; Resolução nº 1.617, de 29 de julho de 2005; e Resolução nº 2.253, de 17 de dezembro de 2015, incorporada internamente pelo Decreto nº 8.799/2016.

²⁹ Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/assuntos/o-sistema-de-prevencao-a-lavagem-de-dinheiro/sistema-internacional-de-prevencao-e-combate-a-lavagem-de-dinheiro> Acesso: 13 de maio de 2024.

órgãos e instituições, de reputação ilibada e reconhecidos conhecimentos em matéria de prevenção e combate à lavagem de dinheiro (art. 4º, § 1º).

O quadro técnico compreende o Gabinete da Presidência, a Secretaria-Executiva e as Diretorias Especializadas. Esse quadro é constituído por analistas de inteligência financeira, analistas de supervisão, cientistas de dados, gestores e especialistas em tecnologia da informação, todos oriundos de órgãos públicos distintos. O COAF, portanto, não possui quadro próprio de servidores. Na sua composição, estão servidores civis, militares e empregados públicos – todos cedidos por outros órgãos - e por ocupantes de cargos em comissão, o que permitiu, historicamente, a formação de equipes multidisciplinares, nas quais cada profissional agrega seu conhecimento e sua experiência em áreas específicas, mas sem criar vínculos.

Esse desenho, no entanto, traz alguns problemas como, por exemplo, a falta de criação de uma estrutura sedimentada de quadro de pessoal. Outra crítica que poderia ser apontada é em relação à composição do plenário. Seus 13 (treze) membros são originários de órgãos da União, como BACEN, Polícia Federal, SUSEP, PGFN, ABIN etc., sem qualquer representante estadual. Esses membros são nomeados pelo Presidente do BACEN (art. 4º, § 5º). O Presidente do BACEN é quem também nomeia o Presidente do COAF, entre os membros do Plenário.

Como se vê, a falta de representantes estaduais torna a apuração dos crimes de lavagem, que é eminentemente desencadeada através de uma rede de atores que colaboram entre si, bastante centralizada na União. Como dito alhures, a apuração de crimes de lavagem de dinheiro não é atribuição exclusiva da Polícia Federal, cabendo, porquanto, a outras instituições essa tarefa. Aliás, a Lei de Lavagem (Lei nº 961398) confirma esse raciocínio, trazendo, como regra, o mandamento de que a apuração desses crimes é da Justiça Estadual e, só em casos excepcionais, como naqueles que envolvem a transnacionalidade dos crimes, seria competência da Justiça Federal (LIMA, 2024).

Logo, o fato de o COAF não conter em sua composição um representante de entes estatais torna seu alcance e sua legitimidade uma problemática a ser discutida. Apesar dessa distorção, o COAF é um excelente exemplo, não só de prestígio internacional e responsabilidade e comprometimento nacional; mas, sobretudo, de como a atuação em rede de compartilhamento de informações, técnicas e experiências pode ser essencial no enfrentamento a crimes que excedem as fronteiras de um país.

Como dito, o Conselho não investiga e não julga contas, pois sua atribuição consiste em cruzar dados com outras bases, podendo, inclusive, serem bases internacionais; e enviar os relatórios à Polícia e/ou ao Ministério Público. Em seu art. 15, a Lei de Lavagem determina que o *“COAF comunicará às autoridades competentes para a instauração dos procedimentos*

cabíveis, quando concluir pela existência de crimes previstos nesta Lei, de fundados indícios de sua prática, ou de qualquer outro ilícito". Não obstante isso, conforme o item 2 do Informativo³⁰ COAF, *“a comunicação de determinado fato, seguida de solicitação de informação (...), não tem força de requisição, cabendo exclusivamente ao Coaf decidir sobre a disseminação da informação de inteligência financeira”* nos casos em que concluir pela existência de crimes previstos naquela lei. O mesmo documento contém outros procedimentos que o COAF sugere às autoridades solicitantes, com vistas a padronizar e tornar o compartilhamento uma via de dois sentidos.

O informativo também contém instruções sobre o uso adequado do Sistema Eletrônico de Intercâmbio - SEI-C e o Sistema de Controle de Atividades Financeiras - SisCOAF. Esses sistemas apresentam-se como os canais eletrônicos, sendo o SEI-C exclusivamente destinado ao intercâmbio de informações entre COAF e as autoridades nacionais, que investigam crimes de lavagem de dinheiro e outros ilícitos financeiros congêneres; e o SISCOAF é destinado às pessoas obrigadas, isto é, aquelas relacionadas no artigo 9º, da Lei de Lavagem. Essas pessoas são entidades de diferentes setores econômicos, tais como: bancos, seguradoras, corretoras de valores, imobiliárias, lotéricas, empresas de factoring, joalherias, administradoras de cartões, bingos e comércios de obras de arte, dentre outras. Todos esses entes são obrigados, por lei, a informar operações que fogem dos padrões normais do setor, como pagamentos volumosos em espécie. Essa prática não impede a realização do negócio, nem torna o cliente suspeito de qualquer ato ilegal; mas, aqueles que deixam de cooperar, atuam na ilegalidade e colocam em risco a imagem da própria instituição e comprometem a integridade da rede de atuação.

O Acordo de Cooperação nº 6/2020-PCDF é o que prevê o intercâmbio de informações entre a Polícia Civil do Distrito Federal e o COAF; e confere a este o acesso aos Sistemas internos da PCDF e, à PCDF, o COAF confere, em contrapartida, o acesso ao SEI-C. Como se observa, existe toda uma rede engajada no compromisso de combater a lavagem de dinheiro porque não há como trabalhar isoladamente, sem mencionar que essa prática está associada a crimes antecedentes (narcotráfico, terrorismo, corrupção etc.), tornando-se um problema complexo, cuja solução perpassa a seara de atuação de um personagem só.

Apesar de seu desenho estrutural revelar um padrão que demonstra certa competência no seu mister, o COAF, por ser composto de membros de outros órgãos, a exemplo do BACEN, Polícia Federal, CVM, possui indisfarçável limitação no seu campo de atuação. Essa forma concentrada de tratar dados termina por dificultar a investigação que ocorre no seio das polícias

³⁰ Informativo COAF – Disponível em: <https://scic.coaf.gov.br/#> Acessado em 16 de maio de 2024.

judiciárias estaduais. Isso porque, o crime de lavagem de dinheiro não é uma infração penal de competência, exclusivamente, federal. Logo, a investigação vê-se dificultada com o modelo estrutural brasileiro que prestigia a concentração do tratamento de dados num órgão federal.

Do mesmo modo, no quadro do COAF, não há componentes privados como os que se vinculam a bancos privados, a exemplo da FEBRABAN que, apesar disso, compõe a ENCCLA. A composição prestigiou, exclusivamente, como dito, personagens de órgãos da União, que atuam no âmbito nacional, mas não inseriram personagens de outras entes federativos. Outra distorção percebida é que membros do DRCI - Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional - também não compõem o Conselho, o que poderia ser um indicativo de que a estrutura brasileira precisa ser reajustada.

2.8.3 O Bacen, as Fintechs e a Regulação dos ativos virtuais

A combinação de inovação, regulação eficaz e cooperação entre o público e privado são determinantes para o sucesso no combate à lavagem de dinheiro e, nesse contexto, o BACEN desempenha um papel crucial na legalização e supervisão das instituições financeiras, incluindo as *fintechs e exchanges* (ROSALINO, 2019). No entanto, a atuação do BACEN vem sendo objeto de críticas, especialmente pelo fato de desempenhar, muitas vezes, mero papel “cartorário” no quesito autorizar e fiscalizar essas empresas. No Brasil, as *fintechs* estão regulamentadas desde abril de 2018, pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), mas a atuação obscura ainda atrai clientes sob o manto da “proteção do seu patrimônio”, quando, na realidade, trata-se de ocultação. Os doleiros, personagens encarregados de branquear dinheiro ilícito, deram lugar às *fintechs*, que, atuando indevidamente como bancos, têm sido cada vez mais enredadas em investigações sobre lavagem de dinheiro no país³¹.

Com essa ampla disseminação das *fintechs*, o crime organizado passou a usar empresas lastreadas no próprio sistema financeiro para esconder seus ativos, dando lugar a inúmeras empresas que têm nome de banco, mas não têm autorização para operar como um. Essas empresas oferecem contas que prometem blindar patrimônio e manter o dinheiro longe do alcance e dos bloqueios do Banco Central, atraindo a criminalidade organizada³². Logo, é fundamental que o BACEN implemente normas e diretrizes para a prevenção à lavagem de

³¹ Disponível em: <https://www.metropoles.com/sao-paulo/substituiram-o-papel-dos-doleiros-diz-chefe-do-gaeco-sobre-fintechs>

³² Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/noticias/2024/agosto/receita-federal-pf-e-mpf-deflagram-operacao-concierge-contru-uso-de-fintechs-por-organizacao-criminosa>

dinheiro, visando garantir que essas instituições adotem práticas adequadas para identificar e reportar atividades suspeitas (NAJJARIAN, 2016).

No mesmo contexto, o surgimento das criptomoedas trouxe um afastamento entre as instituições regulatórias e o dinheiro (MATTOS et al., 2022), o que contribuiu para sua fácil aceitação na carteira de ativos das organizações criminosas. Essa operação marginal, no entanto, trouxe uma externalidade, como chamam os economistas, ou, melhor dizendo, um efeito colateral indesejado: o temor e a desconfiança do consumidor comum que, diante dessas operações por meio de tokens (canais eletrônicos) sem qualquer ingerência de órgãos oficiais, hesita em investir nessa modalidade de ativo, já que não há garantias das instituições regulares.

A partir de 2009, com o surgimento do Bitcoin, disseminaram-se, portanto, outras criptomoedas, que desencadearam uma verdadeira revolução no mercado de transações por operarem no sistema ponta a ponta (P2P), sem a intermediação de um banco, *e.g.*, ou instituição financeira vinculada ao governo (GRUPENMACHER, 2019). De lá para cá, já são mais de 22.000³³ tipos de criptomoedas que podem ser negociadas em plataformas virtuais (*exchanges*), sem qualquer interferência de instituições financeiras. Essas criptos surgem e desaparecem, quase que, na mesma velocidade, o que as tornam igualmente instáveis e suscetíveis às fraudes. Esses fatores tornaram a dinâmica de negociações marginais ainda mais facilitada e, sem a devida regulamentação, as instituições fiscalizatórias perderão efetividade.

De janeiro a julho de 2023, por exemplo, os investidores brasileiros movimentaram R\$ 133 bilhões em criptomoedas, conforme se depreende da análise dos dados abertos da Receita Federal do Brasil - RFB³⁴. A RFB só começou a monitorar esse mercado a partir de 2019, com as Instruções Normativas³⁵ nº 1888/2019 e 1899/2019, impulsionada pelo uso crescente das *stablecoins*, que são criptomoedas mais estáveis e mais semelhantes a outros ativos, como as *commodities*³⁶. Diante dessa estabilidade adquirida por algumas moedas virtuais - a exemplo do Bitcoin, Ethereum, Cardano, Tether -, os bancos também passaram a oferecê-las e a negociá-las em suas plataformas; e as instituições brasileiras compreenderam novamente o verdadeiro sentido do engajamento coletivo e a importância da atuação em rede.

Atento a essa nova realidade e aos riscos daí advindos, a regulamentação do mercado de criptomoedas foi o caminho para aumentar a segurança e atrair investidores (COUTO, 2024).

³³ Disponível em: <https://coinmarketcap.com/pt-br/all/views/all/> Acessado em 18 de maio de 2024

³⁴ Disponível em: https://static.poder360.com.br/2024/02/criptoativos-dados-abertos-receita-federal_2023.pdf Acessado em 16 de maio de 2024

³⁵ Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=102230> Acessado em 16 de maio de 2024.

³⁶ Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/noticias/2023/outubro/criptoativos-receita-federal-detecta-crescimento-vertiginoso-na-movimentacao-de-stablecoins> Acessado em 16 de maio de 2024

Em 2023, o Brasil implementou o Marco Legal dos Criptoativos, designando o BACEN como órgão regulador, através da Lei nº 14.478/2022. De acordo com essa lei, seria ele a instituição responsável pela regulação e fiscalização do setor, exceto quando os criptoativos são negociados em bolsa, oportunidade em que essa atividade será fiscalizada pela CVM. A legislação visa combater crimes financeiros e proteger investidores, com exchanges sujeitas a regras semelhantes às de bancos. A atuação, portanto, em rede de cooperação ou mesmo a criação de ecossistemas de colaboração em matéria de apuração de crimes, especialmente destinados a tratar de ferramentas, experiências e conhecimento técnico-científico poderia trazer ganhos inimagináveis a essa atividade investigativa.

Na sua qualidade de gestor da política econômica e garantidor da estabilidade financeira, o BACEN pode regulamentar as criptomoedas de várias maneiras para ajudar a prevenir a lavagem de dinheiro e outros crimes financeiros. Esse processo, no entanto, ainda está em construção devido à recenticidade do marco legal, havendo até consulta em aberto. Dado que as criptomoedas são frequentemente vistas como veículos para transações anônimas e descentralizadas, a regulamentação eficaz é crucial para garantir que elas sejam usadas de forma legítima e transparente (COUTO, 2024).

Algumas estratégias passam pela regulamentação de provedores de ativos virtuais (VASPs). Por meio delas, o BACEN pode exigir que exchanges de criptomoedas e outros provedores de serviços financeiros implementem procedimentos rigorosos de identificação de clientes, conhecidos como KYC, nos mesmos moldes do que ocorre hoje com os bancos. Isso inclui a verificação da identidade de todos os usuários, coleta de dados pessoais e manutenção de registros de transações. Do mesmo modo, está a exigência de requerer que esses provedores implementem programas de combate à lavagem de dinheiro, que incluem a monitoração de transações suspeitas e a comunicação de atividades suspeitas às autoridades competentes, assim como ocorre hoje junto ao COAF (FERNANDES & ZANI, 2022).

Diante do avanço indiscriminado do uso de criptoativos e da proliferação das plataformas de *exchanges* e *fintechs*, o Ministério da Justiça – MJSP, visando minimizar a insurgente falta de mão de obra especializada em lidar também com essa nova realidade, criou o Laboratório de Operações Cibernéticas, órgão vinculado à Diretoria de Operações Integradas e de Inteligência/DIOPI. Essa Diretoria presta auxílio aos Estados, especialmente em casos de crimes cibernéticos, auxiliando as Polícias Estaduais e o Ministério Público em investigações específicas. Mas o ponto importante é que o CiberLab atua como um Coordenador Geral, reunindo ocasionalmente as polícias estaduais que, como se sabe, não são integradas. Do

mesmo modo, presta orientação quanto aos aspectos técnicos e jurídicos da apreensão desses criptoativos, além de compartilhar boas práticas.

Embora o CiberLab não integre a ENCCLA, ele possui importante atuação na integração das polícias estaduais (que raramente atuam em conjunto) e na congregação e concentração de procedimentos, haja vista que nem todas as Polícias Cíveis possuem unidades próprias de investigações envolvendo cibercrimes, lavagem e criptoativos. Assim, qualquer unidade policial do país pode acionar a Diretoria através do Laboratório de Operações Cibernéticas, o que revela a necessidade da atuação cooperativa institucional e, ao revés, a limitação dessas instituições investigativas e a falta de investimentos.

Ante essa incapacidade parcial do Estado, os criminosos concentraram-se nos criptoativos para ocultar a origem ilícita de fundos, impulsionados pela tecnologia da informação e pela internet e pela falta de regulamentação do setor. As conversões de dinheiro sujo em criptomoedas são misturadas a outras transações e reconvertidas para moeda fiduciária limpa, através de exchanges não regulamentadas ou *mixers* que anonimizam as transações. Logo, a atuação do BACEN e da CVM, nesse aspecto, requer uso sistemático de procedimentos e também cooperação institucional frequente (CRUVINEL & PRESTES, 2023).

Diante desses desafios, essa pesquisa lança as atenções para os impactos positivos que uma rede bem articulada, dinâmica e abrangente exerce sobre determinadas investigações criminais. Assim, em um contexto de crimes complexos, como a lavagem de dinheiro, o estudo da gestão em rede é essencial para conectar diferentes instituições e compartilhar informações de maneira ágil e eficiente. Logo, essa pesquisa inclui a análise de como essa abordagem facilita o fluxo de dados e a coordenação entre agências de segurança, financeiras e governamentais, fortalecendo a resposta investigativa. Além disso, explora os desafios e benefícios dessa gestão, como a superação de barreiras burocráticas e a ampliação do alcance investigativo, destacando o impacto positivo dessa integração na eficiência e efetividade do investimento público.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Com vistas a comprovar a operacionalização detalhada no problema, essa pesquisa foi desenvolvida a partir de um estudo descritivo (SILVA & MENEZES, 2001), e de viés exploratório com uso do método qualitativo (PORTO, 2020; PATTON, 1990), principalmente no que concerne ao aspecto legal e teórico, discutido com base nos estudos de administração gerencial, especialmente aqueles que retratam a abordagem em rede, as RIGs e os ecossistemas. As técnicas que utilizamos foram: análise documental, análise de entrevistas semiestruturadas, com elaboração de roteiro de perguntas, que foram elaboradas sobre os conteúdos de atuação em rede e instrumentos de investigação. A análise também englobou atos normativos que regem a Polícia Civil do Distrito Federal e seu desenho institucional.

