ORGANIZADORES

Ana Vitoria Piaggio. Chefe da Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Cultura. Mestre em Ciência da Computação e Auditora Federal de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União.

Carolina Souto Carballido, Chefe da Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Agricultura e Pecuária. Auditora Federal de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União.

Débora Ceciliotti Barcelos, auditora interna da UFPR, pós-graduação em direito digital e mestrado em processo civil pela UFES.

Fabiana Vieira Lima, chefe da assessoria especial de controle interno do ministério das cidades. Mestre em gestão pública pela FGV. Auditora Federal de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União.

Francisco Eduardo de Holanda Bessa. Chefe da Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Gestão. Mestre em Controladoria. Auditor Federal de Finanças e Controle da Controladoria- Geral da União.

Maria Luiza Firmiano Teixeira, Auditoria do IF Sudeste MG, Pós-graduada Accountability, Governabilidade e Governança Pública. Mestre em Direito pela UERJ. Certificação em Compliance pela Escola Superior do Ministério Público, ESUMP.

Patricia Alvares de Azevedo Oliveira. Chefe da Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério do Planejamento e Orçamento. Doutoranda em Políticas Públicas e Mestre em Governança e Desenvolvimento. Auditora Federal de Finanças e Controle da Controladoria- Geral da União . Possui certificações CIA - Certified Internal Auditor - CIA e Certified Government Auditing Professional - CGAP pelo The Institute of Internal Auditors (IIA).

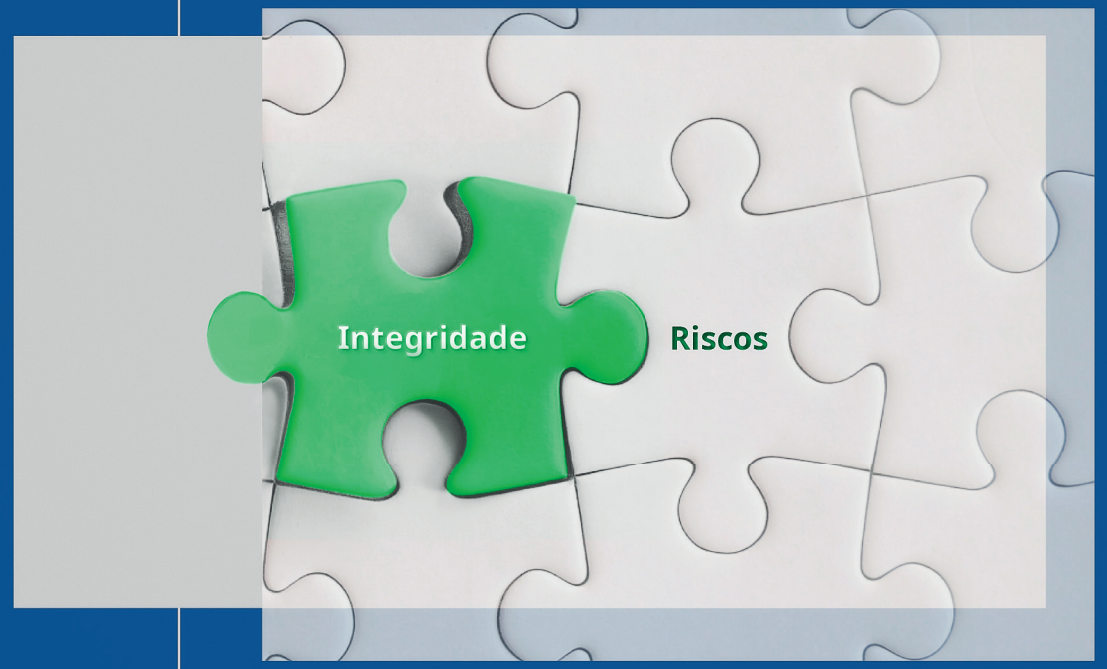
Ronaldo Alves Nogueira, chefe da Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Justiça e Segurança Pública - Doutor em Administração pela Universidade de Brasília (UnB), Mestre em Administração Pública pelo Instituto Universitário de Lisboa (IUL-ISCTE), Auditor Federal de Finanças e Controle da Controladoria- Geral da União.

Ana Piaggio | Carolina Souto | Debora Ceciliotti | Fabiana Vieira
Francisco Bessa | Maria Firmiano | Patricia Alvares | Ronaldo Alves

INTEGRIDADE: RISCOS E REFLEXÕES PARA O SETOR PÚBLICO

INTEGRIDADE: RISCOS E REFLEXÕES PARA O SETOR PÚBLICO

Uma Jornada pelos 7 Anos da Rede GIRC



ORGANIZADORES:

Ana Vitoria Piaggio Albuquerque
Carolina Souto Carballido
Debora Ceciliotti Barcelos
Fabiana Vieira Lima
Francisco Eduardo de Holanda Bessa
Maria Luiza Firmiano Teixeira
Patricia Alvares de Azevedo Oliveira
Ronaldo Alves Nogueira

A integridade organizacional é um imperativo no setor público. Tem base e inspiração constitucional. Afinal de contas, o art. 37 da Constituição Cidadã não deixa dúvidas sobre a sujeição do setor público aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. O termo "integridade" só não aparece na nossa Constituição pela falta de costume do uso do termo num contexto histórico específico, mas sua essência já estava no texto de 1988. A obra "Integridade: Riscos e Reflexões para o Setor Público" apresenta um conjunto de textos cuidadosamente selecionados, oriundos das práticas que têm sido protagonizadas por servidores públicos em distintos órgãos e entidades do Executivo Federal. A gestão de riscos sempre foi desafiadora no setor público, seja pelas legítimas peculiaridades próprias do exercício do poder político, seja pela fragmentação do processo decisório na burocracia estatal. Nova e complexa camada se adiciona com o convencimento de que há de se cuidar dos riscos à integridade, eventos incertos que devem ser identificados e acompanhados, já que podem constranger a confiança, matéria prima essencial do serviço público.

INTEGRIDADE: RISCOS E REFLEXÕES PARA O SETOR PÚBLICO

Uma Jornada pelos 7 Anos da Rede GIRC

ORGANIZADORES:

Ana Vitoria Piaggio Albuquerque
Carolina Souto Carballido
Debora Ceciliotti Barcelos
Fabiana Vieira Lima
Francisco Eduardo de Holanda Bessa
Maria Luiza Firmiano Teixeira
Patricia Alvares de Azevedo Oliveira
Ronaldo Alves Nogueira

2024

Copyright © 2024 - Todos os direitos reservados

CONSELHO EDITORIAL
Izabela Correa, Secretaria de Integridade Pública (SIP) da CGU
Marcelo Zenkner, advogado da Tozzini Freire Advogados
Rossana Guerra, Professora da UFPB e Auditora

FICHA CATALOGRÁFICA

A345i
2024

Albuquerque, Ana Vitória Piaggio; Carballido, Carolina Souto; Barcelos, Debora Ceciliotti (org.) et al.

Integridade: riscos e reflexões para o setor público: uma jornada pelos 7 anos da rede GIRC. – 2024./ Ana Vitória Piaggio Albuquerque; Carolina Souto Carballido; Debora Ceciliotti Barcelos; Fabiana Vieira Lima; Francisco Eduardo de Holanda Bessa; Maria Luiza Firmiano Teixeira; Patrícia Alvares de Azevedo Oliveira; Ronaldo Alves Nogueira (org.). - Recife: EVEN3, 2024.
386 f.: il.

Inclui Bibliografia
ISBN: 978-65-272-0816-7

1. Gestão pública. 2. Serviço público - ética. 3. Governança. 4. Gestão de riscos. 5. Corrupção - legislação - Brasil. I. Título.

CDD 23. ed. - 350.1

Bibliotecária: Vânia Márcia de Paula - CRB 6/2894-0

Agradecimento

A construção de uma obra tão rica quanto esta não pode ser feita sem um conjunto de mãos comprometidas. Assim, agradecemos ao nosso Conselho Editorial, e a cada um dos avaliadores que, carinhosamente, analisou os trabalhos enviados, ao Sindicato Nacional dos Auditores e Técnicos Federais de Finanças e Controle (Unacon), e à União Nacional dos Auditores do Ministério da Educação (Unamec), pelo patrocínio e promoção da obra. Também voltamos nossa gratidão às responsáveis pelo design gráfico da capa, Pollyana Esteves, e pela revisão de normas bibliográficas, Laura Firmiano.

PATROCÍNIO E REALIZAÇÃO







Sumário

PREFÁCIO 11

INTRODUÇÃO 15

16 7 ANOS DE REDE GIRC: ANIMANDO E COLABORANDO EM GOVERNANÇA, INTEGRIDADE, RISCOS E CONTROLE NO SETOR PÚBLICO
FRANCISCO EDUARDO DE HOLANDA BESSA

30 RISCOS À INTEGRIDADE NO ÂMBITO DOS INSTITUTOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA: UM LEVANTAMENTO INICIAL SOBRE PLANOS DE INTEGRIDADE
DÉBORA CECILIOTTI BARCELOS
EDILENE DOS SANTOS LIMA
MARIA LUIZA FIRMIANO TEIXEIRA

IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS E PLANOS DE INTEGRIDADE 51

52 O PROTAGONISMO DA CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CACHOEIRO DO ITAPEMIRIM-ES NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA E PLANO DE INTEGRIDADE BASEADO EM RISCOS
ALINE BARBOSA
MYLENA GOMES LOPES
KÉDYMA MARQUES DE SOUZA

68 PROGRAMA DE INTEGRIDADE DAS EMPRESAS ESTATAIS E A PREMENTE INSERÇÃO DE ELEMENTOS CONTEMPORÂNEOS: DIVERSIDADE E INCLUSÃO (D&I)
ANNA CLAUDIA PEREIRA
IVANA RESENDE DE LIMA
RENILA LACERDA BRAGAGNOLI

86 PROGRAMAS DE INTEGRIDADE: UMA ANÁLISE MULTILATERAL DA IMPLEMENTAÇÃO EM ESTADOS BRASILEIROS
CARLOS RENATO LAUZ PETIZ JUNIOR
MARISA ZIKAN DA SILVA
VICTÓRIA VILVERT COSTA

106 NÚCLEO DE SEGURANÇA DO PACIENTE DA ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE: PROMOÇÃO DA INTEGRIDADE PARA OS USUÁRIOS DO SUS
SIMONE KONZEN RITTER
VANESSA MENEZES CATALAN
JULIANO CAMPANHA BARCELOS

SOBRE OS MODELOS DE MATURIDADE E METODOLOGIAS 123

124 CONHECENDO O MODELO DE MATURIDADE EM INTEGRIDADE PÚBLICA: RELATO DE UMA ABORDAGEM LÚDICA NA REVISÃO DE UM PLANO DE INTEGRIDADE
FLÁVIO HORÁCIO SOUZA
KARINA MENDES NUNES VIANA
KARLA REGINA DA SILVA GOMES

142 TRAJETÓRIA DOS MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS
DEISI MARIA DOS SANTOS
MARISA ZAMBONI PIEREZAN
TAÍZ VIVIANE DOS SANTOS

162 INTEGRIDADE E EQUIDADE NA AUDITORIA GOVERNAMENTAL: ALGUMAS REFLEXÕES
PATRICIA YURI KOCHI

180 COMO INCENTIVAR A PROMOÇÃO DA INTEGRIDADE POR MEIO DO CONCURSO DE BOAS PRÁTICAS: UM RELATO TÉCNICO
LUCIANA ALVES DE AZEVEDO
MARCUS VINÍCIUS DE AZEVEDO BRAGA
FERNANDA GUEDES ARAUJO

ABORDAGENS GERAIS SOBRE RISCOS E GOVERNANÇA 197

198 GOVERNANÇA E INTEGRIDADE: CAMINHO ESSENCIAL PARA UMA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SUSTENTÁVEL
ANA BEATRIZ GONÇALVES ROSA SILVA PAZ

218 RISCOS PARA A INTEGRIDADE NAS AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERAIS: BENCHMARKING E DESAFIOS
ANGELA FERREIRA LUGÃO DA SILVA
NATALY CORREIA DA SILVA

236 RISCO À INTEGRIDADE: UMA ABORDAGEM SOBRE O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E REFLEXÕES SOBRE A TRAGÉDIA NO RIO GRANDE DO SUL
ADILSO JOSÉ DE CARVALHO
TICIANA CANÇADO SANTANA

256 IMPLEMENTANDO A GESTÃO DE RISCOS À INTEGRIDADE EM ÓRGÃOS PÚBLICOS – UMA ABORDAGEM PRÁTICA A PARTIR DE 2023
CRISTINA KUNIYOSHI
GUSTAVO HENRIQUE MEIRELES URBINA
SUSANA MARIA MAZETE GUNJI

276 GOVERNANÇA PÚBLICA E INTEGRIDADE: UMA ANÁLISE NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR SEDIADAS NA REGIÃO DO VALE DO SÃO FRANCISCO
JULIANA DA SILVA ANDRADE FERREIRA VANDERLEI
JOSAIAS SANTANA DOS SANTOS
LUCIANA BRAGA DOS SANTOS

NOVAS QUESTÕESDE INTEGRIDADE 295

296 ASSÉDIO MORAL: O QUE A ÁREA DE GESTÃO DE PESSOAS TEM A VER COM ESSE RISCO À INTEGRIDADE?
PATRICIA ALVARES DE AZEVEDO OLIVEIRA

314 EQUIDADE DE GÊNERO NAS LIDERANÇAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA COMO ENFRENTAMENTO AOS RISCOS À INTEGRIDADE: CAMINHO PARA UMA GOVERNANÇA INCLUSIVA E ÉTICA
MARÍLIA CRISTYNE SOUTO GALVÃO BARROS
RENATA BUENO CONTRERA

332 ESPAÇO PARA INTEGRIDADE NA CRISE CLIMÁTICA? CONTEXTO: CATÁSTROFE CLIMÁTICA ENFRENTADA PELO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL/BRASIL EM MAIO DE 2024.
ÁLVARO SANTOS
JÚLIA FLORES SCHÜTT

350 BALANCED SCORECARD: APLICAÇÃO DA SUA METODOLOGIA NA GESTÃO DO CAMPUS FORMIGA DO INSTITUTO FEDERAL DE MINAS GERAIS
POLIANA MYRIAM FELIPE RODRIGUES DE SANTANA
RENILDA DO CARMO PINTO

POSFÁCIO 371

PREFÁCIO

“Eu sei, eu sei
Que a vida devia ser bem melhor
E será!”

(Gonzaguinha)

O livro "Integridade: Riscos e Reflexões para o Setor Público" foi proposto como uma celebração dos sete anos de duas organizações que têm desempenhado um papel fundamental na promoção desses valores: a Rede de Governança, Integridade, Riscos e Controles Internos (Rede GIRC) e a União Nacional dos Auditores do Ministério da Educação (UNAMEC).

A Rede GIRC, que foi criada com o objetivo de promover e adotar medidas coordenadas de sistematização de práticas relacionadas à governança, integridade, gestão de riscos e controles internos, atua como um ponto de convergência para a troca de conhecimentos e experiências entre gestores e profissionais de diversas esferas do setor público. Ao alcançar a marca de sete anos, percebe e desfruta do amadurecimento conquistado, resultando na proposição desta obra como um marco.

O apoio dedicado ao projeto pela UNAMEC, associação nacional representativa dos auditores da Educação Federal, que também - coincidência ou não - recém completou sete(!) anos, e se dedica a contribuir para a melhoria da qualidade da auditoria pública e para o fortalecimento das práticas de controle interno no setor educacional, demonstra a confluência de diversas frentes na missão de promover o aprofundamento sobre um tema central no debate contemporâneo sobre governança e administração pública: Integridade pública.

Com contribuições de especialistas, acadêmicos, gestores públicos e membros das próprias organizações, os capítulos deste livro oferecem uma análise rica e diversificada sobre Integridade. Os temas abordados incluem os riscos associados à ausência de práticas de integridade, as estratégias eficazes para a implementação de políticas de controle interno e governança, e os desafios enfrentados na criação de uma cultura organizacional ética.

Adicionalmente, este livro apresenta estudos de caso que ilustram experiências concretas na promoção da integridade, destacando tanto sucessos quanto obstáculos identificados por gestores e auditores públicos. Esses casos são valiosos não apenas por suas lições práticas, mas também porque oferecem uma visão clara de como a integridade pode ser cultivada e sustentada dentro das instituições públicas.

Assim como na música de abertura desta seção, “O que é, o que é?”, em que Gonzaguinha reflete e esperança por uma vida melhor, o Estado brasileiro provoca a reflexão e convoca não só à esperança, mas ao compromisso por transformação social para um país melhor em termos de justiça, equidade e transparência, ao apostar na Integridade como abordagem comportamental que prioriza o interesse público. Esse caminho da Integridade, assim como na vida que o poeta transformou em canção, é complexo e marcado por alegrias e dificuldades, que exigem resiliência para superar os desafios (ou riscos), mas também é repleto de oportunidades de desenvolvimento de valores cruciais para a administração pública.

Por fim, este livro é um lembrete de que a integridade não é apenas um objetivo a ser alcançado, mas um processo contínuo de melhoria e adaptação. À medida que enfrentamos novos desafios e oportunidades, é essencial que continuemos a defender e promover a integridade como um princípio fundamental de nossa atuação no setor público. Esperamos que o livro contribua para fortalecer o compromisso de todos com um futuro mais ético e responsável para nossas instituições públicas.

Marília Cristyne Souto Galvão Barros Matsumoto
Auditora Interna. Presidente da Unamec

INTRODUÇÃO

CAPÍTULO I

7 ANOS DE REDE GIRC: ANIMANDO E COLABORANDO EM GOVERNANÇA, INTEGRIDADE, RISCOS E CONTROLE NO SETOR PÚBLICO

7 YEARS OF GIRC NETWORK: ENCOURAGING AND COLLABORATING ON GOVERNANCE, INTEGRITY, RISKS AND CONTROL IN THE PUBLIC SECTOR

Francisco Eduardo de Holanda Bessa

Chefe da Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Gestão. Mestre em Controladoria. Auditor Federal de Finanças e Controle da Controladoria Geral da União.

RESUMO

É requisito de eficiência na administração pública a sistematização do compartilhamento de soluções entre diferentes órgãos. No Poder Executivo Federal, os sistemas estruturadores são constituídos por redes formais com órgãos centrais que emitem diretrizes e orientações aos órgãos setoriais, para diferentes temas de gestão pública. Já as redes informais se constituem em espaços de troca flexíveis, com adesões voluntárias de participantes. Exemplo de rede "quase informal", a Rede GIRC completa 7 anos como espaço de encontro que mobiliza a reflexão, a experimentação e o compartilhamento sobre governança, integridade, riscos e controle.

PALAVRAS-CHAVE: Redes governamentais; atuação colaborativa; sistemas estruturadores

ABSTRACT

It is a requirement for efficiency in public administration to systematize the sharing of solutions between different bodies. In the Federal Executive Branch, the structuring systems (or frameworks) are made up of formal networks with central bodies that issue guidelines to sectoral bodies, related to different public management topics. On the other hand, informal networks are flexible exchange arenas, with voluntary participation by public servants. An example of an "almost informal" network, the GIRC Network completes 7 years mobilizing reflection, experimentation and sharing about governance, integrity, risks and control.

KEYWORDS: *Government networks; collaborative action; structuring frameworks*

A DINÂMICA DE REDES COLABORATIVAS NA GESTÃO PÚBLICA

A atuação em redes na administração pública não é um fenômeno novo.

A estratégia de formação de redes colaborativas, por vezes sem um selo institucional evidente e oficial, tem sido utilizada ao longo do tempo, notadamente no contexto da busca por *benchmarks* (bons exemplos a serem seguidos).

A troca de experiências entre os diferentes órgãos do setor público é uma dinâmica natural e até certo ponto esperada, uma vez que na Administração Pública não há, em regra geral, o elemento da competição.

No setor privado as empresas se prestam ao compartilhamento de suas experiências em congressos e eventos, quase que num contexto de venda de suas imagens, suas soluções ou suas ferramentas. Salvo exceções, essas trocas de experiências em congressos corporativos se constituem em etapas necessárias para a realização de negócios.

Não que isso seja um problema. Fechar negócios é o requisito essencial para a operação de uma organização do setor privado, que cumpre seu propósito, por mais meritório que seja, de forma concomitante à remuneração justa do capital de seus acionistas ou cotistas.

No setor público as organizações trabalham noutra frequência, no que se refere à dinâmica de suas operações. Não há sentido em imaginar, por exemplo, uma acirrada competição entre o Ministério da Saúde e o Ministério da Educação sobre quem atende ao maior número de cidadãos.

E mais, não haveria sentido em imaginar que um ou outro desses Ministérios precisasse reter certas informações ou segredos "corporativos" e não compartilhá-los com o outro, sob o risco de que essa troca constrangesse seus resultados.

Assim, se no Ministério da Saúde é desenvolvida uma solução que possibilita, por exemplo, a mais eficaz análise de prestações de contas de recursos repassados a entes subnacionais, o compartilhamento dessa solução com o Ministério da Educação, ou com outros órgãos que efetuam o repasse de recursos, não produz qualquer externalidade negativa.

O compartilhamento, entre órgãos da administração pública, de soluções, processos, dinâmicas, artefatos, modelos, sistemas de trabalho é por definição virtuoso no setor público. É mais que uma possibilidade, é praticamente o método de trabalho virtuoso de fazer "negócios" na administração pública.

OS SISTEMAS ESTRUTURADORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL, A ATUAÇÃO ORGÂNICA E AS REDES FORMAIS

A administração Pública Federal, se comparada à dinâmica de operação corporativa, poderia ser comparada a uma *holding*, em que cada órgão ou entidade corresponde a uma empresa controlada com vocação e propósito claramente definido.

Nessa estrutura organizacional ampliada, é imperativo, em obediência ao princípio constitucional da eficiência, que cada órgão possa dedicar-se especialmente às suas atividades preponderantes e essenciais, contando com áreas de suporte que possam oferecer segurança às suas operações.

A título de exemplo, é esperado que o Ibama, autarquia responsável pelo licenciamento ambiental, pelo controle da qualidade ambiental e pela fiscalização e monitoramento nesse tema, possa dedicar-se de forma especializada a esse escopo temático singular que define e justifica sua existência.

Não seria razoável que, para cumprir essas atribuições que detalham seu propósito e sua razão de existir, o Ibama precisasse desenvolver isoladamente soluções e expertises relativas a um conjunto de temas fundamentais da administração pública, que dão o suporte às suas atividades finalísticas, tais como:

a. Gestão e controle da execução orçamentária e financeira
b. Licitações Públicas
c. Transferências de recursos governamentais
d. Gestão de documentos
e. Estruturação de soluções de tecnologia da informação
f. Gestão e controle da folha de pagamento e de registros de pessoal

Para esses processos e atividades, entre outros, a Administração Pública Federal opera a partir do conceito de Sistemas Estruturadores:

> *São os mecanismos de suporte (auxiliares) às atividades desempenhadas pelos órgãos setoriais (unidades responsáveis em cada órgão ou entidade), sob a coordenação e supervisão de um órgão central. Parte dos processos executados nesses sistemas estão centralizados em sistemas de informação (sistemas estruturantes) – ou seja, em plataformas tecnológicas (softwares) – gerenciados pelos órgãos centrais (MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO SERVIÇOS PÚBLICOS, 2024).*

São exemplos de sistemas estruturadores que servem ao conjunto ampliado de órgãos da administração Pública:

a. Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC;
b. Sistema de Serviços Gerais – SISG;

c. Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação – SISP;
d. Sistema de Planejamento e Orçamento Federal;
e. Sistema de Administração Financeira Federal;
f. Sistema de Contabilidade Federal;
g. Sistema de Gestão de Documentos e Arquivos – SIGA;

As atividades no âmbito dos sistemas estruturadores são conduzidas a partir de diretrizes emanadas de um órgão central e praticamente cada órgão da Administração Pública Federal se constitui num órgão setorial que executa as atividades a partir das orientações, diretrizes e normas dos órgãos centrais de cada um dos sistemas estruturadores.

Talvez esse seja o arcabouço de operação em rede mais fortemente institucionalizado no âmbito da administração pública. Trata-se, no entanto, de uma rede formal, com ritos e práticas obrigatórias.

Decerto que na dinâmica dos sistemas estruturadores há a possibilidade do aprendizado coletivo e da retroalimentação de experiências dos órgãos setoriais para os respectivos órgãos centrais. Assim, boas práticas num órgão específico resultam em uniformização e normalização de diretrizes pelo órgão central.

Busca-se padrão, qualidade, uniformidade e segurança. Na operação dos sistemas estruturadores, os órgãos centrais exercem um papel direcionador inquestionável, estabelecido normalmente em textos normativos como leis, decretos e instruções normativas.

São, portanto, redes formais, vocacionadas a ritos que requerem o mesmo padrão de operação na diversidade dos órgãos da Administração Pública Federal, como é o caso dos procedimentos periódicos de preparação da folha de pagamento em cada órgão.

Para Mintzberg (2014), a atuação em rede remete a um modelo holográfico, "com as partes funcionando do mesmo modo que o todo". Os sistemas estruturadores do Executivo Federal, com suas conexões de órgãos setoriais orientados por órgãos centrais, apontam para essa dinâmica mais fluida, ainda que com algum nível essencial de controle e padronização.

E AS REDES INFORMAIS?

Para além do indubitável ganho de eficiência e controle representado pelos sistemas estruturadores e suas redes formadas pelos órgãos centrais e órgãos setoriais, o setor público tem experimentado, ao longo do tempo, outras configurações não formais de interação e compartilhamento de práticas e experiências. Chamaremos doravante nesse texto essas redes de "quase-informais".

Essa tipificação pode gerar certo estranhamento, já que o formalismo é inerente aos ritos do serviço público. Para o tipo de articulação intragovernamental que

se pretende aqui abordar, a preferência é de caracterizar que, ao contrário do padrão formal das redes formadas pelos órgãos centrais e setoriais dos sistemas estruturantes, há outras configurações que conectam os servidores públicos que atuam em diferentes organizações.

Essas redes informais passaram a se constituir em espaços de troca mais flexíveis, nos quais não há a necessária presença institucional de um órgão central emissor de diretrizes, e nas quais a troca de informações, práticas, experiências e percepções tem se constituído numa dinâmica regida por uma espécie de "quase-voluntariado".

Kissler e Heidemann (2006) entendem que uma certa governança inter-organizacional deve resultar de regras que não engessem a dinamicidade e a inovação, mas que também não sejam tão tênues e acabem por não mobilizar as pessoas para objetivos comuns

> *(...) sem regras de jogo, o sucesso da governança pública se torna antes "obra do acaso" de pessoas engajadas, mas sem papéis vinculantes. As regras do jogo devem ser negociadas entre os atores; e, quando modeladas em conjunto, elas também podem fortalecer o autocomprometimento. (KISSLER e HEIDEMANN, 2006, p. 497)*

Há um conjunto de características muito próprias dessas redes "quase-informais" no âmbito do setor público, que lhes possibilitam agir sem o peso da formalidade estatal.

Em redes "quase-informais", não é requerida a autorização burocrática de operação pelas estruturais formais de poder. Essa "liberdade" impõe que as redes informais estabeleçam uma dinâmica interna de governança que lhes possibilite maior eficácia.

Nas redes "quase-informais", a discussão e o debate são auto-mediados e, portanto, auto-contidos pelos próprios participantes. Ainda que os membros da rede sejam obviamente identificados com seus órgãos de origem, é possível fazer a tradicional separação de que as opiniões expressas nessas redes são de fato pessoais e não se confundem com a posição institucional dos órgãos em que as pessoas atuam.

Essa configuração possibilita que nas redes "quase-informais" seja exercitado o olhar crítico sobre a própria atuação da burocracia, sem que reflexões, abordagens e debates sejam lidos como insubordinações ou ofensas à (necessária) estrutura formal de poder.

Nas redes "quase informais" as conclusões e os resultados das interações podem ser utilizados como insumos valiosos para os aprimoramentos de cada órgão. A partir de tais redes, operacionaliza-se de forma evidente o conceito de *networking*, pois os profissionais que interagem não carecem da mediação (nem portanto da autorização) de seus superiores hierárquicos para fazerem as trocas técnicas com outros interlocutores.

Não se trata de usar as redes como espaços ou trincheiras que caracterizem uma rebelião ou motim contra as estruturas formais de poder dos órgãos públicos. As políticas públicas e o serviço público não podem prescindir de tais estruturas, que formulam, regulam e operacionalização a execução de programas e ações e a prestação de serviços.

Trata-se de uma troca silenciosa de experiências, práticas, entendimentos, formulações, com direito inclusive a um holofote sobre as experiências que não deram certo, e não apenas aos famigerados casos de sucesso.

Para essa troca, não são necessárias autorizações em despachos ou publicações em diário oficial.

As redes "quase-informais" são orgânicas, com uma dinâmica própria que promove sinapses sucessivas, aprimoramentos silenciosos, espraiamento de boas práticas e amadurecimento de conceitos.

Minstzberg (2014) registra que o governo em rede pode ser visto como "um sistema interconectado, uma rede complexa de relações temporárias, desenhada para resolver problemas à medida que surgem, ligada por canais informais de comunicação".

Os canais informais de comunicação, derivados das conexões iniciadas e mantidas com as redes "quase informais" não estão submetidos aos rigores da comunicação oficial da administração pública.

As redes possibilitam em certa medida um senso de pertencimento que é possibilitado (talvez) pela ausência de camadas formais e estratificadas de comando e controle.

Granovetter (1973) aponta que mesmo os vários laços fracos mantidos por um indivíduo tornam-se mais importantes que os laços fortes das redes organizacionais formais, pois o que seriam esses laços "fracos" (ou como prefiro, "informais") acabam possibilitando a interação com vários outros grupos mais dispersos.

Redes informais, nessa linha de reflexão, possibilitam trocas que não transitam pelos processos, ofícios e despachos, mas podem se constituir em insumos valiosos de testagem e verificação do que está sendo feito no cotidiano de cada órgão, uma vez que os desafios, ainda que customizados pela realidade e pelos riscos de cada órgão, são convergentes em termos de possibilidades de atuação.

HISTÓRICO DA REDE GIRC

A Rede GIRC foi criada em agosto de 2017, a partir de iniciativa da Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, em parceria com a Controladoria-Geral da União (CGU).

De 2019 a 2022, a curadoria da Rede foi realizada de forma colaborativa pela Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Economia e pela CGU.

A partir de 2023, a rede GIRC passou a ser coordenada de forma integrada por um grupo de curadores voluntários, chefes de Assessorias Especiais de Controle Interno de distintas pastas da Esplanada.

Em seus 7 anos de existência, a Rede foi caracterizada como um espaço colaborativo de produção de reflexões, notadamente com um olhar crítico, mas construtivo, sobre os desafios relacionados aos temas de seu acrônimo (Governança, Integridade, Riscos e Controle).

As reuniões da Rede GIRC assumiram, desde sua gênese, um formato de organização por intermédio de painéis, com participação de diferentes órgãos e entidades da administração pública, por vezes do mundo acadêmico e eventualmente também do setor privado.

A vocação da Rede GIRC pode ser sintetizada na organização de debates com painéis destinados a:

a. pensar criticamente os elementos constituintes de seu acrônimo e seu papel no contexto da administração pública;
b. oferecer estudos de caso (não necessariamente casos de sucesso) que pudessem inspirar e mobilizar os órgãos da Administração Pública Federal (APF) à modernização de seus referenciais e práticas relativos ao temário GIRC;
c. oferecer diretrizes e orientações que foram sendo gradualmente emanadas pelos órgãos da APF no que se refere ao temário GIRC.

A Rede GIRC passou a se constituir num relevante espaço de reverberação sobre temas que foram amadurecendo no Executivo federal, junto com a própria rede. O Quadro 1 apresenta a listagem completa das datas em que as reuniões foram realizadas e cada tema que foi coberto. Em regra, os temas passaram a ser tratados no formato de painéis, envolvendo mais de 140 diferentes painelistas ao longo das suas 49 edições.

Em seus 7 anos, a Rede GIRC pôde manter uma posição intermediária que lhe possibilitou a longevidade até agora experimentada. Não chegou a ser uma rede informal que dependesse exclusivamente do voluntarismo dos agentes e de sua vontade de se encontrarem para debates técnicos, mas também não foi incorporada formalmente pelas estruturas dos órgãos que vêm lhe provendo a curadoria ao longo do tempo, o que poderia resultar em certa rigidez de operação e articulação.

Espera-se que essa configuração híbrida possibilite que a Rede GIRC siga fomentando debates, produção de conteúdos e reflexões sobre governança, integridade, riscos e controle, sem que dependa do personalismo de seus voluntários, mas também não sucumba ante à voracidade da burocracia formal em seus vieses mais rígidos.

De forma complementar às redes formais, aos sistemas estruturadores e a todo o esforço organizado e sistematizado na administração pública, a Rede GIRC posiciona-se como valorosa opção e espaço de encontro que mobiliza a reflexão, a experimentação, e o compartilhamento, em favor de uma administração pública que cumpra cotidianamente o seu propósito de melhor servir.

Quadro 1 – Reuniões da Rede GIRC

REUNIÃO	DATA	TEMA
1ª	29/ago/17	Instituição da Rede GIRC
2ª	10/out/17	Objetivos da Gestão de Riscos
3ª	22/nov/17	Governança
4ª	01/fev/18	Governança Pública - Decreto 9.203/17
5ª	07/mar/18	Riscos Corporativos, Estratégia e Performance
6ª	10/abr/18	Modelo das Três Linhas de Defesa
7ª	17/mai/18	Economia Comportamental
8ª	07/jun/18	Riscos Estratégicos
9ª	22/ago/18	Risco Cibernético
10ª	01/out/18	Instrumentos de Monitoramento e Acompanhamento
11ª	06/dez/18	Cases de sucesso em Gestão de Riscos e/ou Compliance
12ª	26/fev/19	Como aferir a maturidade da Governança Pública
13ª	27/mar/19	Riscos para a Integridade – Procedimentos e Análises
14ª	24/abr/19	Monitoramento dos Riscos Estratégicos – Indicadores-chave
15ª	30/mai/19	Controles Internos e *Compliance*
16ª	28/jun/19	Análise Comparada de *Frameworks* de Gestão de Riscos”
17ª	24/jul/19	Construindo uma Cultura de Integridade: Perspectivas e Desafios
18ª	30/ago/19	Integração entre Governança, Riscos e Compliance”.
19ª	25/set/19	Modernização Administrativa do Setor Público: o Papel da Governança em Brasil e França”
20ª	30/out/19	Integridade: Como Transformar a Cultura?
21ª	27/nov/19	Desafios da Governança Pública
22ª	19/fev/20	Técnicas para Mapeamento de Riscos Operacionais
23ª	29/abr/20	Liderança para a Integridade em Tempos de Crise
24ª	27/mai/20	Relações Público-Privadas em Tempos de Crise

REUNIÃO	DATA	TEMA
25ª	24/jun/20	O papel da 2ª linha de defesa para os controles internos das organizações num ambiente de elevada instabilidade
26ª	26/jul/20	LGPD: da Conformidade à Governança
27ª	26/ago/20	Ética, Conduta e Disciplina: o que aprendemos até agora?
28ª	30/set/20	Centro de Governo: O que é? Para que serve? Como implementar?
29ª	04/nov/20	Gasto Público: o viés do corruptocentrismo e a busca da eficiência
30ª	31/mar/20	Cultura de Integridade – Passos para uma Construção Sólida
31ª	28/abr/21	Termo de Ajustamento de Gestão no Setor Público: Oportunidades e Desafios
32ª	26/mai/21	Transparência e Tratamento de Manifestações e Denúncias: o papel das Ouvidorias no contexto da Integridade
33ª	30/jun/21	Programa de Integridade em Contratações Públicas: a nova Lei 14.133/21”
34ª	28/jul/21	A Importância dos Colegiados no Fortalecimento da Governança
35ª	31/ago/21	Agenda ESG no Setor Público
36ª	29/set/21	Inovação e o Paradoxo do Baixo Apetite a Risco no Setor Público
37ª	27/out/21	A Importância dos Valores na Estruturação dos Programas de Integridade
38ª	24/nov/21	Gestão de Riscos Estratégicos - Desafios ao Engajamento da Alta Administração
39ª	07/abr/22	Gestão de Riscos no Setor Público: Evolução e Desafios
40ª	01/jun/22	Liderança como Pilar Essencial da Governança e da Integridade
41ª	26/abr/23	Encontro das águas: Agenda da Integridade e Realidade das Políticas Públicas
42ª	29/jun/23	Repensando a Governança nas Instituições Públicas: nem luxo nem lixo
43ª	31/ago/23	Estratégia, gestão e apetite a riscos: você tem fome de quê?
44ª	17/out/23	Brasil - União Europeia: Diálogos Internacionais sobre Governança, Riscos e Controle
45ª	27/nov/23	Cada um de nós compõe a sua história: casos de gestão da integridade
46ª	20/fev/24	Olhos nos olhos: Desafios e riscos do PPA e da nova governança orçamentária
47ª	16/abr/24	Com quantos gigabytes se faz uma jangada: Riscos Cibernéticos e o Setor Público
48ª	18/jun/24	O tempo não para: continuidade das políticas públicas no período eleitoral
49ª	14/ago/24	Corrida Maluca: Ganhos e Limitações dos Índices e Modelos de Maturidade

REFERÊNCIAS

GRANOVETTER, M. (1973) *The Strength of Weak Ties*. American Journal of Sociology, 78, p.1360-1380.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. *Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?* Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 40, no 3, p. 479-99, maio/jun. 2006.

MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS. *Sistemas estruturadores*. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/sistemas-estruturadores.

MINTZBERG, H. (2014). *Administrando governos, governando administrações*. Revista Do Serviço Público, *49*(4), p. 148-163. Disponível em: https://doi.org/10.21874/rsp.v49i4.403.

CAPÍTULO II

RISCOS À INTEGRIDADE NO ÂMBITO DOS INSTITUTOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA: UM LEVANTAMENTO INICIAL SOBRE PLANOS DE INTEGRIDADE

RISKS TO INTEGRITY WITHIN THE CONTEXT OF FEDERAL INSTITUTES OF EDUCATION, SCIENCE AND TECHNOLOGY: A INITIAL LIFTING OF INFORMATION ON INTEGRITY PLANS

Débora Ceciliotti Barcelos

Auditora interna da UFPR, pós-graduação em direito digital e mestrado em processo civil pela UFES.

Edilene dos Santos Lima

Auditora Chefe da Auditoria Interna da UFRR. Mestre em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para a Inovação (PROFNIT), ponto focal Universidade Federal de Roraima.

Maria Luiza Firmiano Teixeira

Auditoria do IF Sudeste MG, Pós-graduada Accountability, Governabilidade e Governança Pública. Mestre em Direito pela UERJ. Certificação em Compliance pela Escola Superior do Ministério Público, ESUMP.

RESUMO

Há quase 10 anos o tema da integridade vem sendo debatido na Administração Pública Federal. Passando pelas recomendações da OCDE e concretizada em algumas legislações. Como parte do tema da governança, o plano de integridade tornou-se uma obrigatoriedade para o Executivo Federal, incluindo as autarquias federais de educação, como os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Constituídos em final de 2008, apresentam a complexidade de uma comunidade variada e uma estrutura multicampi ainda em desenvolvimento. Também em aprimoramento todo o seu contexto de governança. Neste sentido, procura-se investigar alguns aspectos quantitativos dos programas de integridade destas organizações, destacadamente relacionados aos riscos, que devem ser a base para a criação de um plano efetivo de integridade. Como metodologia, procede-se um levantamento manual dos planos de integridade dos 38 Institutos Federais, confeccionando uma análise das informações a partir da bibliografia existente, especialmente manuais. O artigo tem natureza exploratória, sendo predominantemente quantitativo. Como resultados percebe-se uma grande dificuldade na identificação dos riscos à integridade, sendo eles confundidos com outros tipos de riscos, especialmente àqueles relacionados aos órgãos que se relacionam ao tema. Também aparece como resultado a preferência pela realização de campanhas e capacitações como medida de tratamento. Por fim, é possível afirmar que grande parte dos planos possuem mais de 03 anos de vigor e são gerenciados, predominantemente, por comissões formadas para tanto.

PALAVRAS-CHAVE: integridade; Institutos Federais; planos; riscos

ABSTRACT

For almost 10 years, the topic of integrity has been debated in the Federal Public Administration. Going through OECD recommendations and implemented in some legislation. As part of the governance theme, the integrity plan became mandatory for the Federal Executive, including federal education authorities, such as the Federal Institutes of Education, Science and Technology. Established at the end of 2008, they present the complexity of a varied community and a multi-campus structure still in development. Also improving its entire governance context. In this sense, we seek to investigate some quantitative aspects of the integrity programs of these organizations, notably related to risks, which should be the basis for creating an effective integrity plan. As a methodology, a manual survey of the integrity plans of the 38 Federal Institutes is carried out, carrying out an analysis of the information based on the existing bibliography, especially manuals. The article has an exploratory nature, being predominantly quantitative. As a result, it is clear that there is great difficulty in identifying risks to integrity, as they are confused with other types of risks, especially those related to bodies that are related to the topic. The preference for carrying out campaigns and training as a treatment measure also appears as a result. Finally, it is possible to state that most of the plans have been in force for more than 3 years and are managed, predominantly, by committees formed for that purpose.

KEYWORDS: *integrity; Federal Institutes; plans; risks*

INTRODUÇÃO

A integridade tornou-se assunto recorrente no meio público, especialmente com a edição de normas sobre o tema. Trata-se da implementação de uma reflexão ética no âmbito das organizações, conjugando atividades de controle interno, melhoria da cultura organizacional, e punição àqueles que desviam da conduta desejada.

Em busca de aperfeiçoar as ações para o combate à corrupção, bem como aprimorar a confiança do cidadão no Estado, os órgãos e entidades da Administração Pública Federal foram direcionados a adotar planos de integridade. Estes são um conjunto de ações organizadas preferencialmente baseadas em gestão de riscos, para promover a integridade na organização.

Destacadamente a Controladoria-Geral da União vem promovendo esta agenda, seja com a realização de eventos, seja com a edição de normativos. Neste sentido, em 2018, editou a Portaria nº 1.089, que determinou a constituição de uma unidade gestora da integridade, bem como a feitura de um programa e plano pelos órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Evidentemente, como autarquias, as instituições federais de ensino superior também receberam a incumbência. Assim, os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia também deram início à criação de seus planos nos termos da portaria editada.

Importa destacar que o plano de integridade deve ser baseado em riscos, isto é, a organização deve ser capaz de identificar que perigos relacionados ao objeto de proteção da integridade que podem emergir de seus processos organizacionais, ademais, existem funções mínimas que devem estar implementadas, tais quais, tratamento de denúncias, de conflito de interesses, promoção da transparência, verificação dos controles internos.

Da breve leitura dos normativos existentes, percebe-se a necessidade de um certo amadurecimento da organização para compreensão e implementação dos planos de integridade. Ademais, também é desafiador a estruturação de órgão capaz de implementar e acompanhar o plano, além da organização de setores ou reorganização das atividades mínimas elencadas pela portaria.

A missão torna-se ainda mais desafiadora quando observamos os Institutos Federais, organizações de existência relativamente recente, que ainda se encontram em crescimento, inclusive administrativo.

Os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia são autarquias federais com a finalidade de desenvolvimento regional, ofertando mão de obra técnica qualificada, realizando trabalhos de extensão e pesquisa e transferindo conhecimento para a sociedade (BRASIL, 2018). Possuem uma estrutura multicampi definida por lei, bem como um sistema de decisão e discussão de suas políticas em nível institucional constituído por, pelo menos, duas estruturas colegiadas.

Contudo, muitas unidades atuais originaram-se de instituições anteriores, com ou sem autonomia administrativa, sejam escolas técnicas, centros federais de educação tecnológica ou outras estruturas de ensino. Pode-se dizer, então, que são uma mistura de um modelo novo, em vários casos, constituído sob um modelo anterior.

Diante disso, é oportuno observar a pluralidade de temas e sujeitos com que essas instituições lidam, devendo considerar todo este contexto para a criação de um programa efetivo de integridade.

Dado este contexto, o trabalho baseia-se em um levantamento dos planos de integridade, identificados em transparência ativa, dos 38 Institutos Federais, em busca de observar se eles foram baseados em riscos, se existem medidas elencadas para o combate dos riscos e quais seriam as mais recorrentes, bem como a existência de unidades gestoras de integridade e a atualização dos planos, considerando o ponto de partida dado em 2018.

Trata-se de trabalho exploratório, que não aprofunda nas causas das situações encontradas, mas que permite perceber o avanço da agenda no âmbito dos Institutos pelos dados elencados.

Como partes constituintes deste trabalho tem-se por uma introdução à integridade, especialmente pelo teor legal exigido no Brasil para programas e planos, passando pela noção de riscos e do que são os Institutos Federais, após, metodologia e os resultados obtidos.

SOBRE OS PLANOS DE INTEGRIDADE: ASPECTOS LEGAIS

A expressão “integridade” vem ganhando força na última década, especialmente, considerando a recomendação emitida pela OCDE sobre o tema (OCDE, 2017). A ideia é que não se combata apenas corrupção e que não seja preponderantemente por intermédio de processos criminais, e sim que se estabeleça verdadeira cultura de valorização do interesse público e proteção da ética. Na mesma recomendação a integridade pública foi definida como: “(...) refere-se ao alinhamento consistente e à adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público” (OCDE, 2017, p.7). Segundo BARRETO e VIEIRA (2019), a integridade possui dois tipos de mecanismo, a saber: a promoção da ética, calcada no processo individual de reflexão de decisão, orientado por valores e princípios que estão insculpidos no código de ética e que são reforçados por treinamentos e fomentados pelas lideranças; e a promoção do que se chama de *compliance,* aqui entendido como o cumprimento do arcabouço normativo em geral, interno ou externo à organização.

A promoção da integridade ocorre por intermédio de programas, isto é, um conjunto de ações estruturadas, destacadamente a partir dos riscos a que a organização mais está exposta, com o intuito de evitar a sua ocorrência e promove valores éticos na organização. Existe uma diversidade de legislações que tangenciam o tema, especialmente para a iniciativa privada, contudo, considerando o contexto do trabalho, importa observar a positivação da integridade no Decreto 9.203 de 2017 e na Portaria CGU nº 1.089 de 2018, atualizada pela Portaria nº 57 de 2019.

O Decreto 9.203 de 2017 dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional ou, melhor dizendo, sobre a definição de princípios, diretrizes e mecanismos, além da criação de um comitê interministerial sobre o tema. No decreto a palavra "integridade" é mencionada sete vezes. Inicialmente como parte dos princípios e mecanismos de promoção da governança e, especialmente, no artigo 19, ao determinar às organizações a constituição de programas de integridade. No normativo, a finalidade dos programas é mais restrita, com foco no combate à corrupção e fraudes. O programa deverá ser constituído com base nos seguintes eixos:

> *I comprometimento e apoio da alta administração;*
> *II existência de unidade responsável pela implementação no órgão ou na entidade;*
> *III análise, avaliação e gestão dos riscos associados ao tema da integridade; e*
> *IV monitoramento contínuo dos atributos do programa de integridade.*
> *(BRASIL, 2017)*

Ainda na esteira da normatização dos programas de integridade, foi editada a Portaria nº 1.089 de 2018 pela Controladoria-Geral da União. A norma aborda "sobre as fases e os procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento dos programas de integridade" (artigo 1º). Dividida em fases, a portaria indica a criação de uma unidade gestora da integridade e a feitura de um plano sobre o tema. Neste aspecto, existe o detalhamento de um conjunto básico de pontos a serem observados, ou seja, o plano deve conter (artigo 5º):

> *I os objetivos do plano;*
> *II a caracterização geral do órgão ou entidade;*
> *III as ações de estabelecimento das unidades de que trata o art. 6º desta Portaria e a forma de monitoramento do seu funcionamento; e*
> *IV o levantamento dos principais riscos para a integridade e as medidas para seu tratamento.*
> *(BRASIL, CGU, 2018)*

Observa-se que o plano possui uma parte introdutória, sobre a própria organização, isto é, o estabelecimento de um contexto daquela onde se pretende impulsionar a integridade, bem como induz a criação e o desenvolvimento de

unidades ou temáticas essenciais à integridade. Assim, o plano deve abordar em que órgão/setor/unidade estão os assuntos promoção da ética e de regras de conduta, promoção da transparência ativa e do acesso à informação, tratamento de conflitos de interesses e nepotismo, tratamento de denúncias, verificação do funcionamento de controles internos e do cumprimento de recomendações de auditoria, e implementação de procedimentos de responsabilização, bem como o funcionamento desta execução e como ocorre o monitoramento.

A norma determina, ainda, o delineamento dos riscos e as medidas para tratá-los (gestão de riscos) e o processo de monitoramento do próprio plano. Especialmente sobre os riscos para a integridade, o grande elemento guia do documento, a norma os descreve como "riscos que configurem ações ou omissões que possam favorecer a ocorrência de fraudes ou atos de corrupção" (artigo 2º, II) e os conecta aos demais riscos organizacionais quando afirma que podem ser causa, evento ou consequência daqueles.

O avanço no tema depende, portanto, de um melhor entendimento do que venha a ser a gestão de riscos, pois ela existe de forma mais ampla que a gestão de riscos à integridade.

GESTÃO DE RISCOS

Conceitualmente, o risco é definido na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016 como "possibilidade de ocorrência de um evento que venha a ter impacto no cumprimento dos objetivos", com mensuração efetuada em termos de probabilidade e impacto. Para a ISO 31000 (ABNT, 2018) o risco pode ser descrito como "efeito da incerteza nos objetivos", que pode afetar positiva ou negativamente em relação ao esperado por uma Instituição.

Na Administração Pública os riscos, quando não administrados, podem impactar negativamente a prestação dos serviços públicos em termos de eficiência, eficácia e confiança pública. Dessa forma, o gerenciamento de riscos é essencial para "identificar, avaliar, administrar e controlar potenciais eventos ou situações, para fornecer razoável certeza quanto ao alcance dos objetivos da organização" (BRASIL, 2016).

Dentre as principais categorias de riscos aplicáveis ao setor público pode-se elencar (CGU, 2024):

> *Riscos operacionais, relativos a eventos que afetam os processos de trabalho de uma organização devido a fragilidades internas.*
> *Riscos à integridade, relativos a eventos que podem resultar em desvios éticos, irregularidades administrativas, fraude e corrupção.*
> *Riscos estratégicos, relativos a eventos que ameaçam os objetivos estratégicos da organização. Esses eventos não afetam apenas processos específicos.*

Em consonância com a Portaria Conjunta MP/CGU nº 16/2016, "os órgãos e entidades do Poder Executivo federal deverão implementar, manter, monitorar e revisar o processo de gestão de riscos, compatível com sua missão e seus objetivos estratégicos" (artigo 13). Do trecho legal extrai-se que a gestão de riscos é processo dinâmico que varia conforme o estado da organização e a variação de seus objetivos estratégicos. A mesma norma indica a necessidade de uma política de gestão de riscos que dará o norte para a avaliação dos riscos daquela organização. O arcabouço existente para gerenciar riscos de forma ampla nas organizações é o mesmo aplicado para o contexto da integridade. De forma ilustrativa (Figura 01):

Figura 01 – Riscos e Riscos à Integridade



Fonte: IFSC. Plano de Integridade do IFSC 2023.

No Manual do Programa de Fomento à Integridade Pública (Profip) de 2017, os riscos à integridade são definidos como atributos organizacionais ou individuais que possibilitam comportamentos que quebram a integridade institucional (atitudes corruptas, antiéticas, desvios de função pública etc.). Ressalta-se que os riscos para a integridade pública representam ameaças à ética e à eficiência do setor público. Dentre esses riscos destacam-se os exemplos a seguir: abuso de posição ou poder, nepotismo, conflito de interesses, pressão interna ou externa, vantagem indevida (CGU, 2017).

A gestão de riscos, de forma ampla, ainda é um grande desafio para os Institutos Federais. Conforme descreve TERRA (2023), em sua pesquisa com 29 Institutos Federais, não obstante boa parte possua comitês responsáveis pela gestão de riscos,

> *os resultados sobre as práticas adotadas forneceram evidências de fragilidades importantes no esforço de implantação da gestão de riscos em uma fração relevante dos institutos federais, a saber: a) não foi estabelecido um modelo de gestão de pessoas, b) a gestão de riscos não está integrada ao processo de planejamento estratégico da instituição, c) não foi estabelecido um modelo de gestão de contratações, d) não conta com uma corregedoria, e) não foi estabelecido um sistema de avaliação de desempenho dos servidores, f) a instituição não conta com um modelo de gestão de riscos estabelecido e, g) os principais processos não foram identificados e mapeados em mais da metade dos institutos federais respondentes. (TERRA, 2023, p.51)*

Evidentemente que a fragilidade alcança a gestão de riscos à integridade, o que poderá ser percebido adiante.

METODOLOGIA

Trata-se aqui de um artigo de natureza exploratória, partindo de uma pesquisa documental com análise de conteúdo, bem como pesquisa bibliográfica, sendo predominantemente quantitativo.

As bases teóricas deste trabalho foram constituídas com o levantamento da legislação correlata, bem como alguns manuais e relatórios conhecidos do tema.

A reunião de informações para o atendimento do objetivo foi feita de forma manual, buscando em cada portal institucional das organizações o plano de integridade publicado. Entre os meses de abril a junho de 2024, realizou-se a busca ativa dos planos de integridade nos sítios eletrônicos dos 38 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Após, estabeleceu-se algumas informações a serem coletadas, conforme quadro 01:

Quadro 01 – Informações a serem identificadas nos Planos de Integridade

TIPO DE INFORMAÇÃO A SER IDENTIFICADA	POSSÍVEIS RESPOSTAS
Ano do Plano	Livre
Tipo de responsável pelo monitoramento	Unidade específica; comissão ou comitê; outra unidade da organização.
Nome da unidade responsável	livre
Existe metodologia de identificação de riscos descrita?	Sim; não
Quais os riscos enumerados?	Livre

TIPO DE INFORMAÇÃO A SER IDENTIFICADA	POSSÍVEIS RESPOSTAS
Ano do Plano	Livre
Como estes riscos podem ser categorizados?	• Desvio de finalidade • Uso indevido de autoridade • Nepotismo • Desvio de pessoal ou recursos materiais • Ameaça à autonomia técnica • Conflito de interesses • Omissão de cumprimento de dever legal • Uso indevido ou manipulação indevida de dados/informações • Conduta profissional inadequada • Não se trata de um risco à integridade
Os riscos são classificados conforme probabilidade e impacto?	Sim; não
Como as medidas de tratamento se classificam?	• Outros • Campanhas/sensibilização • Criação de normas • Treinamento/capacitação • Treinamento + medida de controle interno • Campanhas + medidas de controle interno • Campanhas + normativos • Criação de estrutura organizacional • Capacitação e normativos • Não foram indicadas
Possuem prazo de implementação?	Sim; não

Fonte: elaborado pelas autoras, 2024.

A categorização dos riscos foi adaptada no primeiro plano de integridade da Controladoria-Geral da União (NASCIMENTO, 2019). É certo que as organizações poderiam criar as suas próprias categorias, contudo, neste trabalho, buscou-se reconduzir os riscos descritos a uma das categorias elencadas. Tendo em vista as descrições encontradas na pesquisa, incluiu-se o item "não se trata de um risco à integridade", constatação que será abordada adiante neste trabalho. Com a finalidade de alinhar a compreensão dos termos, apresenta-se o Quadro 02:

Quadro 02 – Categorização dos Riscos

CATEGORIA	CONCEITO
Desvio de finalidade	"(...) pode-se dizer que ocorre o desvio de poder quando o agente pratica o ato com inobservância do interesse público ou com objetivo diverso daquele previsto explícita ou implicitamente na lei. O agente desvia-se ou afasta-se da finalidade que deveria atingir para alcançar resultado diverso, não amparado pela lei". (DI PIETRO, 2020)
Uso indevido de autoridade	"Atentar contra a honra ou o patrimônio de pessoa natural (no caso, servidor público) ou jurídica com abuso ou desvio de poder ou sem competência legal para atender interesse próprio ou de terceiros". (NASCIMENTO, 2019)

CATEGORIA	CONCEITO
Nepotismo	"Nepotismo é o favorecimento dos vínculos de parentesco nas relações de trabalho ou emprego. As práticas de nepotismo substituem a avaliação de mérito para o exercício da função pública pela valorização de laços de parentesco. Nepotismo é prática que viola as garantias constitucionais de impessoalidade administrativa, na medida em que estabelece privilégios em função de relações de parentesco e desconsidera a capacidade técnica para o exercício do cargo público". (CNJ,?)
Desvio de pessoal ou de recursos materiais	"Desviar ou utilizar, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de entidades públicas, bem como o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados pelas entidades para fins particulares ou para desempenho de atribuição que seja de sua responsabilidade ou de seu subordinado". (NASCIMENTO, 2019)
Ameaça à autonomia técnica	"Ser influenciado a agir de maneira parcial por pressões internas ou externas indevidas, normalmente ocorridas entre pares, por abuso de poder, por tráfico de influência ou constrangimento ilegal". (NASCIMENTO, 2019)
Conflito de interesses	"(...) conflito de interesses representa uma situação jurídico-funcional em que o agente público coloca-se em determinada posição de que possa resulta prejuízo ao exercício leal, impessoal e imparcial da função pública, pela ocorrência ou existência de interesse privado (próprio ou de terceiro), passível de desvirtuar a ação administrativa, conforme os princípios e regras do regime jurídico-administrativo brasileiro". (OLIVEIIRA, 2014)
Omissão de cumprimento de dever legal	A ausência de um comportamento – voluntário e consciente – exigido (e por isso esperado) pela norma jurídica
Uso indevido ou manipulação indevida de dados/informações	"Divulgação ou uso indevido de dados ou informações Alteração indevida de dados/informações Restrição de publicidade ou de acesso a dados ou informações". (NASCIMENTO, 2019)
Conduta profissional inadequada	"Deixar de realizar as atribuições conferidas com profissionalismo, honestidade, imparcialidade, responsabilidade, seriedade, eficiência, qualidade e/ou urbanidade". (NASCIMENTO, 2019)

Fonte: elaborado pelas autoras, com base nas referências bibliográficas, 2024.

Destaca-se que alguns dos conceitos utilizados poderiam ser reconduzidos àqueles que são mais amplos, no entanto, procurou-se manter a granularidade encontrada nos tipos identificados no material disponível sobre o tema. É fato que a distinção nem sempre foi precisa, optando-se pelo conceito mais específico sempre que possível.

Já as medidas de tratamento foram obtidas da própria síntese de ações encontradas nos planos pesquisados, buscando enfatizar aqueles que mais apareciam. Assim, quando eram propostas ações de disseminação do tema, de forma generalizada no contexto da organização, classificou-se como campanha/sensibilização; já o item treinamento/capacitação foi utilizado quando da propositura de curso. E alguns casos, as campanhas e treinamentos vinham acompanhadas, para o mesmo risco, de alguma medida de controle, isto é, alguma ação a ser implementada que vise mitigar que aquele risco vislumbrado se torne um fato. A categoria "outros"

englobou tudo aquilo que não se pôde reconduzir para as outras categorias, podendo contemplar ações de controle ou outras medidas cuja caracterização não se remete ao próprio risco elencado.

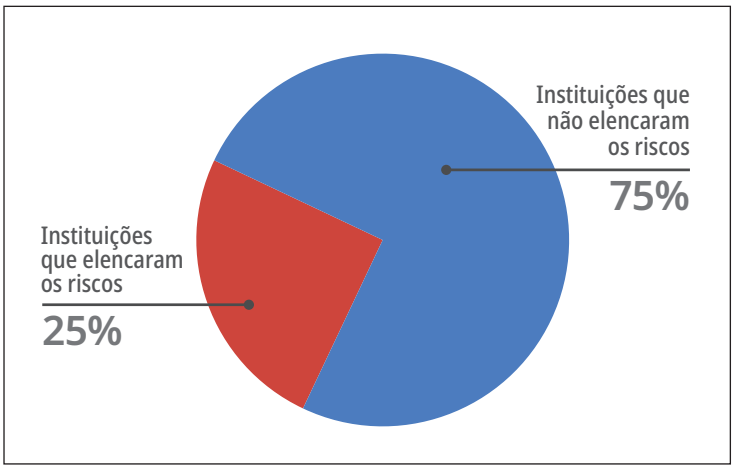
Também servirá de fonte para comparações os dados obtidos do "Painel de Integridade Pública", mantido pela Controladoria-Geral da União.

RESULTADOS

Os levantamentos realizados partiram da premissa de que, apesar da falta de obrigação legal expressa, as Instituições manteriam seus planos de integridade em transparência ativa, isso porque o documento serve à indução de uma mudança de cultura organizacional, indicando uma atenção ao tema, até por isso exige-se o compromisso da alta gestão (GIOVANINI, 2014). Contudo, muitos dos planos foram encontrados, apenas, no repositório da CGU. Também é importante pontuar que muitas organizações tratam plano e programa como o mesmo documento. De qualquer forma, desde que existissem ações previstas, o documento foi considerado.

Ainda quanto à transparência, foi percebida quanto à gestão de riscos à integridade. Conforme legislação trazida no referencial deste trabalho, a gestão de riscos é parte essencial do processo de criação do plano, além de integrá-lo, isto é, o plano deve elencar os principais riscos para a integridade (CGU, 2018). O gráfico 01 demonstra o atendimento deste quesito:

Gráfico 01 – Indicação dos principais riscos no plano de integridade



Fonte: elaborado pelas autoras, 2024.

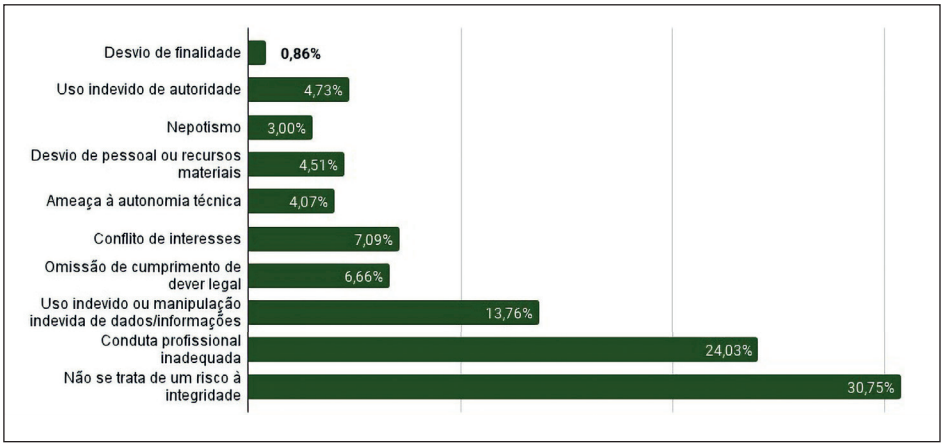
Um quarto dos Institutos pesquisados não apontou que riscos estariam enfrentando com o plano. Inicialmente, pela leitura dos documentos, não foi possível

identificar as causas desta situação. Interessa notar, contudo, que na pesquisa realizada pela CGU[1], que deu origem ao Painel da Integridade Pública, o percentual de Institutos que informam ter mapeado riscos à integridade é de, apenas, 33% dos respondentes.

Aquelas que declararam seus riscos, ao todo, somaram 465 deles. De forma exemplificativa, o Instituto Federal do Norte de Minas apresentou 36 riscos diferentes, enquanto o Instituto Federal de Roraima, apenas 03. Ao lado do instituto mineiro, com muitos riscos apontados, temos o Instituto Federal do Paraná, o Instituto Federal do Rio Grande do Norte e o Instituto Federal de Alagoas. Percebeu-se que, em alguns casos, a grande quantidade de riscos está associada à um detalhamento maior de processos e áreas avaliados pelo órgão.

Conforme referenciado anteriormente, adotou-se uma classificação dos riscos adaptada do primeiro plano de integridade da CGU e assim, foram avaliados os riscos elencados pelas organizações chegando ao Gráfico 02.

Gráfico 02 – Classificação dos Riscos à Integridade



Fonte: elaborado pelas autoras, 2024.

Conforme análise efetuada sobre os riscos informados pelos Institutos Federais, 30,75% não são riscos relacionados à integridade, 24,03% se referem à conduta profissional inadequada, seguidos de 13,76% por uso indevido ou manipulação indevida de dados ou informações.

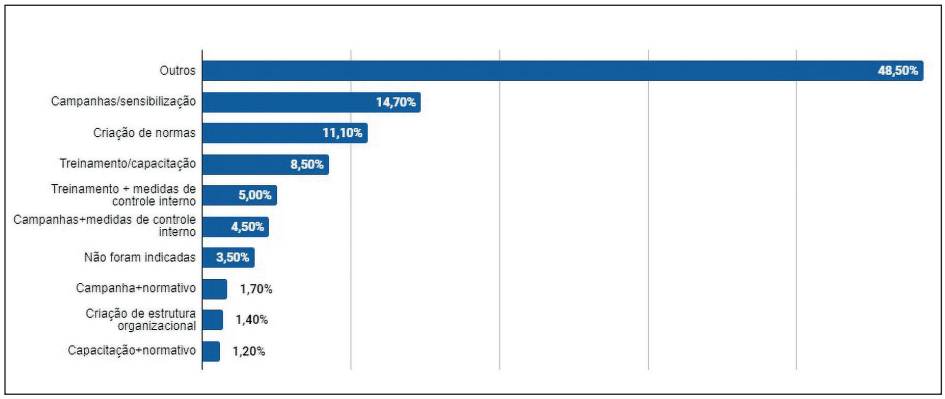
O elevado percentual de riscos não relativos à integridade chama a atenção. O que se pôde observar é que, muitas vezes, os riscos levantados referem-se às unidades responsáveis por temas ligados à integridade (listados no artigo 6º da Portaria nº1.089/2018), como a Ouvidoria, Comissão de Ética e Auditoria. Ao que parece, existe uma confusão quanto ao que seriam os riscos à integridade do órgão, com riscos aos setores responsáveis por assuntos relacionados à inte-

1 Informação extraída do Painel de Integridade Pública (CGU, 2023) em junho de 2024.

gridade. Verificou-se também descrições de outros problemas institucionais, genéricos, como riscos à integridade, por exemplo, “baixo grau de integração das ações da alta gestão com os gestores de campi”, “possibilidade de baixo nível de satisfação dos usuários” e “resistência por parte dos gestores quanto ao uso sistema e-Aud”. Por fim, também se observou falta de entendimento da distinção entre riscos e processos.

Ainda na temática da avaliação dos riscos, 11 instituições apresentaram a análise de probabilidade e impacto, e 27 não. Contudo, para 96,5% dos riscos foram elencadas medidas de tratamento com prazo de implementação, conforme gráfico 03:

Gráfico 03 – Medidas de Tratamento dos Riscos

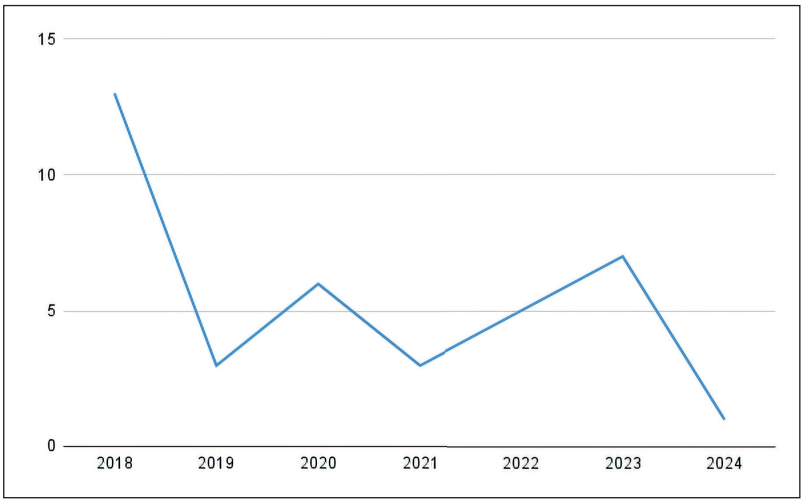


Fonte: elaborado pelas autoras, 2024.

Ainda que, anteriormente, tenha-se apontado vários riscos como não sendo relativos à integridade, para o caso das medidas de tratamento, não foi feita qualquer distinção, mantendo-se a percepção do próprio Instituto, portanto, avaliou-se aquilo que foi proposto como medida. O primeiro lugar pertence à categoria “outros”, incluindo neste conceito uma miscelânia de atividades que podem se caracterizar como medida de controle mitigatória do risco ou outra ação que pode não se voltar ao combate ao risco destacado, bem como outras declarações que não possam ser reconduzidas a ações específicas que foram separadas. As campanhas de prevenção e sensibilização para os temas da integridade são as ações mais citadas nos planos de integridade, seguidas da criação de normas. Embora não se possa afirmar, o fato pode ser explicado pela maior facilidade para a implementação de campanhas pelas unidades de integridade do que as demais medidas, que podem depender de aprovação de outras instâncias, por exemplo.

Nesta pesquisa foram objeto de coleta os dados relativos ao ano de elaboração do plano e a unidade responsável por executá-lo. Verificou-se que a maior parte dos planos foram elaborados no período de 2018 a 2023, sendo que 1/3 foram emitidos em 2018 (gráfico 04).

Gráfico 04 – Período de elaboração dos planos de integridade dos IF´s

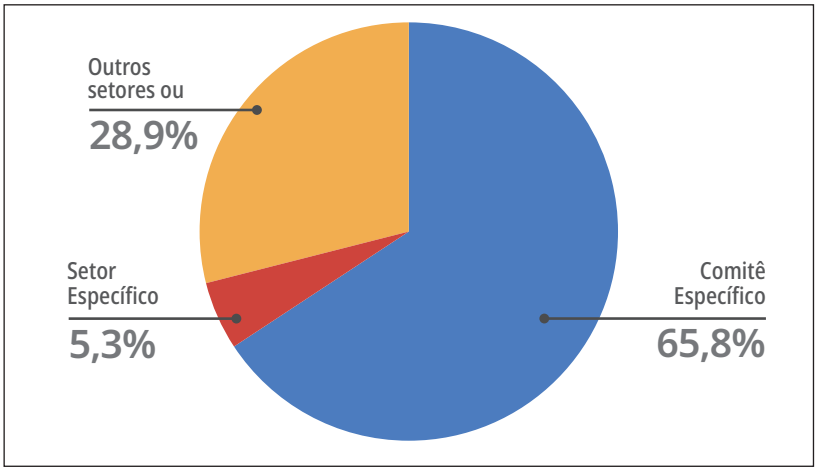


Fonte: elaborado pelas autoras, 2024.

Desse modo, constata-se que a maioria dos planos requer atualização, pois, ainda que não definido em norma o prazo específico, ou seja, sendo discricionário o estabelecimento do período no plano, não é razoável que os riscos não sejam reavaliados por mais de 06 anos.

Por fim, quanto às unidades responsáveis por acompanhar o plano de integridade, a maior parte das instituições opta pelo modelo de comissão específica, na maior parte das vezes, com a recorrência de participação da Ouvidoria, Correição e Comissão de Ética. O gráfico 05 demonstra os modelos adotados.

Gráfico 05 – Elemento Responsável por Acompanhar o Plano de Integridade



Fonte: elaborado pelas autoras, 2024.

Quanto à opção de outros setores, foram vistos casos de Pró-Reitorias, Gabinete do Reitor e setores que já se ocupam de governança e gestão de riscos no órgão. Já a constituição de setor específico foi mínima, apenas duas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um dos principais assuntos dentro do contexto da governança pública, a integridade ganhou espaço significativo com a sua introdução no arcabouço normativo brasileiro, seja com o Decreto 9.203 de 2017, ou com as Portarias CGU nº 1.089 de 2018 e nº 57 de 2019. Especialmente as portarias trouxeram concretude para a ação da Administração Pública Federal, exigindo a elaboração de programas e planos sobre o tema. Como todos os órgãos federais, os Institutos de Educação, Ciência e Tecnologia também agiram, elaborando seus documentos.

O trabalho apresentado tem em vista, então, realizar um levantamento inicial acerca dos planos de integridade dos Institutos Federais. Trata-se de uma visão, destacadamente, quantitativa, pautada na avaliação de plano a plano. Importa destacar que não foi identificado nenhum trabalho acadêmico que abordasse uma avaliação ampla da integridade nos Institutos Federais. Existem alguns trabalhos que analisam planos específicos, especialmente de Universidades. Do ponto de vista quantitativo, o material existente compõe o Painel de Integridade Pública da Controladoria Geral da União.

Diante da falta de pesquisas específicas, este trabalho valeu-se, predominantemente, de normas e dos manuais produzidos pela CGU, bem como seu próprio plano. Buscando sistematizar este conhecimento para promover uma avaliação quantitativa das informações recolhidas dos IFs. Como ponto central estiveram os riscos, isto é, a observação da feitura do plano com base neles, se foram devidamente quantificados e tratados.

Não obstante possa existir alguma divergência quanto às categorias apresentadas para a classificação dos riscos, o ponto central está no alto percentual de situações elencadas como riscos à integridade que, na verdade, não o são. Conforme apresentou-se, a situação mais comum está na confusão entre os riscos que podem assolar os setores elencados como ligados à integridade, e os riscos à integridade. Quanto às medidas de tratamento, preponderam as campanhas de conscientização e treinamento, o que não chega a surpreender, já que o tema da integridade está associado à intensa inserção na chamada cultura organizacional. Outro ponto relevante, e bem característico da cultura organizacional de instituições de ensino superior, é a materialização da unidade de gestão da integridade no formato de comissão ou comitê. Por fim e de grande relevância, observou-se que boa parte dos planos possuem mais de três anos de vigor, o que denota uma não reavaliação das situações de risco identificadas.

Conforme elencado, foram limitantes deste trabalho a falta de bibliografia específica, gerando, portanto, maior subjetividade na construção dos elementos que balizaram a análise dos planos. Por outro lado, o trabalho apresentou uma diversidade de oportunidades de novas pesquisas, considerando as dúvidas que pairam sobre as razões dos resultados encontrados.

REFERÊNCIAS

ABNT – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR ISO 31000: Gestão de riscos – Princípios e diretrizes**. Rio de Janeiro: ABNT, 2018.

BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza; VIEIRA, James Batista. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília: Enap, 2019.

BRASIL. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Painel de Integridade Pública**. 2023. Disponível em: https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/integridadepublica. Acesso em: jun. 2024.

BRASIL. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Portaria nº 1.089, de 25 de abril de 2018**. Estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências. Disponível em: https://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/11984199/do1-2018-04-26-portaria-n-1-089-de-25-de-abril-de-2018-11984195. Acesso em: 20 set. 2024.

BRASIL. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Portaria nº 57, de 4 de janeiro de 2019**. Dispõe sobre a instituição de programas de integridade nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/58029864. Acesso em: 20 set. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm. Acesso em: 20 set. 2024.

BRASIL. **Instrução Normativa Conjunta CGU/MP n° 01, de 10 de maio de 2016**. Dispõe sobre controle internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21519355/do1-2016-05-11-instrucao-normativa-conjunta-n-1-de-10-de-maio-de-2016-21519197. Acesso em: 20 set. 2024.

BRASIL. **Lei 11.892 de 29 de dezembro de 2008**. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm. Acesso em: 20 set. 2024.

BRASIL. **Plano de Integridade Pública Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina - biênio 2023/2024**. Publicado em março de 2023. Disponível em: https://www.ifsc.edu.br/girc-programa-de-integridade#:~:text=O%20Programa%20de%20Integridade%20do,por%20todos%20os%20integrantes%20da. Acesso em: 20 set. 2024.

CNJ. **O que é nepotismo? (página web)**. s.d. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/o-que-e-nepotismo/#:~:text=Nepotismo%20%C3%A9%20o%20favorecimento%20dos,valoriza%C3%A7%C3%A3o%20de%20la%C3%A7os%20de%20parentesco. Acesso em: 20 set. 2024.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Gestão de Riscos no Poder Executivo Federal (página web)**. Atualizada em janeiro de 2024. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/integridade-publica/gestao-de-riscos-no-poder-executivo-federal. Acesso em: 20 set. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020.

GIOVANINI, Wagner. **Compliance: a excelência na prática**. São Paulo: Câmara Brasileira do Livro, 2014.

NASCIMENTO, Liliane de Paiva. **Riscos à Integridade na CGU: procedimentos e análises**. Apresentação realizada para a Rede de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos (Rede GIRC), com descrição dos procedimentos e análises da CGU, relacionadas aos riscos à integridade. 27 de março de 2019. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/41668. Acesso em: 20 set. 2024.