Para o delineamento da pesquisa optou-se pelo estudo de caso (YIN, 2001), de corte transversal e no âmbito da PCDF, com a finalidade de descrever o fenômeno de rede ante o reavivamento da noção de ecossistemas e da contemporaneidade das RIGs. O referencial teórico foi construído a partir da análise de artigos, teses, dispositivos legais e, em menor medida, de livros. A concentração dos esforços no sentido de embasar a teoria aqui apresentada ocorreu na seara dos estudos de artigos que ressaltam as demandas de capacidades estatais nas áreas de políticas públicas, especialmente de segurança, sendo este o suporte fundamental do presente estudo, juntamente com a teoria da rede que é o instrumento dos ecossistemas.

A partir dos artigos científicos e teses advindos das buscas realizadas, promoveu-se uma seleção inicial, levando-se em consideração o respaldo da publicação, local de sua hospedagem, o título e o resumo da obra. Essa seleção inicial buscou identificar os trabalhos científicos que possuíam alguma aproximação com a temática “gestão em rede” ou termos congêneres, que guardam proximidade semântica (não obstante os conceitos serem díspares), como: abordagem e atuação em rede, ecossistemas, lavagem de dinheiro e ENCCLA. Quanto ao termo ecossistemas, optou-se pelo qualificador: “Ecossistemas de Inovação”; a fim de excluir fontes que associam o termo à Biologia. Dentro desses temas, encontramos também palavras-chave recorrentes, como: “federalismo”, “confiança” e “cocriação”.

Nesse cenário teórico, o método utilizado se concentrou na análise qualitativa textual, com o apoio do Iramuteq, a partir de aplicação de questionário, com perguntas abertas. De forma complementar, utilizou-se de entrevistas semiestruturadas, nos casos em que os questionários restaram infrutíferos. Para compreender os dados qualitativos e identificar padrões em textos relacionados às investigações e ao funcionamento das redes de combate ao crime, foram realizadas comparações com textos normativos. O iramuteq permitiu, assim,

análises como Classificação Hierárquica Descendente (CHD), análise de similitude e análise de palavras-chave. A partir daí, foi possível traçar um panorama atual de atuação em rede articulada e com enfoque no enfrentamento dos crimes de lavagem, priorizando a análise da gestão em cadeia, da coparticipação ativa de terceiros, com vários personagens atuando em sintonia e coordenação, sem formar, necessariamente, um ecossistema. Isso porque as organizações se valem da teoria de redes para mapear seus ecossistemas.

3.1 Locus da Pesquisa e Participantes

O levantamento da documentação e da legislação interna foi realizado nos meses de setembro/2023 a julho/2024 e o universo da pesquisa centrou-se no espaço corporativo da Polícia Civil do Distrito Federal e suas práticas de gestão que visam à ampliação de experiências e conhecimento em apuração de crimes de lavagem de capitais. Os achados da pesquisa constam, portanto, nesse desenho metodológico de dissertação.

A partir daí, elaborou-se um roteiro de entrevistas estruturado, destinado a colher a percepção de agentes públicos das instâncias de controle social formal do Brasil, a saber: Polícia (Delegado de Polícia Federal e Delegado de Polícia Civil, Ministério Público (Promotores) e Judiciário (Juízes)) sobre sua compreensão acerca da gestão em rede em matéria de investigação nos crimes de lavagem e das relações intergovernamentais daí decorrentes. Do mesmo modo, a pesquisa entrevistou agentes políticos, como um ex-Ministro da Justiça, com vistas a colher, portanto, sua percepção política acerca desses modelos de atuação; e membros do COAF, agentes públicos, vinculados ao CyberLAB, e entre privados, pertencentes ao Instituto de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro – IPLD, uma organização não-governamental que agrega parcerias público-privadas.

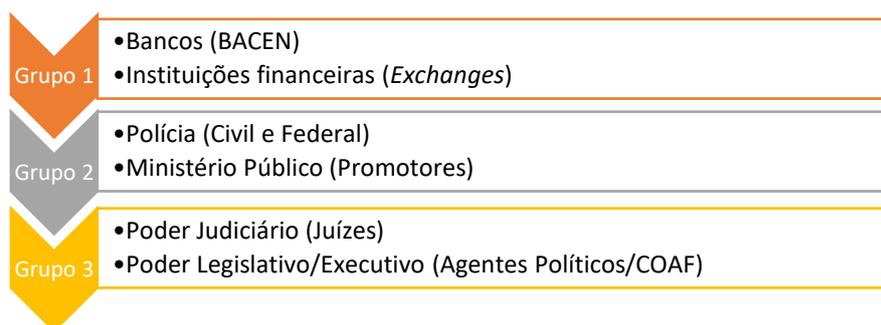
A amostra de entrevistados perfaz um total de vinte membros, pertencentes às instituições mencionadas alhures, mas todas relacionadas, direta ou indiretamente, à investigação nos crimes de lavagem ou sua prevenção e combate. As entrevistas foram realizadas de acordo com o perfil semiestruturado, prestigiando o relato livre e atendendo à expertise do entrevistado. Os resultados e a análise dessa etapa de pesquisa de campo, portanto, compõem item próprio do estudo aqui em testilha.

A literatura tem considerado pequeno um *corpus* textual com menos de 80 (oitenta) mil palavras em razão de influir na representatividade da amostra. Isso, entretanto, ainda assim não invalida a amostra porque a representatividade é um conceito relativo, especialmente em pesquisa qualitativa (SARDINHA, 2000). O corpus produzido a partir das entrevistas abertas

possui 3994 palavras, o que limita a representatividade estatística, mas não invalida a análise qualitativa, principalmente porque, como se trata de um tema especificamente jurídico, o corpus contém mais instâncias de traços linguísticos raros (SARDINHA, 2000).

A fim de conferir maior abrangência e densidade à pesquisa, os entrevistados foram escolhidos a partir de uma percepção estrutural e institucional. Com isso, obteve-se uma subdivisão em três grupos:

Quadro 5: Divisão de grupos de participantes de pesquisa



Fonte: Elaboração própria.

- GRUPO 1 – composto sobretudo pelos detentores das informações imprescindíveis à investigação, como: bancos e instituições financeiras, incluindo as exchanges; e também as instituições público-privadas, a exemplo do Instituto de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro – IPLD;
- GRUPO 2 - Composto pelos membros responsáveis pela investigação no âmbito criminal e por aqueles que possuem a atribuição de representarem judicialmente pelo pedido de acesso ao sigilo de dados, como: Polícia Civil e Federal e Ministério Público;
- GRUPO 3 – Esse grupo é integrado por políticos (Poder Executivo), isto é, um ex-Ministro que comandou a pasta do Ministério da Justiça; e por membros do Poder Judiciário - especialmente juízes - que são quem, de fato, possuem a atribuição de fiscalizar a legalidade dos atos investigativos e conceder o acesso aos dados sensíveis. Nesse grupo, compreende-se também agentes públicos vinculados ao Ministério da Justiça (Cyberlab/DIOPI) e à atividade legislativa (Deputados e Senadores).

As instituições de ciência e tecnologia foram, propositalmente, excluídas dessa divisão porque falta-lhe a capacidade investigativa e o vínculo institucional com a rede de interligação

de informações sigilosas que, por sua vez, não passa necessariamente pelas IES. No entanto, essa parte da pesquisa é abordada quando da análise dos aspectos tecnológicos que envolvem o tratamento das informações e a manipulação dos dados.

3.2 Metodologia de Análise do Discurso e das Estruturas de Rede

Como instrumento secundário, após a aplicação do roteiro de entrevistas, seguiu-se à gravação e conversão em caracteres alfabéticos, cuja codificação foi diferenciada de acordo com o cargo do entrevistado e em conformidade com a divisão de grupos acima (03 Grupos), que levou em consideração os perfis funcionais. A adequação e a conversão dos vocábulos em caracteres compatíveis com o programa Iramuteq formaram a base de dados (*corpus* textual) tratada como análise textual, a ser discutida em detalhes a seguir. Logo, esse recurso se mostra como um dos poucos instrumentos disponíveis à análise estatística com base no léxico (grande parte dos softwares prestigia exclusivamente os dados numéricos). Através de sua análise multidimensional em testes de questionário que serviram de roteiro de entrevista, o Iramuteq proporcionou a análise de conteúdo e da lexicometria, por intermédio da intertextualidade (análise qualitativa) e da linguagem utilizada por cada envolvido (SOUZA & COSTA, 2016).

Nesse contexto, entende-se a lexicometria como um conjunto de procedimentos baseados em critérios formais que permitem reorganizar a estrutura de um texto ou conjunto de textos, assim como realizar cálculos estatísticos a partir do seu vocabulário (SALEM, 1986). A abordagem, portanto, passa a ser caracterizada como uma forma de aplicar métodos quantitativos (estatística descritiva e inferencial) a dados qualitativos (textos). Assim, o objetivo se materializa em efetuar observações sobre as características de um conjunto de comunicações, como por exemplo, aspectos semântico-lexicais e pragmáticos (SOUSA, 2021).

O modo como o vocabulário se distribui no *corpus* passa a direcionar, portanto, a análise que, por sua vez, conduz à possibilidade de realizar observações baseadas em probabilidades (LEBRANC, 2015). Nesse universo, as análises lexicométricas se concentram em saber o porquê de, num determinado conjunto de palavras possíveis – e categorias de palavras –, aquelas foram escolhidas e quais relações elas estabelecem entre si e com as suas condições de produção (MARCHAND, 2013). Do mesmo modo, esse método permite analisar o texto levando em conta variáveis categóricas de contexto (características do enunciador, da situação comunicativa e/ou da audiência) (REINERT, 2009).

A escolha dessa ferramenta (IRaMuTeQ) se deve, portanto, à sua praticidade e à sua aplicabilidade ao estudo baseado em análise vernacular, pelo seu rigor estatístico, pelas

diferentes possibilidades de análise, pela interface simples e compreensível, e, sobretudo, por constituir importante ferramenta ao estudo das ciências humanas e sociais, que têm o conteúdo simbólico proveniente dos materiais textuais como uma fonte importante de dados de pesquisa. Do mesmo modo, o método de Classificação Hierárquica Descendente (CHD), cerne do Método de Reinert, permite, através da classificação dos seguimentos de texto, a identificação de temas e classes semânticas, essenciais à análise do discurso. A função do software, portanto, é de proceder a análises estatísticas de textos e questionários, que são especialmente úteis em pesquisas quantitativas e qualitativas, possibilitando a análise de dados textuais em larga escala (CAMARGO & JUSTO, 2018).

Logo, o estudo baseou-se não só na possibilidade discutida acima - de extrair o teor lexical a partir da existência de diferenças significativas no conteúdo produzido por participantes da pesquisa - mas, sobretudo, na intenção de perceber a função e a interferência de cada característica dos grupos envolvidos e também em face das seguintes funcionalidades:

- a) **Análise de Classificação Hierárquica Descendente (CHD)** – que consiste no agrupamento de segmentos de texto em classes temáticas;
- b) **Análise de Similitude** – isto é, identificação de relações entre palavras e temas dentro do *corpus* textual;
- c) **Nuvem de Palavras** – que consiste na criação de representações visuais da frequência de palavras; e
- d) **Análise Fatorial de Correspondência**: avaliação das relações entre categorias de dados.

Nesse estudo, utilizamos a versão 0.7 alpha 2 do Iramuteq, por ser compatível com a versão 4.1.3 do R e com o conjunto de funções estatísticas de lexicometria necessárias. A partir daí, adotou-se o seguinte procedimento: a) Preparação dos Dados; b) Escolha das Variáveis; c) Execução da Análise de Correlação e d) Interpretação dos Resultados.

1º) Preparação dos Dados – nessa fase, realizamos a concatenação de um *corpus*, que consiste na correta formatação textual nos moldes que o software exige, tendo como referência o discurso (respostas) dos entrevistados que, em seguida, foram incorporados ao Iramuteq. A partir daí, seguiu-se à **lematização**, que se revela na ferramenta que adequa palavras com diferentes formas gramaticais nos mesmos grupos, sem que haja distinção entre elas, encarando-as como iguais (por exemplo, "investigação" e "investigar" se tornam "investigar");

2º) Escolha das Variáveis – o número de variáveis interfere proporcionalmente na abrangência de estudo, ou seja, quanto mais variáveis, mais abrangente se torna a análise

lexical. Nesse ponto, analisamos o teor do texto sob a perspectiva dos diferentes grupos, mas todos ligados ao serviço público. O programa, assim, permite selecionar variáveis específicas que são essenciais à obtenção de significados relevantes como a que analisa o perfil de atribuições funcionais (profissional) de cada agente público.

3º) Execução da Análise de Correlação – nessa fase, há três processos distintos que são a **análise de frequência** (análise que conta quantas vezes determinadas palavras ou termos que aparecem no texto, ajudando a identificar padrões e temas comuns); a **análise Qui²** (qui-quadrado, que oferece uma análise de observação para determinar a relação entre as palavras e as variáveis selecionadas e que, principalmente, avalia a probabilidade de uma diferença observada ocorrer por acaso; e a seleção de modalidades (recurso usado para comparar as variáveis desejadas, verificando como as palavras se correlacionam com diferentes categorias dentro do seu *corpus*).

4º) Interpretação dos Resultados –segundo-se à execução da análise dos textos do roteiro de entrevistas, os resultados são apresentados em forma de gráficos e quadros que mostram as correlações entre as palavras e as variáveis e constituem, devido à sua importância e complexidade, um item a parte, conforme estudaremos a seguir.

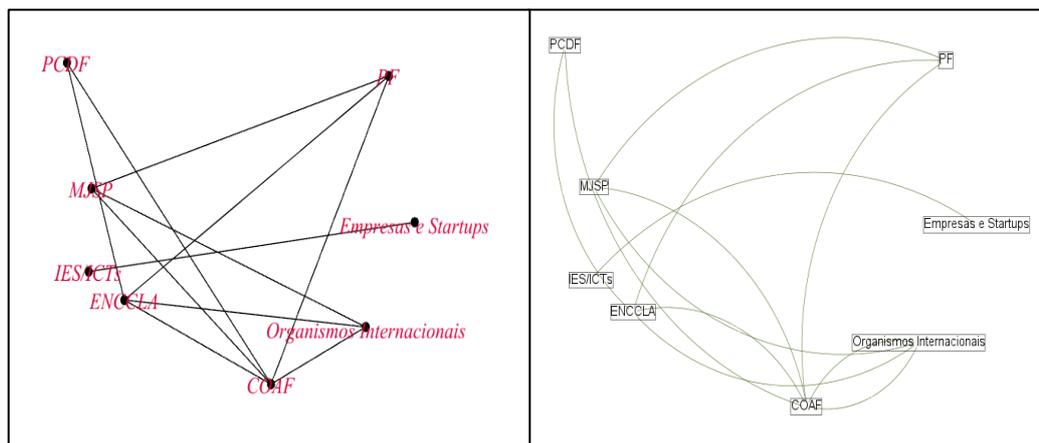
Já no campo das estruturas de rede, a fim de ilustrar a dinâmica das relações existentes entre os principais órgãos públicos aqui citados, optou-se pelo uso do software *Gephi*, que serve apenas de um recurso lúdico que propicia a visualização de vínculo entre organismos e membros, especialmente ligados num ecossistema. O software utiliza-se de grafos que nos permitem visualizar um ecossistema cujos elos podem ser maiores ou menores, conforme o nível de relacionamento dos sujeitos interligados. Com base nos grafos, pode-se vislumbrar a malha que entrecruza órgãos públicos e instituições brasileiras, num emaranhado de cooperação institucional. O objetivo é ilustrar o desenho/mapeamento das relações entre esses atores (RODRIGUES, 2022).

Logo, o algoritmo responsável pela dinâmica e formatação da rede gera a visualização dos atores de forma mais ágil e, sobretudo, condensada, já que representa as “camadas” da *network*, elaborando uma representação gráfica cujo centro da rede demonstra quais atores contam com mais conexões. No caso das instituições públicas brasileiras, esse *layout* não nos permite dizer que há, formalmente, um ecossistema de segurança pública, embora sua estrutura coincida com esse constructo (IKENAMIA, GARNICAB & RINGERC, 2016).

Pelo que se nota, os nós dos gráficos, ou seja, suas extremidades, indicam os entes mais citados, isto é, mais atuantes e que desempenham um papel principal; e as suas arestas revelam as ligações entre eles, indicando seus links e a existência de ligação direta entre si.

Cada extremidade representa um ator. O gráfico visa demonstrar o número de conexões que o ator tem com outros atores. As linhas (chamadas de vértices) representam quantas conexões um mesmo ator tem com o outro no qual está conectado, isto é, intensidade, como se vê abaixo (IKENAMIA, GARNICAB & RINGERC, 2016).

Figura 7: Grafo de Rede – PCDF e Cooperação Institucional



Fonte: Software Gephi – resultado da pesquisa

Conforme se depreenda análise do gráfico acima, a PCDF possui articulação direta com o COAF e com a ENCCLA, mas não há referência de intercâmbio com outras instituições. Esses dados revelam, contudo, que o fato de não haver ligação com outros órgãos de segurança pública diretamente envolvidos com a investigação de crimes de lavagem, a cooperação não possa ocorrer. O que se demonstra aqui é que não há um vínculo formal, mas esporádico e aparentemente aleatório. Do mesmo modo, nota-se a falta de articulação direta da PCDF com as Instituições de Ensino Superior (IES) e com as de Ciência e Tecnologia (ICTs), revelando, portanto, certo distanciamento com os entes acadêmicos de produção científica.

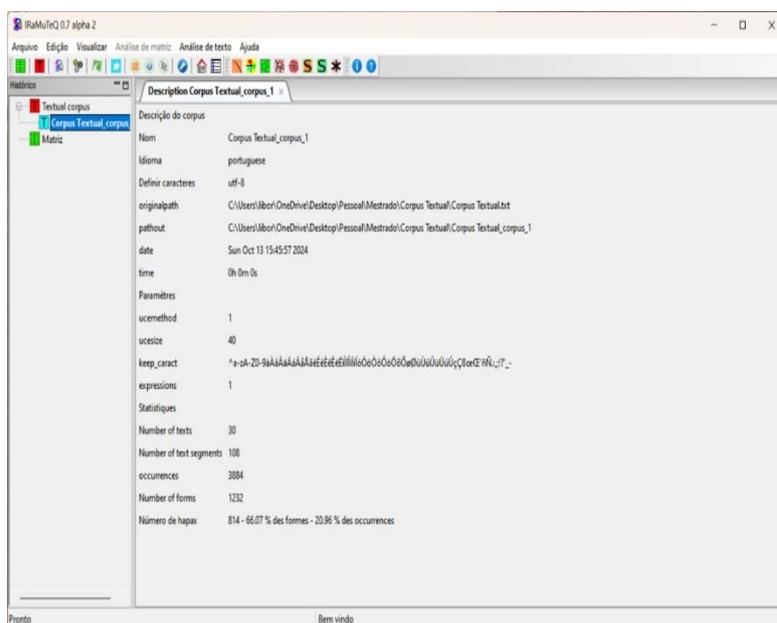
4. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS – ACHADOS DA PESQUISA

Os resultados obtidos com a aplicação do *corpus* produzido a partir do roteiro de entrevistas basearam-se nas três principais funcionalidades do Iramuteq: análise de Classificação Hierárquica Descendente (CHD), análise de similitude e as nuvens de palavras. Apesar disso, discutiremos também os resultados com base na análise fatorial de correspondência (AFC), na análise do conteúdo das questões aplicadas na entrevista e na análise lexical, que leva em conta o quantitativo de palavras e suas co-ocorrências no texto. Na investigação feita aqui, com foco na rede, os elementos mais importantes destacados pelos entrevistados, são as redes de confiança e as redes de informação.

Como indicado alhures, para classificar os segmentos do texto com base nas frequências das formas reduzidas, permitindo uma interpretação mais profunda das relações semânticas, o conjunto de respostas aos questionários foi tratado e submetido ao Iramuteq, com base na lexicometria e, a partir daí, realizamos a categorização manual de conteúdo, o que ajuda na codificação de temas ou tópicos específicos dessa pesquisa. Esse procedimento constituiu o *corpus* textual que foi segmentado em unidades menores, como frases ou parágrafos, denominados Segmento de Texto (ST), para facilitar a análise detalhada. Os clusters da análise fatorial reafirmaram tanto a importância dos vínculos de confiança quanto indicaram que esses vínculos podem estar vulnerabilizados. Confiança e cultura é o que está associado ao estudo das redes, sendo, portanto, os destaques do resultado da pesquisa.

Na preparação desse *corpus*, a fim de que o programa compreendesse os vocábulos utilizados pelos entrevistados, permitindo a comparação e análise, foram feitas correções no texto, retificando grafias incorretas e padronizando expressões. Além disso, foi necessária a exclusão dos caracteres especiais (@, \$, &, =, (,), {, }, /, “, ‘, !, %, #, :, _, *, etc.). Do mesmo modo, palavras compostas que ficam sem sentido quando interpretadas de forma isolada, foram separadas com *underline* (“_”), assim como palavras com hífen, quando apropriado (e.g. polícia_civil = polícia). A partir daí, passou-se à análise por categorias de entrevistados que foram consolidadas por questão, definindo e revelando, portanto, as variáveis de codificação do *corpus* textual, segundo categoria de entrevistado e segundo o número da questão. Após esses ajustes e ante a submissão do *corpus* textual, obteve-se o seguinte resultado de pré-análise:

Figura 8 – Resultado da pré-análise no IRaMuTeQ



Fonte: Software Iramuteq – Resultados da pesquisa

Com base nos dados da **pré-análise** retirada do Iramuteq, Figura 8, constatamos a seguinte métrica, que passamos a discutir com maior vagar:

a) Number of texts (30):

Esse número indica que o *corpus* foi dividido em **30 textos** ou documentos. Isso sugere que o *corpus* foi construído a partir de uma variedade de fontes, que, no presente caso, guarda relação com as entrevistas a partir do roteiro e das respostas dos entrevistados. No Iramuteq, cada "texto" pode ser uma unidade independente que contribui para a análise global. A quantidade de 30 textos indica que a análise possui uma boa diversidade de fontes, o que permite uma maior riqueza de tópicos e padrões discursivos (SALVIATI, 2017).

b) Number of text segments (108):

Esse número refere-se ao total de **segmentos de texto** ou **Unidades de Contexto Elementar (UCEs)** que foram gerados pela segmentação do *corpus*. Cada segmento de texto é uma unidade menor (geralmente uma frase ou parágrafo) que o programa analisa individualmente (SALVIATI & ROVINA, 2021).

Logo, os 108 (cento e oito) segmentos de texto sugerem que o *corpus* foi dividido em unidades mais manejáveis, o que aumenta a sensibilidade da análise, permitindo uma visão mais

detalhada das variações dentro do discurso. A quantidade de segmentos também está diretamente relacionada ao tamanho e à granularidade da análise de classes hierárquicas.

c) Number of forms (1232):

O **número de formas** refere-se ao total de diferentes palavras ou termos presentes no *corpus* após a segmentação. Isso inclui tanto palavras comuns como palavras específicas que aparecem com pouca frequência. A quantidade de 1232 (mil, duzentos e trinta e duas) formas mostra uma diversidade lexical significativa no *corpus*. Isso pode indicar que os textos abordam uma variedade de temas e que há uma riqueza de termos utilizados, o que é positivo para uma análise mais profunda das classes e da similitude (SALVIATI, 2017).

d) UCEsize (40):

Esse valor refere-se ao **tamanho médio das Unidades de Contexto Elementar (UCEs)**, indicando que cada segmento de texto contém em média 40 palavras. Pelo que se depreende do Manual do Iramuteq (SALVIATI, 2017), um tamanho de 40 (quarenta) palavras por UCE é razoável, posto que está apto a fornecer contexto suficiente para a compreensão de cada unidade. Esse tamanho permite que o software capture nuances sem que os segmentos sejam muito curtos ou limitados em termos de conteúdo.

e) UCEmethod (1):

O método de UCE usado aqui é o **método 1**, que geralmente se refere à segmentação baseada na estrutura textual, como pontuação (pontos, parágrafos), ou seja, o texto foi dividido em segmentos de acordo com unidades lógicas de discurso. Essa forma de segmentação é útil para preservar a integridade semântica de cada unidade, permitindo uma análise baseada na coesão textual e nas ideias principais de cada parágrafo ou sentença.

f) Número de Hapax (814):

Hapax é um termo utilizado para palavras que aparecem apenas **uma vez** no *corpus* (SALVIATI, 2017). No caso, 814 (oitocentos e catorze) das 1232 (mil, duzentas e trinta e duas) formas no *corpus* aparecem apenas uma vez.

Depreende-se, portanto, que um número elevado de *hapax* (cerca de 66% das formas totais) é típico de um *corpus* com grande diversidade de vocabulário. No entanto, muitos *hapax* podem ser palavras muito específicas ou termos de jargão que não são repetidos no texto. A alta quantidade de *hapax* pode dificultar a detecção de padrões mais claros, mas também aponta para a riqueza e especificidade do discurso, o que pode ser explorado na análise de classes hierárquicas para detectar temas especializados (CAMARGO & JUSTO, 2018).

Ademais disso, da pré-análise, constata-se que o *corpus* restou bem diversificado, com uma quantidade significativa de formas distintas e segmentos de texto. Isso sugere que a análise de classes hierárquicas descendentes (CHD) deve ser capaz de identificar grupos temáticos claros e dar maior amplitude ao significado dos agrupamentos lexicais (CAMARGO & JUSTO, 2018). Assim, da análise dos itens acima descritos, podemos concluir que: o número elevado de *hapax* pode indicar que o texto contém muitas palavras técnicas ou tópicos bastante específicos que aparecem apenas uma vez e que, com 108 segmentos de texto, o software terá um bom número de unidades de contexto para identificar padrões lexicais e agrupá-los em classes semânticas.

Em seguida, nas estatísticas textuais, define-se a lematização, fase em que variações temporais dos verbos são convertidas em verbos no infinitivo, e as variações quantitativas de substantivos são convertidas para substantivos no singular e variações de gênero nos adjetivos são convertidos para adjetivos no masculino. A aplicação da análise estatística textual gera um gráfico, cujas bases são a Lei de Zipf³⁷ (ZIPF, 1949) que descreve a relação entre a frequência de palavras e sua classificação em um *corpus* textual. Segundo a Lei de Zipf, a palavra mais recorrente em um texto aparecerá aproximadamente duas vezes e, de forma mais frequente que a segunda palavra que mais se repete e três vezes mais do que a terceira, e assim sucessivamente. Essa distribuição é observada em muitos tipos de dados, não apenas em linguística, mas também em outras áreas como economia e ciências sociais (CAMARGO & JUSTO, 2018).

A Lei de Zipf pode ser expressa matematicamente como:

$$f(r) \propto \frac{1}{r}$$

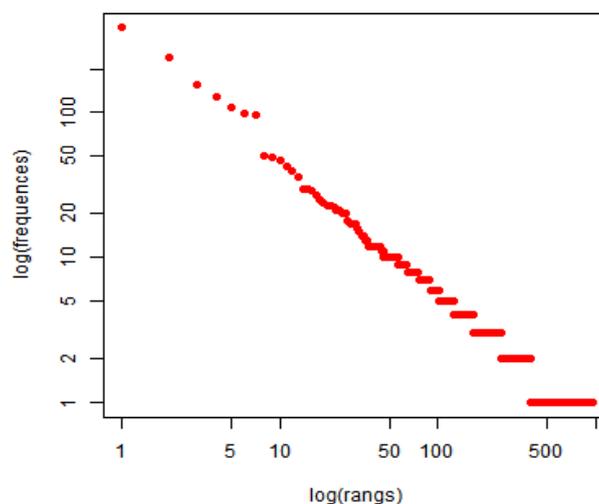
Onde:

- $f(r)$ é a frequência da palavra; e
- r é a sua classificação.

³⁷ A frequência de qualquer palavra é inversamente proporcional à sua posição na lista de frequências.

No gráfico de Zipf, o eixo das abscissas é o logaritmo da ordem das palavras e o eixo das ordenadas é o logaritmo da frequência. Logo, segundo a Lei de Zipf, aplicada ao campo da linguística que é o que nos interessa nesse estudo, existem poucas palavras muito frequentes, um número significativo de palavras de frequência média e muitas palavras de frequência baixa. As palavras de alta frequência são as *stopwords* e as palavras que têm baixa frequência são aquelas altamente específicas e os erros de ortografia (MONASTÉRIO, 2004).

Figura 9 – Gráfico de Zipf



Fonte: Software Iramuteq – Resultados da pesquisa

O gráfico da Lei de Zipf confirma que o *corpus* analisado segue uma distribuição de frequência típica de textos de linguagem natural, com um pequeno número de palavras altamente frequentes e uma longa cauda de palavras raras. Isso sugere que, no contexto da análise de crimes financeiros e lavagem de dinheiro, existem termos-chave altamente repetidos, refletindo a importância central de certos conceitos no tema, enquanto termos mais específicos ocorrem de forma menos frequente, mas ainda são relevantes para contextos mais particulares. A visualização reflete bem a estrutura linguística do *corpus*. Isso ocorre porque o gráfico reflete uma lei empírica frequentemente aplicada na análise de frequências de palavras em grandes *corpus* textuais (SANTOS, 2019).

Considerando o resultado da análise estatística, observa-se a presença de 818 (oitocentos e dezoito) formas textuais significativas do *corpus* textual, sendo mais relevantes as seguintes formas:

Quadro 6: Formas Lexicais mais frequentes no corpus textual

Nº	Forma Textual	Frequência	Classe
01	informação	43	nom
02	instituição	23	nom
03	dado	23	nom
04	órgão	21	nom
05	lavagem_de_dinheiro	21	nr
06	investigação	20	nom
07	forma	17	nom
08	coordenação	17	nom
09	comunicação	17	nom
10	rede	14	nom
11	ferramenta	14	nom
12	importante	13	adj
13	tecnologia	12	nom
14	dever	12	ver
15	desafio	12	nom
16	COAF	12	nr
17	troca	11	nom
18	crime	11	nom
19	sistema	10	nom
20	protocolo	10	nom
21	principal	10	adj
22	mesmo	10	adj
23	maneira	10	nom
24	banco	10	nom

Fonte: Software Iramuteq – Resultados da pesquisa

À primeira vista, observa-se que apenas o substantivo “informação” teve frequência superior a 28,6; que é a raiz do número de formas identificadas ($\sqrt{818}$). A análise do gráfico Zipf permite acrescentar as seguintes considerações:

a) Forma Log-Log (Linearidade):

O gráfico é apresentado em uma escala log-log, onde o eixo *x* representa o logaritmo do *ranking* da palavra, e o eixo *y* representa o logaritmo da frequência da palavra (STUMPF, 2023). A forma linear que se observa é uma característica esperada de dados que seguem a Lei

de Zipf. No gráfico, as palavras de alta frequência (“informação”) ocupam os primeiros lugares, caindo rapidamente à medida que avançamos no *ranking*. Isso indica que poucas palavras são extremamente frequentes, enquanto a maioria tem baixa frequência.

b) Declínio Rápido:

O gráfico mostra um declínio rápido no início, o que sugere que as palavras mais frequentes no *corpus* analisado são extremamente dominantes. Isso é típico de muitos *corpus* linguísticos onde palavras funcionais como "o", "de", "e", "a" costumam ser as mais frequentes. A inclinação da reta pode ser interpretada como a relação de desigualdade na distribuição de palavras. É dizer, uma pequena quantidade de palavras ocorre com alta frequência, enquanto uma grande quantidade ocorre raramente, o que é consistente com a Lei de Zipf (SOUZA & COSTA, 2016).

c) Palavras de Baixa Frequência (Cauda Longa):

Nas porções inferiores do gráfico, a cauda do gráfico representa as palavras de baixa frequência (ou até *hápax* - aparecem apenas uma vez no *corpus*). Isso é consistente com os resultados apresentados anteriormente, onde foi mencionado que o número de *hapax* no *corpus* é consideravelmente alto (814). Essa alta quantidade de *hápax*, como estudado no item anterior, reflete a parte "estendida" da cauda do gráfico, confirmando a presença de muitas palavras com baixa ocorrência.

A distribuição aqui sugere que o *corpus* contém um conjunto pequeno de palavras-chave que são repetidas muitas vezes. No contexto de investigações policiais ou estudos sobre crimes de lavagem de dinheiro, isso faz sentido: termos como "informação", "instituição", "dados", "sigilo" e "COAF" podem ser repetidos constantemente, pois são conceitos centrais ao tema. Por outro lado, há uma diversidade grande de palavras menos frequentes, o que pode indicar termos mais específicos usados em contextos pontuais dentro do *corpus*. Essa constatação é confirmada pela literatura, já que o fato de conter mais instâncias de traços linguísticos raros influi na representatividade da amostra do *corpus* (SARDINHA, 2000).

A presença de palavras extremamente frequentes sugere que há temas recorrentes e elementos conceituais centrais dentro do *corpus* (SARDINHA, 2000). Essas palavras frequentes (no topo do gráfico e no primeiro posto do quadro) podem ser associadas à discussão

- "**Lavagem de Dinheiro**": Este termo é diretamente relacionado ao tema central do *corpus*, refletindo a preocupação com os crimes financeiros. Sua presença em tamanho significativo indica que o *corpus* está fortemente voltado à análise das estratégias e dos mecanismos de combate a esse tipo de crime.

- "**Investigação**": É outra palavra-chave crucial, destacando o foco do texto nas atividades investigativas. O termo reforça a importância dos procedimentos de coleta, análise e interpretação de dados no âmbito da aplicação da lei.

2. **Palavras Associadas: "Instituição", "Cooperação", "Troca"**

- "**Instituição**": Este termo está relacionado à ideia de que o combate à lavagem de dinheiro envolve diversas instituições. Bancos, agências governamentais e o Poder Judiciário são citados como atores importantes nesse processo.

- "**Cooperação**" e "**Troca**": Esses termos indicam a relevância da troca de informações e da cooperação interinstitucional. Eles ressaltam que o combate à lavagem de dinheiro não pode ser feito de forma isolada e depende da colaboração entre diferentes órgãos.