OCDE. **Recomendação da OCDE sobre Integridade Pública**. Recomendação de 30 de novembro de 2017. Disponível em: https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf. Acesso em: 20 set. 2024.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. O conflito de interesses como ato de improbidade administrativa. In: **Revista Brasileira de Estudos da Função Pública**. Belo Horizonte, v. 3, n. 9, set./dez. 2014. Disponível em: https://www.congressodecompliance.com.br/2018/workshop-k/1594-9-Pimenta-ComentariosCoIImprobidade.pdf. Acesso em: 20 set. 2024

TERRA, Juliano Mendonça. **Uma Análise sobre a Gestão de Riscos nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia**. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) – Instituto Federal de Minas Gerais - campus Formiga. Minas Gerais, p. 96. 2023.

IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS E PLANOS DE INTEGRIDADE

CAPÍTULO III

O PROTAGONISMO DA CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CACHOEIRO DO ITAPEMIRIM-ES NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA E PLANO DE INTEGRIDADE BASEADO EM RISCOS

THE LEADING ROLE OF THE GENERAL CONTROLLER OF THE MUNICIPALITY OF CACHOEIRO DO ITAPEMIRIM-ES IN IMPLEMENTING THE RISK-BASED INTEGRITY PROGRAM AND PLAN

Aline Barbosa

Contadora Mestre em Gestão de Políticas Públicas e especialista em auditoria e controles públicos. Servidora Pública com 8 anos de experiência na Auditoria Interna da UFRB e também é instrutora e mentora de Controladores e servidores públicos nas áreas de Auditoria, Controle Interno e Gestão de Riscos na Consinter Controles Públicos.

Mylena Gomes Lopes

Advogada e Especialista em Direito e Processo do Trabalho e Especialista em Governança, Gestão de Riscos e Compliance e Controladora Geral do Município de Cachoeiro de Itapemirim.

Kédyma Marques de Souza

Coordenadora de Controle e Transparência na Controladoria da Prefeitura de Cachoeiro de Itapemirim, Voluntária no Grupo de Trabalho da "Ação Coletiva Mulheres no Controle", projeto do Conselho Nacional de Controle Interno - Conaci, em parceria com o Banco Mundial, Especialista em Gestão de Pessoas, em Gestão Estratégica da Administração Pública e em Gestão de Produtos.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é apresentar as ações empreendidas pela Controladoria Geral do Município (CGM) para fomentar a cultura e a estrutura de integridade no Município de Cachoeiro do Itapemirim-ES. O trabalho da Controladoria para fortalecer a integridade iniciou com a adesão aos programas Time Brasil e PNPC (Programa Nacional de Prevenção à Corrupção) em 2021, e desde então já foram realizadas as seguintes ações: criação de unidade na estrutura da CGM para gerenciar as as demandas com integridade; emissão do Código de Ética dos servidores; elaboração e divulgação de cartilha do Código de Ética; realização de campanhas e eventos para fomentar a integridade; elaboração do Programa de Integridade; criação de Unidades Setoriais de Controle Interno; e elaboração do Plano de Integridade baseado em Riscos. Todas essas atividades foram executadas ou coordenadas pela CGM, o que a coloca em uma posição de protagonismo no Município, além de incentivar a adoção de boas práticas, como as apresentadas neste artigo, por outras Controladorias do país. Para o futuro, a Controladoria pretende dar continuidade às ações, sobretudo no auxílio à Secretarias na elaboração dos seus planos de integridade a partir de uma gestão baseada em riscos.

PALAVRAS-CHAVE: Integridade; Riscos; Controladoria; Ética.

ABSTRACT

The objective of this work is to present the actions undertaken by the General Controllership of the Municipality (CGM) to promote a culture and structure of integrity in the Municipality of Cachoeiro do Itapemirim-ES. The Controllership's efforts to strengthen integrity began with the adherence to the Time Brazil and PNPC (National Program for Corruption Prevention) programs in 2021, and since then, the following actions have been carried out: establishment of a unit within the CGM structure to manage integrity demands; issuance of the Code of Ethics for employees; preparation and dissemination of the Code of Ethics handbook; conduct of campaigns and events to promote integrity; development of the Integrity Program; creation of Sectoral Units of Internal Control; and development of a Risk-Based Integrity Plan. All these activities were executed or coordinated by the CGM, placing it in a leading role in the Municipality and encouraging the adoption of best practices, as presented in this article, by other Controllerships across the country. Looking ahead, the Controllership aims to continue these actions, particularly in assisting Departments in the development of their integrity plans based on risk management.

KEYWORDS: *Integrity; Risks; Controllership; Ethics.*

INTRODUÇÃO

Desde o ano de 2019 Órgãos Federais como a Controladoria Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU) têm desenvolvido projetos junto aos municípios brasileiros visando fomentar a cultura de integridade nesses órgãos devido às fragilidades históricas em seus Sistemas de Controle Interno. Dentre esses projetos, destaca-se o Time Brasil, criado pela CGU visando auxiliar os municípios e estados no combate e prevenção à corrupção através dos eixos Transparência, Integridade e Participação Social. No caso de adesão pelo Município, é necessário elaborar um Plano de Ação a partir do autodiagnóstico desses eixos, que é executado com o apoio da CGU.

De maneira similar, em 2021 foi criado o Programa Nacional de Prevenção à Corrupção (PNPC) através de uma iniciativa da ENCCLA - Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro, que é coordenado pelas Redes de Controle dos Estados, com o apoio do TCU, CGU e de outros órgãos de controle externo e interno. A primeira avaliação do programa mostrou que 60% dos órgãos públicos brasileiros fizeram o autodiagnóstico, através do sistema e-prevenção, para identificar as suas vulnerabilidades à ocorrência de fraude e corrupção, onde 88% dessas organizações possuem nível muito alto de exposição à corrupção, tendo fragilidade nos mecanismos relacionados à prevenção, detecção, investigação, punição, transparência e participação social. A partir do diagnóstico, cada entidade participante tem acesso ao sistema e-prevenção e um roteiro de atuação para atender as necessidades apresentadas no diagnóstico, cabendo a cada órgão colocar em prática as ações previstas.

A execução de ações para prevenir e combater a corrupção é responsabilidade da gestão e do Órgão Central de Controle Interno, as chamadas Controladorias, tendo como referência as macrofunções de controle interno da CGU, Órgão Central de Controle Interno da União, que possui a integridade em seu bojo. Macrofunção essa também referendada pelo Conselho Nacional de Controle Interno (CONACI) no Diagnóstico Nacional de Controle Interno, realizado em 2022. O diagnóstico mostrou, inclusive, que mais de 90% dos municípios não possuem programas de integridade próprios e apenas 34,93% têm departamentos de integridade.

Desta forma, considerando a relevância da integridade para a construção de mecanismos de prevenção, detecção e punição da corrupção nos municípios e o papel do Órgão Central de Controle Interno neste processo, este artigo tem como objetivo apresentar as ações empreendidas pela Controladoria Geral do Município para fomentar a cultura e a estrutura de integridade no município de Cachoeiro do Itapemirim-ES.

Com este trabalho será possível mostrar todo o passo a passo que foi trilhado pela Controladoria, que culminou na elaboração do seu Plano de Integridade baseado em riscos, que é uma referência para as demais secretarias do município, bem como para as Controladorias municipais e estaduais do país, considerando que tal documento foi elaborado de maneira inovadora e pioneira.

HISTÓRICO DAS AÇÕES REALIZADAS PELA CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO PARA INSTITUCIONALIZAÇÃO DE UMA ESTRUTURA DE INTEGRIDADE NO MUNICÍPIO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM

A Controladoria Geral enquanto Órgão Central de Controle Interno do Município de Cachoeiro de Itapemirim, tem um papel fundamental no fomento a implementação de uma estrutura sólida e robusta de integridade. Desde 2021, a CGM vem envidando esforços para institucionalizar a integridade no Município e consequentemente assumindo o protagonismo nesse processo através da realização de diversas atividades.

A primeira delas foi a instituição da Subsecretaria de Integridade e Transparência e da Gerência de Integridade na estrutura da Controladoria, através do Decreto n° 30.641 de março de 2021, com o objetivo de concentrar as ações relacionadas à integridade nessas unidades. No mesmo ano, o Município aderiu ao Programa Time Brasil e a equipe da Controladoria ficou responsável por acompanhar e coordenar a execução do Plano de Ação pactuado.

Na adesão ao Time Brasil a Prefeitura pactuou um Plano de Ação com vinte e quatro atividades de fortalecimento da transparência, integridade e participação social. Todas essas ações foram realizadas dentro do planejamento definido e o programa foi entregue e aprovado pela CGU em julho de 2023.

Dentre as ações do Time Brasil, estava prevista a realização de treinamentos sobre integridade. Como a Controladoria passava por um momento de estruturação nessa área, foi necessário investir na capacitação da sua equipe interna, sobretudo os servidores que eram responsáveis pela área de integridade. Nesse sentido, poder contar com as trilhas de conhecimento disponibilizadas pela Controladoria Geral da União, bem como os cursos ofertados pela Escola Virtual do Governo (Escola Virtual Gov) contribuíram como referência de conteúdo.

Além do Programa Time Brasil, o Programa Nacional de Prevenção à Corrupção (PNPC), fomentado pela Rede de Controle da Gestão Pública e no Espírito Santo acompanhado pelo Tribunal de Contas da União também foi um programa propulsor da institucionalização da integridade pública na Prefeitura de Cachoeiro de Itapemirim. A Prefeitura aderiu a este programa também em 2021 e a Controladoria realizou o autodiagnóstico no sistema e-prevenção que gerou um Relatório de Diagnóstico onde foi identificado que o Poder de Compra (PC) ou Poder de Regulação (PR) do município de Cachoeiro encontrava-se no nível “Muito Alto”, enquanto o Grau de Aderência às Boas Práticas (GA) foi “Básico”.

A partir desse diagnóstico a equipe das diversas áreas da CGM analisou o roteiro de atuação do PNPC e definiu quarenta e sete ações para implementar no período de 2021 a 2028. Das atividades previstas, dez foram finalizadas e

produziram impacto no Relatório de Diagnóstico. Atualmente, o Poder de Compra (PC) ou Poder de Regulação (PR) do Município se mantém no nível "Muito Alto", enquanto o Grau de Aderência às Boas Práticas (GA) evoluiu para "Intermediário" e com a continuidade da execução das ações planejadas a tendência é que os resultados melhorem ainda mais.

A iniciativa da Controladoria Geral de fomentar a adesão aos dois programas supracitados contribuíram significativamente para o avanço da Prefeitura em governança pública, transparência, participação social e principalmente integridade. No entanto, compreendendo a importância de seguir avançando, o time CGM buscou mais caminhos de fortalecimento do Órgão Central de Controle Interno e consequentemente das demais secretarias do município.

Em 2022 a CGM se filiou ao Conselho Nacional de Controle Interno - Conaci, buscando reforçar o compromisso de fortalecimento do controle interno, da transparência e da integridade pública. Além disso, passou a atuar mais ativamente no Fórum Estadual de Controle Interno do Espírito Santo (Fecontes), e desde na assembleia deste ano possui membros do time ocupando a Diretoria da Regional Sul e a Secretaria Executiva.

Para ajudar a instituir uma cultura de integridade ainda em 2022, a CGM, em parceria com a Escola do Servidor, lançou a Formação Anual de Servidores, um programa para oportunizar aos servidores públicos experiências de aprendizado não apenas técnico, mas também de habilidades comportamentais que podem ser aplicadas à vida. Neste programa o objetivo é que os treinamentos sejam ministrados pelos próprios servidores da Prefeitura dentro das suas áreas de conhecimento.

O lançamento da Formação Anual de Servidores aconteceu dia 2 de maio, Dia Nacional da Ética, e teve como tema de abertura a Ética no serviço público. Desde então foram realizados 12 encontros sobre temas relacionados à transparência, controle interno, participação social, integridade, inteligência emocional, gestão do tempo, organização e planejamento, gestão financeira, entre outros. A aprovação dos participantes se mantém alta e os encontros ajudam a estreitar o relacionamento entre os servidores e contribui para que seja estabelecida uma cultura de integridade. O case da Formação Anual de Servidores compartilhado com membros do controle de vários municípios e estados do Brasil na reunião técnica do Conaci que aconteceu em novembro de 2022 em Fortaleza-Ceará.

Nessa caminhada de fomento à integridade pública foi necessário realizar ações em etapas, para que houvesse tempo suficiente da equipe adquirir mais experiência. Em 2021 foi publicado o primeiro Código de Ética dos servidores públicos do Município e decorrente das ações realizadas e do próprio amadurecimento técnico da equipe em 2023 uma versão atualizada do Código de Ética, foi publicada através do Decreto nº 32.820/2023.

Para facilitar a compreensão dos servidores, a Controladoria elaborou uma cartilha em linguagem de simples compreensão, que apresenta os principais

preceitos do código de forma mais dinâmica e didática. Como o objetivo era realmente levar a cultura de ética e integridade para cada um dos servidores, a Gerência de Integridade e a Ouvidoria Geral iniciaram em 2023 uma campanha anual para divulgação do Código de Ética e da Cartilha de Ética Pública em todas as secretarias. A ação recebeu *feedback* positivo dos servidores participantes que demonstraram interesse em participar de outros eventos sobre o tema.

Outro importante modelo de ação adotada pela Controladoria foi a realização de eventos em parceria com órgãos e servidores de outros estados e municípios. Em 2023, foi realizado um evento *on-line* destinado aos servidores do Município e a sociedade em geral com o tema "Ética no Serviço Público", que contou com a participação do então presidente do Conaci e teve o objetivo de apresentar a nova versão do Código de Ética.

Paralelo a publicação, atualização e divulgação do Código de Ética dos agentes públicos, desde o segundo semestre de 2022, a Controladoria iniciou os estudos e o planejamento para elaboração do primeiro Programa de Integridade da Prefeitura de Cachoeiro de Itapemirim. Essa não foi uma tarefa fácil devido ao baixo nível de maturidade da equipe na época, mas houve comprometimento e engajamento na busca por ajuda para aprender e se aprimorar mais. Nesse sentido, a participação da CGM no Conaci e no Fecontes, bem como os programas Time Brasil, PNPC e a colaboração da Secretaria Estadual de Controle e Transparência (Secont) foram muito importantes.

Através da rede de contatos do Conaci e do Fecontes foi possível trocar experiências e tirar dúvidas com servidores dos órgãos de controle interno tanto do Espírito Santo quanto do Brasil. As ações do Time Brasil e do PNPC incentivaram a busca por mais conhecimento e a equipe da Secont, através da Subsecretaria de Estado de Integridade Governamental e Empresarial (Subint) acolheu os servidores da CGM para orientação sobre a institucionalização dos mecanismos de integridade no município. Esse incentivo colaborou muito para que houvesse um melhor entendimento sobre os primeiros passos para instituir um Programa de Integridade.

Com o engajamento do time CGM e o apoio e incentivo recebido dos órgãos de controle interno e externos, foi possível tirar o projeto de institucionalização da primeira política de integridade da Prefeitura de Cachoeiro do papel e em 2023 foi publicada através da Lei nº 8.033 de 31 de maio de 2023, a Política de Promoção de Integridade e Compliance a nível municipal.

Uma das inovações da política, foi a criação do Comitê de Integridade e Compliance, que foi regulamentado pelo Decreto Municipal N° 33.104 de julho de 2023 e tem como finalidade formular os princípios, as diretrizes gerais e as estratégias da Política de Promoção de Integridade e Compliance do Município de Cachoeiro de Itapemirim, bem como acompanhar e garantir a integridade, a transparência pública, o controle social e o combate à corrupção nos órgãos e entidades da administração pública municipal.

O Comitê é formado pelo chefe do executivo e os gestores da Controladoria Geral, Procuradoria Geral, Secretaria de Governo, Secretaria de Fazenda e Secretaria de Administração. A criação e formação desse Comitê é fundamental para que as ações empreendidas para fortalecer a integridade e combater a corrupção, tenham como propulsores integrantes da alta gestão, pois ainda que a Controladoria Geral, tenha seu protagonismo e liderança na disseminação das ações, é essencial que tenha a participação dos gestores estratégicos e principalmente do dirigente máximo do Município.

A partir da publicação da Política de Promoção de Integridade e Compliance a equipe da Gerência de Integridade, juntamente com a Coordenadoria Executiva de Controle e Transparência iniciou a elaboração do primeiro programa de integridade da Prefeitura. Neste processo, mais uma vez, foi essencial contar com a parceria de membros do controle de outras municípios e a Controladoria de Niterói colaborou com o time CGM nesta fase contando como foi o seu processo de elaboração do programa e ajudando a compreender como adaptar o aprendizado à realidade de Cachoeiro de Itapemirim.

Em julho de 2023, com a aprovação do chefe do executivo, foi lançado em evento presencial aberto à população, o primeiro Programa de Integridade da Prefeitura de Cachoeiro de Itapemirim, um marco na história da gestão pública do Município e um passo significativo na instituição de uma cultura de integridade.

O Programa de Integridade é formado por três eixos:

Eixo 1 – Incorporação de padrões elevados de conduta pelos agentes públicos;
Eixo 2 – Análise de maturidade e gerenciamento dos riscos e fortalecimento dos controles;
Eixo 3 – Estratégias de transparência, de controles de efetividades das políticas públicas e da participação social.

O Programa de Integridade, bem como as ações de todos os setores do Município através dos Planos de Integridade devem estar alinhadas com esses eixos e as demais diretrizes do Programa de Integridade. Inclusive, o Programa tem como principal pilar, a definição dessas orientações para construção dos Planos de Integridade pelas diversas Secretarias do Município, relacionadas à capacitação para construção do Plano, estrutura, aprovação, elaboração e do plano, tendo como principal diferencial que esse Plano deve ser baseado em riscos.

CONSTRUÇÃO DO PLANO DE INTEGRIDADE BASEADO EM RISCOS DA CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

A partir do Programa do Programa de Integridade da Prefeitura de Cachoeiro, a Controladoria Geral iniciou o planejamento da elaboração do seu Plano de Integridade que viria a ser o primeiro Plano de Integridade da história da Prefeitura de Cachoeiro de Itapemirim e o primeiro documento institucional com a meto-

dologia de gestão de riscos, se constituindo portanto, em um trabalho pioneiro, pois a equipe da Controladoria teve que partir do zero para construção de um documento que seria referência para replicação pelas demais secretarias, o que requereu mudança do nível de maturidade e comprometimento da equipe.

Como era o primeiro Plano de Integridade baseado em riscos, foi necessário o assessoramento técnico e realização de capacitação com a empresa de consultoria Consinter Controles Públicos, especialista na construção de Planos de Integridade Baseados em Riscos, visando elaborar um modelo de referência que atendesse o nível de maturidade da Controladoria e do Município.

Do início da elaboração do plano de integridade da Controladoria Geral até o seu lançamento foram 4 meses de trabalho da equipe e realização das seguintes atividades:

1. Realização de diagnóstico organizacional da Controladoria por meio do levantamento das legislações norteadoras, da estrutura organizacional, das atividades realizadas da visão, missão e valores da Controladoria e definição das diretrizes para o Planejamento Estratégico.
2. Realização de diagnóstico dos instrumentos e estruturas de integridade do Município, a partir da autoavaliação dos eixos do Programa de Integridade.
3. Construção da Matriz de Riscos de Integridade da Controladoria, contendo os eventos de riscos, causas, consequências, controles, impacto, probabilidade e resposta ao risco;
4. Construção do Plano de Ação com atividades primordiais para Tratamento e Monitoramento dos Riscos de Integridade relacionados aos eixos definidos no Programa de Integridade, item integrante da Matriz de Riscos que subsidiou a elaboração do Plano de Integridade;
5. Seleção das ações a serem incluídas no Plano de Integridade da Controladoria.
6. Seleção das ações a serem incluídas no Planejamento Anual de Atividades da Controladoria.
7. Elaboração do Plano de Integridade com base nas informações construídas nas etapas anteriores.
8. Submissão do Plano de Integridade para conhecimento do Dirigente Máximo e do Comitê de Integridade.

O Plano com vigência de março de 2024 até dezembro de 2025 encontra-se atualmente na etapa de monitoramento, que é feito através do Comitê de Integridade e pela Gerência de Integridade, unidade da estrutura da Controladoria. Quanto a sua atualização, ficou definido que ela deve ocorrer anualmente a partir da revisão das atividades realizadas, atualização da Matriz de Riscos e realização de novo diagnóstico e posterior submissão ao Comitê de Integridade para conhecimento.

Na construção do Plano de Integridade, 12 áreas foram contempladas, 29 processos de trabalho tiveram seus riscos analisados, 34 ações de melhorias foram definidas e 10 ações incluídas no Plano de Integridade. As ações incluídas no plano incluem atividades primordiais para o processo de fortalecimento de

cada um dos 3 eixos previstos no Programa de Integridade - Integra Cachoeiro. As demais ações de melhoria, por se tratarem de medidas de melhoria operacional com foco nos fluxos internos de trabalho da CGM, foram inseridas no Planejamento Anual de Atividades Internas da Controladoria Geral.

Destaca-se que a construção do Plano de Integridade contou com a participação ativa de todos os servidores da Controladoria Geral, principalmente na etapa de levantamento de riscos, onde foi necessário elaborar uma Matriz de Riscos que permitisse visualizar as principais vulnerabilidades que permeiam os processos de trabalho da CGM para que a partir deste mapeamento as medidas de tratamento fossem definidas para os riscos identificados e sua posterior inclusão no plano de integridade.

A execução das ações previstas no Plano de Integridade da Controladoria não depende do engajamento apenas dos servidores que compõem a equipe da Controladoria, mas também dos servidores que compõem a Rede de Controle Interno Setorial, os Núcleos de Transparência, bem como a Rede de Ouvidores Setoriais e os Subsecretários e Gerentes, tendo em vista ser esse um trabalho conjunto.

A experiência de elaboração do Plano de Integridade baseado em riscos, consistiu em um projeto piloto para direcionamento das demais secretarias do Município na construção do seu Plano de Integridade, desta forma toda a experiência obtida foi transformada em manual de orientações pela CGM com o assessoramento técnico da empresa de consultoria.

Sendo assim, visando auxiliar as Secretarias do Município de Cachoeiro do Itapemirim a elaborarem e implementarem internamente seus próprios Planos de Integridade, a Controladoria padronizou e disponibilizou os seguintes documentos:

- Manual de Orientações para elaboração do Plano de Integridade Baseado em Riscos pelas secretarias.
- Modelo de Plano de Integridade, com todo o passo a passo para a sua elaboração pelas Secretarias.
- Modelo de Planilha de Riscos de Integridade para mapeamento dos riscos de integridade de cada secretaria.
- Formulário de diagnóstico dos eixos de integridade de cada secretaria.
- Formulário de diagnóstico organizacional para realização pela secretaria.

Os modelos devem ser utilizados como referência pelas secretarias para que haja o direcionamento e padronização dos Planos de Integridade elaborados. No entanto, é preciso que os Planos de Integridade sejam elaborados de acordo com o perfil específico de cada secretaria, e as medidas de tratamento nele estabelecidas devem ser analisadas e implantadas de acordo com os riscos de integridade identificados na atuação e funcionamento de cada área, visto que só será possível tratar adequadamente os riscos de integridade se houver o alinhamento a realidade estrutural de cada secretaria. Os documentos mencionados foram publicados no Portal da Transparência da Prefeitura, no bloco “ÉTICA E INTEGRIDADE”.

Com o objetivo de fazer o lançamento do Plano de Integridade Baseado em Riscos da Controladoria e do Manual de Orientações para elaboração do Plano de Integridade Baseado em Riscos pelas secretarias, foi realizado um evento on-line aberto para o público interno e externo com participação de instrutora externa.

Desta forma, a elaboração do Plano de Integridade baseado em riscos constitui-se em um marco para o Município de Cachoeiro do Itapemirim, por ser este o primeiro Plano de Integridade com ações práticas para fortalecer a integridade e o primeiro documento institucional elaborado baseado em riscos, pois toda a sua elaboração foi permeada pelas situações de riscos de integridade relacionadas aos eixos do programa de integridade existentes na Controladoria.

Além de ser um trabalho pioneiro no Município, é um trabalho pioneiro em todo o Brasil, pois a elaboração de Planos de Integridade Baseado em Riscos ainda não é uma realidade comum das Controladorias Municipais, se assemelhando inclusive aos Planos de Integridade elaborados por Controladorias Estaduais, que pode ser inclusive utilizado como referência por outras Controladorias municipais e estaduais do país.

Com a execução do plano, será possível dar mais robustez aos mecanismos de integridade, transparência, controle interno e participação social da Prefeitura de Cachoeiro de Itapemirim.

DESAFIOS ENFRENTADOS PELA CONTROLADORIA NO FOMENTO A CULTURA E ESTRUTURA DE INTEGRIDADE NO MUNICÍPIO

Considerando que os regulamentos referentes ao combate à corrupção tinham como ênfase a perspectiva da transparência e da repreensão, instituir um novo caminho com foco na prevenção e no fortalecimento da integridade pública se apresentou como um primeiro desafio e uma quebra de paradigma, pois exige que os gestores públicos se movam da posição de agentes que buscam não apenas combater a corrupção, mas também pensam em ações estratégica que ajudam a potencializar o valor público, a qualidade de vida nos servidores no ambiente de trabalho, o melhor uso do recurso público e as entregas à população através da melhoria da governança e da integridade pública.

Neste cenário a equipe da Controladoria atuou de forma colaborativa, prestando apoio aos demais setores da Prefeitura através da realização de cursos, eventos e reuniões técnicas sobre os temas de ética e integridade no serviço público. Vale ressaltar que o incentivo e respaldo dos órgãos de controle externo, através do Programa Time Brasil e do Programa Nacional de Prevenção à Corrupção, bem como as reuniões e treinamentos realizados pelo Conselho Nacional de Controle Interno - Conaci, foram primordiais para dar sustentação a trilha de mudança de

cultura criada pela Controladoria Geral com o objetivo de auxiliar toda a Prefeitura de Cachoeiro de Itapemirim na adequação a um novo estilo de gestão.

O time da CGM se engajou desde o início no projeto, no entanto no momento de preencher a matriz de risco para elaborar o plano de integridade foi muito delicado para todos pois expôs as vulnerabilidades internas que exigiu de cada área um amadurecimento para compreender que seria preciso assumir a responsabilidade de compreender o que deve ser melhorado e pensar em solução para fazê-los. Embora não tenha sido uma tarefa simples, a equipe se propôs a compreender e amadurecer com este processo.

Os desafios persistiram, pois, para conseguir dar suporte aos demais setores da Prefeitura de Cachoeiro foi necessário vencer *o status quo* e instituir na Controladoria Geral a urgência e adesão aos princípios da integridade pública nas atividades internas do setor e preparar a equipe tecnicamente através de cursos e visitas técnicas.

Além das situações já mencionadas, quando houve a necessidade de incutir em cada área a responsabilidade pelas ações de integridade foi desafiador uma vez que essas não poderiam ser realizadas e acompanhadas de forma centralizada pela Controladoria Geral, mas precisavam ser ajustadas e implementadas de acordo com a realidade de cada setor e com base no Programa de Integridade instituído. Como medida para superar este desafio foi essencial instituir as Unidades de Controle Interno Setorial - UCIS e da Rede de Controle Interno do Município de Cachoeiro de Itapemirim no âmbito do poder executivo municipal, Decreto N° 33.105 de julho de 2023.

Essas unidades integram a estrutura administrativa das secretarias e possuem vinculação técnica com a Controladoria, criadas com o objetivo de fortalecer o sistema de controle interno através da facilitação do intercâmbio de informações, dados e atividades junto às secretarias do Município através da participação em treinamentos para assim fortalecer os instrumentos de governança, de integridade e de controle dentro das secretarias.

Desta forma, as Unidades Setoriais de Controle Interno, surgem como grandes aliadas da Controladoria na implementação da estrutura de integridade, pois os seus membros auxiliarão no processo de consolidação de uma cultura de integridade na Prefeitura de Cachoeiro, assim como na elaboração de e execução dos respectivos planos de integridade no âmbito das secretarias.

Embora tenham existido desafios no percurso de fortalecimento da integridade o envolvimento e comprometimento de toda equipe CGM durante cada etapa fez a diferença para que fosse possível avançar até o momento atual e conquistar feitos históricos para o Município.

CONCLUSÕES

A cada nova ação sobre as temáticas de ética e integridade foi possível perceber o quanto esses assuntos ainda precisavam ser institucionalizados, difundidos e repetidos de modo a atingir todo o corpo de servidores da Prefeitura Municipal de Cachoeiro, pois embora de forma geral os princípios da ética e da integridade fossem conhecidos, observou-se a necessidade de associá-los às atividades, procedimentos, comportamentos e rotinas da gestão pública para que cada área tivesse clareza sobre quais políticas e normativos deveria instituir, quais treinamentos precisava providenciar, quais canais de atendimento poderiam ser ofertados de modo a instituir uma cultura de integridade.

Vê-se que a Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, a partir do trabalho da Controladoria Geral vem avançando nessas pautas e compreendendo que as ações devem ser permanentes e ao mesmo tempo dinâmicas para que o trabalho em andamento avance e ajude as equipes a atingirem cada vez mais maturidade em integridade na gestão pública.

De forma mais abrangente, a partir da implementação de iniciativas de fomento e fortalecimento da integridade pública percebeu-se um processo de ganho de maturidade, no que diz respeito à Controladoria Geral, pois foi necessário analisar, reconhecer e criar planos de tratamento para mitigar as vulnerabilidades identificadas. Em efeito cascata, o processo também auxiliou no fortalecimento dos demais setores da Prefeitura que passaram a se perceber como parte da estrutura de controle, transparência e integridade do ente, compreendendo cada vez melhor que as ações nessas áreas são transversais, interdisciplinares, interdependentes e de responsabilidade de todos e não só da Controladoria do Município.

Neste processo, merece destaque a elaboração do Plano de Integridade baseado em riscos da Controladoria, que se constituiu em um marco para o Município por ser o primeiro plano e servir de referência para as demais secretarias, bem como um trabalho pioneiro em relação às Controladorias Municipais em todo o Brasil, servindo de referência para adoção por essas unidades. Em maio de 2024, as experiências e avanços das ações da Controladoria foram compartilhados na VI Semana Municipal de Transparência e Combate à Corrupção organizada pela Controladoria Geral de João Pessoa-Paraíba.

Como atividades futuras a Controladoria Geral tem a incumbência de auxiliar as Secretarias na elaboração dos seus respectivos planos de integridade, o que se apresenta simultaneamente como um desafio e uma oportunidade de amadurecimento dos setores, visto que para atingir esse objetivo será preciso prepará-los para trabalhar com gestão baseada em riscos, o que atualmente não é uma realidade para todas as áreas da Prefeitura. Paralelo a isso, a Controladoria tem a responsabilidade de trazer para o contexto das discussões e ações de integridade novas temáticas como equidade e diversidade, sustentabilidade.

Além disso, o Código de Ética encontra-se em fase final de revisão e será publicado em uma nova versão, visando trazer ainda mais efetividades para as ações empreendidas, de modo que ele seja realmente um guia de conduta para o dia a dia de todos os servidores.

A Controladoria segue cumprindo a sua missão de "Fomentar junto às demais secretarias municipais o fortalecimento dos mecanismos de integridade, controle, transparência e participação social da Prefeitura de Cachoeiro de Itapemirim, visando entregar aos cidadãos meios simplificados e efetivos de exercer o controle social" (PLANO DE INTEGRIDADE DA PREFEITURA DE CACHOEIRO, 2023).

Por fim, espera-se que a experiência relatada neste artigo sirva como um indutor para outras Controladorias Municipais e demais órgãos públicos que querem construir uma estrutura sólida de integridade, partindo do pressuposto que Cachoeiro do Itapemirim, através da Controladoria Geral já trilhou os primeiros passos necessários para instituição formal da integridade, restando agora, garantir que esses documentos façam parte do dia a dia de cada servidor.

REFERÊNCIAS

CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM. **Atualização da apresentação da formação anual de servidores**. Disponível em: https://transparencia.cachoeiro.es.gov.br/uploads/files/atualizacao--da-apresentacao-da-formacao-anual-de-servidores-1.%5B1%5D.pdf. Acesso em: 20 jun. 2024.

CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM. **Cartilha - Código de Ética para celular**. Disponível em: https://transparencia.cachoeiro.es.gov.br/uploads/files/documentos-portal/cartilha---codigo-de-etica---para-celular.pdf. Acesso em: 15 jun. 2024.

CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM. Decreto nº 32.820, de 27 de dezembro de 2011. **Código de ética**. Disponível em: https://www.cachoeiro.es.gov.br/site-pmci/wp-content/uploads/2023/05/decreto-n-32-820-codigo-de-etica.pdf. Acesso em: 10 jun. 2024.

CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM. **Manual de elaboração de planos de integridade baseado em risco**. Disponível em: https://transparencia.cachoeiro.es.gov.br/uploads/files/documentos-portal/MANUAL-DE-ELABORACAO-DE-PLANOS-DE-INTEGRIDADE-BASEADO-EM-RISCO.pdf. Acesso em: 25 jun. 2024.

CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM. **Novas capacitações para servidores e estagiários da Prefeitura de Cachoeiro**. Disponível em: https://www.cachoeiro.es.gov.br/noticias/novas-capacitacoes-para-servidores-e-estagiarios-da-prefeitura-de-cachoeiro/. Acesso em: 27 jun. 2024.

CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM. **Prefeitura de Cachoeiro lança programa de integridade**. Disponível em: https://www.cachoeiro.es.gov.br/noticias/prefeitura-de-cachoeiro-lanca-programa-de-integridade/. Acesso em: 23 jun. 2024.

CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM. **Prefeitura promoverá evento online sobre ética no serviço público**. Disponível em: https://www.cachoeiro.es.gov.br/noticias/prefeitura-promovera-evento-on-line-sobre-etica-no-servico-publico/. Acesso em: 28 jun. 2024.

CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM. **Termo de adesão ao Time Brasil**. Disponível em: https://transparencia.cachoeiro.es.gov.br/uploads/files/termo-de-adesao---time-brasil.pdf. Acesso em: 20 jun. 2024.

CONACI - CONSELHO NACIONAL DE CONTROLE INTERNO. **Diagnóstico Nacional do Controle Interno**. Disponível em: https://conaci.org.br/wp-content/uploads/2023/06/Digital-Diagnostico-Nacional-do-Controle-Interno.pdf. Acesso em: 25 jun. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Apresentação dos resultados da 1ª avaliação do PNPC**. Disponível em: https://pnpc.tcu.gov.br/wp-content/uploads/sites/8/2024/03/APRESENTACAO-RESULTADOS-1a-AVALIACAO-PNPC_08DEZ2021.pdf. Acesso em: 26 jun. 2024.

CAPÍTULO IV

PROGRAMA DE INTEGRIDADE DAS EMPRESAS ESTATAIS E A PREMENTE INSERÇÃO DE ELEMENTOS CONTEMPORÂNEOS: DIVERSIDADE E INCLUSÃO (D&I)

INTEGRITY PROGRAM FOR STATE-OWNED ENTERPRISES AND THE URGENT INCLUSION OF CONTEMPORARY ELEMENTS: DIVERSITY AND INCLUSION (D&I)

Anna Claudia Pereira

Graduada em Engenharia Civil pela Escola Politécnica de Pernambuco, Especialista em Gestão de Obras e Projetos pela UNICSUL, Especialista em Direito Empresarial pela FGV, Pós-MBA em Governança Corporativa e Compliance pela FGV, Mestre em Administração e Direção de Recursos Humanos pela Escola de Negócios de Barcelona. Project Management Professional pelo Project Management Institute. Executiva com mais de 20 anos de experiência, liderou áreas de Administração Contratual, Relações Institucionais, Comunicação Corporativa, Auditoria Interna e Compliance. Atualmente é empregada pública e já atuou como Chefe de Gabinete da Presidência e Gerente-Executiva de Administração e Tecnologia da Codevasf. É membra do Comitê das Estatais da Rede Governança Brasil e atua na Secretaria de Integridade da Codevasf

Ivana Resende de Lima

Graduada em Ciências Econômicas pelo Centro Universitário de Brasília - UniCEUB. MBA Gestão Pública: Agronegócio e Desenvolvimento Sustentável pela Fundação para Pesquisa e Desenvolvimento da Administração, Contabilidade e Economia - Fundace – FEA-RP/USP. É empregada pública com experiência em Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos e atua na Secretaria de Integridade da Codevasf.

Renila Lacerda Bragagnoli

Advogada da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba (CODEVASF), atualmente ocupando o cargo de Secretária de Integridade. Mestranda em Direito Administrativo e Administração Pública pela Universidade de Buenos Aires (UBA). Especialista em Políticas Públicas, Gestão e Controle da Administração pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP/DF). Foi Chefe da Assessoria Jurídica da Codevasf, Assessora na Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República e Gerente da Procuradoria Jurídica da Empresa de Planejamento e Logística – EPL. Coautora das obras "Compras públicas centralizadas no Brasil" (Ed. Fórum, 2021) e “Terceirização na Administração Pública: boas práticas e atualização à luz da Nova Lei de Licitações” (Ed. Fórum, 2022). Professora de cursos de Pós-Graduação na temática Lei das Estatais e palestrante na área de contratações públicas.

RESUMO

Este artigo estuda a Lei n.º 13.303, de 30.06.2016, Lei das Estatais, que surge como uma nova ferramenta de controle, com a aplicação de modernos instrumentos, advindos do conceito de governança. Essa Lei instituiu o controle dos atos de gestão a partir do *compliance*, que, por sua vez, é parte da política de integridade. Essa Lei, nasce para dirimir as dificuldades de controle das estatais, visando combater a corrupção e a improbidade administrativa. Em razão da função social das estatais, em constante atualização e evolução, também assim, devem ser os sistemas de controle; este e monitoramento são desafiados a se adequar aos novos programas de integridade. Abordamos o controle como um instrumento para que a Administração atinja o melhor resultado pretendido, sem novos procedimentos burocráticos. Ou seja, que os objetivos sejam alcançados por um sistema de controle eficiente, com um bom funcionamento da Administração. Nesse contexto, de inovações e integridade, o 10º pilar do *compliance* configura-se pela diversidade e inclusão (D&I) que vai incorporar às empresas e suas práticas à inserção e acolhimento da Diversidade, leia-se a partir da sociologia, minorias: negros (pretos e pardos), deficientes/neurodivergentes, mulheres, idosos e membros da comunidade LGBT+ que se caracterizam elementos contemporâneos da integridade.

PALAVRAS-CHAVE: Lei das Estatais; governança; *compliance*; política de integridade; diversidade e inclusão (D&I).

ABSTRACT

This article studies Law No. 13,303, of 06.30.2016, the State-Owned Companies Law, which emerges as a new control tool, with the application of modern instruments, arising from the concept of governance. This Law instituted the control of management acts based on compliance, which, in turn, is part of the integrity policy. This Law was born to resolve the difficulties of control of state-owned companies, aiming to combat corruption and administrative misconduct. Due to the social function of state-owned companies, which is constantly being updated and evolving, so must the control systems; This and monitoring are challenged to adapt to the new integrity programs. We approach control as an instrument for the Administration to achieve the best intended result, without new bureaucratic procedures. That is, that the objectives are achieved by an efficient control system, with a good functioning of the Administration. In this context, of innovations and integrity, the 10th pillar of compliance is configured by diversity and inclusion (D&I) that will incorporate companies and their practices into the insertion and acceptance of Diversity, read from sociology, minorities: blacks (blacks and browns), disabled/ neurodivergent, women, the elderly and members of the LGBT+ community who are characterized as contemporary elements of integrity.

KEYWORDS: *State-Owned Companies Law; governance; compliance; integrity; diversity and inclusion (D&I) policy.*

INTRODUÇÃO

A edição da Lei n.º 13.303/2016 decorreu da delegação constitucional do art. 173 à lei ordinária para o estabelecimento do estatuto jurídico das estatais e sendo o controle administrativo matéria que ainda apresenta desafios a serem superados pelo Estado de Direito, busca-se soluções contemporâneas para fiscalizar os atos e a gestão das empresas estatais, objetivando garantir a eficiente prestação dos serviços públicos, não por outra razão a Lei das Estatais traz uma série de inovações em questões relacionadas à integridade, tendo a Lei inovado quando inseriu de forma muito clara, a obrigatoriedade de um sistema de *compliance*.

Por ser matéria em constante atualização e evolução, em razão da função social cada vez mais rebuscada das estatais e, não obstante os sistemas de controle existentes, o controle e monitoramento ainda apresentam desafios a serem superados e as novas formas de implantar um programa de integridade ou novas ferramentas que podem ser usadas pelas empresas estatais para superar esses desafios modernos. É o que tratamos neste artigo.

OS DESAFIOS DAS EMPRESAS ESTATAIS EM MATÉRIA DE CONTROLE E AS NOVAS SOLUÇÕES

Conforme leciona a melhor doutrina sobre o tema, grandes desafios podem ser atrelados à ideia de controle: o primeiro reflete a necessidade de um sistema de controle e o segundo concerne em fazer com o que o controle se concentre nos resultados das ações das estatais, não se prendendo a meios e formas (SCHIRATO, 2016).

A necessidade de um sistema de controle moderno e eficiente para as estatais é premente, pois não pode ser um fim em si mesmo, dado que seu objeto é incerto e o método de realização do trabalho indefinido, gerando conflito de funções e atribuições. Sobre esses desafios, Osório (2013) discorre:

> *De um lado, tal realidade desafia novas e criativas políticas públicas, porque se percebem a magnitude e a veloz expansão de atores e processos corruptos e corruptores, de modo multifacetário. De outro, a mesma realidade, no evidenciar uma concentração de esforços em torno a uma patologia específica, indica a indevida limitação do olhar sobre uma complexa situação, multifacetária e sofisticada, que certamente não se encaixa numa terminologia unitária e ideológica, cultural e normativa.*

Pelas mesmas linhas caminha o raciocínio de Aragão (2017), quando admite que o controle é um "um instrumento para fazer com que a Administração atinja melhor seus objetivos, sem sobreposições de instâncias e sem imposição de meros formalismos".

Por tais dificuldades, Marques Neto (2010) entende que mais do que buscar regras e controle em excesso, o objetivo a ser alcançado é um sistema de controle eficiente, sem que isso corresponda a um engessamento do bom funcionamento da Administração, à medida que estruturas duplicadas, superdimensionadas ou desperdício de recursos públicos em procedimentos de controle inócuos também configuram desvios que devem ser coibidos e afastados.

Especialmente em relação às estatais, a sua característica híbrida soma-se às dificuldades de controle, pois, as estatais mantêm sua natureza de direito privado, o que atrai a utilização de meios de controle de empresas privadas, por intermédio de instrumentos capazes de alcançar atos finalísticos de gestão que os sistemas eminentemente públicos não atingem, em razão de limitações de competências e dificuldades burocráticas.

Como bem pontuado por Schirato,

> *A rigor, como se depreende da legislação societária (arts. 138 e seguintes da Lei n. 6.404/76), a nomeação e a exoneração dos administradores de uma sociedade são livres. Contudo, daí não se pode depreender que qualquer indivíduo possa ser nomeado para administrar uma empresa estatal apenas em razão dos acordos políticos subjacentes ao exercício do poder de controle de referida empresa. [...] A influência política na gestão das empresas estatais é, certamente, o maior risco existente com relação à existência e ao funcionamento de tais empresas. É imperioso, para se garantir o funcionamento adequado de referidas instituições e a efetiva realização de suas atividades precípuas, que sua gestão seja empresarial, voltada à realização de seus objetivos sociais, e não à satisfação de meros interesses políticos, os quais, não raro estão a léguas de distância do interesse público efetivamente subjacente à existência da empresa estatal em questão. (2016).*

Dentro deste cenário, o controle destinado às estatais necessitou de aprimoramento decorrente do incremento de suas atuações e da flexibilização de sua gestão em prol do atingimento de sua função social, pois este controle atrela-se à utilização por parte das estatais de recursos públicos, somado ao fato de que muitas destas empresas, em algum momento, estão envolvidas em casos de corrupção (MARQUES NETO, 2010).

Neste contexto de dificuldades para controlar as empresas estatais e com vistas ao combate à corrupção e à improbidade administrativa, editou-se a Lei n.º 13.303, em 30 de junho de 2016 – Lei das Estatais, prevendo uma nova nuance de controle, com o uso de modernos instrumentos, advindos do conceito de governança em desenvolvimento do país, instituindo o controle aos atos de gestão mediante o *compliance*, enquanto política de integridade.

Tendo em vista as dificuldades e desafios a superar quando se trata de controle administrativo das empresas estatais, a Lei nº 13.303/2016, de maneira bastante inovadora, criou a área de *compliance* (BRASIL, 2016.a), conceito que

engloba a área responsável pela verificação de cumprimento de obrigações e de gestão de riscos, e que, como trazido à memória por Bragagnoli (2019), não foi uma criação genuína da Lei das Estatais:

> *Foi por ocasião do Decreto n.º 8.420/2016, editado para regular a Lei Anticorrupção, que se definiu compliance como um conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira.*

Apesar de o *compliance* ser de implementação compulsória, é imprescindível a sua autorregulamentação no âmbito interno de cada empresa estatal, considerando que a função primordial deste instituto é garantir que a estatal atinja a sua função social, mantendo intactas a sua imagem e confiabilidade e garanta a própria sobrevida com a necessária honra e dignidade, e

> *[...] para que a estatal atinja esse objetivo, é necessária a existência do compliance, firmado em um sistema de controle interno e permeado por procedimentos de integridade, auditoria, voltado à aplicação de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica, não sendo apenas um simples dever de cumprir leis e regulamentos (BRAGAGNOLI, 2019).*

Assim, as disposições sobre programa de integridade são temas de extrema relevância para a boa condução e gestão das empresas estatais, regulando de maneira uniforma a atuação das entidades, sendo certo que muitas das instituições já eram práticas corriqueiras na iniciativa privada e, agora, passaram a ser de observância obrigatória para as empresas públicas e sociedades de economia mista.

Para Cardoso (2016),

> *Não há dúvida de que se trata de evidente evolução. As exigências de transparência, de governança corporativa e de estruturas e práticas de controle têm o potencial de ampliar a transparência e a regularidade na atuação das empresas estatais. Amplia-se a possibilidade de acompanhamento e controle pela sociedade e pelos órgãos de controle, permitindo que as referidas entidades sejam utilizadas efetivamente para a consecução dos objetivos para os quais elas foram criadas.*

A instituição da compulsoriedade do *compliance* para as empresas estatais deixa evidente a evolução do controle administrativo, sendo as exigências de transparência, de governança corporativa e de estruturas e práticas de controle potenciais instrumentos para ampliar a transparência e regularidade destas entidades.

Para que haja efetividade de um programa de integridade, é necessário observar os parâmetros contidos no art. 57 do Decreto nº 11.129/22, bem como implementar as práticas impostas pela Lei nº 13.303/16.

Abordaremos no tópico seguinte os elementos clássicos de um programa de integridade para as empresas estatais.

OS PILARES CLÁSSICO-NORMATIVOS DE UM PROGRAMA DE INTEGRIDADE NAS EMPRESAS ESTATAIS

O primeiro elemento para o bom desempenho de um programa de integridade, é o engajamento da alta administração com o programa de integridade, fundamental para sua efetividade, de modo que os conselhos, diretor-presidente e diretores executivos atuem de maneira a evidenciar pelo e inequívoco apoio ao programa de integridade.

De acordo o inciso I do art. 57 do Decreto nº 11.129/22 é o engajamento da alta administração com o programa de integridade, fundamental para sua efetividade, de modo que os conselhos, diretor-presidente e diretores executivos atuem de maneira a evidenciar pleno e inequívoco apoio ao programa de integridade.

Como salientado por Bragagnoli (2019):

> *Por meio de um ambiente ético, reduz-se a disposição para desvios de condutas e formação de conluios, além de aumentar a propensão para denúncias, sendo conveniente acrescentar que a 'alta administração deve entender e assumir que é o principal vetor de promoção da cultura ética e da integridade da organização por meio de suas ações e decisões', medida imposta pela Lei das Estatais em seu art. 14, inciso I: 'O acionista controlador da empresa pública e da sociedade de economia mista deverá: I - fazer constar do Código de Conduta e Integridade, aplicável à alta administração'.*

Com base no exemplo que deve vir daqueles responsáveis pela gestão das empresas estatais, o programa de integridade terá engajamento e, "consequentemente sucesso em suas atividades, sendo necessário, decerto, que os gestores reflitam modelos de conduta ética em sua atuação profissional, de acordo com os valores da entidade e com as normas que a permeiam", portanto, os "discursos, pronunciamentos da alta administração e os comunicados institucionais devem demonstrar a relevância do programa de integridade e a importância que a estatal confere ao comportamento íntegro e ético em suas relações" (CASTRO, 2018).

O artigo 9º da Lei das Estatais (BRASIL, 2016.a) dispõe que a estatal adotará regras de estruturas e práticas de gestão de riscos e de controle interno, sendo estes institutos relevantes ferramentas para prevenção e mitigação de riscos, sendo a gestão de riscos outro elemento de um programa de integridade.

A lição de Octaviani e Nohara (2019) deixa claro que a preocupação, sob a perspectiva da gestão de riscos, é evitar que o "evento danoso tenha um impacto significativo no cumprimento dos objetivos visados pela gestão da empresa, que deve ser a concretização da Ordem Econômica", de maneira que "a ideia é que o sistema de controle interno dê prioridade a ações estratégicas de prevenção da ocorrência de perdas ou danos, como medida apta a evitar o acionamento dos sistemas de responsabilidades", tratando-se de risco sob uma visão de governança.

Para Castro e Gonçalves (2018) "a gestão de riscos tem como ponto focal a redução de assimetria de informações em processos e atividades da empresa", ou seja, "busca reduzir as incertezas que possam estar relacionadas aos fatos objeto de preocupação da empresa", tendo como fundamento, ainda o art. 6º, que determina que o estatuto da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias deverá observar regras de governança corporativa, de transparência e de estruturas, práticas de gestão de riscos e de controle interno, composição da administração e, havendo acionistas, mecanismos para sua proteção.

A gestão de riscos, portanto, "representa um processo de natureza permanente, estabelecido, direcionado e monitorado pela alta administração da empresa estatal" (OCTAVIANI, 2019).

Outra ferramenta é o controle interno, meio pelo qual o órgão fiscaliza sua própria atuação, visando confirmá-la ou desfazê-la, sendo um meio de dar segurança ao administrador da estatal nas tomadas de decisão. E a Lei das Estatais determinou, também no artigo 9º, que, caso ainda inexistente na organização, o controle interno deve ser implementado e, uma vez já criado, aperfeiçoado mediante regulamento próprio.

Para que atinja seu fim, o controle interno deve ser incorporado e disseminado entre todos os empregados da estatal, vez que há expressa e objetiva disciplina das regras e condições de controle que são esperadas e exigíveis, sob pena de responsabilidade tanto do gestor quanto do empregado, e sua aferição será realizada através da designação de uma área responsável para esta verificação, cuja norma interna deve dispor sobre sua composição e competência, conforme dispõe o artigo 9º.

Ainda sobre o controle interno, a Lei n.º 13.303/16 no art. 9º, determinou a criação de uma auditoria interna e a elaboração do Código de Conduta e Integridade, que trataremos a seguir, também são pilares de um programa de integridade.

Para a autoria interna a Lei nº 13.303/16 institui, expressamente, a sua competência e vinculação, quando, em seu artigo 9º, § 3º, determina que será vinculada, ao Conselho de Administração, diretamente ou através do Comitê de Auditoria Estatutário, sendo responsável por aferir a adequação do controle interno, a efetividade do gerenciamento dos riscos e dos processos de governança e a confiabilidade do processo de coleta, mensuração, classificação, acumulação, registro e divulgação de eventos e transações, visando ao preparo de demonstrações financeiras.

Para Castro e Gonçalves (2018) auditoria interna é a última instância de fiscalização dentro da entidade, sendo responsável pela análise da conformidade na atuação das áreas de controle interno, gestão de riscos e *compliance*, de modo que, em razão destas suas atuações, também requer independência para atuação, sendo este requisito indispensável para as atividades da auditoria interna.

O Código de Conduta e Integridade, insculpido no § 1° do artigo 9º da Lei das Estatais compõe elemento do moderno controle interno, devendo dispor sobre, entre outros assuntos, sobre princípios, valores e missão da empresa pública e da sociedade de economia mista, bem como orientações sobre a prevenção de conflito de interesses e vedação de atos de corrupção e fraude.

Desta maneira, o código de conduta e integridade é, na lição de Castro e Gonçalves (2018), "documento institucional, fundamentado na missão, visão, valores e cultura da empresa, que visa comunicar, disciplinar e orientar o comportamento do público interno e externo, como aquele esperado pela organização".

Convém destacar a recomendação exarada por Altounian, Cavalcante e Coelho (2019), segundo a qual

> *O código de conduta e integridade não somente elabore sobre o demandado legalmente, como também discipline outros aspectos da conduta do membro da respectiva comunidade corporativa que considere especificidades que decorram do tipo de mercado em que a empresa atua ou sua relevância dentro desse mercado e da economia nacional, a fim de ampliar a abrangência das situações cobertas pelo código, mitigando assim a possibilidade de introdução de fatores de risco ou o fortalecimento dos já existentes, especialmente os de caráter sistêmico.*

As disposições do Código de Conduta e Integridade devem ainda ser adequadas, periodicamente, e atualizadas constantemente, visando ao alcance das boas práticas administrativas, pautadas por padrões éticos e morais, além de ser uma medida que possibilita a absorção de outras metodologias nacionais e internacionais para o âmbito interno.

Dada a importância do código de conduta e integridade em face dos assuntos relevantes que trata, é imprescindível que seu conteúdo seja amplamente divulgado, tanto para o público interno, com material impresso, na intranet, e demais meios de comunicação, quanto para o público externo, através de disponibilização do normativo no site da estatal.

Dentro das matérias que também devem ser objeto de previsão no Código de Conduta e Integridade merece destaque canal de denúncias e o mecanismo de proteção ao denunciante, que visa resguardá-lo de retaliações de quaisquer espécies.

A Lei das Estatais previu sobre a necessidade de disponibilização de canais de denúncia ao público interno e externo, dispondo, que deve existir, ainda, meca-

nismos como os descritos no "Art. 9º § 1º Deverá ser elaborado e divulgado Código de Conduta e Integridade, que disponha sobre: [...] IV - mecanismos de proteção que impeçam qualquer espécie de retaliação a pessoa que utilize o canal de denúncias" que protejam as pessoas que do canal se utilizem para comunicar faltas e desvios.

Os canais de comunicação são geralmente personificados na instituição conhecida como ouvidoria e um de seus requisitos fundamentais é a confidencialidade, fundamentado no sigilo do conteúdo que foi relatado pelo denunciante, além do próprio sigilo referente à identidade do denunciante, sendo possível, ainda, que o código de conduta e integridade admite a apresentação de denúncias anônimas.

Para a realização de denúncias de quaisquer espécies, deve cuidar a empresa estatal para que de várias formas possa haver o recebimento de manifestações, além do fornecimento de número de protocolo, visando o acompanhamento do interessado.

Dessa maneira, como destacado por Castro e Gonçalves (2018),

> *A implantação de canal de denúncias independente é indispensável à eficiência do programa de integridade tendo em vista que, por mais assertiva que seja a comunicação e treinamentos aos colaboradores, terceiros, fornecedores e parceiros de negócio, nenhuma organização está livre de sofrer alguma violação. O canal de denúncias provoca uma mudança cultura na entidade, em que todas as pessoas estão sujeitas a serem denunciadas em casos de não conformidade.*

Sobre o canal de denúncias, é importante que haja proteção ao denunciante, estimulando as denúncias de descumprimentos das determinações éticas/institucionais, porém, a proteção deve ser direcionada ao denunciante de boa-fé, sob pena de frustrar a efetividade da proteção insculpida na Lei, nos termos já assentados por Bragagnoli (2019). Essa perspectiva já é prevista na Lei de Acesso à Informação, art. 31. Na mesma toada, essa doutrinadora reconhece que

> *O legislador, em linha com as melhores práticas internacionais, estabeleceu não somente a exigência de canal de denúncias sobre comportamentos dissonantes em relação às regras do código de conduta e integridade, mas também de esquema de proteção contrarretaliações aos usuários dessa via de comunicação com o órgão aplicador.*

Destarte, a Lei das Estatais, acompanhando as práticas consagradas no âmbito da normatização de um programa de integridade, previu a necessidade da adoção do mecanismo de proteção ao denunciante como forma de incentivar as denúncias de boa-fé, tolhendo a formalização de denúncias falsas ou motivadas por razões pessoais, devendo ser latente previsão no código de conduta e integridade que a proteção se destina exclusivamente ao denunciante bem-intencionado, com boa-fé em proceder a queixa.

Um ponto fundamental para a efetividade do programa de *compliance* é a disponibilização periódica de capacitação e treinamentos periódicos, devendo tais determinações constar no código de conduta e integridade (Art. 9º [...] §1º [...] VI - previsão de treinamento periódico, no mínimo anual, sobre Código de Conduta e Integridade, a empregados e administradores, e sobre a política de gestão de riscos, a administradores), que prevê uma dupla incidência: sobre o conteúdo da norma para empregados e administradores e sobre política de gestão de riscos para os administradores.

É necessário, ademais da capacitação e treinamento, que seja difundido o conteúdo do código de conduta e integridade, através de mensagens institucionais, e-mails corporativos da alta administração e outros meios que façam com que o conteúdo seja disseminado dentro da organização, mediante uso de linguagem clara e acessível.

No que tange à capacitação e treinamento, estas instituições são imprescindíveis, tendo em conta que os empregados deverão replicar, na prática, as novas orientações decorrentes do programa de integridade e da edição do código de conduta e integridade, devendo ser, estes eventos, direcionados às competências de cada grupo envolvido, de acordo com suas atividades e competências institucionais.

Para Cardoso (2016), "o treinamento deve ser efetivo e prestar-se a transmitir a todos os empregados e administradores das sociedades de economia mista e empresas públicas as regras estabelecidas pelo Código de Conduta e Integridade".

Assim, considerando a necessidade de planejamento e harmonização nas datas dos treinamentos, é conveniente que a empresa estatal elabora um calendário de capacitações, visando adequar a agenda dos empregados, bem como as dos administradores, com fulcro a atender às disposições legais e, também como forma de tornar efetivo o programa de *compliance* estatal.

OS NOVOS PILARES DE UM PROGRAMA DE INTEGRIDADE E A NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO DAS EMPRESAS ESTATAIS

Não obstante o vanguardismo da Lei nº 13.303/16 em apresentar o programa de integridade que deve ser implementado pelas empresas estatais, é sabido que este instrumento é um mecanismo vivo, em constante atualização e que deve acompanhar a evolução da sociedade e das normas.

Nesse sentido, os pilares clássicos de um programa de integridade já não são mais suficientes para dar respostas concretas quanto à governança e à adequação social, de maneira que hoje temas como diversidade, inclusão e equidade de gêneros passam a figurar como elementos contemporâneos de um programa de integridade.

DIVERSIDADE, INCLUSÃO

Em tese, a equidade, a igualdade entre homens e mulheres não é uma pauta recente no Brasil. De maneira formal, ela está positivada na Constituição Federal de 1988 que todos são iguais perante a lei e que homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações. No entanto, a praxe cotidiana destoa do texto constitucional e a igualdade entre homens e mulheres ainda é um tema sensível e longe de estar sendo cumprido pela nossa sociedade, seja em razão da violência, seja em razão da dificuldade de acesso a cargos mais elevados, seja na inexistência de igualdade de pagamento para ocupantes da mesma função e com iguais atribuições, dificuldades e disparidades que as mulheres no país ainda se deparam cotidianamente e têm de enfrentar.

A diversidade e inclusão, ou, simplesmente D&I, podem até serem compreendidas como idênticas, porém, são diferentes e se complementam A primeira abarca as características demográficas do grupo de pessoas analisado, geralmente em percentual: negros, mulheres, deficientes, LGBT+ e diferentes gerações. Já a segunda, a inclusão, refere-se ao reconhecimento dessas pessoas/comunidades diferentes e buscar meios para garantir que o máximo delas (senão) todas, tenham oportunidades efetivas e equânimes.

Nesse contexto, de inovações e integridade, a diversidade e inclusão (D&I) configuram o 10º pilar do *compliance* incorporando-se às empresas e suas práticas a inserção e acolhimento da Diversidade. Sociologicamente, podemos afirmar que assim estamos tratando de um conceito fundamental que é o de minorias: negros (pretos e pardos), deficientes, neurodivergentes, mulheres, idosos e membros da comunidade LGBT+ que se caracterizam elementos contemporâneos da integridade.

A prática da inclusão não pode se limitar a meramente inserir um certo número de pessoas "diferentes" em determinado local, mas deve assegurar que essas "diversidades" sejam acolhidas e livres de qualquer discriminação, ou seja, que possam ser, possam gozar do direito básico de existir em plena interação social. Há um fenômeno recente, principalmente, das gerações mais novas, em preferir empresas que apresentem boas prática socioambientais, que sejam éticas e inclusivas, assim como criticam abertamente as empresas que não praticam a D&I e a responsabilidade socioambiental.

Sabendo desse padrão de comportamento, muitas empresas têm se aproveitado para promover suas marcas sem de fato executar mudanças necessárias. Ou seja, elas forjam os discursos e comportamentos desejados pelo público em geral, mas não fazem nada do que é esperado. Exemplo: criam campanhas publicitárias sobre pautas que geram engajamento, mas não implementam em sua gestão. Isso se chama "tokenismo". (LUGARINHO, 2023).

Sob essa perspectiva, políticas públicas precisam ser elaboradas para que a equidade deixe de ser apenas uma previsão constitucional e passe a surtir efei-

tos concretos na sociedade, e uma ferramenta que tem sido usada com esse viés de atender e fomentar políticas públicas é a contratação pública.

Não obstante os procedimentos licitatórios e os contratos administrativos serem precipuamente destinados ao atendimento do interesse público, a contratação pública, muitas vezes, é utilizada como também um instrumento de fomento de políticas públicas e de busca pelo cumprimento de direitos fundamentais, é o que se observa com a nova legislação acerca da equidade de gênero no país inserida no contexto das contratações públicas, que também tem enquadramento no macropilar da diversidade, inclusão e equidade de um programa de integridade no âmbito das estatais.

A Lei nº 14.133/21, Nova Lei de Licitações, trouxe em seu art. 60 como terceiro critério de desempate, o desenvolvimento pelo licitante de ações de equidade entre homens e mulheres no ambiente de trabalho, conforme regulamento. O regulamento que o texto legal se refere é o Decreto nº 11.430/23.

Nos termos apresentados pelo art. 3º desse Decreto, o desenvolvimento, pelo licitante, de ações de equidade entre mulheres e homens no ambiente de trabalho será critério de desempate em processos licitatórios e serão consideradas seis ações de equidade, devendo ser aplicadas na ordem que são apresentadas, ou seja, tem-se uma ordem preferencial: 1. medidas de inserção, de participação e de ascensão profissional igualitária entre mulheres e homens, incluída a proporção de mulheres em cargos de direção do licitante; 2. ações de promoção da igualdade de oportunidades e de tratamento entre mulheres e homens em matéria de emprego e ocupação; 3. igualdade de remuneração e paridade salarial entre mulheres e homens; 4. práticas de prevenção e de enfrentamento do assédio moral e sexual; 5. programas destinados à equidade de gênero e de raça; 6. ações em saúde e segurança do trabalho que considerem as diferenças entre os gêneros.

Resta assente que a Lei nº 14.133/21, ao criar a equidade como critério de desempate entre licitantes, delegou ao regulamento a definição das atividades que seriam enquadradas como tal, de forma que a previsão legal tenha aplicabilidade em um caso concreto. Destarte, desde a publicação do Decreto nº 11.430/23, a Administração Pública já tem parâmetros objetivos para aferir se a empresa licitante cumpre/desenvolve ações de equidade.

Como o § 1º do art. 5º do Decreto nº 11.430/23 deixou claro, as ações de equidade devem ser analisadas, pela Administração Pública, em ordem preferencial do primeiro ao sexto critério apresentado e, dentre os parâmetros elencados pela norma, destaca-se o terceiro: igualdade de remuneração e paridade salarial entre mulheres e homens, critério que conta com regramento específico, a Lei nº 14.611/23 que dispôs sobre a igualdade salarial e de critérios remuneratórios entre mulheres e homens, além de alterar a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT.

Mantendo a objetividade das previsões e no intuito de trazer o efetivo cumprimento da equidade de gênero, o art. 4º da Lei nº 14.611/23 determina que a equidade

salarial entre mulheres e homens será garantida por meio de: estabelecimento de mecanismos de transparência salarial e de critérios remuneratórios; incremento da fiscalização contra a discriminação salarial e de critérios remuneratórios entre mulheres e homens; da disponibilização de canais específicos para denúncias de discriminação salarial; promoção e implementação de programas de diversidade e inclusão no ambiente de trabalho que abranjam a capacitação de gestores, de lideranças e de empregados a respeito do tema da equidade entre homens e mulheres no mercado de trabalho, com aferição de resultados; e fomento à capacitação e à formação de mulheres para o ingresso, a permanência e a ascensão no mercado de trabalho em igualdade de condições em relação aos homens.

Sobre as empresas estatais e a repercussão do que foi até aqui trazido, nas licitações e contratos regidos pela Lei nº 13.303/16, é de rememorar que os critérios de desempate trazidos pela Lei nº 14.133/21 têm repercussão direta nas licitações das empresas públicas e sociedades de economia mista, por força do art. 189 da Nova Lei de Licitações, em razão da menção expressa à Lei nº 8.666/93 no art. 55 da Lei nº 13.303/16. Como fora dito em outra oportunidade,

> *Dessa maneira, por força do artigo 189 da Lei nº 14.133/21, os temas crimes licitatórios, critérios de desempate e utilização preferencial do pregão, instituído pela Lei nº 10.520/02, passarão a ter o rebatimento doravante na NLLC, o que vai requerer ajustes no Rilc, para a correta adequação. Sobre os critérios de desempate, a NLLC mantém redação semelhante ao artigo 55 da Lei nº 13.303/16 [3], devendo as estatais harmonizarem, a partir do inciso III, o desenvolvimento pelo licitante de ações de equidade entre homens e mulheres no ambiente de trabalho e desenvolvimento pelo licitante de programa de integridade, conforme orientações dos órgãos de controle, para após, se for o caso, usarem o sorteio como critério de desempate.*

Considerando, então, o impacto direto e imediato que a Lei nº 14.133/21 causou nas licitações e contratos regidos pela Lei nº 13.303/16, aqui especialmente nos atendo aos critérios de desempate, é mister que as empresas estatais alterem seus respectivos regulamentos de licitações e contratos para fazer contar os novos parâmetros de desempate, bem como absorvam as regulamentações do Decreto nº 11.430/23 a da Lei nº 14.611/23, mormente quando trazem mecanismos objetivos para se aferir se a empresa licitante observa a política pública da equidade de gênero enquanto modelo de gestão empresarial, inclusive considerando que a equidade é parâmetro contemporâneo para um programa de integridade efetivo, provido de diversidade e inclusão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo da Lei n.º 13.303/2016 a chamada Lei das Estatais, é um diploma legal que surge no nosso ordenamento jurídico como uma ferramenta de controle, com a aplicação de modernos instrumentos, que integram o macro conceito de

governança. Hodiernamente, as empresas têm assumido compromissos públicos para adotarem medidas socioambientais mais condizentes com as "nova ordem mundial", e, para tanto, têm constituído a políticas de integridade. Essa Lei (13.303/2016) estabeleceu procedimentos de controle para os atos de gestão a partir do *compliance*/política de integridade.

Face as dificuldades e desafios ao que tange ao controle administrativo das empresas estatais, a lei 13.303/2016, trouxe a criação a área de *compliance*, mecanismo bastante inovadora; dessa forma, a Lei criou um conceito que engloba a área responsável pela verificação de cumprimento de obrigações e de gestão de riscos, o que não é uma criação genuína da Lei das Estatais.

Como vimos, o Decreto n.º 8.420/2016, fora editado para regulamentar a Lei Anticorrupção, que se definiu *compliance* como um conjunto de mecanismos e procedimentos intrínsecos à integridade: auditorias, incentivos às denúncias de irregularidades, assim como, a efetiva aplicação de códigos de ética e de conduta; fomentando políticas com diretrizes e objetivos para detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e demais atos ilícitos praticados contra a Administração Pública.

O *compliance* deve ser implementado de forma compulsória, como também é fundamental a sua autorregulamentação no âmbito de cada estatal, uma vez que a função social de cada uma seja garantida através desse instituto. Mantendo a integridade da respectiva empresa estatal frente à sociedade e o mercado. Para que os objetivos das estatais sejam alcançados, a ferramenta *compliance* é fundamental graças ao seu sofisticado sistema de controle interno que vai muito além do simples dever de cumprir prescrições legais.

A Lei das (empresas) estatais é o instrumento criado combater as dificuldades para exercer o controle dessas empresas, ou seja, ela surgiu para que mecanismos de controle pudessem combater a corrupção e a improbidade administrativa. Com as ações de monitoramento e controle mais acertadas, a função social das estatais, forjam os novos programas de integridade.

Nesse arcabouço de mecanismos de controle, é mister debater as necessidades impostas pelas demandas sociais hodiernas, o que exige adequações da Administração Pública, que, portanto, deverá mudar seus objetivos para que sempre obtenha os melhores resultados pretendidos, sem com isso estabelecer novos procedimentos burocráticos. Nesse contexto de mudanças e demandas sociais, de inovações, e de integridade, os estudiosos acrescentaram ao *compliance* mais um pilar, o décimo, configurado pela Diversidade e Inclusão (D&I). Dessa maneira, as empresas devem incorporar em suas práticas esse novo pilar, reconhecendo "as diversidades" dos indivíduos e incluí-los; esse reconhecimento deve ser feito, em especial, pelo prisma da Sociologia, diversidades das minorias: negros (pretos e pardos), deficientes e/ou neurodivergentes, mulheres, idosos e membros da comunidade LGBT+ que se caracterizam elementos contemporâneos da integridade.

REFERÊNCIAS

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; CAVALCANTE, Rafael Jardim; COELHO, Sylvio Kelsen. **Empresas Estatais**: governança, *compliance*, integridade e contratações: os impactos da Lei nº 13.303/2016 – 230 questões relevantes. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 194.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Empresas estatais**: o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista. São Paulo: Forense, 2017, p. 316.

BRASIL (a). **Lei n.º 13.303/2016**. Estatuto jurídico da empresa pública. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 25 de maio de 2024.

BRASIL (b). **Impactos da vigência plena da Lei 14.133/21 nas licitações de estatais**. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2023-fev-8/renila-bragagnoli-impactos-vigencia-plena-lei-14133/. Acesso em: 25 de maio de 2024.

BRASIL (c). Gov.br. **Gestão lança programa de ética e promoção da diversidade**. Atualizado em 26/12/2023. Disponível em: https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2023/maio/gestao-lanca-programa-de-etica-e-promocao-da-diversidade. Acesso em: 25 de maio de 2024.

BRAGAGNOLI, Renila Lacerda. **Lei n.º 13.303/2016**: reflexões pontuais sobre a lei das estatais [livro eletrônico]. Curitiba: Editora JML, 2019. Disponível em: https://editora.jmlgrupo.com.br/.

CARDOSO, André Guskow. **Governança corporativa, transparência e *compliance* nas empresas estatais**: o regime instituído pela Lei 13.303/2016. IN: Justen Filho, Marçal (Org.). Estatuto jurídico das empresas estatais: Lei 13.303/2016. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, p. 119.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de; GONÇALVES, Francine Silva Pacheco. ***Compliance* e gestão de riscos nas empresas estatais**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 106. Disponível em: http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=66621. Acesso em: fev. 2018.

LUGARINHO, Helen. **Diversidade e inclusão**: o 10º pilar do *compliance*. Atualizado em 29/06/2023. Disponível em: https://clickcompliance.com/diversidade-inclusao-10-pilar-compliance/. Acesso em: 25 de maio de 2024.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Os grandes desafios do controle da Administração Pública**. Fórum de Contratação Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 9, n. 100, abr. 2010 (a).

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Os grandes desafios do controle da Administração Pública**. Fórum de Contratação Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 9, n. 100, abr. 2010. Disponível em: http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=66621. Acesso em: fev. 2018 (b).

OCTAVIANI, Alessandro; NOHARA, Irene Patrícia. **Estatais**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 181.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da Improbidade administrativa**: má gestão pública, corrupção, ineficiência. 3.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 28.

SCHIRATO, Vitor Rhein. **As empresas estatais no Direito Administrativo Econômico Atual**. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 185-187.

CAPÍTULO V

PROGRAMAS DE INTEGRIDADE: UMA ANÁLISE MULTILATERAL DA IMPLEMENTAÇÃO EM ESTADOS BRASILEIROS

INTEGRITY PROGRAMS: A MULTILATERAL ANALYSIS OF IMPLEMENTATION IN BRAZILIAN STATES

Carlos Renato Lauz Petiz Junior

MBA em Economia e Gestão: Relações Governamentais (FGV IDE-SP). Bacharel em Direito (UFSC). Gerente de Integridade e Compliance da Controladoria-Geral do Estado de Santa Catarina (CGE-SC). Auditor Líder em Sistemas de Gestão de Compliance ISO 37.301 e Antissuborno ISO 37.001. Sênior Fellow do Conselho Consultivo do IRELGOV - Instituto de Relações Governamentais.

Marisa Zikan da Silva

Pós graduada em Direito Tributário (UNISUL). Graduada em Administração (ESAG/UDESC). Auditora do Estado de Santa Catarina. Diretora de Integridade e Compliance da Controladoria-Geral do Estado de SC. Auditora Líder de Sistemas de Gestão Antissuborno e Compliance ISO37.001 e ISO 37.301. Aperfeiçoamento e certificação em Compliance Público (MPGO).

Victória Vilvert Costa

Mestre em Administração (ESAG/UDESC). Pesquisadora na Diretoria de Integridade e Compliance da Controladoria-Geral do Estado de Santa Catarina (CGE-SC). Consultora do Conselho Nacional de Secretários de Estado de Administração (CONSAD)

RESUMO

O artigo busca analisar e comparar a implantação de programas de integridade em cinco estados brasileiros: Ceará, Goiás, Minas Gerais, Rondônia e Santa Catarina. Os estados foram selecionados devido à sua participação no programa "Integridade nos Estados", conduzido pela Transparência Internacional - Brasil entre 2019 e 2022. O artigo discute o desenvolvimento desses programas considerando parâmetros como o início da iniciativa, normativos, estratégias de engajamento, táticas de implementação e metodologias de gestão de riscos. Além disso, avalia os resultados obtidos em termos da elaboração de planos de integridade e da instituição de códigos de ética e conduta. A análise busca identificar boas práticas, desafios e impactos desses programas em cada estado, oferecendo uma reflexão sobre como as experiências podem servir de exemplo e aprendizado para outras unidades federativas. Em última instância, o objetivo é contribuir para o fortalecimento das políticas de integridade e combate à corrupção nos entes subnacionais, promovendo uma administração pública mais transparente, íntegra e eficiente.

PALAVRAS-CHAVE: Integridade; combate à corrupção; ética; gestão de riscos; transparência

ABSTRACT

The article aims to analyze and compare the implementation of integrity programs in five Brazilian states: Ceará, Goiás, Minas Gerais, Rondônia, and Santa Catarina. These states were selected due to their participation in the "Integrity in States" program, conducted by Transparency International - Brazil from 2019 to 2022. The article discusses the development of these programs considering parameters such as the initiation of the initiative, regulations, engagement strategies, implementation tactics, and risk management methodologies. Additionally, it evaluates the results obtained in terms of the development of integrity plans and the establishment of codes of ethics and conduct. The analysis seeks to identify best practices, challenges, and impacts of these programs in each state, offering a reflection on how these experiences can serve as examples and learning opportunities for other federative units. Ultimately, the goal is to contribute to the strengthening of integrity policies and anti-corruption measures in subnational entities, promoting a more transparent, integral and efficient public administration.

KEYWORDS: *Integrity; anti-corruption; ethics; risk management; transparency*

INTRODUÇÃO

Embora integridade e compliance sejam termos relativamente novos no vocabulário administrativo no Brasil, seu debate nunca foi tão intenso, tanto na esfera pública quanto privada. A origem desses conceitos está no movimento de aprimoramento da governança corporativa nos Estados Unidos, culminando em 1977 com a promulgação do Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) após uma série de atos de corrupção (ZENKNER, 2020). Nos últimos vinte anos, eventos significativos de corrupção e fraude no Brasil e no mundo impulsionaram o interesse por melhores práticas de governança nas organizações.

No Brasil, a introdução de novas estruturas e mecanismos de governança, gestão de riscos, integridade e compliance começou com a Lei Federal n. 12.846/2013, a Lei Anticorrupção, que considera a existência de mecanismos internos de integridade na aplicação de sanções administrativas contra pessoas jurídicas. A Lei n. 13.303/2016, ou Lei das Estatais, exigiu que essas empresas adotassem um Código de Conduta e Integridade, abrangendo princípios, valores e prevenção de conflitos de interesse e corrupção.