3. **Aspectos Operacionais: "Dados", "Sigilo Bancário", "Ferramentas", "Tecnologia"**

- "**Dados**" e "**Sigilo Bancário**": O destaque desses termos sugere que o acesso a dados financeiros e a quebra de sigilo bancário são ferramentas essenciais no combate à lavagem de dinheiro. O sigilo bancário é uma barreira frequentemente discutida no *corpus*, e a sua quebra controlada parece ser um instrumento fundamental nas investigações.

- "**Ferramentas**" e "**Tecnologia**": A presença desses termos indica que o uso de ferramentas tecnológicas é outro fator importante no processo de investigação. Ferramentas de análise de dados, softwares de inteligência financeira e outras tecnologias estão se tornando cada vez mais centrais no combate a crimes financeiros.

4. **Termos Relacionados à Coordenação: "Órgão", "Treinamento", "Capacitação"**

- "**Órgão**": Este termo sugere a participação de diferentes instituições e agências, como o COAF, na prevenção e no combate à lavagem de dinheiro. Dialogando com a literatura, a

relevância desse termo revela que os órgãos públicos devem promover um desenho político-administrativa de difusão do trabalho para além da esfera pública, em uma rede articulada de Governança. O ente estatal, nesse cenário, deveria compartilhar informações com instituições, instâncias, organizações e atores diversos, locais, regionais, nacionais e supranacionais, públicos e privados, ligados através de elos que sustentam múltiplas relações de distensão do poder (policêntrica) (SILVA & NOGUEIRA, 2020).

- **"Treinamento"** e **"Capacitação"**: A presença de termos ligados à formação sugere que o sucesso das investigações depende da capacitação contínua dos agentes envolvidos, garantindo que eles estejam preparados para utilizar as ferramentas tecnológicas e processuais disponíveis.

5. Outros Termos Importantes: "Banco", "Polícia Federal", "Polícia Civil"

- **"Banco"**: O setor bancário desempenha um papel importante no monitoramento de atividades suspeitas e no fornecimento de informações críticas para as investigações.

- **"Polícia Civil"** e **"Polícia Federal"**: Esses termos refletem a atuação das principais forças de segurança pública no combate a crimes financeiros, isto é, as polícias judiciárias. A cooperação entre as diferentes esferas da polícia e instituições financeiras é ponto chave, ante sua atribuição precípua de investigar.

Figura 11 – Nuvem de palavras considerando formas lexicais com frequência superior a $\sqrt{\sqrt{818}}$.



Fonte: Software Iramuteq – Resultados da pesquisa

A filtragem para selecionar as palavras com frequência superior a $\sqrt{\sqrt{818}}$. (ou seja, acima de 6 vezes) destaca os conceitos centrais do *corpus*, como "informação", "investigação", e "instituição" (observe que na primeira nuvem essa palavra dá lugar à "lavagem de dinheiro"), que são elementos fundamentais para a discussão sobre lavagem de dinheiro e cooperação entre instituições. Esse filtro se alinha com a Lei de Zipf, mostrando que o *corpus* segue uma estrutura típica de concentração de temas centrais em poucas palavras com alta frequência, e temas periféricos em muitas palavras com baixa frequência.

A análise da nuvem de palavras, que levou em consideração as formas lexicais com uma frequência superior a $\sqrt{\sqrt{818}}$, reflete um o cálculo estimado em 5.95 (aproximado a 6), o que significa que apenas as palavras que aparecem mais de 6 vezes no *corpus* foram selecionadas para compor a nuvem. Esse tipo de filtragem é útil para destacar palavras que ocorrem com maior consistência, indicando que as mais recorrentes seguem uma distribuição de frequência decrescente em forma de lei de potência (Lei de Zipf). Isso indica que poucas palavras são muito frequentes, enquanto a maioria aparece poucas vezes (*hapax*) (SARDINHA, 2000).

No *corpus*, a filtragem proposta (frequência superior a $\sqrt{\sqrt{818}}$ ou 5.95) ajuda a selecionar as palavras que se situam no topo da curva da Lei de Zipf, ou seja, aquelas com frequência elevada, por serem os conceitos centrais do texto. A escolha por palavras com frequência superior a 6 sugere uma concentração temática em torno de palavras-chave que, conforme mostrado na análise de similitude, são "informação", "investigação", "instituição", "lavagem de dinheiro". Essas palavras refletem os principais temas tratados no *corpus*, indicando que o foco do texto está diretamente relacionado à troca de informações entre instituições, à investigação e às práticas de combate à lavagem de dinheiro. Isso demonstra coerência entre a análise da nuvem de palavras e os resultados das outras análises (como a similitude).

Ao limitar a análise às palavras mais frequentes, elimina-se o ruído de palavras menos representativas ou contextuais, como pronomes ou artigos, permitindo focar nos conceitos substantivos que guiam o discurso. No caso do *corpus*, a alta frequência de certas palavras sugere que elas desempenham um papel central na estrutura discursiva e argumentativa do texto, e são essenciais para entender os mecanismos de investigação e a interação entre as instituições envolvidas. Do mesmo modo, isso confirma que sendo o *corpus* centrado em "informação", "dados", e "investigação" há reforço no entendimento de que compartilhamento e processamento de dados são essenciais no combate a crimes como a lavagem de dinheiro (CAMARGO & JUSTO, 2018).

Com isso, percebe-se que a nuvem de palavras reforça que o tema central do *corpus* é o combate à lavagem de dinheiro por meio da cooperação interinstitucional e do uso de informações e tecnologias para facilitar as investigações. As palavras mais frequentes indicam um foco em dados financeiros, no uso de ferramentas tecnológicas e na importância do compartilhamento de informações entre as diversas entidades envolvidas no combate ao crime.

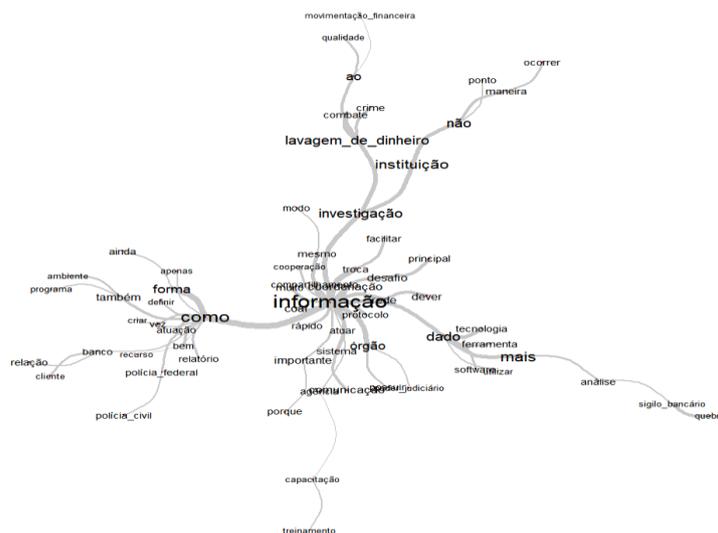
Além disso, termos como "*treinamento*" e "*capacitação*" sugerem que o aprimoramento contínuo das equipes envolvidas é imprescindível para acompanhar a evolução tecnológica e as técnicas de investigação modernas. Isso reforça a ideia, difundida pela literatura, de que o combate à lavagem de dinheiro é um desafio multifacetado, que depende da interação eficaz entre bancos, instituições governamentais e as forças de segurança (AUGUSTINIS, 2011).

4.2 Análise de Similitude

A análise de similitude é definida na literatura como uma técnica na lexicometria especialmente destinada a identificar e representar graficamente as co-ocorrências entre palavras em um *corpus* textual, revelando como palavras ou termos estão interligados e quais são os principais núcleos de significados em um texto. A função é, portanto, oferecer uma visão detalhada das relações semânticas entre os principais termos e temas abordados no texto. Esse tipo de análise, mostra as co-ocorrências de palavras e como elas se conectam, formando núcleos semânticos (RATINAUD & MARCHAUD, 2016).

A árvore de similitude, indicada abaixo e na forma mencionada nos itens anteriores só que agora de forma lúdica, reitera a forte centralidade da palavra "*informação*", que atua como ponto de conexão entre diversos conceitos centrais ao combate à lavagem de dinheiro, como investigação, instituições e quebra de sigilo bancário. A estrutura sugere que o acesso e a troca de informações são vistos como elementos chave para que as instituições possam cooperar efetivamente, e que o uso de dados e tecnologias é um aspecto técnico fundamental nessas investigações. A figura aponta também para a necessidade de ações coordenadas e práticas colaborativas entre diferentes órgãos responsáveis pelo combate ao crime financeiro.

Figura 12 - Árvore de Similitude do Corpus Textual



Fonte: Software Iramuteq – Resultados da pesquisa

A figura acima apresenta os mesmos aspectos discutidos anteriormente na nuvem de palavras e no gráfico de *zipf*, isto é, a centralidade da palavra "informação", mas agora demonstrando que seus ramos são conexões com outros termos. O que a árvore acrescenta é uma visualização mais nítida, sugerindo que as ramificações representam a dinâmica mais emblemática dos termos. Esse tipo de análise facilita a construção de grafos, onde as palavras são representadas como nós, e as co-ocorrências entre elas, como arestas, como descrito na parte metodológica desse trabalho. O elo das conexões é determinado pela frequência com que os termos aparecem juntos, permitindo visualizar palavras de mesmo contexto. A intenção é desenhar como conceitos estão interligados dentro do corpus, dando-nos uma visão sobre os temas interligados (CAMARGO & JUSTO, 2018).

Assim, da análise dessas ramificações podemos identificar as seguintes relações significativas:

- "Investigação", "instituição", "lavagem de dinheiro": Estes termos estão fortemente conectados entre si e à palavra "informação". Isso indica que, no *corpus*, as investigações e as instituições têm um papel chave no combate à lavagem de dinheiro, com "informação" sendo um elo crucial entre eles.
- "Dados", "sigilo bancário", "quebra": Este grupo reflete um aspecto mais técnico relacionado à quebra de sigilo bancário e ao uso de dados e ferramentas tecnológicas. É um tema que aparece em conjunto com "informação", sugerindo que a coleta e o processamento de dados são fundamentais para a investigação.

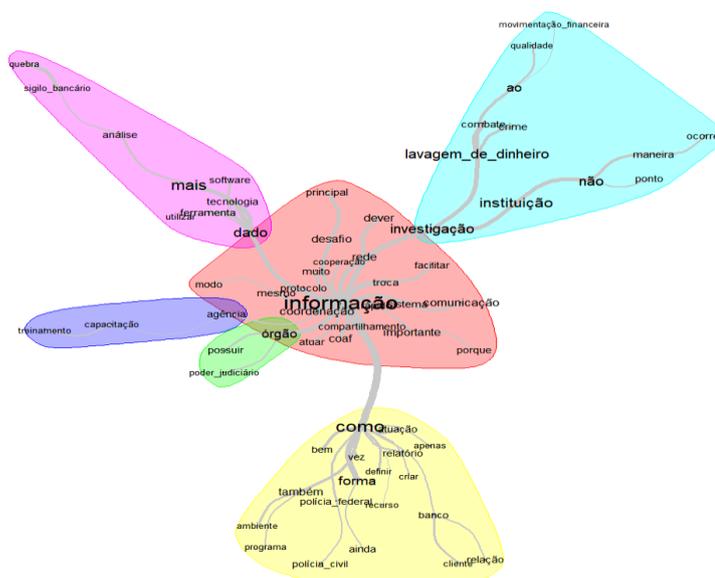
- "Como", "forma", "também", "polícia federal", "polícia civil": Este ramo está relacionado à forma de atuação das forças policiais, destacando os procedimentos práticos e a importância de cooperação entre as diferentes agências no combate ao crime.

- "ocorrer", "combate": Outro ramo que parece lidar com movimentações financeiras e crimes de lavagem de dinheiro, provavelmente relacionado à prevenção e à observação dos pontos críticos nas transações.

As conexões fortes entre palavras como "investigação", "informação", "instituição" e "lavagem de dinheiro" reafirmam, portanto, a centralidade dessas palavras no discurso do *corpus*. Isso sugere que a troca de informações entre instituições é vista como um ponto central para a efetividade das investigações no combate à lavagem de dinheiro, sendo esse dado corroborado pelo art. 14, §2º, da Lei nº 9.613/98. No mesmo contexto, a presença de palavras como "sigilo bancário" e "quebra" reflete a necessidade de se quebrar barreiras no acesso a dados confidenciais para que as investigações avancem, um tema recorrente no combate a crimes financeiros (ARAS, 2023).

A árvore mostra claramente que o conceito de cooperação está no cerne das investigações de lavagem, já que as palavras relacionadas a instituições e troca de informações estão intimamente ligadas. Tem-se reforçada a importância de protocolos de comunicação eficientes entre órgãos, como o COAF e as forças policiais, como forma de otimizar o processo investigativo. A evidência se mostra no ramo que inclui termos como "polícia federal", "polícia civil", "forma", "atuar", que sugere uma discussão no *corpus* sobre métodos operacionais e articulação entre diferentes níveis de autoridades (federais e estaduais, por exemplo), indicando também desafios e estratégias específicas enfrentadas no contexto dessas investigações.

Figura 13 - Árvore de Similitude do Corpus Textual com destaque das comunidades lexicais



Fonte: Software Iramuteq – Resultados da pesquisa

Partindo-se do pressupostos de que a análise de similitude gerada com o *corpus* textual oferece uma visão detalhada das relações semânticas entre os principais termos e temas abordados no texto, a análise do Iramuteq mostra as co-ocorrências de palavras que se conectam ao termo basilar “informação”, formando núcleos semânticos.

Conforme anotado e visualizado anteriormente, o termo "informação" serve como ponto de ligação para várias categorias de palavras que abordam aspectos da coleta, troca e utilização de dados para investigações de crimes (lavagem de dinheiro). O papel das informações nas investigações policiais e no trabalho interinstitucional entre órgãos como o COAF, BACEN e as Polícias Civil e Federal é destacado e a discussão, por grupos, conduz-nos às seguintes constatações:

a) Grupo Vermelho: Coordenação e Troca de Informações

O cluster vermelho gira em torno da palavra "informação", incluindo termos como “cooperar”, “troca”, “rede”, “protocolo”, “sistemas” e “coordenação”. Esse conjunto reflete a importância da cooperação interinstitucional para a troca de informações essenciais para as investigações. A dificuldade em coordenar e implementar sistemas de comunicação eficientes entre as instituições investigativas parece ser um desafio central, pois termos como "desafio" e "sistemas" se ligaram ao núcleo. Além disso, protocolos e troca de dados estão associados ao papel do COAF e de outros órgãos que coletam e disseminam informações financeiras.

b) Grupo Roxo: Dado e Tecnologia

O *cluster* roxo, que contém palavras como dado, tecnologia, ferramenta, análise, e quebra, aborda aspectos tecnológicos e de dados. Esse grupo trata da relevância da tecnologia no processo de análise de dados financeiros e no uso de ferramentas investigativas. O termo "quebra" se conecta a "sigilo_bancário", sugerindo que a quebra do sigilo é uma questão central para acessar informações críticas em investigações de lavagem de dinheiro. O uso de tecnologias e software para o tratamento de grandes volumes de dados também é enfatizado nesse *cluster*.

c) Grupo Azul-celeste: Lavagem de Dinheiro e Instituições

O grupo azul-celeste trata diretamente da lavagem de dinheiro, conectada a termos como "movimentação financeira", "instituição", "qualidade" e "combate". Esse *cluster* aborda as instituições que participam do combate à lavagem de dinheiro e como a qualidade da informação sobre a movimentação financeira influencia as investigações. Também sugere uma discussão sobre os desafios institucionais, provavelmente sobre a incapacidade de algumas organizações de monitorar de maneira adequada as movimentações financeiras suspeitas, evidenciada pela conexão com "não" e "ocorrer".

d) Grupo Verde: Órgãos e Poder Judiciário

O grupo verde está relacionado a termos como órgão, coordenação, possuir e poder judiciário. Nesse grupo, o foco está nos órgãos envolvidos nas investigações, como o COAF, e na importância de eles possuírem as informações necessárias para atuar. Termos como "Poder Judiciário" sugerem a relação entre os órgãos de investigação e o judiciário, particularmente no que diz respeito ao acesso a informações sigilosas.

e) Grupo Amarelo: Como, Forma e Agências

O cluster amarelo engloba termos como "forma", "polícia federal", "polícia civil", "ambiente", e "banco", por demonstrarem certa proximidade. Apesar de algumas palavras estarem desprovidas de sentido se tomadas isoladamente (e.g. "como"), esses termos demonstram, na realidade, "possibilidades" e "formas" e elementos de conexão com palavras

centrais (SARDINHA, 2000). Logo, têm especial carga semântica, dentro do contexto mencionado pelos entrevistados.

Isso ocorre porque, esse grupo parece focar nas formas de atuação das agências policiais, como a Polícia Federal e a Polícia Civil, além da relação com bancos no processo investigativo. Há uma menção ao ambiente no qual essas instituições atuam, que pode ser interpretado “como” o ambiente regulatório ou o contexto prático de investigações financeiras em que estão inseridas. O termo "cliente" sugere discussões sobre as relações entre as instituições bancárias e os clientes investigados, corroborando o que se percebe da literatura (MAIA, 2007).

f) Grupo Azul: Capacitação e Treinamento

O grupo azul destaca termos como “treinamento”, “capacitação” e “agência” e reflete, sobretudo, a necessidade de aperfeiçoamento e treinamento dos agentes envolvidos nas investigações. A formação contínua das equipes, o uso de novas ferramentas e tecnologias, e a capacidade de lidar com grandes volumes de dados são tópicos relevantes aqui. Isso mostra que a qualificação dos profissionais é fundamental para o sucesso das investigações.

4.3 Classificação Hierárquica Descendente - CHD

Como explicado em itens anteriores, outra análise realizada sobre o *corpus* textual é a Classificação Hierárquica Descendente (CHD), que classifica as formas lexicais em classes com avaliação da importância relativa entre si, utilizando o método de *Reinert* (1983) para entender melhor a distribuição e a frequência de temas e palavras, que considera:

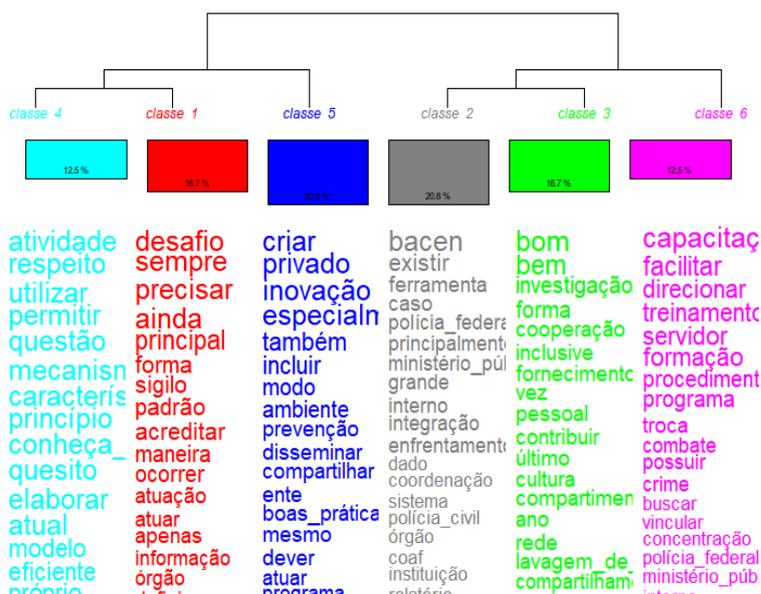
- a) **Segmentação do Texto:** o texto é dividido em segmentos menores, como frases ou parágrafos, para facilitar a análise;
- b) **Classificação:** os segmentos são agrupados em classes temáticas com base na co-ocorrência de palavras e expressões;
- c) **Dendrograma:** a análise resulta em um dendrograma, que é uma representação visual das classes e suas relações hierárquicas que contribui para a interpretação dos padrões. O dendrograma, portanto, divide o *corpus* em várias classes de palavras, sendo o resultado da análise de co-ocorrências realizada pela CHD. As classes são agrupamentos de unidades de contexto que compartilham padrões lexicais semelhantes, ou seja, palavras que ocorrem frequentemente juntas em partes do texto. O objetivo é encontrar temas ou categorias distintas presentes no *corpus* (SILVA & RIBEIRO, 2021).

Figura 14 – Dendrograma – Modelo Padrão Consolidado (CHD)



Fonte: Software Iramuteq – Resultados da pesquisa

Figura 15 – CHD – Modelo com Formas Lexicais Associadas



Fonte: Software Iramuteq – Resultados da pesquisa

As classes estão representadas por diferentes cores e seus respectivos pesos percentuais no *corpus* total. A Figura 14 apresenta o *dendrograma* contendo a distribuição em classes e suas respectivas percentagens, a partir do seu peso textual. A Figura 15, por sua vez, apresenta a CHD com classificação consolidada das formas lexicais distribuídas em temas e padrões mais comuns, com nuvem de palavras recorrentes, cujo resultado, pode ser descrito:

a) Classes Identificadas:

- **Classe 6** (lilás): 12,5% do *corpus*.

- **Classe 3** (verde): 16,7% do *corpus*.
- **Classe 2** (cinza): 20,8% do *corpus*.
- **Classe 5** (azul): 20,8% do *corpus*.
- **Classe 1** (vermelho): 16,7% do *corpus*.
- **Classe 4** (azul-celeste): 12,5% do *corpus*.

b) **Interpretação Hierárquica:** O dendrograma mostra as divisões sucessivas do *corpus* em seis classes principais:

- A primeira divisão separa o *corpus* em dois grupos: um que contém as **Classes 6, 3, 2** e outro com as **Classes 5, 1, 4**.
- Dentro de cada grupo, há subdivisões que separam as classes com base na proximidade lexical entre os termos utilizados nas UCEs (Unidades de Contexto Elementar).

c) **Peso das Classes:** As classes **2** e **5** são as mais representativas, cada uma correspondendo a 20,8% do *corpus*. Isso indica que os temas abordados nessas classes são mais frequentes ou predominantes no texto. As classes **1** e **3** têm um peso intermediário, com 16,7% cada.

Por fim, as classes **6** e **4** possuem a menor representação, com 12,5% do *corpus* cada uma, o que sugere que os temas nelas abordados são menos frequentes ou representam tópicos mais específicos.

d) **Relação entre as Classes:**

- As **Classes 2, 3 e 6** são mais próximas entre si, sugerindo que os temas discutidos nelas compartilham mais similaridades lexicais.
- As **Classes 1, 4 e 5** também formam um grupo coeso, com um nível de proximidade entre os temas que as compõem.
- A separação entre esses dois grandes grupos (2, 3 e 6 e 1, 4 e 5) sugere uma distinção temática significativa no *corpus*, abordando diferentes tópicos ou perspectivas dentro do mesmo contexto.

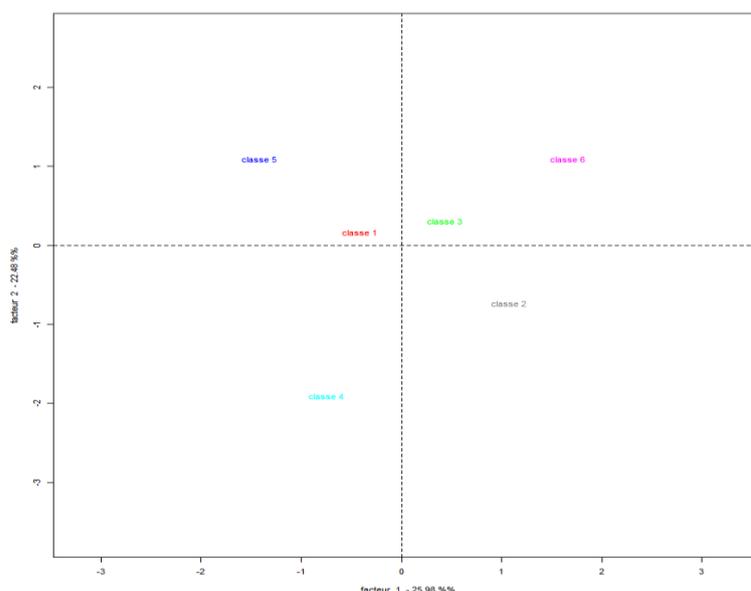
• **Interpretação do conteúdo das UCEs de cada classe, na ordem de porcentagem**

- **Classe 6 (lilás - 12,5%):** Esta classe é a menor, mas ainda significativa. As palavras características estão descritas na Figura a seguir, que mostra as formas lexicais associadas. Estão ligadas a um tema específico ou a uma subcategoria menos frequente do *corpus*. Ex.: “*capacitação*”, “*treinamento*”;

- **Classe 3 (Verde - 16,7%)**: Uma classe de peso intermediário. Aqui, as palavras apontam para um tema mais frequente que conecta diferentes tópicos. Ex.: “*investigação*”, “*cooperação*”, “*cultura*”, etc...
- **Classe 2 (Cinza - 20,8%) e Classe 5 (Azul - 20,8%)**: Essas são as maiores classes porque correspondem aos temas centrais do *corpus*. O conteúdo dessas classes está relacionado às discussões principais, que dominam o material textual. Ex.: “*coordenação*”, “*compartilhamento*”, “*BACEN*”, “*Polícia Civil*”, “*Polícia Federal*”, etc...
- **Classe 1 (Vermelho - 16,7%)**: Também intermediária, mas relaciona-se com subtema ou temas mais específicos, com as respectivas palavras características. Ex.: “*desafio*”, “*padrões*”, “*sigilo*”, etc...
- **Classe 4 (Azul-celeste - 12,5%)**: Assim como a Classe 6, essa classe representa um tema mais restrito ou um grupo menor de palavras que não aparece com tanta frequência no *corpus* como um todo. Ex.: “*atividade*”, “*respeito*”, “*mecanismos*”, etc...

A análise do dendrograma permitiu, portanto, identificar os principais temas e subtemas, separando o conteúdo em classes lexicais que refletem diferentes discursos ou tópicos. O resultado final é uma visão mais estruturada e categorizada do conteúdo textual, facilitando a compreensão de grandes volumes de dados qualitativos (SALVIATI, 2017).

Figura 16 – Análise Fatorial por Correspondência - AFC



Fonte: Software Iramuteq – Resultados da pesquisa

A Figura 16 apresenta a classificação hierárquica descendente com as formas lexicais associadas, permitindo identificar quais formas estão contribuindo para o resultado da análise. Portanto, o gráfico de Análise Fatorial por Correspondência (AFC) representa a distribuição das diferentes classes (1, 2, 3, 4, 5, e 6) obtidas a partir da análise de similitude do *corpus* textual. Cada classe foi posicionada no plano de acordo com os dois fatores principais (Fator 1 e Fator 2), que explicam as maiores variâncias no conjunto de dados.

a) Interpretação dos Fatores:

- **Fator 1 (25,98%):** Representa a principal dimensão de variação no *corpus* textual. Neste eixo, podemos observar uma clara separação entre as classes. No lado positivo do Fator 1, temos as Classes 2, 3, e 6, enquanto as Classes 1, 4, e 5 estão mais concentradas no lado negativo. Isso sugere que as classes do lado positivo abordam questões que podem estar mais relacionadas a aspectos organizacionais ou institucionais, enquanto o lado negativo foca mais em desafios práticos e ações específicas no combate à lavagem de dinheiro.

- **Fator 2 (22,49%):** Representa a segunda dimensão de variação. As classes 5 e 6 aparecem no quadrante superior, sugerindo que elas compartilham temas relacionados a inovação, treinamento e capacitação. Já as classes 1, 4, e 2 se distribuem mais no eixo negativo, indicando que abordam aspectos mais normativos ou desafios institucionais, como regulação e coordenação entre órgãos.

b) Análise das Classes no Plano:

- **Classe 5 (quadrante superior esquerdo):** Localizada no quadrante superior do gráfico, está associada a temas como "*criação*", "*inovação*" e "*prevenção*". Sua posição no lado negativo do Fator 1 sugere que se concentra mais em ações concretas e inovações práticas no combate à lavagem de dinheiro. Sua proximidade com o Fator 2 positivo indica que também está relacionada a boas práticas e novos métodos de atuação.

- **Classe 6 (quadrante superior direito):** Fortemente ligada a termos como "*capacitação*", "*treinamento*" e "*facilitar*", a Classe 6 está no lado positivo de ambos os fatores. Isso indica uma ênfase tanto em inovação quanto em ações institucionais voltadas para o treinamento de pessoal e o desenvolvimento de capacidades.

- **Classe 1 (quadrante inferior esquerdo):** No lado negativo de ambos os fatores, a Classe 1 reflete desafios e obstáculos enfrentados na prática, como questões de "*sigilo*",

"desafio" e "precisar". A distância desta classe das demais indica foco específico em desafios regulatórios e práticos, possivelmente destacando as dificuldades enfrentadas pelos órgãos.

- **Classe 3 (quadrante superior direito):** Relacionada a termos como "*investigação*" e "*cooperação*", a Classe 3 aparece no lado positivo do Fator 1, sugerindo que aborda questões mais colaborativas e institucionais. Está mais próxima do centro, indicando que contém temas de importância transversal.

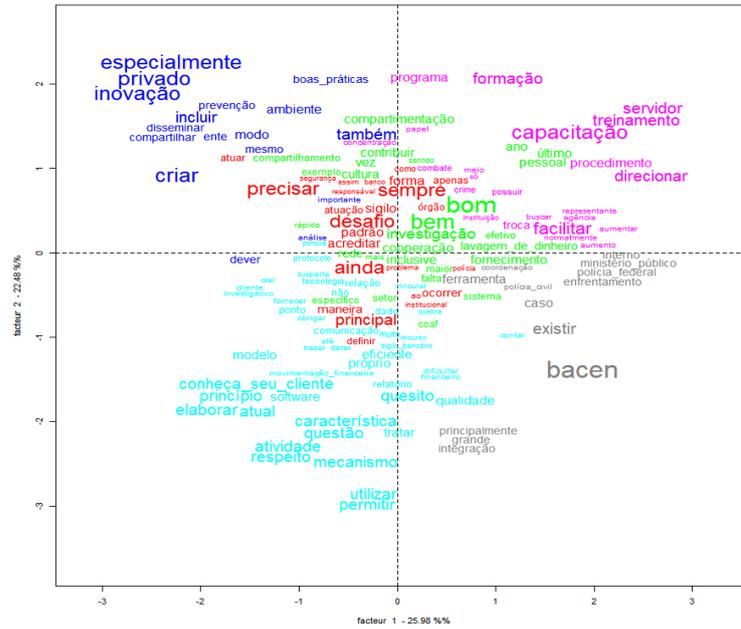
- **Classe 4 (quadrante inferior esquerdo):** Com palavras como "*atividade*", "*respeito*" e "*questão*", a Classe 4 está associada a procedimentos formais e regulatórios. Sua posição no lado negativo do Fator 2 reflete um foco mais operacional, possivelmente relacionado a atividades de fiscalização ou cumprimento de normas.

- **Classe 2 (quadrante inferior direito):** Essa classe, com termos como "*BACEN*" e "*Polícia Civil*" e "*Polícia Federal*", sugere uma abordagem mais institucional e de grande escala, focada na integração e coordenação entre grandes órgãos. Sua posição isolada reflete que ela trata de temas bastante específicos, relacionados a dados e ferramentas para enfrentar crimes financeiros.

Disso infere-se que o gráfico AFC nos permite ver que as classes estão bem distribuídas, refletindo a diversidade de temas abordados no *corpus*, e revelando que as classes 5 e 6 estão fortemente ligadas à inovação, capacitação e treinamento, enquanto as classes 1 e 4 abordam desafios operacionais e práticos. A Classe 2, por sua vez, se concentra em aspectos institucionais e de grande escala, enquanto a Classe 3 foca na cooperação e investigação

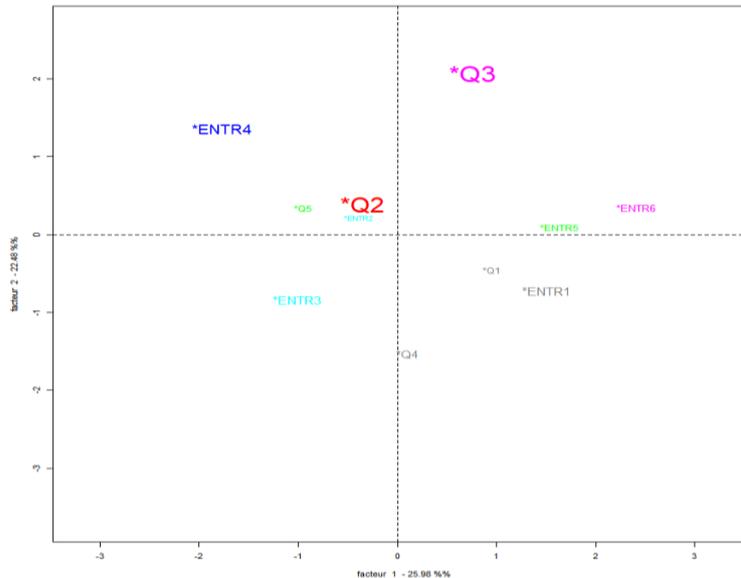
A partir dessa análise, temos evidenciadas as formas ativas, distribuindo as formas lexicais no espaço fatorial de acordo com a classe e nas cores idênticas às dos demais gráficos de CHD, conforme as figuras a seguir:

Figura 17 – CHD - Distribuição das formas lexicais no espaço fatorial



Fonte: Software Iramuteq – Resultados da pesquisa

Figura 18 – Distribuição das Variáveis no Espaço Fatorial - Quadrantes



Fonte: Software Iramuteq – Resultados da pesquisa

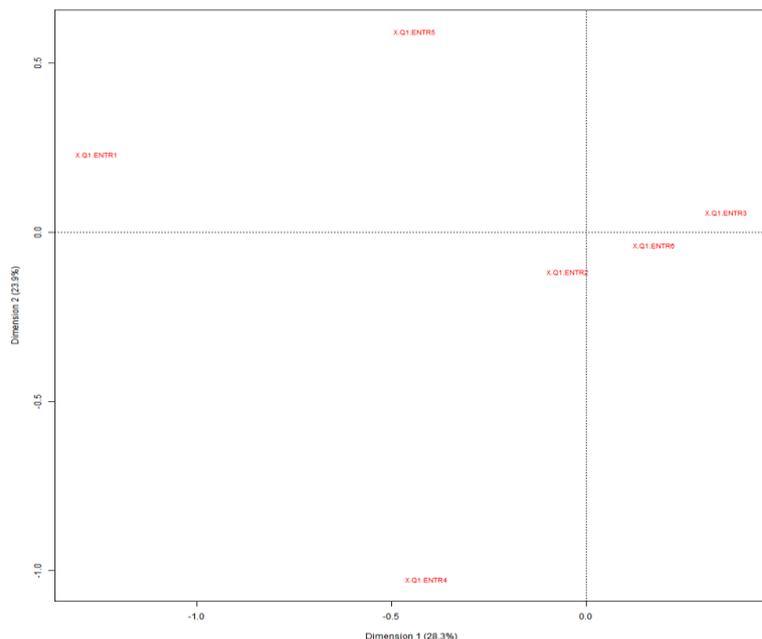
Nas figuras acima, distribuímos as variáveis definidas para o *corpus* no espaço fatorial, permitindo a sua localização em relação à classe que, por sua vez, repercute na distribuição das variáveis no Espaço Fatorial (SOUZA et. al., 2018).