No setor público, o Decreto Federal n. 9.203/2017 instituiu a obrigatoriedade de programas de integridade em órgãos e entidades federais, sob a responsabilidade da Controladoria-Geral da União (CGU).

Além da União, vários entes federativos brasileiros regulamentaram programas de integridade e compliance públicos, sendo a responsabilidade de implementação dos respectivos órgãos de controle interno. A especificidade do compliance público, conforme Simão, decorre do seu foco na proteção da Administração Pública contra atos lesivos de servidores públicos e privados (SIMÃO, 2020). Esses programas têm um enfoque preventivo (BRASIL, 2017).

A OCDE define integridade pública como a adesão a normas, valores e princípios éticos para priorizar o interesse público sobre o privado (OCDE, 2017). De Bona conceitua integridade como a qualidade do agente que age conforme regras normativas e valores morais em busca do interesse público (DE BONA, 2022). Zenkner defende a criação de um "sistema nacional de integridade" como política de estado (ZENKNER, 2020). Além de contribuírem para a boa governança (OCDE, 2017), a implementação dessas políticas é um dever dos administradores, em função do princípio da *accountability* (DE BONA, 2022).

Denhardt, baseado em Osborne e Gaebler, propõe que os empreendedores públicos devem focar na prevenção, barrando problemas na origem (DENHART, 2012), conceito alinhado aos objetivos da gestão de riscos.

A partir do esforço por uma nova gestão pública, mais eficiente e democrática (BRESSER-PEREIRA, 1999), mais produtiva e de menor custo, chamada no Brasil de administração pública gerencial (DENHART, 2012), pode-se entender a inserção da gestão de riscos no setor público como uma resposta da burocracia

estatal à essa demanda, trazendo boas práticas do setor privado - como os programas de compliance, para dentro da área pública.

Por meio da gestão de riscos, o gestor público pode acompanhar as fragilidades existentes em seu órgão, bem como as ações de tratamento e mitigação de risco, e os resultados por elas alcançados. A gestão de riscos no setor público, portanto, tem como propósito a criação e proteção de valor público (ZILLER et. al, 2023).

Por esse raciocínio, é possível compreender os programas de integridade públicos como uma resposta do gestor à necessidade de maior eficiência da administração pública, com a utilização e adaptação de ferramentas da governança corporativa, na forma de um programa preventivo de gestão de riscos de integridade, visando a criação e proteção de valor público.

Este artigo tem como objetivo analisar e comparar a implantação de programas de integridade públicos em alguns dos estados que mais avançaram nesse tema, sendo eles Ceará, Goiás, Minas Gerais, Rondônia, e Santa Catarina.

A seleção tem como base os entes da federação que fizeram parte do programa "Integridade nos Estados", conduzido pela Transparência Internacional - Brasil entre 2019 e 2022, em parceria com as embaixadas do Canadá e da Dinamarca. O programa teve como objetivo auxiliar os governos a desenvolver políticas anticorrupção e de promoção da integridade.

Em razão do espaço limitado, foram selecionados para este artigo cinco dos sete participantes originais[1], mas ainda assim respeitando a representatividade das cinco regiões brasileiras.

A evolução dos programas nesses estados foi analisada considerando: início do programa, estratégia de engajamento, tática de implementação e metodologia do mapeamento de riscos. Os resultados obtidos foram avaliados com base na quantidade de planos de integridade elaborados e o sucesso na instituição de códigos de ética e conduta.

O CONTEXTO DOS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE PÚBLICOS ESTADUAIS

Discutir integridade em uma organização pública envolve temas como conduta ética, orientações e exemplos das lideranças, processos e divisões de trabalho, políticas de incentivo a determinados comportamentos, prestação de contas e as interações com a sociedade em geral (BRASIL, 2017). Uma política de integridade se estende por aspectos éticos de conduta, incluindo aqueles relativos à aplicação de princípios democráticos na busca pelo interesse público, não se limitando a gerenciar riscos de desconformidades normativas, fraudes e atos ilegais (DE BONA, 2022b).

1 Espírito Santo e Paraná são os estados que completam a lista dos sete participantes do programa da Transparência Internacional - Brasil.

Estudo realizado por De Bona sobre a existência de normas e políticas de integridade e anticorrupção nos estados e capitais brasileiras concluiu que a grande maioria desses entes não tinha os instrumentos legais ou as estruturas organizacionais necessárias para institucionalizar a integridade pública. Mais especificamente, 71,7% dos entes pesquisados não tinham política de integridade (DE BONA, 2017).

PROGRAMA DE INTEGRIDADE (CEARÁ)

O Programa de Integridade do Poder Executivo do Estado do Ceará foi instituído pela Lei nº 16.717/2018 e consiste na integração de mecanismos organizacionais, com foco na gestão de riscos e nos controles internos, objetivando fortalecer e direcionar as instituições públicas para o alcance dos seus objetivos estratégicos e a entrega dos resultados esperados pela população, de forma regular, eficiente, transparente e proba.

O Programa de Integridade do Poder Executivo do Estado do Ceará fundamenta-se nos seguintes eixos: I - comprometimento e apoio da autoridade máxima do órgão ou entidade; II - definição e fortalecimento de instâncias de integridade; III - gestão de riscos; e IV - monitoramento contínuo.

Em 2022, foi publicado o Decreto nº 38.814/2022, que regulamentou a implementação do Programa de Integridade em todas as secretarias e entidades do Poder Executivo Estadual e instituiu o Selo de Integridade.

O Programa, que sistematiza práticas de controle interno, de gestão de riscos e de governança, foi implementado em 29 setoriais do Estado. Não se encontrou os planos publicados.

Fortalecendo a ação, foi elaborado um manual do Programa de Integridade e a realização de capacitação de mais de 200 servidores e colaboradores, abordando também o tema da gestão de riscos, contando com a parceria da Escola de Gestão Pública do Estado do Ceará.

Sobre a forma de implementação do programa, a primeira etapa se inicia com a assinatura do Termo de Compromisso, seguida da constituição formal do Comitê de Integridade e a capacitação de servidores do órgão ou entidade. Em seguida, a CGE aplica um Diagnóstico de Integridade com a finalidade de conhecer o funcionamento dos órgãos e entidades, avaliar a estrutura de controle interno e identificar oportunidades de melhoria e fragilidades que possam impactar no alcance dos objetivos institucionais.

No Diagnóstico de Integridade são avaliadas 54 assertivas, distribuídas em 11 componentes. O nível de aderência ao Programa de Integridade consiste na situação do órgão ou entidade em relação a cada um dos 11 componentes, quais sejam: Gestão Estratégica, Mapeamento e Padronização de Processos, Gestão de Riscos, Monitoramento das Atividades e dos Resultados, Gestão de

Recursos Humanos, Gestão Patrimonial, Gestão de Tecnologia de Informação, Controle Interno e Ouvidoria, Transparência Pública e Conduta da Administração Pública Estadual e Ações Anticorrupção, de Prevenção e de Combate a Fraudes e Responsabilização Administrativa.

A partir das respostas e evidências relacionadas às assertivas do Diagnóstico de Integridade, são identificadas as forças, fragilidades e oportunidades de melhoria. A partir do recebimento do Diagnóstico de Integridade, os órgãos e entidades avaliados elaboraram o Plano de Integridade para suprir as eventuais lacunas identificadas. A CGE, enquanto órgão central do Sistema de Controle Interno, coordena a implantação do Programa de Integridade nos órgãos/entidades, orientando, validando e monitorando a aplicação dos instrumentos.

Foi desenvolvida uma ferramenta Informatizada de suporte (e-Pasf) onde é realizado o Diagnóstico de Integridade e a elaborado o Plano de Integridade.

A respeito de boas práticas relacionadas à integridade e à ética, o Ceará já possuía Código de Ética e Conduta da Administração Pública Estadual, desde 2013 (Decreto nº 31.198/2013) e, após construção coletiva, aprovou o Código de Ética do Auditor de Controle Interno da CGE (Portaria CGE nº 116/2022). O normativo considera a importância da ética para o desenvolvimento das atividades do Auditor de Controle Interno, especialmente, no âmbito do processo de implantação de um programa de integridade que tem entre as suas diretrizes a promoção de uma cultura ética e de probidade.

Com a finalidade de promover atividades que dispõem sobre a conduta ética no âmbito do Executivo Estadual, o estado instituiu o Sistema de Ética e Transparência (Decreto Estadual nº 29.887/2009). Fazem parte desse sistema a Comissão de Ética Pública (CEP), como instância superior do Sistema, vinculada ao Gabinete do Governador e as Comissões Setoriais de Ética Pública (CSEP), vinculadas aos órgãos e entidades da Administração Direta, Indireta e Fundacional. Merece destaque a CEP por ser composta por cinco brasileiros, que preenchem os requisitos de idoneidade moral, reputação ilibada e notória experiência em administração pública, designados pelo Governador do Estado, para mandatos de dois anos, permitida uma única recondução.

PROGRAMA DE INTEGRIDADE E COMPLIANCE (GOIÁS)

O Programa de Integridade e Compliance do estado de Goiás foi uma iniciativa liderada pela Controladoria-Geral do Estado de Goiás (CGE-GO), instituído por meio do Decreto Estadual nº 9.406, de 19 de fevereiro de 2019. Este decreto foi um marco legal que estabeleceu a criação do Programa de Compliance Público (PCP), a partir de quatro eixos prioritários: Ética, Transparência, Responsabilização e Gestão de Riscos. Em seguida, a estruturação administrativa foi delineada estabelecendo inclusive estruturas descentralizadas nos órgãos e entidades governamentais.

Além do decreto, a CGE-GO elaborou um plano estratégico detalhado para a implementação do programa (MANUAL CGE-GO, 2023). Este plano incluiu diretrizes, metas e um cronograma de atividades para assegurar a implementação do programa. O trabalho inicial de análise e gestão de riscos em cada pasta envolveu, no mínimo, as áreas de licitação, folha de pagamento e fiscalização de execução contratual. A metodologia adotada envolveu consultorias especializadas, o uso da ISO 31000:2018 e do modelo IA-CM. A implementação das diretrizes do programa foi seguida pela instituição de um ranking anual, destinado a avaliar o desempenho dos órgãos públicos no cumprimento das metas de compliance.

Com a implantação do PCP, os órgãos e entidades passaram a contar com o apoio do órgão central do sistema de controle interno estadual. A CGE-GO passou a ter uma atuação orientada para resultados, tendo os quatro eixos do programa função estratégica para execução do plano. No eixo de gestão de riscos, consultoria do órgão foi oferecida a 45 órgãos/entidades, envolvendo a constituição de Comitês Setoriais de Compliance, emissão de Portarias de Política de Gestão de Riscos, definição de Matrizes de Riscos e elaboração de Planos de Ação e de comunicação de riscos.

No eixo de responsabilização, foi elaborado um plano de implementação e o planejamento anual das atividades correcionais. Houve revisão dos normativos das práticas correcionais e desenvolvimento de sistemas informatizados pela CGE-GO. O modelo de atuação do Controle Interno foi adequado ao modelo IA-CM, separando as atividades de auditoria e inspeção. A CGE-GO também priorizou respostas a denúncias recebidas pela Ouvidoria e instituiu o Monitoramento de Ações de Controle.

No eixo de ética, foi publicado o Decreto nº 9.837/2021, instituindo o Código de Ética e de Conduta Profissional para servidores e a alta administração pública do Poder Executivo Estadual. Além disso, a CGE-GO elaborou e aplicou um questionário anual sobre ética em todos os órgãos e entidades, junto a elaboração de manuais e políticas internas para orientar os servidores no cumprimento das normas de integridade e conduta ética.

Ainda no eixo ética, pode-se considerar o Sistema de Due Diligence implementado a partir do Decreto nº 10468/2024, o qual visa garantir a integridade nas contratações públicas e nos processos de aquisição. Este sistema envolve verificações e análises prévias para assegurar que os fornecedores e parceiros comerciais atendam aos padrões de integridade e conformidade estabelecidos pelo estado.

O eixo de transparência foi fortalecido com a instituição do Prêmio Goiás Mais Transparente, que avaliou todos os portais de transparência dos órgãos do Poder Executivo estadual em parceria com o Tribunal de Contas do Estado de Goiás. O projeto também desenvolveu e difundiu um Sistema Integrado de Transparência, automatizando e controlando melhor as diretrizes e aplicações dos princípios que norteiam a iniciativa.

O estado de Goiás também adotou outras boas práticas atreladas aos valores da integridade a partir de iniciativas da CGE-GO, como o Ecossistema de Participação Cidadã, o qual busca criar uma cultura de participação política a partir de uma rede de interações entre 3 projetos: Estudantes de Atitude, Embaixadores da Cidadania e Agentes da Cidadania, criados e desenvolvidos pela Controladoria, em parceria com a Secretaria de Educação e com a Universidade Federal de Goiás.

A POLÍTICA MINEIRA DE PROMOÇÃO À INTEGRIDADE (MINAS GERAIS)

O Plano Mineiro de Promoção à Integridade (PMPI) foi instituído por iniciativa da Controladoria-Geral do Estado (CGE-MG), formalizado com a publicação do Decreto Estadual nº 47.185/2017, posteriormente atualizado pelo Decreto Estadual nº 48.419/2022, que instituiu a Política Mineira de Promoção da Integridade (PMPI). Essa versão incorporou as melhores práticas de governança e compliance, tanto nacionais quanto internacionais, fortalecendo ainda mais o compromisso com um ambiente íntegro e ético.

Para alcançar esses objetivos, a PMPI foi estruturada em seis eixos principais: compromisso com a integridade, governança e gestão de riscos, prevenção e tratamento de riscos de integridade, prevenção ao conflito de interesses, transparência e controle social e promoção da cultura da integridade.

Desde o início, o Plano Mineiro determinava que cada órgão ou entidade deveria desenvolver e divulgar planos de integridade específicos, adaptando as diretrizes gerais do programa às suas especificidades operacionais e contextos de risco. As diretrizes para a elaboração desses planos são fornecidas pela CGE-MG, que orienta, supervisiona e apoia o processo. Com este fim, a CGE elaborou guias e materiais orientativos, além de capacitações e reuniões com os órgãos e entidades.

Para a construção dos programas e plano adotou-se uma abordagem simultânea, em que cada órgão e entidade ajustou as metodologias e a adaptação de boas práticas ao seu contexto específico.

Para assegurar a transparência e facilitar o acompanhamento público dos planos de integridade, foi criado um portal online (https://pmpi.mg.gov.br/), que permite que a sociedade acompanhe o desenvolvimento e a implementação dos planos de integridade. Segundo dados do portal, 35 órgãos e entidades já desenvolveram e publicaram seus planos, enquanto outros 12 estão em processo de reformulação e apenas um órgão ainda não possui plano elaborado e publicado.

Além disso, a metodologia de mapeamento de riscos, adotada pela PMPI, disposto no Guia Prático de Integridade Pública elaborado pela CGE, é baseada em padrões internacionais de gestão de riscos, como o COSO e a ISO 31000. O processo de mapeamento de riscos envolve o levantamento dos instrumentos de

integridade e o levantamento dos riscos de integridade, utilizando Matriz Swot e questionários e grupos focais do corpo funcional. Com base nos pontos críticos identificados são traçados os cenários almejados e os objetivos pretendidos com o plano de integridades, definindo-se quais ações podem ser conduzidas ao longo dos anos para alcance do cenário almejado.

A CGE-MG desenvolveu ainda um sistema informatizado, o Sistema Eletrônico de Gestão da Política Mineira de Promoção da Integridade – SisPMPI, para apoiar a elaboração, a implementação e a gestão dos Planos de Integridade da Administração Direta e Indireta.

Cumpre ressaltar que o Código de Conduta Ética do agente público e da alta administração foi estabelecido no Estado de Minas Gerais antes mesmo do programa de integridade, pelo Decreto nº 46.644/2014. Em 2017, a CGE-MG instituiu um Código de Conduta Ética específico para seus servidores por meio da Resolução nº 25/2017.

Além disso, o Estado de Minas Gerais conta com o Conselho de Ética Pública (CONSET), um órgão colegiado consultivo e deliberativo vinculado ao Governador do Estado, responsável por analisar a conduta ética das autoridades estaduais, esclarecer dúvidas e publicar normas complementares sobre temas como conflitos de interesse e recebimento de brindes.

De forma complementar, as Comissões de Ética, estabelecidas pelo Decreto Estadual nº 46.644/2014, atuam como unidades colegiadas e deliberativas nos órgãos do Poder Executivo Estadual, orientando agentes públicos sobre o uso do patrimônio público e mediando relacionamentos interpessoais no serviço público.

Para garantir a execução efetiva do Plano de Integridade, a CGE criou, em 2018, o Comitê de Governança, Integridade, Riscos e Controle, que realiza monitoramentos bimestrais do programa de integridade da CGE, promovendo revisões contínuas para ajustar o plano conforme necessário.

Paralelamente, Minas Gerais adotou outras boas práticas vinculadas ao Programa de Integridade e Compliance, visando fortalecer a ética e a governança. Destacam-se iniciativas como a Rede Mineira de Integridade, o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, as Comissões de Ética, o Conselho de Ética Pública, o Comitê de Governança, Integridade, Riscos e Controle e o Projeto “Integridade é o Negócio”.

PROGRAMA DE INTEGRIDADE E COMPLIANCE (RONDÔNIA)

O Programa de Integridade e Compliance do Estado de Rondônia teve origem na Controladoria-Geral do Estado de Rondônia (CGE-RO). Em 2021, o Decreto Estadual nº 26.238 instituiu o Programa de Integridade do Governo do Estado de Rondônia (PROIN), marcando o início da construção de um sistema de inte-

gridade e compliance. O objetivo principal do PROIN é formular procedimentos internos voltados para a prevenção, detecção e remediação de práticas como corrupção, fraudes, subornos, irregularidades e outros desvios éticos e de conduta.

Os Planos de Integridade desenvolvidos pelos órgãos e entidades vinculados ao governo destacam-se pela ênfase na gestão de risco e controle interno, utilizando mecanismos para identificação de riscos, antecipação de problemas, correção efetiva de não-conformidades, limitação de responsabilidades e fortalecimento do processo decisório e da conduta ética entre servidores, agentes e terceiros. Contudo, há dificuldades para encontrar informações acerca dos planos de integridade desenvolvidos pelos órgãos, sendo o Plano da CGE-RO uma exceção.

A construção do Plano de Integridade da Controladoria-Geral do Estado de Rondônia teve início em novembro de 2021. Durante este processo, foram identificados 13 riscos de integridade cruciais para o monitoramento das atividades da CGE-RO, os quais foram sistematizados em 74 ações visando promover avanços significativos em governança. Essas ações são destinadas a mapear, avaliar e gerenciar potenciais riscos de integridade que possam impactar a CGE, além de criar mecanismos de prevenção de atos ilícitos e conflitos de interesse, alinhando-se à política de transparência da gestão. Destaca-se a participação ativa da sociedade civil, que contribuiu para o aperfeiçoamento do plano por meio de sugestões que validaram as medidas propostas e possibilitaram a adoção de novas ações em resposta aos riscos de integridade.

O programa de implantação do Plano de Integridade da CGE-RO iniciou com a Adesão e Designação, marcada pela assinatura do Termo de Adesão ao PROIN e pela designação da Unidade Responsável e do Técnico Responsável, conforme publicações no Diário Oficial do Estado. A equipe técnica foi formalizada posteriormente, com uma alteração na composição registrada em janeiro de 2023. Na fase de Elaboração e Validação, foram levantados e registrados os atuais procedimentos de integridade, seguido de workshops para mapeamento dos riscos, culminando na tabulação destes em uma reunião técnica. Na etapa de Gestão dos Riscos, priorizaram-se e definiram-se medidas para os riscos mais críticos, com base em uma matriz que considerou probabilidade e impacto dos eventos, incluindo contribuições da sociedade através do Edital de Contribuição Social de Integridade. Por fim, no passo de Monitoramento, a CGE-RO coordena continuamente a execução do Plano de Ação dos Riscos de Integridade, aplicando uma metodologia de Gestão de Riscos para garantir a eficácia na mitigação dos riscos identificados.

Como ações do plano, a Controladoria-Geral do Estado de Rondônia (CGE/RO) publicou, por meio da Portaria 98/2017, um Código de Ética e Conduta para padronizar o exercício das atividades de controle e auditoria interna, bem como as condutas dos servidores. Em complemento a isso, para assegurar que os interesses públicos sejam priorizados em relação aos privados, o Governo de Rondônia promulgou o Decreto 26.051, de 3 de maio de 2021, que regulamenta o conflito de interesses no exercício de cargos ou empregos no Poder Executivo Estadual.

Como boas práticas, a Controladoria demonstra um compromisso com a transparência e integridade através de várias iniciativas. Em conformidade com o Decreto Estadual nº 26.051/2021, a CGE atualiza diariamente a agenda do Controlador-Geral na plataforma Mr. Day, promovendo a divulgação pública dos compromissos das autoridades estaduais. Além disso, a Gerência de Gestão de Risco e Monitoramento realiza levantamentos periódicos para monitorar o uso da ferramenta por outras unidades gestoras, notificando aquelas que não cumprem com as atualizações necessárias. Esta abordagem reforça a credibilidade da CGE ao assegurar que princípios de publicidade e transparência sejam mantidos de maneira eficaz em toda a administração pública estadual.

PROGRAMA DE INTEGRIDADE E COMPLIANCE (SANTA CATARINA)

O estado de Santa Catarina instituiu o Programa de Integridade e Compliance (PIC) no âmbito de todos os seus órgãos e entidades governamentais, por meio da Lei Estadual n. 17.715, de 23 de janeiro de 2019, a qual foi regulamentada no Poder Executivo pelo Decreto Estadual n. 2.234, de 27 de outubro de 2022.

O PIC catarinense teve seus primeiros passos ainda em 2020, sob coordenação da então Secretaria Executiva de Integridade e Governança (SIG). Contudo, o cronograma previsto sofreu severos atrasos em decorrência da pandemia da COVID-19. Posteriormente a secretaria foi absorvida pela Controladoria-Geral do Estado (CGE-SC), que reformulou o PIC aplicando uma nova metodologia, que passou a ser aplicada a partir de 2022.

O mapeamento dos principais riscos de integridade das estruturas do governo de SC foi realizado com base em quatro fontes: I - um formulário *online*, disponibilizado aos servidores para que pudessem indicar e descrever, de forma anônima e sigilosa, os potenciais riscos de integridade aos quais o seu órgão ou entidade estivesse vulnerável; II - evidências e dados internos das macrofunções da CGE-SC (ouvidoria, auditoria e corregedoria); III - entrevistas presenciais com servidores estaduais e; IV relatórios do Programa Nacional de Prevenção à Corrupção (PNPC), capitaneado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) (SANTA CATARINA, 2022e).

O formulário on-line, principal fonte do mapeamento de riscos, continha dez perguntas, sendo oito diretamente relacionadas à identificação de riscos, além de uma classificação sobre o impacto e a probabilidade de ocorrência desses riscos no órgão ou entidade do servidor respondente, utilizando-se uma gradação de cinco níveis de impacto e de probabilidade.

As entrevistas presenciais tiveram como principal objetivo mapear eventuais riscos de integridade na visão específica dos servidores públicos com ocupantes das funções de ponto focal do PIC e de controle interno, agentes que, devido às

suas atribuições e maior proximidade com o tema, teriam condições de indicar riscos porventura não mapeados nas demais fontes (PETIZ JUNIOR, no prelo).

Ao final das ações de identificação e de mapeamento dos riscos de integridade pública, e excluídas as inconsistências, a CGE-SC compilou um total de 1677 riscos (SANTA CATARINA, 2022e).

Já em relação à estratégia de engajamento, a CGE-SC buscou atingir o maior número possível de estruturas do Poder Executivo daquele estado. A partir do conjunto de dados coletados, foram elaborados mapas prévios de riscos para cada órgão e entidade. Com base nesses mapas, cada organização foi convidada a continuar no processo de implantação do PIC sob orientação da CGE-SC e a dar sequência às fases seguintes.

Para efetivar a continuidade no Programa, solicitou-se a assinatura de um "Termo de Compromisso e Adesão ao Programa de Integridade e Compliance" por parte do dirigente máximo do órgão ou entidade. Alternativamente, caso o órgão ou entidade não desejasse participar do Programa, deveria ser assinado o documento "Termo de ciência sobre riscos e recusa de participação".

O objetivo principal do "Termo de Compromisso" foi estabelecer o engajamento da alta administração, sabidamente a pedra angular de qualquer programa de integridade que objetive ser minimamente efetivo[1] (PETIZ JUNIOR, no prelo). A estratégia mostrou-se exitosa, dado que houve a adesão de 93% dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual ao PIC coordenado pela CGE-SC (SANTA CATARINA, 2022e).

No tratamento dos riscos, caberia ao órgão ou entidade analisar e validar o conjunto de riscos e os níveis de probabilidade e de impacto, reclassificando-os, se necessário. Também tinham como tarefa selecionar quais riscos passariam para a etapa seguinte, de elaboração do Plano de Integridade, na qual seriam propostas as medidas de mitigação para cada risco. Esse exercício visava oferecer aos órgãos e entidades a possibilidade de definir o chamado "apetite de risco" sobre os riscos mapeados (SANTA CATARINA, 2022d).

A elaboração dos Planos de Integridade foi executada por cada órgão e entidade, a partir de um guia produzido pela CGE-SC. Como parte do Plano de Integridade, a organização deveria elaborar uma matriz de responsabilidade, distribuindo entre os setores da organização a incumbência de implantar as iniciativas e controles sugeridos (SANTA CATARINA, 2022d).

Nota-se, portanto, que a tática adotada pela CGE-SC tanto no mapeamento de riscos como na elaboração do Plano de Integridade foi a de orientar e coordenar as ações dos órgãos e entidades, sem realizá-las por eles.

---

1 A norma ABNT-ISO 31000:2018, em seu item 4.2 - Mandato e comprometimento, diz que "a introdução da gestão de riscos, e a garantia de sua contínua eficácia requerem comprometimento forte e sustentado a ser assumido pela administração da organização, bem como um planejamento rigoroso e estratégico para obter-se esse comprometimento em todos os níveis".

Sobre os resultados obtidos, o PIC de Santa Catarina apresentou ao final de 2022, um total de 44 planos de integridade aprovados e aptos para execução, correspondentes a 90% dos órgãos e entidades existentes na estrutura do Poder Executivo do estado à época (SANTA CATARINA, 2022e).

Para monitoramento da implementação dos Planos de Integridade dos órgãos e entidades, a CGE desenvolveu um sistema informatizado, o Sistema de Integridade e Compliance (SIC) onde cada órgão e entidade atualiza o status de execução das medidas constantes nos planos.

Por outro lado, ainda não houve a edição de um código de ética e conduta por parte do ente federativo.

A terceira e última etapa prevista para o ciclo de 2022 do PIC destinava-se exatamente à elaboração de um Código de Ética, com abrangência para todos os agentes públicos da Administração Pública Direta e Indireta do Poder Executivo Estadual, e Códigos de Conduta específicos para cada um dos órgãos e entidades que dele são partes. Tal decisão baseou-se no fato de que a elaboração individualizada de Códigos de Conduta por cada órgão/entidade possibilitaria a criação de documentos mais condizentes com as suas particularidades (PETIZ JUNIOR, no prelo).

A CGE-SC realizou, ainda, uma pesquisa pública para capturar as perspectivas que os cidadãos catarinenses possuíam acerca da conduta ética e íntegra a ser observada pelos agentes públicos estaduais em suas funções e atividades, e embasar a elaboração da minuta prévia do Código de Ética Estadual (SANTA CATARINA, 2022e).

Contudo, embora a minuta tenha sido concluída por parte da CGE-SC, ainda não houve sua publicação por parte do chefe do Poder Executivo estadual.

Destaca-se, por fim, a realização de Programa de Prevenção aos Assédios Sexual e Moral, como resposta aos riscos identificados no já citado mapeamento de riscos realizado no início da implementação do Programa de Integridade e Compliance.

A fim de sintetizar as análises acerca dos cinco programas de integridade e compliance analisados, apresenta-se abaixo a tabela 01:

Tabela 01: Síntese dos Programas de Integridade e Compliance

ELEMENTO	CEARÁ	GOIÁS	MINAS GERAIS	RONDÔNIA	SANTA CATARINA
Início do Programa e principal ator	2018, CGE-CE	2019, CGE-GO	2017, da CGE-MG	2021, CGE-RO	2020, SIG e depois CGE-SC
Legislação	Lei nº 16.717/2018 e Decreto nº 38.814/2022	Decreto nº 9.406/2019, Lei 20.491/2019, Decreto 9.543/2019	Decreto nº 47.185/2017, atualizado pelo Decreto nº 48.419/2022	Decreto nº 26.238/2021	Lei Estadual n. 17.715/2019, Decreto Estadual n. 2.234/2022

ELEMENTO	CEARÁ	GOIÁS	MINAS GERAIS	RONDÔNIA	SANTA CATARINA
Estratégia de Construção	Adesão voluntária dos órgãos	Projetos pilotos com consultorias especializadas	Todos os órgãos implementaram simultaneamente	Adesão voluntária dos órgãos	Implantação por fases, adesão voluntária, 93% adesão
Tática de Construção	A CGE, coordena a orientando, validando e monitorando	CGE-GO oferece consultoria, órgãos constituem comitês setoriais	CGE-MG orienta e apoia, órgãos elaboram planos	CGE-RO orienta e coordena, órgãos elaboram planos	CGE-SC orienta e coordena, órgãos elaboram planos
Metodologia de Mapeamento de Riscos	Não encontrada	ISO 31000:2018, modelo IA-CM, consultorias especializadas	Padrões internacionais (COSO, ISO 31000), Matriz Swot, questionários, grupos focais	Matriz de riscos, participação social, workshops, Edital de Contribuição Social de Integridade	Formulário online, evidências internas, entrevistas, relatórios PNPC
Planos de Integridade Prontos	29 planos elaborados	45 orgãos/ entidades assistidas, ranking anual de desempenho	35 órgãos com planos publicados, 12 em reformulação	Plano da CGE-RO, informações de outros órgãos não claras	44 planos aprovados (90% dos órgãos)
Código de Ética/ Conduta	Decreto nº 31.198/2013 e Portaria CGE nº 116/2022	Decreto nº 9.837/2021, Código de Ética e de Conduta Profissional	Código de Conduta Ética pelo Decreto nº 46.644/2014	Código de Ética e Conduta pela Portaria 98/2017	Minuta concluída, não publicada
Outras Boas Práticas	Ferramenta Informatizada de suporte (e-Pasf), Sistema de Ética e Transparência, Comissão de Ética Pública (CEP) e Comissões Setoriais de Ética Pública (CSEP)	Sistema de Due Diligence, Prêmio Goiás Mais Transparente, Ecossistema de Participação Cidadã	Rede Mineira de Integridade, Conselho de Transparência Pública, Comitês de Ética	Participação ativa da sociedade civil, metodologias de gestão de riscos	Sistema informatizado para monitoramento dos Plano de Integridade, pesquisa pública para elaboração do Código de Ética e Programa de Prevenção aos Assédios Sexual e Moral.

Fonte: Desenvolvido pelos autores, 2024.

REFLEXÕES SOBRE OS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE ESTADUAIS

A análise dos programas de integridade dos estados de Ceará, Goiás, Minas Gerais, Rondônia, e Santa Catarina revela uma convergência em torno dos objetivos de promover a ética, a transparência e a responsabilização na administração pública. Todos os programas discutidos apresentam um arcabouço

legal, com normas e diretrizes específicas para nortear a implementação das políticas de integridade, evidenciando iniciativas para prevenir irregularidades e fortalecer a governança.

No entanto, embora compartilhem esses objetivos comuns, cada estado apresenta peculiaridades na execução dos programas de integridade. Ceará, por exemplo, após a adesão, é constituído formalmente o Comitê de Integridade no órgão ou entidade e os servidores são capacitados pela Escola de Governo. Em seguida, a CGE aplica um Diagnóstico de Integridade e as fragilidades e oportunidades de melhoria são consideradas na elaboração do Plano.

Já no estado de Goiás destaca-se, no eixo de gestão de risco, pela prestação de consultoria, pela CGE, para os órgãos e entidades. Além disso, a implementação das diretrizes do programa foi seguida de um ranking anual, destinado a avaliar o desempenho dos órgãos públicos no cumprimento das metas de compliance, o que pode ser entendido como uma ferramenta de avaliação do resultado do programa estadual. Goiás é ainda referência por envolver ativamente os municípios e promover uma cultura de integridade além do nível estadual.

Minas Gerais destaca-se por ter uma política mais abrangente e por sua iniciativa tecnológica, o Sistema Eletrônico de Gestão da Política Mineira de Promoção da Integridade, que facilita a elaboração e o acompanhamento dos planos de integridade por meio de um portal online. Além disso, destaca-se a criação de um portal para fomentar a transparência e permitir o acompanhamento das atividades pelos cidadãos.

O Programa de Integridade e Compliance do Estado de Rondônia destaca-se pela ênfase na gestão de risco e controle interno, apontando para a identificação, avaliação e gestão de potenciais desvios éticos. Relevante também a participação da sociedade civil no aperfeiçoamento do Plano de Integridade da CGE-RO, por meio do Edital de Contribuição Social de Integridade.

Santa Catarina adotou uma metodologia detalhada de mapeamento de riscos que envolve a participação ativa dos servidores públicos, utilizando uma abordagem coordenada pela Controladoria-Geral do Estado, de forma que torna possível, para além do plano individual de cada órgão, que a administração pública conheça os principais riscos de integridade a que está exposta de forma geral.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em resumo, a análise apresentada mostra que, apesar das semelhanças nos fundamentos e objetivos dos programas de integridade, as diferenças na forma de execução refletem as particularidades e necessidades específicas de cada estado. O presente estudo revela a diversidade de abordagens adotadas no panorama nacional de integridade pública, destacando diferentes modelos de boas práticas e soluções, ajustáveis a variados contextos administrativos.

A apresentação e troca de boas práticas e a possibilidade de adaptação contínua às realidades locais são essenciais para o fortalecimento dessas iniciativas, criando um ambiente público mais ético e transparente em todo o país. Assim, a importância do estudo comparativo de programas estaduais reside em sua capacidade de fomentar a aprendizagem mútua e a melhoria constante das políticas de integridade pública. Estudos como este identificam estratégias eficazes, de forma a contribuírem para a implementação de um serviço público comprometido com a integridade, a ética e a transparência em todo o território nacional.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Controladoria-Geral da União - CGU. **Manual para implementação de programas de integridade** - Orientações para o setor público. Brasília, DF, 2017. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual_profip.pdf. Acesso em: 25 mar. 2024.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Sociedade civil**: sua democratização para a reforma do estado. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes. Sociedade e Estado em Transformação. São Paulo: Editora da UNESP, Brasília: ENAP, p. 67-116, 1999.

CEARÁ. **Lei nº 16.717 de 26 de dezembro de 2018**. Disponível em: https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/trabalho-administracao-e-servico-publico/item/6534-lei-n-16-717-de-21-12-18-d-o-26-12-18. Acesso em: 23 jun. 2024.

CGE-CE. **Programa de Integridade é consolidado como um dos pilares da administração pública no Estado**. Disponível em: https://www.cge.ce.gov.br/2022/12/29/programa-de-integridade-e-consolidado-como-um-dos-pilares-da-administracao-publica-no-estado/. Acesso em: 23 jun. 2024.

CGE-GO. **CGE lança manual e guia sobre o Programa de Compliance Público para as Secretarias Executivas**. Disponível em: https://goias.gov.br/controladoria/cge-lanca-manual-e-guia-sobre-o-programa-de-compliance-publico-para-as-secretarias-executivas/. Acesso em: 23 jun. 2024.

_____. **Programa de Compliance Público do Governo de Goiás.** Disponível em: https://goias.gov.br/controladoria/programa-de-compliance-publico-do-governo-de-goias/. Acesso em: 23 jun. 2024.

_____. **Manual do Programa de Compliance Público**. Disponível em: https://goias.gov.br/controladoria/wp-content/uploads/sites/31/2020/02/Anexo1_14482-373.pdf. Acesso em: 23 jun. 2024.

_____. **Portaria 41/2019**. Disponível em: https://goias.gov.br/controladoria/wp-content/uploads/sites/31/2020/02/Portaria41-2019Grupode-assessorese-orgaos1fase-44d.pdf. Acesso em: 23 jun. 2024.

_____. **Ecossistema de Participação Cidadã em Goiás**. Disponível em: https://goias.gov.br/controladoria/ecossistema-de-participacao-cidada-em-goias/. Acesso em: 23 jun. 2024.

CGE-MG. **Resolução CGE nº 25/2017**. Disponível em: https://cge.mg.gov.br/transparencia/90-legislacao/492-resolucoes. Acesso em: 26 mar. 2024.

DE BONA, Rodrigo da Silva. Políticas de Integridad y Anticorrupción en Brasil: el **Papel de la Contraloría General en Estados y Capitales**, 2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/357778242. Acesso em: 27 mar. 2024.

_____. **La influencia de los procesos políticos y de las instituciones para la eficacia de una política nacional de integridad pública para gobiernos subnacionales**: estudio comparativo del Programa Time Brasil en cuatro pequeñas ciudades, 2022. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/372245382. Acesso em: 27 mar. 2024.

_____. **Políticas de integridade pública e anticorrupção**: uma proposta de sistematização dos principais elementos e componentes inter-relacionados. R. Liceu On-line, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 29-54, Jan/Jun, 2022. Disponível em: https://liceu.fecap.br/LICEU_ONLINE/article/view/1876. Acesso em: 27 mar. 2024.

DENHARDT, Robert B. **Teorias da administração pública**. Tradução técnica e glossário Francisco G. Heidemann. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

GOIÁS. **Decreto Legislativo nº 71608 de 18 de fevereiro de 2019**. Disponível em: https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/71608/pdf. Acesso em: 23 jun. 2024.

_____. Controladoria-Geral do Estado de Goiás. **Portaria nº 40 de 28 de outubro de 2021**. Disponível em: https://goias.gov.br/controladoria/wp-content/uploads/sites/31/2012/10/Portaria_40_2021-bbf.pdf. Acesso em: 28 jun. 2026.

_____. **Decreto nº 9837 de 27 de dezembro de 2021**. Disponível em: https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/103904/decreto-9837. Acesso em: 26 jun. 2024.

_____. **Decreto nº 10468 de 20 de maio de 2024**. Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=459409. Acesso em: 26 jun. 2024.

MINAS GERAIS. **Decreto Estadual nº 47.185 de 12 de maio de 2017**. Disponível em: https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/DEC/47185/2017/#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Plano%20Mineiro%20de%20Promo%C3%A7%C3%A3o%20da%20Integridade.&text=Resumo%20Cria%C3%A7%C3%A3o%2C%20Plano%20Mineiro%20de,Assunto%20Geral%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20P%C3%BAblica. Acesso em: 26 mar. 2024.

_____. **Decreto Estadual nº 48.419 de 16 de maio de 2022**. Disponível em: https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/48419/2022/. Acesso em: 12 mar. 2024.

_____. **Decreto nº 46.644 de 06 de novembro de 2014**. Disponível em: https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/DEC/46644/2014/. Acesso em: 12 jun. 2024.

_____. Controladoria-Geral do Estado. **Guia de Integridade Pública**: diretrizes e estratégias para a administração pública direta e indireta do poder executivo do Estado de Minas Gerais. 2. ed. Belo Horizonte: CGE-MG, 2023. Disponível em: https://pmpi.mg.gov.br/materiais-instrucionais/category/tag?tagid=17. Acesso em: 22 maio 2024.

OCDE. **Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública**. 2017. Disponível em: https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf. Acesso em: 26 mar. 2024.

PETIZ JUNIOR, Carlos Renato Lauz; PEIXOTO, Bruno Teixeira; BERGENTHAL, Camila Pinheiro. **Programa de Integridade e Compliance no setor público**: A experiência de Santa Catarina. In: Compliance: uma abordagem teórica e prática. Curitiba: Editora Thoth (no prelo).

RONDÔNIA. **Decreto Legislativo nº 26238**. Disponível em: http://ditel.casacivil.ro.gov.br/COTEL/Livros/Files/D26238.pdf. Acesso em: 27 jun. 2024.

_____. **Proin** - Programa de Integridade. Disponível em: https://proin.ro.gov.br/Anexo/Visualizar/e2a09e99-62ec-4878-94b6-e888cc9ea216. Acesso em: 27 jun. 2024.

_____. **Plano de Integridade**. Disponível em: https://proin.ro.gov.br/Anexo/Visualizar-PorFK/344e36e4-2c99-4d41-b3ab-79a378d996fe. Acesso em: 27 jun. 2024.

_____. **Decreto n° 26.051 de 3 de maio de 2021**. Disponível em: https://rondonia.ro.gov.br/wp-content/uploads/2021/05/DECRETO-26051-SOBRE-CONFLITOS-DE-INTERESSE.pdf. Acesso em: 28 jun. 2024.

_____. **Portaria n° 98 de 5 de junho de 2017**. Disponível em: https://rondonia.ro.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/PORTARIA-98-DE-05-06-2017CODIGO-DE-ETICA-CGE.pdf. Acesso em: 28 jun. 2024.

_____. **Decreto nº 23.905 de 15 de maio de 2019**. Disponível em: https://rondonia.ro.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/Dec.-23905-2019-Politica-de-Capacitacao-e-Permanencia-dos-Servidores-Publicos.pdf.pdf. Acesso em: 28 jun. 2024.

SANTA CATARINA. Assembleia Legislativa - Alesc. **Lei Estadual nº 17.715 de 23 de janeiro de 2019**. Florianópolis-SC, 2019. Disponível em: http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2019/17715_2019_lei.html. Acesso em: 27 mar. 2024.

_____. Governo do Estado de Santa Catarina. **Decreto estadual nº 2.234 de 27 de outubro de 2022**. Florianópolis-SC, 2022. Disponível em: http://server03.pge.sc.gov.br/Legislacao-Estadual/2022/002234-005-0-2022-004.htm. Acesso em: 27 mar. 2024.

_____. Controladoria-Geral do Estado - CGE-SC. **Manual de Implementação do Programa de Integridade & Compliance**. Florianópolis-SC, 2022. Disponível em: https://cge.sc.gov.br/download/manual-do-programa-de-integridade-compliance/. Acesso em: 12 mar. 2024.

_____. Controladoria-Geral do Estado - CGE-SC. **Relatório Final** - Programa de Integridade & Compliance (PIC) do Estado de Santa Catarina. Florianópolis-SC, 2022. Disponível em: https://wordpress.sea.sc.gov.br/site.cge/wp-content/uploads/2023/08/RELATORIO-FINAL_PIC-Ciclo-2022.pdf. Acesso em: 12 mar. 2024.

ZENKNER, Marcelo. Sistemas públicos de integridade: evolução e modernização da administração pública brasileira. In: ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coord.) **Compliance no setor público**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

CAPÍTULO VI

NÚCLEO DE SEGURANÇA DO PACIENTE DA ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE: PROMOÇÃO DA INTEGRIDADE PARA OS USUÁRIOS DO SUS

PATIENT SAFETY CORE FOR PRIMARY HEALTH CARE: PROMOTING INTEGRITY FOR SUS USERS

Simone Konzen Ritter

Mestre em Enfermagem pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) - Enfermeira da Gestão de Riscos do Grupo Hospitalar Conceição (GHC)

Vanessa Menezes Catalan

Mestre em Enfermagem pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) - Coordenadora da Gestão de Riscos do Grupo Hospitalar Conceição (GHC).

Juliano Campanha Barcelos

Residência em Medicina de Família e Comunidade pelo Grupo Hospitalar Conceição (GHC) - Médico da Auditoria Interna do GHC. Responsável Técnico Médico da Gerência de Atenção Primária à Saúde (GAPS) de agosto de 2019 a fevereiro de 2024.

RESUMO

Introdução: A integridade é requisito essencial para promover a saúde da população. A Atenção Primária à Saúde (APS) está no centro dos cuidados em saúde, constituindo-se porta de entrada para o Sistema Único de Saúde. Nesse contexto, o Núcleo de Segurança do Paciente (NSP) é fundamental para promoção de uma assistência à saúde com integridade, equidade, integralidade, com qualidade e segurança para os pacientes. **Objetivos:** Relatar a experiência de implantação do NSP da APS em uma instituição pública de Porto Alegre/RS. **Métodos:** Trata-se de um relato de experiência. **Resultados:** O NSP da APS do Grupo Hospitalar Conceição (GHC) foi implantado em 06 de Julho de 2022, contando com uma equipe interdisciplinar de saúde, com discussão de questões relacionadas à segurança do paciente, qualidade e integridade na assistência à saúde, e formulação de ações de melhoria para promover atenção às necessidades de saúde da população. **Conclusão:** O NSP constitui-se uma ferramenta para promoção da integridade, qualidade do cuidado e segurança do paciente, apresentando como resultado um cuidado centrado no paciente, com a identificação de riscos potenciais ao paciente, eventos adversos na assistência à saúde e formulação de ações para mitigar tais riscos, tornando o cuidado mais seguro.

PALAVRAS-CHAVE: Assistência Centrada no Paciente; Atenção Primária à Saúde; Integridade; Segurança do Paciente; Sistema Único de Saúde.

ABSTRACT

Introduction: *Integrity is an essential requirement to promote the health of the population. Primary Health Care (PHC) is at the center of health care, constituting a gateway to the Unified Health System. In this context, the Patient Safety Core (NSP) is fundamental to promoting health care with integrity, equity, completeness, with quality and safety for patients.* ***Objectives:*** *Report the experience of implementing the PHC NSP in a public institution in Porto Alegre/RS.* ***Methods:*** *This is an experience report.* ***Results:*** *The NSP of Conceição Hospital Group (GHC) was implemented on July 6, 2022, with an interdisciplinary health team, with discussion of issues related to patient safety, quality and integrity in health care, and formulation of improvement actions to promote attention to the population's health needs.* ***Conclusion:*** *The NSP is a tool to promote the integrity, quality of care and patient safety, resulting in patient-centered care, with the identification of potential risks to the patient, adverse events in healthcare and formulation of actions to mitigate such risks, making care safer.*

KEYWORDS: *Patient-Centered Care; Primary Health Care; Integrity; Patient safety; Unified Health System.*

INTRODUÇÃO

A integridade, princípio da boa governança pública, é requisito essencial para que possamos atingir os objetivos e cumprir a missão institucional de promover a saúde e o bem-estar de todos, por meio da formulação e da implementação de políticas públicas de saúde, pautando-se pela universalidade, pela integralidade e pela equidade. A promoção da cultura de ética e integridade impacta positivamente a qualidade, a economicidade, a eficiência e a eficácia dos serviços ofertados à sociedade (BRASIL, 2021).

Ações voltadas para o aprimoramento dos mecanismos de integridade pública e para a promoção da saúde e do bem-estar da população são essenciais para o desenvolvimento institucional, já que corrupção, fraude ou qualquer outro tipo de quebra de integridade concorrem para diminuir o alcance, a qualidade e a transparência das ações e dos serviços de saúde confiados à população (BRASIL, 2021).

A Atenção Primária à Saúde (APS) está no centro dos cuidados de saúde em muitos países, constitui-se como porta de entrada no sistema de saúde, coordenação contínua de cuidados, com uma abordagem centrada nas pessoas e suas famílias. Impacta diretamente no bem-estar das pessoas e no uso de outros recursos de assistência à saúde. Cuidados primários inseguros ou ineficazes podem aumentar a morbidade e a mortalidade evitável, e podem levar ao uso desnecessário de recursos hospitalares e recursos especializados (BRASIL, 2019).

Assim, melhorar a segurança na Atenção Primária à Saúde é essencial quando se busca alcançar a cobertura universal de saúde e a sustentabilidade dos cuidados de saúde. A APS mais segura é fundamental para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, particularmente para aqueles relacionados a assegurar vidas saudáveis e promover o bem-estar para todos em todas as idades (BRASIL, 2019).

No âmbito do Sistema Único de Saúde, no ano de 2017, a revisão da Política Nacional de Atenção Básica instituiu, a todos os membros das equipes desse nível de atenção, ações para segurança do paciente, propôs medidas para redução de riscos e diminuição de eventos adversos; implantou estratégias de segurança através de mudanças no processo de trabalho na atenção básica e encorajou uma cultura de segurança positiva entre equipes e gestores (ANDRÉ et al., 2021).

A segurança do paciente é definida pela Organização Mundial da Saúde como "Uma estrutura de atividades organizadas que cria culturas, processos, procedimentos, comportamentos, tecnologias e ambientes na área da saúde que reduz riscos de forma consistente e sustentável, diminui a ocorrência de dano evitável, torna os erros menos prováveis e reduz o impacto do dano quando este ocorrer" (OMS, 2021).

A segurança do paciente é um grave problema de saúde pública. Os danos decorrentes da assistência aos pacientes têm significativas implicações de morbidade, mortalidade e qualidade de vida, além de afetar negativamente a imagem tanto das instituições prestadoras de cuidados quanto dos profissionais de saúde (PRATES et al., 2019).

Atualmente, os danos causados aos pacientes por cuidados inseguros é um grande e crescente desafio global de saúde pública e é uma das principais causas de morte e incapacidade em todo o mundo. A maioria deste dano ao paciente é evitável. À medida que os países se esforçam por alcançar a cobertura universal de saúde e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, os efeitos benéficos da melhoria do acesso aos serviços de saúde podem ser prejudicados pela insegurança no cuidado. Os incidentes em segurança aos pacientes podem causar a morte e a incapacitação, e sofrimento para as vítimas e suas famílias (OMS, 2021).

Em âmbito hospitalar, identifica-se que a segurança do paciente já é discutida com mais afinco e a cultura de segurança melhor estabelecida. Contudo, na Atenção Primária à Saúde, faz-se necessário realizar avanços, pois apesar de ser considerada relativamente segura, erros e eventos adversos também estão presentes neste nível de atenção (SILVA, et al., 2022).

A maioria das pessoas associa a segurança do paciente com a prática do cuidado hospitalar; no entanto, o cuidado inseguro é um problema de todo o sistema. Metade da carga global de doenças decorrente de danos ao paciente tem origem na atenção primária e ambulatorial (OMS, 2021).

Na APS, a cada 100 consultas ocorrem dois a três incidentes de segurança do paciente. Entretanto, há a percepção de que na APS os incidentes não apresentam consequências drásticas, porém seus efeitos podem ter mais magnitude, por expor maior número de pessoas (VASCONCELOS et al., 2021).

Nesse contexto, buscando a promoção da integridade, segurança do paciente e qualidade do cuidado aos usuários do Sistema Único de Saúde (SUS) das Unidades de Atenção Primária à Saúde do Grupo Hospitalar Conceição (GHC), foi implantado no ano de 2022 o Núcleo de Segurança do Paciente (NSP) da Atenção Primária à Saúde do GHC, que é constituído por diferentes categorias profissionais: assistente social, enfermeiro, farmacêutico, médico, psicólogo e terapeuta ocupacional, os quais participam de reuniões mensais para discussão de questões relacionadas à segurança do paciente, qualidade assistencial e integridade na assistência à saúde, constituindo-se uma ferramenta essencial no SUS.

Desta forma, o presente estudo objetiva relatar a experiência de implantação do Núcleo de Segurança do Paciente da Atenção Primária à Saúde em uma instituição pública de Porto Alegre/RS como ferramenta para promoção da integridade, qualidade do cuidado e segurança do paciente no âmbito do Sistema Único de Saúde.

MÉTODO

Trata-se de relato de experiência acerca da implantação do Núcleo de Segurança do Paciente da Atenção Primária à Saúde do Grupo Hospitalar Conceição (GHC).

Aceitando a experiência como o ponto de partida para a aprendizagem, os manuscritos do tipo relato de experiência permitem a apresentação crítica de práticas e/ou intervenções científicas e/ou profissionais (MUSSI; FLORES; ALMEIDA, 2021).

O relato de experiência em contexto acadêmico pretende, além da descrição da experiência vivida (experiência próxima), a sua valorização por meio do esforço acadêmico-científico explicativo, por meio da aplicação crítica-reflexiva com apoio teórico-metodológico (MUSSI; FLORES; ALMEIDA, 2021).

RESULTADOS

A Gerência de Atenção Primária à Saúde (GAPS) do GHC é um serviço 100% SUS, conta com 39 Equipes de Saúde da Família (ESF), 24 Equipes de Saúde Bucal (ESB) e quatro Equipes Multiprofissionais na Atenção Primária à Saúde (E-MULTI), que estão distribuídas em 12 Unidades de Atenção Primária à Saúde e uma Equipe de Consultório na Rua (CnR), situadas na região Norte e Nordeste de Porto Alegre/RS. Além de prestar assistência à saúde para a população, as Unidades da GAPS tem o objetivo de desenvolver conhecimentos e tecnologias para o SUS e formar profissionais em APS, observando os princípios da APS e do SUS, com Programa de Residência Médica e Programa de Residência Multiprofissional em APS. A GAPS possui atualmente 436 profissionais contratados pelo GHC e 69 Agentes Comunitários de Saúde (ACS) contratados pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

As Unidades de Atenção Primária à Saúde da GAPS do GHC são responsáveis por um território com 105 mil habitantes, havendo atualmente 94.406 usuários cadastrados. Já o Consultório na Rua é responsável por uma população estimada em 1.337 habitantes. Segundo indicadores assistenciais, a taxa de resolutividade das Unidades de APS do GHC é de 91,4%, o que indica um alto índice de resolutividade no nível primário de atenção à saúde (GRUPO HOSPITALAR CONCEIÇÃO, 2023).

Nesse âmbito, o Núcleo de Segurança do Paciente (NSP) da Atenção Primária à Saúde do GHC foi implantado e iniciou as suas atividades em 06 de Julho de 2022, estando ligado à Diretoria do GHC, contando com uma equipe interdisciplinar de saúde, que tem a missão de proteger a saúde dos usuários do SUS, intervir nos riscos advindos do uso de produtos e de serviços ofertados, por meio de práticas de vigilância, controle, regulação e monitoramento sobre os serviços de saúde e o uso das tecnologias disponíveis para o cuidado. Além do NSP promover e apoiar a implementação de iniciativas voltadas à segurança

do paciente em diferentes áreas da atenção, organização e gestão de serviços de saúde, por meio da implantação da gestão de riscos, também tem o papel de formular material educativo relacionado à segurança do paciente e educar profissionais, pacientes e familiares em relação à segurança do paciente.

O NSP também tem como função a participação na criação do plano de segurança do paciente em serviços de saúde, o qual aponta as situações de risco e descreve as estratégias e as ações definidas pelo serviço de saúde para a gestão de risco, visando a prevenção e a mitigação dos incidentes, desde a admissão do paciente até a transferência, a alta ou o óbito do paciente no serviço de saúde.

Além disso, o NSP atua na investigação dos eventos adversos notificados pelos profissionais das Unidades de APS do GHC por meio de um sistema informatizado denominado Rede Sentinela, onde os profissionais notificam os incidentes relacionados ao processo de cuidado (quedas, lesões por pressão, falhas na identificação do paciente, entre outros eventos adversos relacionados à assistência em saúde), farmacovigilância (falhas na prescrição, dispensação e administração de medicamentos, desvios de qualidade ou queixas técnicas relacionadas a medicamentos, alergias a medicamentos ou alimentos relatadas pelo paciente) e incidentes relacionados à tecnovigilância (incidentes que causaram ou poderiam ter causado dano ao paciente relacionado a equipamentos e materiais médicos).

A partir da investigação dos eventos adversos, os membros do NSP elaboram ações e estratégias para mitigar os riscos, além de trabalhar a questão da "segunda vítima", que são os profissionais envolvidos nos eventos adversos, os quais precisam ser ouvidos e receber suporte diante do impacto que um incidente pode causar na vida dos profissionais, especialmente quando envolve complicações com dano permanente (incidente grave) ou óbito (incidente catastrófico). Lembrando que a cultura de segurança do paciente é construtiva e não tem caráter punitivo, levando em conta que os eventos adversos são, em sua maioria, causados por falhas nos processos assistenciais e não estão ligados à conduta profissional.

No NSP também são elaborados Mapas de Riscos Assistenciais, que consiste em uma tabela que descreve os riscos, suas causas e consequências, planos de contingência, bem como as ações preventivas e corretivas a serem implementadas pelas Unidades de APS. A partir dos Mapas de Riscos Assistenciais é possível a identificação dos riscos, a fim de prevenir e mitigar os riscos aos quais os pacientes, os profissionais e a instituição estão expostos, a partir da formulação de ações de melhoria dos processos assistenciais.

Frente a essas demandas, o NSP reúne-se mensalmente e, extraordinariamente, quando necessário, para discussão de questões relacionadas à segurança do paciente, qualidade assistencial e integridade na assistência à saúde, constituindo-se uma ferramenta essencial no SUS, tendo em vista que a partir das atividades desenvolvidas pelo NSP da APS é possível identificar as necessidades,

as fragilidades e os riscos aos quais os usuários do SUS estão expostos na Atenção Primária à Saúde, com a possibilidade de promover ações de prevenção e de melhoria, buscando promover assistência à saúde com integridade, equidade, integralidade e acesso em tempo oportuno ao cuidado de qualidade, baseado em evidências científicas e centrado no paciente nas Unidades de APS do GHC.

No contexto da Atenção Primária à Saúde, a criação do Núcleo de Segurança do Paciente é considerada uma inovação, tendo em vista que até o ano de 2022 era uma ferramenta utilizada somente a nível hospitalar, nos hospitais do Grupo Hospitalar Conceição (Hospital Nossa Senhora da Conceição, Hospital da Criança Conceição, Hospital Cristo Redentor e Hospital Fêmina, os quais juntamente com as Unidades da GAPS compõe o GHC), com uma abordagem direcionada às demandas hospitalares. Frente às demandas da APS, é fundamental proporcionar esse espaço para formulação de ações que contemplem as necessidades dos usuários nesse nível de atenção à saúde, o qual se constitui porta de entrada para os usuários no SUS e é responsável por absorver grande parte das demandas de saúde da população, com alto índice de resolutividade dos problemas de saúde, além de atuar intensivamente em atividades de promoção da saúde e de prevenção de agravos, como as doenças crônicas não transmissíveis.

DISCUSSÃO

No Brasil, elaborou-se a Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) nº 63/2010 – o primeiro material referente à temática da segurança do paciente no país –, complementada posteriormente pela RDC nº 36/2013 e pela Portaria nº 529/2013. Esses documentos fundamentam a criação dos Núcleos de Segurança do Paciente nas instituições de saúde, cujas ações se embasam no gerenciamento de riscos para mitigação dos eventos adversos em saúde, além de buscar a garantia de atenção à saúde com qualidade aos usuários (DEUS *et al.*, 2023).

Desde 2013, quando o Ministério da Saúde instituiu o Programa Nacional de Segurança do Paciente, a implantação de Núcleos de Segurança do Paciente nos estabelecimentos de saúde brasileiros tornou-se obrigatória, como uma estratégia para modificar o cenário de insegurança e desperdício na saúde (PRATES et al., 2019).

O modelo de gestão da segurança do paciente organizada e apoiada a partir das ações de um Núcleo de Segurança do Paciente composto por uma equipe multiprofissional é próprio do Brasil. Poucos países contam com uma política pública de segurança do paciente, e na maioria deles o tema está vinculado às boas práticas profissionais. Destaca-se a importância dos Núcleos de Segurança do Paciente no fomento de uma cultura de segurança do paciente efetiva e consolidada nas organizações, bem como das notificações de eventos adversos, para possibilitar a análise situacional de saúde da população (DEUS *et al.*, 2023).

A Organização Mundial da Saúde (OMS) apresenta como estratégia a implementação da segurança do paciente na Atenção Primária à Saúde, considerando a APS como um processo fundamental no sistema de saúde que auxilia nos cuidados de primeiro contato, acessíveis, continuados, abrangentes, coordenados e focados no paciente. Além de integrar e implementar estratégias de segurança do paciente em todos os programas clínicos e áreas de risco, conforme apropriado, para prevenir danos evitáveis aos pacientes relacionados a procedimentos, produtos e dispositivos de saúde, bem como para minimizar o risco de diagnóstico e tratamento impreciso ou tardio, além de dedicar atenção especial aos grupos em situação de risco (OMS, 2021).

A experiência relatada no presente artigo pode ser considerada exitosa e inovadora, tendo em vista que a maioria dos serviços de Atenção Primária à Saúde do Brasil não conta com a ferramenta do Núcleo de Segurança do Paciente. A partir dos dados apresentados no presente estudo, pode-se entender que essa ferramenta é essencial para promoção de uma assistência à saúde de qualidade, com segurança, integridade, integralidade, equidade e principalmente com um cuidado centrado nos pacientes e nas suas necessidades, para atendimento das demandas em saúde da população.

Além das atividades descritas, o NSP também tem como atividade o incentivo e divulgação das boas práticas em atenção à saúde, ou seja, a adoção de condutas baseadas em evidências científicas, que assegurem um cuidado seguro, de qualidade e equitativo a todos os usuários do SUS, levando em conta os princípios do SUS e também as Metas Internacionais de Segurança do Paciente, que foram estabelecidas pela Joint Commission International (JCI), em parceria com a Organização Mundial da Saúde (OMS).

As Metas Internacionais de Segurança do Paciente consistem em identificar o paciente corretamente, melhorar a eficácia da comunicação entre a equipe de saúde, melhorar a segurança dos medicamentos, assegurar cirurgias com local de intervenção correto, procedimento correto e paciente correto (no contexto da APS essa meta foi adaptada para garantir procedimentos seguros, tendo em vista que na APS não são realizadas cirurgias, mas são realizados procedimentos de baixa complexidade), reduzir o risco de infecções associadas a cuidados de saúde, utilizando a higiene de mãos como estratégia, e reduzir o risco de danos ao paciente, decorrente de quedas e de lesões por pressão (OMS, 2021).

O objetivo dessas metas é promover melhorias específicas na segurança do paciente por meio de estratégias que abordam aspectos problemáticos na assistência à saúde, apresentando soluções baseadas em evidências científicas para esses problemas, visando a prevenção e a mitigação de riscos que estão presentes na assistência à saúde (OMS, 2021).

Além de capacitar as equipes de APS em relação às Metas Internacionais de Segurança do Paciente, o NSP também aborda a questão da integridade, como

princípio de governança pública, o qual deve ser desenvolvido pelos profissionais nas suas atividades assistenciais, de ensino e de gestão continuamente, buscando assegurar os melhores resultados em saúde aos usuários do SUS.

Nesse contexto, o Plano de Integridade do Ministério da Saúde evidencia a preocupação do Ministério da Saúde em adotar uma gestão alicerçada em valores éticos que possam produzir inovações e boas práticas, estimulando o comportamento íntegro no âmbito das organizações de saúde. São pilares do Programa de Integridade do Ministério da Saúde: promoção da cultura de ética e integridade, comprometimento da alta administração e envolvimento de todos os agentes públicos na manutenção de um adequado ambiente de integridade, identificação e tratamento dos riscos de integridade, sensibilização e capacitação contínua dos agentes públicos acerca do tema "ética e integridade" e adoção de ações tempestivas de detecção de casos e punição dos responsáveis por quebras de integridade (BRASIL, 2021).

No âmbito do NSP, por meio do sistema informatizado de notificações de incidentes denominado Rede Sentinela são recebidos eventualmente questões relacionadas à ética e conduta profissional, as quais são direcionadas ao Comitê de Ética e Conduta do GHC, partindo do pressuposto que essas questões não estão diretamente ligadas às atividades e competências do NSP.

Em cumprimento ao Programa Nacional de Segurança do Paciente, os eventos adversos devem ser informados e/ou notificados aos órgãos gestores da instituição, entre eles, o Núcleo de Segurança do Paciente, o qual tem o objetivo de instituir ações para a promoção da segurança do paciente e a melhoria da qualidade nos serviços de saúde (MASCARENHAS et al., 2019).

A notificação dos incidentes representa uma forma simples de quantificar os eventos adversos, durante a prática assistencial, que tem como objetivo trazer qualidade à assistência (SILVA et al., 2023).

Em relação à investigação de eventos adversos que ocorrem na assistência à saúde notificados na Rede Sentinela do GHC, as notificações de eventos adversos são discutidas pelos membros do NSP e são elaboradas ações e estratégias para prevenir e mitigar os riscos, conforme a demanda das Unidades de APS do GHC. A questão do suporte à "segunda vítima" é fundamental no contexto do NSP, tendo em vista que os profissionais envolvidos em um evento adverso necessitam de amparo institucional, especialmente referente às questões psicológicas, que podem envolver a perda de confiança na sua capacidade laboral, além de desenvolvimento de questões relacionadas à saúde mental.

A assistência à saúde pode resultar em eventos adversos que atingem diretamente a saúde do paciente e sua experiência no cuidado à saúde, podendo causar mortes, sequelas definitivas e temporárias, sofrimento psíquico aos pacientes, a seus familiares e aos profissionais de saúde, além de elevar o custo assistencial. Dentre os problemas relacionados à ocorrência dos eventos adversos estão os prejuízos sofridos pelos profissionais de saúde que se envolvem em um evento adverso,

denominados na literatura como “segunda vítima”. Estes indivíduos experimentam efeitos psicológicos profundos, como raiva, culpa, inadequação, depressão e suicídio, devido a falhas reais ou percebidas (ALMEIDA; MOURA, 2022).

A intensidade do impacto da experiência da segunda vítima pode estar relacionada à gravidade e ao desfecho do evento, bem como a traços de personalidade do próprio profissional de saúde, crenças e expectativas anteriores e estratégias de enfrentamento após o envolvimento no evento. O tipo de cultura predominante na instituição também pode intensificar ou proteger contra o trauma relacionado à segunda vítima (ALMEIDA; MOURA, 2022).

Nesse sentido, o Plano de Ação Global de Segurança do Paciente 2021–2030 elaborado pela Organização Mundial da Saúde (OMS) instituiu sete objetivos estratégicos para melhorar a segurança do paciente: zerar o dano evitável aos pacientes; construir sistemas de saúde de alta confiabilidade e organizações de saúde que protegem os pacientes de danos diariamente; garantir a segurança de todos os processos clínicos; envolver e capacitar pacientes e famílias para ajudar e apoiar a jornada para um cuidado em saúde mais seguro; inspirar, educar, qualificar e proteger todos os trabalhadores da área da saúde para contribuir com a concepção e entrega de sistemas de cuidado seguros; garantir um fluxo constante de informações e conhecimento para conduzir a mitigação de risco, uma redução nos níveis de danos evitáveis e melhorias na segurança do atendimento; desenvolver e sustentar os cuidados multissetoriais e a sinergia multinacional, parceria e solidariedade para melhorar a segurança e qualidade do cuidado ao paciente (OMS, 2021).

No Plano de Ação Global para a Segurança do Paciente 2021-2030, a Organização Mundial de Saúde (OMS) destaca que, apesar desta temática ser comumente associada ao ambiente hospitalar, os cuidados inseguros são um problema de todo o sistema de saúde. Dentre os objetivos estratégicos deste plano, a OMS enfatiza que a segurança do paciente deve ser prioridade em todos os processos e cenários clínicos, e uma das ações sugeridas refere-se à promoção da cultura de segurança na atenção primária à saúde (OMS, 2021).

A cultura de segurança é o produto de crenças, valores, atitudes, percepções, competências e padrões de comportamento individuais e grupais que determinam o compromisso da organização com a qualidade e a segurança do paciente. Ela é a soma do que uma organização é e faz na busca da assistência segura. Desenvolver e fortalecer a cultura de segurança é importante para gerenciar e minimizar os riscos nas organizações de saúde (FASSARELLA et al., 2019).

Em nossa instituição fomentamos por meio do Núcleo de Segurança do Paciente uma cultura de segurança do paciente não punitiva, de caráter construtivo, que visa a melhoria dos processos assistenciais, a redução e a prevenção de danos ao paciente. A partir dessa cultura de segurança do paciente instituída, espera-se que as falhas sejam relatadas pelos profissionais de forma sistemática, podendo ser relatadas inclusive de forma anônima, sem a identificação do profissional noti-

ficador na Rede Sentinela do GHC, o que também pode servir de exemplo para outras instituições de saúde, de modo que as falhas nos processos assistenciais sejam trabalhadas de forma construtiva. Além disso, cabe salientar a importância do comprometimento da alta gestão para a implementação do Núcleo de Segurança do Paciente, uma vez que sem o compromisso da direção do serviço não há apoio e incentivo para promover qualidade e segurança do paciente. Nesse sentido, destaca-se a participação ativa da gestão da GAPS nas reuniões do NSP e nos encaminhamentos realizados a partir das ações pactuadas.

Desse modo, a alta gestão possui papel importante na consolidação das práticas de segurança, aspecto também percebido pelos enfermeiros gestores, pois estes constatam que a deficiência de apoio da alta cúpula repercute como dificuldade na implantação de estratégias com foco no cuidado seguro (REIS et al., 2019).

Neste cenário, a segurança do paciente é um elemento crucial para possibilitar cuidados de saúde de qualidade e os esforços para melhorá-la são vitais para alcançar a cobertura universal de saúde e melhorar os resultados dos pacientes. Para isso é fundamental estabelecer uma cultura justa que incentive os profissionais a reportar erros, para promover a transparência e facilitar a aprendizagem com os erros (POTOCNIK; KLEMENC-KETIS, 2024).

A criação de uma cultura sustentável e de apoio à segurança do paciente é condição-chave para a redução de eventos adversos nas instituições de saúde, pois possibilita identificar as fragilidades estruturais e sistêmicas e, a partir delas, pode-se implementar ações de melhorias adequadas à saúde. Uma forte cultura de segurança não é fundamental apenas para reduzir o dano à pessoa usuária, mas também para proporcionar um ambiente de trabalho seguro para os trabalhadores da saúde (OMS, 2021).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Frente aos achados apresentados no presente estudo, pode-se inferir que o Núcleo de Segurança do Paciente constitui-se uma ferramenta essencial para a promoção da integridade, da qualidade do cuidado e da segurança do paciente, apresentando como resultado um cuidado centrado no paciente e nas suas necessidades, com a identificação de fragilidades, dos riscos potenciais ao paciente, dos eventos adversos na assistência à saúde e com a formulação de ações para mitigar e prevenir tais riscos, tornando o cuidado mais seguro.

O presente estudo evidenciou que a atuação do Núcleo de Segurança do Paciente na Atenção Primária à Saúde é fundamental para qualificar a assistência à saúde e torná-la mais segura, além de proporcionar amparo aos profissionais de saúde envolvidos em eventos adversos no cuidado em saúde, tendo em vista que os eventos adversos, em sua maioria, são causados por falhas de processos e não estão ligados à conduta profissional.

Além disso, faz-se importante destacar que o presente relato de experiência pode servir como subsídio para implantação do Núcleo de Segurança do Paciente em outros serviços de Atenção Primária à Saúde, tendo em vista que se conseguirmos reduzir a taxa de eventos adversos nesse nível de atenção à saúde, estaremos concomitantemente reduzindo a necessidade de recursos hospitalares e de recursos especializados, o que impacta positivamente na otimização da alocação dos recursos de saúde para a população. Ademais, a utilização dos Mapas de Riscos Assistenciais pelo Núcleo de Segurança do Paciente pode ser considerada uma ferramenta para atuar preventivamente na identificação dos riscos, a fim de formular ações e estratégias para mitigar os riscos e tornar a assistência à saúde mais segura.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Priscila Portes; MOURA, Gerusa Gonçalves. As manifestações de segunda vítima de evento adverso: uma análise dos profissionais de enfermagem de um hospital público de Minas Gerais. **Vigilância Sanitária em Debate**. v. 10, n. 3, p. 3-12, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.22239/2317-269x.01976

ANDRÉ, Carla Ulhôa; SILVA, André Ribeiro; LOPES, Luciana Toledo; SANTOS, Edna Ferreira; EVANGELISTA, Maria José de Oliveira; FARIA, Elaine Cristina de Melo. Núcleo de segurança do paciente na Atenção Primária à Saúde: a transversalidade do cuidado seguro. **Enfermagem em Foco**. v. 12, n.1, p. 175-180, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.21675/2357-707X.2021.v12.n7.SUPL.1.5234

BRASIL. Ministério da Saúde. Diretoria de Integridade. Coordenação-Geral de Controle Interno. **Plano de integridade do Ministério da Saúde**. Brasília: Ministério da Saúde, 2021. 33p. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/plano_integridade_ministerio_saude_2021.pdf

BRASIL. Governo do Estado do Rio de Janeiro. Secretaria de Estado de Saúde - Subsecretaria de Vigilância em Saúde. **Plano de Fortalecimento das Práticas de Segurança do Paciente na Atenção Primária à Saúde 2019-2022**. Rio de Janeiro: Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2019. 67p. Disponível em: www.saude.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=NDM3Mzc%2C

DEUS, Josimeire Cantanhêde de; ARAÚJO, Laís Xavier de; PEREIRA, Priscilla Perez da Silva; ALMEIDA, Rosa Maria Ferreira de; TAVARES, Hanny Joadan Moura; SOUZA, Arghia Gigli de. Autoavaliação dos Núcleos de Segurança do Paciente em um estado do norte do Brasil. **Saúde e Pesquisa**. v.,16 n. 2, 2023. Disponível em: https://doi.org/10.17765/2176-9206.2023v16n2.e11100

FASSARELLA, Cintia Silva; SILVA, Lolita Dopico da; CAMERINI, Flavia Giron; FIGUEIREDO, Maria do Céu Aguiar Barbieri. Cultura de segurança dos enfermeiros entre os serviços de um hospital universitário. **Revista Brasileira de Enfermagem**. v. 72, n. 3, p. 803-809, 2019. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/0034-7167-2018-0376

GRUPO HOSPITALAR CONCEIÇÃO (GHC). **GHC Sistemas: Indicadores Assistenciais da Gerência de Atenção Primária à Saúde**. Porto Alegre: Grupo Hospitalar Conceição, 2023.

MASCARENHAS, Franciane Aceli de Souza; ANDERS, Jane Cristina; GELBCKE, Francine Lima; LANZONI, Gabriela Marcellino de Melo; ILHA, Patricia. Facilidades e dificuldades dos profissionais de saúde frente ao processo de notificação de eventos adversos. **Texto & Contexto Enfermagem**. 28:e20180040, 2019. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/1980-265X-TCE-2018-0040

MUSSI, Ricardo Franklin de Freitas; FLORES, Fábio Fernandes; ALMEIDA, Claudio Bispo de. Pressupostos para a elaboração de relato de experiência como conhecimento científico. **Revista Práxis Educacional**. v. 17, n. 48, p. 60-77, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.22481/praxisedu.v17i48.9010

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). **Plano de ação global para a segurança do paciente 2021-2030: Em busca da eliminação dos danos evitáveis nos cuidados de saúde**. Genebra: Organização Mundial da Saúde, 2021. 96p. Disponível em: https://www.gov.br/anvisa/pt-br/centraisdeconteudo/publicacoes/servicosdesaude/publicacoes/plano-de-acao-global-para-a-seguranca-do-paciente-2021-2030-traduzido-para-portugues/view

POTOCNIK, Virtic Tina; KLEMENC-KETIS, Zalika. Perception Of Patient Safety Culture At The Primary Care Level: The Case Of The Community Health Centre Ljubljana. **Zdr Varst**. v. 63, n.1, p.21-29, 2024. Disponível em: https://doi.org/10.2478/sjph-2024-0004. PMID: 38156339

PRATES, Cassiana Gil; MAGALHÃES, Ana Maria Müller de; BALEN, Marizete Aparecida; MOURA, Gisela Maria Schebella Souto de. Núcleo de segurança do paciente: o caminho das pedras em um hospital geral. **Revista Gaúcha de Enfermagem**. V 40 (esp): e20180150, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.1590/19831447.2019.20180150

REIS, Gislene Aparecida Xavier dos; OLIVEIRA, João Lucas Campos; FERREIRA, Andressa Martins Dias; VITURI, Dagmar Wilamowius; MARCON, Sonia Silva; MATSUDA, Laura Misue. Dificuldades para implantar estratégias de segurança do paciente: perspectivas de enfermeiros gestores. **Revista Gaúcha de Enfermagem**. 40(esp):e20180366, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1983-1447.2019.20180366

SILVA, Felicialle Pereira da; CORREIA, Kamila da Costa; ARAÚJO, Rejane Maria Dornas de; OLIVEIRA, Elizandra Cassia da Silva; OLIVEIRA, Regina Celia de; PEREIRA, Emanuela Batista Ferreira; HOLANDA, Giovanna Meneses de; VENTURA, Carla Aparecida Arena. Notificação de incidentes e a segurança do paciente em tempos de pandemia. **Acta Paulista de Enfermagem**. 36:eAPE00952, 2023. Disponível em: https://doi.org/10.37689/acta-ape/2023AO00952

SILVA, Liliane de Lourdes Teixeira; DIAS, Felícia Cristina de Souza; MAFORTE, Naiara Tauane Pires; MENEZES, Aline Carrilho. Patient safety in Primary Health Care: perception of the nursing team. **Revista da Escola Anna Nery**. 26:e20210130, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.1590/2177-9465-EAN-2021-0130

VASCONCELOS, Patrícia Freire de; CARVALHO, Rhanna Emanuela Fontenele Lima de; NETO; Pedro Holanda Souza; DUTRA, Francisco Clécio da Silva; SOUSA, Vitória Talya dos Santos; OLIVEIRA, Sherida Karanini Paz de; FREIRE, Vanessa Emille Carvalho de Sousa. Clima de segurança do paciente na Atenção Primária à Saúde: análise de causa-raiz. **REME - Revista Mineira de Enfermagem**. v. 25, n. e-1371, p. 1-7. Disponível em: DOI: 10.5935/1415-2762-20210019

SOBRE OS MODELOS DE MATURIDADE E METODOLOGIAS

CAPÍTULO VII

CONHECENDO O MODELO DE MATURIDADE EM INTEGRIDADE PÚBLICA: RELATO DE UMA ABORDAGEM LÚDICA NA REVISÃO DE UM PLANO DE INTEGRIDADE

UNDERSTANDING THE MATURITY MODEL IN PUBLIC INTEGRITY: A REPORT ON A PLAYFUL APPROACH IN THE REVIEW OF AN INTEGRITY PLAN

"Não tenho um caminho novo.
O que eu tenho de novo é um jeito de caminhar."