4.4 Análise de Especificidade

A análise de especificidade na lexicometria é uma técnica que visa identificar e quantificar as palavras ou termos específicos de um texto, em comparação com um *corpus* de referência. Essa análise ajuda a destacar as particularidades linguísticas e temáticas de um texto, revelando quais termos são mais frequentes ou distintos em relação a um conjunto de textos padrão (SARDINHA, 2000). No Iramuteq, a análise de especificidade é feita por meio de escalonamento multidimensional conhecido como Análise Fatorial de Correspondências (AFC), desenvolvida por Jean-Paul Benzécri (BENZÉCRI, 1973) e estudada anteriormente.

Considerando a primeira questão apresentada aos entrevistados (“*Como você descreveria a eficácia da coordenação entre as diferentes instituições governamentais ... na investigação de crimes de lavagem de dinheiro?*”), a análise de especificidade indica proximidade das respostas dos entrevistados nº 2, nº 3 e nº 6, conforme Figura 19, abaixo:

Figura 19 – Especificidade da Questão 1 (Q1)



Fonte: Software Iramuteq – Resultados da pesquisa

Essa conclusão obtida pelo Iramuteq, extraída do próprio software quando se clica na palavra que remete às respostas dos entrevistados, está alinhada com trechos coletados diretamente do *corpus*, em que identificamos as seguintes afirmações similares:

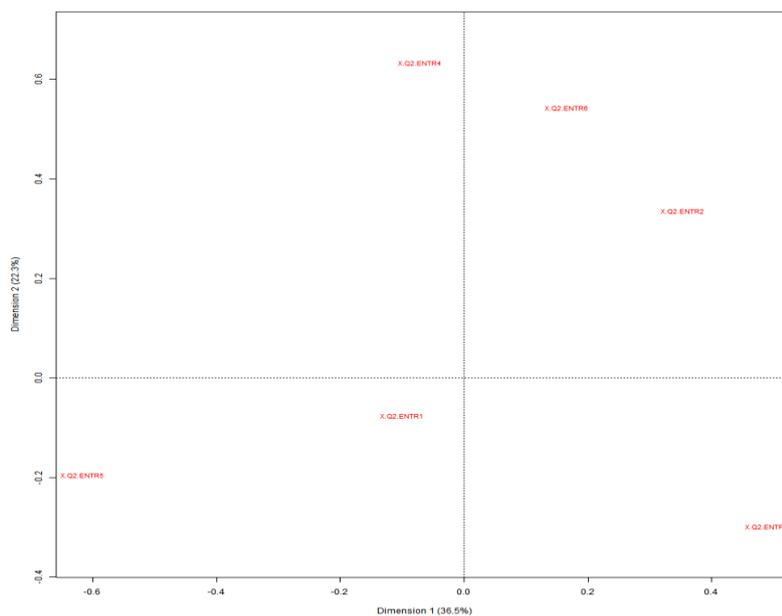
Quadro 7: Trechos de Resposta à Questão 1 (Q1)

Entrevistado 2
<i>“No campo da Polícia, a dependência de informações de órgãos financeiros pode ser apontada como um dos fatores dificultadores da investigação.”</i>
Entrevistado 3
<i>“Cada entidade envolvida tem um papel específico, o COAF recebe e analisa informações financeiras suspeitas, identifica padrões e repassa os dados para investigações mais aprofundadas, mas não possui o mesmo nível de relacionamento de um banco.”</i>
Entrevistado 6
<i>“Sendo a Polícia Federal detentora de uma reconhecida autonomia em virtude da capacidade técnica e operacional de seus membros, observo que essa relação se mostra mais direta e com menos burocracia, principalmente, com a atuação direta do Delegado de Polícia Federal que é presidente das investigações, onde, geralmente, consegue obter respostas diretamente de tais órgãos, sem uma intermediação burocrática.”</i>

Fonte: Software Iramuteq – Relato de entrevistados

Por outro lado, as respostas à segunda questão (“*Quais são os principais desafios enfrentados na troca de informações entre as agências envolvidas na investigação de lavagem de dinheiro? Existem sistemas ou protocolos padronizados para facilitar o enfrentamento desses desafios?*”), apresentaram baixa proximidade, conforme Figura 20, abaixo:

Figura 20 – Especificidade da Questão 2 (Q2)



Fonte: Software Iramuteq – Resultados da pesquisa

Essa baixa proximidade indica que ela trata de temas, utiliza vocabulário ou adota uma abordagem que difere do restante do *corpus*. Isso não significa que a questão seja menos importante, mas sim que ela possui uma individualidade temática ou lexical que a destaca das demais. Essa característica é valiosa porque enriquece o *corpus*, fornecendo uma visão

complementar ou especializada sobre o tema abordado (SARDINHA, 2000). A seguir, extraímos os seguintes exemplos das entrevistas, oferecido pelo Iramuteq, que corroboram a baixa proximidade:

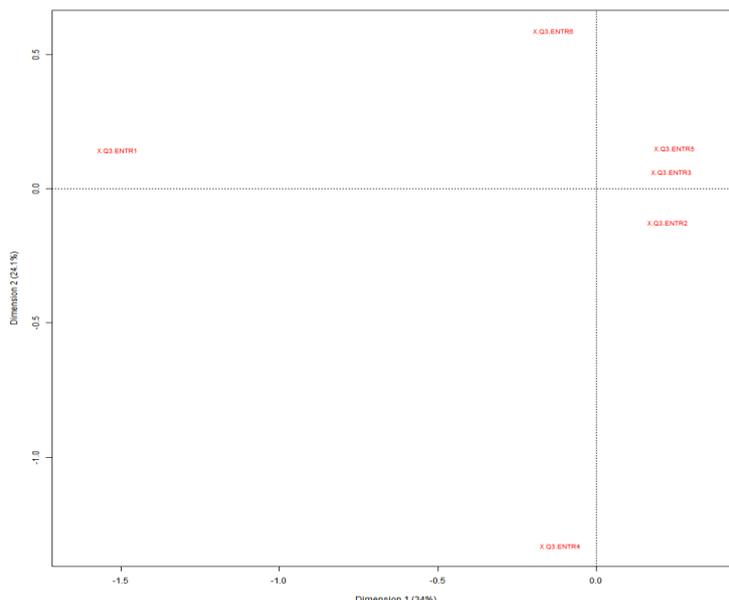
Quadro 8: Trechos de Resposta à Questão 2 (Q2)

Entrevistado nº 1	Entrevistado nº 5
<i>A troca de informações entre os órgãos, notadamente entre os órgãos de controle e os órgãos investigadores vem sendo prejudicada com um excesso de exigências realizadas pelos tribunais superiores, que por vezes desabonam toda uma investigação simplesmente porque entenderam que a cooperação entre os órgãos se deu de maneira diversa da que eles entendem como corretas, sendo esse um desafio a ser transposto.</i>	<i>A troca de informações sobre investigações de lavagem de dinheiro entre as polícias judiciárias, por exemplo, até hoje está lastreada muito mais na confiança pessoal entre integrantes destas forças do que em protocolos e políticas institucionais.</i>
Entrevistado nº 2	Entrevistado nº 3
<i>Os protocolos de intercâmbio de mensagens não são padronizados e a cooperação ocorre de maneira livre, ainda que formal</i> ... <i>Nem sempre um órgão dispõe dos mesmos recursos que outros, havendo aqueles que detêm softwares de ponta, verbas mensais para aquisição de equipamentos sofisticados e infraestrutura adequada ao combate de crimes de lavagem.</i>	<i>Desafios ligados à uniformidade de linguagem podem surgir com frequência</i> ... <i>Outro ponto relevante é a disponibilidade de recursos.</i>
Entrevistado nº 4	Entrevistado nº 6
<i>O reforço na segurança e integridade dos compartilhamentos ajudaria a mitigar muitos problemas, como o vazamento e o ruído da informação até que ela seja de fato vinculada ao caso concreto.</i>	<i>Quanto a troca de informações, os principais desafios enfrentados correspondem a garantir a coerência, confiabilidade, segurança e sigilo das informações, sem abrir mão da eficácia das informações.</i>

Fonte: Software Iramuteq – Relato de entrevistados

Quando analisamos a especificidade da terceira questão (“De que maneira os programas de treinamento e capacitação para os servidores das diferentes agências são coordenados para garantir uma abordagem integrada na investigação de lavagem de dinheiro?”), observamos um maior alinhamento entre respostas dos entrevistados nº 3 e nº 5, conforme Figura 21 abaixo:

Figura 21 – Especificidade da Questão 3 (Q3)



Fonte: Software Iramuteq – Resultados da pesquisa

Esse alinhamento, pode ser confirmado por trechos das respostas fornecidas, conforme quadro 9, abaixo.

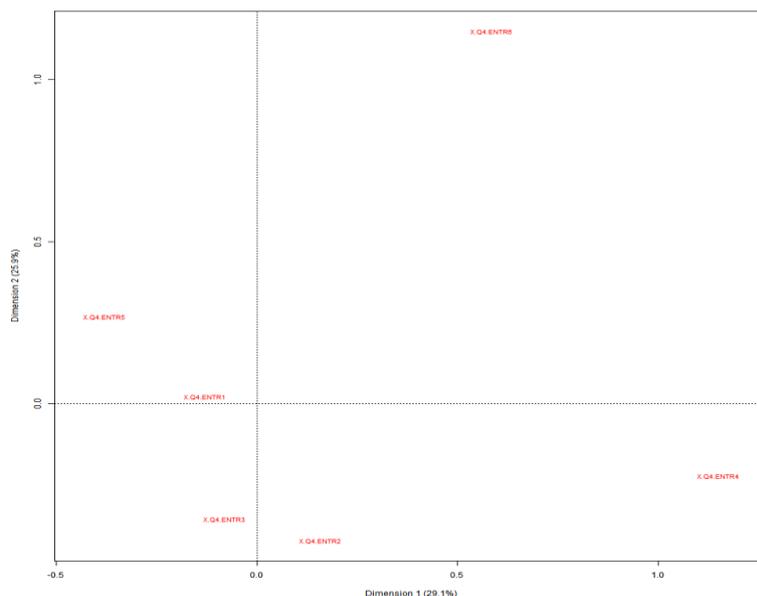
Quadro 9: Trechos de Resposta à Questão 3 (Q3)

Entrevistado n° 3	<i>“Os programas deveriam incluir o intercâmbio do modo de atuar dos Bancos que, por se relacionarem com os Clientes, possuem uma expertise que nenhum outro órgão possui, posto que os Bancos são as instituições que estão “casadas” com o Cliente e conhecem toda a sua rotina, que vai além da movimentação bancária.”</i>
Entrevistado n° 5	<i>“A interação entre os órgãos integrantes do Sistema de Justiça Criminal é limitada, ocorrendo praticamente apenas nos autos dos procedimentos de investigação criminal e das ações penais ou diretamente entre integrantes desses órgãos em razão de uma relação de confiança formada entre eles.”</i>

Fonte: Software Iramuteq – Relato de entrevistados

Em relação à quarta questão (*“Quais tecnologias e ferramentas são utilizadas para dar suporte à investigação de crimes de lavagem de dinheiro? Como essas tecnologias são integradas entre as diversas agências para garantir uma abordagem unificada?”*), observamos uma maior divergência de respostas apresentada pelos entrevistados, conforme Figura 22, abaixo, onde identifica-se algum alinhamento apenas entres os entrevistados n° 1 e n° 5.

Figura 22 – Especificidade da Questão 4 (Q4)



Fonte: Software Iramuteq – Resultados da pesquisa

Destaque-se que os entrevistados nº 1 e nº 5 podem compartilhar a mesma percepção para o tema da pergunta, por atuarem na mesma entidade (Delegado da PCDF – Investigador e Delegado da PCDF – Coordenador DECOR). Essa similaridade pode ser corroborada com as respostas fornecidas por esses entrevistados à quarta questão, conforme quadro abaixo:

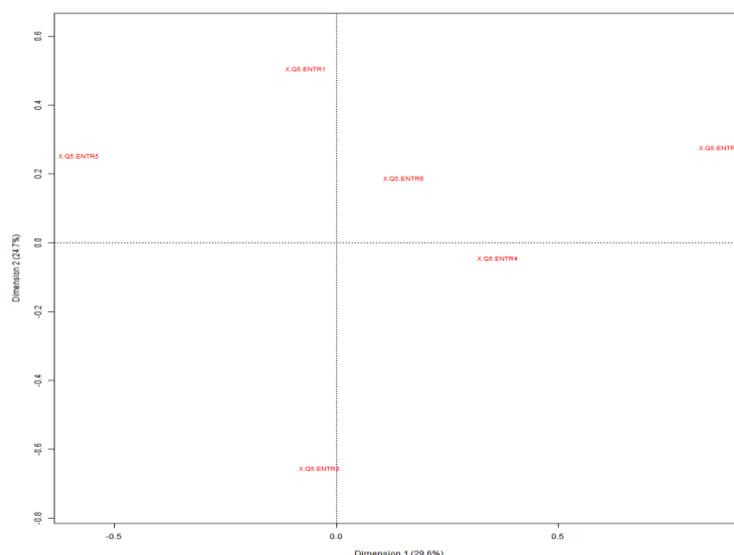
Quadro 10: Trechos de Resposta à Questão 4 (Q4)

Entrevistado nº 1	Entrevistado nº 5
Os órgãos de controle como Bacen e COAF possuem inúmeras ferramentas de tecnologia que permitem a eles monitorarem automaticamente as transações financeiras e as polícias investem bastante em tecnologia, principalmente para tratar os dados encaminhados pelos órgãos de controle, no entanto cada instituição se esforça de maneira isolada.	A principal ferramenta utilizada para fluxo de dados relacionados a investigações financeiras é o SIMBA, utilizado para envio dos dados bancários do Bacen aos órgãos governamentais responsáveis pelas investigações.

Fonte: Software Iramuteq – Relato de entrevistados

A última questão (“*Em sua opinião, como a rede deveria operar para garantir um combate eficaz a lavagem de dinheiro? Nesse caso, como a rede poderia ser aprimorada?*”) foi a que apresentou menor proximidade de respostas segundo a AFC, conforme Figura 23, abaixo.

Figura 23 – Especificidade da Questão 5 (Q5)



Fonte: Software Iramuteq – Resultados da pesquisa

Essa divergência pode ser explicada pela diferença de atuação de cada categoria, que pode não admitir visão abrangente das possibilidades relacionadas ao aprimoramento da rede de combate à lavagem. Outro ponto é a multiplicidade de temas envolvidos no combate à lavagem de dinheiro, conforme explicitado pelas respostas fornecidas pelos entrevistados.

Quadro 11: Trechos de Resposta à Questão 5 (Q5)

Entrevistado	Trecho de Resposta	Dimensão
1	<i>Para haver uma rede efetiva de cooperação no sentido de coibir a lavagem de dinheiro, primeiro deve ser definido, com segurança jurídica, a forma como os órgãos de controle vão encaminhar as informações por eles obtidas, evitando a dissolução de investigações inteiras por mera formalidade.</i>	Processos
2	<i>A rede poderia também incluir parcerias privadas, especialmente empresas de tecnologia e de segurança de informações e de dados.</i>	Parcerias
3	<i>A rede deveria ter um espaço online para troca rápida de informações ou até um canal mais ágil para intercâmbio.</i>	Sistemas
4	<i>A rede deveria operar sem qualquer protagonismo ou mesmo concentração de tarefas.</i>	Governança
5	<i>Há que se quebrar esse paradigma da compartimentação de informações que ainda está enraizado nas instituições de persecução penal.</i>	Cultura
6	<i>Continuar a capacitação do pessoal de forma a garantir a especialização na matéria e a eficácia cada vez maior, principalmente com uso dos softwares que requer cada vez mais qualificação. Quanto ao aprimoramento da rede, entendo que um mecanismo de avaliação das operações com debriefing, análises e sugestões podem resultar em melhores resultados.</i>	Pessoas (Treinamento)

Fonte: Software Iramuteq – Relato de entrevistados

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nos estudos dispostos na literatura, nacional e internacional, foi possível destacar que estratégias contribuem com a atividade investigativa no âmbito interno da PCDF. Através da análise referenciada nos contextos da gestão em rede e nos postulados sobre os ecossistemas, foi possível propor novas estratégias de atuação integrada, com foco no combate aos crimes de lavagem. Com isso, construiu-se uma fundamentação teórica no sentido de que a rede de relações intergovernamentais, especialmente voltadas para o combate à lavagem de dinheiro, opera, em certa medida, de forma harmoniosa. Na gestão em rede, em que participam várias instituições, existem vulnerabilidades e assimetrias, conforme estudado ainda que de forma panorâmica. Isso sugere, portanto que, os seus resultados ainda estão aquém de uma realidade ideal.