(Thiago de Mello)

Flávio Horácio Souza

Mestre em Informática Aplicada pela Universidade de Fortaleza - UNIFOR e Pós-Graduado em Gestão da Tecnologia da Informação na Administração Pública pelo Instituto de Ensino Superior - IMP. Coordenador de Gestão e Suporte a Riscos do MGI.

Karina Mendes Nunes Viana

Pós-Doutoranda em Análise de Discurso e Equidade de Gênero pela Universidade Estadual de Goiás e Pós-Graduada em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público pelo Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Universidade de Brasília - UnB. Coordenadora de Gestão da Integridade do MGI.

Karla Regina da Silva Gomes

Pós-Graduada em Governança, Compliance e Integridade pela Universidade de Brasília - UnB. Assessora de Controle Interno do MGI.

RESUMO

O objetivo deste relato é compartilhar materiais e descrever a experiência de uma oficina e seus desdobramentos como parte das lições aprendidas com o processo de implementação do Pró-Integridade, o Programa de Integridade do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI). Em termos metodológicos, foi adotada uma abordagem lúdica para a organização de uma oficina realizada em quatro partes principais: *brainstorming* colaborativo utilizando a ferramenta *Padlet*, explicações sobre o Modelo de Maturidade em Integridade Pública (MMIP), autoavaliação do Programa de Integridade com base nos *Key Process Area* (macroprocessos chave) do Modelo de Maturidade em Integridade Pública, e jogo de cartas baseado nesses macroprocessos. As atividades pré-oficina incluíram planejamento dos jogos, organização de *kits* de integridade e preparação do mural no *Padlet*. Durante a oficina, a equipe mediadora guiou as atividades e facilitou o uso das ferramentas colaborativas. No pós-oficina, houve a sistematização do Plano de Integridade do órgão. Os resultados sinalizaram a eficácia de uma abordagem lúdica e inovadora na gestão da integridade, proporcionando uma experiência dinâmica e produtiva. Além disso, as lições aprendidas evidenciaram a importância do envolvimento ativo de todos os atores, desde a Alta Administração do MGI até a Sociedade, para o sucesso do Programa.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão da Integridade; Abordagem Lúdica; Modelo de Maturidade em Integridade Pública.

ABSTRACT

The objective of this report is to share materials and describe the experience of a workshop and its outcomes as part of the lessons learned from the implementation process of Pró-Integridade, the Integrity Program of the Ministry of Management and Innovation in Public Services. Methodologically, a playful approach was adopted for the organization of a workshop conducted in four main parts: collaborative brainstorming using the Padlet tool, explanations about the Public Integrity Maturity Model, self-assessment of the Integrity Program based on the Key Process Areas of the Public Integrity Maturity Model, and a card game based on these macroprocesses. Pre-workshop activities included planning the games, organizing integrity kits, and preparing the Padlet board. During the workshop, the facilitating team guided the activities and facilitated the use of collaborative tools. Post-workshop activities involved the systematization of the organization's Integrity Plan. The results indicated the effectiveness of a playful and innovative approach in integrity management, providing a dynamic and productive experience. Furthermore, the lessons learned highlighted the importance of active involvement of all actors, from Senior Management of MGI to Society, for the success of the Program.

KEYWORDS: *Integrity Management; Playful Approach; Public Integrity Maturity Model.*

O PROGRAMA DE INTEGRIDADE DO MGI, O PRÓ-INTEGRIDADE

Tradicionalmente, os conceitos de programas de integridade têm sido definidos nas organizações públicas como um "conjunto de medidas e ações institucionais que visam prevenir práticas de corrupção, fraudes, irregularidades e outros desvios éticos de conduta" (BRASIL, [s.d.]). O tema integridade, no Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), transcende o combate à corrupção, voltando-se também para a construção de ambientes de trabalho seguros e saudáveis a todas as pessoas, com respeito à dignidade, à diversidade e à sustentabilidade (BRASIL, 2023d). O enfrentamento dessas práticas é primordial para que o Ministério possa alcançar seus objetivos em todos os níveis e gerar melhores resultados e serviços prestados, contribuindo para agregar valor à entrega dos serviços públicos à sociedade. Nesse sentido, em 28 de abril de 2023, publicou-se o Pró-Integridade, Programa de Integridade do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, por meio da Portaria MGI nº 1.878, de 28 de abril de 2023.

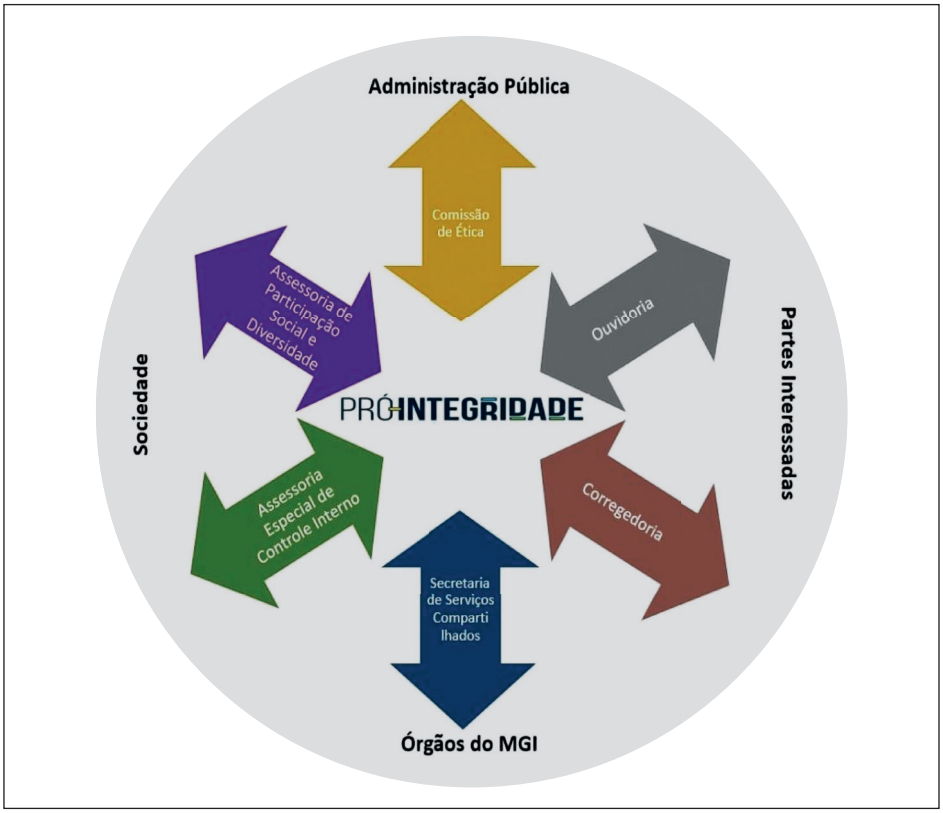
O Programa Pró-Integridade vem inovando em alguns aspectos não somente associados à ampliação do conceito de integridade, como também à convergência com os valores institucionais do MGI, declarados em seu mapa estratégico (BRASIL, 2023c), que são: integridade, diversidade, democracia, colaboração, participação, qualidade e sustentabilidade.

O Decreto que instituiu o Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal (SITAI) (BRASIL, 2023a) define em seu art. 3º, inciso III, as Funções de Integridade como os atributos constantes dos sistemas de corregedoria, ouvidoria, controle interno, gestão da ética, transparência e outras essenciais ao funcionamento de programas de integridade. Tais premissas são consideradas na estrutura do *Programa Pró-Integridade*, que organizou as referidas funções em sua governança, por meio da formalização do Subcomitê de Integridade (SI) (BRASIL, 2023e).

O Subcomitê de Integridade do MGI é constituído pelas instâncias que atuam diretamente na pauta, a saber: a Assessoria de Participação Social e Diversidade (APSD), a Comissão de Ética (CE), a Corregedoria (CORREG), a Ouvidoria (OUVID), a Secretaria de Serviços Compartilhados (SSC) e a Assessoria Especial de Controle Interno (AECI), que exerce o papel de Coordenadora e Unidade Setorial de Integridade (USI), nos termos do art. 5º, §1º do Decreto do SITAI.

Uma vez estabelecida a governança do referido Programa, por meio de suas 6 instâncias, a atuação conjunta do SI com os 9 órgãos singulares do MGI, em um esforço coletivo de disseminação da cultura de integridade, originou o Ecossistema de Integridade do MGI. Essa iniciativa é considerada uma inovação, pois promove a condução transversal e pervasiva do Programa em todo o Ministério.

Figura 1. O Ecossistema de Integridade do MGI



Fonte: Plano Pró-Integridade do MGI 2024/2025 (2024, p. 14)

Na perspectiva do Programa Pró-Integridade, seu Ecossistema pode ser percebido como uma "rede integrada", constituída por unidades que atuam de forma independente nos temas correspondentes às suas respectivas funções. Entretanto, compartilham protagonismo quando se trata da atuação conjunta na condução do Programa, fato que maximiza os resultados e agrega valor à prestação de serviços públicos à sociedade, às partes interessadas e à Administração Pública.

O PLANO PRÓ-INTEGRIDADE

O art.3º, inciso II, do Decreto do SITAI dispõe que os Planos de Integridade são "planos que organizam as medidas de integridade a serem adotadas em determinado período, elaborado por unidade setorial do SITAI e aprovado pela autoridade máxima do órgão ou entidade". O MGI estruturou seu Plano de Integridade, com base no Ecossistema anteriormente mencionado, o que no biênio 2024/2025, correspondeu inicialmente a 146 iniciativas passíveis de monitoramento pela AECI, a Unidade Setorial do SITAI no Ministério.

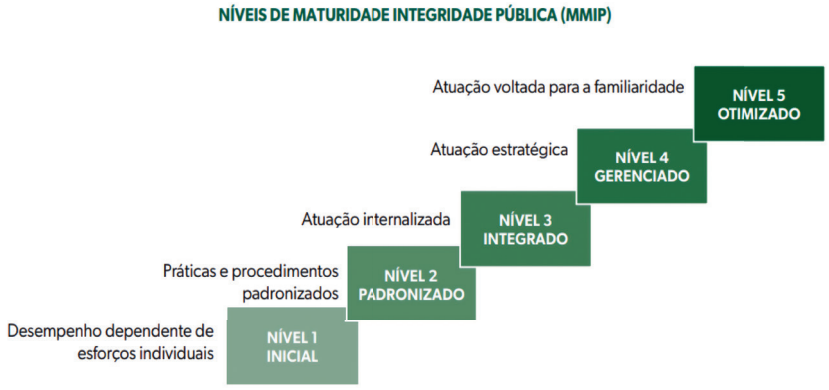
As iniciativas declaradas são resultado de um esforço colaborativo entre as instâncias e os órgãos singulares. Por meio da disseminação da cultura de integridade no MGI, identificou-se em seus processos, projetos e atividades, algumas iniciativas que convergem com as pautas de integridade e ética. Esse processo resultou no alinhamento das iniciativas declaradas aos 14 objetivos constantes do Programa, bem como na identificação dos riscos à integridade.

Ressalta-se que essas iniciativas também guardam consonância com os 25 Macroprocesos (ou KPAs - *Key Process Area*) registrados no Modelo de Maturidade em Integridade Pública, o MMIP.

O MODELO DE MATURIDADE EM INTEGRIDADE PÚBLICA (MMIP)

Em dezembro de 2023, a Controladoria-Geral da União (CGU) publicou o Modelo de Maturidade em Integridade Pública – Versão 1.0, que consiste em um conjunto de diretrizes e orientações relativas aos requisitos ou processos-chave para a gestão dos programas de integridade de forma robusta, efetiva, conectada à entrega da missão institucional envolvendo todas as partes interessadas. O MMIP apresenta um instrumento de diagnóstico e avaliação da maturidade em integridade e oferece parâmetros para identificação dos estágios de desenvolvimento da organização em relação à maturidade em integridade pública (BRASIL, 2023f).

Figura 2. Níveis de Maturidade em Integridade Pública (MMIP)



- **Nível 1** - Inicial, quando o desempenho do programa de integridade é dependente de esforços individuais;
- **Nível 2** - Padronizado, quando há práticas e procedimentos rotineiramente executados;
- **Nível 3** - Integrado, quando há uma atuação internalizada e esperada por todas as partes envolvidas em ritos e processos;
- **Nível 4** - Gerenciado, quando o programa de integridade se acopla de forma sinérgica e orgânica à atuação estratégica do órgão;
- **Nível 5** - Otimizado, quando as ações do programa são executadas sinergicamente, em uma interação que engaja stakeholders internos e externos ao órgão

Fonte: CGU. Referencial Técnico – Versão 1.0 Modelo de Maturidade em Integridade Pública - MMIP

Como mostra a **Figura 2**, o modelo desenvolvido pela CGU se estrutura em 5 níveis progressivos, diferenciados pelos graus de desempenho e características esperados.

Outra importante referência do MMIP, é o conjunto de 25 macroprocessos chave denominados KPAs (*Key Process Area*), que identificam o que precisa ser executado, aprimorado e sustentado pelas instituições em seus programas de integridade, conforme ilustrado na **Figura 3**.

Figura 3. Distribuição de KPAs por elementos e níveis de Maturidade em Integridade Pública

ELEMENTOS X NÍVEIS	ELEMENTO 1: GOVERNANÇA E ESTRUTURA ORGANIZACIONAL PARA A INTEGRIDADE	ELEMENTO 2: CAPACIDADE ORGANIZACIONAL PARA A INTEGRIDADE	ELEMENTO 3: GESTÃO E DESEMPENHO DA INTEGRIDADE
Nível 5 OTIMIZADO	KPA 5.1.1 – AÇÕES QUE ENGAJEM A SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA E OS BENEFICIÁRIOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL	KPA 5.2.1 – MULTIPLICAÇÃO DO CONHECIMENTO SOBRE INTEGRIDADE	KPA 5.3.1 – RETROALIMENTAÇÃO DE PROCESSOS RELEVANTES PARA ALAVANCAR A MISSÃO INSTITUCIONAL
Nível 4 GERENCIADO	KPA 4.1.3 – PARTICIPAÇÃO DA USI NO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	KPA 4.2.3 – AÇÕES PREVENTIVAS PARA UM AMBIENTE ORGANIZACIONAL ÍNTEGRO	KPA 4.3.2 – MENSURAÇÃO DO DESEMPENHO DA GESTÃO DA INTEGRIDADE
	KPA 4.1.2 – ATUAÇÃO EM REDES PÚBLICAS	KPA 4.2.2 – GESTÃO DE RISCOS DE INTEGRIDADE EM PROCESSOS RELEVANTES PARA A MISSÃO INSTITUCIONAL	
	KPA 4.1.1 – INSTÂNCIA COLEGIADA DE APOIO À GESTÃO DA INTEGRIDADE	KPA 4.2.1 – GESTÃO DE COMPETÊNCIAS PARA INTEGRIDADE	KPA 4.3.1 – ARTICULAÇÃO PARA OTIMIZAÇÃO DA GESTÃO DA INTEGRIDADE
Nível 3 INTEGRADO	KPA 3.1.2 – UTILIZAÇÃO DE FERRAMENTAS COORPORATIVAS DOS ÓRGÃOS CENTRAIS DAS FUNÇÕES DE INTEGRIDADE	KPA 3.2.3 – TRATAMENTO DE QUESTÕES PÚBLICAS EMERGENTES PARA UM AMBIENTE ORGANIZACIONAL ÍNTEGRO	KPA 3.3.2 – MONITORAMENTO DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE
	KPA 3.1.1 – INTERLOCUÇÃO E COMPROMETIMENTO DAS LIDERANÇAS	KPA 3.2.2 – METODOLOGIA E APLICAÇÃO DA GESTÃO DE RISCOS, INCLUINDO ASPECTOS DE INTEGDRIDADE	KPA 3.3.1 – INICIATIVA, MOBILIZAÇÃO E DIAGNÓSTICO PRIMÁRIO DA INSTITUIÇÃO
		KPA 3.2.1 – TREINAMENTO E DESENVOLVIMENTO TRANSVERSAL EM INTEGRIDADE	
Nível 2 PADRONIZADO	KPA 2.1.2 – ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DAS ÀREAS RESPONSÁVEIS POR FUNÇÕES DE INTEGRIDADE	KPA 2.2.3 – SENSIBILIZAÇÃO SOBRE QUESTÕES PÚBLICAS EMERGENTES PARA UM AMBIENTE ORGANIZACIONAL ÍNTEGRO	KPA 2.3.2 – PROGRAMA E PLANO DE INTEGRIDADE
		KPA 2.2.2 – FUNDAMENTOS DA GESTÃO DE RISCOS, INCLUINDO ASPECTOS DE INTEGDRIDADE	
	KPA 2.1.1 – ESTRUTURA, FUNCIONAMENTO E COMPETÊNCIAS DA USI	KPA 2.2.1 – TREINAMENTO E DESENVOLVIMENTO DA USI	KPA 2.3.1 – LEVANTAMENTO DE INFORMAÇÕES E AÇÕES PARA A GESTÃO DA INTEGRIDADE
Nível 1 INICIAL	Atividade não estruturada; dependente de esforços e habilidades individuais; resultados não sustentados; falta de estrutura e recursos (espaço físico, financeiros, humanos e tecnológicos).		
	* Todas as organizações são em regra categorizadas no primeiro nível de maturidade em integridade pública até que tenham concluído a sua avaliação.		

Fonte: Brasil. CGU. Modelo de Maturidade em Integridade Pública (2023, p. 14)

A CGU reforça que as organizações não precisam, necessariamente, alcançar o nível máximo de maturidade em integridade pública, porém, minimamente almejar o nível de maturidade que seja condizente com a natureza, o porte e a complexidade da instituição, com o ambiente e os riscos a que suas operações estão expostas.

APLICANDO O MODELO DE MATURIDADE EM INTEGRIDADE PÚBLICA NO PLANO PRÓ-INTEGRIDADE 2024/2025

Destaca-se que, o processo de revisão do Plano Pró-Integridade do MGI, em sua versão 2024/2025, contou com a participação de representantes de todas as instâncias de integridade à luz das diretrizes do MMIP. Como resultado deste trabalho, foram identificados KPAs em 90 das 146 ações declaradas no referido Plano.

O SI entendeu que o esforço de associar as iniciativas declaradas no Plano de Integridade aos KPAs seria um primeiro passo importante na evolução da maturidade do Programa. Para direcionar as atividades de identificação e associação dos KPAs às iniciativas do Plano, elaborou-se uma metodologia de identificação, envolvendo recursos de *gameficação*, com vistas a engajar as instâncias nas atividades realizadas em oficina com abordagem lúdica.

ROTEIRO DA OFICINA

O roteiro da oficina foi planejado em 4 partes: a primeira consistiu na realização de um *brainstorming* com as instâncias, com uso da ferramenta *Padlet*; a segunda foi dedicada a explicações sobre o MMIP e mais detidamente sobre os macroprocessos chave e os significados de percorrer os níveis de maturidade com senso de desenvolvimento e não de competitividade; a terceira consistiu em uma autoavaliação do Programa de Integridade, conforme recomendações do nível I do MMIP, a partir da qual, criamos um jogo de 4 cartas e transformamos os *Key Process Area* (KPAs) em perguntas; a quarta parte foi destinada ao jogo com as 28 cartas e uma carta coringa, culminando na síntese da revisão das ações de integridade.

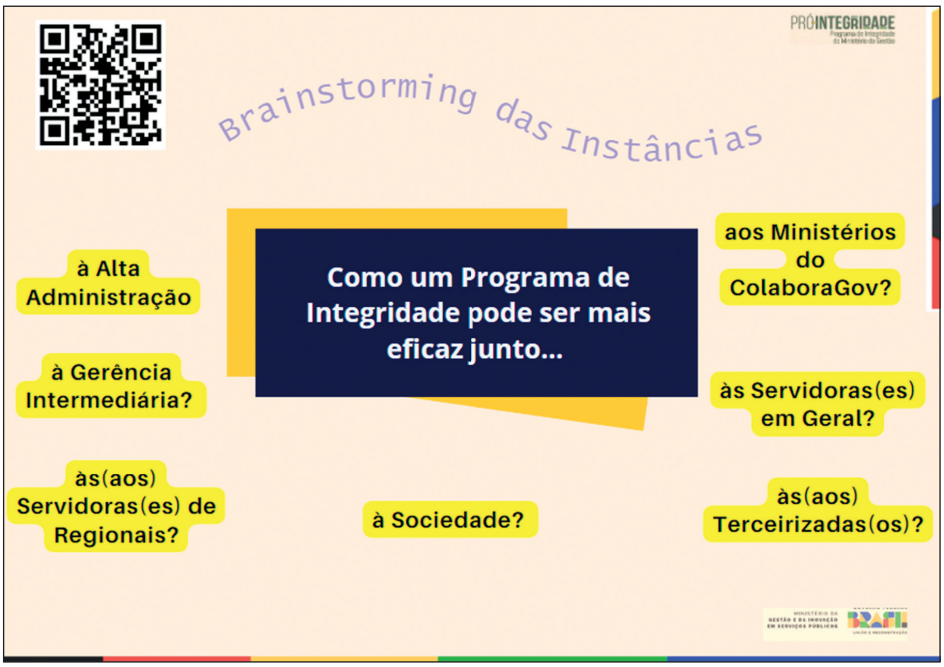
Para tanto, realizaram-se atividades de bastidores antes, durante e após a oficina. O processo pré-oficina demandou o planejamento dos jogos, unindo equipes com maior identificação; a organização de um *kit* contendo as ações de integridade já declaradas por cada instância, os quadros para identificação dos KPAs e o MMIP; a preparação do mural no *Padlet* e a confecção das cartas que contou com o apoio de toda a equipe, desde a concepção até o recorte e adesivação de um jogo colorido. O processo durante a oficina consistiu em explicações acerca do MMIP, bem como na combinação das regras de mediação. A oficina contou com três mediadores da Coordenação de Gestão da Integridade e com mediadores dentro de cada uma das equipes, os quais foram orientados a res-

peito do tempo e das diretrizes das atividades. Por fim, o processo pós-oficina consistiu na sistematização do Plano de Integridade que pode ser acessado por meio do *link* disponível na seção de **Referências**.

A UTILIZAÇÃO DO PADLET PARA ELICITAR AS INSTÂNCIAS SOBRE GESTÃO DA INTEGRIDADE

Como parte da oficina, os participantes utilizaram a ferramenta *Padlet* para um *brainstorming* colaborativo. A atividade teve como objetivo explorar como um Programa de Integridade pode ser mais eficaz junto a diferentes grupos, conforme ilustrado na **Figura 4**.

Figura 4. Brainstorming das Instâncias no Padlet



Fonte: Autoria própria

Cabe explorarmos detidamente as escolhas lexicais que constituem o conjunto da pergunta orientadora da **Figura 4:** como um Programa de Integridade pode ser mais eficaz junto a atores estratégicos no MGI, como:

- a Alta Administração (a ministra, os secretários);
- a Gerência Intermediária (pessoas em cargos de gestão);
- a Servidores das Regionais (no MGI, há unidades descentralizadas: 26 Superintendências Regionais de Administração e 27 Superintendências de Patrimônio da União);

- aos Ministérios do ColaboraGov [1](o atual arranjo colaborativo é conduzido pela Secretaria de Serviços Compartilhados do MGI, com a responsabilidade de prestar serviços à 13 ministérios;
- aos Servidores em Geral (o MGI conta com força de trabalho de mais de 7 mil servidores); aos Trabalhadores Terceirizados (foco de ações específicas de integridade no MGI); e
- à Sociedade (contribuir para o desenvolvimento sustentável da sociedade e agregar valor à entrega dos serviços públicos são as razões de ser do MGI).

Ressalta-se que a equipe investiu tempo em uma breve explicação sobre as possibilidades de uso colaborativo do *Padlet,* o que foi feito com o objetivo de familiarizar os participantes com a ferramenta tecnológica antes da utilização na oficina. Desse modo, o uso da ferramenta fluiu muito bem. Após a apresentação da pergunta, todos apontaram seus telefones para o *QR Code* e postaram suas contribuições. As discussões aconteceram simultaneamente. As pessoas postavam no mural e comentavam discordando, debatendo e complementando as afirmações umas das outras, o que resultou em uma rica discussão, como podemos observar ao acessarmos o *QR Code* disponibilizado na **Figura 4**.

Diante das respostas sobre como um Programa de Integridade pode ser mais eficaz junto à Alta Administração, os participantes sugeriram reuniões de mentoria e participação ativa dos dirigentes em ações e atividades do programa, além de destacarem a importância de os líderes acompanharem e apoiarem as atividades desenvolvidas, servindo de exemplo e incluindo o tema de integridade nas pautas de reuniões. Além disso, enfatizaram a importância do controle para a eficiência da gestão e para a preservação da imagem do MGI. Essas sugestões destacam a necessidade de envolvimento ativo e substancial da Alta Administração, mostrando que o comprometimento dos líderes é fundamental para a eficácia do programa de integridade. A inclusão de temas de integridade nas agendas de alto nível reforça a prioridade do tema, tecendo o tom do topo.

Quanto à Gerência Intermediária, as instâncias enfatizaram a necessidade de se identificar riscos à integridade e de se investir em capacitação contínua em gestão de pessoas e teletrabalho. Sugeriram também a importância do engajamento de gestores na identificação e execução de ações do Plano de Integridade, na integração do tema nos processos de trabalho e ainda destacaram a importância de se mostrar à gerência intermediária os benefícios gerados pela

1 O arranjo colaborativo é composto por 13 órgãos, incluindo o próprio MGI e Ministérios do Desenvolvimento, da Indústria, Comércio e Serviços, Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, Fazenda, Planejamento e Orçamento, dos Povos Indígenas, dos Direitos Humanos e da Cidadania, Esporte, da Igualdade Racial, das Mulheres, da Previdência Social, dos Portos e Aeroportos, e do Turismo. Para mais informações: https://www.gov.br/servicoscompartilhados/pt-br/conheca-o-colaboragov

integridade, como a melhoria do clima organizacional. Assim, para a gerência intermediária, a formação contínua e a clareza sobre os benefícios da integridade são essenciais. Adicionalmente, verificou-se que integrar práticas de integridade aos processos de trabalho diários e engajar os gestores em ações específicas pode aumentar o comprometimento e a eficácia do programa.

Em relação aos Servidores que atuam na Secretaria de Serviços Compartilhados, por meio de suas Superintendências Regionais de Administração e na Secretaria do Patrimônio da União, os membros do SI sugeriram a indicação de multiplicadores de integridade e a definição de pontos focais para manter uma comunicação efetiva. Ademais, recomendaram definir ações específicas para as regionais, organizar eventos padrão e "caravanas" para aumentar a presença e as trocas entre as instâncias e suas regionais. Também destacaram a necessidade de uma agenda específica de encontros regionais para tratar sobre temas de integridade. Em resumo, para a aproximação dos servidores das regionais, a presença e a comunicação efetiva são consideradas chave. A indicação de multiplicadores e a organização de eventos regionais podem ajudar a disseminar a cultura de integridade e contribuir para que todos estejam alinhados com os objetivos do Programa.

Quanto aos Ministérios do ColaboraGov, cabe destacar as sugestões de: definição de pontos focais para comunicação efetiva e inclusão de ações compartilhadas nos planos de integridade dos ministérios; necessidade de formação e assessoria técnica; a inclusão do ColaboraGov como "formulador" de ações de integridade; coleta de ideias e *feedback* dos órgãos do ColaboraGov; e ações conjuntas com os comitês de integridade dos ministérios.

Em consideração aos Trabalhadores Terceirizados, as instâncias sugeriram: atividades específicas para esse público, com foco no envolvimento nas ações de integridade e criação de espaços para participação ativa; adição de cláusulas sobre códigos de conduta e prevenção ao assédio nos contratos com empresas terceirizadas; criação de canais físicos para sugestões e denúncias, bem como definição expressa de agentes de comunicação entre a administração e os trabalhadores terceirizados. Nas sugestões, fica evidente a percepção dos participantes de que, para os trabalhadores terceirizados, é essencial a criação de um ambiente seguro e saudável, que possibilite a percepção de pertencimento.

No âmbito da Sociedade, as sugestões foram em torno da promoção do desenvolvimento de ações que favoreçam a transparência e impactem positivamente a sociedade. Outra sugestão interessante consistiu em coletar ideias da sociedade e fomentar a participação social, utilizando chamamentos públicos para interação, de forma a publicizar os processos decisórios do MGI.

Figura 5. Como um Programa de Integridade pode ser mais eficaz junto a atores estratégicos no MGI?



Fonte: Autoria própria

Em resumo, dar conhecimento à sociedade dos impactos das ações de integridade e promover a sua participação pode contribuir para fortalecer a confiança na instituição que presta serviços públicos, o que engaja os referidos atores no processo de integridade.

Com base nas respostas das instâncias de integridade, sintetizadas na **Figura 5**, é evidente que um Programa de Integridade mais eficaz deve envolver ativamente todos os atores mencionados, desde a Alta Administração até a Sociedade como um todo. A comunicação efetiva, a formação contínua, a transparência e a participação social são elementos-chave para o sucesso do Programa Pró-Integridade.

JOGO DE CARTAS

Após o *brainstorming* das instâncias de integridade, a equipe mediadora fez uma breve apresentação da estrutura e dos objetivos do MMIP. O chefe da AECI enfatizou a importância de uma gestão madura e eficiente de integridade, destacando que o modelo oferece mecanismos para diagnóstico, avaliação e estabelecimento de um plano de ação.

Foi explicado que KPA é a abreviação de *Key Process Area*, traduzido em português como macroprocesso chave, conforme ilustrado na **Figura 3**, representando um componente fundamental na construção da maturidade em

integridade pública de uma organização. Isso pelo potencial de indicar processos críticos que uma organização deve aperfeiçoar e monitorar para garantir que seus resultados estejam alinhados com os objetivos da instituição.

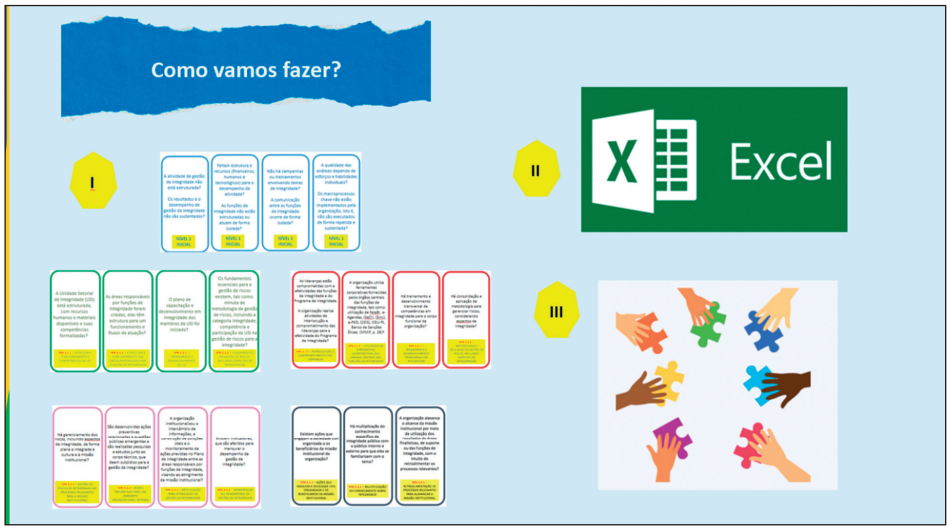
Para facilitar o entendimento dos elementos, níveis e KPAs do MMIP, propusemos um jogo de cartas. A ideia consistiu em experienciar como as ações de integridade propostas no contexto da instituição em que atuamos poderiam considerar esse modelo diante das complexidades da gestão de integridade.

No jogo proposto, como ilustrado na **Figura 6**, cada conjunto de cartas representa um nível de maturidade em integridade, desde o inicial ao otimizado, sendo as cartas azuis: nível 1, inicial; as verdes, nível 2, padronizado; as vermelhas, nível 3, integrado; as rosas, nível 4, gerenciado e as roxas, nível 5, otimizado.

Com a sala já organizada para a atividade em equipes, com 22 pessoas representando as 6 instâncias de integridade, explicamos que o jogo aconteceria em pares:

- Assessoria Especial de Controle Interno - AECI com a Secretaria de Serviços Compartilhados - SSC;
- Ouvidoria - OUV com Assessoria de Participação Social e Diversidade - APSD; e
- Corregedoria - CORREG com Comissão de Ética - CE.

Figura 6. Apresentação dos recursos e Orientações sobre o jogo dos KPAs



Fonte: Autoria própria

Além disso, explicamos o *kit* que havia sido montado para cada equipe que continha: a relação das iniciativas declaradas até então pelas instâncias, *post-its* das cores das cartas, o MMIP e o jogo contendo 31 cartas.

As cartas, disponibilizadas aos leitores deste relato pelo *QR Code* da **Figura 7** ou por meio de **link**[1], podem ser quantas forem necessárias ou adaptáveis ao objetivo em questão. Na oficina de revisão do plano de integridade, sugerimos 31 modelos, porque além de contemplar os 25 KPAs, abordamos as questões do nível inicial para fazermos o exercício de autoavaliação sugerido pelo MMIP.

Adicionalmente, para tornar o jogo dinâmico, elaboramos uma carta coringa com a seguinte pergunta a ser feita entre as equipes a cada rodada: **Com base nas descrições do nível ( ), é viável apresentar nova ação para a sua área?**

Figura 7. Conhecendo o MMIP por meio de abordagem lúdica



Fonte: Autoria própria

A cada 20 minutos de jogo, a equipe mediadora anunciava a carta coringa e as equipes tinham que interagir, falando de suas percepções. Entre as considerações, algumas áreas enfatizaram, com entusiasmo, que o Programa de Integridade de MGI atende a KPAs previstos no nível 4. Outras áreas alertaram para a identificação de KPAs de praticamente todos os níveis.

Em síntese, o objetivo de que o Subcomitê de Integridade procedesse uma autoavaliação do Pró-Integridade foi alcançado. As equipes jogaram de forma interativa e lúdica, revisando as ações declaradas anteriormente e aprendendo sobre como identificar e integrar os KPAs em suas iniciativas. Além disso, declararam novas iniciativas.

1 Toolkit das cartas pode ser acessado por meio do link: https://docs.google.com/presentation/d/1jecsDttwcWEhYiOcO74XahhowecXFf4r/edit?usp=sharing&ouid=105673483171372497017&rtpof=true&sd=true

Ainda no momento dos compartilhamentos, vimos que o tempo seria insuficiente, o que configura uma das lacunas da atividade. Assim, a oficina com fim previsto para meio-dia acabou indo até as 13h30min, contudo, de maneira muito fluida. A entrega das ações com os KPAs identificados ficou combinada para a semana seguinte. E assim foi feito.

Figura 8. Registros fotográficos da oficina



Fonte: Autoria própria

Ao final, como mostra a **Figura 8** (foto da esquerda), cada equipe por meio de um representante, apresentou os resultados da identificação dos KPAs nas ações declaradas e, conforme planejado, a interação foi profícua quanto à declaração de novas ações por parte de todas as instâncias, o que foi precioso para a sistematização do plano de integridade 2024/2025. A síntese das revisões apresentadas gerou uma excelente discussão. A oficina foi encerrada com um resumo dos principais encaminhamentos e um agradecimento a todos os participantes pela contribuição ativa.

Por fim, o Chefe da AECI e Presidente do Subcomitê de Integridade finalizou a oficina com uma reflexão inspiradora de um poeta manauara: *"Não tenho um caminho novo. O que eu tenho de novo é um jeito de caminhar."* (Thiago de Mello), incentivando todos a continuar buscando novas maneiras de fortalecer a integridade no serviço público.

ALGUMAS REFLEXÕES

A atividade lúdica possibilitou que as instâncias de integridade, ao "jogarem" suas cartas, pudessem valorizar as ações de integridade que já desenvolvem, além de considerar possibilidades de aperfeiçoamento, em conformidade com o MMIP, aceitando o desafio de buscar o atingimento dos KPAs de nível 4 até o final de 2025.

Portanto, as experiências contidas neste relato nos convidam a considerar a complexidade da governança e da gestão da integridade pública, bem como a importância de uma abordagem holística para as interseccionalidades dos temas.

Consideramos, pois, a oficina e seus desdobramento como parte das lições aprendidas com o processo de implementação do Programa de Integridade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto n. 11.529 de 2023**. Institui o Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal e a Política de Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal. 2023a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11529.htm

_____. Controladoria-Geral da União. **Modelo de Maturidade em Integridade Pública**. Brasília, DF, 2023b. Disponível em: https://shre.ink/DyKc. Acesso em: 26 jun. 2024.

_____. Controladoria- Geral da União – **O que é um Programa de Integridade**. [s.d.]. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/campanhas/integridade-publica/integridade-publica#:~:text=Programa%20de%20Integridade%20%C3%A9%20um,desvios%20%C3%A9ticos%20e%20de%20conduta. Acesso em 30 jul. 2024.

_____. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Estratégia Institucional do MGI**. 2023c. Disponível em: https://www.gov.br/gestao/pt-br/acesso-a-informacao/estrategia-e-governanca/estrategia-institucional

_____. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Plano de Integridade Pró-Integridade 2024/2025**. 2024a. Disponível em: https://www.gov.br/gestao/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas-projetos-acoes-obras-e-atividades/pro-integridade. Acesso em: 26 jun. 2024.

_____. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Portaria MGI nº 1.878 de 28 de Abril de 2023** – Programa Pró-Integridade. 2023d. Disponível em: https://www.gov.br/gestao/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas-projetos-acoes-obras-e-atividades/pro-integridade. Acesso em: 26 jun. 2024.

_____. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Portaria GM/MGI nº 5.897 de 5 de outubro de 2023** - Comitê de Integridade, Transparência, Acesso à Informação, Riscos e Controle e o Subcomitê de Integridade. 2023e. Disponível em: https://boletim.sigepe.gov.br/publicacao/detalhar/216173 Acesso em: 29 jun. 2024.

_____. **Modelo de Maturidade em Integridade Pública (MMIP – CGU).** 2023f. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2023/12/ministro-da-cgu-anuncia-modelo-de-maturidade-em-integridade-publica/SIPMMIP.pdf

RIBEIRO, L. **Aprenda, desaprenda, reaprenda**: novos modelos para pensar e inovar a aprendizagem no mundo contemporâneo. Recife, PE: Pipa Comunicação, 2020.

CAPÍTULO VIII

TRAJETÓRIA DOS MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS

EVOLUTION OF PUBLIC ADMINISTRATION MODELS IN BRAZIL: CHALLENGES AND PERSPECTIVES

Deisi Maria dos Santos

Mestre em Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais, pela Universidade Comunitária da Região de Chapecó (2020). Especialista em Advocacia Geral pela Universidade do Contestado (2012) e graduada em Direito pela Universidade Comunitária da Região de Chapecó (2010). Servidora Civil do Poder Executivo Federal, com atuação no cargo de Auditora, na Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS.

Marisa Zamboni Pierezan

Mestre em Estudos Linguísticos pelo Programa de Pós-Graduação em Estudos Linguísticos (PPGEL) da Universidade Federal da Fronteira Sul (2019). Especialista na modalidade Formação para o Magistério Superior em Estética, pela Universidade Comunitária da Região de Chapecó (2004). Graduada em Letras – Português/Inglês e respectivas literaturas pela Universidade do Oeste de Santa Catarina (2001). Secretário-Executivo na Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS).

Taíz Viviane dos Santos

Mestre em Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais, pela Universidade Comunitária da Região de Chapecó (2015). Especialista em Contabilidade Pública e Responsabilidade Fiscal, pelo Centro Universitário Internacional (2013). Especialista em Controle da Gestão Pública Municipal, pela Universidade Federal de Santa Catarina (2012). Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade Integrada e Regional – Campus Erechim (2007). Servidora Civil do Poder Executivo Federal, com atuação no cargo de Auditora, na Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS.

RESUMO

Este estudo explora a evolução dos modelos de administração pública no Brasil, trazendo detalhes da transição da Administração Patrimonialista, caracterizada pelo uso privado dos recursos públicos, para a Administração Pública Burocrática, que introduziu a impessoalidade e formalização dos processos, chegando ao modelo gerencial, que enfatiza a eficiência e a orientação para resultados. Essas mudanças foram influenciadas por diversos fatores, como a evolução da sociedade, tecnologia, globalização, e mudanças econômicas e sociais. Compreender essa evolução é essencial para avaliar os desafios e perspectivas futuras da gestão pública brasileira. Atualmente, a administração pública do país busca integrar elementos dos modelos burocrático e gerencial, na tentativa de alcançar um equilíbrio entre eficiência, inovação, e a necessidade de atender às demandas sociais de maneira mais efetiva.

PALAVRAS-CHAVE: Brasil; Evolução da Administração Pública; Modelos de Administração Pública.

ABSTRACT

This study explores the evolution of public administration models in Brazil, detailing the transition from Patrimonial Administration, characterized by the private use of public resources, to Bureaucratic Public Administration, which introduced impersonality and process formalization, and finally to the managerial model, which emphasizes efficiency and results orientation. These changes were influenced by various factors, including societal evolution, technological advancements, globalization, and economic and social changes. Understanding this evolution is essential for evaluating the challenges and future prospects of Brazilian public administration. Currently, the country's public administration seeks to integrate elements of both bureaucratic and managerial models in an attempt to strike a balance between efficiency, innovation, and the need to effectively meet social demands.

KEYWORDS: *Brazil; Evolution of Public Administration; Models of Public Administration.*

INTRODUÇÃO

A história da gestão pública no Brasil espelha as significativas transformações sociais, econômicas e tecnológicas que a sociedade brasileira vivenciou ao longo dos séculos. Desde o período colonial até hoje, o país atravessou vários modelos de gestão pública, cada um com suas próprias características e desafios.

Compreender a administração pública é fundamental para entender como o Estado executa suas funções, enfrentando a complexidade de suas diversas responsabilidades e a necessidade de conformidade à Constituição Federal e com todo o arcabouço legislativo e principiológico que fundamentam sua existência.

Este estudo explora os conceitos e paradigmas da administração pública, examinando diferentes interpretações de administração pública e suas práticas. Além disso, analisa as várias fases da administração pública no Brasil, desde sua origem patrimonialista até as atuais iniciativas para promover uma administração mais gerencial e democrática.

Serão discutidas as características principais de cada modelo, os contextos históricos que influenciaram suas implementações e as contribuições internacionais que moldaram as reformas administrativas. Compreender essa evolução possibilitará uma melhor avaliação dos desafios e das perspectivas futuras para a gestão pública no Brasil.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: CONCEITO E PARADIGMAS

A administração pública, quer a direta e ou a indireta, de qualquer dos poderes, encontra-se alicerçada em princípios constitucionais, devendo obediência aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, dentre outros.

Desta forma, para Silva (2011, p. 656), a "Administração Pública é o conjunto de meios institucionais, materiais, financeiros e humanos preordenados à execução das decisões políticas". Em um primeiro plano, a administração pública está subordinada ao poder político, depois, trata-se de um meio para o atingimento de determinados fins e, finalmente, apresenta dois aspectos, quais sejam: "[...] um conjunto de órgãos a serviço do Poder político e as operações, as atividades administrativas".

O autor considera, ainda, que a administração pública brasileira apresenta uma organização administrativa complexa. O texto constitucional, mais precisamente no artigo 37, elenca as várias Administrações Públicas possíveis: "[...] a federal (da União), a de cada Estado (Administração Estadual) a do Distrito Federal e a de cada Município (Administração Municipal ou local)". Segundo Silva (2011, p. 666), os princípios constitucionais encontram-se indissociáveis da atuação dos gestores públicos:

> *A Administração Pública é informada por diversos princípios gerais, destinados, de um lado, a orientar a ação do administrador na prática dos atos administrativos e, de outro lado, a garantir a boa administração, que se consubstancia na correta gestão dos negócios públicos e no manejo dos recursos públicos (dinheiro, bens e serviços) no interesse coletivo, com o que também se assegura aos administrados o seu direito a práticas administrativas honestas e probas.*

Di Pietro (2017, p. 119) resume o termo administração, considerando as diretrizes de Oswaldo Aranha Bandeira de Mello (2007), como sendo "[...] a atividade superior de planejar, dirigir, comandar, como a atividade subordinada de executar". Este seria o motivo pelo qual se verifica que alguns autores concedam ao termo, "[...] no direito público, sentido amplo para abranger a legislação e a execução".

Martins (2005, p. 1), por sua vez, alerta que "gestão pública" é uma expressão relativamente nova, e que engloba inúmeras áreas administrativas, tais como financeira, de gestão de pessoas, dentre outras, sendo utilizada para designar "[...] práticas novas na administração do setor público, algumas importadas do setor privado, outras recuperadas dos porões da história, outras desenvolvidas nas últimas décadas".

Na visão de Fontana (2016, p. 39), "[...] gestão enfatiza um modo de atuação, de condução de uma determinada instituição ou órgão com o objetivo de alcançar resultados esperados".

Para Grivot (2018, p. 16), a administração pública deve ser observada e entendida como "[...] órgãos a serviço do Estado na gestão de bens e interesse da sociedade", ao passo que a gestão deve ser entendida "[...] como a atividade precípua da administração pública e governança [...]". Assim, destaca-se a importância da gestão pública para a concretização do interesse da coletividade, uma vez que as ações, dela originadas, englobam um agrupamento de atividades direcionadas ao estabelecimento da eficácia dos serviços públicos (FONTANA, 2016).

Paradela e Maragão (2013, p. 7) informam que:

> *No caso específico das organizações públicas, a importância da boa gestão é ainda maior. Enquanto as empresas privadas possuem um número limitado de clientes, que são mais diretamente atingidos por sua ação, as organizações públicas impactam a sociedade como um todo. Gerenciá-las de modo adequado é uma missão que merece, portanto, total atenção da parte de seus dirigentes e colaboradores e que depende, entre outros fatores, da adoção de um correto modelo de gestão.*

Diante dessas visões, infere-se que a gestão pública está direcionada para a consecução de metas de natureza pública, que objetivam a satisfação dos interesses coletivos, de modo que, aliando técnicas específicas, abrangem os mais diversos aspectos administrativos para a efetivação das políticas públicas

nas mais diversas áreas de atuação, as quais englobam todo o aparelhamento estatal, perpassando questões de planejamento, execução, prestação de contas, avaliação, dentre outras, devendo, os gestores públicos, atuar em consonância com as normas e com os princípios administrativos.

A evolução da sociedade como um todo, nos seus mais diversos aspectos, veio a influenciar, consequentemente, a seara da organização pública, que precisou se transformar no decorrer do tempo, adequando os modelos de administração pública frente aos novos desafios para o atendimento das demandas cidadãs.

A EVOLUÇÃO DOS MODELOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO BRASIL

Com as transformações sociais, econômicas e tecnológicas, experimentadas pelas sociedades no decorrer da história, impôs-se a necessidade de alterações nas formas de gerenciamento da esfera pública, o que favoreceu para a ocorrência de modificações do aparelhamento das administrações públicas dos Estados.

Nesse sentido, Abrucio (2017, p. 9) aponta quatro causas que vieram a contribuir para a mudança do funcionamento do Estado. Após a prosperidade mundial, verificada na sequência da Segunda Grande Guerra (décadas de 1950 e 1960), observou-se que as crises do Petróleo, de 1973 e 1979, enfraqueceram os Estados e a crise fiscal generalizou-se. Aliado a isso, constatou-se ausência de capacidade resolutiva de problemas sociais pelos Estados e o advento da globalização, que fez com que o antigo modelo estatal perdesse espaço para uma atuação estadista frente ao modelo gerencial.

Conforme aponta Abrucio (2017, p. 10):

> *[...] esta crise do Estado afetou diretamente a organização das burocracias públicas. Por um lado, os governos tinham menos recursos e mais déficits. Com efeito, o corte de custos virou prioridade. No que tange à Administração Pública isto teve dois efeitos. Primeiro, a redução dos gastos com pessoal era vista como uma saída necessária [...]. Segundo, era preciso aumentar a eficiência governamental, o que implicava, para boa parte dos reformadores da década de 80, uma modificação profunda do modelo weberiano, classificado como lento e excessivamente apegado a normas.*

No mesmo sentido, Bresser-Pereira (1995, p. 7) aponta dois fatores que, em conjunto, trouxeram a necessidade de nova reforma administrativa para o exercício da gestão pública. Fatores como a crise do Estado dos anos 80 e a Globalização, situam-se como os pilares dessa renovação. A globalização da economia, de modo especial, exigiu a implementação de novas estratégias para a administração do Estado, passando-se de uma atividade burocrática à atuação gerencial como conhecemos hoje.

Segundo Fontana (2016, p. 43), "[...] a classificação dos modelos de gestão adotada, em nível mundial, são: patrimonialista, burocrática, gerencialista e democrática". Da mesma maneira, Freitas Junior (2009, p. 35) informa que "[...] podem ser considerados quatro tipos de administração pública: patrimonial, burocrática, gerencial e societal, as quais se manifestaram em maior ou menor grau ao longo do tempo, sucedendo-se, sem que, no entanto, qualquer uma delas fosse abandonada".

Importante mencionar que entre os modelos de gestão da administração pública executada pelos Estados, o Brasil apresentou, inicialmente, a Administração Pública Patrimonialista, advinda das monarquias absolutas e caracterizada pela confusão patrimonial, no qual "[...] o Estado era entendido como propriedade do rei" (BRESSER-PEREIRA, 1995, p. 10), pois no modelo patrimonialista "[...] não havia separação entre o público e o privado, tudo o que existia nos limites territoriais de seu reinado era do domínio do rei, que podia utilizar livremente os bens sem qualquer prestação de contas à sociedade" (FONTANA, 2016, p. 44).

Posteriormente, com a implementação do capitalismo industrial e das democracias parlamentares do século XIX, fez-se necessário a separação entre o que era público e o que era privado, pois "[...] a democracia só pode existir quando a sociedade civil formada por cidadãos, distingue-se do Estado ao mesmo tempo que o controla" (BRESSER-PEREIRA, 1995, p. 10). O autor considera uma evolução ter-se substituído o modelo patrimonialista de administração do Estado brasileiro, no século XIX.

Com isso, decorreu o surgimento do modelo burocrático, o qual pressupõe a alteração na divisão do exercício e na finalidade do poder. No modelo burocrático há divisão do trabalho destinado à finalidade de atendimento aos anseios da coletividade, apresentando características como: "[...] impessoalidade do serviço, ao formalismo, à hierarquia de funções, à ocupação dos cargos públicos por mérito e ao controle dos meios adotados pelo administrador público [...]" (PARADELA; MARAGÃO, 2013, p. 6).

> *Com o surgimento do capitalismo e da democracia, veio a se estabelecer uma distinção clara entre res publica e bens privados. A democracia e a administração pública burocrática emergiram como as principais instituições que visavam a proteger o patrimônio público contra a privatização do Estado. Democracia é o instrumento político que protege os direitos civis contra a tirania, que afirma os direitos políticos de votar e ser votado, que assegura os direitos sociais contra a exploração, e que afirma os direitos públicos em relação à res publica. Burocracia é a instituição administrativa que usa como instrumento para combater o nepotismo e a corrupção— dois traços inerentes à administração patrimonialista —, os princípios de um serviço público profissional, e de um sistema administrativo impessoal, formal, legal e racional (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 8-9).*

Ademais, o modelo de gestão patrimonialista, a partir da segunda metade do século XIX, não comportava o novo padrão capitalista de sociedade que insurgia. A burguesia, que antes estava aliada ao rei, via o poder absoluto do monarca como um empecilho para o bem sucedido desenvolvimento dos seus negócios. Aquele cenário fez surgir a gestão burocrática (FONTANA, 2016, p. 46).

Há que se destacar algumas características do modelo burocrático: concentração em processos legalmente definidos, definição de métodos para contratação de pessoal, de ferramentas para a realização de compras de bens e serviços. O foco no desenvolvimento dos processos é destaque desse modelo. A burocracia concentra-se nos processos, sem considerar a alta ineficiência envolvida, porque acredita que este seja o modo mais seguro de evitar o nepotismo e a corrupção (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 11).

Por sua vez, a Administração Pública Gerencial emerge na segunda metade do século XX e é apresentada a partir da necessidade de eficiência dos serviços públicos, tendo em vista que, "[...] na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, auto-referida e pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos" (BRESSER-PEREIRA, 1995, p. 11).

A administração pública gerencial, também chamada de nova administração pública, surgiu como o modelo ideal para o gerenciamento do Estado reformado. Isso se deve à sua adequação ao diagnóstico da crise do Estado, realizado pela aliança social liberal, e ao seu alinhamento com as recomendações do Consenso de Washington para os países latino-americanos. Ao assumir a direção do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), o ex-ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira expressou interesse nas experiências gerencialistas realizadas em outros países (DE PAULA, 2005, p. 38).

Algumas características do modelo burocrático brasileiro conflitavam com a nova sociedade, que apresentava, na segunda metade do século XX, ações administrativas que, nesse modelo, se concentravam no atendimento de suas próprias necessidades e perspectivas, e não mais se coadunavam com as significativas mudanças tecnológicas, além do advento da globalização que caracteriza esse período. Ou seja, "[...] o apego exagerado às regras e regulamentos internos; um formalismo exagerado e excesso de papel; resistência a mudanças; [...], falta de flexibilidade e excesso de rigidez, desconsideração do cidadão e decisões distantes da realidade", fizeram com que este modelo perdesse força e entrasse em cena um novo modelo de gestão pública, o modelo gerencial (FONTANA, 2016, p. 48).

Dessa maneira, com as novas funções sociais e econômicas do Estado, a partir do século XX, o atributo da eficiência se tornou característica fundamental para a Administração Pública. Consequentemente,

> *[...] a necessidade de uma administração pública gerencial, portanto, decorre de problemas não só de crescimento e da decorrente diferenciação*

> *de estruturas e complexidade crescente da pauta de problemas a serem enfrentados, mas também de legitimação da burocracia perante as demandas da cidadania (BRESSER-PEREIRA, 1995, p. 11).*

O novo modelo de gestão proposto se atém aos resultados da gestão pública exercida, em que os gestores estão inseridos em um cenário onde a política e a administração pública estão unidas para a consecução dos benefícios à sociedade (FONTANA, 2016, p. 49).

De Paula (2007, p. 22) destaca que a abordagem gerencial contida na esfera privada e repassada para a área pública (iniciada na década de 1970, com ápice na década de 1980), aponta para a concretização "[...] dos serviços públicos como um negócio e pela inserção da lógica empresarial no setor público, a nova administração pública também ficou conhecida como administração pública gerencial." (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 11).

Outras características elementares definem o modelo gerencial, quais sejam, gestão pública direcionada às demandas da sociedade com ênfase no controle dos resultados (via contratos de gestão); descentralização política (aos Estados e Municípios) e administrativa (via Delegação e Outorga); terceirização das atividades auxiliares (passam a ser licitadas); melhoria permanente dos processos, à luz das demandas sociais, com chamada aos servidores, políticos e cidadãos a participar da formulação e gestão das diretrizes públicas; separação de interesses públicos e privados; critério técnico de seleção (profissionalismo) aliado à competência técnica e meritocracia; administração da Tecnologia da Informação (Era da Informação); gestão de informação e sofisticação do controle de custos; aumento da eficiência em todas as instâncias de prestação de serviços e das práticas democráticas, bem como do exercício da cidadania; redução da hierarquia estrutural e em Redes, com estratégia democrática e comunicação participativa (ALMEIDA et al., 2014, p. 98).

Sobre o modelo gerencial de gestão pública, Abrucio (2017, p. 10) informa que se trata de uma gestão pública que combina uma atuação estatal mais eficiente e dinâmica, além de menos burocrática. De acordo com Freitas Junior (2009, p. 41):

> *[...] os dois principais exemplos de ascensão da administração pública gerencial são os governos de Margareth Thatcher (1979-1987), na Inglaterra, e o de Ronald Reagan (1980-88), nos Estados Unidos. Tanto o modelo neoliberal de administração de Thatcher quanto o de Reagan podem ser caracterizados pela utilização de ideias e ferramentas gerenciais com origem no setor privado.*

Nesse mesmo diapasão, De Paula (2007, p. 56-58) apresenta o gerencialismo oriundo do governo de Thatcher como uma das bases de sustentação do "[...] capitalismo popular britânico". No entanto, seus pressupostos, atributos e peculiaridades se sedimentaram nos países estadunidenses, "[...] manifestado

pelo culto à excelência [...], vindo a se disseminar para inúmeros países do mundo, o qual passou a representar as necessidades das empresas e governos contemporâneos".

No Brasil, a administração pública iniciou sua transição do modelo burocrático para a gestão gerencial a partir da edição do Decreto-Lei nº 200, de 1967. Este decreto apresentou a descentralização administrativa como um dos seus destaques, ao passo que reteve em nível federal as decisões, acarretando continuidade do afastamento do Estado com a sociedade, confirmando resquícios de características do modelo de gestão anterior, o burocrático. A apresentação de uma sociedade com inúmeros problemas econômicos, sociais, culturais, serviços públicos deficientes, em nível nacional, e em nível mundial a crise do petróleo, vieram a afetar diretamente a implementação do novo modelo de gestão. Ademais, com a CF/88 houve "[...] embates pela redemocratização do estado brasileiro que expressou mudanças significativas na administração pública [...]" (FONTANA, 2016, p. 54).

Importa destacar o Quadro 01 – Movimentos e lutas sociais, a partir de 1975, que lista 76 movimentos e lutas sociais ocorridos, os quais contribuíram para a consolidação da democracia atualmente conquistada no Brasil.

Ressalta-se que os movimentos sociais têm raízes desde o Brasil Colônia, mas, optou-se por enfatizar aqui aqueles ocorridos após a redemocratização do país. O levantamento foi realizado por Maria da Glória Gohn em 1995, na obra "História dos Movimentos e Lutas Sociais: a construção da cidadania dos brasileiros".

Quadro 01 – Movimentos e lutas sociais a partir de 1975

ANO	EVENTO/MOVIMENTO/LUTA	ANO	EVENTO/MOVIMENTO/LUTA
1975	Movimento pela Redemocratização do País	1985	Primeiro Congresso dos Sem-Terra do Estado Do PR – Curitiba-PR
	Criação da Comissão Pastoral da Terra		Romaria da Terra, Itá-sc
	Movimentos Feministas		Movimento Nacional de Meninos e Meninas de RUA
1975	Movimento pela Anistia	1986	Criação do Movimento Negro Unificado
	Movimento Sindical		Criação da USIS – União dos Sindicatos Independentes
1977	Movimento Estudantil		Movimento dos Inquilinos Intranquilos – SP
1978	Grandes Greves de Diversas categorias socioeconômicas		Movimento dos Sem-Casas – SP
	I Congresso da Mulher Metalúrgica – SP		Movimento dos Proprietários Locadores de Imóveis – SP

ANO	EVENTO/MOVIMENTO/LUTA	ANO	EVENTO/MOVIMENTO/LUTA
1979	Lançamento do Movimento de lutas por Creches em SP e BH	1987	Criação da UDR – União Democrática Ruralista
	Movimento de Professores e Outros Profissionais da área da Educação, da Saúde, e Outros Serviços Sociais Públicos		Criação da União dos Movimentos da Zona Leste de SP
	Criação da Comissão Regional dos Atingidos por Barragens – Itá-SC	1988	Criação do Fórum DCA – Entidade de Defesa das crianças e dos adolescentes
	Criação do Movimento dos Sem-Terra – SC		Movimento de Invasões de Terras em SP
	Movimento dos Transportes Coletivos		Movimento em Defesa da Escola Pública
	Movimentos das Favelas, SP E BH		Promulgação da Atual Constituição Federal
	Lutas pelo Pluripartidarismo	1989	Recriação do Movimento pela Reforma Urbana
1980	Criação da Articulação Nacional de Movimentos Populares e Sindicais – ANAMPOS		Criação da Pró-Central dos Movimentos Populares
	Criação do Partido dos Trabalhadores, recriação do MDB, e outros partidos nacionais		II Encontro Nacional do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, Brasília-DF
	Protesto Indígena – MS	1990	Criação do ECA
	I Congresso Nacional de Luta Contra a Carestia, BH		Criação da Força Sindical
1981	Movimento dos Trabalhadores para a Construção de Centrais Sindicais – CONCLAT		Greves no Setor Público da Saúde e Educação, em vários estados do Brasil
	Movimento Assembleia do Povo, Campinas-SP	1992	Movimento pela ética na Política – Movimento PRÓ-Impeachment do Presidente da República
	Movimento de Invasões de Terras na Fazenda Itupu/SP		Fórum das ONGS Brasileiras
	Passeata contra o aumento da Passagem de ônibus, Salvador		Movimentos Ecológicos
1982	Criação da CONAM – Confederação Nacional de Associações de Moradores		Movimento pela ética na Política – Movimento PRÓ-Impeachment do Presidente da República
	Primeiro Encontro Nacional da CPT – Goiânia-GO	1993	Invasão de Índios, Recife
	Criação da CGT – Confederação Geral dos Trabalhadores		Movimento Parlamentarista
1983	Onda de Saques em Supermercados e Lojas		Caravana da Cidadania do PT
	Primeiro Encontro Nacional dos Sem-Terra Dos Estados do Sul, RG do Sul		Criação da 1ª Delegacia Especializada em Crimes Raciais, SP
	Quebra-quebra de Trens em SP e no RJ		Massacre dos Ianomâmis, Amazônia
	Criação da CUT – Central Única dos Trabalhadores		Movimento Cidadão contra a Inflação
	Movimento dos Desempregados em SP		Movimento Monarquista
	Criação do Movimento de Luta pela Moradia das Associações Comunitárias da Zona Sul de SP		Movimentos Separatistas, sul do país
1984	Primeiro Congresso dos Sem-Terra do Estado de SC – Chapecó-SC		Movimento Ação da Cidadania, Contra a Fome e pela Vida
	Criação do Movimento dos Mutuários do BNH		Criação da Central dos Movimentos Populares
	Movimento Diretas Já	1994	Movimento Viva Rio, RJ
	Movimento dos Assentamentos Rurais	1995	Manifestações Populares contra a Reforma da Constituição
1985	Movimento pela Constituinte		Criação do Movimento pelas Reparações – SP
	Primeiro Congresso Nacional dos Trabalhadores Ruais Sem-Terra, Curitiba – PR		Criação do Conselho da Comunidade Solidária – Brasília-DF

Fonte: Elaborada pelas autoras, conforme Gohn (2001, p. 113/152).

Destaca-se que, para a autora:

> *[...] a releitura da história sociopolítica do Brasil a partir dos registros das revoltas e das lutas sociais possibilita-nos recuperar a trama e os enredos dos acontecimentos sob novas óticas, apreendendo as forças sociopolíticas que lutaram, resistiram ou se opuseram às mudanças sociais. E possibilita-nos também apreender como foi se dando o processo de construção dessas mudanças (GOHN, 2001, p. 153).*

Os eventos demonstram a luta dos mais diversos setores da sociedade em busca dos seus ideários de cidadania e democracia. Por meio deles "os indivíduos passaram a agir e decidir em conjunto, [...] criando novos espaços públicos, fazendo a política reconhecer outros espaços para se exercitar a cidadania (DE MARIO, 2013, n.p.)". Os movimentos populares urbanos, nos anos 1980, lutaram:

> *[...] contra a falta de acesso à cidade legal, contra uma gestão pública que tomava decisões com base em interesses corporativos, a falta de moradia e infraestrutura urbana, saúde e educação públicas de qualidade, qualidade de vida, questões de raça e gênero, direitos humanos, estavam lutando por igualdade de direitos e mais, colocando-se, na cena pública, como sujeitos portadores de direitos (DE MARIO, 2013, n.p.).*

A transição para uma maior participação popular nos processos decisórios é lenta e não se alinha completamente com um modelo de administração pública gerencial puramente técnico. Frequentemente, esbarra nos interesses privados, em suas alianças e trocas, que muitas vezes determinam a formulação e o encaminhamento das políticas no funcionamento do Estado brasileiro. Assim, a transformação tão desejada para fortalecer a cidadania, a democracia e o interesse público geralmente fica apenas no discurso.

Verificou-se, no Brasil, a partir dos anos 1980, a implementação de inúmeros movimentos populares, tais como os realizados pelos centros populares, pelos movimentos sindicais, pelas pastorais sociais, bem como pelos partidos políticos de esquerda e centro-esquerda, os quais tentam "[...] romper com a forma centralizada e autoritária de exercício do poder público [...]". O auge desses movimentos ocorreu durante a elaboração da Constituinte, quando as mais diversas "[...] forças políticas ofereciam suas propostas para formular um novo referencial das relações entre Estado e sociedade [...]", disponibilizando seus projetos para a consolidação da democracia brasileira (DE PAULA, 2005, p. 39).

Dessa forma, visualizou-se a concretização de movimentações cidadãs para o estabelecimento de um Estado mais flexível, que implementasse instrumentos e mecanismos para a inclusão da participação e controle sociais, o que foi apresentado no Brasil, com maior intensidade, a partir da eleição, em 2002, de Luiz Ignácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores e por sua sucessora Dilma Vana Rousseff. Tem-se como um exemplo do fomento dessa flexibiliza-

ção, a implementação da Política Nacional de Participação Social – PNPS, pelo Decreto nº 8.243 [1], de vinte e três (23) de maio de 2014, que teve o objetivo de promover a democracia, por intermédio de diálogo próximo entre a atuação da administração pública federal e a sociedade civil, visando melhor atendimento às demandas cidadãs. Porém, em 11 (onze) de abril de 2019, o Decreto nº 9.759 apresenta uma cláusula de revogação, tirando do mundo jurídico esse instrumento de cidadania que propunha maior participação da sociedade nos processos decisórios para a gestão estatal.

Quanto ao modelo de gestão gerencial, segundo De Paula (2005, p. 39), a década de 1990 foi marcada pela implementação da reforma gerencial no Brasil. No entanto, os anos seguintes foram caracterizados por uma intensa crise econômica, o que resultou na falta de concretização das propostas de reformas da administração pública.

A partir de 1995, com diretrizes e propostas de aperfeiçoamento da gestão, com maior celeridade, eficiência e proximidade do Estado com o cidadão, surge o Plano Diretor do Aparelho do Estado (PDRAE) [2]. No ano de 2005, por intermédio do Decreto-lei nº 5.378, criou-se o programa GesPública "[...] com a missão de promover a excelência em gestão pública e contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do país". No entanto, mesmo com a edição de vários normativos e canais que buscavam ampliar a democracia direta, o controle social e a eficiência nos serviços públicos – tais como: o Decreto-lei nº 6.932/2009, que trata da simplificação no atendimento ao cidadão; a carta de serviços ao cidadão, que trouxe o detalhamento dos serviços públicos disponíveis e suas formas de acesso; o Portal da Transparência, que apresenta inúmeros dados e relatórios atinentes aos gastos públicos e Plano Plurianual, definidor dos objetivos e metas da administração pública, atentando para maior eficiência e agilidade – a gestão permanecia gerencial e pouco democrática (FONTANA, 2016, p. 55-57).

Denhardt estabelece que,

> *O que é hoje chamado de nova gestão pública (New Public Management) ou, no Brasil, administração pública gerencial, tem suas raízes em desenvolvimentos práticos da administração pública de todo o mundo, no conjunto de ideias em geral conhecido como reinvenção do governo, e na ligação conceitual com a política pública e, em especial, com a perspectiva da public choice na teoria da administração pública (DENHARDT, 2012, 191).*

1 O Decreto nº 8.243/2014 regulamenta a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que trata da organização da Presidência da República e dos Ministérios.

2 Cabe citar que o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995) aponta a evolução dos modelos básicos de gestão da Administração Pública, quais sejam: inicialmente, a administração pública patrimonialista (até a década de 1930), a burocrática (a partir da década de 1930) e a gerencial (a partir da década de 1967). Destaca-se que os modelos seguiram seus períodos de execução no tempo contendo características umas das outras, não se abandonando por completo suas diretrizes (PDRAE, 1995, p. 20).

Portanto, ainda que diante da execução e desempenho de um modelo gerencial de atuação administrativa que predomina, coexiste um modelo de gestão que busca maior dinamicidade da cidadania e da democracia aos processos de administração da coisa pública. Trata-se da gestão democrática ou societal

> *A partir do reconhecimento de suas carências como direitos e de uma concepção universal destes, estabelece-se uma mudança na forma de relacionamento com o Estado, que institui a participação na gestão pública e uma nova forma de tomada de decisão dentro do Estado. A gestão participativa aparece como oportunidade de elaboração e implantação de políticas públicas e sociais condizentes com a realidade e capazes de diminuir a dívida social e políticas que não somente atendessem as carências dos pobres, como universalizassem os direitos e garantissem o acesso à cidade, à moradia, saúde, educação, que possibilitassem qualidade de vida e não mais sob a lógica das classes dominantes (DE MARIO, 2013, n.p.).*

A gestão democrática foi delineada, nos Estados Unidos, com um enfoque direcionado à priorização dos ideais democráticos, em que o cidadão deve ser o principal ator no processo de construção da operação do exercício de sua cidadania, contemplando um Estado direcionado à intermediação entre os conflitos privados e pessoais e apresentando enfoque primordial à relevância dos assuntos coletivos. Nesse sentido, a nova gestão deveria estar conectada com a sociedade civil, apresentando envolvimento nas decisões de interesses gerais e contribuindo de forma decisiva no direcionamento da administração pública como um todo (FONTANA, 2016, p. 60).

No Brasil,

> *[...] a origem da vertente da qual deriva a administração pública societal está ligada à tradição mobilizatória brasileira, que alcançou o seu auge na década de 1960, quando a sociedade se organizou pelas reformas no país. Após o golpe de 1964, essas mobilizações retornaram na década de 1970, período no qual a Igreja Católica catalisou a discussão de problemas coletivos nas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), inspirada pelos ideais da teologia da libertação e da educação popular. (DE PAULA, 2005, p. 39).*

Esse modelo de gestão requer amadurecimento na democracia das sociedades, uma vez que, para ser implementado com sucesso, necessita de um conjunto de critérios, dentre eles, uma sociedade organizada, que discuta amplamente os princípios democráticos sem disputa de poder, mas sim com união de esforços em busca de um objetivo comum: o interesse público (FONTANA, 2016, p. 60). A gestão participativa, bem como a descentralização, apresentam-se como uma possibilidade de "[...] viabilização do exercício da democracia direta, nas quais, através da cidadania, buscavam-se formas de inclusão social e de garantir o cumprimento dos direitos sociais" (DE MARIO, 2013, n.p.).

De Paula (2005, p. 37) aponta que, atualmente, no Brasil, vem ocorrendo uma concorrência e coexistência entre os modelos gerencial e societal de administração do Estado. O primeiro nasce na década de 1990. O último se encontra evidenciado, por exemplo, "[...] nos Conselhos Gestores e no Orçamento Participativo". Estes são oriundos dos movimentos sociais contra a ditadura militar e dos princípios democráticos que despontaram a partir da redemocratização brasileira. Como assinala (De Mario, 2013, n.p.), "[...] formas de participação popular na gestão pública, que não têm exigência legal para sua existência, surgiram nos diferentes âmbitos de governo, tais como os orçamentos participativos [...]".

Segundo Martins (1997, p. 46-47), um novo modelo de gestão pública efetivo só será alcançado se houver conjuntamente uma reforma estrutural do Estado, com alterações constitucionais complexas, que afastem os obstáculos e protecionismos presentes na cultura e política clientelistas que insistem em se perpetuar na administração pública do Brasil.

Para Ostrom (1974 apud Denhardt, 2012, p. 195), "[...] a teoria da administração democrática deslocaria a atenção de uma preocupação com a organização para os interesses pelas oportunidades que os indivíduos podem perseguir em um ambiente multiorganizacional".

Destarte, "[...] o Brasil ainda precisa caminhar muito para chegar a um modelo de gestão democrática, sendo ainda necessário entender o que é uma gestão pública, para depois trilhar os passos rumo a uma gestão democrática" (FONTANA, 2016, p. 65), pois, com a retirada de cena da PNPS, observa-se um recuo quanto às políticas que permitiam a atuação coordenada entre os cidadãos e os gestores públicos e podia ser considerada a mola propulsora da gestão democrática.

Dessa forma, o modelo de gestão societal ou democrática foi observado como:

> *[...] um projeto em construção, pois a aliança política que o sustenta se encontra em processo de consolidação, e a expectativa de que essa nova abordagem de gestão pública se tornasse a marca do governo federal não se concretizou. Até o momento se observa uma continuidade em relação às práticas gerencialistas. Na realidade, a vertente societal não é monopólio de um partido ou força política, nem apresenta o mesmo consenso da vertente gerencial em relação aos objetivos e características de seu projeto político (DE PAULA, 2005, p. 40).*

A implantação de uma gestão democrática pressupõe a conexão de três aspectos que, interligados, sustentariam esse novo paradigma administrativo. O primeiro diz respeito à questão econômico-financeira e suas particularidades relacionadas ao tesouro público e a seus bens. Na sequência, estaria a atividade institucional-administrativa, envolvendo toda estrutura que compõe o aparelhamento do Estado, dentre elas os desafios de coexistência entre

os órgãos e a prática de governança[1]. A tríade se completaria com o tópico sociopolítico, abarcando as nuances de cidadania do relacionamento entre o Estado e o cidadão. Todavia, essa concretização demanda uma interligação harmônica entre as três facetas da gestão democrática, o que não ocorre atualmente, haja vista os vários componentes se referirem uns a especificidades técnicas, outros a questões sociopolíticas, permanecendo um desafio a ser concretizado (DE PAULA, 2007, p. 21).

Quanto às abordagens de gestão pública, é importante a apresentação de elementos constantes na Administração Pública Gerencial e na Administração Pública Societal. A primeira, utilizando-se do gerencialismo, está voltada para o aprimoramento dos serviços públicos a partir de técnicas gerencialistas. Já a segunda, por sua vez, promovendo a gestão social, busca enfatizar "[...] a elaboração de experiências de gestão focalizadas nas demandas do público-alvo, incluindo questões culturais e participativas" (DE PAULA, 2005, p. 41).

> *O que verificamos por meio do exame da literatura é que, diferentemente da vertente gerencial – que estabelece um modelo federal a ser reproduzido nas diversas estâncias governamentais –, há uma focalização na organização local de experiências alternativas de gestão. De qualquer forma, a ausência de uma elaboração da vertente societal para o aparelho do Estado contribui para a permanência da proposta gerencial. Por outro lado, é preciso reconhecer que uma nova elaboração implicaria outra reforma administrativa com todas as dificuldades políticas que isso representa. No entanto, é preciso considerar essa possibilidade, pois a continuidade do modelo gerencial impossibilita mudanças na cultura política, uma vez que condiciona a forma como é realizada a gestão do aparelho do Estado (DE PAULA, 2005, p. 43).*

No Brasil, considerando-se a atual forma de democracia indireta, em que as propostas do representante popular não se coadunam, por vezes, com o interesse público; e, ainda, devido aos privilégios das altas classes e seu poder indireto de mudança nas políticas públicas, o exercício incipiente da cidadania impede uma participação efetiva dos usuários de serviço público, aliados à falta de habilidades técnica, política e comportamental pelos governantes (FONTANA, 2016, p. 65).

> *De qualquer maneira, os obstáculos jurídicos concretos existentes (tais como algumas disposições constitucionais) e as resistências culturais ou políticas arraigadas (oriundas da classe política ou de interesses corporativistas) devem ser necessariamente levadas em conta em qualquer tentativa realista de reformar a administração pública brasileira (MARTINS, 1997, p. 47, grifo do autor).*

1 Considerando que a governança ainda manifesta conceito impreciso, como aponta De Paula (2007, p. 79), neste estudo entenda-se governança como "[...] a capacidade estatal de implementar políticas e alcançar metas coletivas por meio de mecanismos e procedimento capazes de expandir os meios de interlocução, a participação social e a administração do jogo de interesses".