Os impactos socioeconômicos negativos dos crimes de lavagem impõem que o Estado atue de forma escalonada, sendo o modelo cooperativo e integrado da própria essência da atividade investigativa e não uma opção.

Verificou-se que a lavagem de dinheiro é um crime complexo e dinâmico, envolvendo múltiplas etapas e técnicas sofisticadas para ocultar a origem dos fundos ilícitos. Essa característica torna o mapeamento e a análise das redes de combate uma tarefa desafiadora, pois as metodologias podem variar amplamente entre diferentes jurisdições e contextos. A essas limitações, somam-se o fato de haver excessiva proteção de sigilo de dados e a atuação com tecnologias, muitas vezes, obsoletas. Outro ponto é que os dados estatísticos acerca desses crimes também são escassos, o que revela certa inoperância do Estado em contabilizar e registrar esses acontecimentos em números. Até mesmo organismos privados, como é o caso do Fórum Brasileiro de Segurança Pública – FBSP não mencionam a relevância de dados estatísticos inerentes à lavagem de capitais. Em sua publicação mais completa, o Anuário Brasileiro de Segurança Pública, nada é mencionado sobre os crimes de lavagem.

Apesar da omissão, o Fórum foi perspicaz em apontar que a repressão eficaz das facções e milícias é mais eficiente quando há fomento na capacidade de investigação criminal por parte das polícias judiciárias (polícias Civil e Federal), e de combate à lavagem de dinheiro como estratégias de redução da impunidade e da corrupção. As ORCRIM passaram, principalmente a partir dos anos 90, por reformulação no seu *layout* de organização que rompeu com antigas formas tradicionais que se conhecia: máfia, cartel, facção etc. Essa alteração se deu por conta do novo desenho de mercado e com o avanço tecnológico que fez com que elas optassem por modelos tradicionais de rede, com estruturas flexíveis. Neste sentido, muito mais que combater

a corrupção e a impunidade, melhor seria focar no combate às ORCRIMs, fortalecendo assim, a atuação das polícias civis, como recomenda o Anuário Brasileiro de 2024.

No que concerne a outro ponto da temática aqui abordada, especialmente sobre a atuação do COAF, autoridade financeira brasileira, e que integra a ENCCLA, algumas medidas aqui indicadas podem tornar o modelo ainda mais eficiente, como a constituição de um quadro efetivo próprio e estável de servidores, sem estar dependente de outras instituições. Do mesmo modo, o Conselho poderia irradiar sua atuação a todos os Estados da Federação, desconcentrando a atuação focada no âmbito federal. Isso permitiria alargar o alcance de sua atuação, inclusive com a inserção de entes privados.

Nas análises de conteúdo das entrevistas, a palavra central da rede é “informação”. Portanto, a acessibilidade dessa informação, sobretudo financeira, inclusive bancárias, passou por relevante avanço. Antes, exigia-se autorização judicial para que o RIF (Relatório de Inteligência Financeira), produzidos pelo COAF e pela Receita Federal, fossem compartilhados com a Polícia e o MP, o que nem sempre era uma tarefa rápida e fácil. No entanto, o STF, em 02 de abril desse ano de 2024, ao julgar o Tema 990 - Reclamação nº 61.944, definiu que os RIFs podem ser compartilhados espontaneamente ou por solicitação dos órgãos de persecução penal, para fins criminais, independentemente de autorização judicial. Nesta direção, o engajamento do Poder Judiciário, com a desburocratização dos acessos aos dados fundamentais à investigação, também constitui medida imprescindível.

De todo modo, esse esforço indica que a ação em rede cooperativa é a forma mais adequada para a efetividade do combate, até porque as informações necessárias à pronta repressão desse subtipo de criminalidade são tratadas por órgãos diferentes e com atribuições diversificadas. Mas essa eficiência, só ocorre com o engajamento de todos os atores envolvidos, principalmente os ligados ao Poder Judiciário. Hoje, muitas vezes, o Poder Judiciário age com excessivo garantismo, dificultando ou impedindo a ação investigativa. Esse poder precisa estar engajado na rede, já que muitos sigilos só são afastados e informações são concedidas por meio de medidas judiciais.

Outro aspecto relevante é interno à polícia judiciária, uma vez que as investigações estão concentradas nas mãos dos Delegados. Entretanto, a parte operacional da apuração, concentra-se nas mãos dos Agentes e Escrivães de Polícia - que têm acesso limitado aos dados, sob a alegação de hierarquia, compartimentação e sigilo. Ora, a atuação sob sigilo é inerente à atividade policial, assim como o dever de agir com probidade, não havendo razão para essa segmentação. A concentração da investigação nas mãos dos Delegados de Polícia termina por engessar a apuração, tornando-a mais morosa e, por conseguinte, ineficaz.

Ademais disso, diversos conjuntos teóricos têm surgido com o intuito de compreender as variáveis relativas à análise intraorganizacional e aos benefícios que uma atuação em conjunto poderia trazer, como: compartilhamento de experiências e tecnologias. A criação de Laboratórios nos moldes dos LAB-LD e REDELAB têm-se mostrado eficientes nesse sentido, isto é, de conter a desvantagem da investigação em relação à criminalidade. No entanto, laboratórios atuando individualmente não surtem os efeitos que, por exemplo, um ecossistema específico poderia proporcionar.

A idealização de ecossistemas de inovação e cooperação, especializados em tecnologia, poderia construir um conglomerado de entidades público-privadas e instituições de ensino e pesquisa ligadas à tecnologia com vistas a desenvolver ferramentas rápidas e eficazes no combate aos crimes cibernéticos. Uma vez que esses ecossistemas, de viés governamental, referem-se a redes ou ambientes colaborativos onde diferentes atores, como governos, empresas, universidades, startups, investidores e outras organizações, trabalham juntos para promover a inovação em políticas públicas, tornariam os serviços públicos mais dinâmicos. A constituição de zonas tecnológicas, nos moldes dos ecossistemas empresariais que criam verdadeiros ambientes de incentivo à criatividade e à inovação, apresentam-se como modelos de excelência em gestão. E isso não é, necessariamente, um modelo ou atividade exclusiva da esfera privada, podendo ser aplicada no âmbito do serviço público, inclusive policial.

Nesse sentido, é indispensável uma cultura organizacional em que os preceitos da gestão em rede estejam presentes na estrutura dos entes de controle social (Polícia, Judiciário, Ministério Público), e não apenas restrita ao campo das políticas públicas assistenciais. Logo, para aprimorar sua estrutura, especialmente no âmbito da PCDF, algumas recomendações estratégicas poderiam incluir: a) o fortalecimento da integração interinstitucional (reforçar a rede de cooperação entre forças de segurança); b) o investimento em tecnologia e análise de dados; a capacitação contínua dos profissionais de segurança; c) o estabelecimento de protocolos unificados de atuação; d) a aproximação com o setor privado e instituições financeiras e de pesquisa; e) a implementação de uma unidade especializada em crime organizado e lavagem de dinheiro. O intuito dessas recomendações é fortalecer e transformar a atual estrutura em algo robusto e adaptável.

Esta pesquisa possui limitações, como o acesso aos dados sensíveis, associado à complexidade do tema, constituiu o obstáculo mais recorrente, junto com a dificuldade em se mensurar se a rede é ou não eficiente, pois os resultados podem não ser imediatos e difíceis de quantificar no longo prazo. Alia-se a isso o fato de que essa análise de eficiência pode depender de diversos fatores, como a natureza dinâmica das atividades criminosas, a variedade e eficácia

das leis e regulamentações, e a cooperação internacional. Apesar disso, a delimitação do escopo geográfico, isto é, a concentração da análise numa instituição específica revelou representatividade das melhores práticas globais. Nesse cenário, uma análise comparativa futura poderia ser a base de novos estudos, assim como a análise de tecnologias inovadoras e de estudos longitudinais (estudar como as redes evoluem ao longo do tempo e como elas resistem a novas ameaças), ou mesmo estudos sobre as melhores práticas e falhas nos sistemas de combate à lavagem de dinheiro, ajudando na formulação de políticas mais eficazes.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. *A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro*. In: HOFMEISNTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mario Brasiliense. *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. p. 95-105.
- Administration. *Public Administration* 76 (20): 205-227, 2002. Disponível em <https://www.researchgate.net/publication/229522260> Introduction Networks in Public Administration Acessado em 13 de maio de 2024.
- AHUJA, Gautam. *Collaboration networks, structural holes, and innovation: a longitudinal study*. Administrative Science Quarterly, Cornell University, v. 45, n. 3, p. 425-455, set/2000. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.2307/2667105> Acesso: 03 de maio 2024.
- AMORIM, Talita Arrais; TEIXEIRA, Solange Maria. *A Gestão em Redes no Contexto Neoliberal: o exemplo da política de assistência social brasileira*. Revista de Políticas Públicas. Vol. 21. UFMA: p. 21-39, 2017.
- ANDERSON, Leah Seppanen. *Constructing Policy Networks: Social Assistance Reform in the Czech Republic*. In: International Journal of Public Administration - IJPA Volume 26, Edição 6. Editora: New York : Marcel Dekker, 2003, p. 635-664
Disponível em: <https://acervo.enap.gov.br/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=33119>
Acessado em 03 de junho de 2004. Biblioteca ENAP
- ARAS, Vladimir. *A MP 1.158/2023 e o tratamento de dados pessoais pelo Coaf*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-jan-22/vladimir-aras-mp-1158-tratamento-dados-pessoais-coaf2/> Acessado em 10 de maio de 2024
- ARAÚJO, Felipe Dantas de. *Uma análise da ENCCLA por suas diretrizes*. Revista Brasileira de Políticas Públicas. Brasília, v. 2, n. 1, p. 53-82, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/download/1649/1592> Acesso em: 12 de agosto 2024
- ARAÚJO, Gilda Cardoso. *Constituição, federação e propostas para o novo plano nacional de educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do Regime de Colaboração*. Educação & Sociedade, v. 31, n. 112, p. 749-768, jul./set. 2010.
- ARRETCHE, Marta T. Silva; VAZQUEZ, D.; GOMES, S. *As relações verticais na federação: explorando o problema da descentralização e da autonomia*. In: *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio De Janeiro: Editora Fiocruz, 2012. p. 145-71.
- _____. *Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia*. São Paulo em Perspectiva, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004. Disponível em: <https://bit.ly/3GDIsCG>. Acesso em: 13 jun. 2024.
- 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*. Fundação Getúlio Vargas: Tese de Doutorado, FGV, Rio de Janeiro, 2011.

BARROS, Marco Antônio de. *Lavagem de Capitais: crimes de lavagem, procedimento penal especial, protocolos administrativos e preventivos*. 6. ed. Curitiba: Juruá, 2022.

BEZERRA, Sérgio Sampaio; SILVA, Luiza Costa da Silva. *Federalismo e Redes Intergovernamentais: o caso da implementação da política de assistência social*. Revista de Pesquisa em Políticas Públicas – RP3. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.18829/rp3.v0i09.19593> Acessado em 10 de maio de 2024.

BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia. Uma defesa das regras do jogo*. Tradução de Marco Aurélio, 15ª edição. Rio de Janeiro/São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2018. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rae/article/view/39040> Acessado em 01 de maio de 2024.

BÖRZEL, Tanja Anita. *Organizando Babel: redes de políticas públicas*. In: DUARTE, Fabio; QUANDT, Carlos; SOUZA, Queila. O tempo das redes. SP: Perspectiva, 2008, p. 217-257.

BOSCH, Eduardo Rombauer Van Den. *Construção colaborativa e transformação em governo: experiências da Enap* / Brasília: Enap; UNFPA, 2021.

BOUCKAERT, Geert; PETERS, B. Guy; VERHOEST, Koen. *Public Sector Organizations - The Coordination of Public Sector Organizations – Shifting Patterns of Public Management*. Macmillian Publishers Limited, 2010. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4605612/mod_resource/content/1/The-Coordination-of-Public-Sector-Organizations-Shifting-Patterns-of-Public-Management%20%281%29.pdf Acesso: 20 de junho de 2024.

BRASIL. **Lei nº 9613**, de 14 de agosto de 2018. Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 4 de março de 1998.

_____. FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *18º Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. SP: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/253>. Acesso: 23 de jun. de 2024.

_____. Polícia Civil do Distrito Federal – PCDF. Programa AVANÇAR - 3º CICLO (2024-2027). Plano Estratégico Institucional. FEVEREIRO/2024

_____. Receita Federal do Brasil – RFB. *Estudos Tributários e Aduaneiros*: I Congresso da Receita Federal / Francisco Marconi de Oliveira (Coordenador). Brasília: RFB, 2024.

_____. Receita Federal do Brasil – RFB. **IN nº 1888**, de 03 de maio de 2019. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=100592> Acessado em 14 de maio de 2024.

_____. Receita Federal do Brasil – RFB. **IN nº 1899**, de 10 de julho de 2019. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=102230> Acessado em 14 de maio de 2024.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Exposição de Motivos nº 692 de 1996*. Disponível em: <https://www.gov.br/susep/pt-br/arquivos/arquivos-pldftp/exposicaodemotivoslei9613.pdf> Acessado em 14 de maio de 2024

CAMARGO, Brígido Vizeu; e Justo, Ana Maria. *Iramuteq: Interface de R para análises multidimensionais de textos e questionários*. Temas em Psicologia, 513–518. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/tp/v21n2/v21n2a16.pdf> Acesso: 24 de abril de 2024.

CANUTO, André Luiz Barrêto. *Acusação de Lavagem de Dinheiro no Brasil: a dinâmica prática dos crimes financeiros*. São Paulo: Migalhas, 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/370784/acusacao-de-lavagem-de-dinheiro-no-brasil-e-os-crimes-financeiros> Acessado em 01 de abril de 2024

CAPRA, Fritjof. *Vivendo as Redes*. In: DUARTE, Fábio; QUANDT, Carlos; SOUZA, Queila. *O tempo das Redes*. São Paulo: Perspectiva, 2008.

CARVALHO, Paulo Sérgio de. *A Experiência da Escola Nacional de Administração Pública na articulação de redes de capacitação*. Artigo apresentado no XIV Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Segurança Pública. ENAP, 2009. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1408/3/A%20experi%20aancia%20da%20Escola%20Nacional%20de%20Administra%20a7%20a3o%20P%20bablica.pdf>

CASTELLS, Manuel Olivan. *A Sociedade em Rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CHILD, J. *Trust: the fundamental bond in global cooperation*. Paper prepared for the 30th anniversary issue of organizational Dynamics, 2001.

COSTA, Jorge Gustavo Serra de Macêdo; ASSUNÇÃO, João Victor. *A Lei de Lavagem de Capitais segundo a jurisprudência dos Tribunais Superiores*. RJ: Lumen Juris, 2023.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão. *As redes de políticas públicas de Segurança*. In: *Segurança Pública, Redes e Governança*. Universidade de Brasília/UnB. Brasília/DF, 2023. p. 39-65.

CUNHA, Cleverson Renan da; CARRIERI, Alexandre de Pádua. *Mapeando as relações interorganizacionais na teoria organizacional: garimpando os principais periódicos brasileiros sobre gestão*. Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração, v. 27, 2003;

CUNHA, Cleverson Renan da; MELO, Marlene Catarina de Oliveira Lopes. *A confiança nas relações interorganizacionais*. Organizações & Sociedade, v. 11, p. 79-93, 2004;

CUNHA, Júlio Araujo Carneiro da; PASSADOR, João Luiz; PASSADOR, Cláudia Souza. *Recomendações e apontamentos para categorizações em pesquisas sobre redes interorganizacionais*. Cadernos EBAPE. br, v. 9, p. 505-529, 2011.

CUNHA, Rosani Evangelista. *Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa*. Revista Serviço Público, ano 55, n 3, 2014, p. 5-36. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v55i3.249> Acessado em 07 de julho de 2024.

DIMAGGIO, Paul Joseph. *Cultural entrepreneurship in nineteenth century. In: the creation of organizational base for high culture in America*. Media, Culture and Society, n 4, p. 33-50, 1983. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/016344378200400104> Acessado em 10 de Abril de 2024.

DUARTE, Fabio; QUANDT, Carlos; SOUZA, Queila. *O Tempo das Redes*. São Paulo: Perspectiva, 2008.

ESTELLITA, Heloisa. *Criptomoedas e lavagem de dinheiro*. Resenha de: GRZYWOTZ, Johanna. Virtuelle Kryptowährungen und Geldwäsche. Berlin: Duncker & Humblot, 2019. *Revista Direito GV*, v. 16, n. 1, 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/2317-6172201955> Acessado em 10 de julho de 2024.