Como será definido, na prática, o futuro do modelo de gestão administrativa implantado no Brasil, a história revelará. As mudanças na sociedade, relacionadas aos aspectos de política, economia, globalização, e os avanços diários em tecnologia da informação apresentam-se como cenários de contínuo aperfeiçoamento seguindo numa evolução.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A evolução dos modelos de administração pública no Brasil apresenta um percurso complexo, marcado por avanços e desafios desde os primórdios coloniais até hoje. As mudanças de um modelo patrimonialista para burocrático e, depois, para gerencial refletem adaptações às demandas sociais, econômicas e globais.

Atualmente, a administração pública no Brasil combina práticas inovadoras da Administração Pública Gerencial com elementos tradicionais do modelo burocrático, buscando equilibrar legalidade e flexibilidade para promover inovação, eficiência e a necessidade de atender às demandas sociais de maneira mais efetiva.

Para o futuro, é crucial que o Brasil aprimore seus modelos de administração pública, aprendendo com experiências passadas e adotando boas práticas internacionais. Promover integridade, modernizar processos administrativos e fortalecer a participação cidadã são essenciais para o Estado atender às expectativas da sociedade e enfrentar desafios do século XXI.

A evolução dos modelos de administração pública no Brasil é um processo dinâmico e contínuo, refletindo não apenas a história do país, mas também suas aspirações e potenciais. Melhorar os sistemas de controle, tratar de integridade no serviço público e promover uma boa governança são cruciais para consolidar avanços e construir um futuro mais justo, transparente e próspero para todos os cidadãos brasileiros.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. especial, p. 67-86, 2007. DOI: 10.1590/S0034-76122007000700005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122007000700005&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 23 ago. 2019.

ALMEIDA, Eloísa Machado de et al. **Controle da administração pública**. Gestão Pública Contemporânea. Coordenação Eloísa Machado. São Paulo: FGV Direito SP, 2014. 184 p.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 29 maio 2018.

BRASIL. **Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014**. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm. Acesso em: 1 jun. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019**. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9759.htm#art10. Acesso em: 1 jun. 2020.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, [1995]. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf. Acesso em: 5 maio 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado.** 2001. ENAP. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/817/1/9 texto.pdf. Acesso em: 11 set. 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço público**, v. 47, n. 1, p. 7-40, 1995.

DE MARIO, Camila Gonçalves. **Ouvidorias Públicas Municipais no Brasil**. Jundiaí: São Paulo: Paco Editorial. Versão digital, 2013. Disponível em: https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=FjySDgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT3&dq=ouvidorias+municipais&ots=8vNlKqrdsb&sig=Grq7rmW6jpux7On2smnNLKr4ZHM#v=onepage&q=ouvidorias%20municipais&f=false. Acesso em: 5 jun. 2020.

DE PAULA, Ana Paula Paes. **Por uma Nova Gestão Pública**. Reimpressão. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2007. 204p. Disponível em: https://www.livrebooks.com.br/livros/por-uma-nova-gestao-publica-ana-paula-paes-de-paula-kgt09lgkvric/baixar-ebook. Acesso em: 27 maio 2020.

DE PAULA, Ana Paula Paes. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 45, n.1, jan./mar. 2005. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/rae/v45n1/v45n1a05.pdf. Acesso em: 28 maio 2020.

DENHARDT, R. **Teoria da Administração Pública**. Trad.: Francisco G. Heidemann. São Paulo: Cengage, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30. ed. rev., atual. e ampl, Rio de Janeiro: Forense, 2017.

FONTANA, Odisséia Aparecida Paludo. **A Ouvidoria do Tribunal do Trabalho de Santa Catarina como Instrumento de Controle Social e Gestão para a Promoção da Transparência e Publicidade**. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis - SC, 2016. 314 p. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/172783/343729.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 13 maio 2020.

FREITAS JUNIOR, Dionísio Borges de. **Avaliação Da Administração Pública Gerencial Em Municípios Por Meio De Indicadores**. 2009. 139 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Lavras, Minas Gerais, 2009. Disponível em: http://repositorio.ufla.br. Acesso em: 25 de maio 2020.

GOHN, Maria da Gloria. **História dos movimentos e Lutas Sociais:** a construção da cidadania dos brasileiros. 4. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2001.

GRIVOT, Débora Cristina Holenbach. **Constituição e Administração Pública**. Constituição de 1988. Sagah Educação S.A., 2018. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788595023499/cfi/10!/4/4@0.00:9.68. Acesso em: 5 jul. 2020.

LIMONAD, Ester. Brasil século XXI. Regionalizar para que? Para quem? In: LIMONAD, Ester; HAESBAERT, Rogério; MOREIRA, Ruy (orgs.) 2004. **Brasil século XXI por uma nova regionalização?** Agentes, Processos e Escalas. 2ª ed. Rio de Janeiro: Letra Capital Editora, 2015, p. 54-66.

MARTINS, Luciano. **Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: uma visão geral**. Brasília: Cadernos ENAP, 1997. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1748/1/caderno%20 enap%208.pdf. Acesso em: 15 maio 2020.

MARTINS, Manoel. O que é Gestão Pública. **Blog Gestão pública**, 2005. Disponível em: http://gestaopublica.net/blog/o-que-e-gestao-publica/. Acesso em: 9 jun. 2020.

PARADELA, Vitor; MARAGÃO, Marília. **Modelagem de organizações públicas**. Práticas de gestão. Série Gestão Pública. Rio de Janeiro: Editora FGC, 2013. Disponível em: https://books.google.com.br. Acesso em: 15 maio 2020.

SILVA, José Afonso da Silva. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2011.

CAPÍTULO IX

INTEGRIDADE E EQUIDADE NA AUDITORIA GOVERNAMENTAL: ALGUMAS REFLEXÕES

INTEGRITY AND EQUITY IN GOVERNMENT AUDIT: SOME CONSIDERATIONS

Patricia Yuri Kochi

Auditora Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União. Especialista em Auditoria e Controle Governamental pelo Instituto Serzedello Corrêa. Especialista em Auditoria Financeira pelo Instituto Serzedello Corrêa. Certified Internal Auditor (CIA) por The Institute of Internal Auditors. Certified Government Auditing Professional (CGAP) por The Institute of Internal Auditors.

RESUMO

A integridade tornou-se um tema de destaque na auditoria governamental, especialmente após a promulgação da Lei 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção. Mais recentemente, o Decreto 11.529/2023 instituiu, no âmbito do Poder Executivo Federal, o Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal (Sitai), ressaltando a importância da integridade para a sociedade. A integridade na administração pública está relacionada com transparência, *compliance*, governança e *accountability*.

Assim como a integridade, a equidade também tem sido impulsionada por movimentos internacionais, buscando corrigir desigualdades e promover justiça social. A equidade é um princípio fundamental para a formulação de políticas públicas. No entanto, ainda observamos a equidade ser pouco considerada em auditorias governamentais, apesar de a auditoria governamental ser essencial tanto na busca da integridade quanto da equidade.

Este artigo propõe reflexões acerca da relação entre a integridade e a equidade no âmbito da auditoria governamental. Ao estudar os conceitos envolvidos, percebe-se uma sobreposição entre os dois, indicando que a incorporação da perspectiva de equidade nas auditorias favorece a integridade e vice-versa. Ambas são essenciais para garantir que as ações governamentais atendam ao interesse público e promovam uma sociedade mais justa e equânime.

PALAVRAS-CHAVE: integridade; equidade; auditoria governamental.

ABSTRACT

Integrity has become a prominent topic in government auditing in Brazil, especially following the enactment of Law 12,846/2013, known as the Anti-Corruption Law. More recently, Decree 11,529/2023 established the System of Integrity, Transparency, and Access to Information of the Federal Public Administration (Sitai) within the Federal Executive Branch, underscoring the importance of integrity for society. Integrity in public administration encompasses transparency, compliance, governance, and accountability.

Similarly, equity has been propelled by international movements aimed at addressing inequalities and promoting social justice. Equity is a fundamental principle in the formulation of public policies. However, equity remains underrepresented in government audits, despite the essential role of government auditing in pursuing both integrity and equity.

This article reflects on the relationship between integrity and equity in government auditing. A study of the concepts involved reveals an overlap between the two, suggesting that incorporating an equity perspective in audits enhances integrity and vice versa. Both are crucial to ensuring that government actions serve the public interest and foster a fairer and more equitable society.

KEYWORDS: *integrity; equity; government audit.*

INTRODUÇÃO

Desde 2013, no contexto da administração pública muito tem se falado na integridade, figura introduzida no ordenamento jurídico nacional com o advento da Lei 12.846, conhecida como Lei Anticorrupção, a qual dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública.

No âmbito do Poder Executivo Federal, em 2021, o Decreto 10.756 instituiu o Sistema de Integridade Pública do Poder Executivo Federal (Sipef) com a finalidade de "coordenar e articular as atividades relativas à integridade" e de "estabelecer padrões para as práticas e medidas de Integridade" (art. 3º, incisos I e II).

Mais recentemente, essa norma foi revogada pelo Decreto 11.529/2023, que instituiu o Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal (Sitai) e a Política de Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal.

O Sitai tem por objetivos coordenar e articular as atividades, e estabelecer padrões e medidas, além de aumentar a simetria de informações e dados entre a administração pública federal e a sociedade (art. 4º, incisos I, II e III), e elenca como funções de integridade, entre outras, as relativas à corregedoria, à ouvidoria, ao controle interno, à gestão da ética e à transparência.

Esse destaque dado à integridade traz importante ganho para toda a sociedade.

No entanto, para além da prevenção e do combate à corrupção, é preciso reconhecer o movimento internacional que busca o desenvolvimento de um mundo mais justo, equânime e igualitário. Esse movimento é, em grande parte, impulsionado pela Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU).

A Agenda 2030 foi criada a partir de negociações das quais o Brasil fez parte, finalizadas em 2015, e lançada por ocasião da Cúpula das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável. A Agenda contempla dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) a serem perseguidos por todos os países que integram a ONU, respeitado o contexto de cada um, até o ano de 2030. Os ODS visam ao fim da pobreza, à proteção do meio ambiente e do clima e à garantia de que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade.

Cabe observar que esse movimento envolve obrigatoriamente a auditoria governamental. A Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS – INTOSAI, 2022), da qual o Tribunal de Contas da União (TCU) faz parte, indica em seu Plano Estratégico 2023-2028 a importância do tema equidade ao elencar como uma de suas prioridades "promover e apoiar igualdade e inclusão" (tradução livre).

Não obstante, a equidade ainda é pouco difundida na auditoria governamental. Nesse contexto, o presente artigo propõe algumas reflexões que dizem respeito

à eventual conexão entre o conceito da integridade e o da equidade, com o objetivo de aumentar a entrega de valor à sociedade pelos órgãos de controle.

O CONCEITO DE INTEGRIDADE

Conforme a versão eletrônica do Dicionário Michaelis (2024), pode-se dizer que, entre outras definições, a integridade diz respeito à inteireza e à conduta irrepreensível.

No âmbito da administração pública, no entanto, o conceito da integridade vê os seus limites serem expandidos. Costa *et al.* (2022) realizaram estudo bibliométrico a respeito de programas de integridade na administração pública e verificaram que, na essência, a integridade é comumente vinculada a alguns outros conceitos, incluindo os de transparência, *compliance*, corrupção, *accountability* e governança.

Essas correlações alinham-se com a ideia de que "programas efetivos de integridade pública asseguram a conformidade dos agentes e das organizações públicas aos princípios éticos, aos procedimentos administrativos e às normas legais" (BARRETO, VIEIRA, 2021, *apud* COSTA *et al.*, 2022).

Talvez, isso seja resultado do fato de que a incorporação do conceito de integridade no ordenamento brasileiro tenha se dado por meio da Lei Anticorrupção. Essa ideia é reforçada na leitura do Decreto 9.203/2017 que, pela primeira vez, prescreve como obrigatório um programa de integridade por todos os órgãos e as entidades da administração pública, "com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção..." (art. 19).

Para Lacerda (2019), a referida lei foi o "motor dos programas de integridade no Brasil". A autora complementa que:

> *Os programas públicos de integridade não se confundem com as ações da auditoria interna, apesar de ambos compartilharem vários princípios. A ideia é que os programas públicos de integridade se somem aos instrumentos de controle interno existentes e, por serem específicos, elevem a prioridade das estratégias de prevenção no âmbito das autarquias e das fundações e facilitem a efetividade, possibilitando a execução por uma equipe especializada.*

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (2017), em sua Recomendação sobre Integridade Pública, traz um conceito ainda mais expandido da integridade, quando faz a correlação com a prosperidade, por ser "essencial ao bem-estar econômico e social e à prosperidade dos indivíduos e das sociedades como um todo". Para a entidade, "abordagens tradicionais baseadas na criação de mais regras, conformidade mais rigorosa e cumprimento mais rígido têm eficácia limitada".

De acordo com esse documento, a integridade pública envolve três funções, que contemplam treze princípios. A função "sistema" está relacionada com os princípios compromisso, responsabilidade, estratégia e padrões; a função "cultura", diz respeito à toda a sociedade, à liderança, à meritocracia, à capacitação e à abertura, enquanto a função "prestação de contas" relaciona-se com gestão de riscos, cumprimento, fiscalização e participação.

Em seu Manual de Integridade Pública, a OCDE (2022) avança ainda mais e relaciona à integridade medidas para fortalecer o processo de formulação de políticas públicas, com o envolvimento de todas as partes interessadas, definindo que o "fortalecimento da integridade pública não é um objetivo em si - é o caminho para melhores políticas públicas".

Nessa mesma linha, a Controladoria-Geral da União (CGU, 2015), em seu Guia de Integridade Pública para a administração pública federal, dedica um capítulo inteiro para o processo de escuta e envolvimento das partes interessadas, incluindo a promoção da participação social por meio de mecanismos e instrumentos que permitam a coleta de informações das pessoas diretamente afetadas pela atividade da instituição, para "garantia do atendimento ao interesse público e à manutenção da integridade pública".

Na visão da OCDE (2022), a integridade pública refere-se ao alinhamento consistente e à adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público. Por esse motivo, o governo deve ser transparente e aberto, permitindo no desenvolvimento e implementação das políticas públicas a participação de todas as partes interessadas. Essa visão evidencia que integridade pública deve ir muito além de questões associadas à corrupção.

Na visão de Costa *et al.* (2022), programas de integridade podem ser considerados como de *compliance*. No entanto, *compliance* teria um alcance menor e seria um desdobramento da integridade. Bugarin (2023) entende que *compliance* no setor público teria um papel estratégico fundamental de poderosa ferramenta de integridade.

Mesquita (2019) faz uma associação entre o que seria um programa normativo de integridade ou conformidade com a promoção de um incentivo à denúncia de irregularidades e controle da corrupção, ao mesmo tempo que seria "focado no resultado eficiente, ou seja, na maximização do bem-estar social e na realização dos direitos fundamentais, sobretudo os de natureza social".

Lacerda (2019) analisa a evolução do conceito de programas de integridade a partir da legislação de referência e pontua que a Lei 12.846/2013 não traz em seu bojo esse conceito, limitando-se a "enunciar a possibilidade de sua utilização como critério para mitigação das penalidades a serem aplicadas (inciso VIII do caput do art. 7º)".

Suprindo essa lacuna, o Decreto 8.420/2015 traz como definição:

> *Art. 41. Para fins do disposto neste Decreto, programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à* ***denúncia de irregularidades*** *e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de* ***detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos*** *praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira. (grifos não contidos no original)*

O conceito segue evoluindo com o Decreto 11.529/2023 que, em seu art. 3º, inciso I, assim define o programa de integridade:

> *I - programa de integridade - conjunto de princípios, normas, procedimentos e mecanismos de* ***prevenção, detecção e remediação de práticas de corrupção e fraude, de irregularidades, ilícitos e outros desvios éticos e de conduta, de violação ou desrespeito a direitos,*** *valores e princípios que impactem a confiança, a credibilidade e a reputação institucional; (grifos não contidos no original)*

Esse conceito mais recente, constante do Decreto 11.529/2023, demonstra que foi dada ainda mais amplitude ao que se entende por integridade no contexto da administração pública federal.

O CONCEITO DE EQUIDADE

O termo equidade pode apresentar entendimentos diversos a depender da doutrina com a qual se alinhe. Para a OCDE (2022):

> *O conceito de equidade é abrangente, abrangendo uma série de princípios gerais do direito, como acesso à justiça, igualdade de tratamento e independência do judiciário. Também abrange o direito civil, penal e administrativo. Como princípio jurídico, a equidade tem aspectos substantivos e processuais. A equidade substantiva abrange o conjunto de valores e direitos que devem ser concedidos no nível do resultado e se relacionam com os direitos humanos e a igualdade jurídica. A equidade processual refere-se às garantias legais previstas no direito processual visando proteger esses valores e direitos, como independência judicial, acesso aos tribunais e tempestividade das decisões (Efrat and Newman, 2016[7]). A equidade substantiva e a processual são interdependentes, pois uma não pode existir sem a outra (European Court of Human Rights, 2016[8]).*

Na mesma linha, o Manual de Auditoria Operacional do TCU (2020) assim define:

> *1.3.5. EQUIDADE*
>
> *26. O exame da equidade, que pode ser derivado da dimensão de efetividade da política pública, baseia-se no princípio que reconhece a diferença entre os indivíduos e a necessidade de tratamento diferenciado. Segundo Rawls (1995) apud COHEN; FRANCO, 1993, p. 25), "para proporcionar uma autêntica igualdade de oportunidades a sociedade deve atender mais aos nascidos com menos dotes e aos nascidos em setores socialmente menos favorecidos". O tratamento desigual é justo quando é benéfico ao indivíduo mais carente - desigualdade justa (RAWLS, 1995 apud MEDEIROS, 1999). Promover a equidade é garantir as condições para que todos tenham acesso ao exercício de seus direitos civis (liberdade de expressão, de acesso à informação, de associação, de voto, igualdade entre gêneros), políticos e sociais (saúde, educação, moradia, segurança). Portanto, as políticas públicas de proteção e de desenvolvimento social têm papel fundamental na construção da equidade.*
>
> *27. O exame da equidade poderá envolver, por exemplo, a investigação dos critérios de alocação de recursos vis-à-vis a distribuição espacial, o perfil socioeconômico ou de gênero da população-alvo; as estratégias adotadas pelo gestor público para adequar a oferta de serviços ou benefícios às diferentes necessidades do público-alvo.*

De acordo com Brasil (2009), o Observatório da Equidade do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) adota a equidade como o critério orientador para suas formulações sobre políticas públicas e ações de outros setores da sociedade e explana que:

> *A diferença conceitual entre desigualdade e iniquidade está justamente no reconhecimento de que a desigualdade não implica necessariamente julgamento moral sobre as diferenças encontradas na realidade social, enquanto as iniquidades, desde sua definição, apontam um juízo de valor sobre desigualdades que não deveriam existir, pois são injustas, desnecessárias e evitáveis.*
>
> *Nesta perspectiva, a equidade busca projetar-se como um sentido superior de justiça. E as políticas orientadas pela equidade buscam construir igualdade mediante a superação das injustiças.*

Para a Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres (ONU Mulheres), a equidade consiste na introdução de medidas, tais como quotas ou ações afirmativas, para garantir que os diferentes grupos tenham as mesmas oportunidades que os iguais; enquanto a igualdade estabelece justiça entre grupos diferentes, mas sem abordar em si as fontes sistêmicas de discriminação. No entanto, medidas que estabeleçam a equidade podem contribuir para a consecução da igualdade (CANADA, 2016).

Nesse contexto, equidade consiste no princípio pelo qual devem se nortear as políticas públicas, sejam elas universais ou voltadas especificamente para determinado grupo. A equidade busca corrigir as desigualdades nos pontos de partida dos diferentes grupos, uma vez que essas desigualdades resultam em barreiras de acesso a serviços públicos e a oportunidades às quais em tese todos têm direito. United States (2018) destaca que a equidade reconhece que diferentes grupos podem necessitar de diferentes recursos e oportunidades para serem bem-sucedidos.

A equidade consiste em um dos E's a serem avaliados em auditorias, junto da eficácia, da eficiência, da economicidade, e da efetividade, sendo considerada desdobramento dessa última (CHACÓN, 2015; TCU, 2020).

Para Unicef (2012), a equidade tem um impacto positivo na construção de uma sociedade democrática, pois facilita a participação dos cidadãos na vida civil e política. E complementa que iniquidades prolongadas podem resultar na sua naturalização, fazendo com que essas iniquidades sejam aceitas como um fenômeno natural. Quando isso acontece, criam-se resistências teóricas, políticas e ideológicas para identificar e combater as iniquidades como prioridade.

Acerca do que seria uma auditoria com foco em equidade, de acordo com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), 2012:

> *Uma avaliação centrada na equidade é um julgamento feito sobre a relevância, eficácia, eficiência, impacto e sustentabilidade – e, em contextos humanitários, cobertura, ligação e coerência – de políticas, programas e projetos preocupados com a obtenção de resultados de desenvolvimento equitativos. Envolve um processo rigoroso, sistemático e objetivo na concepção, análise e interpretação da informação, a fim de responder a questões específicas, incluindo aquelas que preocupam os grupos em pior situação. Fornece avaliações sobre o que funciona e o que não funciona para reduzir a desigualdade e destaca os resultados pretendidos e não intencionais para os grupos em pior situação, bem como as disparidades entre os grupos em melhor situação, os médios e os em pior situação. Fornece lições estratégicas para orientar os decisores e informar as partes interessadas. As avaliações centradas na equidade fornecem informações baseadas em evidências que são credíveis, fiáveis e úteis, permitindo a incorporação atempada de conclusões, recomendações e lições no processo de tomada de decisão.*

Segundo Scotland (2021), tratar da equidade em auditorias significa ter atenção aos princípios de participação, *accountability*, não discriminação e igualdade, empoderamento de cidadãos e comunidades e legalidade (*compliance*) em relação a direitos garantidos por lei.

Idealmente, cada órgão deveria avaliar se seus programas e políticas de algum modo perpetuam barreiras sistêmicas para o acesso a oportunidades e benefícios pelos diferentes grupos populacionais e desenvolver planos para endereçar essas barreiras (FREEMAN E PATTERSON, 2021).

A IMPORTÂNCIA DA ABORDAGEM DA EQUIDADE PELA AUDITORIA GOVERNAMENTAL

Fato inegável que o Brasil é um dos países com maior desigualdade social no mundo.

Ainda, a pandemia de covid-19 demonstrou que, nos países com padrões de desenvolvimento desiguais, como o Brasil, eventuais crises serão ainda mais graves e, portanto, "o debate sobre como a equidade contribui para o progresso das sociedades é crucial no caminho em direção a uma sociedade pacífica e deve redefinir as prioridades políticas dos países" (PNUD, 2024).

É preciso compreender que não há orçamento ou política pública que sejam efetivamente neutros, uma vez que resultam de um conjunto de decisões que refletem uma visão de mundo e de futuro. E, considerando que há claramente uma classe dominante em termos políticos e que há muitos grupos da sociedade sem representação política, os orçamentos e as políticas públicas tendem a reproduzir vieses que potencialmente aumentam as desigualdades.

A despeito de sua abordagem, as ações governamentais produzem impactos previstos e imprevistos, desejados ou não, em diversas comunidades, muitas das quais podem ter necessidades únicas (FREEMAN E PATTERSON, 2021; CANADA, 2016).

Políticas públicas, ainda que consideradas universais (destinadas ao atendimento de toda a população), podem reproduzir e mesmo aprofundar desigualdades caso não identifiquem e lidem com as dinâmicas que envolvem os grupos da população historicamente discriminados. Nesses casos, tem-se a discriminação indireta, visto que uma ação aparentemente neutra acaba provocando uma desvantagem injustificável em relação a determinado grupo da população.

Por exemplo, quando se faz ajuste fiscal com cortes nas despesas com educação o impacto não será o mesmo para todos os grupos populacionais, pois a parte da população com maior poder aquisitivo não costuma depender do sistema público de educação. Colocando em perspectiva, um ajuste dessa natureza (em uma política dita universal) penaliza de modo desproporcional a população mais pobre e no futuro tende a aprofundar desigualdades na distribuição de renda.

Para a resolução dessas questões a administração pública deve incorporar a perspectiva de equidade na formulação e na implementação das políticas públicas, criando mecanismos e critérios para que programas, ações e serviços públicos contribuam de forma efetiva para a redução dessas desigualdades, seja por meio de ações afirmativas, seja por meio do cuidado para que políticas universais não prejudiquem determinados grupos.

A auditoria governamental mostra-se de fundamental importância considerando-se o seu potencial de induzir mudanças na administração pública. Esse é um dos papeis que auxilia que a auditoria governamental se mantenha relevante para a sociedade.

A equidade é uma dimensão central de desempenho das políticas de direitos humanos porque se baseia no princípio que reconhece a diferença entre os indivíduos e a necessidade de tratamento diferenciado, sendo um caminho para promover a igualdade. As políticas de proteção e de desenvolvimento social têm papel fundamental na construção da equidade, já que não basta que os cidadãos tenham direitos iguais em termos formais, é preciso que tenham condições e oportunidades equivalentes para exercerem esses direitos.

Conforme a ISSAI 3100/49, idealmente, a equidade precisa ser tratada como meta explícita da política ou do programa. E a sociedade necessita que profissionais de auditoria governamental tenham atenção a isso.

Interessante destacar que são vários os ganhos de incluir lentes de equidade na auditoria governamental, incluindo: promover *accountability* dos gestores públicos; dar voz a grupos menos favorecidos e com menos oportunidades (ou seja, contribuir para o princípio da participação: estimular que dimensão da equidade seja considerada por todo o ciclo de qualquer política pública e no processo orçamentário; contribuir para maior efetividade das políticas; contribuir para a transparência de resultados desiguais de política pública universal, a partir de recortes considerando, por exemplo, gênero e raça; produzir conhecimento que pode servir de suporte para decisões políticas importantes; dar transparência a necessidades específicas de grupos menos favorecidos; sensibilizar governo e sociedade acerca das questões de equidade; e contribuir para o desenvolvimento econômico do país.

Além disso, as próprias equipes de auditoria também se beneficiam uma vez que ter atenção a questões de equidade pode contribuir para reduzir o risco de auditoria de apresentação de conclusões equivocadas sobre os resultados de determinada política com base apenas em valores médios.

Ressalta-se que, quando se fala em equidade, questões de gênero e raça são preponderantes na atenção que a sociedade dá. No entanto, é relevante que outros grupos populacionais sejam percebidos, como pessoas com deficiência, povos indígenas, pessoas idosas, crianças e adolescentes, população em situação de rua, quilombolas, migrantes, refugiados e apátridas, entre outros.

COMO SE RELACIONAM A EQUIDADE E A INTEGRIDADE NA AUDITORIA GOVERNAMENTAL

Diante do que foi apresentado nas seções anteriores, observa-se que os conceitos de integridade e equidade mostram algum nível de sobreposição.

Se, por um lado, a integridade foi relacionada a transparência, corrupção, governança (COSTA *et al.* 2022), *accountability* e *compliance* (COSTA *et al.* 2022; SCOTLAND, 2021), princípios de participação, não discriminação e igualdade,

e empoderamento de cidadãos e comunidades, e processo de escuta e envolvimento das partes interessadas (CGU, 2015; OCDE, 2022; SCOTLAND, 2021).

Pelo outro lado, a equidade também é vinculada aos princípios básicos da governança, transparência, *accountability* e responsabilidade (LEAL, AUGUSTO E PIAKOSKI, 2022; UNICEF, 2022), ao tratamento justo e isonômico de todas as partes interessadas, levando em consideração direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas, e ao acesso ao exercício de direitos civis, políticos e sociais, (LEAL, AUGUSTO E PIAKOSKI, 2022; TCU, 2020; UNICEF, 2012).

A partir da reflexão acerca dos conceitos apresentados é possível concluir que a auditoria governamental pode e deve ser instrumento para o alcance tanto da integridade quanto da equidade, e que parece não haver limites bem definidos entre esses dois objetivos, dada a sua correlação e sobreposição. Ou seja, é factível e desejável uma atuação da auditoria governamental em qualquer um desses pontos de conexão, de modo a buscar o fortalecimento tanto da integridade, quanto da equidade.

Conforme explana a OCDE (2022):

> *Políticas públicas estão no centro da relação entre cidadãos e governos e determinam a qualidade do cotidiano dos cidadãos. A captura de políticas, onde decisões sobre políticas públicas são tomadas distantes do interesse público para um interesse particular, podem exacerbar as desigualdades e prejudicar os valores democráticos, o crescimento econômico e a confiança no governo.*

Em outras palavras, tanto a integridade (a partir de sua evolução conceitual), quanto a equidade envolvem questões de políticas públicas e suas nuances. Por exemplo, falhas na participação de partes interessadas, relacionadas com processos de integridade, podem aumentar desigualdades, prejudicando a equidade entre os diversos grupos da sociedade.

No cenário atual em que a equidade é pouco considerada, essas reflexões indicam que são várias as maneiras como essa dimensão pode ser incluída sistematicamente na auditoria governamental, inclusive em programas de integridade. Em simplória análise, a auditoria com foco em equidade também pode ser realizada como forma de garantir o sucesso dos programas de integridade.

Uma possibilidade é a auditoria ter por objetivo avaliar a participação das partes interessadas no contexto dos programas de integridade. A OCDE (2022), em seu Manual de Integridade Pública aborda:

> *(...) percepções sobre como promover a participação no processo de formulação de políticas públicas, com orientação sobre governo aberto, acesso à informação e engajamento das partes interessadas. Também aborda as ferramentas necessárias para evitar a captura de políticas públicas, como*

> *estabelecer procedimentos para prevenir e gerenciar situações de conflito de interesses e garantir transparência e integridade no lobby e no financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais.*

Na visão da entidade, as partes interessadas relevantes ainda devem estar envolvidas no desenvolvimento, na implementação e na atualização do próprio sistema de integridade pública, a fim de garantir que os "...formuladores de políticas públicas tenham uma compreensão clara, concisa e fundamentada dos desafios de integridade enfrentados pela sociedade". E complementa que:

> *Embora, em princípio, os formuladores de políticas públicas devam buscar o interesse público, na prática eles também precisam reconhecer a existência de diversos grupos de interesse legítimos e considerar os custos e benefícios para esses grupos. Como as políticas geralmente implicam na existência de vencedores e perdedores, situações reais de "ganha ganha" são uma exceção. Esse contexto cria incentivos e oportunidades para influenciar as decisões públicas em favor de uma determinada parte interessada, excluindo outros dos processos decisórios públicos. (OCDE, 2022)*
>
> *O envolvimento significativo das partes interessadas protege o interesse público, aumenta a inclusividade das políticas, inspira a propriedade sobre os resultados das políticas e também pode apoiar soluções inovadoras. (OCDE, 2017)*

Uma avaliação do envolvimento das partes interessadas para verificar se esse processo é institucionalizado, inclusivo e transparente está diretamente relacionada não só com a integridade como também com a equidade, uma vez que o poder de grupos dominantes sobre decisões em políticas públicas perpetua e até agrava as inequidades presentes na sociedade.

Uma outra maneira de considerar a equidade nos programas de integridade, diz respeito à avaliação das ferramentas e processos de responsabilização. Para a OCDE (2022), o "princípio da responsabilização define a equidade, a objetividade e a tempestividade como componentes essenciais para o cumprimento dos padrões de integridade pública". Além disso, destaca-se:

> *Salvaguardar a equidade no cumprimento dos padrões e normas de integridade pública.*
>
> *A equidade é fundamental para salvaguardar a confiança dos cidadãos nos mecanismos de aplicação e sanção e na justiça em geral. A aderência a padrões de equidade é particularmente relevante em casos de violação de integridade e corrupção, os quais podem ter alto significado e impacto político. (OCDE, 2022)*

Outra possibilidade é trazida por Argentina, Martins e Arruda (2024), que discorrem sobre o *compliance* antidiscriminatório da população LGBTQIA+ como subespécie de um sistema macro do programa de integridade, e afirmam que

apesar de o programa de integridade possuir maior destaque no que diz respeito ao combate ao crime de corrupção, também deve auxiliar no que tange ao bem-estar, ao combate do preconceito e da discriminação, refletindo a ampliação do escopo da integridade, como comentado anteriormente.

> *O programa de compliance pode ser considerado uma potente ferramenta no combate a qualquer forma de discriminação e preconceito. A adoção de medidas que coíbam estes atos deve ser disseminada pela empresa; neste sentido, é importante que o tema seja abordado no código de ética e conduta, que o assunto seja reforçado nos treinamentos corporativos e que as práticas inclusivas sejam reforçadas de forma rotineira.*

Por conseguinte, os autores entendem que o setor de *compliance* deve estruturar e implementar um programa de integridade voltado às políticas antidiscriminatórias, que, por sua vez, pode ser algo acompanhado e avaliado na auditoria governamental com foco na equidade.

Já segundo Catelli e Vieira (2022), no que diz respeito a programas de integridade, deve-se abandonar o foco em processos e adotar enquadramento baseado em pessoas, para que possa ser possível mensurar a efetividade desses programas (e, consequentemente, a equidade).

Enfim, são inúmeros os pontos de conexão entre a integridade e a equidade na auditoria governamental. Não obstante, é necessário que isso esteja sendo considerado pelas equipes de auditoria, para possibilitar a maximização do valor entregue à sociedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos últimos anos, temos acompanhado movimentos tanto no sentido da integridade quanto da equidade na administração pública. A sociedade anseia por um mundo com menos corrupção, mais equânime, igualitário e próspero. No entanto, parece haver ainda alguma barreira invisível à disseminação da dimensão da equidade na auditoria governamental.

Apesar de integridade e equidade não serem exatamente sinônimos, de certo modo, percebe-se que, na prática, há alguma sobreposição nesses conceitos. E a auditoria governamental pode ser um ponto de conexão importante entre os dois.

Devido aos altos índices de corrupção no Brasil, não é difícil entender o motivo pelo qual questões de *compliance* e responsabilização tendem a ser supervalorizadas. Não obstante, profissionais de auditoria governamental precisam ganhar consciência de que não se garante a integridade se a equidade estiver ficando para trás. Não há integridade sem se ter atenção em todos os *stakeholders*.

Por outro lado, falhas na integridade, por exemplo, na participação das partes interessadas, ou em casos de corrupção e desvio de recursos públicos, resultam em maiores distorções nas políticas públicas e dificultam muito o avanço da equidade.

Um dos objetivos do presente artigo foi dar destaque ao fato de que auditoria governamental tem um papel relevante nesse cenário e que é passada a hora de se abraçar a equidade sistematicamente nos trabalhos realizados.

Afinal, os programas públicos de integridade, desde que tenham a equidade em seu radar, podem ser grandes aliados na promoção da diversidade, da equidade, e da inclusão, tão necessárias para o desenvolvimento da sociedade atual.

REFERÊNCIAS

ARGENTINA, Pedro Henrique Hernandes; MARTINS, Lisandra Moreira; ARRUDA, Eloisa de Sousa. **O compliance antidiscriminatório como ferramenta de inclusão das diversidades sexuais, combate ao preconceito e concretização dos direitos humanos**. Contribuciones a Las Ciencias Sociales, São José dos Pinhais, v.17, n.1, 2024. Disponível em: https://doi.org/10.55905/revconv.17n.1-101. Acesso em: jun./2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: jun./2024.

BRASIL. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Guia de integridade pública** - orientações para a administração pública federal: direta, autárquica e fundacional. Brasília/DF, 2015. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/ handle/1/41665. Acesso em: jun./2024.

BRASIL. **Decreto nº 11.129 de 11 de julho de 2022**. Disponível em: http://www. planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D11129.htm. Acesso em: jun./2024

BRASIL. **Lei nº 12.846 de 1º de agosto de 2013**. Disponível em: https: //www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 18 de dez. de 2022

BRASIL, TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Manual de Auditoria Operacional**. 4ª edição, 2020. Disponível em: portal.tcu.gov.br/data/files/F2/73/02/68/7335671023455957E18818A8/ Manual_auditoria_operacional_4_edicao.pdf. Acesso em: jun./2024.

BUGARIN, Paulo Soares. **Compliance e Busca de Integridade na Gestão Pública**: Breves Notas sobre a Atuação do Tribunal de Contas da União (TCU). Brasília/DF, 2023. Disponível em: https://atricon.org.br/wp-content/uploads/2023/02/COMPLIANCE-2022-TCU-FINAL.pdf. Acesso em: jun./2024.

CANADA, CANADIAN AUDIT AND ACCOUNTABILITY FOUNDATION. **Practice guide to auditing gender equality**. 2016. Disponível em: https://www.caaf-fcar.ca/images/pdfs/practice-guides/Practice-Guide-to-Auditing-Gender-Equality .pdf. Acesso em: jun./2024.

CATELLI, Daniel Picolo; VIEIRA, Loyse Aracelli Silva Rocha. **Governança Pública e programas de integridade**. Revista Direito, Inovação e Regulações, Centro Universitário de Cascavel (Univel), Cascavel, V.1(2), maio/2022. Disponível em: https://periodicos.univel.br/ojs/index.php/redir/article/view/164/131. Acesso em: jun./2024.

CHACÓN, Jennifer Isabel Arroyo. **Auditoria governamental e tipos de serviços de auditoria prestados pela equipe de auditoria governamental**. Revista de Contabilidade e Controladoria, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, v. 7, n.2, mai./ago. 2015. Disponível em: https://www.academia.edu/download/47113145/Auditoria_governamental_e_tipos_de_servicos_de_auditoria_prestados_pela_equipe_de_auditoria_governamental.pdf. Acesso em: jun./2024.

COSTA, Filipe Figueiredo Martins; ALMEIDA, Ivana Carneiro; FERREIRA, João Cesar de Souza; COSTA, Leonardo Rodrigues da. **Programas de integridade na administração pública**: um estudo bibliométrico. Revista Gestão e Secretariado (GeSec), São Paulo, SP, v. 13, n.4, Ed. Esp., 2022. Disponível em: http://dx.doi.org/10.7769/gesec.v13i4.1484. Acesso em: jun./2024.

FREEMAN, Tammy; PATTERSON, Jenine. **A Framework for Assessing Equity in Federal Programs and Policy**. 2021. Disponível em: https://www.mitre.org/news-insights/publication/framework-assessing-equity-federal-programs-and-policy. Acesso em: 5 de maio de 2024.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **INTOSAI Strategic Plan 2023-2028**. 2022. Disponível em: https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/news/2022/08/310822_EN_2023-2028_INTOSAI _Strategic_Plan.pdf. Acesso em: jun./2024.

LACERDA, Natalia de Melo. **A emergência dos programas públicos de integridade como instrumento de prevenção de cartéis em licitação**. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, DF, v. 56, n. 221, p. 111-130, jan./mar. 2019. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/221/ril_v56_n221_p1 11. Acesso em: jun./2024.

LEAL, Jenyfer Michele Pinheiro; AUGUSTO, Adriane Garcel; PIAKOSKI, Augusto Cesar. **A prospecção de uma cultura de integridade**: a implantação do compliance e da governança no poder judiciário. Rev.CEJUR/TJSC, Florianópolis (SC), v.10, jan. – dez./2022. Disponível em: https://doi.org/10.37497/revistacejur.v10i1.388. Acesso em: jun./2024.

LEAL, Rogerio Gesta. **Controle de Integridade e Administração Pública**: Sinergias Necessárias. Sequência (Florianópolis): (86), Florianópolis, SC, set./dez. 2020. Disponível em: https://doi.org/10.5007/21777055.2020v41n86p148. Acesso em: jun./2024.

MESQUITA, Camila Bindilatti Carli de. **O que é compliance público?** Partindo para uma Teoria Jurídica da Regulação a partir da Portaria nº 1089 (25 de abril de 2018) da Controlaria-Geral da União (CGU). Journal of Law and Regulation, [S. l.], v. 5, n. 1, p. 147–182, 2019. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/rdsr/article/view/20587. Acesso em: jun./2024.

MICHAELIS. **Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**. Editora Melhoramentos, Cajamar, SP, 2024. Disponível em: https://michaelis.uol.com.br/busca?id=D9d4P. Acesso em: jun./2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (Pnud). **Relatório do PNUD avalia desenvolvimento humano no Brasil antes e depois da pandemia de covid-19.** 2024. Disponível em: https://www.undp.org/pt/brazil/news/relatorio-do-pnud-avalia-desenvolvimento-humano-no-brasil-antes-e-depois-da-pandemia-de-cov id-19. Acesso em: jun./2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (Pnud). **Relatório Especial 2023** - 25 anos - Desenvolvimento Humano no Brasil. Construir caminhos, pactuando novos horizontes. 2024. Disponível em: https://www.undp.org/pt/brazil/publications/relatorio-especial-2023-25-anos-des envolvimento-humano-no-brasil. Acesso em: jun./2024.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Manual de Integridade Pública da OCDE**. 2022. Disponível em: https://doi.org/10.1787/db62f5a7-pt. Acesso em jun./2024. Acesso em: jun./2024.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública**. 2017. Disponível em: https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf. Acesso em: jun./2024.

SCOTLAND, ACCOUNTS COMMISSION AND AUDIT SCOTLAND. **Mainstreaming equality and equality outcomes:** Progress report 2019–21. 2021. Disponível em: https://audit.scot/publications/mainstreaming-equality-and-equality-outcomes-progress-report-2019-21. Acesso em: 5 de maio de 2024.

UNICEF. **How to design and manage equity-focused evaluations**. 2012. Disponível em: https://web.archive.org/web/20221113044331/http://mymande. org/sites/default/files/EWP5_Equity_focused_evaluations.pdf. Acesso em: jun./2024.

UNITED STATES, CITY OF PITTSBURGH. **Pittsburgh Equity Indicators**. 2018. Disponível em: https://pittsburghpa.gov/equityindicators/documents/PGH_Equity_Indicators_2018.pdf. Acesso em: 6 de maio de 2024.

CAPÍTULO X

COMO INCENTIVAR A PROMOÇÃO DA INTEGRIDADE POR MEIO DO CONCURSO DE BOAS PRÁTICAS: UM RELATO TÉCNICO

HOW TO ENCOURAGE THE PROMOTION OF INTEGRITY THROUGH THE GOOD PRACTICES CONTEST: A TECHNICAL REPORT

Luciana Alves de Azevedo

Mestre em Gestão de Finanças Públicas pela UnB e Coordenadora-geral de Planejamento e Gestão da SESU/MEC.

Marcus Vinícius de Azevedo Braga

Doutor em Políticas Públicas pela UFRJ e Auditor Federal de Finanças e Controle

Fernanda Guedes Araujo

Doutoranda em Administração Pública pelo IDP e Assessora da Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Educação

RESUMO

Este relato técnico aborda a experiência da realização do I Concurso de Boas Práticas para incentivo à governança e à integridade no âmbito do Ministério da Educação e de suas unidades vinculadas. O concurso, realizado em 2023, foi organizado pela Assessoria Especial de Controle Interno e objetivou estimular, reconhecer e premiar boas práticas desempenhadas pelas unidades do Ministério e entidades vinculadas. O concurso obteve a participação de 74 (setenta e quatro) práticas inscritas no âmbito das seguintes categorias: aprimoramento da integridade pública, transparência e participação social; fortalecimento da gestão de riscos e dos controles internos administrativos; aprimoramento das atividades de auditoria interna, ouvidoria e correição. A iniciativa visou uma abordagem inovadora e contemporânea à integridade, estimulando o envolvimento de diversas unidades do Ministério e entidades vinculadas e a disseminação de boas práticas que, tecnicamente reconhecidas, são passíveis de replicação e aprimoramentos. Com doze práticas vencedoras, os principais resultados percebidos a partir da realização do concurso foram o seu potencial inovador e multiplicador de adoção de boas práticas e o seu papel relevante ao reconhecer e valorizar boas práticas gestadas em diferentes unidades do país, as quais podem contribuir para aprimorar a gestão e as políticas públicas no âmbito da educação.

PALAVRAS-CHAVE: integridade pública; boas práticas; inovação.

ABSTRACT

This technical report addresses the experience of holding the first Good Practices Contest to encourage governance and integrity within the Ministry of Education and its related units. The contest was held in 2023 and organized by the Special Advisory Office for Internal Control. It aimed to stimulate, recognize, and reward good practices performed by the Ministry's units and related entities. The contest had the participation of 74 (seventy-four) practices registered under the following categories: improvement of public integrity, transparency, and social participation; strengthening risk management and internal administrative controls; improvement of internal audit, ombudsman, and correction activities. The initiative aimed at an innovative and contemporary approach to the issue of integrity, stimulating the involvement of various units of the Ministry and related entities. It also aimed the dissemination of good practices that, technically recognized, are subject to replication and improvements. Counting with twelve winning practices, the main results perceived from the contest were its innovative and multiplier potential for the adoption of good practices and its relevant role in recognizing and valuing good practices applied in different units of the country, which can contribute to improve management and public policies in the field of education.

KEYWORDS: *public integrity; good practices; innovation.*

INTRODUÇÃO

Sabe-se que a integridade é uma temática intrínseca aos princípios da moralidade e publicidade, insculpidos no art. 37 da Constituição Federal Brasileira de 1988. Contudo, atualmente, esse termo se remete não somente a um conjunto de valores e normas com ações e padrões éticos de probidade ou de conformidade, mas também a uma visão ampliada da questão da integridade, alcançando outras questões relacionadas aos direitos humanos, à qualidade de vida e à transparência.

Em 2017, com a publicação do Decreto nº 9.203, a integridade passou a compor o conjunto de princípios da governança pública. Em 2023, novo avanço com o Decreto nº 11.529, pelo meio do qual foi criado o Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação (SITAI), o qual aprimora o caráter sistêmico da integridade e estabelece a Controladoria-Geral da União (CGU) como órgão central para exercer o papel orientativo, diretivo e de supervisão técnica sobre os órgãos e entidades da Administração Pública Federal (APF), os quais possuem as suas unidades setoriais do SITAI.

A integridade como função da administração serve ao aprimoramento das políticas públicas, em uma dimensão específica, ainda que exista literatura que defenda essa função de forma autônoma, como uma política em si (SPINELLI; TEIXEIRA, 2024). Independente da visão adotada, é uma agenda que se robustece, e a implementação dessa se reveste de importância, que será o objeto de estudo do presente artigo.

Um relato sobre a experiência de um concurso de boas práticas pode contribuir para revelar conhecimento qualificado sobre a estratégia de implementação de uma agenda de integridade, em especial em um Ministério como o da Educação, capilarizado, complexo e com grande volume de transações. E para essa discussão, a questão do incentivo à inovação na integridade para amparar a complexidade dos riscos de quebra desta é essencial (BRAGA et al., 2023).

Diante desse cenário, o Ministério da Educação (MEC), como órgão da APF, possui a missão normativa de executar e coordenar medidas de integridade que contemplem as funções correcionais, de ouvidoria, controle interno, gestão da ética, transparência, entre outras (BRASIL, 2023b). Embora as ações para essa missão possuam um instrumento de destinação - os planos de integridade – o grande desafio consiste em refletir, desenhar e definir como essas ações serão executadas para que cumpram, de forma eficaz e efetiva, a missão pretendida.

As unidades com funções de integridade devem, entre outras ações, coordenar a execução e o monitoramento dos programas de integridade, instrumentos que reúnem "[...] princípios, normas, procedimentos e mecanismos [...]" (BRASIL, 2023b) para prevenir, detectar e remediar situações que envolvam, por exemplo, corrupção, fraude, irregularidades, desvios éticos e de conduta; a sua operacionalização, segundo o Decreto nº 11.529/2023, ocorre por meio do plano de integridade.

Inserido nesse desafio, em 2023, o MEC, no âmbito da coordenação das ações de integridade, realizou o I Concurso de Boas Práticas que buscou "[...] estimular, reconhecer e premiar as boas práticas relativas à governança e à integridade [...]" desempenhadas nos órgãos e entidades vinculadas do Ministério (BRASIL, 2023d). O Concurso abrangeu o MEC e as suas entidades vinculadas situadas em todo o território nacional, o que ocasionou a reunião de práticas implementadas pelos gestores em contextos distintos, mas sujeitos a vivenciar desafios semelhantes. O referido concurso é derivado de uma experiência realizada no âmbito da CGU, em 2011 e 2012, replicada no governo do estado do Rio de Janeiro, em 2019, e que serviram de matriz para a construção dessa experiência, já de forma mais amadurecida, no MEC.

Por fim, considerando a realização do I Concurso de Boas Práticas no MEC como uma ação no escopo da integridade, este estudo buscou demonstrar em que medida uma ação que destaque boas práticas na implementação da agenda de integridade pode contribuir com a questão da gestão de riscos de integridade.

DESENVOLVIMENTO

Esta seção destina-se a relatar a experiência do I Concurso de Boas Práticas do MEC, desde o seu nascedouro até a cerimônia de premiação, passando pelo seu desenho, comissões e práticas participantes. Além disso, apresenta os principais desafios, oportunidades de aprendizado e potencialidades decorrentes da realização do concurso.

A EXPERIÊNCIA DO I CONCURSO DE BOAS PRÁTICAS DO MEC

A realização do concurso visou estimular a participação do MEC e entidades vinculadas que gestaram e implementaram boas práticas no âmbito da temática da integridade, de modo a disseminar e compartilhar suas experiências para outras unidades da APF, em especial da pasta educacional. Ainda, o concurso objetivou oportunizar o aprimoramento e fortalecimento das funções de integridade, por meio da troca de experiências, divulgação e reconhecimento técnico de práticas bem-sucedidas e inovadoras, fruto dos esforços de diferentes unidades/instituições da educação.

Assim, o desenho, formato e implementação do concurso foram conduzidos de modo a cumprir com o objetivo proposto.

O passo inicial para sua realização foi a publicação da Portaria nº 1.190, de 26/06/2023, a qual estabeleceu o regramento do concurso: etapas, forma de participação, comissões existentes, categorias de boas práticas, critérios de

avaliação, premiação, dentre outros dispositivos. Os resultados das práticas vencedoras foram publicados em outubro de 2023 e a cerimônia de premiação ocorreu em novembro do mesmo ano, no I Seminário Anual de Controle Interno do Ministério da Educação.

A seguir, são detalhados os seguintes aspectos do concurso: etapas; categorias; condução do concurso e avaliação das práticas inscritas; e, exemplos de práticas premiadas.

ETAPAS DO CONCURSO

O concurso foi dividido em cinco etapas, cujas principais atividades são a seguir descritas:

Quadro 1 – Etapas do I Concurso de Boas Práticas

ETAPAS	PRINCIPAIS ATIVIDADES
I - Inscrição	• Publicação e divulgação do regulamento do concurso (Portaria nº 1.190, de 26/06/2023) na Imprensa Oficial, no Ministério e entidades vinculadas. • Recebimento das inscrições de boas práticas.
II - Pré-avaliação	• Avaliação da adequação das inscrições às disposições do regulamento, com a desclassificação em caso de não observância formal ou material; • Atribuição de notas às práticas inscritas, considerando-se finalistas todas aquelas que alcançarem pontuação igual ou superior a 50% (cinquenta por cento) do valor máximo na respectiva categoria; e • Seleção das 6 (seis) práticas finalistas mais bem pontuadas, por categoria, com publicação no Portal do MEC e Intramec.
III - Avaliação in loco	• Realização de reuniões telepresenciais a fim de certificar a veracidade das informações apresentadas pelas unidades e outros levantamentos necessários à regular avaliação.
IV- Julgamento	• Atribuição de notas às práticas inscritas e classificadas na pré-avaliação (etapa II) • Proclamação do resultado do concurso.
V - Premiação	• Publicação do resultado na Imprensa Oficial, Intramec e Portal do MEC; • Realização da cerimônia de entrega das premiações aos representantes das unidades vencedoras.

Fonte: elaborado pelos autores, com base na Portaria nº 1.190, de 26/06/2023.

CATEGORIAS

A Portaria nº 1.190/2023 previu a existência de seis categorias específicas, dentre as quais os participantes deveriam indicar em qual delas a(s) prática(s) inscrita(s) melhor se encaixava(m):

I. Aprimoramento da integridade pública;

II. Aprimoramento da transparência ativa e passiva e da participação social na gestão pública;
III. Fortalecimento da gestão de riscos e dos controles internos administrativos;
IV. Aprimoramento das atividades de ouvidoria;
V. Aprimoramento da atividade correcional e de aplicação da Lei Anticorrupção - Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013; e
VI. Aprimoramento das atividades de auditoria interna.

As categorias buscaram contemplar uma visão ampliada de integridade, articulando um conjunto de funções de forma relacionada, de forma a abarcar expressões concretas da implementação dessa agenda nas unidades, destacando inovações e soluções diante das peculiaridades de cada realidade e contribuindo, assim, para uma discussão de como melhor pôr a integridade em prática, para além de uma discussão de valores, de caráter mais abstrato.

Destaca-se a dificuldade de critérios para boas práticas em atividades correicionais, dado o seu aspecto padronizado, e o concurso ter trazido para essa categoria o critério humanização, visando relacionar os aspectos de apuração a outros princípios da integridade.

CONDUÇÃO DO CONCURSO E AVALIAÇÃO DAS PRÁTICAS INSCRITAS

O concurso foi conduzido por uma Comissão Organizadora, composta por três servidoras da Assessoria Especial de Controle Interno do MEC, unidade provedora do Concurso, e designadas por meio da Portaria nº 1, de 27/07/2023.

Para assegurar a isonomia, transparência e a imparcialidade do certame, a avaliação das práticas foi realizada por duas Comissões:

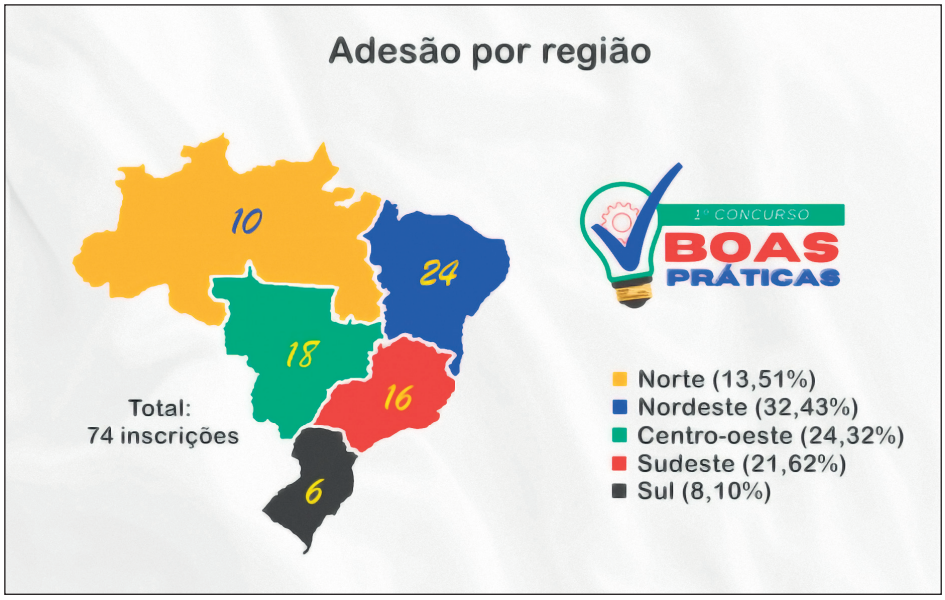
I. **Comissão Julgadora** – designada por meio da Portaria nº 2, de 11/07/2023, e composta por sete servidores(as) de outros órgãos, com experiência e notório saber relativos aos assuntos avaliados; e

II. **Comissão Técnica** – designada por meio da Portaria nº 3, de 15/09/2023, e composta por seis auditores(as) da carreira do MEC, com experiência nas suas atuações.

A participação no concurso foi oportunizada a todas as entidades vinculadas ao MEC (autarquias, fundações e empresas públicas) e às unidades do Ministério, com exceção da Assessoria Especial de Controle Interno, unidade provedora do concurso.

Foram contabilizadas 74 (setenta e quatro) práticas inscritas no concurso, provenientes de todas as regiões do país:

Figura 1 – Mapa com quantitativo de inscrições por região brasileira.



Fonte: Portal do MEC (BRASIL, 2023c).

As 74 (setenta e quatro) práticas inscritas estão distribuídas pelas categorias, conforme tabela seguinte:

Tabela 1 – Percentual de práticas inscritas por categorias.

CATEGORIA	% INSCRITAS
Aprimoramento da integridade pública	24,32
Fortalecimento da gestão de riscos e dos controles internos administrativos	24,32
Aprimoramento da transparência ativa e passiva e da participação social na gestão pública	20,28
Aprimoramento das atividades de auditoria interna	14,87
Aprimoramento das atividades de ouvidoria	10,81
Aprimoramento da atividade correcional e de aplicação da Lei Anticorrupção - Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013	5,40
Total:	**100%**

Fonte: Portal do MEC (com adaptações) (BRASIL, 2023a).

As práticas inscritas foram inicialmente avaliadas pela Comissão Organizadora, quanto ao aspecto da conformidade ao regulamento previsto na Portaria nº 1.190/2023. Superada essa etapa, as boas práticas consideradas aptas foram encaminhadas à Comissão Julgadora, para avaliação conforme os critérios de julgamento estabelecidos no regramento, conforme Quadro 2:

Quadro 2 – Critérios de avaliação por categoria do concurso.

CRITÉRIOS/CATEGORIAS	A	B	C	D	E	F
Criatividade e inovação	x	x	x	x	x	x
Simplicidade	x		x		x	x
Prevenção	x		x			
Impacto da iniciativa	x	x				
Utilidade	x	x				
Valor agregado	x					
Facilidade de uso		x				
Simplicidade e replicabilidade		x		x		
Auditabilidade		x				
Atualizações		x				
Aplicabilidade			x		x	x
Risco			x			
Custo-benefício			x	x		
Valor agregado			x			
Monitoramento			x			
Incremento do diálogo com cidadão				x		
Efetividade da ouvidoria				x		
Melhoria contínua do processo				x		
Impacto					x	x
Humanização					x	

LEGENDA

Categorias do concurso:

(A) Aprimoramento da integridade pública
(B) Aprimoramento da transparência ativa e passiva e da participação social na gestão pública
(C) Fortalecimento da gestão de riscos e dos controles internos
(D) Aprimoramento das atividades de ouvidoria
(E) Aprimoramento da atividade correcional e de aplicação da Lei de Anticorrupção
(F) Aprimoramento das atividades de auditoria interna

Fonte: elaborado pelos autores, com base na Portaria nº 1.190, de 26/06/2023.

Após a avaliação inicial pela Comissão Julgadora, foram selecionadas, com base nas maiores pontuações, 6 (seis) práticas por categoria, as quais foram classificadas como práticas finalistas e seguiram para a 3ª etapa do concurso: avaliação *in loco.* Essa etapa foi conduzida pela Comissão Técnica, que consubstanciou o resultado de sua avaliação em relatórios remetidos à Comissão Julgadora, para reanálise das práticas.

Passou-se, então, para a fase de julgamento das práticas, realizada pela Comissão Julgadora. Nessa etapa, foram selecionadas as duas melhores práticas por categoria, totalizando 12 (doze) práticas vencedoras:

Quadro 3 – Práticas vencedoras por categoria, colocação e nome da instituição.

CATEGORIA	COLOCAÇÃO	TÍTULO DA PRÁTICA	NOME DA INSTITUIÇÃO
Aprimoramento da Integridade Pública	1ª	Programa de Podcast "Integritude"	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília (IFB)
	2ª	Programa Permanente de Conscientização em Proteção de Dados Pessoais e Privacidade da UFRGS (PROPRIVACIDADE)	Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
Aprimoramento da Transparência Ativa e Passiva e da Participação Social na Gestão Pública	1ª	Plataforma Nilo Peçanha - PNP	Ministério da Educação (MEC)
	2ª	Farol de Desempenho	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN)
Fortalecimento da Gestão de Riscos e dos Controles Internos	1ª	Mago - Mapeamento de Ações de Governança	Instituto Federal do Espírito Santo (Ifes)
	2ª	Empoderamento e capacitação em Gestão de Riscos - Manual para Adesão à Plataforma ForRisco e espaço 'Minuto Gestão de Riscos na UFAM	Universidade Federal do Amazonas (UFAM)
Aprimoramento das Atividades de Ouvidoria	1ª	Ouvidoria Feminina UFOP	Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP
	2ª	Ouvidoria Integrada para uma atuação Participativa, Inclusiva e Acolhedora	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)
Aprimoramento da Atividade Correcional e de Aplicação da Lei Anticorrupção - Lei nº 12.846, de 1/08/2013	1ª	O tratamento de conflitos através das múltiplas portas	Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)
	2ª	Diálogos Correcionais nos Hospitais Universitários Federais da Rede Ebserh.	Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH)
Aprimoramento das Atividades de Auditoria Interna	1ª	Painel de Auditoria Interna	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Norte de Minas Gerais (IFNMG)
	2ª	Construção do Planejamento de auditoria participativo	Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH)

Fonte: elaborado pelos autores, com base no Portal do MEC (BRASIL, 2023e).

EXEMPLOS DE PRÁTICAS VENCEDORAS

A título de exemplo, são abordadas, de forma breve, 3 (duas) práticas vencedoras nas categorias de fortalecimento da gestão de riscos e dos controles internos e de aprimoramento da integridade pública:

Quadro 4 – Exemplos de práticas vencedoras do concurso.

PRÁTICA VENCEDORA	DESCRIÇÃO
Empoderamento e capacitação em gestão de riscos da UFAM (Universidade Federal do Amazonas)	Consistiu na elaboração e implementação de um conjunto de iniciativas com o objetivo de qualificar os responsáveis em gerir riscos de forma eficiente e promover uma cultura de gestão de riscos na Universidade.
MAGO – Mapeamento de Ações de Governança da IFES (Instituto Federal do Espírito Santo), campus Barra de São Francisco	Possibilitou gerenciar e monitorar as diversas ações necessárias para elevar os indicadores de governança do IFES, impactando positivamente em sua missão institucional. O instrumento permitiu o registro, pelo usuário, dos níveis de adoção de ações e boas práticas de governança da instituição.
Programa de Podcast "Integritude"	Programa concebido para a divulgação de entrevistas curtas, com diversos programas sobre temas relacionados a integridade, governança e cultura organizacional. O formato é de entrevista, e os convidados são especialistas ou autoridades nos temas selecionados.

Fonte: elaborado pelos autores, com base no Portal do MEC (BRASIL, 2023e).

DESAFIOS, OPORTUNIDADES DE APRENDIZADO E POTENCIALIDADES DO I CONCURSO DE BOAS PRÁTICAS DO MEC

Os principais desafios do concurso se concentraram tanto no seu desenho como na sua implementação. O desenho e a formulação do certame exigiu atenção para não negligenciar os seguintes aspectos:

I. transparência e publicização - divulgação de regimento, informações sobre resultados parciais e finais, comissões, práticas e perguntas frequentes;
II. integridade do rito - estabelecer instâncias de avaliação das práticas, como comissão avaliadora e técnica; compor comissões avaliadoras especializadas e independentes; estabelecer categorias de avaliação; definir regras de seleção no regimento, sem gerar dubiedades;
III. completude das funções de integridade nas categorias estabelecidas; e,
IV. direito de imagem.

Além disso, houve o desafio de compor comissões independentes e especializadas - de modo a não comprometer a lisura da avaliação e dos resultados - e de cumprir os prazos estabelecidos no regimento, primando, ao mesmo tempo, pela qualidade da avaliação das práticas.

Ao longo da implementação do concurso, foi detectada a necessidade de se ter desenhado um planejamento da unidade provedora, quanto às atividades e equipe necessárias para desempenhar ações relacionadas ao regulamento, considerando também a existência de demandas não previstas e eventuais intercorrências. A possibilidade de participação de centenas de unidades no certame demandou maciça publicização, frequente atendimento a dúvidas, alto volume de práticas submetidas para organização e análise, entre outras situações que prescindiram de um planejamento da unidade. Assim, embora soluções não planejadas, mas bem-sucedidas, tenham surgido para abordar eventuais circunstâncias da implementação, identificou-se a importância de, em outra ocorrência, ser elaborado um planejamento detalhado, compatível com a complexidade do certame.

Durante a implementação e após a realização do concurso, foram identificadas diversas potencialidades dele decorrentes. A primeira delas consistiu na possibilidade de compartilhamento, entre gestores federais, de boas práticas no âmbito da integridade, as quais podem ser implementadas, resguardadas suas eventuais adaptações, no MEC e entidades vinculadas. Essa propagação de práticas premiadas e reconhecidas, em suas diversas categorias temáticas, estimula um movimento *bottom up* de sua implementação, o qual prescinde de coerções normativas ou hierárquicas e acaba sendo guiado pelos potenciais benefícios e resultados de uma prática já estabelecida.

Por fim, o concurso de boas práticas pode suscitar a realização de outros projetos para fortalecer, impulsionar e propagar as boas práticas reconhecidas e premiadas. Potenciais projetos envolvem palestras e *workshops* para apresentar as práticas do concurso, pela perspectiva dos gestores; documentos escritos ou canais que agreguem as práticas, seus desafios, benefícios e resultados de implementação; repositório de boas práticas; formação de redes ou comunidades para compartilhamento de práticas no MEC e entidades vinculadas, dentre outras ações.

ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA

Em que medida uma ação que destaque boas práticas na implementação da agenda de integridade pode contribuir com a questão da gestão de riscos de integridade? Bem, inicialmente, cabe destacar que a gestão de riscos é o coração de um programa de integridade (BRAGA, 2021), ou seja, precisa dialogar com as questões que podem se materializar, um risco, construindo salvaguardas adequadas e não onerosas para proteger a gestão.

A construção de salvaguardas para a integridade é o busílis do seu processo de implementação, e isso dialoga muito com as peculiaridades locais, os contextos das organizações e das políticas públicas. E nesse sentido é que se reveste de importância um concurso de boas práticas, pois esse mostra soluções construídas pelos gestores para dar conta dos riscos de integridade.

Conforme Braga (2020), importa na discussão da integridade entender como isso está chegando na ponta, a sua efetividade e a sua viabilidade. E essa implementação na ponta demanda adaptabilidade e inovação, o que fortalece a promoção de concursos de boas práticas, que identificam as soluções adotadas e permitem a replicação dessas.

Mas, não é só uma questão de identificar e disseminar. Existe uma dimensão de incentivo, ou seja, de estimular voluntariamente a adoção dessas práticas, fortalecendo assim a cultura de integridade em um aspecto mais concreto. Nas palavras de Braga et al. (2023):

> *Colocar a lupa sobre o que é feito de bom em termos de integridade é destacar o inovador, o útil, o relevante, e o funcional, e ainda, os atores, às vezes heróis anônimos, que desenvolvem esses projetos, sendo o concurso a base de um sistema de incentivos para a construção de uma cultura de integridade que supere o discurso e que se insira na gestão das políticas públicas, revertendo para a qualidade da política educacional, discussão essencial no país.*

Ao premiar, se estímula à adoção de outras inicativas pelos pares e o apoio da alta gestão, por conta do lucro político, o que indiretamente fortalece a implementação da agenda de integridade e robustece uma estrutura de salvaguardas customizada à realidade local. A integridade é uma agenda em construção e necessita desses incentivos para florescer.

Dessa forma, a adoção de concursos de boas práticas funciona como uma vitamina para a agenda de integridade, tornando-a menos árida, mais customizada e valorizando as peculiaridades locais, o que possibilita o alinhamento com os processos e programas dos orgãos públicos. Uma estratégia de *soft power* que faz com que o gestor adote a integridade com mais facilidade, em uma perspectiva *bottom up,* de envolvimento da base nesse tema.

CONCLUSÕES

Este artigo relatou a experiência da realização do I Concurso de Boas Práticas do MEC, em 2023, por meio da Assessoria Especial de Controle Interno. O concurso reuniu 74 práticas, as quais foram avaliadas segundo regulamento publicado na Portaria nº1.190/2023, tendo sido premiadas 12 boas práticas provenientes do MEC e entidades vinculadas.

A realização do I Concurso de Boas Práticas do MEC revelou-se como uma forma inovadora para incentivar boas práticas na temática da integridade, considerando o seu aspecto contemporâneo abordado no Decreto nº 11.529/2023, que instituiu o SITAI. Dessa forma, o concurso reuniu práticas relacionadas às atividades de ouvidoria, correição, gestão de riscos, controles internos, auditoria

interna e transparência, as quais foram reconhecidas por sua implementação bem-sucedida e que, ao serem disseminadas, podem contribuir para fortalecer a gestão e as políticas públicas educacionais.

A realização do concurso abriu espaço para discutir sobre a diversidade de formas possíveis para abordar a temática da integridade, para além de campanhas e orientações formais, que constituem algumas das práticas usuais nessa temática. Inovar ao abordar a temática da integridade nas organizações possibilita gerar novas formas de engajamento de diferentes atores – não somente dos *practitioners* – permitindo trocas de experiências e aprendizados; conhecimento sobre práticas bem-sucedidas (ou não) para que possam subsidiar decisões de diversas unidades; compartilhamento de realidades, gerando identificação e possibilitando a formação de redes para implementar ações efetivas de integridade.

Novas possibilidades para realizar outros concursos de boas práticas podem ser vislumbradas, como aquelas que: abranjam diferentes esferas federativas, reunindo práticas originárias de realidades diversas; reúnam práticas de diferentes pastas, diversificando experiências provenientes de diferentes políticas públicas; ou, no caso da pasta educacional, abarcando as experiências da educação básica, nos estados e municípios.

Os caminhos para abordar a integridade são diversos e podem ser frutíferos quando conectados às políticas públicas e às diferentes realidades em que são construídas. Também podem ser proveitosos quando incentivam práticas bem-sucedidas implementadas pelos gestores e estimulam um ambiente de troca e partilha. O I Concurso de Boas Práticas do MEC teve esse intuito: reunir experiências espalhadas pelo Brasil, conectadas às políticas públicas, publicizando-as e disseminando-as.

REFERÊNCIAS

BRAGA, M. V. de A. **Gestão de riscos: O coração de um programa de integridade.** MIgalhas. Migalhas de peso. Janeiro, 2021. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/depeso/338984/gestao-de-riscos--o-coracao-de-um-programa-de-integridade. Acesso em: 10 jun. 2024.

_____. **Navegando em um mar de soluções - dilemas da implementação da integridade na ponta**. Estadão. Gestão, Política & Sociedade. Julho, 2020. Disponível em: https://www.estadao.com.br/politica/gestao-politica-e-sociedade/navegando-em-um-mar-de-solucoes-dilemas-da-implementacao-da-integridade-na-ponta/. Acesso em: 15 abr. 2024.

BRAGA, M. V. de A.; AZEVEDO, L. A.; CRUZ, M. P. S.; NUNES, G. N. **A lupa, a inovação e a qualidade na integridade pública**. UOL. Congresso em Foco. Novembro, 2023. Disponível em: https://congressoemfoco.uol.com.br/blogs-e-opiniao/forum/a-lupa-a-inovacao-e-a-qualidade-na-integridade-publica/. Acesso em: 15 abr. 2024.

BRASIL. **Concurso de Boas Práticas, 2023a. Portal do MEC**. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/governanca/concurso-de-boas-praticas. Acesso em: 15 abr. 2024.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 8 abr. 2024.

_____. **Decreto nº 9.203 de 22 de novembro de 2017**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm. Acesso em: 15 abr. 2024.

_____. **Decreto nº 11.529 de 16 de maio de 2023b**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11529.htm. Acesso em: 15 abr. 2024.

_____. **Gestão: Concurso de Boas Práticas do MEC tem adesão em todas as regiões**. 2023c. Portal do MEC. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2023/agosto/concurso-de-boas-praticas-do-mec-tem-adesao-em-todas-as-regioes. Acesso em: 10 jun. 2024.

_____. **Portaria nº 1.190 de 26 de junho de 2023d**. Diário Oficial da União. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/governanca/imagens/PORTARIAN1.190DE26DEJUNHODE2023PORTARIAN11.PDF. Acesso em 9 jun. 2024.

_____. **Práticas vencedoras**. 2023e. Portal do MEC. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/governanca/praticas-vencedoras. Acesso em: 10 jun. 2024.

SILVA, J. M. C. da. **A integridade pública como um caminho para o Brasil alcançar uma boa governança pública**. Ciências Sociais Aplicadas em Revista, [S. l.], v. 21, n. 41, p. 29–49, 2022. Disponível em: https://e-revista.unioeste.br/index.php/csaemrevista/article/view/27058. Acesso em: 10 jun. 2024.

SPINELLI, M. V. C.; TEIXEIRA, M. A. C. **A Estruturação de Sistemas de Integridade Como Política Pública**. Cadernos. [S.l.], v. 1, n. 12, p. 66-82, maio 2024. ISSN 2595-2412. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/article/view/286. Acesso em: 10 jun. 2024.

ABORDAGENS GERAIS SOBRE RISCOS E GOVERNANÇA

CAPÍTULO XI

GOVERNANÇA E INTEGRIDADE: CAMINHO ESSENCIAL PARA UMA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SUSTENTÁVEL

GOVERNANCE AND INTEGRITY: THE ESSENTIAL PATH TO A SUSTAINABLE PUBLIC ADMINISTRATION

Ana Beatriz Gonçalves Rosa Silva Paz

Advogada. Servidora Pública Federal na UFRRJ. Coordenadora do Núcleo de Governança de Integridade Pública da UFRRJ. Mestre em Direito pela UNIRIO. Integrante da Comissão das Administrativas do Instituto de Direito Administrativo do Rio de Janeiro.

RESUMO

Os dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU refletem uma preocupação global que vai além da proteção ambiental, exigindo uma visão holística da sustentabilidade. Esta pesquisa analisa o ODS 16 (paz, justiça e instituições eficazes) no contexto da governança e sustentabilidade na Administração Pública brasileira. Inicialmente, pesquisou-se o conceito de governança pública no regime jurídico brasileiro. Em seguida, a conexão entre sustentabilidade e a necessidade de implementação na Administração Pública à luz do ODS 16. E por fim foi analisada a Agenda Ambiental da Administração Pública (A3P). Os resultados indicam que, apesar da A3P promover práticas de responsabilidade socioambiental, existem lacunas para atingir plenamente seus objetivos, uma vez que há ausência de um eixo dedicado à governança pública, temática essencial para o sucesso da política. Como resultado de pesquisa, é feita uma proposta de inclusão de um sétimo eixo "gestão da governança pública", abrangendo capacidade de resposta, integridade, transparência, equidade, *accountability*, confiabilidade e melhoria regulatória.

PALAVRAS-CHAVE: Administração Pública; Sustentabilidade; Governança Pública; A3P; Agenda 2030.

ABSTRACT

The seventeen Sustainable Development Goals (SDGs) of the UN's 2030 Agenda reflect a global concern that goes beyond environmental protection, demanding a holistic view of sustainability. This research analyzes SDG 16 (peace, justice and effective institutions) in the context of governance and sustainability in the Brazilian Public Administration. Initially, the concept of public governance in the Brazilian legal system was researched. Next, the connection between sustainability and the need to implement it in the Public Administration in the light of SDG 16. Finally, the Public Administration Environmental Agenda (A3P) was analyzed. The results indicate that, although the A3P promotes socio-environmental responsibility practices, there are gaps in fully achieving its objectives, since there is no axis dedicated to public governance, an essential theme for the policy's success. As a result of the research, a proposal is made for the inclusion of a seventh axis "public governance management", covering responsiveness, integrity, transparency, equity, accountability, reliability and regulatory improvement.

KEYWORDS: *Public Administration; Sustainability; Public Governance; A3P; Agenda 2030.*

INTRODUÇÃO

Desde os primórdios, a humanidade almeja desenvolvimento, crescimento e progresso. No entanto, essa busca, ao longo dos anos, pode resultar em uma degradação ambiental irreparável, se não for feita com consciência. Por isso, é essencial a preservação dos recursos naturais.

O desenvolvimento sustentável surge como a solução para progredir sem destruir. Já a sustentabilidade, por possuir uma abordagem multidisciplinar englobando aspectos ambientais, sociais e de governança, deve ser uma aliada nesse processo.

No Brasil, a política de sustentabilidade na Administração Pública é regulamentada pela Portaria nº 326/2020 do Ministério do Meio Ambiente, que institui o Programa da Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P).

A A3P possui seis eixos temáticos de atuação: uso racionais dos recursos naturais e bens públicos; gestão adequada dos resíduos gerados, qualidade de vida e ambiente de trabalho; compras públicas sustentáveis; construções sustentáveis; sensibilização e capacitação dos servidores.

Apesar de ser um marco, a A3P, não abarca a governança como eixo de atuação, o que pode ser um limitador seu avanço, já que a proposta da política é a criação de uma responsabilidade socioambiental e a própria portaria nº 326/2020 envolve conceitos de governança pública.

A SUSTENTABILIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O ODS 16 (PAZ, JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES EFICAZES)

O despertar sobre a necessidade de desenvolver sem degradar, crescer sem acabar com as espécies (inclusive humana) se iniciou há bastante tempo, mas o termo “desenvolvimento sustentável” surgiu oficialmente na reunião da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas, ocorrida em 1987 (BOSSELMANN, 2015).