KON, Anita. *Ecosistemas de Inovação: a natureza da inovação em Serviços*. In: RACEF – Revista de Administração, Contabilidade e Economia da Fundace. v. 7, n. 1, Ed. Esp. Ecosistemas de Inovação e Empreendedorismo, p. 14-27, 2016.

FRANZESE, Cibele. *Federalismo Cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 ao sistema de políticas públicas*. 2010. 210 f. Tese (Doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

_____. *O Potencial da Gestão em Rede na Administração Pública*. GVExecutivo. v. 20. nº 2. Abr/Jun, 2021. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/gvexecutivo/issue/view/4622/2554>. Acessado em 01 de maio de 2024

GOLDSMITH, Stephen; EGGERS, William Daniel. *Governar em rede: o novo formato do setor público*. Brasília: ENAP, 2006.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz; BERGUES, Martina. *Gestão Intergovernamental: evolução, abordagens teóricas e perspectivas analítica*. Fundação Getúlio Vargas: São Paulo, n. 87, 3/2018, pp. 157-180

GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando. *Capacidades Estatais Municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro*. Editora UFRGS, 2021.

GREENWOOD, Royston; HININGS, C. R. *Understanding Radical Organizational Change: Bringing together the Old and the New Institutionalism*. In: Academy of Management Review, Volume 21. 1996. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/259163>

GRUPENMACHER, Giovana Trejger. *As plataformas de negociação de criptoativos: uma análise comparativa com as atividades das corretoras e da Bolsa sob a perspectiva da proteção do investidor e da prevenção à lavagem de dinheiro*. Dissertação (Mestrado em Direito e Desenvolvimento) – Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2019.

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

ISIDRO, Antônio; CARNEIRO, Dayse Karenine de Oliveira; CRIADO, J. Ignácio. *Public Sector Innovation Ecosystems: A Proposition for Theoretical-Conceptual Integration*.

Publicado em: International Journal of Public Administration. Maio de 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01900692.2023.2213853> Acessado em 01 de maio de 2024

JACKSON, Deborah J. *What is an innovation ecosystem*. In: National Science Foundation. v. 1, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/3WKnqeH>. Acesso em: 20 maio 2024.

JACCOUD, Luciana. *Instrumentos de Coordenação e Relações Intergovernamentais*. IPEA: 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-005-9/cap1> Acesso em 23 de junho de 2024.

JANSEN, Slinger; BRINKKEMPER, Sjaak; FINKELSTEIN, Anthony. *Business network management as a survival strategy: a tale of two software ecosystems*. First International Workshop on Software Ecosystems, p. 34-348, 2009. Disponível em: <https://ceur-ws.org/Vol-505/iwseco09-5JansenBrinkkemperFinkelstein.pdf> Acesso em 20 de abril de 2024.

KOSLOSKY, Marco A. Neiva; SPERONI, Rafael de M.; GAUTHIER, Ostuni. *Ecosistemas de inovação: uma revisão sistemática da literatura*. Espacios, [s.l.], v. 36, n. 03, 2015.

KRAMER, Roderick M.; COOK, Karen S. *Trust and Distrust in Organizations: Emerging Perspectives, Enduring Questions*. Annual Review of Psychology. Palo Alto. 50. vol. 1999. Disponível em: <https://doi.org/10.1146/annurev.psych.50.1.569> Acesso em 19 de jun. de 2024.

LAHLOU, Saadi. *L'analyse lexicale*. Variances. 13-24. 1994. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/220042506_L'analyse_lexicale Acesso em 20 de agosto de 2024.

LIMA, Renato Brasileiro. *Manual de Legislação Criminal Especial*. 12. ed. Salvador: Juspodium, 2024.

MAIA, Rodolfo Tigre. *Lavagem de Dinheiro (lavagem de ativos provenientes de crime) – Anotações às disposições criminais da Lei nº 9613/98*. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

MALMEGRIN, Maria Leonídia. *Gestão de redes de cooperação na esfera pública*. 3. ed. rev. atual. Florianópolis: UFSC. Brasília: CAPES, 2015.

MATOS, Guilherme Paraol; TEIXEIRA, Clarissa Stefani. *Características, distinções e semelhanças entre sistemas de inovação e ecossistemas de inovação*. In: Economia e Gestão, Belo Horizonte, v. 20, n. 56, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.5752/P.1984-6606.2020v20n56p45-62> Acessado em 13 de agosto de 2024.

McGINNIS, Michael Dean; OSTROM, Elinor. *Reflections on Vincent Ostrom, Public Administration, and Polycentricity*. *Public Administration Review*, vol. 72, no. 1, 2012, pp. 15–25. *JSTOR*, <http://www.jstor.org/stable/41433139>. Acessado em 30 de maio de 2024.

MOORE, James Frederick. *Business ecosystems and the view from the firm*. *The Antitrust Bulletin*, v. 51, n. 1, p. 31, 2006. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0003603X0605100103> . Acesso em: 7 jun. 2024

_____. *Predators and prey: a new ecology of competition*. *Harv Bus Rev.*, v. 71, n. 3, p. 75-86, 1993. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/10126156/>. Acesso: 7 jun. 2024

NAÍM, Moisés. *Ilicito: o Ataque da Pirataria, da Lavagem de Dinheiro e do Tráfico à Economia Global*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2006.

NASCIMENTO, Sandro de Freitas. *Nível de colaboração e transferência de conhecimento entre os atores do ecossistema de inovação: proposição de um modelo analítico nos Institutos Federais*. Tese de Doutorado. SP, ESPM, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ifes.edu.br/handle/123456789/1123> Acesso 12 de junho de 2024.

NAJJARIAN, Ilene Patrícia de Noronha. *Fintech Connections*. RJLB: 2020. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2020/3/2020_03_0981_1003.pdf Acesso: 10 de jul. 2024.

POWELL, Walter Woody; SMITH-DOERR, Laurel. *Networks and economic life*. In: N. Smelser; R. Swedberg, the handbook of economic sociology princeton: Princeton University Press, 1994, p. 368-402.

PUTNAM, Robert David. *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. Journal of Democracy. 2000

RABELO, Clotenir Damasceno; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. *As Relações Intergovernamentais na Formulação e Execução das Políticas*. Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 9, n. 17, p. 447-460, jul./dez. 2015. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>

RING, Peter Smith; VAN de VEN, Andrew. H. *Developmental process of cooperative. Interorganizational relationships*. Academy of Management Review, v. 19, p. 90-118, 1994. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/258836>. Acessado em: 10 de julho de 2024.

RONG, Ke; SHI Yongjiang; YU, Jiang. *Nurturing business ecosystems to deal with industry uncertainties, Industrial Management & Data Systems*. v. 113, n. 3, p. 385 – 402, 2013. Disponível em: <https://www.emerald.com/insight/publication/issn/0263-5577/vol/113/iss/3> Acesso em 10 de junho de 2024.

RUSSELL, M. G.; SMORODINSKAYA, N. V. *Leveraging complexity for ecosystemic innovation*. Technological Forecasting and Social Change, [s. l.], v. 136, p. 114–131, 2018.

SALVIATI, Maria Elisabeth. *Manual do Aplicativo Iramuteq*. UnB: Planaltina, 2017. Disponível em: <http://www.iramuteq.org/documentation/fichiers/manual-do-aplicativo-iramuteq-par-maria-elisabeth-salviati>. Acessado em 12 de agosto de 2024.

SARDINHA, Tony Berber. *Linguística de Corpus: histórico e problemática*. D.E.L.T.A., v. 16, n. 2, p. 323-367, 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-44502000000200005> Acesso em 20 jun. 2024.

SCHARMER, Otto; POMEROY, Eva. *Action confidence: laying down the path in walking*. Medium, 7 out. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3e6mxIh>. Acesso em: 10 jul. 2024.

SCHNEIDER, Volker. *Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas*. In: Revista de Ciências Sociais, Dezembro, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2005.1.33> Acesso em: 10 de maio de 2024.

SCHUMPETER, Joseph Alois. *A teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico*. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

SILVA, Fernanda Cláudia Araújo da; NOGUEIRA, Josélia da Silveira. *O Estado em Rede em Tempos de Pandemia: Instrumentalização de Responsabilidade de todos os Poderes*. Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 12a Região, v. 23, n. 32, 2020.

SILVA, José Afonso da. *O Estado Democrático de Direito*. Revista da PGR - São Paulo, SP, v. 30, dez. 1998. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/45920/44126> Acessado em 13 de maio de 2024.

SILVA, Silvani; RIBEIRO, Eduardo A. *O Software Iramuteq como Ferramenta Metodológica para Análise Qualitativa nas Pesquisas em Educação Profissional*. 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.14571/brajets.v14.n2> Acesso: 23 de Agosto de 2024.

SILVESTRE, Hugo Consciência. *A (Nova) governança pública*. Brasília: Enap, 2019.

SOUZA, Marli Aparecida Rocha de. (et al). *O uso do software IRAMUTEQ na análise de dados em pesquisas qualitativas*. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1980-220X2017015003353> Acessado em 20 de julho de 2024.

STELLA, Júlio Cesar. *Moedas virtuais no Brasil: como enquadrar as criptomoedas*. Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central, v. 11, n. 2, p. 149-162, 2017. Disponível em: <https://revistapgbcb.bcb.gov.br/index.php/revista/issue/view/26/A9%20V.11%20-%20N.2>. Acessado em 19 maio de 2024.

TEIXEIRA, Clarissa Stefani; CATAPAN, Araci Hack (Org.). *Ecosystemas de Inovação*. Grupo de Pesquisa em Habitats de Inovação e Empreendedorismo. Via Revista: UFSC, 13. ed. Dezembro de 2022. Disponível em: <https://via.ufsc.br/wp-content/uploads/revistaVIA-13ed-1-1.pdf> Acessado em 10 de agosto de 2024.

TELLES, Christiana Mariani da Silva. *Sistema bitcoin, lavagem de dinheiro e regulação*. Dissertação (Mestrado em Governança Regulatória, Instituições e Justiça) – Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2018.

VIEIRA, Vania Lucia Ribeiro. *A atuação do COAF na prevenção à lavagem de dinheiro à luz da Teoria da Regulação Responsiva*. Revista de Direito Setorial e Regulatório. Brasília, v. 4, n. 1, p. 263-288, maio 2018. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rdsr/article/view/19148/17681> Acesso: 19 maio de 2024.

WRIGHT, Deil S. *Para entender las relaciones intergubernamentales: estudio introductorio de José Luiz Méndez*. Cidade do México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1997. Disponível em: http://books.google.com.br/books?id=hqo8244wpm8C&printsec=frontcover&hl=pt-R&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false. Acesso: 12 julho de 2024.

ZAHEER, Akbar; GÖZÜBÜYÜK, Remzi; MILANOV, Hana. *It's the Connections: The Network Perspective in Interorganizational Research*. Academy of Management Perspectives. v 1. Disponível em: <https://journals.aom.org/doi/abs/10.5465/amp.24.1.62?journalCode=amp> Acesso: 13 de junho de 2024.

APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista

Conforme descrito nos procedimentos metodológicos, o roteiro de entrevista foi desenhado de forma a que o entrevistado faça um relato livre acerca de sua percepção sobre a temática aqui abordada. As perguntas, apesar de conterem texto com caráter apenas motivador e de contextualização da resposta, são do tipo abertas.

ENTREVISTA

“Redes de Cooperação Intergovernamental são adequadas à atuação policial e eficientes no combate à lavagem de dinheiro? O Estado está devidamente organizado para fazer frente a essa modalidade de crime?”

Senhor Entrevistado,

A presente pesquisa tem como objetivo identificar o nível de organização em rede, no âmbito da Polícia Civil do Distrito Federal, no que concerne às atividades de investigação em crimes de Lavagem de Dinheiro. Como polícia judiciária, de atribuições eminentemente investigativas, os relatos servirão de base à construção de melhorias e reforço no conhecimento dos temas afeitos à gestão, à apuração de crimes e ao trabalho em rede cooperativa. Apesar de o relato ser livre, sugerimos que as respostas tenham por base a experiência profissional do participante.

IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO: (nome e cargo que ocupa ou ocupou)

Coordenação Interinstitucional – Abordagem em Rede/Relações Intergovernamentais

1ª) Pergunta: *Como você descreveria a eficácia da coordenação entre as diferentes instituições governamentais (como Polícia, Ministério Público, Bacen, COAF, Judiciário, etc.) na investigação de crimes de lavagem de dinheiro?*

Objetivo: Avaliar a percepção sobre a eficiência do organograma das instituições públicas de combate à lavagem, bem como sobre a eficácia dos canais de interação.

Compartilhamento de Informações

2ª) Pergunta: *Quais são os principais desafios enfrentados na troca de informações entre as agências envolvidas na investigação de lavagem de dinheiro? Existem sistemas ou protocolos padronizados para facilitar o enfrentamento desses desafios?*

Objetivo: Identificar os obstáculos e as práticas existentes no compartilhamento de informações essenciais para as investigações, ou seja, identificar como, no seu ponto de vista, como esta cooperação poderia ser aprimorada.

Capacitação e Treinamento

3ª) Pergunta: *De que maneira os programas de treinamento e capacitação para os servidores das diferentes agências são coordenados para garantir uma abordagem integrada na investigação de lavagem de dinheiro?*

Objetivo: Compreender como a formação contínua é gerida para promover uma ação cooperativa eficaz entre os diferentes organismos.

Tecnologia e Ferramentas de Investigação

4ª) Pergunta: *Quais tecnologias e ferramentas são utilizadas para dar suporte à investigação de crimes de lavagem de dinheiro? Como essas tecnologias são integradas entre as diversas agências para garantir uma abordagem unificada?*

Objetivo: Explorar o uso e a integração de tecnologias de investigação e como elas facilitam a cooperação entre agências. Do mesmo modo, realçar a importância de um ecossistema colaborativo próprio.

5ª) Pergunta: *Em sua opinião, como a rede deveria operar para garantir um combate eficaz a lavagem de dinheiro? Nesse caso, como a rede poderia ser aprimorada?*

Objetivo: Identificar as possíveis falhas do sistema em rede, ante a nova tecnologia que permite o dinheiro virtual, e refletir sobre o aperfeiçoamento do método de combate.

Este questionário visa captar uma visão abrangente e detalhada sobre os aspectos de cooperação, comunicação, formação e tecnologia no contexto da atuação governamental em rede de relações intergovernamentais, na investigação de crimes de lavagem de dinheiro.

APÊNDICE B – Termo de consentimento entrevistado

TERMO DE CONSENTIMENTO

PARA ENTREVISTA EM PESQUISA ACADÊMICA

Título do Estudo: Gestão em Rede – As RIGs na Investigação dos Crimes de Lavagem

Pesquisador Responsável: Joel de Oliveira Sousa

Orientador: Mauro Eduardo Del Grossi

Instituição: Universidade de Brasília - UnB

Introdução: Você está sendo convidado(a) a participar de uma entrevista como parte de uma pesquisa acadêmica conduzida pelo pesquisador mencionado acima. Esta pesquisa tem como objetivo aprofundar temas de administração pública atuais, como os que se referem à Gestão em Rede na Polícia Civil do Distrito Federal, especialmente em seu mister de apurar crimes de Lavagem de Dinheiro.

PROCEDIMENTO: A entrevista consistirá em uma conversa estruturada com quatro questões abertas, relacionadas ao tema aqui proposto. O pesquisador fará perguntas e você terá a oportunidade de compartilhar suas experiências, opiniões e conhecimentos sobre o assunto em questão. A entrevista será gravada para garantir precisão na análise dos dados.

CONFIDENCIALIDADE: Todas as informações fornecidas durante a entrevista serão tratadas com estrita confidencialidade. Seu nome não será associado aos dados divulgados no trabalho acadêmico resultante desta pesquisa. A gravação da entrevista será utilizada apenas para fins de transcrição e análise e será armazenada em um local seguro acessível apenas ao pesquisador.

RISCOS E BENEFÍCIOS: Não há riscos previsíveis associados à sua participação nesta entrevista. No entanto, ao compartilhar suas opiniões e experiências, você contribuirá para o avanço do conhecimento na área em questão. Além disso, sua participação será reconhecida como fundamental para o desenvolvimento deste estudo.

PARTICIPAÇÃO VOLUNTÁRIA: Sua participação nesta entrevista é completamente voluntária. Você tem o direito de recusar-se a participar ou retirar-se a qualquer momento, sem

qualquer penalidade. Sua decisão de participar ou não terá zero impacto em sua relação com a instituição ou com o pesquisador.

Consentimento: Ao concordar em participar desta entrevista, o entrevistado indica que:

1. Entendeu os objetivos e procedimentos do estudo.
2. O canal entre entrevistador e entrevistado é livre para reperfuntas e esclarecimento de dúvidas.
3. Você está participando desta entrevista voluntariamente, e seu consentimento é dado livremente, sem coerção ou influência externa.

Contato: A persistirem as dúvidas, o entrevistado pode entrar em contato com o pesquisador responsável através dos seguintes meios de contato: Joel de Oliveira Sousa – 61 981577987 – Email: joelpcdf@gmail.com / joel.sousa@pcdf.df.gov.br

Assinatura: _____