O trabalho desenvolvido pela Comissão culminou na publicação do relatório *Brundtland*, conhecido como “Nosso Futuro Comum”. A principal afirmação constante no trabalho é de que o desenvolvimento sustentável visa promover a harmonia entre os seres humanos e a própria natureza. O desenvolvimento sustentável também deve ser capaz de satisfazer as gerações presentes sem comprometer ou suprir as capacidades das gerações futuras (CNMAD, 1987).

Os objetivos constantes no texto demonstram que o relatório de *Brundtland* não se limita ao tema da sustentabilidade apenas na esfera ambiental. Sendo evidente que há preocupações com a justiça social, a cidadania e a promoção de

padrões sustentáveis de produção e consumo. Isso se deve ao fato de que o relatório procura harmonizar interesses os econômicos com questões ambientais.

Posteriormente, em 1992, na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, sediada no Rio de Janeiro, conhecida como Eco-92, ou Rio-92 que ratificou o documento da Agenda 21, culminando em uma série de políticas e ações que tinham como eixo o compromisso com a responsabilidade ambiental, incentivando, em resumo, a necessidade de ocorrer mudanças aos padrões de consumo, na proteção dos recursos naturais e no desenvolvimento de tecnologias capazes de reforçar a gestão ambiental dos países (BRASIL, 2016).

Não obstante esses dois marcos normativos, em 2015 surge uma abordagem abrangente e unificada para o desenvolvimento sustentável, reconhecendo a interdependência entre as dimensões social, econômica e ambiental do progresso. Essa abordagem visa não apenas salvaguardar o meio ambiente, mas também combater a pobreza e promover a prosperidade econômica e assegurar a igualdade e a inclusão, dentre outros objetivos fundamentais.

A agenda 2030 da Organização das Nações Unidas ressalta a importância da cooperação global e da parceria entre governos, sociedade civil, setor privado e outras partes interessadas para alcançar esses objetivos até o ano de 2030[1], promovendo uma colaboração mútua e sustentável em prol do bem-estar global[2].

Surge assim, a necessidade de o Estado criar medidas de proteção à garantia da sobrevivência humana e da existência digna das futuras gerações (CANOTILHO, 2010).

A ideia apresentada por Jhon Elkington desenvolve a sustentabilidade em três pilares (econômico, ambiental e social) (ELKINGTON, 2012), indo ao encontro, de certa forma, pelo que foi defendido pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento na publicação do relatório *Our common future,* e igualmente com a Agenda 21 desenvolvida na ECO-92, e posteriormente, na Agenda 2030 da ONU, em 2015 conforme já mencionado.

Ignacy Sachs vai um pouco além e articula que para o atingimento das metas sociais, ambientais e econômicas, há a necessidade do equilíbrio entre as diferentes faces da sustentabilidade (social, cultural, ecológica, ambiental, territorial, econômica e política) e as cinco eficiências (de alocação, de inovação, a keynesiana, a social e a ecoeficiência). Aduz, ainda, que a passagem de um desenvolvimento insustentável para um sustentável se inicia a partir de um

1 A pesquisa estuda o ODS 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes - Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis).

2 "A ONU e seus parceiros no Brasil estão trabalhando para atingir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. São 17 objetivos ambiciosos e interconectados que abordam os principais desafios de desenvolvimento enfrentados por pessoas no Brasil e no mundo. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável são um apelo global à ação para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade. Estes são os objetivos para os quais as Nações Unidas estão contribuindo a fim de que possamos atingir a Agenda 2030 no Brasil." - NAÇÕES UNIDAS BASIL

gerenciamento de crises e a necessidade de uma mudança imediata de paradigma e elenca algumas condições para fomentar o crescimento a partir do emprego (SACHS, 2008).

Destaca ainda, a necessidade de haver uma interconexão entre os sistemas econômicos, sociais e ambientais, enfatizando que medidas isoladas em um desses domínios podem ter impactos significativos nos outros. Dessa forma, uma abordagem holística é necessária para promover a sustentabilidade assim como deve incluir preocupações com a equidade social e a distribuição justa dos benefícios e custos do desenvolvimento. Isso significa garantir que os mais vulneráveis não sejam prejudicados pelas práticas de desenvolvimento e que todos tenham acesso aos recursos necessários para uma vida digna (SACHS, 2008).

Fato é que embora a ideia inicial de sustentabilidade tenha surgido do direito ambiental[1], é inegável as suas vertentes em outras áreas e por isso a importância de se compreender qual a responsabilidade do Estado consolidar essas práticas, como o ODS 16 da Agenda 2030.

O Objetivo de desenvolvimento sustentável nº 16 traz uma reflexão à luz da Sustentabilidade na Administração Pública, eis que o núcleo de seu mandamento é a promoção de Paz, Justiça e Instituições Eficazes com a função de promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas a todos os níveis (IPEA, 2024).

Sabe-se que para assegurar o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável na Administração Pública, é importante a instauração de um novo paradigma para os serviços, embasado em princípios éticos como dedicação ao serviço, compromisso social, integridade, transparência e responsabilidade, entre outros, que concorram para o alcance do bem comum e do bem-estar dos cidadãos em todos os países (FONT, 2018).

No entanto, é um desafio em níveis governamentais a migração de uma burocracia fechada para uma burocracia transparente. Essa migração pode controlar e reduzir a corrupção, promover a criação de instituições de supervisão e estabelecer metas claras, com desenvolvimento de estratégias para promover a transparência, a democracia e a sustentabilidade. Essas estratégias exigem que as organizações governamentais se transformem em entidades que promovam uma nova cultura de responsabilização (TOSTADO, 2020).

Partindo da premissa de que é obrigação do Estado promover uma Administração Pública sustentável, bem como o reconhecimento da necessidade em aplicar os ODS, a Administração Pública deve adotar uma definição abrangente e globalmente aceita de um Estado responsável e comprometido, uma vez que

1 "A história da sustentabilidade está relacionada com o direito ambiental. Conceitos de sustentabilidade não foram inventados no final do século XX, mas cerca de 600 anos antes, quando a Europa continental sofreu grave crise ecológica." (BOSSELMANN, 2015).

implementação dos ODS pode reduzir a falta de credibilidade observada nas instituições públicas e a insatisfação com os serviços públicos pelos cidadãos e até mesmo investidores.

Dessa forma com base no ODS 16, o princípio da sustentabilidade impulsiona as relações administrativas para um Direito Administrativo de planejamento que não se deixa enredar pela fragilidade das questões políticas. A finalidade deve ser a de atingir os objetivos intergeracionais do sistema constitucional, e para isso o Estado Sustentável deve agir dentro dos limites de suas funções e entender que as regras administrativas só são bem aplicadas quando vistas como desdobramentos de objetivos intertemporais para os meios, jamais o contrário (FREITAS, 2014).

Quando se fala em sustentabilidade conectada com a Administração Pública, o debate segue duas direções principais. Primeiro, sobre a inclusão da sustentabilidade nos processos de tomada de decisão dentro da definição de políticas públicas e no planejamento holístico na sociedade. E segundo, estabelecendo e garantindo a sustentabilidade no funcionamento do aparato governamental que está apoiando os processos tanto de forma administrativa quanto com conhecimento profissional (ZURGA, 2016).

Nesse contexto, os desafios contemporâneos exigem não apenas novas abordagens e soluções na prestação de serviços públicos, mas também um funcionamento altamente produtivo e orientado para resultados. Os elementos básicos da Administração Pública sustentável podem ser definidos como inovação, melhoria contínua no nível organizacional e mudanças estruturais no nível do sistema (FREITAS, 2014).

Por isso, a sustentabilidade na seara administrativa na Administração Pública é refletir sobre um novo paradigma ao atuar do direito administrativo, respeitando o direito fundamental à boa administração pública, sindicabilidade da qualidade das decisões critérios sociais, e estimulando o bem-estar intra e intergeracional (FREITAS, 2014).

Essa nova visão do direito administrativo assume, assim, a responsabilidade de integrar as relações internas e externas ao Estado-Administração ao nível constitucional, aumentando a contribuição dos estímulos que agregam benefícios claros. O que se espera, em primeiro lugar, é o controle horizontal, compartilhado e empírico da qualidade decisória (desde o estágio inicial), em termos organizacionais e normativos das grandes escolhas, em conformidade com objetivos que ultrapassam mandatos (FREITAS, 2014).

A sustentabilidade, nessa seara administrativa deve ser entendida como a capacidade de uma organização gerir seus recursos de forma eficiente, eficaz e ética, garantindo a continuidade de suas operações no longo prazo sem comprometer os recursos naturais, sociais ou econômicos para as gerações futuras. Isso implica em adotar práticas de gestão que promovam o equilíbrio entre os

aspectos ambientais, sociais e econômicos, buscando maximizar os benefícios para a organização e para a sociedade como um todo, ao mesmo tempo em que minimiza os impactos negativos.

Além disso, essa perspectiva de sustentabilidade centrada internamente na Administração Pública, levando em conta as rotinas e fluxos organizacionais, contratações, gestão de resíduos e outras atividades, representa um imperativo ético-humanitário de uma racionalidade compreensiva. No entanto, nem sempre essa abordagem é observada nos órgãos públicos brasileiros (CADER, 2022).

É essencial que seja alterada a política pública e condução da gestão pública, pois a concepção das ideias sobre a possibilidade de uma gestão pública mais "limpa" traz um olhar sobre como o estado promove políticas ambientais que não prejudicam a população e que visam a cooperação de todas as esferas públicas para melhorar a qualidade de vida das pessoas envolvidas direta e indiretamente (LEAL, 2021).

Essa mudança de relações burocráticas para práticas administrativas sustentáveis, especialmente para alcançar metas importantes do Estado Constitucional estão sendo adiadas há muito tempo, como a equidade entre gerações, segurança e qualidade de vida. Em outras palavras, busca-se uma gestão pública que seja influenciada pelo direito fundamental à boa administração pública e pelo princípio da sustentabilidade (tanto na teoria quanto na prática), visando torná-la eficiente e eficaz na promoção do bem-estar em múltiplos aspectos (FREITAS, 2014).

O estudo realizado por Deniz Leunberger concluiu que o desenvolvimento sustentável e a sustentabilidade estão se tornando conceitos cada vez mais populares na Administração Pública, e que a sustentabilidade pode fazer uma grande diferença quando se trata de planejamento a longo prazo, equidade intergeracional, redução de riscos e conservação de recursos. O desenvolvimento sustentável envolve eficiência, equidade na distribuição, a melhoria do bem-estar social, a participação dos cidadãos e a justiça social, ou seja, conceitos que também estão presentes nos princípios da Administração Pública (LEUENBEGER, 2006).

A pesquisadora também esclarece outro conceito valioso, derivado do desenvolvimento sustentável, é que denomina de: "*Broad-based sustainable development*", ou seja, desenvolvimento sustentável abrangente, se fundamentando diretamente nos princípios da administração pública. Esse tipo de desenvolvimento sustentável, segundo a autora, abrangente demanda uma economia saudável e em expansão, passando por uma transformação estrutural que conduza a um nível de vida mais elevado. É uma economia na qual os benefícios são compartilhados de forma equitativa, juntamente com a proteção dos direitos humanos, da sociedade civil e da participação democrática, além da preocupação com a sustentabilidade ambiental, garantindo que o meio ambiente não seja degradado e que as gerações futuras desfrutem de um padrão de vida igual ou superior (LEUENBEGER, 2006).

Entre esses aspectos, apenas o da sustentabilidade ainda não é considerado um princípio da administração pública. O desenvolvimento sustentável abrangente possibilita a participação dos cidadãos na gestão dos riscos, permitindo aos governos aprimorarem seu desempenho ao incorporar o conhecimento disponível dos cidadãos consumidores em suas tomadas de decisão (LEUENBEGER, 2006).

Conjugando o princípio constitucional da sustentabilidade[1], com os princípios da Administração Pública, entende-se que o princípio da legalidade deve ser refinado pela consideração dos impactos da norma ao longo do tempo, evitando-se, assim, a irracionalidade em nome do autoritarismo jurídico das regras. Surge como uma determinação ajustada, no lugar de uma simples aplicação mecânica de regras legais. Não se pode admitir que a doutrinação, a crença e até mesmo a fé na supremacia das regras neguem a clara constitucionalização dos direitos fundamentais das gerações presentes e futuras (CANOTILHO, 2010).

A combinação do princípio da impessoalidade com o princípio da sustentabilidade orienta o Estado-Administração a não se submeter a automatismos preconcebidos, mas sim a agir em prol da imparcialidade e igualdade, sem favorecer injustificadamente, evitando assim reforçar falhas de mercado. Portanto, a governança sustentável deve se desvincular de tendências partidárias, visando eliminar qualquer forma de discriminação e, ao mesmo tempo, reduzir ou eliminar as desigualdades tanto dentro de uma geração quanto entre gerações. Dessa forma, a Administração Pública não apenas é obrigada a impedir a discriminação negativa, mas também a promover ações afirmativas (FREITAS, 2015).

O princípio da moralidade proíbe comportamentos que violem o senso moral geralmente aceito pela sociedade, a ponto de não tolerar concessões ou tentativas de minimização das infrações. A moralidade, portanto, não permite a generalização de padrões de comportamento que possam comprometer os laços solidários entre as gerações. Nesse sentido, a moralidade se expande para além do foco estritamente humano, exigindo uma abertura epistemológica e uma intenção cooperativa deliberada (FREITAS, 2014).

O princípio da publicidade garante o direito essencial à informação precisa e promove a análise digital das políticas públicas, garantindo que a proteção da privacidade não impeça o acesso aos dados abertos necessários para proteger

1 Vide José Joaquim Gomes Canotilho (2010) em O princípio da sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional: "O princípio da sustentabilidade aponta para a necessidade de novos esquemas de direcção propiciadores de um verdadeiro Estado de direito ambiental. Isto implica que, ao lado dos tradicionais esquemas de ordem, permissão e proibição vasados em actos de poder público, se assista ao recurso a diversas formas de "estímulo" destinadas a promover programas de sustentabilidade (exemplo: política fiscal de incentivo a tecnologia limpa, estímulo para a efectivação de políticas de energia à base de recursos renováveis). Nestes "estímulos" ou "incentivos" que, muitas vezes, se traduzem em preferências ou internalizações de efeitos externos, devem observar-se as exigências normativas do Estado de direito ambiental quanto às competências (legislador e executivo) e aos princípios (proibição do excesso, igualdade). Nesse sentido, a transformação do direito e da governação segundo o princípio da sustentabilidade não significa a preterição da observância de outros princípios estruturantes como o princípio do Estado de direito e o princípio democrático".

os direitos fundamentais das gerações atuais e futuras. Isso permite que os custos, tanto diretos quanto indiretos, que geralmente são ocultos e prejudiciais, sejam submetidos à fiscalização e controle social (FREITAS, 2014).

Já o princípio da eficiência, proíbe o uso de métodos inadequados e imperativos para alcançar o mais com menos, enquanto a eficácia implica em resultados que estejam em conformidade com os objetivos fundamentais. Ambos estão intimamente ligados à meta de desenvolvimento sustentável, especialmente considerando que a eficiência depende da eficácia. Essa conexão evita o crescimento econômico baseado no consumo irresponsável de bens (FREITAS, 2015).

Esses princípios apresentados são os contantes no rol do artigo 37 da Constituição Federal, no entanto, o resultado da combinação do princípio da sustentabilidade com princípios que norteiam a Administração Pública vai além.

A GOVERNANÇA PÚBLICA NO REGIME JURÍDICO BRASILEIRO

Governança pública refere-se ao conjunto de processos, políticas e práticas através dos quais uma organização pública é dirigida, administrada e controlada, com a finalidade de orientar e supervisionar a administração, visando à implementação de políticas públicas e à oferta de serviços que atendam aos interesses da sociedade (BRASIL, 2017).

Segundo o referencial básico de governança do Tribunal de Contas da União (TCU), o conceito de governança pode ser compreendido como "mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade." (BRASIL, 2020. p. 36).

Na pesquisa realizada por Teixeira e Gomes (2019), onde é feita uma revisão de literatura sobre o termo governança pública, os autores concluíram que "há consenso na Academia de que a boa governança é essencial para otimizar o desenvolvimento social, econômico, político e cultural do Brasil e das unidades que o constituem".

Dessa forma, a temática envolve a maneira como as decisões são tomadas, implementadas e monitoradas, garantindo eficácia, eficiência e transparência na administração pública.

Quanto aos princípios da governa pública previstos no Decreto 9.203/2017, temos os seguintes: capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas e responsabilidade e a transparência.

A capacidade de resposta (art. 3º, inciso I, Decreto 9.203/2017) é a habilidade das instituições públicas de responder adequadamente e em tempo hábil às necessidades e demandas da sociedade tem como diretriz o direcionamento

de ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades, bem como a promoção da simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico (BRASIL, 2018).

Integridade (art. 3º, inciso II, Decreto 9.203/2017) promove práticas éticas e combate a corrupção dentro das instituições públicas e possui como diretriz a implementação de controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores. E ainda, a incorporação de elevados padrões de conduta pela alta administração para orientar o comportamento dos agentes públicos, em consonância com as funções e atribuições de seus respectivos órgãos e entidades (BRASIL, 2018).

A confiabilidade (Art. 3º, inciso III, Decreto 9.203/2017) é habilidade das instituições em cumprir eficazmente com suas responsabilidades delegadas, antecipando as necessidades e, assim, reduzindo as incertezas para os cidadãos nos contextos econômico, social e político. E tem como objetivo monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas, articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público (BRASIL, 2018).

A melhoria regulatória (Art. 3º, inciso VI, Decreto 9.203/2017) objetiva manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade, editar e revisar atos normativos pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico, realizando consultas públicas sempre que conveniente, avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios (BRASIL, 2018).

A prestação de contas e responsabilidade "*accountability*" (Art. 3º, inciso V, Decreto 9.203/2017) exige que os atores públicos prestem contas de suas ações e decisões, assumindo responsabilidade por elas. Esse princípio representa a ligação indispensável, especialmente na gestão de recursos públicos, entre as decisões, ações e competências e seus respectivos responsáveis. Trata-se, portanto, de manter uma conexão clara e objetiva entre as justificativas e os resultados das ações administrativas, de um lado, e os agentes públicos envolvidos, de outro (BRASIL, 2018).

A transparência (Art. 3º, inciso VI, Decreto 9.203/2017) é o compromisso da Administração Pública com a publicação das ações administrativas, como decisões e processos. Esses devem abertos e acessíveis ao público, incluindo a disponibilização de informações de maneira clara, precisa e oportuna, permi-

tindo que os cidadãos compreendam como os recursos públicos são geridos, como as políticas são formuladas e implementadas, e como as decisões são tomadas. A transparência é fundamental para a formação de um governo aberto (BRASIL, 2018).

Uma governança bem articulada é capaz de fortalecer a confiança da sociedade nas instituições públicas, promove uma coordenação acertada das iniciativas de aprimoramento institucional sendo, ainda, possível não se afastar dos reais objetivos que deram origem, na condução dessa política (BRASIL, 2018).

A governança pública eficaz contribui para a construção de instituições mais fortes, confiáveis e capazes de promover o desenvolvimento sustentável, a justiça e a inclusão social.

A AGENDA AMBIENTAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – A3P

A Agenda Ambiental na Administração Pública, também conhecida pela sigla A3P, é um programa desenvolvido pelo Ministério do Meio Ambiente visando contribuir para a prática de uma responsabilidade socioambiental na Administração Pública[1].

Segundo a própria política, responsabilidade Socioambiental não se limita a um conceito definido e estático, é, na verdade, um processo gradual e contínuo de aprimoramento de competências cidadãs para promover a sustentabilidade na Administração Pública. Isso envolve assumir responsabilidades relacionadas a questões sociais e ambientais em relação a todos os públicos com os quais a instituição se relaciona: servidores, o próprio governo, consumidores, empresas, investidores, acionistas, organizações da sociedade civil, mercado e concorrentes, comunidade e o próprio ambiente.

Bom, então a intenção da agenda é de inserir conceitos e práticas de responsabilidade social e ambiental na Administração Pública, e não somente ambiental, como se é subentendido pelo próprio nome da política (Agenda Ambiental...).

Pois bem, a Portaria nº 326 de 23 de julho de 2020 que institui o programa da A3P, estabelece os eixos[2], as diretrizes, objetivos e princípios da política e o Decreto nº 9.203 de 22 de novembro de 2017 que institui a política de governança na Administração Pública estabelece alguns princípios, diretrizes e mecanismos para o exercício da governança pública, que, conforme veremos, se coadunam.

1 http://a3p.mma.gov.br/

2 Os eixos previstos na A3P: uso racional dos recursos naturais e bens públicos, gestão adequada dos resíduos gerados, qualidade de vida no ambiente de trabalho, sensibilização e capacitação dos servidores, contratações públicas sustentáveis, construções sustentáveis.

Mas o que tem de comum nessas normativas? É possível alcançar a sustentabilidade administrativa à luz do ODS 16 ao aderir à A3P? São essas inquietações que se pretende responder no decorrer do presente. Vejamos os princípios da A3P previstos na Portaria nº 326/2020:

> *Art. 3º A Agenda Ambiental na Administração Pública - A3P atenderá aos seguintes princípios:*
>
> *I transparência no serviço público;*
> *II supremacia do interesse público sobre os interesses individuais;*
> *III reconhecimento e respeito às diferenças de raça, etnia, cor, sexo, opinião política, língua, religião;*
> *IV valorização do servidor público;*
> *V respeito ao meio ambiente;*
> *VI respeito aos valores éticos da pessoa humana;*
> *VII respeito à liberdade e apreço à tolerância; e*
> *VIII legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.*

O que se nota ao analisar os princípios previstos na normativa que regulamenta a A3P é que o intuito da política vai além de promover uma política de sustentabilidade ambiental, mas sim o de incentivar uma cultura de boa governança pública.

Após a análise dos conceitos de sustentabilidade, e sobretudo do entendimento de ser um princípio multidisciplinar e holístico e que está intimamente ligado aos preceitos da governança pública, a presente pesquisa apresenta uma proposta de inclusão de mais um eixo na A3P, no caso o sétimo.

A proposta de inclusão foi refletida com base em todo o exposto (principalmente nos princípios a serem alcançados pela A3P) e nos conceitos de governança pública, nos princípios previstos no Decreto 9.203/2017 e desmembrando as ações usando como referência o Guia do Tribunal de Contas da União sobre os 10 passos para a boa governança.

O tema a ser avaliado no plano de ação desse novo eixo proposto é a promoção da governança pública com viés de sustentabilidade administrativa, com as seguintes iniciativas:

1. Avaliar o funcionamento e interação as instâncias de integridade, como ouvidoria, ética, conflito de interesses, auditoria interna e corregedoria;
2. Promover a disseminação da cultura de nomeação dos líderes por mérito e competência;
3. Implementação de uma estrutura de gestão de riscos;
4. Propor a construção de uma regulação sustentável;
5. Incentivar o controle social;
6. Promoção constante da transparência ativa e passiva;
7. Verificar o andamento, monitoramento e atualização do plano de integridade;
8. Criação do conselho de usuários do serviço público.

Quanto aos indicadores propostos, foram elaborados os seguintes:

1. Capacidade de resposta (promoção da simplificação administrativa, inovação na gestão pública, respeito aos prazos legais, uso de sistema de informação);
2. Integridade (plano de integridade, conflito de interesses, nepotismo, condução de processos administrativos disciplinares);
3. Transparência (carta de serviços, canal de ouvidora, estrutura organizacional, gestão de pessoas);
4. Equidade de participação (representatividade, consultas públicas, conselho de usuários);
5. *Accountability* (controle social, definição das funções)
6. Confiabilidade (missão, visão e valor, metodologia de planejamento);
7. Melhoria regulatória (tomada de decisão com base em evidências, normatividade estável, segurança jurídica).

EIXO 7: GESTÃO DA GOVERNANÇA PÚBLICA

Proposta de plano de ação

OBJETIVO	Incentivar a governança pública na organização
METAS	A definir

PLANO DE AÇÃO – SUGESTÕES DE INICIATIVAS				
Tema	Iniciativas	Responsável	Início	Conclusão
Promoção da governança pública com viés de sustentabilidade administrativa	Avaliar o funcionamento e interação as instâncias de integridade, como ouvidoria, ética, conflito de interesses, auditoria interna e corregedoria;	-	-	-
	Promover a disseminação da cultura de nomeação dos líderes por mérito e competência;	-	-	-
	Implementação de uma estrutura de gestão de riscos;	-	-	-
	Propor a construção de uma regulação sustentável;	-	-	-
	Incentivar o controle social;	-	-	-
	Promoção constante da transparência ativa e passiva;	-	-	-
	Verificar o andamento, monitoramento e atualização do plano de integridade;	-	-	-
	Criação do conselho de usuários do serviço público.	-	-	-

Indicadores – Governança

SUBTEMA	CÓDIGO	NOME DO INDICADOR	DESCRIÇÃO	APURAÇÃO
7.1 Capacidade de resposta	7.1.1.	Promoção da simplificação administrativa	Desburocratização na análise dos requerimentos e procedimentos	anual
	7.1.2	Inovação na gestão pública	Inovação e criatividade ante às limitações	anual
	7.1.2.	Respeito aos prazos legais	Repostas fornecidas dentro do prazo legal e satisfatórias	anual
	7.1.3.	Uso de sistema de informação	Utilização de sistemas de informação na tramitação dos procedimentos administrativos e requerimentos em geral	anual
7.2 Integridade	7.2.1.	Plano de integridade	Monitoramento do plano de integridade e de eventuais atualizações	anual
	7.2.2.	Conflito de interesses	Prevenção ao conflito de interesses	anual
	7.2.3.	Nepotismo	Controle de combate ao nepotismo	anual
	7.2.4	Processos Administrativos disciplinares	Condução dos processos administrativos com isenção	anual
7.3 Transparência	7.3.1.	Carta de serviços	Disponibilidade de carta de serviços no site da instituição	anual
	7.3.2.	Canal de ouvidoria	Utilização de um canal de ouvidora respeitado o sigilo	anual
	7.3.3.	Estrutura organizacional	Fácil acesso às informações de cargos e contatos	anual
	7.3.4.	Gestão de pessoas	Informações sobre as carreiras e estrutura remuneratória	anual
7.4 Equidade e participação	7.4.1.	Representatividade	Equiparação na ocupação dos cargos, entre homens, mulheres e pessoas pretas.	anual
	7.4.2.	Consultas públicas	Realização de audiências públicas para tomada de decisão de políticas públicas	anual
	7.4.3.	Conselho de usuários	Fomentar a participação social	anual

SUBTEMA	CÓDIGO	NOME DO INDICADOR	DESCRIÇÃO	APURAÇÃO
7.5 Accountability	7.5.1.	Controle social	Possibilidade de o cidadão acompanhar a atividade administrativa de forma proativa, fiscalizando e apontando eventuais desvios	anual
	7.5.2.	Definição das funções	Definir as funções e competências anteriormente à prática dos atos	anual
7.6 Confiabilidade	7.6.1.	Missão, visão e valor	As ações da organização devem estar alinhadas à missão, visão e valor	anual
	7.6.2.	Metodologia de planejamento	Deve haver uma metodologia de planejamento constante monitoramento dos resultados (avaliação das políticas públicas)	-
7.7 Melhoria Regulatória	7.7.1.	Tomada de decisão com base em evidências	Os atos administrativos devem pautar-se na lei e as decisões tomadas em processo transparente e com base em evidências	anual
	7.7.2.	Normatividade estável	As normas criadas precisam ser claras, objetivas e diretas, sem antinomia e sem ambiguidade	anual
	7.7.3.	Segurança jurídica	Coerência e segurança jurídica na administração das normas	anual

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As discussões sobre desenvolvimento sustentável têm crescido significativamente tanto em âmbito internacional quanto nacional, tornando a necessidade de agir urgentemente mais evidente.

A inércia não é mais uma opção, e essa responsabilidade recai não apenas sobre a sociedade civil, mas principalmente sobre a Administração Pública, que deve promover e implementar políticas públicas sustentáveis.

A sustentabilidade é um princípio multidimensional, abrangendo aspectos ambientais, sociais, culturais, políticos e éticos, como demonstrado pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU. A sustentabilidade na Administração Pública não introduz uma nova perspectiva, mas reforça a necessidade de ações de responsividade, transparência, accountability, capacidade regulatória, integridade e controles internos.

A Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P) poderia ser uma resposta às necessidades de ações sustentáveis na Administração Pública já que incentiva a promoção de princípios da governança pública, como transparência no serviço público, supremacia do interesse público, respeito às diferenças e valorização do servidor público.

No entanto, os seis eixos temáticos da A3P – uso racional de recursos, gestão de resíduos, qualidade de vida no trabalho, capacitação de servidores, compras públicas sustentáveis e construções sustentáveis – não incluem um foco específico em governança pública, o que limita sua abrangência.

Como resultado de pesquisa, foi proposta a criação de um sétimo eixo na A3P: Gestão da Governança Pública. Este eixo visa integrar valores da nova governança pública à sustentabilidade administrativa. O plano de ação inclui iniciativas baseadas na Portaria nº 326/2020, no Decreto de Governança Pública (Decreto 9.203/2017) e na Lei do Governo Digital (Lei nº 14.129/2021), como a avaliação das instâncias de integridade, nomeação de líderes por mérito, gestão de riscos, regulação sustentável, controle social e transparência.

Os indicadores propostos para esse eixo são baseados nos princípios da governança pública: capacidade de resposta, integridade, transparência, equidade de participação, accountability, confiabilidade e melhoria regulatória.

Espera-se que essa pesquisa contribua para transformar a Administração Pública brasileira sustentável, promovendo uma nova governança pública para a melhor execução das políticas públicas e prestação de serviços de qualidade, alinhando-se plenamente à Agenda 2030 da ONU, em especial ao ODS 16 (paz, justiça e instituições eficazes).

REFERÊNCIAS

BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade**: transformando direito e governança. Tradução Phillip Gil França – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

BRASIL. Casa Civil da República da Presidência da República. **Guia da política de governança pública** – Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018.

_____. Instituto De Pesquisa Econômica Aplicada. **Desafios do desenvolvimento**: Brasília, Ipea, 2016. Acesso em 24 de junho de 2024, disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2303:catid=28&Itemid=23

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Como implantar a Agenda Ambiental na Administração Pública**. Acesso em 25 de junho de 2024. Disponível em: https://www.gov.br/ana/pt-br/todos-os-documentos-do-portal/documentos-cosus/arquivos/cartilhaa3pintermediarialaranja1aedicao.pdf

_____. **Portaria 326 de 23 de julho de 2020**. Acesso em 24 de junho de 2024. Disponível em: https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-326-de-23-de-julho-de-2020-268439696

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU / Tribunal de Contas da União**. Edição 3 - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020.

CADER, Renato. VILLAC, Tereza. **Governança e sustentabilidade**. Fórum, Belo Horizonte, 2022. p. 40.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **O princípio da sustentabilidade como princípio estruturante do Direito Constitucional**. Polytechnical Studies Review, Vol VIII, nº 13, 007-018, 2010.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMAD). **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

ELKINGTON, John. Sustentabilidade: **Canibais com garfo e faca**. São Paulo: M. Books do Brasil Editora Ltda, 2012.

FONT, Mariluz Llanes; HERNÁNDEZ, Yudith Salvador. **Convergencia de la ética pública y los objetivos de desarrollo sostenible**: resorte subjetivo valioso. Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores, 2018.

FREITAS, Juarez. **Direito Administrativo e o Estado Sustentável**. Revista Direito à Sustentabilidade. Unioeste v-1, n. 1. 2014.

_____, Juarez. **Sustentabilidade**: Direito ao Futuro. 4 ed. Fórum. Belo Horizonte. 2015.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Agenda 2030**: objetivos de desenvolvimento sustentável: avaliação do progresso das principais metas globais para o Brasil: ODS 16: promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis. Brasília: Ipea, 2024. 20 p. (Cadernos ODS, 16).

LEAL, Maikanne. et al. **Práticas desenvolvidas pelas Secretarias Municipais em Picos-Piauí-Brasil que condizem com a agenda ambiental da administração pública (A3P)**. Brazilian Journal of Development, Curitiba, v.7, n.5. 2021.

LEUENBEGER, Deniz. **Sustainable development in public admnistration**: A match with practice? Public Works Management & Policy, Vol. 10, nº 3, January 2006.

NAÇÕES UNIDAS BASIL. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/sdgs. Acesso em 14 de março de 2024.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento**: Includente, sustentável, sustentado – Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. **Governança pública**: uma revisão conceitual. Revista do serviço público (online), v. 70, p. 519-550, 2019.

TOSTADO, María del Carmen Morales; Valenzuela, María de los Ángeles Monterde; Medina, Ivone Edith Ochoa. **La transparencia como estrategia para el cumplimiento del objetivo de desarrollo sostenible 16 de la agenda 2030**: paz, justicia e instituciones sólidas. In: Memorias del Congreso Internacional Convisión Empresarial. p. 184, 2020.

ZURGA. Gordana. **N search of sustainable public administration**: What should, could, or must be done. Romanian Journal of Political Science. 2016.

CAPÍTULO XII

RISCOS PARA A INTEGRIDADE NAS AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERAIS: BENCHMARKING E DESAFIOS

RISKS TO INTEGRITY IN FEDERAL REGULATORY AGENCIES: BENCHMARKING AND CHALLENGES

Angela Ferreira Lugão da Silva

Especialista em Compliance na Gestão Pública. Graduada em Administração. Analista sênior de Riscos e Coordenadora de Gestão de Integridade da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS).

Nataly Correia da Silva

Mestranda em Relações Internacionais (UFABC). Especialista em Seguridade Social (Faculdade Legale). Graduada em Direito (UNIFAI). Analista Administrativo na Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS).

RESUMO

A gestão de riscos e integridade pública foram inovações trazidas pelos órgãos de controle interno e externo na Administração Pública Federal em meados de 2016, inicialmente como recomendações em auditorias realizadas e posteriormente com manuais e guias editados. A integridade pública foi ganhando espaço nas instituições por meio de programas, normas internas e documentos relacionados. Este artigo buscou identificar a evolução e maturidade dos riscos para a integridade, por meio da aplicação da técnica de *Benchmarking* nos órgãos, sendo considerada de extrema valia para qualificação e melhora da prestação de serviços públicos. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, de caráter exploratório, especificamente das Agências Reguladoras Federais, além de revisão bibliográfica, utilizando às plataformas Scielo e Google Acadêmico, dados públicos dos Planos de Integridade de todas as Agências, Painel de Integridade Pública da CGU, iGG do TCU. A fim de responder à questão de grau de maturidade de riscos para a integridade das Agências. Como hipótese temos o cumprimento da previsão de riscos para a integridade nos planos, seja o rol exemplificativo da CGU ou identificação de outros, avaliação positiva do plano pela CGU e nível expressivo do iGG pelo TCU. O artigo indica os desafios destes órgãos e sugere futuras pesquisas.

PALAVRAS-CHAVE: Agência reguladora; Gestão de riscos; Integridade; Governança.

ABSTRACT

Risk management and public integrity were innovations brought by internal and external control bodies in the Federal Public Administration in mid-2016, initially as recommendations in audits carried out and later with edited manuals and guides. Public integrity was gaining ground in institutions through programs, internal rules and related documents. This article sought to identify the evolution and maturity of integrity risks, through the application of the Benchmarking technique in bodies, which is considered extremely valuable for qualifying and improving the provision of public services. This is qualitative research, of an exploratory nature, specifically on Federal Regulatory Agencies, in addition to a bibliographical review, using the Scielo and Google Scholar platforms, public data from the Integrity Plans of all Agencies, the CGU *Public Integrity Panel, iGG from* TCU. *In order to answer the question of the degree of maturity of risks for the integrity of the Agencies. As a hypothesis, we have compliance with the prediction of risks to the integrity of the plans, whether the* CGU*'s exemplary list or the identification of others, a positive assessment of the plan by the* CGU *and a significant level of iGG by the* TCU. *The article indicates the challenges facing these bodies and suggests future research.*

KEYWORDS: *Regulatory agency; Risk management; Integrity; governance.*

INTRODUÇÃO

O objetivo geral deste artigo é apresentar e refletir sobre a maturidade dos riscos para a integridade, especificamente nas Agências Reguladoras Federais, no enfrentamento de fraude e corrupção, a fim de aprimorar a tomada de decisão dos gestores públicos, atendendo aos princípios da integridade pública. Ao todo, são 11 Agências Reguladoras: Agência Nacional das Águas (ANA), Agência Nacional da Aviação Civil (ANAC), Agência Nacional de Telecomunicação (ANATEL), Agência Nacional do Cinema (ANCINE), Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), Agência Nacional de Mineração (ANM), Agência Nacional do Petróleo (ANP), Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT) e Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA).

Os objetivos específicos são analisar o rol não taxativo de riscos para a integridade mencionados em documentos elaborados pela Controladoria Geral da União (CGU); verificar as Agências Reguladoras que preveem o levantamento dos riscos para a integridade nos Planos de Integridade; a existência de metodologia de gestão de riscos aplicada aos riscos para integridade de cada Agência; e analisar as informações do monitoramento da CGU no Painel de Integridade Pública, em busca da maturidade da integridade pública e o levantamento do Índice de Governança e Gestão (iGG) realizado pelo TCU, no que tange a gestão de riscos e integridade.

Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a integridade é pedra fundamental da boa governança, uma condição para que todas as outras atividades do governo não só tenham confiança e legitimidade, mas também que sejam efetivas (BRASIL, CGU, 2017). No Brasil, com o avanço da tecnologia e sociedade em geral, as organizações necessitam de novas ferramentas que visam a facilitar, otimizar seus processos administrativos. Nesse sentido, o *benchmarking* busca estabelecer as melhores práticas, quando aplicado àquelas organizações, podendo ser considerado como um instrumento potencial para melhora de seus desempenhos (PASSOS, 2013 *apud* RODRIGUES e NETO, 2020). Um fato de sucesso ao aplicar o *benchmarking* no setor público é a ausência de concorrência, facilitando a troca de experiências entre os órgãos.

METODOLOGIA

Este artigo é de natureza explicativa, com abordagem qualitativa. Inicialmente, foi feita uma revisão bibliográfica com a finalidade de conceituar termos relevantes para a pesquisa, e que servirão de base teórica para responder as questões apresentadas neste artigo. Para a revisão, utilizaram-se as plataformas Scielo, Google Acadêmico, repositório da CGU e Portais digitais de

órgãos e organismos nacionais e internacionais. Os resultados de buscas evidenciaram a baixa produtividade de artigos em relação ao tema de pesquisa. Contudo, identificou-se em número uma quantidade substancial de documentos sobre os temas trabalhados neste estudo. Nesse sentido, observou-se que publicações em revistas ou periódicos ainda acontecem de forma incipiente no Brasil. Para a obtenção de dados e informações, foram acessados os Portais Digitais das Agências Reguladoras, o Painel de Integridade Pública da CGU e o iGG no Portal do TCU.

Também foi realizada uma revisão buscando referencial, expondo conceitos sobre risco para integridade, gestão de riscos, integridade pública, plano de integridade, e, posteriormente, realizada uma análise dos dados do Painel Integridade Pública da CGU e do iGG do TCU. A escolha do tema se deu pela necessidade de compreender como as Agências Reguladoras estão envidando esforços para a identificação dos riscos à integridade nos Planos de Integridade, a fim de contribuir para melhoria dos serviços públicos, gerando valor público. Todavia, a busca pelo tema *benchmarking* nos órgãos públicos, abordado neste artigo, teve um resultado incipiente de estudos publicados no Brasil, em comparação à representatividade dessa ferramenta aplicada mundialmente.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

Em 2016 a CGU, em conjunto com o antigo Ministério do Planejamento (MP), editou a IN CONJUNTA CGU/MP nº 01/2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal. Seus conceitos são basilares aos órgãos públicos, e neste artigo foram seguidas suas definições. Posteriormente, foi publicado o Decreto nº 9.203, em 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, obrigando a instituição de Programas de Integridade nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, e especificamente como um dos eixos, os riscos para a integridade (grifos nossos):

> *Art. 19. Os órgãos e as entidades da administração direta, autárquica e fundacional instituirão programa de integridade, com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção, estruturado nos seguintes eixos:*
>
> *I comprometimento e apoio da alta administração;*
> *II existência de unidade responsável pela implementação no órgão ou na entidade;*
> ***III análise, avaliação e gestão dos riscos associados ao tema da integridade**; e*
> *IV monitoramento contínuo dos atributos do programa de integridade.*

Analisando em ordem cronológica, em 2017 foi instituído o Programa de Fomento à Integridade Pública (Profip), por meio da Portaria nº 1.827, de 23 de agosto de 2017, uma iniciativa da CGU para incentivar e capacitar os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal a implementarem Programas de Integridade. Por meio do Profip, os órgãos e entidades aderentes recebiam orientações para construírem e adequarem mecanismos e procedimentos internos para prevenção, detecção e remediação de práticas de corrupção, fraudes, irregularidades, desvios éticos e de conduta.

Figura 1 - Eixos do Programa de Integridade



Fonte: Brasil, CGU (2017).

A CGU editou, também em 2017, o Manual para Implementação de Programas de Integridade (BRASIL, CGU, 2017), cujo objetivo era propor a implementação de um Programa de Integridade para a Administração Pública, por meio da elaboração de um Plano de Integridade, com elementos básicos, ações e medidas que precisassem ser executadas, bem como formas de acompanhamento e aprimoramento do Programa, com aprimoramento e monitoramento contínuos. Em 2018 publicou a Portaria nº 1.089, que orienta a instituição de Programas de Integridade na Administração Pública, e elaborou o Guia Prático de Gestão de Riscos para a Integridade (BRASIL, CGU, 2018), para auxiliar os órgãos e entidades na etapa inicial de sua gestão de riscos, destacando alguns dos riscos para a integridade mais relevantes e comuns nas organizações públicas, como: abuso de posição ou poder em favor de interesses privados, nepotismo, conflito de interesses, pressão interna ou externa ilegal ou antiética para influenciar agente público, solicitação ou recebimento de vantagem indevida e utilização de recursos públicos em favor de interesses privados.

No ano subsequente, a CGU publicou a Portaria CGU nº 57/2019 (alterando a Portaria CGU nº 1.089/2018), com objetivo de regulamentar o Decreto nº 9.203/2017 e estabelecer procedimentos para estruturação, execução e monitoramento de programas de integridade em órgãos e entidades do Governo Federal, incluindo as Autarquias.

Nesse sentido, a Portaria CGU nº 1.089/2018, art. 2º, inciso II e parágrafo único, assim define riscos para a integridade:

> *II - Riscos para a integridade: riscos que configurem ações ou omissões que possam favorecer a ocorrência de fraudes ou atos de corrupção.*
>
> *Parágrafo único. Os riscos para a integridade podem ser causa, evento ou consequência de outros riscos, tais como financeiros, operacionais ou de imagem.*

Segundo o Manual para Implementação de Programas de Integridade (BRASIL, CGU, 2017), riscos à integridade são:

> *[...] atributos, características ou exposições de caráter externo, organizacional ou individual que possibilitam a ocorrência de comportamentos caracterizados como quebra da integridade institucional, com efeitos negativos nos objetivos, atribuições ou missão de uma instituição pública.*

Ademais, o Manual também dispõe uma lista não exaustiva dos riscos para a integridade considerados os mais relevantes nas organizações públicas: abuso de posição ou poder em favor de interesses privados; comportar-se de forma incompatível com a função pública; conflito de interesses; exercer pressão externa ilegal ou antiética para influenciar agente público/privado; exercer pressão interna ilegal ou antiética para influenciar agente público; nepotismo; solicitação ou recebimento de propina/pagamento indevido; utilização de verbas e fundos públicos em favor de interesses privados; e utilização/vazamento de informação privilegiada/restrita.

Concomitantemente, a Gestão de Riscos também iniciou sua implementação na Administração Pública, com a edição da IN CONJUNTA CGU/MF nº 1/2016. Os órgãos de controles buscaram metodologias e trouxeram melhores práticas do mercado privado para o público, como: COSO, ISO 31000, IIA, INTOSAI, GAO, NAO, OCED, entre outros.

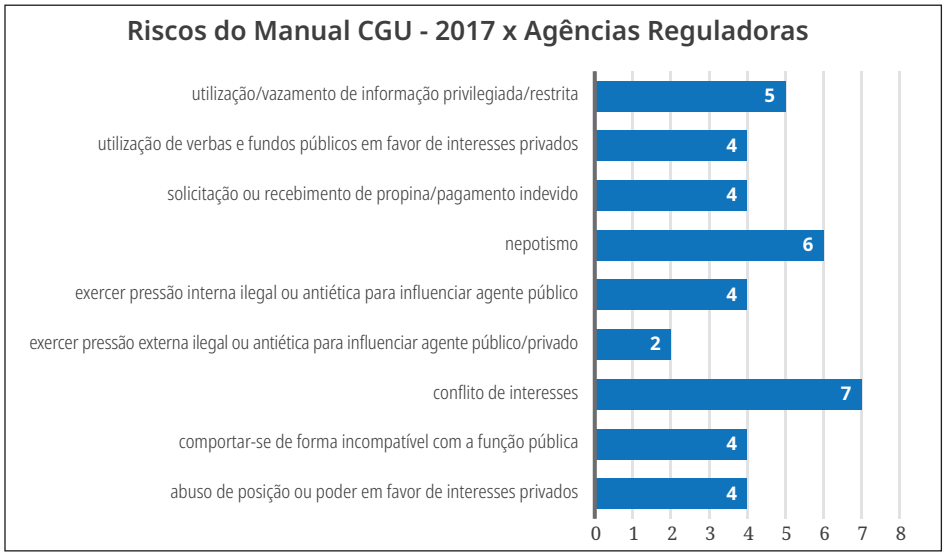
Com relação à implementação dos Programas de Integridade, a CGU realizou um acompanhamento e, segundo histórico disposto no Painel de Integridade Pública da CGU, em 2020 foram instituídas as Unidades de Gestão de Integridade (UGI), e todos os planos de integridade foram aprovados por 100% dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Em 2021 foi instituído o Sistema de Integridade Pública do Poder Executivo Federal (SIPEF), por meio do Decreto nº 10.756/2021. Em 2022 a CGU

iniciou monitoramento das estruturas de integridade, e em 2023 foi instituído o Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal (SITAI), pelo Decreto nº 11.529/2023.

Diante desse breve histórico da integridade pública, realizou-se uma pesquisa nos Portais digitais de cada Agência Reguladora, a fim de verificar, nos Planos de Integridades, a previsão especificamente do levantamento dos riscos para a integridade, conforme previsto no artigo 5º, inciso III na Portaria CGU nº 57/2019 e artigo 3º, §3º da Lei nº 13.848/2019. Assim, identificou-se que, das 11 Agências Reguladoras, apenas 4 não publicaram os riscos para a integridade em seus Planos de Integridade. Como justificativa apontada, tem-se que duas Agências estão com plano de ação para identificar no ano de 2024 e uma Agência, no ano de 2025. A outra Agência informou que os riscos estão previstos no seu Plano de Gestão de Riscos Anual, que não se encontra público, sendo essa uma limitação da pesquisa.

Todavia, as sete Agências Reguladoras que publicaram seus riscos para a integridade nos Planos de Integridade utilizaram pelo menos três riscos previstos no Guia Prático (2018) ou no Manual (2017) da CGU. E apenas três Agências Reguladoras identificaram novos riscos para a integridade não elencados nos documentos elaborados pela CGU, que orientam e direcionam os órgãos e entidades públicas. Ocorre que, embora as Agências Reguladores tenham similaridades, cada órgão tem suas peculiaridades que devem ser levadas em consideração, conforme especificado nos normativos previstos. Essa pesquisa demonstra a dificuldade das Agências em identificarem ou apontarem seus riscos para a integridade de forma particular.

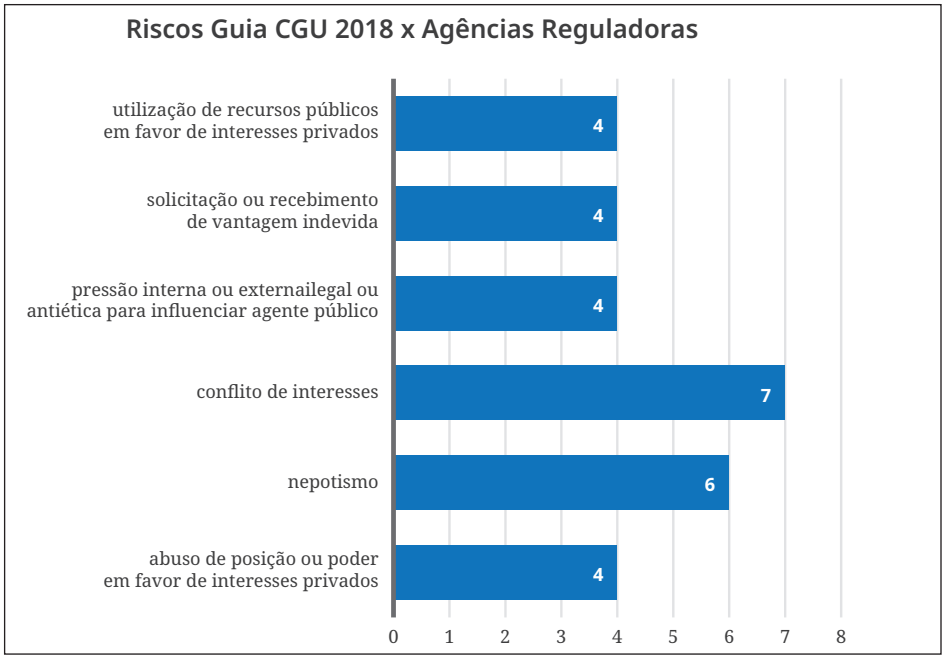
Gráfico 1 - Riscos do Manual CGU 2017 X Agências Reguladoras



Fonte: Elaborada pela autora[1].

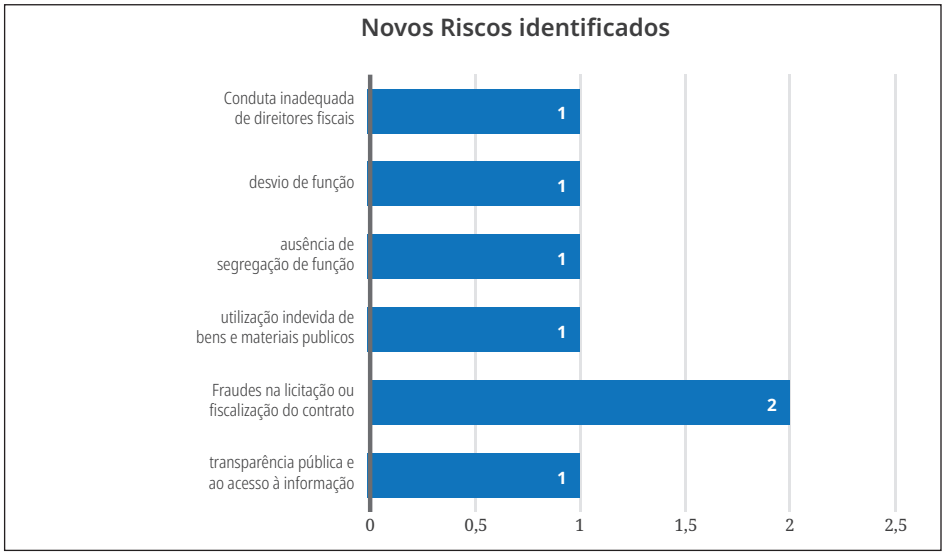
1 Os dados das ilustrações elaboradas pela autora são oriundos dos Planos avaliados.

Gráfico 2 - Riscos Guia CGU 2018 x Agências Reguladoras



Fonte: Elaborada pela autora[1].

Gráfico 3 - Novos Riscos identificados



Fonte: Elaborada pela autora[2].

1 Idem.
2 Idem.

O Painel de Integridade Pública elaborado pela CGU conta com as informações coletadas de forma declaratória, entre 1º de março e 26 de maio de 2023, por meio de um questionário enviado aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Dessa forma, constam apenas oito Agências Reguladoras, sendo: ANA, ANAC, ANATEL, ANEEL, ANS, ANTAQ, ANTT e ANVISA, que foram avaliadas e monitoradas pelo órgão de controle interno. Segundo as Agências respondentes, todas têm Plano de Integridade vigente à época e monitorado, há política de gestão de riscos, com a metodologia de gestão de riscos com a categoria de 'integridade' e os riscos para a integridade mapeados na elaboração do Plano de Integridade. A partir dessa informação e confrontando os Planos de Integridade publicados nos seus Portais, pôde-se verificar que duas Agências que responderam ao questionário da CGU não preveem os riscos para a integridade nos seus planos. Ademais, todas as Agências possuem metodologia de gestão de riscos próprias. Contudo, as Agências que já levantaram seus riscos para a integridade aplicaram a metodologia de gestão de riscos de forma exitosa, conforme relatado nos seus planos.

Recentemente, em dezembro de 2023 a CGU lançou o Modelo de Maturidade em Integridade Pública (MMIP), em Brasília, DF, durante a Conferência Internacional de Integridade Pública[1], *a fim de consolidar a gestão da integridade pública como um pilar estratégico nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal* (BRASIL, CGU, 2023), cujo diagnóstico a Controladoria pretende implementar em 2024. O MMIP é dividido em três elementos, cada um tem cinco níveis de maturidade (inicial, padronizado, integrado, gerenciado e otimizado). São eles: governança e estrutura organizacional para a integridade; capacidade organizacional para a integridade; e gestão e desempenho da integridade. Neste primeiro momento, todos foram considerados no nível inicial, e se passou a avaliar os dois primeiros níveis.

O nível 2 é o padronizado, que especificamente na gestão de riscos, referente ao KPA 2.2.2, prevê *Fundamentos da Gestão de Riscos, incluindo aspectos de integridade*, com objetivo de *Preparar a organização para gerenciar os riscos para a integridade em cooperação com as demais funções de integridade e com a 1ª linha de defesa*. Assim, ao órgão compete designar uma área ou responsável pela gestão de riscos, estabelecer a participação da Unidade Setorial de Integridade (USI) na gestão de riscos para a integridade, e verificar se existe uma metodologia de gestão de riscos implementada, incluindo a integridade, definição dos responsáveis e apetite ao risco.

Já o nível 3 é o integrado, e referente ao KPA 3.2.2 prevê *Metodologia e Aplicação da Gestão de Riscos, incluindo aspectos de Integridade*, com objetivo de *Consolidar e aplicar metodologia para gerenciar riscos, considerando aspectos de integridade, em cooperação com as demais funções de integridade e com a 1ª linha de defesa.*

1 "Ministro da CGU anuncia Modelo de Maturidade em Integridade Pública" – notícia veiculada no site do Governo Federal em dezembro de 2023.

Assim, ao órgão compete apresentar o fluxo com fases, áreas envolvidas e produtos do gerenciamento de riscos, o levantamento dos riscos para integridade e documento de aplicação da metodologia considerando a integridade nos processos relevantes para a missão institucional.

Diante disso, a CGU objetiva, por meio do MMIP, avaliar o crescimento dos órgãos integrantes do SITAI, assim como identificar melhorias na administração pública. Além disso, nesta pesquisa, verifica-se, por meio da revisão bibliográfica, que tanto a CGU quanto o Tribunal de Contas da União (TCU) trouxeram para a Administração Pública novas formas de gestão em busca da melhoria do serviço público, realizada por estes na forma de gestão chamada *benchmarking* com organismos internacionais e nacionais. No Portal do TCU, podemos acessar diversas referências internacionais usadas no desenvolvimento de novas metodologias e na produção de normas internacionais[1].

> *É aplicação da técnica **benchmarking**, a busca das melhores práticas no mercado ou espaço de atuação de uma organização com o objetivo de conduzi-la um desempenho superior; o processo por meio do qual uma organização examina como outra realiza uma função específica a fim de melhorar a mesma ou função semelhante por ela realizada. 'Benchmarking é simplesmente o método sistemático de procurar os melhores processos, as idéias inovadoras e os procedimentos de operação mais eficazes que conduzam a um desempenho superior' (Christopher E. Bogan). (BRASIL, TCU, 2000).*

Assim, a implementação da gestão de riscos para a integridade nos órgãos públicos iniciou com essa técnica, com boa prática de gestão na identificação de oportunidades de melhoria da eficiência da Administração Pública e proporcionando mais economia. A revisão bibliográfica sugere que as práticas de *benchmarking* recomendadas ou determinadas pelos órgãos de controles interno e externo para a Administração Pública são de extrema valia, de fácil aplicação, baixo custo operacional e resultados exitosos. A aplicação prática de *benchmarking* em empresas privadas foi considerada grande sucesso internacional; essa ferramenta passou a ser utilizada também na gestão pública, sobretudo ao final da década de 1990 (SPJELKAVIK, 2008 *apud* RODRIGUES e NETO, 2020).

Além disso, a pesquisa verificou que o TCU realizou auditoria operacional em 2018, a fim de avaliar se os controles de prevenção e detecção relacionados a fraude e corrupção nas instituições federais do Poder Executivo estão compatíveis com seus poderes econômico e de regulação, bem como propor melhorias nos controles associados, eliminando as suas causas sistêmicas ou, ao menos, mitigando os seus efeitos (Portal..., 2024). Os dados coletados foram expostos em formato de mapa de calor, com os dois fatores de risco escolhidos: Poder Econô-

1 "Normas de outras instituições" – Orientações presentes no site do TCU.

mico e Poder de Regulação, comparados com o grau de fragilidade nos controles detectivos e preventivos de fraude e corrupção, cuja metodologia [1] utilizada para o cálculo do índice foi o Índice Integrado de Governança e Gestão (iGG).

Com relação ao Poder de Regulação [2], o índice de Fragilidade de Controles de Fraude e Corrupção identificou que nove (82%) Agências têm nível intermediário, uma (9%) tem nível alto e uma (9%) tem nível muito alto. Pode-se extrair dessa informação que as Agências Reguladoras precisam aprimorar seus controles de fraude e corrupção, inclusive as de nível intermediário. Já o índice de Fragilidade de Controles na Gestão de Riscos e Controles Internos aponta que 2 (18,2%) Agências têm nível muito alto, 6 (54,5%) têm nível alto e 3 (27,3%) têm nível intermediário. Pode-se extrair dessa informação que todas as Agências Reguladoras precisam aprimorar seus controles na gestão de riscos e nos controles internos. E por fim, o índice de Fragilidade de Controles na Gestão da Ética e Integridade mostra que 1 (9,1%) das Agências têm nível muito alto, 2 (18,2%) têm nível alto, 6 (54,5%) têm nível intermediário e 2 (18,2%) têm nível baixo. Pode-se extrair dessa informação que as Agências Reguladoras precisam aprimorar seus controles na gestão de ética e integridade.

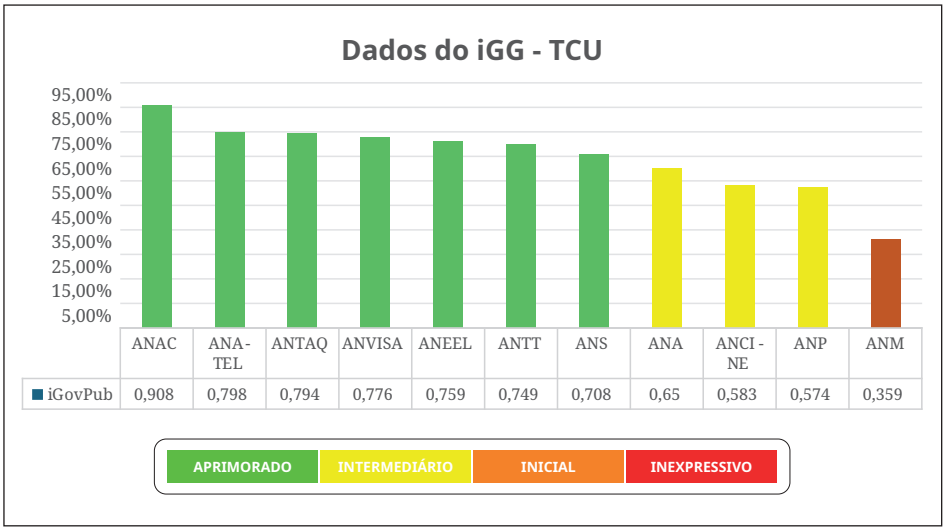
Posteriormente, em 2021, o TCU realizou o levantamento do Índice de Governança e Gestão - iGG 2021, sendo um trabalho de continuidade ao primeiro levantamento do perfil integrado de governança organizacional e gestão públicas realizado em 2017 (IGG 2017), por meio do método CSA (Control Self-assessment - autoavaliação de controles), preconizado pelo IIA (The Institute of Internal Auditors), cujo acompanhamento deve ser de cinco anos, com relação a capacidade de governança e gestão dos órgãos e entidades jurisdicionados, a fim de identificar riscos sistêmicos, a maturidade da governança e da capacidade de gestão das organização de forma a subsidiar o próprio Tribunal e o Congresso Nacional com informações sobre a governança e a gestão dessas organizações, e acompanhar o desenvolvimento institucional brasileiro (Portal..., 2024). O iGG é composto por vários índices: iGovPub - Índice de governança pública organizacional; iGestPessoas - Índice de gestão de pessoas; iGestTI - Índice de gestão de TI; iGestContrat - Índice de gestão de contratações; e iGestOrcament - Índice de gestão orçamentária. Neste artigo, usou-se o iGovPub, que é composto por: liderança, estratégia e controle.

Nessa seara, com base nos dados disponíveis no Portal do TCU, analisou-se a evolução das Agências Reguladoras com relação a governança, gestão de riscos, ética e integridade, o que evidenciou que: sete (63,7%) Agências têm nível de maturidade aprimorado, três (27,3%) têm nível de maturidade intermediário e uma (9%) tem nível de maturidade inicial. A única Agência de maturidade inicial se trata de uma Agência Reguladora criada recentemente, o que justifica o seu nível de maturidade.

1 Mapas de calor "Detalhamento da metodologia de cálculo da fragilidade dos controles", "Detalhamento da metodologia do Mapa de Exposição a Fraude e Corrupção", "Detalhamento da metodologia de cálculo do Poder de Regulação" disponibilizados no portal do TCU.

2 Mapa de calor "Poder de Regulação" disponibilizado no portal do TCU.

Gráfico 4 - Dados do iGG - TCU



Fonte: Elaborada pela autora[1].

Dessa forma, verificou-se que os órgãos de controles interno e externo foram os preconizadores da gestão de riscos para a integridade na Administração Pública, por meio de *benchmarking*, e disponibilizaram guias e manuais para auxiliar os órgãos e entidades; neste estudo, especificamente as Agências Reguladoras. O *benchmarking* foi a melhor forma encontrada pela CGU e TCU na implementação de melhores práticas. Além disso, recentemente o TCU realizou o levantamento iESGO 2024; entretanto, até a conclusão deste artigo, não disponibilizou os resultados.

A incipiência de estudos sobre *benchmarking* em órgãos públicos pode se dar em razão da burocracia pública, entretanto, os laboratórios de inovação[2] têm cada vez mais disponibilizado essa ferramenta para a melhoria na prestação de serviços públicos junto à Administração Pública.

CONCLUSÃO

O nível de maturidade das Agências Reguladoras Federais quanto aos riscos para a integridade estão sendo objeto de avaliação da CGU e do TCU, que apontarão em qual nível atualmente se encontram na implementação das ações e tomada de medidas mitigatórias. Poder-se-á verificar quais os seus desafios atuais e possíveis recomendações para que o consigam aprimorar. Muito há para evoluir na questão de riscos para a integridade nas Agências Reguladoras. Os órgãos de controles interno e externo cumpriram seu papel na realização de *benchmarking* com estudo, tradução de documentos inter-

1 Dados obtidos do iGG no Portal do TCU.
2 Carta de Serviços de 2024 que foi disponibilizada no portal do Governo Federal.

nacionais e disponibilização de melhores práticas aos órgãos e entidades; todavia, especificamente a este trabalho, entende-se que competem às Agências realizarem as implementações.

Espera-se que este artigo sirva de subsídio à implementação da gestão de riscos para a integridade por todas as Agências Reguladoras, inclusive, também, como forma de *benchmarking* ao compilar os dados de todas as Agências que já têm implementado. Algumas Agências demonstram estar mais avançadas que outras; que sirvam de experiência de boas práticas para as demais, em razão de práticas preventivas e detectivas de fraude e corrupção, com objetivo de gerar valor público. Dessa forma, o artigo visa a auxiliar em futuros trabalhos, após a avaliação de maturidade da integridade pela CGU e do resultado do iESGO pelo TCU, como subsídio para a análise das Agências Reguladoras Federais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Agência Nacional da Aviação Civil - ANAC. **Plano de Integridade 2023-2024. 2023**. Disponível em: https://www.gov.br/anac/pt-br/acesso-a-informacao/ acoes-e-programas/arquivos/PlanodeIntegridade20232024_v3.pdf. Acesso em: 18 jun. 2024.

_____. Agência Nacional de Águas. **Plano de Integridade - 2019**. Brasília, DF: ANA, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/ana/pt-br/acesso-a-informacao/integridade/planos-de-integridade-da-ana/arquivos/plano-de-integridade-da-ana-2019.pdf. Acesso em: 18 jun. 2024.

_____. Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL. **Plano de Integridade 2024**. Brasília, DF: ANEEL, 2014. Disponível em: https://www2.aneel.gov.br/ cedoc/adsp2024496_2_1.pdf. Acesso em: 18 jun. 2024.

_____. Agência Nacional de Mineração - ANM. **Plano de Integridade 2021-2023**. Brasília, DF: ANM, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/anm/pt-br/ acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programa-de-integridade/arquivos/ plano-de-integridade-2021-vf-copia.pdf. Acesso em: 18 jun. 2024.

_____. Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS. **Plano de Integridade 2022**. 2. ed. Rio de Janeiro: ANS, 2022. Disponível em: https:// www.gov.br/ans/pt-br/arquivos/acesso-a-informacao/transparencia-institucional/ gestao-de-riscos/Plano_de_Integridade_da_ANS_2022_2_Edicao.pdf. Acesso em: 18 jun. 2024.

_____. Agência Nacional de Telecomunicação - ANATEL. **Plano de Integridade 2021-2022**. 2021. Disponível em: https://sei.anatel.gov.br/sei/ modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?eEP-wqk1skrd8hSlk5Z3rN4EVg9uLJqrLYJw_9INcO4Ki4FzH-_07tJtLTdtEvJuW8J8_ D0X9Ii0apObTyM31cem4vAZ53UEpin0Hl-7jA--7qwU3xO0sG77ewPlHIoyj. Acesso em: 18 jun. 2024.

_____. Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ. **Plano de Integridade 2022-2024**. 2022. Disponível em: https://www.gov.br/antaq/pt-br/assuntos/gestao-estrategica/gestao-de-riscos-e-integridade/plano-de-integridade-antaq-2022-2024.pdf. Acesso em: 18 jun. 2024.

_____. Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT. **Plano de Integridade 2024-2025**. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/antt/pt-br/ acesso-a-informacao/ acoes-e-programas/governanca/governanca-publica/ integridade-1/etica-e-integridade-no-setor-publico-3/2024-2025/plano-de-integridade-bienio-2024-a-2025.pdf/view. Acesso em: 18 jun. 2024.

_____. Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA. **Plano de Integridade 2021-2023**. Disponível em: https://www.gov.br/anvisa/pt-br/ acessoainformacao/institucional/arquivos/plano_de_integridade.pdf. Acesso em: 18 jun. 2024.

_____. Agência Nacional do Cinema - ANCINE. **Programa de Integridade 2024-2025**. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/ancine/pt-br/assuntos/ programa-de-integridade/Programa_de_Integridade202425.pdf. Acesso em: 18 jun. 2024.

_____. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP. **Plano de Integridade - 2023-2024**. Março/2023. Disponível em: https://www. gov.br/anp/pt-br/ acesso-a-informacao/arq/plano-integridade-2023-2024.pdf. Acesso em: 18 jun. 2024.

_____. Associação Brasileira de Normas Técnicas. **ISO GUIA 73:2009: Gestão de Riscos – Vocabulário.** Rio de Janeiro: ABNT, 2009.

_____. Controladoria-Geral da União. **Guia de integridade pública**: orientações para a administração pública federal: direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Controladoria-Geral da União, 2015a. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ etica-e-integridade/arquivos/guia-de-integridade-publica.pdf. Acesso em: 10 jul. 2017.

_____. Controladoria-Geral da União. **Ministro da CGU anuncia Modelo de Maturidade em Integridade Pública.** 08 de dezembro de 2023. Disponível em: https://www.gov.br/ cgu/pt-br/assuntos/noticias/2023/12/ministro-da-cgu-anuncia-modelo-de-maturidade-em-integridade-publica. Acesso em: 10 jul. 2017.

_____. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ ato2015-2018/2017/decreto/ d9203.htm. Acesso em: 18 jun. 2024.

_____. **Guia Prático de Gestão de Riscos para a Integridade**. Brasília, setembro 2018. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual-gestao-de-riscos.pdf Acesso em: 18 jun. 2024.

_____. **Instrução Normativa Conjunta MP CGU Nº 01**: dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal. 2016. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/sobre/ legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in_cgu_ mpog_01_2016.pdf. Acesso em 29.3.2017

_____. **Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019**. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/ l13848.htm. Acesso em: 18 jun. 2024.

_____. **Manual para implementação de programas de integridade**: orientações para o setor público. Brasília, DF: CGU, jul. 2017b. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/ arquivos/manual_profip.pdf. Acesso em 18 jun. 2024.

_____. **Mapa de calor**. [2024]. Disponível em: https://meapffc.apps.tcu.gov. br/. Acesso em: 18 jun. 2024.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Portaria CGU nº 1.089, de 25 de abril de 2018.** Estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências.

_____. **NBR ISO 31000: Gestão de riscos, princípios e diretrizes**. Rio de Janeiro, ABNT, 2009b.

_____. **Painel de Integridade Pública**. Disponível em: https://centralpaineis. cgu.gov.br/visualizar/integridadepublica Acesso em: 18 jun. 2024.

_____. Portal do TCU. Disponível em: https://www.tcu.gov.br/index.html. Acesso em: 14 jun. 2024.

_____. **Portaria nº 57, de 4 de janeiro de 2019**. Altera a Portaria CGU nº 1.089, de 25 de abril de 2018, que estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências. 2019. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/41324/1/Portaria_CGU_57_2019.pdf. Acesso em: 18 jun. 2024.

_____. **Referencial de combate à fraude e corrupção**: aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública. 2. ed. Brasília: TCU, 2018. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/A0/E0/EA/C7/21A1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_combate_fraude_corrupcao_2_edicao.pdf. Acesso em: 15 jun. 2024.

_____. **Técnicas de Auditoria**: benchmarking. Brasília, DF: TCU, Coordenadoria de Fiscalização e Controle, 2000. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/contas-e-fiscalizacao/controle-e-fiscalizacao/auditoria/tecnicas-estudos-e-ferramentas-de-apoio/. Acesso em: 15 jun. 2024.

_____. Tribunal de Contas da União. **Carta de Serviços 2024**. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/laboragov/carta-de-servicos. Acesso em: 22 jun. 2024.

_____. Tribunal de Contas da União. **Detalhamento da metodologia de cálculo da fragilidade dos controles**. [s.d.]. Disponível em: https://meapffc.apps.tcu.gov.br/ajuda/detalhamento_metodologia_calculo_fragilidade_controles.pdf Acesso em: 26 maio 2024.

_____. Tribunal de Contas da União. **Detalhamento da metodologia do Mapa de Exposição a Fraude e Corrupção**. [s.d.]. Disponível em: Disponível em: https://meapffc.apps.tcu.gov.br/ajuda/detalhamento_metodologia_mapa_exposicao_fraude_corrupcao.pdf Acesso em: 26 maio 2024.

_____. Tribunal de Contas da União. **Detalhamento da metodologia de cálculo do Poder de Regulação**. [s.d.]. Disponível em: https://meapffc.apps.tcu.gov.br/ajuda/detalhamento_metodologia_mapa_exposicao_fraude_corrupcao.pdf. Acesso em: 26 maio 2024.

_____. Tribunal de contas da União. **Normas de outras instituições.** Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/contas-e-fiscalizacao/controle-e-fiscalizacao/normas-e-orientacoes/normas-de-outras-instituicoes/. Acesso em: 26 maio 2024.

_____. Tribunal de Contas da União. **Poder de Regulação**. [s.d.]. Disponível em: https://meapffc.apps.tcu.gov.br/. Acesso em: 18 de jun. 2024.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referências nacionais e internacionais**. [2024]. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/contas-e-fiscalizacao/controle-e-fiscalizacao/normas-e-orientacoes/normas-de-outras-instituicoes/. Acesso em: 18 jun. 2024.

Diário Oficial da União, Brasília, DF, ed. 80, seção 1, p. 81, 26 abr. 2018a.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - OCDE. **Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública**. Tradução não oficial. mar. 2018a, p.7. Disponível em: http://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf. Acesso em 18 jun. 2024.

RODRIGUES, Bruno Vinicius; NETO, Luis Moretto. **Práticas de benchmarking na administração pública brasileira**. XVII Congresso Virtual de Administração. 2020. Convibra. Disponível em: https://convibra.org/publicacao/ 20092/. Acesso em: 16 maio 2024.

CAPÍTULO XIII

RISCO À INTEGRIDADE: UMA ABORDAGEM SOBRE O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E REFLEXÕES SOBRE A TRAGÉDIA NO RIO GRANDE DO SUL

RISK TO INTEGRITY: AN APPROACH ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND REFLECTIONS ON THE TRAGEDY IN RIO GRANDE DO SUL

Adilso José de Carvalho

Chefe da Auditoria Interna dos Correios; Mestre em Políticas Públicas, Administrador, Advogado, Especialista Docente em Auditoria Interna e Governamental, Especialista Docente em Gestão e Direito. Empregado Público há mais de 30 anos, com vasta experiência nas áreas operacionais, de gestão e de Auditoria Interna.

Ticiana Cançado Santana

Coordenadora de Auditoria Interna dos Correios, Administradora, Pós-graduanda em Gestão de Projetos e Metodologia Ágil pela PUC/RS. Empregada Pública há 11 anos, com vasta experiência nas áreas operacionais e de Auditoria Interna.

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo propor uma discussão de como o risco à integridade contribui para eventos climáticos negativos e a eficácia do desenvolvimento sustentável como mecanismo de mitigação. Por meio de uma revisão bibliográfica, investigam-se os conceitos de integridade, risco à integridade e desenvolvimento sustentável, destacando a importância de práticas éticas e transparentes na governança pública. Aborda ainda as mudanças climáticas, ocorridas em todo o planeta, que potencializam recordes de temperaturas e aquecimento dos oceanos, com impactos à integridade relacionados ao desenvolvimento sustentável, no contexto de áreas urbanas, consistente em crescimento populacional, à ocupação desordenada de territórios íngremes e encostas, e à falta de políticas públicas efetivas, culminando em tragédias como as enchentes ocorridas no Rio Grande do Sul em 2024. Nesse cenário é avaliada a eficácia do desenvolvimento sustentável como estratégia de mitigação desses eventos. Por fim, o estudo propõe medidas para fortalecer a integridade e promover a sustentabilidade, incluindo planejamento urbano resiliente, gestão eficiente dos recursos naturais e investimento em infraestrutura robusta, visando reduzir vulnerabilidades e aumentar a resiliência das cidades no tocante à ocorrência de tragédias urbanas.

PALAVRAS-CHAVE: Risco à integridade, desenvolvimento sustentável, tragédias urbanas, Rio Grande do Sul, políticas públicas.

ABSTRACT

This work aims to propose a discussion of how integrity risk contributes to negative climate events and the effectiveness of sustainable development as a mitigation mechanism. Through a literature review, the concepts of integrity, risk to integrity and sustainable development are investigated, highlighting the importance of ethical and transparent practices in public governance. It also addresses climate change, occurring across the planet, which increases the record increase in temperatures and warming of the oceans, with impacts on integrity risk related to sustainable development in the context of urban areas, considering population growth, the disorderly occupation of steep territories and slopes, and the lack of effective public policies, culminating in tragedies such as the floods that occurred in Rio Grande do Sul in 2024. In this scenario, the effectiveness of sustainable development as a mitigation strategy for these events is evaluated. Finally, the study proposes measures to strengthen integrity and promote sustainability, including resilient urban planning, efficient management of natural resources and investment in robust infrastructure, aiming to reduce vulnerabilities and increase the resilience of cities in relation to the occurrence of urban tragedies.

KEYWORDS: *Risk to integrity, sustainable development, urban tragedies, Rio Grande do Sul, public policies.*

INTRODUÇÃO

A intensidade das tragédias urbanas, registradas no Brasil e no mundo, vem aumentando ao longo dos anos como, por exemplo, o recente desastre ocorrido no Estado do Rio Grande do Sul. Estes eventos têm suscitado uma profunda reflexão acerca dos desafios na busca de um desenvolvimento sustentável, conciliando as necessidades de consumo com a preservação ambiental.

As mudanças climáticas em todo o planeta estão cada vez mais evidentes, refletindo-se em aumento recorde de temperaturas e aquecimento dos oceanos. Esses fenômenos têm gerado chuvas mais intensas e, consequentemente, eventos climáticos extremos, resultando em desastres ambientais ao redor do mundo. As áreas urbanas são particularmente vulneráveis devido ao crescimento populacional, à ocupação desordenada de territórios íngremes e encostas, e à falta de políticas públicas efetivas.

Em maio de 2024, o Estado do Rio Grande do Sul vivenciou a pior catástrofe climática de sua história. Elevadas precipitações pluviométricas provocaram as mais severas enchentes já registradas, afetando mais de 2,3 milhões de pessoas em 467 dos 497 municípios do estado, desalojando mais de 680 mil pessoas (HENKES; HENKES, 2024). Essa tragédia resultou em 172 mortes e 44 desaparecidos, até o dia 06 de junho de 2024. Tal evento não apenas causou perdas humanas, mas também colapsou a economia regional, projetando um cenário de reconstrução que demandará anos e bilhões de reais em recursos.

De acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU), as principais causas das mudanças climáticas incluem a geração de energia, fabricação de produtos, desmatamento, uso de transporte, produção de alimentos e consumo excessivo. Os efeitos dessas mudanças são vastos, abrangendo o aumento das temperaturas, tempestades severas, secas prolongadas, aquecimento dos oceanos, perda de biodiversidade, riscos à saúde, aumento da pobreza e deslocamento populacional.

Embora o planeta necessite de produção de alimentos para sustento da humanidade e combate à fome, torna-se crucial equilibrar essa necessidade com a preservação ambiental. Diante deste cenário, o desenvolvimento sustentável emerge como uma prioridade, buscando promover práticas que permitam a continuidade da produção sem comprometer o meio ambiente.

Nesse contexto, entender o papel da integridade em relação ao desenvolvimento sustentável é fundamental. A integridade aqui se refere à capacidade dos sistemas sociais, econômicos e ambientais de manterem suas funções essenciais sob condições de estresse e mudanças. A gestão eficaz de riscos à integridade é vital para garantir que o desenvolvimento seja realmente sustentável, especialmente em regiões vulneráveis como o Rio Grande do Sul.

Assim, propõe-se um estudo aprofundado sobre o risco à integridade na construção de um ambiente sustentável. O risco para integridade pode ser definido

como quaisquer vulnerabilidades de um indivíduo, de uma instituição ou de um processo de trabalho que aumente a probabilidade de ocorrência de comportamentos que possam ter efeitos negativos no desenvolvimento de uma cultura de integridade (Controladoria-Geral da União).

O trabalho ora realizado tem por objetivo fazer uma reflexão acerca do risco à integridade numa abordagem teórica referente ao desenvolvimento sustentável, por meio de pesquisa bibliográfica, propõe uma discussão de como o risco à integridade se manifesta em tragédias urbanas como a ocorrida no Rio Grande do Sul e a eficácia do desenvolvimento sustentável como mitigação, promovendo melhorias socioeconômicas e ambientais, buscando: i) definir o conceito de risco à integridade e suas implicações para infraestruturas urbanas; ii) descrever como os princípios do desenvolvimento sustentável podem mitigar riscos à integridade em áreas urbanas, e; iii) avaliar a conexão entre a integridade das infraestruturas e a ocorrência de tragédias urbanas, explorando o papel do desenvolvimento sustentável na redução desses riscos.

MÉTODO DE PESQUISA

A metodologia desta pesquisa envolverá uma revisão de literatura abrangente. A abordagem utilizada será a pesquisa bibliográfica, conforme descrito por Boccato (2006), que visa resolver um problema (hipótese) através da análise e discussão de contribuições científicas publicadas.

A revisão da literatura, primeiramente, será focada na definição de integridade. Isso envolverá a coleta e compilação de diferentes definições de integridade presentes na literatura científica, bem como uma análise do contexto histórico e filosófico da integridade em sistemas sociais, econômicos e ambientais.

Em seguida, a pesquisa buscará contextualizar a integridade no âmbito do desenvolvimento sustentável. Será investigada a convergência entre integridade e desenvolvimento sustentável, analisando práticas e políticas que promovem a integridade e como elas podem ser aplicadas ao desenvolvimento sustentável. Esta análise incluirá uma avaliação das interações entre integridade e sustentabilidade em diferentes contextos, destacando a importância de práticas sustentáveis para a manutenção da integridade em sistemas complexos.

A metodologia também incluirá a análise de como a integridade influencia o desenvolvimento sustentável. Serão demonstrados os impactos dos riscos à integridade em contextos urbanos vulneráveis, como os do Rio Grande do Sul. Com isso serão conhecidas as consequências das falhas de integridade em infraestruturas e as medidas que podem ser implementadas para mitigar esses riscos.

A coleta de dados envolverá a utilização de fontes primárias e secundárias, incluindo artigos científicos, livros, relatórios de organizações governamentais e não-governamentais, além de fontes confiáveis de notícias. As bases de

dados acadêmicas como *Scopus*, *Web of Science*, *Google Scholar* e repositórios institucionais serão utilizadas para garantir a abrangência e relevância das fontes consultadas.

Para interpretação dos dados será utilizado método de análise qualitativa para interpretar e discutir os dados coletados, sob diferentes perspectivas teóricas e empíricas sobre integridade e desenvolvimento sustentável.

Em conclusão, esta metodologia permitirá uma compreensão da relação entre integridade e desenvolvimento sustentável, oferecendo subsídios teóricos e práticos para um melhor entendimento da aplicação das políticas públicas e das práticas de gestão e governança, especialmente em regiões vulneráveis.

REVISÃO DA LITERATURA SOBRE O CONCEITO DE INTEGRIDADE

A integridade é um conceito multifacetado, amplamente discutido na literatura acadêmica e prática, e possui diversas interpretações. Dentre os conceitos acerca do tema, destaca-se a definição dada pela ONU (2023), que a descreve como "um valor fundamental para a construção de sociedades justas e pacíficas", acrescendo que "é essencial para o bom funcionamento de instituições democráticas, para a promoção dos direitos humanos e para o desenvolvimento sustentável". Esta visão sublinha a importância da integridade para a justiça e a paz social, orientam ações e decisões para o bem comum, garantem que as instituições democráticas operem de maneira justa e transparente, e promovem a equidade e a sustentabilidade através de políticas que assegurem os direitos humanos e o desenvolvimento sustentável.

Nesse diapasão, a integridade transcende a adequação formal às normas, regulamentos e do mero compromisso com a legalidade. Nesse aspecto, ela se relaciona fortemente ao espírito ético que permeia discursos e se integra às condutas de todos os membros e colaboradores internos, alcançando também os inúmeros *stakeholders* com os quais a organização interage, como parceiros comerciais, fornecedores, organizações não governamentais (ONGs), entre outros.

Além do mais, a integridade está diretamente relacionada com a governança pública, desempenhando um papel crucial no combate à corrupção. Na abordagem clássica, Simon Blackburn e Stephen L. Carter destacam a consistência entre princípios pessoais e ações, enfatizando a integridade como uma virtude moral individual. Blackburn (2001) define integridade como a "virtude moral que nos leva a agir de acordo com nossos princípios, mesmo quando ninguém está olhando". Nesse mesmo sentido destaca que a integridade é essencial para construir relações de confiança e para tomar decisões justas e responsáveis, associando-a à consistência entre valores internos e ações externas.

Da mesma forma, Carter (1996) descreve a integridade como "coerência entre os princípios morais e as ações", que envolve não apenas a adesão a princípios morais, mas também a disposição de agir com base nesses princípios, mesmo diante de desafios.

Já Immanuel Kant e Lynne McFall tratam a integridade como uma obrigação moral. Kant (1785) associa a integridade ao imperativo categórico, exigindo que as ações sejam realizadas não por interesse pessoal, fundamentando-a na conformidade com o dever moral derivado da razão. McFall (1987), por sua vez, define a integridade como a "fidelidade a um conjunto de compromissos morais e éticos", enfatizando que a integridade implica uma lealdade consistente aos compromissos assumidos, mesmo em situações de conflito ou dificuldade.

No contexto prático, Covey (2002) define a integridade como um elemento central na liderança, afirma que líderes íntegros inspiram confiança e motivam seus seguidores, destaca a importância de aderir a princípios morais e agir com base neles, mesmo diante de desafios. A *Transparency International* (2023) define integridade como "compromisso com cinco princípios fundamentais: honestidade, imparcialidade, responsabilidade, justiça e compaixão". A organização enfatiza que a integridade é crucial para a construção de instituições transparentes e responsáveis, essenciais para a boa governança e o combate à corrupção.

Apesar de o conceito de integridade ser multifacetado, com diversas interpretações, é inegável que sua prática traz contribuições essenciais na construção de uma sociedade justa e pacífica, sobretudo na promoção do desenvolvimento sustentável.

No contexto do desenvolvimento sustentável, Strong (1989) argumenta que "é a única maneira de garantir que todos os seres humanos tenham a oportunidade de viver uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza." Leonardo Boff (2010), teólogo e filósofo, pondera que "o desenvolvimento sustentável é um projeto ético e político, que exige uma mudança profunda na nossa forma de pensar e agir." Por sua vez, o filósofo jesuíta Ellacuría (1989) ressalta que "o verdadeiro desenvolvimento é aquele que permite que as pessoas floresçam."

Ao adotar os princípios do desenvolvimento sustentável, podemos construir um futuro mais resiliente, justo e próspero para todos, em harmonia com o meio ambiente. Nesse contexto, a abordagem de risco à integridade emerge como uma ferramenta essencial para a construção de um desenvolvimento sustentável genuíno e resiliente. Ao identificar, analisar e mitigar os riscos à integridade, podemos garantir a eficácia das ações, promover a equidade, fortalecer a confiança nas instituições e criar um ambiente propício para a inovação, o investimento e a realização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (Organização das Nações Unidas).

Para este trabalho, serão realizadas pesquisas bibliográficas com o objetivo de investigar a importância da integridade na formulação de políticas públicas para o desenvolvimento sustentável.

INTEGRIDADE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A integridade é fundamental para garantir a transparência, responsabilidade e confiança nos processos de desenvolvimento sustentável. Frequentemente definida como a aderência a princípios éticos e a consistência entre as ações e os valores declarados, a integridade, no contexto do desenvolvimento sustentável, pode ser vista como a incorporação de práticas justas e responsáveis que visam equilibrar o progresso econômico, a inclusão social e a proteção ambiental.

Na perspectiva das instituições, altos níveis de integridade demonstram ser mais eficazes na execução de iniciativas sustentáveis devido à maior confiança da sociedade e à menor incidência de corrupção. Pesquisas como as de Atkinson (2011) exploram como a integridade nas instituições públicas é importante para implementação bem-sucedida de políticas ambientais sustentáveis.

No tocante à integridade ambiental, Meadowcroft (2007) realça os desafios da governança para o desenvolvimento sustentável em um mundo complexo. Além disso, ressalta que o desenvolvimento sustentável deve necessariamente respeitar os limites ecológicos e a preservação de recursos naturais para serem viáveis a longo prazo. O autor enfatiza, ainda, a importância de estruturas institucionais robustas para enfrentar o contexto ambiental de forma eficaz.

No âmbito prático, a presença da integridade nas políticas relacionadas ao desenvolvimento sustentável garante a consistência das ações com valores e objetivos sustentáveis, promovendo um desenvolvimento mais equilibrado e resiliente. Fung (2006) destaca a importância da transparência para a formulação de políticas públicas mais eficazes e justas, ressaltando que governos que promovem a participação cidadã e divulgação de informações de maneira aberta tendem a alcançar esses requisitos mais facilmente.

Outro aspecto refere-se à responsabilidade social corporativa. Segundo Carroll (1999), empresas que alinham suas operações com objetivos sociais e ambientais demonstram integridade, ao mesmo tempo que ganham confiança dos consumidores e investidores. A gestão ética de recursos naturais também é crucial. Na percepção de Ostrom (1990), práticas de gestão que incorporam os princípios da integridade garantem que a exploração de recursos seja feita de maneira responsável, sem comprometer as necessidades das gerações futuras.

O fortalecimento da governança está entre os benefícios dessas práticas, uma vez que a integridade promove a confiança e a cooperação entre as partes interessadas, garantindo decisões mais justas, inclusivas e baseadas em evidências. Além disso, promove a eficiência relacionada à sustentabilidade, reduzindo os desperdícios e alocando melhor os recursos de maneira mais equitativa. A integridade também incentiva a inovação, aumentando a confiança para a implementação de novas ideias (OCDE, 2017; BANCO MUNDIAL, 2017).

RISCO À INTEGRIDADE X TRAGÉDIAS URBANAS

A integridade no contexto urbano abrange a solidez das infraestruturas físicas, como pontes e edifícios, a transparência e responsabilidade nas instituições públicas, e a confiança nos sistemas de governança. Quando esses elementos são comprometidos, seja por negligência, corrupção ou falta de manutenção, aumenta-se o risco de falhas catastróficas durante eventos adversos. Por exemplo, uma infraestrutura inadequada ou mal gerida pode desmoronar sob pressão, enquanto falhas na governança podem resultar em respostas de emergência insuficientes ou ineficazes. Nesse sentido, Meadowcroft (2004) concorda que: "A integridade institucional é fundamental para a eficácia das respostas a desastres naturais e outras crises urbanas."

As cidades enfrentam desafios complexos e crescentes com a intensificação de eventos climáticos extremos e a consequente vulnerabilidade a desastres naturais. Nesse contexto, o desenvolvimento sustentável surge como uma resposta crucial para mitigar os riscos e construir cidades mais resilientes e seguras para todos (PELLING & BLACKBURN, 2013). O risco à integridade refere-se à vulnerabilidade das infraestruturas, sistemas sociais e processos de governança frente a ameaças como desastres naturais, corrupção e falhas institucionais. Esses riscos se manifestam de forma aguda durante tragédias urbanas, como enchentes e deslizamentos de terra, que têm sido cada vez mais frequentes e severos devido às mudanças climáticas (ATKINSON, 2011).

As tragédias urbanas, como as recentes enchentes no Rio Grande do Sul, demonstram a necessidade urgente de alinhar práticas de integridade com princípios de desenvolvimento sustentável. Tragédias como essa ocorrem quando a capacidade de uma cidade de lidar com eventos adversos é ultrapassada. A falta de integridade nas práticas de construção e governança pode transformar eventos climáticos severos em desastres humanitários e econômicos significativos (ZIEGLER, 2012).

As raízes das tragédias urbanas são complexas e multifatoriais, entre as principais causas estão as mudanças climáticas. "O aumento da frequência e intensidade de eventos climáticos extremos, como chuvas torrenciais e secas prolongadas, aumenta a vulnerabilidade das cidades a inundações, deslizamentos de terra e outros desastres" (PELLING & BLACKBURN, 2013). Outros fatores críticos que intensificam os impactos dos desastres naturais são: a urbanização desordenada, o crescimento urbano acelerado e sem planejamento adequado, frequentemente em áreas de risco, como encostas e várzeas de rios. Além disso, a degradação ambiental, incluindo desmatamento, poluição e impermeabilização do solo, diminui a capacidade das cidades de absorver água e aumenta o risco de inundações e deslizamentos (MEADOWCROFT, 2007).

O gerenciamento inadequado de recursos hídricos também é um problema. Segundo o Banco Mundial (2021) "A falta de infraestrutura adequada para cap-

tação, armazenamento e distribuição de água, além da má gestão dos recursos hídricos, contribui para o aumento do risco de inundações". A falta de planejamento urbano e políticas públicas inadequadas aumentam a vulnerabilidade das cidades e dificultam a resposta a esses eventos. A desigualdade social e exclusão também desempenham um papel importante, pois grupos sociais vulneráveis, como a população de baixa renda e comunidades marginalizadas, frequentemente, residem em áreas de maior risco e possuem menos acesso à infraestrutura básica e serviços essenciais, tornando-os mais suscetíveis aos impactos dos desastres (OSTROM, 1990). A seguir destacam-se alguns exemplos de tragédias urbanas:

1. Enchentes no Rio Grande do Sul (2024): As enchentes devastadoras de 2024 ilustram como a falta de planejamento e integridade na construção e manutenção das infraestruturas pode amplificar o impacto de eventos climáticos extremos. Medidas de desenvolvimento sustentável poderiam mitigar os danos, como a implementação de zonas de retenção de água e melhorias na drenagem urbana (BRASIL ESCOLA, 2024).
2. Furacão Katrina (2005): A falha nos diques em Nova Orleans durante o Furacão Katrina destaca a importância da integridade das infraestruturas e das respostas institucionais. A corrupção e a má gestão contribuíram para a falha catastrófica dos sistemas de proteção, resultando em graves consequências humanitárias e econômicas (NATIONAL GEOGRAPHIC, 2010).
3. Terremoto no Haiti (2010): A vulnerabilidade das infraestruturas e a falta de governança eficaz agravaram os efeitos do terremoto no Haiti. O desastre demonstrou como práticas de construção insustentáveis e a ausência de planejamento urbano podem transformar um evento natural em uma catástrofe urbana (UNICEF, 2010).

RISCO À INTEGRIDADE NO CONTEXTO DA TRAGÉDIA NO RIO GRANDE DO SUL

As enchentes no Rio Grande do Sul, em 2024, decorrente de fatores climáticos extremos e da falta de planejamento adequado são materialização de riscos alertados por cientistas. Segundo o sexto relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, 2022) eventos de precipitação intensa e frequente na região Sul do Brasil eram previstos devido ao aumento da temperatura global. Paulo Artaxo, membro do IPCC e pesquisador da USP, reiterou essas previsões, destacando a intensificação dos eventos climáticos extremos (IPCC, 2023; WORLD RESOURCES INSTITUTE, 2023).

Figura 1 - Muçum/RS - antes e depois da enchente



Fonte: Poder 360

A falta de infraestrutura adequada e a negligência na implementação de medidas preventivas contribuíram significativamente para a magnitude do desastre. Especialistas apontam que eventos como o do Rio Grande do Sul não podem mais ser tratados como imprevistos, mas como consequências diretas das mudanças climáticas amplamente previstas e estudadas (DW, 2024; A Terra é Redonda, 2024).

Ademais, a vulnerabilidade climática e o risco de inundação da região Sul do Brasil, incluindo o Rio Grande do Sul, já haviam sido identificadas como uma área suscetível a eventos climáticos extremos. Um estudo do Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (CEMADEN, 2021) indicou um aumento significativo na frequência e intensidade de chuvas torrenciais devido às mudanças climáticas, a saber:

> *As precipitações intensas associadas a sistemas frontais têm se tornado mais frequentes, e as infraestruturas existentes não estão preparadas para lidar com o volume de água, resultando em enchentes severas.*

Outro fator já abordado refere-se à deficiência na estrutura urbana. Pesquisas indicam que a inadequação das infraestruturas urbanas, a exemplo do estado do Rio Grande do Sul, é um problema recorrente para suportar eventos climáticos extremos. Estudos destacam que a falta de manutenção e a construção em áreas de risco aumentam a vulnerabilidade das comunidades locais. Obras de infraestrutura, como sistemas de drenagem, são frequentemente subdimensionadas ou obstruídas, exacerbando o impacto das chuvas intensas (FRANCISCO et al., 2023).

Apesar dos alertas, a implementação de políticas públicas para mitigação de riscos foi insuficiente. Segundo o relatório do Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT, 2023) as políticas de mitigação de riscos no Rio Grande do Sul eram fragmentadas e mal coordenadas, a saber: “há uma falta de integração entre os

diferentes níveis de governo e uma ausência de estratégias claras para a mitigação de desastres. As políticas existentes não são adequadamente financiadas nem monitoradas."

O relatório do Banco Mundial (2021) sobre infraestrutura resiliente destacou a falta de investimentos adequados na modernização das infraestruturas existentes no Rio Grande do Sul. O documento ressaltou que:

> *Sem investimentos em infraestrutura resiliente, como sistemas de drenagem atualizados e proteções contra inundações, as cidades permanecem altamente vulneráveis. A falta de manutenção preventiva e atualizações regulares agrava o problema.*

No entanto, algumas medidas estão sendo tomadas com intuito de recuperar o estado, com investimento público. O Governo do Rio Grande do Sul sancionou, em 24 de maio de 2024, a Lei nº 16.134, que institui um plano de reconstrução para o estado. Este plano estabelece um fundo destinado a três eixos principais: ações emergenciais, ações de reconstrução e um conjunto de planos para o futuro do estado." (GOVERNO DO RIO GRANDE DO SUL, 2024).

As ações emergenciais incluem o restabelecimento de serviços essenciais e medidas de recuperação, como limpeza, realocação habitacional temporária, desobstrução de vias e gestão das doações. As ações de reconstrução focam na recuperação da infraestrutura logística, como rodovias, portos e aeroportos, além de equipamentos públicos, presídios e terminais de transporte metropolitano. Os planos para o futuro do estado preveem estratégias de fortalecimento da resiliência climática, da economia local e aumento da eficiência dos serviços públicos (HENKES; HENKES, 2024).

O governo afirmou que a lei vai garantir mais transparência às transferências de recursos. No entanto, é necessário que sejam levados em consideração os aspectos do desenvolvimento sustentável e mecanismos que garantam a integridade.

Neste sentido, importante destacar a fala da ministra do Meio Ambiente e Mudança do Clima, Marina Silva, durante a Reunião do Conselho de Desenvolvimento Econômico Social Sustentável ("Conselhão"), ocorrida em 27/06/2024, em que ressaltou a importância da gestão de riscos como uma medida mais econômica em comparação à gestão de desastres. Marina enfatizou ainda a necessidade de uma abordagem preventiva e proativa para lidar com crises ambientais e desastres naturais (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA, 2024).

As recentes inundações no Rio Grande do Sul servem como um alerta contundente para a necessidade de uma transformação profunda em nosso modelo de desenvolvimento.

RISCO À INTEGRIDADE: UMA ABORDAGEM SOBRE O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A intensificação dos desafios socioambientais demonstra a urgência de soluções cada vez mais sustentáveis. Nesse contexto, a integridade é essencial para garantir que todas as infraestruturas e processos sejam construídos e mantidos de forma a resistir a pressões ambientais e sociais, minimizando o impacto de eventos extremos e garantindo resiliência a longo prazo. Incorporar a abordagem de risco à integridade nas políticas de desenvolvimento sustentável implica em uma atuação proativa para identificar e mitigar vulnerabilidades.

Os riscos à integridade se manifestam de diversas formas e permeiam diferentes etapas e áreas que impactam o desenvolvimento sustentável:

1. Corrupção e Má Gestão: A corrupção desvia recursos públicos, distorce políticas públicas e mina a confiança nas instituições, enquanto a má gestão resulta em ineficiência, desperdício e falhas na implementação de ações sustentáveis. Exemplo: Desvio de recursos destinados à construção de infraestrutura verde para projetos privados, beneficiando apenas alguns em detrimento do interesse público (BANCO MUNDIAL, 2023)
2. Falta de Transparência e Prestação de Contas: A falta de transparência impede o acompanhamento das ações e o controle social, enquanto a ausência de prestação de contas gera impunidade e dificulta a responsabilização dos atores envolvidos. Exemplo: Ocultação de informações sobre impactos ambientais de projetos de desenvolvimento, impedindo a participação da sociedade civil e a tomada de decisões conscientes (BANCO MUNDIAL, 2023).
3. Desigualdade e Discriminação: A desigualdade social limita o acesso a oportunidades e recursos, enquanto a discriminação marginaliza grupos minoritários e impede a participação plena de todos no processo de desenvolvimento sustentável. Exemplo: Falha em garantir o acesso universal à água potável e ao saneamento básico em comunidades marginalizadas, aprofundando as desigualdades sociais e comprometendo o bem-estar da população (Relatório de Monitoramento Global dos ODS da ONU, 2023).
4. Fragilidade Institucional e Falta de Governança: A fragilidade institucional dificulta a formulação e implementação de políticas públicas eficazes, enquanto a falta de governança cria um ambiente propício para a violação de direitos e a captura de instituições por interesses privados. Exemplo: Ausência de mecanismos de controle ambiental eficazes, permitindo a exploração predatória de recursos naturais e a degradação ambiental sem responsabilização (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente - PNUMA, 2023).
5. Desconexão entre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: A falta de integração entre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável pode levar à incoerência nas ações e à fragilização dos resultados, impedindo a realiza-

ção holística do desenvolvimento sustentável. Exemplo: Implementação de projetos de infraestrutura que geram impactos negativos ao meio ambiente, comprometendo o alcance dos ODS relacionados à proteção ambiental e à sustentabilidade (Relatório de Monitoramento Global dos ODS, 2023).

No entanto, é importante ressaltar que a prática da integridade vai além do discorrido acima. Ela representa um compromisso com a ética, a transparência, a responsabilidade e a justiça em todas as etapas do processo de desenvolvimento sustentável.

O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO SOLUÇÃO PARA CIDADES RESILIENTES

O desenvolvimento sustentável visa promover práticas que satisfazem as necessidades atuais sem deixar de olhar para as necessidades futuras, por meio do uso eficiente dos recursos, preservação ambiental, e promoção da equidade social (CARROLL, 1999).

Medidas de desenvolvimento sustentável são essenciais para mitigar tragédias urbanas. A construção de infraestruturas resilientes, que incorporam materiais e técnicas sustentáveis, pode minimizar danos em caso de desastres. Práticas de governança transparentes e responsáveis garantem que os recursos sejam alocados eficientemente para manutenção e preparação (BANCO MUNDIAL, 2021).

De modo geral, a estratégia para o desenvolvimento de cidades resilientes perpassa pelos seguintes fatores:

1. Planejamento Urbano Resiliente: O desenvolvimento de planos urbanos que considerem os riscos de desastres naturais, como a ocupação ordenada do solo, a criação de áreas verdes e a infraestrutura adequada para o manejo de água, é fundamental para reduzir a vulnerabilidade das cidades.
2. Gestão Sustentável dos Recursos Naturais: A proteção e a recuperação de áreas verdes, a gestão eficiente dos recursos hídricos e a promoção de práticas agrícolas sustentáveis contribuem para a preservação do meio ambiente e a redução dos riscos de desastres.
3. Investimento em Infraestrutura Resiliente: A construção de infraestrutura robusta e resistente a eventos climáticos extremos, como sistemas de drenagem eficientes, barragens de contenção e habitações em áreas seguras, é essencial para proteger as cidades e seus habitantes.
4. Implementação de Políticas Públicas Eficazes: A criação e implementação de políticas públicas que promovam a sustentabilidade ambiental, a inclusão social e a gestão de riscos de desastres são fundamentais para construir cidades mais justas, seguras e resilientes.

5. Educação Ambiental e Conscientização da População: A promoção da educação ambiental e a conscientização da população sobre os riscos de desastres e a importância de práticas sustentáveis são essenciais para o engajamento da comunidade na construção de cidades mais resilientes.
6. Cooperação Intergovernamental e Parcerias: A cooperação entre diferentes níveis de governo, o setor privado e a sociedade civil é crucial para o desenvolvimento de soluções conjuntas e a implementação de ações eficazes para a mitigação de desastres urbanos (MUNICH RE, 2021).

Durante uma tragédia, a integridade das instituições públicas é fundamental para uma resposta eficaz. Isso inclui uma coordenação adequada entre agências de emergência, distribuição eficiente de ajuda e comunicação clara com o público. A recuperação sustentável deve focar na reconstrução que não apenas restaura a normalidade, mas também melhore a resiliência a futuros eventos.

FORTALECIMENTO DA INTEGRIDADE

O fortalecimento da integridade garante decisões e práticas alinhadas com princípios éticos, estabelecendo uma base de confiança, transparência e responsabilidade nas ações de governança e gestão de recursos. Isso promove a eficácia das políticas públicas e cria um ambiente propício para um desenvolvimento que respeita os limites ecológicos, melhora o bem-estar social e impulsiona o crescimento econômico responsável, com objetivo de:

1. Garantir a Efetividade das Ações: Assegurar que os recursos sejam utilizados de forma eficiente e transparente, maximizando os resultados e combatendo o desperdício.
2. Promover a Equidade e a Justiça Social: Assegurar que os benefícios do desenvolvimento sustentável sejam distribuídos de forma justa e equitativa, combatendo as desigualdades e garantindo que todos os indivíduos tenham acesso a oportunidades e recursos para uma vida digna.
3. Reforçar a Confiança nas Instituições: Aumentar a confiança da sociedade nas instituições públicas e privadas, incentivando a participação social e o controle social.
4. Criar um Ambiente Propício para a Inovação e o Investimento: Atrair capital e expertise para projetos sustentáveis, impulsionando o desenvolvimento de soluções inovadoras e a construção de um futuro mais verde e próspero.
5. Alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Contribuir para o alcance dos ODS de forma holística e integrada, garantindo que a sustentabilidade seja alcançada em suas diversas dimensões: social, ambiental e econômica (UNDP, 2019).

Figura 2 - representação de sustentabilidade



Fonte: InfoMoney

É importante ressaltar mecanismos práticos incluem a implementação de transparência, por meio da publicação de informações sobre orçamentos e contratos públicos em plataformas *online* de fácil acesso, permitindo o acompanhamento pela população. Além disso, a criação de canais de denúncia, o fortalecimento dos mecanismos de controle social por meio da ampliação da participação da sociedade civil na avaliação das políticas públicas, a promoção da educação para a integridade, e o desenvolvimento de ferramentas de monitoramento, como indicadores para avaliar o risco à integridade, são essenciais para assegurar práticas responsáveis e eficazes.

Esses mecanismos não apenas ajudam a identificar e mitigar irregularidades, mas também promovem a confiança nas instituições e a justiça social, conforme destacado por Fung (2006) e complementado por estudos do Banco Mundial (2021) e da Transparência Internacional (2020).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As enchentes de maio de 2024 no Rio Grande do Sul evidenciaram falhas significativas na mitigação de riscos e na preparação para desastres climáticos. Este estudo demonstra que a integridade é fundamental para a eficácia das políticas públicas de desenvolvimento sustentável. A análise das causas das tragédias urbanas mostra que a urbanização desordenada, a degradação ambiental e a

má gestão de recursos hídricos aumentam a vulnerabilidade das cidades. Portanto, é crucial adotar medidas que promovam a transparência, a participação cidadã e a responsabilidade social.

O fortalecimento da integridade nas instituições públicas e privadas é essencial para criar um ambiente de confiança e cooperação, que permita a implementação de políticas eficazes e sustentáveis. Além disso, a educação ambiental e a conscientização da população são fundamentais para engajar a comunidade na construção de cidades resilientes. A promoção da sustentabilidade deve incluir o uso eficiente dos recursos, a preservação ambiental e a equidade social, garantindo que as necessidades atuais sejam atendidas sem comprometer as futuras gerações.

A falta de integridade pode resultar em má gestão dos recursos e, em última análise, em falhas que acarretam tragédias urbanas. Os riscos à integridade incluem corrupção, falta de transparência e desigualdade social, que minam a eficácia das políticas públicas e aumentam a vulnerabilidade das cidades. Para mitigar esses riscos, é necessário além de implementar mecanismos robustos de transparência, controle social e participação cidadã, investir em desenvolvimento sustentável, garantindo, assim, que as decisões sejam tomadas de forma ética e responsável.

Por fim, a cooperação entre diferentes níveis de governo, o setor privado e a sociedade civil é vital para desenvolver soluções conjuntas e implementar ações eficazes para mitigar os riscos de desastres urbanos. A recuperação sustentável deve focar na reconstrução que não apenas restaura a normalidade, mas também melhora a resiliência a futuros eventos, garantindo um futuro mais seguro e sustentável para todos.

REFERÊNCIAS

ATKINSON, Rob; TERIZAKIS, Georgios; ZIMMERMANN, Karsten (Eds.). **Sustainability in European Environmental Policy: Challenges of Governance and Knowledge.** 1st ed. Abingdon: Routledge, 2011. Disponível em: https://www.routledge.com/Sustainability-in-European-Environmental-Policy-Challenges-of-Governance-and-Knowledge/Atkinson-Georgios/p/book/9781138874206. Acesso em: 19 jun. 2024.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre a corrupção e sua relação com a má gestão**. Washington, 2021. Disponível em: https://www.worldbank.org/corruption-report. Acesso em: 25 jun. 2024.

BANCO MUNDIAL. **The World Bank Annual Report 2021: From Crisis to Green, Resilient, and Inclusive Recovery.** Washington, DC: World Bank, 2021. Disponível em: https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/36067. Acesso em: 28 jun. 2024.

BLACKBURN, S. **Ethics: A Very Short Introduction**. 2001. Oxford: Oxford University Press, 2001.

BOCCATO, V. R. C. **Metodologia da pesquisa bibliográfica na área odontológica e o artigo científico como forma de comunicação**. Revista de Odontologia da Universidade Cidade de São Paulo, *São Paulo, v. 18, n. 3, p. 265-274, set./dez. 2006*. Disponível em: https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/lil-488641. Acesso em: 23 de jun. 2024.

BRASIL ESCOLA. **Enchentes no Rio Grande do Sul: entenda causas e consequências**. Disponível em: https://brasilescola.uol.com.br. Acesso em: 20 jun. 2024.

CARTER, Stephen L. **Integrity.** ***New York***: BasicBooks, 1996.

CARROLL, Archie B. **Business and Society: Ethics and Stakeholder Management.** Cincinnati: South-Western College Publishing, 1999.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Riscos para Integridade**. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/integridade-publica/gestao-de-riscos. Acesso em: 20 jun. 2024.

COVEY, S. R. **The 8th Habit: From Effectiveness to Greatness**. New York: Free Press, 2002.

FRANCISCO, T. H. S. et al. **The Main Challenges for Improving Urban Drainage Systems from the Perspective of Brazilian Professionals**. Infrastructures, v. 8, n. 1, p. 5, 2023. Disponível em: https://doi.org/10.3390/infrastructures8010005. Acesso em: 28 jun. 2024.

FUNG, A. Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy. Princeton: Princeton University Press, 2006.

GOVERNO DO RIO GRANDE DO SUL. Plano Rio Grande: entenda causas e consequências. Disponível em: https://www.estado.rs.gov.br. Acesso em: 28 jun. 2024.

HENKES, J. A.; HENKES, K. W. **Um relato sobre a tragédia climática e ambiental: Os efeitos das enchentes de maio de 2024 no Rio Grande do Sul**. Revista Brasileira de Meio Ambiente & Sustentabilidade, v. 4, n. 2, 2024. Disponível em: https://rbmaes.emnuvens.com.br/revista/issue/view/19. Acesso em: 28 ago. 2024.

KANT, I. **Fundamentação da Metafísica dos Costumes**. São Paulo: Martin Claret, 2005.

INSTITUTO DE PESQUISAS TECNOLÓGICAS (IPT). **Relatório sobre a mitigação de riscos no Rio Grande do Sul: Avaliação das políticas públicas e coordenação intergovernamental.** São Paulo: IPT, 2023. Disponível em: https://www.ipt.br/publicacoes. Acesso em: 28 jun. 2024.

MCFALL, Lynne. **Integrity. Ethics**, Chicago, v. 98, n. 1, p. 5-20, 1987. Disponível em: https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/292912. Acesso em: 24 jun. 2024.

MEADOWCROFT, James. **Sustainability and Governance.** Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2007.

MEADOWCROFT, J. **Participatory and deliberative governance**: Theoretical perspectives. In: LAFFERTY, W. (Ed.). *Governance for Sustainable Development: The Challenge of Adapting Form to Function*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2004. p. 162-190.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA. **Discurso da ministra do Meio Ambiente e Mudança do Clima, Marina Silva**. Disponível em: https://www.gov.br/mma/pt-br. Acesso em: 20 jun. 2024.

MUNICH RE. **Building Resilient Cities**: A Framework for Reducing Vulnerability to Natural Disasters. Washington, DC: World Bank Publications, 2021. Disponível em: https://www.worldbank.org/en/news/feature/2021/02/03/building-resilient-cities-a-framework-for-reducing-vulnerability-to-natural-disasters.

NATIONAL GEOGRAPHIC. **Hurricane Katrina**: Causes, Impacts, and Consequences. Disponível em: https://www.nationalgeographic.com. Acesso em: 24 jun. 2024.

OCDE. **Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública**. Disponível em: https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf. Acesso em: 25 jun. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: https://mozambique.un.org. Acesso em: 24 jun. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Relatório Anual**. Nova Iorque, 2023. Disponível em: https://www.un.org/annual-report. Acesso em: 20 jun. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Relatório de Monitoramento Global dos ODS 2023**. Disponível em: https://www.un.org/sustainabledevelopment/progress-reports. Acesso em: 28 jun. 2024.

OSTROM, E. **Governing the Commons**: The Evolution of Institutions for Collective Action. 1990. Cambridge: Cambridge University Press, 1990

PELLING, Mark; BLACKBURN, S. **Climate Change and the Crisis of Capitalism**: *A Chance to Reclaim, Self, Society and Nature*. London: Routledge, 2012.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE. **Estratégias de Governança Ambiental**. Disponível em: https://www.unep.org. Acesso em: 20 jun. 2024.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Índice de Percepção da Corrupção 2023**. Disponível em: https://www.transparency.org. Acesso em: 24 jun. 2024.

UNDP. **Integrity, Transparency, and Anti-Corruption for Sustainable Development**. United Nations Development. New York: United Nations Development Programme, 2019. Disponível em: https://www.undp.org/publications/integrity-transparency-and-anti-corruption-sustainable-development.

UNICEF. **Haiti Earthquake**: The Devastation and Aftermath. Disponível em: https://www.unicef.org. Acesso em: 25 jun. 2024.

ZIEGLER, R. **Climate Change and Social Ecology: A New Perspective on the Climate Challenge.** London: Routledge, 2012. ISBN 9780203124239.

CAPÍTULO XIV

IMPLEMENTANDO A GESTÃO DE RISCOS À INTEGRIDADE EM ÓRGÃOS PÚBLICOS – UMA ABORDAGEM PRÁTICA A PARTIR DE 2023

IMPLEMENTING INTEGRITY RISK MANAGEMENT IN PUBLIC AGENCIES – A PRACTICAL APPROACH FROM 2023

Cristina Kuniyoshi

Bacharel em Farmácia e Bioquímica pela UNESP, é Analista em Planejamento, Orçamento e Finanças Públicas do Estado de São Paulo há 14 anos. Atua no Departamento de Gestão de Riscos da Controladoria Geral do Estado de São Paulo (CGE-SP) desde 2022

Gustavo Henrique Meireles Urbina

Pós-graduado em Marketing pela Escola Superior de Propaganda e Marketing e graduado em Administração de Empresas pela FGV. É Analista em Planejamento, Orçamento e Finanças Públicas do Estado de São Paulo há 14 anos. Atua no Departamento de Gestão de Riscos da Controladoria Geral do Estado de São Paulo (CGE-SP) desde 2022

Susana Maria Mazete Gunji

Graduada em Odontologia pela Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP. É servidora do Estado de São Paulo há 10 anos, no cargo de Analista em Planejamento, Orçamento e Finanças Públicas. Desde 2022 atua no Departamento de Gestão de Riscos e Controle Estratégico da Controladoria Geral do Estado de São Paulo

RESUMO

O presente artigo descreve a trajetória da Controladoria Geral do Estado de São Paulo (CGE-SP) para implementar a gestão de riscos à integridade nos órgãos e entidades da Administração Pública direta e autárquica. O projeto iniciou-se com a 1ª Pesquisa de Percepção sobre Integridade Pública, revelando que apenas 57% dos servidores conheciam o termo "Integridade Pública" e 39% afirmaram saber o que era gestão de riscos. Nesse cenário, foi lançado o Plano Anticorrupção, composto por mais de 80 medidas que serão implementadas até 2026, dentre as quais destacam-se o Decreto nº 67.683/2023, que instituiu o Plano Estadual de Promoção de Integridade e a Resolução CGE n° 04/2023, que estabeleceu as diretrizes e a operacionalização dos programas de integridade. Para garantir a elaboração dos programas, foram desenvolvidas algumas estratégias, como o faseamento das entregas em prazos intermediários, desde a instituição das Unidades de Gestão da Integridade até a publicação dos programas de integridade. A metodologia adotada para a elaboração do artigo foi o estudo de caso, tendo em vista a aplicação da metodologia de Gestão de Riscos baseada em normas internacionais, para que os órgãos e entidades pudessem implementar a gestão de riscos à integridade.

PALAVRAS-CHAVE: gestão de riscos; integridade; prevenção; *compliance;* governança.

ABSTRACT

This article outlines the General Comptroller of the State of São Paulo's (GCS-SP) journey towards the implementation of integrity risk management within bodies and agencies of Public Administration. The project began with the 1st Public Integrity Perception Survey, which revealed that only 57% of public servants were familiar with the term "Public Integrity" and 39% were aware of the concept of risk management. In this context, the Anti-Corruption Plan was launched, consisting of more than 80 measures to be implemented until 2026, including the Decree nº 67,683/2023, which creates the State Plan for the Promotion of Integrity and the GCS Resolution nº 04/2023, which establishes the guidelines and operation of integrity programs. In order to ensure the development of the programs, several strategies have been developed, such as the phasing of the deliverables with intermediate deadlines, from the creation of the Integrity Management Units to the publication of the integrity programs. The methodology adopted for the article was a case study, due to applying the Risk Management methodology based on international standards so that bodies and organizations could implement integrity risk management.

KEYWORDS: *risk management; integrity; prevention; compliance; governance.*

INTRODUÇÃO

Com o propósito de coletar dados acerca da percepção dos servidores do Estado de São Paulo sobre o tema integridade nas atividades e estrutura do seu órgão ou entidade, a Controladoria Geral do Estado (CGE) realizou a primeira edição da Pesquisa de Percepção sobre Integridade Pública. Contendo 15 questões, a pesquisa foi direcionada a todos os agentes públicos da administração direta e indireta do Estado de São Paulo. Realizada no período de 24/04 a 01/05/2023, o preenchimento da pesquisa ocorreu de forma voluntária e anônima, sendo recebidas 17.340 respostas.

Observou-se que pouco mais da metade dos servidores (57%) já tinham ouvido falar do termo "Integridade Pública", e apenas 17% do termo "Programa de Integridade". Além disso, somente 39% afirmaram saber o que era gestão de riscos. O resultado da pesquisa na íntegra está disponível no portal institucional da CGE, na seção de Integridade.

Foi nesse cenário que ocorreu o lançamento do Plano Anticorrupção, aprovado pelo Decreto nº 67.682 de 03/05/2023. Com ações específicas para prevenção, detecção e punição à corrupção, fraudes e desvios éticos, o plano tem como objetivo criar, fomentar e aperfeiçoar medidas concretas relacionadas ao tema integridade, dentre outros, junto à gestão estadual e estabelecer diretrizes importantes de *compliance* e de governança para a administração paulista. São mais de 80 medidas que serão implementadas pelos órgãos e entidades públicas estaduais, no âmbito de suas respectivas atribuições, entre 2023 e 2026. Essas medidas foram agrupadas em 11 temas: articulação interinstitucional; controle interno; cooperação e articulação internacional; gestão e governança; integridade; investigação; ouvidoria; pesquisa, conhecimento e inovação; prevenção ao conflito de interesse; transparência e controle social; responsabilização de pessoas físicas e jurídicas.

Dentre as mais de 80 medidas do Plano Anticorrupção, destacam-se algumas que tiveram um papel fundamental na implementação da gestão de riscos à integridade nos órgãos e entidades do Poder Executivo estadual:

1. Decreto de Governança do Estado de São Paulo (Decreto nº 68.159/2023), que dispõe sobre a política de governança.
2. Política de Gestão de Riscos do Estado de São Paulo (Decreto nº 68.158/2023), que instituiu a Política de Gestão de Riscos visando sistematizar e aperfeiçoar práticas e mecanismos de governança, gestão de riscos e prestação de contas.
3. Manual sobre a Metodologia de Gestão de Riscos do Poder Executivo estadual, que versa sobre conceitos, objetivos, princípios, responsabilidades e etapas do processo de gestão de riscos da CGE.
4. Decreto de Integridade do Estado de São Paulo (Decreto nº 67.683/2023), que instituiu o Plano Estadual de Promoção da Integridade, instrumento que contém orientações voltadas à implementação dos programas de integridade.

5. Resolução CGE n° 04/2023, que dispõe sobre as etapas, os prazos, e os procedimentos para a estruturação, a elaboração, a implementação e o monitoramento dos programas de integridade.
6. Criação das Unidades de Gestão de Integridade (UGIs) em todos os órgãos da Administração Pública estadual.
7. Realização de campanha com temas ligados à Integridade Pública, desenvolvendo materiais como vídeos, folhetos, cartazes, guias e cartilhas.
8. Publicação de Programas de Integridade em todos os órgãos da Administração Pública estadual, aprovados pela autoridade máxima do órgão ou da entidade.
9. Elaboração e implementação do Sistema de Monitoramento dos Programas de Integridade.

O estudo de caso apresentado no artigo discorre sobre a experiência da implementação do processo de Gestão de Riscos à Integridade nos órgãos e entidades da Administração Pública direta e autárquica conduzida pela CGE-SP. O presente trabalho poderá auxiliar os gestores a implementarem tal processo em suas instituições, além de apresentar uma estratégia para replicar a implementação nas unidades integrantes de suas estruturas.

Feitas essas considerações iniciais, passamos a detalhar os instrumentos acima mencionados, com o intuito de descrever o processo de implementação de gestão de riscos à integridade nos órgãos e entidades públicos estaduais.

METODOLOGIA DE GESTÃO DE RISCOS

Em 12 de dezembro de 2023 foram publicados dois normativos que serviram como alicerce para as demais ações em gestão de riscos à integridade que começariam a ser erguidas.

O primeiro foi o Decreto nº 68.159/2023, de 09/12/2023, que dispõe sobre a política de governança da Administração Pública direta e autárquica do Estado de São Paulo. A política traz como diretriz a implementação de controles internos baseados em gestão de riscos e explicita como um de seus mecanismos de governança processos estruturados para a mitigação de potenciais riscos. Além disso, atribui à alta administração o dever de estabelecer, monitorar e aprimorar sistema de gestão de riscos e controles internos com vistas à identificação, avaliação, tratamento, monitoramento e análise crítica de riscos que possam impactar a implementação dos objetivos estratégicos da instituição,

Com o propósito de incorporar a análise de riscos à tomada de decisão e em conformidade com a política de governança estadual, também foi publicado o Decreto nº 68.158/2023, de 09/12/2023, segundo alicerce dessa construção. O referido decreto institui a política de gestão de riscos da Administração Pública direta e autárquica estadual, determinando que o processo de gestão de riscos deve ser implementado

pelos órgãos e entidades de forma gradual, como ferramenta necessária à consecução dos seus objetivos e à garantia de uma gestão pública de qualidade.

Finalmente, de forma alinhada à política, foi publicado o manual sobre a Metodologia de Gestão de Riscos do Poder Executivo Estadual, abrangendo objetivos, princípios, responsabilidades e cada uma das etapas do processo de gestão de riscos. Disponível no portal institucional da CGE, na seção de Integridade, o manual foi um primeiro material de apoio direcionado aos órgãos e entidades, com o propósito de servir de referência metodológica para a implementação da gestão de riscos.

A Metodologia foi desenvolvida pela CGE com base em modelos amplamente utilizados internacionalmente, assim como em normativos e referências nacionais de gestão de riscos, como: COSO-ERM (*Committee of Sponsoring Organizations - Enterprise Risk Management*); ABNT NBR ISO 31.000:2018 Gestão de Riscos - Princípios e Diretrizes; o Modelo das Três Linhas do IIA (*The Institute of Internal Auditors*); Metodologia de Gestão de Riscos da Controladoria Geral da União 2018 e 2020; entre outros.

Com base no diagnóstico feito pela 1ª Pesquisa de Percepção sobre Integridade Pública, que revelou um baixo conhecimento sobre o tema gestão de risco por parte dos servidores públicos estaduais, optou-se pelo desenvolvimento de uma metodologia baseada em três direcionadores: flexibilidade, simplicidade e pragmatismo, de maneira que todos os diferentes perfis de órgãos e entidades públicas pudessem utilizar. Nesse sentido, foi idealizada uma planilha eletrônica que serve de apoio para a documentação de todas as etapas do processo e que é disponibilizada como parte da metodologia.

De acordo com esse instrumento, o processo de gestão de riscos compreende 5 etapas: Entendimento do Contexto, Identificação e Análise de Riscos, Avaliação de Riscos, Tratamento de Riscos, Comunicação e Monitoramento, as quais serão detalhadas na sequência:

1) ENTENDIMENTO DO CONTEXTO

A primeira etapa consiste na compreensão e análise do objeto da gestão de riscos, levando em consideração o contexto interno e externo em que ele está inserido, assim como de que maneira eles podem afetar o alcance dos objetivos ou resultados esperados pela organização

Como o processo de gestão de riscos pode ser aplicado em diferentes níveis (estratégico, operacional, programa, projeto ou outras atividades), é importante identificar claramente o escopo e os objetivos a serem considerados, assim como o alinhamento aos objetivos organizacionais. Assim, recomenda-se analisar e documentar os itens conforme Quadro 2. Ressalta-se que os itens são uma sugestão, podendo ser complementados de acordo com a necessidade constatada pelo gestor do risco ou equipe responsável.

Uma vez definido o objeto da gestão de riscos, parte-se para o entendimento do contexto em torno desse objeto. Para isso, a abordagem sugerida é a realização de oficinas de trabalho com a presença dos especialistas naquele tema, que trabalham rotineiramente com o objeto da gestão de riscos. O objetivo das oficinas é coletar o máximo de informações disponíveis para uma compreensão mais profunda do objeto-alvo da gestão de riscos. Conhecer a missão, a visão e os valores, ajuda os gestores a entenderem qual o propósito da instituição, onde ela quer chegar e os princípios que a norteiam (Quadro 1). Esse entendimento alinha e direciona a tomada de decisão entre seus diversos gestores.

Quadro 1: Planejamento estratégico

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	
ÓRGÃO / AUTARQUIA / FUNDAÇÃO	Secretaria Municipal de Finanças do Município X
MISSÃO	Prover e gerenciar os recursos financeiros com responsabilidade social e equilíbrio fiscal, buscando o desenvolvimento do município
VISÃO	Tornar-se referência em gestão pública, promovendo o desenvolvimento sustentável, social e econômico
VALORES	Ser ético, competente, comprometido, transparente e confiável

Fonte: Metodologia de Gestão de Riscos – CGE SP.

Quadro 2: Definição de escopo

DEFINIÇÃO DO ESCOPO	
TÍTULO	Processo de Recebimento de Materiais
OBJETIVO(S) DIRETO(S)	Assegurar que o material recebido esteja de acordo com as especificações contratadas e que esteja armazenado em local seguro
OBJETIVO(S) ESTRATÉGICO(S) ASSOCIADO(S)	Raciona lizar os custos do uso de recursos públicos
PARTES INTERESSADAS	Almoxarifado; Áreas requisitantes; Área Financeira; Área de Compras; Fornecedores
LEIS E REGULAMENTOS RELACIONADOS	Instrução Normativa nº 56/20
SISTEMAS	SCE - Sistema de controle de estoque
UNIDADE RESPONSÁVEL	Departamento de Administração
DATA DE INÍCIO	11/10/2023

Fonte: Metodologia de Gestão de Riscos – CGE SP.

A matriz SWOT (do Inglês Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats) é uma ferramenta que ajuda na análise dos elementos do contexto interno e externo à organização, identificando forças, fraquezas, oportunidades e ameaças que podem afetar diretamente o objeto de gestão de riscos e, consequentemente, o atingimento dos resultados almejados.

2) IDENTIFICAÇÃO E ANÁLISE DE RISCOS

O objetivo dessa etapa é identificar o maior número de eventos (incidentes ou ocorrências originadas a partir de fontes internas ou externas), que possam atrapalhar o alcance dos resultados ou objetivos esperados, bem como suas causas e consequências.

Para isso, deve ser gerada uma lista abrangente de riscos baseada nesses eventos que possam aumentar, reduzir, inviabilizar, acelerar ou atrasar a realização dos objetivos institucionais. Mapeados os riscos, é possível agir preventivamente às situações que, se ocorrerem, poderão afetar o alcance dos resultados almejados.

Da mesma forma que na etapa anterior, a identificação dos riscos deve ser realizada em oficinas de trabalho com a presença dos especialistas naquele tema, que trabalham rotineiramente com o objeto da gestão de riscos. Podem ser utilizadas técnicas ou ferramentas que permitam a coleta do maior número de riscos, como entrevistas, visitas técnicas, pesquisas, *Brainstorming*, Diagrama de Ishikawa, Método *Bow Tie*, entre outros.

Além do risco, é necessário analisar os componentes do evento de risco, que são suas causas e consequências. As causas são os motivos que podem promover a ocorrência do risco. As consequências são os resultados do risco que afetam os objetivos. Uma forma simples de diferenciar os componentes causa, risco e consequência, é encadeá-los na sequência lógica de acontecimento, completando a frase: Em virtude de... (causa), poderá acontecer... (risco), que pode levar à... (consequência).

É possível utilizar categorias para agrupar os riscos, classificando-os por tema, o que pode direcionar as responsabilidades após definido o tratamento necessário para sua mitigação. Alguns exemplos de categorias são: risco operacional, orçamentário/financeiro, de pessoal/RH, de integridade, de tecnologia da informação, estratégico, legal/conformidade, político, entre outros.

O Quadro 3 traz as informações que devem ser registradas nessa etapa:

Quadro 3: Identificação e análise de riscos

IDENTIFICAÇÃO E ANÁLISE DE RISCOS >>>					
ID	Objetivo	Risco	Causas	Consequências	Categoria
1	Assegurar que o material recebido esteja de acordo com as especificações contratadas e que esteja armazenado em local seguro.	Desvio do material após o recebimento provisório	1. Desconhecimento do código de conduta 2. Falta de controle interno 3. Desconfiança /desconhecimento do canal de denúncias	1. Prejuízo ao erário 2.Preju ízo nas atividades da Instituição devido à falta de material 3. Responsabilização do servidor	Integridade
2		Material aceito em desacordo com a especificação	1. Falha na conferência durante o aceite definitivo 2. Falta de conhecimento técnico das especificações técnicas	l.Prejuízo nas atividades da Instituição devido à falta de material	Operacional

Fonte: Metodologia de Gestão de Riscos – CGE SP.

3) AVALIAÇÃO DE RISCOS

Nessa etapa, é mensurado até que ponto os riscos mapeados podem comprometer o alcance dos objetivos da instituição. Para isso, aplica-se a análise das variáveis probabilidade e impacto. A probabilidade refere-se à chance de o risco se materializar, enquanto o impacto mede a severidade das consequências associadas ao risco. As escalas de avaliação da probabilidade e do impacto são de natureza qualitativa, conforme os Quadros 4 e 5:

Quadro 4: Escala de probabilidade

ESCALA DE PROBABILIDADE		
Probabilidade	Descrição da Probabilidade	Peso
Muito baixa	Improvável. Em situações excepcionais, o risco poderá até se materializar, mas nada nas circunstâncias indica essa possibilidade.	1
Baixa	Rara. De forma inesperada ou casual, o risco poderá se materializar, pois as circusntâncias pouco indicam essa possibilidade.	2
Média	Possível. De alguma forma, o risco poderá se materializar, pois as circunstâncias indicam possibilidade moderada.	3
Alta	Provável. De forma até esperada, o risco poderá se materializar pois as circunstâncias indicam fortemente essa possibilidade.	4
Muito alta	Praticamente certa. De forma inequívoca, o risco se materializará, as circunstâncias indicam claramente essa possibilidade.	5

Fonte: Metodologia de Gestão de Riscos – CGE SP.

Quadro 5: Escala de impacto

ESCALA DE IMPACTO		
Impacto	Descrição do Impacto	Peso
Muito baixo	Nenhum ou mínimo impacto nos objetivos.	1
Baixo	Pequeno impacto nos objetivos.	3
Médio	Moderado impacto nos objetivos, porém recuperável.	5
Alto	Significativo impacto nos objetivos, de difícil reversão.	7
Muito alto	Catastrófico impacto nos objetivos, de forma irreversível.	10

Fonte: Metodologia de Gestão de Riscos – CGE SP.

Seguindo o modelo de trabalho das etapas anteriores, recomenda-se a realização de oficinas de trabalho com a participação de pessoas que conheçam bem o objeto de gestão de riscos, pois elas são as mais habilitadas para avaliar probabilidade e impacto do risco se materializar.

A multiplicação dos pesos atribuídos à probabilidade e ao impacto, resulta no nível de risco, que é classificado como baixo (faixa:01-04), médio (faixa: 05-09), alto (faixa: 10-25) e extremo (faixa: 26-50).

A matriz de risco, também conhecida como mapa de calor, apresentada no Quadro 6, é uma ferramenta que permite visualizar todos os riscos mapeados e seus respectivos níveis de comprometimento, auxiliando na priorização das ações de tratamento.

Quadro 6: Matriz de risco

MATRIZ DE RISCO		Probabilidade				
		Muito baixa (1)	Baixa (2)	Média (3)	Alta (4)	Muito alta (5)
Impacto	Muito alto (10)	10	20	30	40	50
	Alto (7)	7	14	21	28	35
	Médio (5)	5	10	15	20	25
	Baixo (3)	3	6	9	12	15
	Muito baixo (1)	1	2	3	4	5

Fonte: Metodologia de Gestão de Riscos – CGE SP.

As avaliações de probabilidade, impacto e nível de risco devem ser registradas na planilha de Avaliação de Riscos, conforme Quadro 7. Por fim, são identificados os controles já existentes relacionados a cada um dos eventos de risco. Nesse momento sugere-se realizar a análise desses controles no que tange à sua capacidade de prevenir de forma aceitável a ocorrência dos riscos, à necessidade de aprimoramento, ou à identificação de controles puramente burocráticos.

Quadro 7: Avaliação de riscos

AVALIAÇÃO DE RISCOS >>>							
Risco	Probabilidade		Impacto		Nível de Risco		Controles Identificados
Desvio do material após o recebimento provisório	Baixa	2	Alto	7	14	Alto	1. Código de conduta publicado 2. Sistema de Controle de Estoque (SCE)
Material aceito em desacordo com a especificação	Média	3	Médio	5	15	Alto	1. Formulário de recebimento

Fonte: Metodologia de Gestão de Riscos – CGE SP.

4) TRATAMENTO DE RISCOS

Nessa etapa são implementadas medidas para lidar com os riscos avaliados como prioritários, de acordo com os critérios de probabilidade e impacto da fase anterior. O tratamento de riscos é importante porque reduz para um nível aceitável os riscos priorizados, equilibrando os benefícios relacionados ao alcance dos objetivos e os custos da implementação de controles adicionais.

A priorização dos riscos depende do apetite a risco, que é o nível de risco que a instituição está disposta a assumir. Em geral, os riscos classificados como baixo e médio são aceitos, alto e extremo precisam ser tratados. Os riscos cujos níveis estejam abaixo da faixa de tolerância podem ser aceitos, aqueles acima da faixa de tolerância deverão ser tratados e monitorados.

Priorizados os riscos, definem-se quais opções de tratamento serão adotadas. Cada risco deve ser relacionado a uma ou mais opções de tratamento, que incluem: mitigar, compartilhar, evitar ou aceitar os riscos, conforme o Quadro 8.

Quadro 8: Opções de tratamento de riscos

OPÇÕES DE TRATAMENTO DE RISCOS	
Opções de Tratamento de Riscos	Descrição
Mitigar	Um risco normalmente é mitigado quando é classificado como “Alto” ou “Extremo”. A implementação de controles, neste caso, apresenta um custo/benefício adequado.
Compartilhar	Um risco normalmente é compartilhado quando é classificado como “Alto” ou “Extremo” , mas a implementação de controles não apresenta um custo/benefício adequado.
Evitar	Um risco normalmente é evitado quando é classificado como “Alto” ou “Extremo”, e a implementação de controles apresenta um custo muito elevado, inviabilizando sua mitigação, ou não há entidades dispostas a compartilhar o risco.
Aceitar	Um risco normalmente é aceito quando seu nível está nas faixas de apetite a risco.

Fonte: Metodologia de Gestão de Riscos – CGE SP.

Novamente recomenda-se a realização de oficinas de trabalho com a participação de pessoas que conheçam bem o objeto de gestão de riscos, para a identificação de ações e/ou controles capazes de trazer os riscos para dentro da faixa de tolerância. Importante relembrar que os custos de implementação dos novos controles precisam ser menores que os benefícios por eles trazido.

O registro das opções de tratamento dos riscos priorizados, assim como das ações idealizadas, dão origem ao plano de ação, conforme o Quadro 9:

Quadro 9: Plano de ação

PLANO DE AÇÃO >>>				
Risco	Opções de Tratamento	Ações	Responsável	Prazo
Desvio do material após o recebimento provisório	Mitigar	1. Elaborar ações de sensibilização acerca do código de conduta da Instituição 2. Divulgar canais de denúncia 3. Elaborar manual do almoxarifado	Departamento de Almoxarifado	6 meses
Material aceito em desacordo com a especificação	Mitigar	1. Elaborar manual do almoxarifado 2. Elaborar formulário de conferência técnica	Departamento de Almoxarifado	6 meses

Fonte: Metodologia de Gestão de Riscos – CGE SP.

5) COMUNICAÇÃO E MONITORAMENTO

Durante todas as etapas do processo de gerenciamento de riscos, é importante haver comunicação com as partes interessadas, a fim de assegurar que a informação pertinente seja coletada, consolidada, sintetizada e compartilhada. A comunicação é importante porque assegura que todos os envolvidos estejam cientes de seus papéis e responsabilidades, promove a conscientização e o entendimento do risco, além de disseminar a cultura de gestão de riscos e controles internos.

Recomenda-se o mapeamento dos canais de comunicação da instituição, assim como o público e partes interessadas, para a elaboração de um plano de comunicação, conforme Quadro 10.

Quadro 10: Plano de comunicação

PLANO DE COMUNICAÇAO >>>					
Ação	Mensagem/ objetivo	Público-alvo	Midia	Frequência	Responsável
1. Divulgar os canais de denúncias	Dar publicidade aos canais de denúncias	Colaboradores	1. E-mail corporativo 2. lntranet 3. Mural	Trimestral	Departamento de Almoxarifado
12 Comunicar a publicação do manual de almoxarifado	Dar publicidade à existência do manual de almoxarifado	Colaboradores	1. E-mail corporativo 2. lntranet 3. Mural	1. Anual 2. Trimestral 3. Perene	Departamento de Almoxarifado

Fonte: Metodologia de Gestão de Riscos – CGE SP.

O monitoramento visa o contínuo aperfeiçoamento do processo de gestão de riscos e a avaliação das ações de tratamento adotadas. As respostas aos riscos que se mostravam eficazes no início do processo, podem se tornar obsoletas, as atividades de controle podem não trazer os benefícios esperados ou podem perder a eficácia, assim como o contexto e os objetivos podem mudar. Diante do dinamismo desse cenário, é fundamental estabelecer uma rotina de monitoramento contínuo capaz de verificar o desempenho e a efetividade das ações mitigadoras implementadas. O Quadro 11 apresenta um exemplo de plano de monitoramento.

Quadro 11: Plano de monitoramento

PLANO DE MONITORAMENTO >>>				
Risco	Ações	Responsável	Prazo	Situação
Desvio do material após o recebimento provisório	1. Elaborar ações de sensibilização acerca do código de conduta da instituição	Supervisor Almoxarifado+ Assessoria de Comunicação+ UGI	6 meses	Atividade iniciada
	2. Divulgar canais de denúncia	Supervisor Almoxarifado+ Assessoria de Comunicação	1 mês	Atividade concluída
	3. Elaborar manual do almoxarifado	Supervisor Almoxarifado	3 meses	Atividade iniciada
Material aceito em desacordo com a especificação	1. Elaborar manual do almoxarifado	Supervisor Almoxarifado	3 meses	Atividade iniciada
	2. Elaborar formulário de conferência	Supervisor Almoxarifado	1 mês	Atividade concluída

Fonte: Metodologia de Gestão de Riscos – CGE SP.

Tanto a comunicação quanto o monitoramento são peças-chave para assegurar a efetividade das ações para a gestão de riscos. Apesar de aparecerem como etapas finais, são de fato atividades contínuas que acompanham todo o processo de gestão de riscos.

FASE PREPARATÓRIA

A implementação da gestão de riscos à integridade nos órgãos e entidades da Administração Pública direta e autárquica do Estado de São Paulo foi concretizada por meio dos programas de integridade. Os instrumentos legais que normatizaram a iniciativa foram o Decreto nº 67.683/2023 e a Resolução CGE nº 04/2023, conforme já mencionado.

O Plano Estadual de Promoção de Integridade (Decreto nº 67.683/2023) estabeleceu as diretrizes e os eixos para a elaboração e a implementação dos programas de integridade, abrangendo, no mínimo:

1. Comprometimento da alta administração do órgão ou entidade;
2. Instituição de instância responsável por sua implantação e gestão;
3. Gestão de riscos à integridade;
4. Comunicação e treinamento;
5. Monitoramento.

Observa-se, portanto, que a gestão de riscos à integridade é um dos eixos obrigatórios do plano, exercendo um papel essencial na implementação dos programas de integridade, cujos planos de ação contemplam medidas para tratamento dos riscos à integridade identificados.

Para fins da elaboração e da implementação dos programas, o decreto determinou que os órgãos e entidades instituíssem Unidades de Gestão de Integridade (UGIs), subordinadas diretamente à respectiva autoridade máxima e compostas por, no mínimo, um agente público responsável e seu suplente. Foram instituídas 58 UGIs, abrangendo: 27 Secretarias, 23 autarquias e 8 fundações sendo que estas últimas aderiram voluntariamente ao Programa de Integridade.

Além da atribuição de coordenar a elaboração e a implementação dos programas, cabe às UGIs a gestão dos riscos à integridade, o desenvolvimento de ações de capacitação e reciclagem periódica, assim como o papel de multiplicador e promotor da constante interlocução com a CGE.

Visando apoiar as UGIs na execução dessas atribuições, foram realizadas as seguintes ações:

1. Criação de canal de comunicação entre as UGIs e a CGE com o objetivo de dar suporte a essa área;
2. Promoção de capacitações para os membros das UGIs, na modalidade presencial e à distância;
3. Realização de reuniões online e presenciais com os membros das UGIs;
4. Disponibilização de materiais de apoio como guias, planilhas, folhetos, cartazes e vídeos sobre temas ligados à integridade.

O papel desempenhado pelas UGIs foi fundamental para o êxito na implementação dos programas de integridade, assim como para sensibilizar os servidores nos conceitos e temas de integridade.

Conforme citado anteriormente, a Resolução CGE n° 04/2023 definiu uma estratégia de entregas parciais dos programas de integridade, com prazos pré-estabelecidos. Publicada a portaria de instituição das UGIs, que deveria ocorrer até 16/06/2023, deu-se início à elaboração dos programas, por meio das entregas parciais:

1. Caracterização e análise de perfil do órgão ou entidade, até 04/08/2023;
2. Identificação, análise e avaliação dos riscos de integridade, até 30/11/2023;
3. Plano de ação e meios de monitoramento dos riscos levantados, até 22/12/2023;
4. Publicação do programa de integridade completo com registro de sua aprovação pela alta administração, até 29/02/2024.

Em relação ao item 2, a resolução estabeleceu que a identificação, análise, avaliação e tratamento deveria pleitear, no mínimo, cinco riscos estratégicos à integridade. O intuito foi estimular os órgãos a refletirem sobre as suas vulnerabilidades, tratando um número de riscos considerado razoável para um primeiro ciclo de gestão de riscos.

FASE DE OPERACIONALIZAÇÃO

O Sistema de Monitoramento dos Programas de Integridade foi uma ferramenta desenvolvida para auxiliar no acompanhamento das etapas de elaboração e implementação dos programas de integridade. Disponibilizado no portal institucional da CGE, e de acesso restrito aos membros das UGIs, o sistema permite que os membros façam a inserção dos documentos referentes a cada uma das entregas estabelecidas pela Resolução CGE nº 04/2023 e acompanhem a execução das medidas de tratamento dos riscos de integridade previstas em seu plano de ação, bem como as evidências de sua conclusão.

O sistema permitiu à CGE monitorar as entregas realizadas, observando o cumprimento dos prazos estipulados na resolução e, sobretudo, a aderência dos documentos produzidos em relação à Metodologia de Gestão de Riscos. Assim, foi possível identificar as dificuldades de implementação do Programa de Integridade de cada Secretaria ou autarquia.

Além disso, através do canal de comunicação eletrônico criado, a CGE emite boletins informativos e comunicados, encaminha convites para as capacitações e reuniões virtuais, provê suporte técnico para esclarecimento de dúvidas metodológicas ou eventuais dificuldades com o Sistema de Monitoramento dos Programas de Integridade.

Após a conclusão da primeira entrega, de caracterização do órgão, a CGE promoveu um evento presencial de capacitação sobre programas de integridade para todas as UGIs. Nessa capacitação, foram apresentadas as bases conceituais, legais e metodológicas para a elaboração e implementação do programa de integridade.

Constatou-se, por meio de uma pesquisa avaliativa feita após a capacitação, que 88% dos participantes afirmaram se sentir mais preparados para a elaboração do Programa de Integridade em seus órgãos e 92% se mostraram satisfeitos e muito satisfeitos com o conteúdo que foi oferecido no curso.

Considerando que para grande parte dos órgãos e entidades o uso da Metodologia de Gestão de Riscos e o conceito de programas de integridade são inéditos, a estratégia de fasear as entregas foi importante para dar apoio técnico às UGIs. Antes das entregas 2, 3 e 4 os membros foram convidados a participar de reuniões *online* para revisão de conceitos, orientações e esclarecimento de dúvidas. Por outro lado, as entregas intermediárias permitiram à CGE analisar os documentos sendo desenvolvidos e recomendar revisões metodológicas, sempre

que necessário, a fim de assegurar a adequação normativa dos programas de integridade. Destaca-se que as recomendações se limitavam a questões puramente técnicas, sem entrar no mérito dos riscos ou questões de integridade, que dizem respeito ao contexto de cada órgão ou entidade.

Alguns dos pontos de atenção comuns observados nas entregas dizem respeito ao registro de riscos que não tratam do tema de integridade, identificação de quantidade inferior a cinco riscos à integridade, falta de correlação entre os componentes causa/ risco/ consequência e proposição de ações de tratamento muito genéricas ou vagas.

A reunião mais recente entre as UGIs e a CGE ocorreu em 14/06/2024, dedicada a fornecer orientações quanto à etapa de monitoramento dos programas de integridade, sugestões de melhorias dos planos de ação e esclarecimentos de eventuais dúvidas.

MATERIAIS DE APOIO

Considerando que implementar um programa de integridade baseado em gestão de riscos foi uma iniciativa inédita no Estado de São Paulo, a CGE, com o propósito de auxiliar os órgãos da Administração direta e autárquica nessa missão, elaborou materiais de apoio, entre eles, o Guia Prático de Gestão de Riscos à Integridade.

Esse guia é uma versão adaptada da Metodologia de Gestão de Riscos e foi idealizado em um formato objetivo e prático, com orientações passo-a-passo para a aplicação da metodologia com foco em integridade pública. O documento conceitua o risco à integridade e lista um rol exemplificativo dos principais riscos à integridade passíveis de materialização na Administração Pública. Em seu anexo I, apresenta exemplos de áreas e processos que usualmente estão vinculados a riscos de integridade. No anexo II, reúne exemplos de ações de tratamento aplicáveis a esses riscos. Os anexos tiveram como objetivo servir de demonstrativo e inspiração aos órgãos e entidades.

Outro material de apoio disponibilizado foi o curso de gestão de riscos, em parceria com a Escola de Governo do Estado de São Paulo (Egesp). Desenvolvido na modalidade de educação à distância (EAD), de forma a alcançar o máximo de servidores possível, o curso tem o propósito de capacitar novos membros das UGIs e disseminar a gestão de riscos enquanto ferramenta de governança.

Além do guia e das videoaulas, foram publicados o Manual do Plano Estadual de Promoção de Integridade, o Guia Prático de Elaboração, Implementação e Monitoramento do Programa de Integridade e o curso em EAD do Programa de integridade.

Destaca-se, ainda, a realização de campanha de comunicação sobre temas de integridade nos órgãos e entidades da Administração Pública paulista, juntamente com a área de comunicação da CGE. Até o momento, foram desenvolvidos qua-

tro vídeos (Integridade Pública, Programas de Integridade, Canais de Denúncia e Assédio Moral), produzidos três modelos de cartazes sobre integridade pública e canais de denúncia, bem como elaborados folhetos sobre os temas programa de integridade e assédio moral. No total, foram confeccionados 2000 cartazes e 2500 folhetos para distribuição aos órgãos e entidades. Os materiais também foram enviados por e-mail na versão digital e disponibilizados na versão impressa aos membros das UGIs, para serem utilizados na campanha interna de comunicação. Novos temas e materiais serão continuamente desenvolvidos e disponibilizados para sensibilização dos servidores e fomento à cultura de integridade.

RESULTADOS

Em razão de todo esse esforço e, sobretudo, da estratégia adotada pela Controladoria, o Governo do Estado de São Paulo conseguiu implementar programas de integridade em 100% das Secretarias estaduais.

Não obstante ao importante papel da CGE, atuando como Órgão Central do Sistema de Integridade, alguns fatores críticos de sucesso merecem destaque, pois tornaram possível tirar o Plano Estadual de Promoção de Integridade do papel e o colocaram em prática: a criação e atuação das Unidades de Gestão de Integridade, a elaboração dos programas de integridade em etapas, a definição de um número mínimo de riscos à integridade a serem identificados e trabalhados e o suporte aos membros das UGIs por meio dos materiais de apoio, capacitações e canal eletrônico de comunicação.

A implementação de programas de integridade em todos os órgãos e entidades da Administração Pública direta e autárquica demonstra o compromisso dos gestores públicos estaduais com a promoção de um ambiente de trabalho íntegro e representa um grande avanço do Estado de São Paulo no combate à corrupção, às fraudes e aos desvios éticos.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS – ABNT. **NBR ISO 31000: Gestão de Riscos – Diretrizes.** Rio de Janeiro, 2018.

_____. **NBR ISO/IEC 31010: Gestão de Riscos - Técnicas para o Processo de Avaliação de Riscos.** Rio de Janeiro, 2012.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Metodologia de Gestão de Riscos.** Brasília, DF, 2018.

_____. **Metodologia de Gestão de Riscos.** Brasília, DF, 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Gestão de Riscos**, DF, 2018.

COSO. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. **Enterprise Risk Management - ERM** (Gerenciamento de Riscos Corporativos). 2017.

Distrito Federal. Controladoria Geral do Distrito Federal. **Capacitação em Gestão de Riscos e Integridade**, 2022.

IIA. The Institute of Internal Auditors. **Modelo das 3 três linhas do IIA 2020 – Uma atualização das três linhas de defesa.**

INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions) - **Guias GOV 9100 (2004) e GOV 9130 (2007)**.

Minas Gerais. Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais. **Guia Metodológico de Gestão de Riscos de Processos**, 2021.

REINO UNIDO (UK). HM Treasury. **Management of Risk - Principles and Concepts - The Orange Book.** HM Treasury do HM Government, 2004.

São Paulo. Controladoria Geral do Estado de São Paulo. **Guia Prático de Elaboração, Implementação e Monitoramento do Programa de Integridade,** 2024. São Paulo. Disponível em: https://www.controladoriageral.sp.gov.br/integridade/guia-pratico-de-elaboracao-implementacao-e-monitoramento-do-programa-de-integridade/. Acesso em: 19 de jun. 2024.

_____. **Guia Prático de Gestão de Riscos à Integridade**, 2023. Disponível em: https://www.controladoriageral.sp.gov.br/guia-pratico-de-gestao-de-riscos-a-integridade/. Acesso em: 19 de jun. 2024.

_____. **Manual do Plano Estadual de Promoção de Integridade**, 2023. Disponível em: https://www.controladoriageral.sp.gov.br/integridade/manual-do-plano-estadual-de-promocao-de-integridade/. Acesso em: 19 de jun. 2024.

_____. **Metodologia de Gestão de Riscos**, 2023. Disponível em: http://www.spmaishumana.sp.gov.br/wp-content/uploads/sites/2/2023/07/Metodologia-de-Gestao-de-Riscos.pdf. Acesso em: 19 de jun. 2024.

_____. **Pesquisa de Percepção em Integridade Pública,** 2023. Disponível em: https://www.controladoriageral.sp.gov.br/1a-pesquisa-integridade-publica/. Acesso em: 20 de jun. 2024.

CAPÍTULO XV

GOVERNANÇA PÚBLICA E INTEGRIDADE: UMA ANÁLISE NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR SEDIADAS NA REGIÃO DO VALE DO SÃO FRANCISCO

PUBLIC GOVERNANCE AND INTEGRITY: AN ANALYSIS OF FEDERAL HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS LOCATED IN VALE DO SÃO FRANCISCO

Juliana da Silva Andrade Ferreira Vanderlei

Graduada em Ciências Contábeis - FACAPE, É contador atuando em consultorias e serviços na iniciativa privada.

Josaias Santana dos Santos

Controlador Interno da UNIVASF, Doutorando em Ciências Contábeis pela Universidade de Brasília - UnB, Brasília -DF, Mestre em Ciências Contábeis pela Fucape Bussines School - FUCAPE, Vitória - ES (2015). É Servidor Público Federal, Contador da Universidade Federal do Vale do São Francisco - UNIVASF, atualmente ocupando a função de Controlador Interno. É Professor Assistente na FACAPE, atuando no ensino da Graduação e Pós-Graduação nas áreas de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, Orçamento e Finanças Públicas, Auditoria e Perícia Contábil, Análise das Demonstrações Contábeis e Controladoria.

Luciana Braga dos Santos

Doutorando em Ciências Contábeis - UnB Doutoranda em Ciências Contábeis pela Universidade de Brasília - UnB, Mestre em Ciências Contábeis pela Universidade do Estado do Rio de janeior - UERJ. Atualmente é funcionária pública federal com experiência nas áreas de planejamento e controle orçamentário; composição de custos de armamentos e materiais de uso militar, análise de planilha de custos de licitações, Análise de BDI e rotinas do setor financeiro. Docência: Professora na Universidade Estácio de Sá nas disciplinas de Contabilidade Gerencial, Contabilidade Comercial e Fiinanceira e Governança Corporativa; Conteudista em Contabilidade de Custos na Faculdade Unyleya e; Prof. convidada nos cursos de pós graduação na Faculdade Uniabeu e Unigranrio.

RESUMO

O estudo tem como objetivo analisar como as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) sediadas na Região do Vale do São Francisco têm desenvolvido práticas de estratégia organizacional, sob a ótica dos princípios da governança pública. As instituições de ensino superior da rede pública no Brasil desempenham um papel fundamental no desenvolvimento da sociedade. Dessa forma, poder analisar a existência de um sistema de governança corporativa reforça ainda mais a eficiência na prestação de serviços. A pesquisa é descritiva, com abordagem qualitativa, e utiliza questionários estruturados como procedimento de coleta de dados. Os resultados demonstram que, em grande parte, há democratização no acesso de diversos atores na formulação do planejamento. No entanto, observa-se a ausência de monitoramento das metas estabelecidas e a inexistência de um plano de ação. Isso indica a necessidade de criar instrumentos eficazes para o monitoramento das metas e o desenvolvimento de ações específicas.

PALAVRA-CHAVE: Governança Corporativa; Instituições Federais de Ensino; Gestão Estratégica.

ABSTRACT

The study aims to analyze how the Federal Institutions of Higher Education (IFES) located in the São Francisco Valley Region have developed organizational strategy practices, from the perspective of public governance principles. Public higher education institutions in Brazil play a fundamental role in societal development. Thus, examining the existence of a corporate governance system further reinforces the efficiency of their service delivery. The research is descriptive, with a qualitative approach, and uses structured questionnaires as the data collection method. The results show that, for the most part, there is democratization in the access of various stakeholders to the planning formulation process. However, there is an absence of monitoring of the established goals and a lack of an action plan. This indicates the need to create effective instruments for goal monitoring and the development of specific actions.

KEYWORD: *Corporate Governance; Federal Education Institutions; Strategic management.*

INTRODUÇÃO

Contemporaneamente não só as instituições de ensino privadas utilizam da governança corporativa para se medir a eficiência da sua gestão e o que é inexequível, como também as públicas. Tais instituições estão cada dia mais se aperfeiçoando e/ou aplicando as boas práticas de Governança.

A temática da Governança Corporativa é fruto das grandes transformações econômicas, sociais e políticas observadas nas últimas décadas no cenário internacional e apresenta-se como uma das novas abordagens na área do conhecimento de contábil, tendo influenciado as organizações (NASCIMENTO et al., 2009).

A governança corporativa no cenário brasileiro, foi inserida a partir do ano de 1995, essa inserção ficou marcada pela criação do Instituto Brasileiro de Conselheiros de Administração (IBCA), que mais tarde, em 1999 denominou-se Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) (OLIVEIRA; FORTE, 2012).

No setor público, assim como no setor privado, Pereira (2010) ensina que as práticas de governança "tendem a propiciar meios mais adequados para a gestão, embasando-se nos princípios da transparência, equidade, cumprimento das leis, prestação de contas e conduta ética." O que segundo o autor, contribui para a manutenção da correta aplicação dos recursos do governo.

Entre as diversas organizações estatais, destacam-se as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), compostas por Universidades Federais e Institutos Federais. Essas instituições têm a missão de transformar os recursos recebidos da sociedade em benefícios para a própria sociedade. Esse benefício se dá por meio da oferta de conhecimento em diversas áreas, serviços de saúde e outros serviços, contribuindo, assim, para o fomento à cultura (LINCKUZ, 2012).

Dado que a governança corporativa no setor público é um conceito relativamente novo, justifica-se a necessidade de um estudo que aborde os problemas no desenvolvimento dos setores para a implementação de sistemas de planejamento e controle, tanto internos quanto externos, e o acompanhamento das decisões estratégicas das instituições.

Surge, então, a seguinte questão para o presente estudo: **Como as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) sediadas na Região do Vale do São Francisco têm desenvolvido práticas de estratégia organizacional sob a ótica dos princípios da governança pública?**

O objetivo deste estudo é analisar como as IFES na Região do Vale do São Francisco têm adotado e desenvolvido práticas de estratégia organizacional alinhadas aos princípios da governança pública.

Este estudo baseia-se na pesquisa de Teixeira (2017), que analisou a governança em Instituições Federais de Ensino Superior do Nordeste, focando na concepção, execução e monitoramento das gestões estratégicas, envolvendo dezenove instituições sediadas na região.

A pesquisa é relevante, pois, as evidenciações das suas constatações podem contribuir para as discussões sobre as políticas e práticas da governança no âmbito das IFES sediadas em Petrolina, as possíveis alterações a serem feitas nas ferramentas utilizadas que apresentem falhas e/ou inoperância parcial, bem como também analisarmos se as instituições estão seguindo as diretrizes feitas pelas demais unidades do Nordeste.

O estudo está estruturado em cinco capítulos, sendo o segundo o referencial teórico, o terceiro a metodologia da pesquisa, o quarto a análise e discussões dos resultados e por fim, as considerações finais.

REFERENCIAL TEÓRICO

ASPECTOS CONCEITUAIS DA GOVERNANÇA CORPORATIVA

Rossetti e Andrade (2006) definem que o conceito de governança corporativa envolve as práticas e usos dos direitos e deveres dentro das organizações, além de viabilizar a gestão de uma forma transparente e alinhada com a estratégia empresarial. Tal discussão envolve a criação de ferramentas que possam assegurar as decisões corporativas de uma melhor forma tanto para o interesse dos investidores quanto dos stakeholders.

A relevância dos stakeholders é fundamental, pois segundo o Fórum Econômico (*WORLD ECONOMIC FORUM*, 2016), ele além de promover a participação social, pode viabilizar o processo de auditoria para averiguar os resultados, acompanhar a arrecadação e o direcionamento da receita, proporcionando assim maior transparência e eficiência, evitando ou até mesmo dificultando o desvio de dinheiro.

Nesse sentido Fontes Filho (2013) evidência que o sucesso dessas práticas ocorre pelas organizações replicarem-na sem uma possível validação das premissas que sustentem o modelo de boas práticas de governança corporativa ou de uma avaliação criteriosa de seus benefícios/resultados. Entretanto, os modelos dessas práticas corporativas foram desenvolvidos para atender a problemas específicos, com um contexto próprio, havendo algumas ressalvas que devem ser consideradas quanto a sua generalização. Em teor principal ao que diz respeito ao ambiente das organizações não mercantilistas e de governo.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC (2015) pode-se definir o termo governança corporativa como sendo o sistema através do qual as organizações são administradas, controladas e estimuladas, no que tange a relação junto a proprietários, investidores, conselho de administração, diretoria e órgãos de controle.

Segundo o IBGC (2015), as boas práticas de governança corporativa, devem se converter em "princípios em recomendações objetivas" que alinham interesses e finalidades das instituições, afim de "preservar e otimizar o valor da organização, facilitando seu acesso ao capital e contribuindo para a sua longevidade".

Existindo um Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa pelo IBGC para nortear e aperfeiçoar o desempenho. O código tem algumas versões, usamos como base as definições da quarta edição feita em 2009: A transparência, a equidade, a prestação de contas (accountability) e a responsabilidade.

Segundo o IBGC (2009): A Transparência busca colocar à disposição as normas e regulamentos ou qualquer outra informação necessária, mesmo além do desempenho econômico-financeiro. Equidade, diz respeito ao justo o tratamento para com todos os sócios e demais stakeholders. "Usando a justiça como base, sem que haja atitudes discriminatórias ou concessões de privilégios".

A Prestação de Contas orienta os agentes de governança "para a prestação de contas em relação a sua área de atuação, onde eles assumem integralmente as consequências de seus atos e possíveis omissões." e a Responsabilidade Corporativa recomenda aos entes responsáveis pela governança em "zelar pela sustentabilidade das organizações. Visando incorporar considerações de ordem social e ambiental no momento da fixação dos negócios e operações" (IBGC, 2009).

GOVERNANÇA CORPORATIVA NO SETOR PÚBLICO

A diferença da Governança Corporativa no setor público e no privado não consiste em definições conceituais, mas estaria embutida na finalidade da adoção das boas práticas inerentes ao conceito. O objetivo no setor privado estaria na busca pelo resultado, e no setor público, a busca pela conformidade (RODRIGUES, 2010).

O papel das organizações públicas vem da prestação de serviço à sociedade, para que possa ser promovido o bem-estar social e gerar oportunidades para a população. O Tribunal de Contas da União (TCU, 2014), afirma que para que isso ocorra, é necessário que exista uma administração pública onde haja disponibilidade de capital humano com aptidão para desenvolver suas funções de forma eficiente e eficaz, usando os princípios definidos da economicidade e efetividade para o beneficiamento social. Assim, "a governança de órgãos e entidades da administração pública envolve três funções básicas, alinhadas às tarefas sugeridas pela ISO/IEC 38500:2008" (TCU, 2014).

O primeiro passo é analisar o ambiente, os cenários, além do desempenho e os resultados tanto os atuais quanto os planejamentos futuro. O segundo passo é direcionar e orientar a preparação, nessa fase é necessária uma articulação junto a uma coordenação política, onde haverá alinhamento das funções organizacionais com as partes interessadas, para que o objetivo definido seja alcançado. A última etapa é o monitoramento dos resultados junto com a análise dos desempenhos. Nessa fase verifica-se o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os para mensurar as metas estabelecidas e as expectativas das partes interessadas (TCU, 2014).

De acordo com Marques (2007), as virtudes da complexidade da estrutura de governança e da diversidade de compreensão das abordagens existem diversos caminhos para representar a governança corporativa no setor público. Entretanto, quaisquer que sejam as ferramentas utilizadas, estas irão requerer: clara identificação e definições de responsabilidades; compreensão do relacionamento entre as partes interessadas da organização; sua estrutura de administrar os recursos e entregar os resultados; e suporte à administração de alto nível.

Ainda conforme Marques (2007) para se alcançar uma efetiva governança corporativa nas entidades públicas, são necessários alguns quesitos fundamentais, dentre os quais: liderança, integridade e compromisso, que dizem respeito às qualidades pessoais dos recursos humanos na organização. Além de responsabilidade, integridade e transparência, os quais são advindos de estratégias, sistemas, políticas e processos estabelecidos.

Se formos comparar o setor privado ao setor público há uma enorme discrepância em relação aos padrões e planos de gestão, isso porque existe na pública uma hierarquia mais rigorosa transformando a percepção dos processos administrativos e de controle. Fazendo-se necessário usar a governança corporativa para propagar a função das partes envolvidas no processo de administração pública, assegurando seu escopo, incumbências, modelos de decisão e práticas. (PSC/IFAC, 2001).

Justamente por isso é necessária uma adaptação da governança corporativa para tal setor. Influenciado por isso existe uma adaptação feita por Nolan Report, publicada originalmente na Grã-Bretanha em 1995. Sendo adotado pelo Cadbury Report, que usa os princípios de Nolan, o PSC/IFAC definiu os seguintes princípios de governança corporativa, no contexto do setor público (PSC/IFAC, 2001):

> a. ***Transparência*** *– A transparência é necessária para garantir que as partes interessadas possam ter confiança na tomada de decisões e nas ações das entidades do setor público, na gestão de suas atividades e nos gestores. Através de consultas aos stakeholders e comunicação completa, precisa e clara, conduz a ações efetivas e tempestivas e suporta o necessário controle.*
>
> b. ***Integridade*** *– compreende a retidão e a inteireza nos relacionamentos. Baseia-se na honestidade e objetividade, e elevados padrões de decência e probidade na gestão dos fundos públicos e dos assuntos de uma entidade. É dependente da eficácia da estrutura do controle e dos padrões de profissionalismo. Refletem-se tanto nos processos de tomada de decisão da entidade como na qualidade de seus relatórios financeiros e de desempenho.*
>
> c. **Accountability** *– é o processo através do qual as entidades e os gestores públicos são responsabilizados pelas próprias decisões e ações, incluindo o trato com os recursos públicos e todos os aspectos de desempenho, e submetem-se ao exame minucioso de um controle externo.*

Segundo Pereira (2010a), compete ao Estado introduzir ações inovadoras para assegurar boa gestão. Para tanto, seu perfil deve ser de Estado "inteligente-mediador-indutor", com instituições democráticas sólidas, norteadas pela eficiência, eficácia e efetividade, competência dos recursos humanos, dentre outros.

Zurro (2001) afirma que existe um descompasso quanto a essa prática. Explicitando que isso ocorra por uma possível dificuldade em razão do desconhecimento e até mesmo desinteresse dos próprios gestores públicos, que priorizam a parte normativa do princípio da eficiência em vez de sua aplicação usando a realidade administrativa e social.

Do ponto de vista estratégico, o governo deveria analisar os cenários interno e externo para traçar e executar diretrizes eficientes em busca de resultados favoráveis. Nessa empreitada, utilizar a governança corporativa, incluindo na gestão pública outros interessados (BURSZTYN, 2012).

O texto constitucional informa que para cada serviço público, indicadores e metas claros de eficácia, eficiência, efetividade e economicidade devem ser estabelecidos e acompanhados pelos gestores público, dessa forma devem cumprir seus objetivos de prestação adequada de serviço. (ARAÚJO, 2002)

Para que isso seja possível, as instituições públicas recebem poder gerencial (recursos, estrutura, pessoal e mandato legal) necessário à implantação e à manutenção de tais serviços. Além disso, os dirigentes máximos dessas instituições também recebem poder político para obter (ou tentar obter) o alinhamento dos interesses dos atores externos à instituição e que possam afetar o seu resultado, algo aqui chamado de poder de governabilidade (ARAÚJO, 2002).

Para Butler (2004) as organizações públicas devem adotar práticas de governança que incluam a separação dos papéis do Presidente e do Diretor Executivo; um conselho composto por uma maioria de diretores não-executivos; criação de um comitê de auditoria com membros não-executivos; preservação da independência dos auditores externos; padrões dos relatórios financeiros; adoção de códigos de ética; instruções para a conduta dos diretores, que devem prever a ausência de conflitos e divulgar os benefícios; identificação do risco e gestão do risco.

O processo de Governança pode ser classificado em quatro áreas principais: ação executiva-compromisso em decisões cruciais; direção-projeção de estratégias para o futuro da organização a longo prazo; supervisão- acompanhamento e monitoramento da performance da gerência; e a accountability. (BARROSO, 2016).

Segundo Rossetti e Andrade (2011), existe uma tendência significativa em transpor a teoria da governança corporativa do setor privado para o público. Nessa substituição, os cidadãos contribuintes estão no lugar dos acionistas e são os agentes principais para a governança pública, pois canalizam recursos para o Estado, de modo que este deve destinar tais receitas de maneira eficaz para a consecução de bens e serviços de interesse público.

Portanto, governança corporativa no setor público é o poder (ou capacidade) para maximizar a probabilidade de que o comportamento (as ações) dos altos administradores seja dirigido para o atendimento aos interesses dos cidadãos e da sociedade brasileira (na forma de serviços públicos adequados), e não pelos seus próprios interesses. Isto inclui o conjunto de mecanismos externos de avaliação, direção e monitoração de uma instituição necessária para implementar tal capacidade (DITTRICH JUNIOR, 2019).

METODOLOGIA

Para se atingir o objetivo proposto utilizou-se nesse estudo a pesquisa descritiva, com abordagem qualitativa. Segundo Flick (2009), tal pesquisa utiliza, acima de tudo, textos de onde partem os métodos de interpretação.

Segundo, Marconi e Lakatos (2006), "as pesquisas qualitativas buscam analisar e interpretar aspectos mais profundos do cotidiano, estudando e analisando a complexidade das atividades humanas, a partir do ponto de vista do pesquisador".

Para o referencial, foi realizada pesquisa bibliográfica e documental e para os demais procedimentos, utilizou-se de questionário estruturado, com questões abertas, e para tanto foi enviado a reitoria duas instituições de ensino superior sediadas em Petrolina, formulário eletrônico Google Forms, para as demais instituições da amostra referente as unidades do Nordeste que usamos como comparativo de análise foi utilizado a ferramenta desenvolvida pelo Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão (e-SIC) (CERVO, 2007).

Segue abaixo o questionário estruturado a ser aplicado na pesquisa, que foi resumido conforme o quadro 1:

Quadro 1: Questões e Seus Critérios para Elaboração

PRÁTICA - ESTABELECER MODELO DE GESTÃO DA ESTRATÉGIA QUE CONSIDERE ASPECTOS COMO TRANSPARÊNCIA E ENVOLVIMENTO DAS PARTES INTERESSADAS.
Explicação: Implica definir modelo de gestão da estratégia, considerando aspectos como transparência e envolvimento das partes interessadas. Tal modelo deve explicitar os processos necessários, incluindo as etapas de formulação, desdobramento e monitoramento da estratégia. Além disso, explicita como as instâncias internas de governança participam da avaliação, direcionamento e monitoramento da estratégia e como as partes interessadas são envolvidas nessas atividades.
Pergunta(s): 1) Além da legislação federal, a instituição conta com algum modelo de construção e desenvolvimento do Plano de Desenvolvimento Institucional, que defina as etapas, monitoramento das estratégias e os participantes?
PRÁTICA - ESTABELECER A ESTRATÉGIA DA ORGANIZAÇÃO.
Explicação: Consiste em definir a missão, a visão e a estratégia da organização, compreendendo objetivos, iniciativas, indicadores e metas de desempenho. Pressupõe também o envolvimento das partes interessadas na formulação da estratégia e a sua execução.

PRÁTICA - ESTABELECER MODELO DE GESTÃO DA ESTRATÉGIA QUE CONSIDERE ASPECTOS COMO TRANSPARÊNCIA E ENVOLVIMENTO DAS PARTES INTERESSADAS.
Pergunta(s): 2) Que atores estão envolvidos na formulação do PDI? 3)Quem são os atores envolvidos na execução das estratégias estabelecidas no PDI?
PRÁTICA - MONITORAR E AVALIAR A EXECUÇÃO DA ESTRATÉGIA, OS PRINCIPAIS INDICADORES E O DESEMPENHO DA ORGANIZAÇÃO.
Explicação: Pressupõe que estejam definidas tanto a estratégia da organização como as diretrizes para monitoramento e avaliação da execução dessa estratégia. Implica, ainda, acompanhar a execução das iniciativas estratégicas e avaliar o desempenho da organização, adotando ações de melhoria sempre que necessário. Como resultado, espera-se que a estratégia da organização seja executada de acordo com os objetivos e as metas definidos.
Pergunta(s): 4) Há monitoramento do cumprimento dos objetivos estratégicos? Em caso afirmativo, como ocorre o monitoramento? 5) Existe plano de ações de melhorias para objetivos que não foram alcançados?

Fonte: Adaptado de TCU (2014).

A análise para a elaboração das questões foi feita pelo Mecanismo "Estratégico", diante do que propõe o Referencial Básico de Governança do Tribunal de Contas da União. Dentro desse mecanismo, associou-se um conjunto de componentes (E1, E2 e E3), que contribuem, direta ou indiretamente, para o alcance dos objetivos. As questões pautadas nos componentes: E1 - Relacionamento com partes interessadas; E2 - Estratégia organizacional; E3 - Alinhamento trans organizacional.

ANÁLISE E DISCUSSÕES

Após aplicação questionário estruturado, com as questões objetivas acima direcionadas às duas instituições federais de ensino sediadas em Petrolina, a UNIVASF e o IF SERTÃO-PE, pode ser analisar o seguinte:

QUESTÃO 01: Além da legislação federal, a instituição conta com algum modelo de construção e desenvolvimento do PDI, que defina as etapas, monitoramento das estratégias e os participantes?

A respeito do modelo de construção do PDI UNIVASF informou que segue a padronização do exigido pela legislação federal, estando válido o modelo que segue em atividade o de 2016-2025. Já o IFPE informou que possui um modelo próprio, cujo período vai de 2019-2023. Sua formatação é composta pela identidade institucional, definindo o percurso a ser seguido pelos institutos nos próximos anos, para que seja possível a execução do que está previsto na missão e assim alcançar o que está preestabelecido na visão institucional.

A construção do IFPE é feita pela Pró-Reitoria de Desenvolvimento Institucional (PRODI), por meio de pesquisas que visam identificar as melhores práticas e as ferramentas mais utilizadas nas instituições federais. Existindo duas etapas para sistematizar a sua execução, a primeira é a construção do planejamento estratégico para cinco anos e a segunda é responsável pelo mapeamento, des-

crição e projeção dos elementos que compõe a identidade institucional. Além de analisarem as experiências vivenciadas pelo IF Sertão-PE no desenvolvimento, monitoramento e execução do PDI usado em 2014-2018.

Quando comparado ao estudo de Teixeira (2017), das dezenoves instituições, 42% delas informaram que não possuem um modelo próprio, seguindo apenas a legislação federal; 16% transformaram os métodos em manuais institucionais e 42% afirmaram que além da legislação federal contam com manuais e outros documentos institucionais para demarcar o processo de construção do PDI.

Apesar de ser fundamental a importância de um planejamento estratégico bem elaborado, mais da metade das instituições não tem um projeto próprio de PDI a nível nordeste. Fator esse preocupante, pois sabemos que isto é essencial para a transparência e controle, sem ele fica quase que inexistente a possibilidade de transmissão da confiança para a sociedade. Entretanto, as unidades locais estão dentro do estabelecido como norma e seguem a legislação federal, deixando assim as instituições mais seguras em relação às normas de governança corporativa e de transparência a nível social.

QUESTÃO 02: Que atores estão envolvidos na formulação do PDI?

Foi unânime para as instituições locais o uso de atores do corpo discente, docente e técnicos administrativos. O PDI da UNIVASF foi conduzido por uma Comissão de Sistematização (CS), através da Portaria UNIVASF nº 453, de 05/08/2014, contando com os membros da Comissão de Operacionalização, para suporte. Composto por representantes da Pró-reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional (Propladi), do Gabinete da Reitoria e do Conselho Universitário (CONUNI) (UNIVASF, 2016).

O IF Sertão-PE relatou que os docentes, técnicos administrativos e discentes constituíram uma comissão e tiveram a responsabilidade de reunir o restante da comunidade interna para definir a estratégia (objetivos, indicadores e metas) do seu campus de lotação. Usando duas vertentes: a primeira centraliza uma comissão de elaboração das propostas, com visita no campo para a coleta de ideias e propostas. A segunda é o uso descentralizado, onde as comissões desenvolvidas são feitas em cada campus, com a participação de diversos segmentos acadêmicos

Com relação ao estudo de Teixeira (2017), a nível nordeste, 58%das instituições indicaram que participam da formulação as categorias discentes, docentes e técnico-administrativos. 16% informaram que quem faz o desenvolvimento do PDI são os membros de alta gestão da instituição juntamente com os diretores de cada atividade temática. Porém nenhuma instituição especificou quais eram os níveis de participação. Outros 26% usam sites e/ou blog como canais de integração com o público, para o fornecimento de informações e recebimento de sugestões.

Observa-se que as maiorias das instituições buscam a participação dos próprios membros da comunidade acadêmica, onde as comissões centralizadas têm uma vantagem, a de conhecer o campus. Sendo assim, podem perceber de

forma mais clara, possíveis gargalos que devem ser alinhados para que atinjam os diversos públicos existentes no campus. Como essas comissões têm uma visão do todo, eles são mais precisos nas estratégias e impedem que haja conflito entre as diferentes partes. Em contraparte as comissões descentralizadas são mais assertivas ao aproximar a comunidade local e identificar quem são os atores-chaves no processo de participação.

Para uma instituição optar por uma ou pela outra vai depender da estrutura da instituição em questão e foge do escopo da análise.

QUESTÃO 03: Quem são os atores envolvidos na execução das estratégias estabelecidas no PDI?

As instituições sediadas em Petrolina usam em sua totalidade docentes, técnicos e discentes para a execução das estratégias, talvez isso ocorra pelo fato do IFES do Nordeste estabelecer metas na área de ensino superior, para que haja pesquisa e extensão, áreas em que os docentes e discentes têm papel decisivo no seu alcance.

No caso do IF Sertão-PE esses servidores possuem vínculo direto com as metas em relação a sua direta área de atuação. Entretanto, a responsabilidade pelo resultado da meta cabe à direção e pró-reitora.

Diferentemente aos dados locais, o estudo de Teixeira (2017) aponta que 37% das instituições a nível nordeste não souberam responder; 26% afirmaram que quem executa as estratégias de PDI são os seus superiores. Já 11% identificaram que os docentes técnicos e discentes são os que executam as estratégias. Os 26% restantes apontaram que a execução é feita pelos docentes que trabalham diretamente na área.

Apesar de todas terem respondido a essa questão, nenhum deixou em exatidão quais eram os atores envolvidos para a execução do PDI. Buscamos nos materiais vinculados as instituições sediadas em Petrolina (Os PDI de cada instituição) para verificamos se tinha a sinalização de quais seriam esses atores em exatidão, entretanto não encontramos respostas claras a respeito. O que é bem preocupante, já que é nesse ponto onde se estabelece diretamente a estratégia para a criação e/ou execução da ferramenta, que tem fundamental importância no avanço da Governança Corporativa.

QUESTÃO 04: Há monitoramento do cumprimento dos objetivos estratégicos? Em caso afirmativo, como ocorre o monitoramento?

Tanto a UNIVASF quanto o IF Sertão-PE afirmaram que há monitoramento para verificar os objetivos traçados, usando assim o relatório de gestão. A UNIVASF usa o Sistema Nacional de Avaliação de Educação Superior (SINAES) pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, para monitorar e para o acompanhamento periódico do alcance dos objetivos estratégicos, estabelecendo

uma comissão específica, a Comissão Própria de Avaliação (CPA), com as atribuições de condução dos processos de avaliação internos da instituição, de sistematização e de prestação das informações. Tal comissão desempenha um papel de revisão sistemática do plano.

O monitoramento decorre do seu horizonte de planejamento, a fim de realizar ajustes que se façam necessários, em virtude de aspectos conjunturais internos ou externos, bem como também em virtude do próprio processo de aprendizado que será oportunizado ao longo dos anos (UNIVASF, 2016).

O IF Sertão-PE também usa o SINAES e a CPA para monitoramento dos objetivos estratégicos. O monitoramento interno é conduzido pela CPA, devendo ser realizada anualmente, a partir da aplicação de instrumentos avaliativos, organizados com base nas dimensões estabelecidas pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. E como forma de descentralizar as ações, foram constituídas Comissões Próprias de Avaliação em cada Campus do IF Sertão-PE. Formadas por um membro titular e um suplente dos segmentos: discentes, docentes e técnicos-administrativos (IF SERTÃO-PE, 2019).

O monitoramento é feito de forma periódica, existindo uma comissão permanente de avaliação, formada por representantes de todas as Pró-reitorias do instituto. Cada membro fica responsável por acompanhar a execução dos projetos e a evolução dos indicadores de seu respectivo segmento.

Quando comparamos ao estudo de Teixeira (2017), pode se observar que cerca de 21% das instituições do Nordeste reportam que o monitoramento à prestação de contas anual é feito pelo Relatório de Gestão. Um exemplo relatado pela IFES 04 é que o monitoramento estratégico é medido ao final do ano e apresentado em forma de relatório de gestão. As que usam software de monitoramento são 21%, porém não exemplificaram quais seria esse software e nem como ocorre esse tipo de monitoramento. 16% informaram que usam o software GEPLANES.

O monitoramento pelo software ocorre de forma informatizada, onde se podem verificar as metas estratégicas, levando em consideração as diferentes unidades acadêmicas e também entre as mesmas unidades, só que em períodos diferentes, servindo de alicerce para que o gestor possa tomar suas decisões. Os outros 16% informaram que estão em fase de implantação de uma ferramenta que possa acompanhar e monitorar os objetivos estratégicos. Os 26% restante não fazem nenhum tipo de monitoramento.

É crível que o monitoramento não é uma realidade para todas as instituições do IFES do Nordeste, em partes por muitas delas ficarem confusas no conceito de monitoramento, avaliação e prestação de contas, bem como por suas limitações de staff e/ou tecnologia. Em compensação as instituições de Petrolina estão melhores do que as demais analisadas, já que usam um sistema de monitoramento eficaz e que é atualizado anualmente.

QUESTÃO 05: Existe plano de ações de melhorias para objetivos que não foram alcançados?

A UNIVASF informou que não tem plano definido e a IF Sertão-PE afirmou que existe sim um plano definido para melhorias dos objetivos que não foram traçados. As ações que não foram alcançadas no período programado são redefinidas ou reprogramadas.

Elas são sinalizadas conforme sua situação: quando a ação deve ser executada no ano atual, quando a ação não foi executada e foi arquivada, seja pela sua inexequibilidade e/ou revisão de sua necessidade/efetividade e quando a ação não foi executada, mas foi repactuada para um ano posterior no PDI. Fazendo essa distinção a instituição informa que consegue mensurar onde, quando e em qual setor é necessário ter uma ação mais eficaz e/ou alongar a data para sua execução.

As demais instituições, segundo o estudo de Teixeira (2017) quando questionadas a respeito de um plano de ação para alcançar os objetivos que não foram entregues o resultado foi de que cerca de 74% não tem plano definido e os 26% restante informaram que possuem um, deles 13% utilizam o GEPLANES para tratar dos problemas que não foram solucionados.

Vale ressaltar que o fato de mais da maioria das instituições não terem plano de ação para alcançar suas metas, e as que têm a usam de forma não tão exponencial. A única que apresentou uma sinalização própria para resolver os objetivos não alcançáveis foi a IF Sertão-PE. Percebemos então o quão ainda está despreparada a maioria das instituições Nordeste em relação a ações para se executar a Governança Corporativa e suas ferramentas, como a do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o objetivo de identificar as práticas de governança corporativa na gestão estratégica das instituições federais de ensino superior (IFES) sediadas na Região do Vale do São Francisco, foram analisadas a concepção, execução e monitoramento da gestão estratégica dessas instituições.

A governança corporativa no setor público vem se desenvolvendo gradualmente com suas práticas de boa governança, com o intuito de propiciar um instrumento de gestão eficiente com transparência nas tomadas de ações. Anteriormente, era quase que inexistente o uso de tais práticas no setor público.

Entretanto, com a consciência cidadã atual e a cobrança por uma transparência nas decisões das ações tomadas pelas instituições, a governança corporativa vem ganhando espaço dentro da esfera pública. E como demostrado na literatura o alcance efetivo da governança pública, necessita de liderança, compromisso e integridade (MARQUES, 2007).

Durante a análise, observou-se algumas fragilidades no monitoramento das metas estratégicas, o que pode comprometer todo o processo, causando morosidade na criação e implementação dos objetivos estratégicos. Há uma grande necessidade de captar gestores capacitados para liderar essas estratégias e pessoas com uma visão holística, garantindo que os objetivos estratégicos sejam devidamente acompanhados e que os planos de melhoria sejam realizados de forma eficaz e eficiente.

Um ponto importante a ser investido é nas ferramentas tecnológicas de gestão, devido ao tamanho e complexidade das instituições e ao número de atores envolvidos. É essencial utilizar tecnologias que possam integrar as demandas da comunidade e dos órgãos de controle externo.

Em resumo, apesar de algumas medidas não terem sido plenamente implementadas, as Instituições de Ensino Superior sediadas na Região do Vale do São Francisco demonstram um esforço para adotar práticas de governança. Contudo, a falta de entendimento especializado por parte dos atores envolvidos é uma barreira significativa.

Conclui-se que a governança corporativa no setor público ainda precisa ser desenvolvida e reestruturada para alcançar sua capacidade máxima e utilizar todas as ferramentas da melhor forma, trazendo eficiência, agilidade e transparência às instituições.

Algumas limitações do estudo ocorreram devido ao baixo envolvimento dos respondentes nas questões levantadas e encaminhadas pelo sistema. Propõe-se, portanto, a continuidade dos estudos, buscando maior envolvimento dos participantes, maior profundidade na abordagem do tema e um aumento no número de instituições pesquisadas.

Para pesquisas futuras, sugere-se adaptar um modelo padronizado de PDI para avaliar a presença das práticas de governança, permitindo verificar quantitativamente a relação entre a governança e seu desempenho em todas as instituições. Outra sugestão é replicar este estudo em outras instituições de ensino superior para analisar o desempenho em relação às ferramentas de governança utilizadas.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, V. de C.. **A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho**. Brasília: ENAP, 2002. Disponível em: http://www.enap.gov.br/index.php?option= com_docman&task=doc_download&gid=1649. Acesso em: 08 de agosto de 2020.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS - **ABNT. ABNT NBR ISO 31000:2009 - Gestão de riscos - Princípios e diretrizes**. Esta norma fornece princípios e diretrizes genéricas para a gestão de riscos. 2009. Disponível em: http://www.abntcatalogo.com.br/norma.aspx?ID=57311. Acesso em: 23 de agosto de 2020.

BARROSO, Manoel de Ribamar Cardoso. **Análise da qualidade da prestação de serviço no instituto de pesquisa econômica aplicada sob a ótica da governança corporativa**. 2016. 99f. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FACE). BRASÍLIA, 2016.

BURSZTYN, M. A.; BURSZTYN, M.. **Fundamentos de política e gestão ambiental:** caminhos para a sustentabilidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2012, 603 p.

BUTLER, B. **Corporate Governance in the Public Sector**. Annual Public Sector Symposium, Queensland, Australia, 4(16), June 2004.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A.; DA SILVA, R. **Metodologia Científica**. 6 ed. São Paulo: Prentice Hall, 2007.

DITTRICH JUNIOR, Jonathan. **Os princípios constitucionais da administração pública e a importância de seu conhecimento pelos agentes públicos**. 2019. 36f. Trabalho de Conclusão de Curso, Universidade Federal do Paraná – UFPR – Polo Lapa, Paraná. 2019.

FLICK, U.. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3 ed.Flick, Uwe. Porto Alegre: artmed, 2009.

FONTES FILHO, J. R.. **Governança organizacional aplicada ao setor público**. Panamá: CLAD. 2003. Disponível em: http://institutopublix.com.br/docs/governan casetor.pdf. Acesso em: 23 de agosto de 2020.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas S.A, 2008. 200 p.

IFAC- INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS – PSC/IFAC.Study 13. **Governance in the Public Sector:** A Governing Body Perspective. 2001. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/en_us/biblioteca-digital/governance-in-the-public-sector-a-governing-body-perspective.htm. Acesso em: 01 de outubro de 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA – IBGC. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 4. ed. / Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. São Paulo, SP: IBGC, 2009. 73 p. Disponível em: http://www.ibgc.org. br/Download.aspx?Ref=Codigos&CodCodigo=47. Acesso em: 05 de agosto de 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA – IBGC. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5. ed. / Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. São Paulo, SP: IBGC, 2015. 108 p. Disponível em: https://edisciplinas. usp.br/pluginfile.php/4382648/mod_resource/content/1/Livro_Codigo_Melhores_Praticas_GC.pdf. Acesso em: 05 de agosto de 2020.

INSTITUTO FEDERAL SERTÃO PERNAMBUCO. **Plano de Desenvolvimento Institucional**. 2019. Disponível em: ifsertaope.edu.br/images/Consup/2019/Resoluo%20n% 2036.pdf. Acesso em: 25 de setembro de 2020.

LINCZUK, L. M. W.. **Governança aplicada à administração pública:** a contribuição da auditoria interna para sua efetivação: um estudo em universidades públicas federais. Curitiba: UTFPR, 2012.

MARQUES, M. C. C. Aplicação dos princípios da governança corporativa ao setor público. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba. v.11 n.2, abr./jun. 2007.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M.. **Metodologia cientifica**. São Paulo: Atlas, 2006.

NASCIMENTO, J. D. B., LEITE FILHO, G. A., SILVA, I. D., MORAES, A. D. O., BERNARDO, D., & BORGES, G.. **Governança Corporativa em Foco:** uma análise na produção científica dos anais e periódicos da Universidade de São Paulo. IN: SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA - SEGET, VI, Resende. Anais... Resende/RJ: SEGET, 2009.

OLIVEIRA, O. V. de; FORTE, S. H. A. C.. **Benefícios da Implementação de Melhores Práticas de Governança Corporativa**. IN: ENCONTRO LUSO-BRASILEIRO E CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE ESTRATÉGIA - ELBE 2012, IV e I., 2012, Lisboa. Anais...Lisboa, Portugal, 2012.

PEREIRA, J. M.. **A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro.** Administração Pública e Gestão Social. Viçosa, v. 2, n. 1, p. 109-134, 2010. Disponível em:www.apgs.ufv.br/artigos/241_80.pdf. Acesso em: 08 de julho de 2020.

PEREIRA, J. M.. **A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro**. Administração Pública e Gestão Social. Viçosa, v.2, n.1, pp. 109-134, jan./mar. 2010a.

RODRIGUES, J. G.. L. **Diretrizes para Implantação da Governança de TI no Setor Público Brasileiro à Luz da Teoria Institucional**. 2010. 169f. Dissertação (Mestrado em Gestão do Conhecimento e da Tecnologia da Informação) -Universidade Católica de Brasília, Brasília/DF, 2010.

ROSSETTI, J. P.; ANDRADE, A.. **Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

ROSSETTI, J. P.; ANDRADE, A.. **Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

TEIXEIRA, L.. **Governança em IFES do Nordeste: Concepção, Execução e Monitoramento da Gestão Estratégica**. 2017. Disponível em: https://www.meto dista.br/revistas/revistas-metodista/index.php/OC/article/view/7503. Acesso em: 30 de setembro de 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. **Governança Pública**: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília: TCU, 2014. Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2624 038.PDF. Acesso em: 08 de julho de 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO. **Plano de desenvolvimento institucional**. 2016. Disponível em: https://portais.UNIVASF.edu.br/pdi/documentos/pdi-UNIVASF-2016-2025.pdf. Acesso em: 25 de setembro de 2020.

WORLD ECONOMIC FORUM. **Competitiveness rankings, ethics and corrupition. *In* Reports**. 2016. Disponível em: http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index/competitiveness-rankings/#series=GCI.A.01.01.02. Acesso em: 19 de outubro de 2020.

NOVAS QUESTÕES DE INTEGRIDADE

CAPÍTULO XVI

ASSÉDIO MORAL: O QUE A ÁREA DE GESTÃO DE PESSOAS TEM A VER COM ESSE RISCO À INTEGRIDADE?

MORAL HARASSMENT: WHAT DOES HUMAN RESOURCES MANAGEMENT HAVE TO DO WITH THIS RISK TO INTEGRITY

Patricia Alvares de Azevedo Oliveira

Doutoranda em Políticas Públicas e Mestre em Governança e Desenvolvimento pela ENAP, Bacharel em Ciências Sociais pela UERJ, Pós-graduada em Educação a distância (UCB). Auditora Federal de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União (CGU) desde 2008. Certified Internal Auditor - CIA pelo The Institute of Internal Auditors (IIA) em 2024. Certified Government Auditing Professional – CGAP pelo The Institute of Internal Auditors (IIA) em 2018. Atualmente ocupa o cargo de Chefe da Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério do Planejamento e Orçamento.

RESUMO

O enfrentamento ao fenômeno do assédio moral no trabalho vem ganhando relevância no setor público, com criação de um Grupo de Trabalho Interministerial para elaborar um Plano de Enfrentamento ao assédio e à discriminação na Administração Pública federal e diretrizes elaboradas pela Controladoria-Geral da União (CGU), a partir da elaboração de modelos de maturidade para as unidades setoriais dos sistemas estruturantes das quais é órgão central. Com capacidades institucionais relacionadas à temática de controle interno, a maior parte das ações implementadas até o momento se relaciona a capacitações para identificação das condutas que podem ser consideradas como assédio, bem como os trâmites para denúncia e punição do assediador. Não há, no entanto, diretrizes explícitas para a atuação da área de gestão de pessoas na detecção precoce de situações de risco de assédio moral, na gestão e solução interna do conflito e nas respostas da organização. Como risco à integridade, o assédio representa a violação a valores e princípios que permeiam a cultura de uma organização. O papel que a área de gestão de pessoas deve ter na promoção da relação entre estratégia e cultura, reforçando os valores da organização, não pode ser desconsiderado no combate ao assédio moral.

PALAVRAS-CHAVE: assédio moral, gestão de pessoas, cultura organizacional

ABSTRACT

*Tackling the phenomenon of moral harassment at work has been gaining relevance in the public sector, with the creation of an Interministerial Working Group to draw up a Plan to Combat Harassment and Discrimination in the Federal Public Administration and guidelines drawn up by the Comptroller General of the Union (*CGU*), based on the development of maturity models for the sectoral units of the structuring systems of which it is the central body. With institutional capacities related to the issue of internal control, most of the actions implemented so far relate to training to identify behaviour that can be considered harassment, as well as the procedures for reporting and punishing the harasser. However, there are no explicit guidelines for the actions of the people management area in the early detection of situations of risk of bullying, in the management and internal resolution of the conflict and in the organisation's responses. As a risk to integrity, harassment represents a violation of the values and principles that permeate an organisation's culture. The role that the people management area must play in promoting the relationship between strategy and culture and reinforcing the organisation's values cannot be overlooked in the fight against moral harassment.*

KEYWORDS: *moral harassment, human resources management, organisational culture*

INTRODUÇÃO

Construídas sob um regime de subordinação colonial, as relações de trabalho no Brasil se iniciaram a partir de práticas exploratórias de uma mão de obra local que os colonizadores consideravam inferior. Nesse sentido, as práticas exercidas para "domar" os trabalhadores incluíam desde agressões físicas, a agressões morais, que humilhavam e rebaixavam os trabalhadores. No mundo industrial, a busca por uma sociedade guiada pelo consumo, pela necessidade de sobrevivência e pela busca de cada vez mais mercados para adquirir a produção, além da máxima de que os fins justificam os meios, sugerem explicações sobre o porquê da banalização dessa doença social em que consiste o assédio moral (VALADÃO JUNIOR; MENDONÇA, 2014).

Ainda que o combate ao assédio moral no trabalho tenha ganhado relevância apenas recentemente, pesquisas sobre o tema remontam à década de 1980, a partir da identificação do aumento dos casos de estresse no ambiente organizacional. A última década do século XX viu surgir os termos bullying, mobbing e workplace harassment para descrever o fenômeno da agressão de forma repetida no ambiente laboral.

Definições mais sofisticadas foram sendo construídas ao longo desse período, identificando o assédio moral no trabalho com a exposição de trabalhadores a situações vexatórias, constrangedoras e humilhantes durante o exercício de sua função, de maneira repetida, por parte de um ou mais indivíduos, que desqualificam e podem desestabilizar ou mesmo destruir a pessoa que sofre o assédio (MARTININGO FILHO; SIQUEIRA, 2008).

Apesar da quantidade de definições disponíveis na literatura especializada, é possível relacionar o fenômeno a verbos que tratam de insistir, reiterar, persistir em determinada conduta, que torna inviável a vida profissional de quem é submetido a ela, afetando sua dignidade. Não raramente o indivíduo assediado se afasta do trabalho por motivo de doença, mas as dificuldades de identificar e quantificar as situações de assédio fazem com que ainda não tenhamos estatísticas confiáveis sobre o impacto dessa prática na saúde dos profissionais que atuam no setor público, quer sejam servidores, quer sejam de outras categorias de colaboradores.

Sendo considerado um fator destrutivo do ambiente de trabalho, o enfrentamento desse fenômeno vem ganhando relevância cada vez maior no setor público. Em maio de 2023, o governo federal instituiu, por meio do Decreto nº 11.534, um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) de enfrentamento ao assédio e à discriminação na Administração Pública Federal, com o objetivo de debater o tema e as repercussões no ambiente de trabalho. O GTI tinha a missão de desenvolver orientações e diretrizes de saúde física e mental, prevenção do assédio e da discriminação, e a promoção de relações saudáveis e respeitosas no ambiente de trabalho. Até o momento da edição deste artigo, apesar de

a proposta de um plano federal de enfrentamento ao assédio e à discriminação na Administração pública federal ter sido entregue ao Ministério da Gestão e Inovação, ainda permanecia sem aprovação final e publicização.

Também em 2023, a Controladoria-Geral da União (CGU) publicou o Guia Lilás, com orientações para prevenção e tratamento ao assédio moral e sexual e à discriminação no Governo Federal. O Guia, além de trazer definições sobre os diversos tipos possíveis de assédio, trouxe uma série de medidas possíveis para combate ao assédio. Oferecer informações sobre o que é assédio, incentivar boas relações de trabalho nas organizações, buscar meios para atendimento a colaboradores que apresentem mudanças de comportamento, realizar campanhas de sensibilização sobre condutas inadequadas que se configuram como assediadoras, treinar equipes de gestão de pessoas sobre acolhimento humanizado e sigiloso das vítimas e equipes de ouvidora sobre processo de recebimento de denúncias são algumas das ações propostas pelo Guia.

E a quem caberia implantar essas ações? O Guia fala da competência da "administração pública" em coibir o assédio no serviço público. Permanece, no entanto, a pergunta: existe uma unidade organizacional à qual compete capitanear os esforços para combate ao assédio no setor público? Não há, ainda, uma definição clara sobre qual unidade seria mais adequada para coordenar esses esforços. No governo federal, inspiradas pelos distintos modelos de maturidade elaborados pela CGU (de ouvidoria, de corregedoria e de integridade pública), as chamadas instâncias com funções de integridade, quais sejam: unidades de ouvidoria, de corregedoria e setoriais de integridade, vêm assumindo a responsabilidade pelas ações de combate ao assédio nas instituições públicas.

O argumento que este artigo traz é de que o tema do assédio é intrinsecamente ligado à questão da cultura organizacional e que as áreas de gestão de pessoas precisam se envolver fortemente no processo de enfrentamento ao problema, ou mesmo capitanear as ações relacionadas à temática do assédio nas instituições. A ausência dessa participação explícita pode fazer com que as ações empreendidas pelos órgãos e entidades públicas sejam realizadas de forma pasteurizada, sem que se considerem as diversas culturas que permeiam cada uma das organizações públicas.

ASSÉDIO MORAL – ORIGEM DO TERMO E SUAS MODALIDADES

O assédio moral pode ser considerado um fenômeno antigo, presente em diversas culturas, que passou a ser estudado de forma sistemática a partir dos anos 1980. Coube à psiquiatra Carroll Brodsky a primeira tentativa de definir o assédio moral no trabalho, em uma pesquisa publicada em 1976 nos Estados Unidos. Segundo ela, essa conduta se traduzia em "tentativas repetitivas de uma pessoa para atormentar outra por meio de provocações, pressões e intimidações".

Heinz Leymann, psicólogo alemão que se dedicou a investigar sistematicamente o assédio moral, classificou essa conduta como um comportamento hostil que afeta psicologicamente seu alvo em função da repetição. Por sua vez, Marie-France Hirigoyen, em seu livro sobre assédio moral, relaciona esse fenômeno a toda e qualquer conduta que possa atingir a personalidade, a dignidade ou a integridade física ou psíquica de uma pessoa, colocar em perigo o trabalho desta pessoa ou degradar o clima de trabalho (EVANGELISTA; FAIMAN, 2015).

Segundo Lopes e Diniz (2004), Hirigoyen indica que essa conduta abusiva se manifesta por comportamentos, palavras, atos, gestos e escritos. A autora indica como ponto de partida do assédio a luta pelo poder e o abuso de poder, que impõem ao agredido distintas formas de impedimento de reação, que incluem: recusa de comunicação direta, desqualificação, descrédito, isolamento, vexame e indução ao erro.

Possíveis consequências dessa conduta no curto prazo citadas por Hirigoyen são: a renúncia, em que os dois (agredido e agressor) evitam o conflito aberto, mas que subliminarmente indicam a vitória do agressor, ou a confusão da vítima, que não sabe ou não ousa se queixar, se isolando dos demais colegas de trabalho. A longo prazo, as consequências são ainda mais nefastas, na medida em que a vítima, ao tomar consciência da agressão, passa a se sentir desamparada e ferida, afetando não apenas sua condição psíquica como também fisiológica.

Quatro modalidades de comportamentos podem ser caracterizadas como assédio moral, segundo Hirigoyen:

- Deterioração proposital das condições de trabalho, que incluem, dentre outras ações, a não transmissão de informações úteis para a realização de tarefas; a vigilância constante sobre as atividades do subordinado, com emissão de críticas de forma injusta ou exagerada; a indução ao erro; a retirada de trabalho que normalmente compete ao subordinado e a pressão para não fazer valer os direitos de trabalhador, a exemplo de férias, horários e licenças;
- Isolamento e recusa de comunicação, que incluem isolá-la do grupo ou recusarem acesso aos superiores hierárquicos;
- Atentado à dignidade, que inclui fazer gestos de desprezo diante do outro; espalhar rumores; zombar da origem ou nacionalidade, deficiências físicas ou aspecto físico, e crenças religiosas ou ideologias políticas; e criticar a vida privada do outro; e
- Violência verbal, física e sexual, que incluem falar aos gritos; ameaçar a pessoa de violência física; invadir a privacidade e agredir, mesmo que levemente; além de desconsiderar problemas de saúde.

Outras questões relevantes acerca do assédio moral se referem à frequência e duração. Alguns pesquisadores utilizam critério de seis meses, mas não há uniformidade quanto a esse prazo, visto que o assédio moral é um fenômeno dinâmico e complexo. Não há consenso, também, quanto à questão da intencionalidade, já que com ou sem intenção a conduta causa dor ao assediado (EVANGELISTA; FAIMAN, 2015).

Ainda que na maioria das vezes em que se pensa em assédio moral, nos venha à cabeça a figura do chefe sobre seu subordinado, outros tipos de assédio são encontrados na literatura especializada:

- Assédio vertical descendente – ação do superior hierárquico sobre o subordinado;
- Assédio vertical ascendente – ação do subordinado em relação ao seu superior hierárquico;
- Assédio horizontal – ações entre pessoas do mesmo nível hierárquico; e
- Assédio misto – quando ocorrem de forma vertical descendente e horizontal, de forma simultânea.

As consequências negativas do assédio moral nas organizações vão desde os gastos com saúde das vítimas, passando pela perda de trabalhadores qualificados, até a queda de confiança e reputação das organizações. Quanto às causas, não há consenso na literatura. Explicações distintas englobam desde questões individuais até características das organizações e até mesmo aspectos do sistema econômico capitalista no qual vivemos.

O ASSÉDIO MORAL NAS RELAÇÕES DE TRABALHO

O Brasil assumiu, em 1999, um compromisso com a Organização Internacional do Trabalho (OIT) de promoção do trabalho decente, definido pela organização como aquele "adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, equidade e segurança, capaz de garantir uma vida digna". Outros compromissos foram assumidos pelo país com organizações internacionais, dentre eles a adoção dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e a Agenda 2030, que contempla como uma das metas a efetivação do trabalho decente.

Segundo dados do Tribunal Superior do Trabalho, registrados em 2021, o número de ações ajuizadas em decorrência de assédio moral superou o número de 52 mil casos no país (TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO, 2022). Dados da OIT e da Organização Mundial de Saúde (OMS) indicam que até 2020 o sofrimento no trabalho com danos psíquicos, incluindo os decorrentes do assédio moral, poderiam levar até 20% dos casos a extremos fatais, com cometimento de suicídio, e até 40% de aposentadorias antecipadas (OIT; OMS, 2000).

O processo de assédio envolve um desequilíbrio de poder percebido entre a vítima e o autor, e se caracteriza por atos negativos, realizados por um ou mais indivíduos, de maneira sistemática, englobando uma ou mais vítimas, envolvendo um desequilíbrio percebido de poder, resultando em graves danos psicológicos e, às vezes, até físicos. A literatura indica uma série de motivos causadores de agressões no ambiente de trabalho, quais sejam: ciúme profissional e inveja em relação às competências do outro; imaginação do agressor de que

a vítima representa uma ameaça profissional; e causas relacionadas às diferenças, tais como orientação sexual, raça, educação; origem e cultura (VALADÃO JUNIOR; MENDONÇA, 2014).

Além dos fatores individuais, fatores organizacionais favorecem a conduta de assédio moral, como, por exemplo, um ambiente de trabalho que estimula a competição exacerbada em detrimento de um ambiente colaborativo e valorização de estilos de liderança autoritários. Ao focarmos nas causas do assédio enquanto fatores organizacionais, identificamos que as organizações oscilam entre o incentivo à individualização, com oferta de promoções por produtividade individual, e a busca de sinergia coletiva, por meio da valorização do trabalho em equipe. Quanto mais a balança pende para o incentivo à competição, maior é a chance de que o ambiente profissional seja propício ao assédio.

Determinados fatores situacionais no ambiente de trabalho podem ser considerados como causa do assédio moral. Clima organizacional deficiente, no qual a organização não administra os conflitos internos é um deles. É fácil perceber que essa é uma grande dificuldade das organizações, que costumam deixar a solução dos problemas entre funcionários para serem resolvidas pelos próprios envolvidos. Um segundo fator a ser considerado é o tipo de organização do trabalho. Instituições nas quais haja definição inadequada de papéis, falta de coordenação dos trabalhos ou falta de suporte gerencial por parte da administração geram insegurança e estresse. Outros fatores autoexplicáveis são pressões e avaliações de resultados baseadas em volume de produção e sistemas de recompensa baseados em metas individuais.

A cultura organizacional também é considerada um importante fator para a prevalência do assédio moral. Organizações na qual o assédio faz parte do perfil de liderança desejado para que as tarefas sejam cumpridas, ou que aceitam implicitamente este tipo de conduta, passam a mensagem para todos de que não há mal nenhum nessas práticas gerenciais.

Estudos indicam que o processo de assédio moral no ambiente de trabalho se inicia pela deterioração proposital das condições de trabalho, com contestações sistemáticas das decisões tomadas pela pessoa visada, críticas injustas ou exageradas ao seu trabalho, atribuições superiores às competências e até mesmo instruções difíceis de serem cumpridas, colocando a vítima em dificuldades e sentindo-se incompetente. Por outro lado, não atribuir tarefas também pode ser uma forma de assédio, passando a imagem de que a pessoa é incapaz de executar suas funções. Complementa esse cenário o isolamento e a recusa de comunicação e o não convite para reuniões e encontros sociais. São condutas que podem parecer desapercebidas pelos colegas de trabalho, mas que são sentidas profundamente pelas vítimas.

Se a inexistência de regras internas para comportamentos e para os métodos favorece o assédio, o não reconhecimento e a não valorização do trabalho executado também contribuem para um ambiente propício ao assédio.

Impactos negativos do assédio para as organizações envolvem, além do impacto direto na vítima, piora no ambiente organizacional, com redução da satisfação das vítimas com o trabalho e consequente descomprometimento com a instituição, perda de profissionais capacitados, deterioração da reputação institucional, atingindo, por fim, a sociedade, com maiores custos relativos a aposentadorias precoces, perda de produtividade e aumento dos custos relacionados a tratamentos médicos.

O PROCESSO DE GESTÃO DE PESSOAS NO SETOR PÚBLICO

No setor público muitas vezes a gestão de pessoas é relacionada a uma área e não a uma função. É preciso compreender que a gestão de pessoas é uma função que alcança toda a organização e que deve contemplar a relação entre as lideranças e os demais membros que compõem a força de trabalho desta organização. Nesse sentido, a atividade de gestão de pessoas não envolve apenas uma determinada área, mas todos os gestores do órgão e também suas equipes. Todos são coprodutores dos resultados e responsáveis pela qualidade da relação e pela saúde do ambiente. Ainda que todos tenham papeis a executar no processo de gestão de pessoas, a liderança sobre o processo precisa ser assumida por uma determinada área, que teve diversas denominações e atribuições ao longo do tempo.

Com sua concepção e até mesmo sua designação transformadas (de administração de recursos humanos até gestão de pessoas), o processo estruturado de gestão de pessoas se iniciou por volta da década de 1930, onde a maior preocupação das ações de recursos humanos era de definir as operações e as tarefas a serem cumpridas. Nos anos 1980, a administração gerencial deu foco a gestão de pessoas com foco na eficiência da atuação dos membros das organizações. No atual momento, o processo de gestão de pessoas precisa incorporar aspectos de relacionamento interpessoal e desenvolvimento profissional, ampliando o seu escopo para contemplar, também, recursos, ambiente externo, comportamentos e análises estratégicas que tenham como principal objetivo a eficiência e eficácia na prestação de serviços públicos.

Nesse sentido, o processo de gestão de pessoas deve envolver um conjunto de políticas e práticas necessárias para conduzir pessoas e organização, que traz impactos nos modos de pensar e executar as atividades tanto de gestores quanto de servidores e empregados públicos. Precisa buscar o equilíbrio entre a necessidade dos membros da organização e os objetivos organizacionais. Compete, portanto, aos responsáveis pela gestão de pessoas a elaboração de estratégias capazes de minimizar os problemas que afetam a produtividade das pessoas que atuam no setor público, promovendo um engajamento recíproco entre pessoas e organização (BASTOS; DE LORETO, 2023). E isso reforça nosso argumento sobre a relevância da gestão de pessoas no enfrentamento ao assédio nas organizações públicas.

O PAPEL DA GESTÃO DE PESSOAS NO SETOR PÚBLICO NO FORTALECIMENTO DA CULTURA ORGANIZACIONAL

A cultura no campo organizacional opera por meio do universo simbólico, que gera uma construção social da realidade, e do racionalismo funcional que faz com que determinadas práticas sejam consideradas "certas" e outras "erradas". Nesse sentido, a cultura organizacional define fronteiras e proporciona identidade a seus membros, com base nos valores da organização, funcionando como uma espécie de argamassa social que mantém a organização coesa.

A consolidação da temática da cultura organizacional pela academia se consolidou a partir de 1983, colocando luz sobre a identidade das organizações. Ao definir a cultura organizacional como "a adoção de comportamentos relacionados à solução dos problemas externos e internos que funcionaram consistentemente para o grupo", Edgar Shein (2009) ressalta a importância de se compartilhar com novos membros o modo correto de perceber, pensar e sentir em relação a esses problemas.

Ao explicitar os valores que devem ser compartilhados com os demais membros da organização, a cultura organizacional garante, portanto, uma espécie de estabilidade estrutural ao grupo, diminuindo as opções na escolha e forma sobre como se comportar. Nesse sentido, o compartilhamento de costumes, crenças e ideias pré-estabelecidas entre os colaboradores de uma determinada organização geram modelos mentais que atuam como um modo de interpretar e agir perante o mundo.

As organizações, além de produzir bens e serviços, também promovem rituais e cerimônias que orientam o comportamento dos seus membros, buscando a institucionalização daquilo que é "dado como certo", em conexão com outros elementos que influenciam ou são influenciados pela cultura, como estratégia, estrutura, sistema de recompensas e competências e habilidades desejadas.

Ainda que a estruturação da cultura organizacional esbarre na vida social prévia ao ingresso dos membros em uma organização, que trazem consigo um histórico de relações com sua família, escola, igrejas e comunidade da qual fizeram parte, os membros da organização devem passar a utilizar um conjunto de valores e pressupostos básicos dessa organização, que possibilitarão a eles uma sensação de pertencimento a um grupo de indivíduos que trabalha em uma mesma organização, gerando uma personalidade coletiva – a da organização.

As pessoas que compõem a organização devem, portanto, conhecer a cultura e faz parte do papel da área de gestão de pessoas ajudar a organização a atingir seus objetivos e realizar suas missões, relacionando estratégia e cultura. Na iniciativa privada, as áreas de gestão de pessoas, atuando em processos de recrutamento e seleção, utilizam a cultura organizacional como base para que

os recrutados possam adquirir perfil compatível com os valores e as expectativas da organização. Servidores e empregados públicos são recrutados por concurso, mas, ainda assim, a área de gestão de pessoas pode colaborar com a definição de requisitos mínimos para assunção de cargos de direção que estejam em acordo com a cultura da organização e com a definição de perfis profissionais adequados para cada nível de cargo que não considerem apenas competências técnicas, mas também perfis que reforcem a cultura colaborativa e íntegra.

Uma outra função muito relevante para a área de gestão de pessoas no fortalecimento da cultura organizacional é a de treinamento e desenvolvimento, que tem como objetivo principal desenvolver habilidades, comportamentos e aprendizados que sejam convergentes com a cultura da organização.

ASSÉDIO MORAL: COMO O TEMA VEM SENDO TRATADO NO SETOR PÚBLICO

Segundo Campos e Pancheri (2017), o assédio é um fenômeno comum na Administração Pública, desrespeitando os princípios mais elementares que regem a Administração Pública e o que deveria ser considerado padrão: a ética na gestão pública e o Estado Democrático de Direito.

A excessiva hierarquização, verticalidade e burocratização da organização e da gestão pública, a arbitrariedade na definição de tarefas, a falta de transparência, o emprego abusivo do poder disciplinar punitivo e a ausência de mecanismos de solução de controvérsia são alguns dos traços encontrados na Administração Pública que favorecem o assédio moral. Essa prática pode ser bastante prolongada, uma vez que os assediadores têm grande possibilidade de serem protegidos pela organização, seja por conta da forma de recrutamento (concurso), seja por terem algum grau de parentesco ou amizade com pessoas influentes no governo. Além disso, o fato de a vítima ter sólida relação laboral, quando concursado, favorece a conduta do assédio, já que o chefe não dispõe de discricionariedade para "livrar-se" do colaborador. Nesse sentido, a estabilidade do empregado/servidor público pode induzir o assediador a provocar o "autoabandono" da vítima do local de trabalho, quer seja por afastamento médico, pleito de remoção, e até a renúncia à condição funcional.

Dentre as principais raízes para o problema do assédio moral no setor público temos: condições inadequadas de trabalho, falta de preparo dos chefes (muitas vezes indicados por parentesco, amizades ou relações políticas, sem possuir qualquer qualificação ou mérito), enxugamento dos quadros funcionais, programas de demissão voluntária, e não reposição de trabalhadores aposentados ou afastados por adoecimento. A incorporação de práticas gerenciais no setor público, com valorização exacerbada de produtividade, também contribui para o aumento dos casos de assédio (EVANGELISTA; FAIMAN, 2015).

As ações governamentais que enfrentem a questão do assédio moral precisam, portanto, considerar a questão de forma global, envolvendo não apenas ações preventivas e de punição, mas também de gestão interna. A literatura sobre o tema indica quatro momentos importantes: prevenção proativa, detecção precoce de situações de risco de assédio moral, de gestão e solução interna do conflito e de respostas da organização (CAMPOS; PANCHERI, 2017). Para isso, no entanto, é relevante conhecer o que Gimeno Navarro chama de "experiência organizacional". Trata-se de observar a natureza da atividade, características dos postos de trabalho e perfil dos empregados, para que se possa identificar de que forma o risco da conduta de assédio pode se materializar – uma tarefa que, a nosso ver, está intrinsecamente atrelada à função da área de gestão de pessoas.

Por óbvio que a instituição de códigos de ética com definição de sanção para condutas de descumprimento, a instituição de um local para recepção de denúncias e a instituição de comissões investigativas devem fazer parte do processo de enfrentamento como um todo, mas conhecer como a organização opera deve ser uma das etapas principais.

No setor público, o enfrentamento ao assédio vem sendo capitaneado pelas chamadas instâncias com funções de integridade, incentivadas por documentos como o Guia Lilás para Prevenção e Combate ao Assédio Moral, Sexual e Discriminação no âmbito do Governo Federal e os modelos de maturidade instituídos pela CGU para as áreas responsáveis pelas ouvidorias, corregedorias e setoriais integridade pública.

Dos 37 Ministérios que compõem o governo federal em 2023, apenas dois (Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) e Controladoria-Geral da União (CGU) atribuem à área de gestão de pessoas alguma competência para atuar no enfrentamento ao assédio nos seus planos de integridade. No caso do MMA, à Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA) é atribuída a competência de elaborar ações de gerenciamento do clima e da cultura organizacional que promovam os valores institucionais, bem como a temática de integridade no órgão. No caso da CGU, a Diretoria de Gestão Corporativa (DGC) e inserida nas ações de capacitação relacionadas ao plano de integridade do órgão, não detendo papel específico quanto à gestão do clima organizacional ou avaliação da cultura organizacional.

Quadro 01 – Ministérios e ações de combate ao assédio previstas nos Planos de Integridade 2024

MINISTÉRIO	AÇÃO PREVISTA	RESPONSÁVEL
Advocacia-Geral da Uniao	Plano não contempla o tema	-
Ministério da Agricultura e Pecuária	Não tem Plano vigente	-
Casa Civil da Presidência da República	Não tem Plano vigente	-
Ministério das Cidades	• Campanha Publicitária – Assédio Moral no Serviço Público • Cartilha contra o Assédio Moral	Corregedoria
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	Não tem Plano vigente	-
Ministério das Comunicações	Informação sobre curso da ENAP: Assédio moral: o que saber e fazer	Ascom
Controladoria-Geral da União	• Capacitação da equipe de Ouvidoria Interna • Publicação de política de assédio moral e sexual • Campanhas de sensibilização • Palestras sobre assédio e formas de acolhimento	• Ouvidoria • Área de Riscos • Ascom • Comissão de Ética, Diretoria de Gestão Corporativa e Ouvidoria
Ministério da Cultura	Orientação dos servidores sobre riscos de assédio moral e sexual	Ouvidoria
Ministério da Defesa	Não tem Plano vigente	-
Ministério do Desenvolvimento Agrário	Não tem Plano vigente	-
Ministério do Desenvolvimento, Industria e Comércio	Não tem Plano vigente	-
Ministério do Desenvolvimento Regional	Campanha publicitária – Assédio moral	Ascom
Ministério do Desenvolvimento Social	• Visitas técnicas sobre tratamento correcional do assédio moral e sexual • Promoção de campanha de combate ao assédio	• Corregedoria e Comitê de Gênero, Raça e Diversidade • Comissão de Ética, Ouvidoria, Corregedoria, AECI e Ascom
Ministério do Desenvolvimento Humano e Cidadania	Palestra: Assédio no trabalho	AECI
Ministério da Educação	Não tem Plano vigente	-
Ministério do Esporte	• Oficina Assédio Moral e Sexual no Ambiente de Trabalho • Campanhas internas de enfrentamento ao assédio	• Ouvidoria, • Comissão de Ética, AECI e Corregedoria

MINISTÉRIO	AÇÃO PREVISTA	RESPONSÁVEL
Ministério da Fazenda	• Instituição de rito para tratar assédio • Projeto de prevenção e enfrentamento ao assédio	• Ouvidoria • Ouvidoria e Corregedoria
Gabinete de Segurança Institucional	Não tem Plano vigente	-
Ministério da Gestão e Inovação	• Promover ações educativas sobre enfrentamento ao assédio moral e sexual • Prestar apoio às ações de enfrentamento ao assédio • Implementar campanha sobre assédio moral • Elaborar campanhas de sensibilização com foco no Assédio Moral	• Ouvidoria • Assessoria de participação Social e Diversidade • Comissão de Ética • AECI
Ministério da Igualdade Racial	Comunicação e engajamento para combate à discriminação e assédio moral e sexual	Corregedoria
Ministério da Justiça e Segurança Pública	Não tem Plano vigente	-
Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima	• Institucionalizar Comitê Permanente de prevenção e enfrentamento do assédio moral, sexual e discriminação. • Promover campanhas de prevenção e enfrentamento do assédio moral, assédio sexual, discriminação de gênero, raça ou desrespeitos a direitos e valores, para servidores, ocupantes de cargos comissionados executivo, funções comissionadas executiva, colaboradores e estagiários.	• SPOA, Ouvidoria, Corregedoria, Comissão de Ética • SPOA, Ouvidoria, Corregedoria, Comissão de Ética
Ministério de Minas e Energia	Não tem Plano vigente	-
Ministério das Mulheres	Não tem Plano vigente	-
Ministério da Pesca e Aquicultura	Não tem Plano vigente	-
Ministério do Planejamento e Orçamento	Plano não contempla o tema	-
Ministério dos Portos e Aeroportos	Não tem Plano vigente	-
Ministério dos Povos Indígenas	Não tem Plano vigente	-
Ministério da Previdência Social	Não tem Plano vigente	-
Ministério das Relações Exteriores	Não tem Plano vigente	-
Ministério da Saúde	Não tem Plano vigente	-
Secretaria de Comunicação Social	Não tem Plano vigente	-
Secretaria Geral da Presidência	Não tem Plano vigente	-
Ministério do Trabalho e Emprego	Plano contempla o tema apenas para efeito de divulgação, sem ações específicas para assédio	Ascom
Ministério dos Transportes	Não tem Plano vigente	-
Ministério do Turismo	Não tem Plano vigente	-

Fonte: sítios eletrônicos dos Ministérios. Elaborado pela autora

Dos planos de integridade dos ministérios que contemplam a questão do enfrentamento ao assédio, não há nenhum, até a elaboração deste artigo, que contemple ações específicas sob responsabilidade da área de gestão de pessoas para identificar processos, atividades ou áreas sensíveis à prática do assédio, considerando postos de trabalho e perfil dos colaboradores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O enfrentamento ao assédio moral no Poder Executivo Federal vem ganhando relevância nos últimos anos. Em 2023 duas publicações refletiram essa preocupação no âmbito governamental: o Guia Lilás, com orientações para prevenção e tratamento ao assédio moral e sexual e à discriminação no Governo Federal e o Decreto nº 11.534, que instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) de enfrentamento ao assédio e à discriminação na Administração Pública Federal, com o objetivo de debater o tema e as repercussões no ambiente de trabalho, bem como propor um plano de enfrentamento ao assédio e à discriminação na Administração Pública Federal.

Além dessas duas publicações, a Controladoria-Geral da União (CGU) publicou guias de maturidade para as unidades setoriais dos sistemas da qual ela é órgão central: Sistema de Integridade Pública, Sistema de Ouvidorias Púbicas e Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, que contemplam a necessidade de ações dessas unidades para enfrentamento ao assédio.

Considerando que ainda não foi publicado o resultado dos trabalhos do GT Interministerial, as ações de combate ao assédio vêm sendo capitaneadas nas organizações do Poder Executivo federal pelas unidades denominadas de “instâncias com funções de integridade”. Com capacidades institucionais relacionadas à temática de controle interno, a maior parte das ações implementadas até o momento se relacionam a capacitações para identificação das condutas que podem ser consideradas como assédio, bem como os trâmites para denúncia e punição dos assediadores.

A literatura sobre assédio indica a importância da detecção precoce de situações de risco de assédio moral, da gestão e solução interna do conflito e de respostas da organização, que, a nosso ver, ilustram o protagonismo que a área de gestão de pessoas deve ter no combate a esse risco à integridade.

Considerando que este artigo tratou da implementação das ações de combate ao assédio por parte dos ministérios setoriais, consideramos que o aprofundamento das pesquisas em autarquias e fundações, bem como em empresas e sociedades de economia mista, pode trazer maior robustez às conclusões apresentadas.

REFERÊNCIAS

BASTOS, R.C.; LORETO, M.D.S. **Refletindo a gestão de pessoas no setor púbico:** um ensaio teórico. Revista de Gestão e Secretariado. São Paulo, SP. Brasil, v.14, n.9, p. 15250-15267, 2023.

BERGUE, S.T. **Gestão de Pessoas:** Liderança e Competências para o Setor Público. Enap. Brasilia. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 11.534 de 19 de maio de 2023**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11534.htm. Acesso em: 15 de maio de 2024.

BROCHADO, M.; PORTO, L.M.O. **Assédio moral no serviço público:** panóptico da legislação brasileira. Rev. Direito Adm., Rio de Janeiro, v.282 n.3, p. 205-248, set/dez.2023.

CAMPOS, E.A.R; STEFANO, S.R.; ANDRADE, S.M. **Cultura Organizacional no contexto de Políticas e Práticas de Gestão de Pessoas**. REUNA. Belo Horizonte – MG, Brasil, v.20, n.3, p65-82, Jul-Set 2015.

CAMPOS, R.A.C.; PANCHERI, I. **Predomínio do assédio moral na Administração Pública**. R.Fac.Dir. Univ. São Paulo, v.112, p.239-283. Jan/dez 2017.

CASAGRANDE, R.M.; MACHADO, D.D.P.N. **Cultura organizacional como fator complementar às dimensões culturais de Hofstede**. Pretexto, v.17, n.4, p.81-94. out/dez, 2016.

CESAR, L.G.D.; NEVES, L.A. **Atuação da Gestão de Pessoas no fortalecimento do comprometimento organizacional pós-pandemia:** a cultura organizacional como caminho. Revista Valore, Volta Redonda, 5 (edição especial): 192-205, 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Guia Lilás. **Orientações para prevenção e tratamento ao assédio moral e sexual e à discriminação no Governo Federal**. Março de 2023. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/noticias-e-conteudos/2023/julho/Guia_prevencao_assedio_discriminacao.pdf. Acesso em: 17 de maio de 2024.

EVANGELISTA, M.S.; FAIMAN, C.J.S. **Assédio moral no trabalho:** abordagens ao tema pela academia, por sindicatos e por órgãos governamentais. Saúde, Ética & Justiça. 2015;20(2):43-56.

LOPES, R.G.N.; DINIZ, N.M.F. **Assédio moral:** a violência perversa no cotidiano. Texto Contexto Enferm 2004 Out-Dez; 13(4):643-5.

MARTININGO FILHO, A.; SIQUEIRA, M.V. SOARES. **Assédio Moral e Gestão de Pessoas:** uma análise do assédio moral nas organizações e o papel da área de gestão de pessoas. RAM – Revista de Administração Mackenzie. Volume 9, n.5, 2008. p.11-34.

SHEIN, E.H. **Cultura Organizacional e Liderança.** Editora Atlas. São Paulo, 2009.

SILVA, C.G.C.; SANTOS, E.P; CAFFE FILHO, H.P. **A Gestão de Pessoas no Setor Público:** uma revisão bibliográfica no cenário brasileiro contemporâneo. Id online. Revista Multidisciplinar e de Psicologia. V.13, N.45, p. 642-654, 2019.

SIQUEIRA, M.V.S.; MENDES, A.M. **Gestão de pessoas no setor público e a reprodução do setor privado**. Revista do Serviço Público, Brasília 60 (3): 241-250 Jul/Set 2009.

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO. Blog Justiça do Trabalho, TRT da 13ª Região. **Em 2021 Justiça do Trabalho registrou mais de 52 mil casos de assédio moral no Brasil.** Disponível em: https://www.trt13.jus.br/informe-se/noticias/em-2021-justica-do-trabalho-registrou-mais-de-52-mil-casos-de-assedio-moral-no-brasil. Acesso em: 10 de maio de 2024.

VALADÃO JUNIOR, V.M.; MENDONÇA, J.M.B. **Assédio moral no trabalho:** dilacerando oportunidades. Cad. EBAPE.BR, v. 13, nº 1, artigo 2, Rio de Janeiro, Jan./Mar. 2015.

CAPÍTULO XVII

EQUIDADE DE GÊNERO NAS LIDERANÇAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA COMO ENFRENTAMENTO AOS RISCOS À INTEGRIDADE: CAMINHO PARA UMA GOVERNANÇA INCLUSIVA E ÉTICA

GENDER EQUITY IN THE LEADERSHIP OF THE BRAZILIAN PUBLIC ADMINISTRATION AS A WAY OF TACKLING INTEGRITY RISKS: THE ROAD TO INCLUSIVE AND ETHICAL GOVERNANCE

Marília Cristyne Souto Galvão Barros

Mestre em Administração Pública pela Universidade Federal de Alagoas. Auditora no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Alagoa

Renata Bueno Contrera

Mestra em Sociologia pela Universidade Federal de Mato Grosso. Auditora no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso

RESUMO

A partir da hipótese de que os riscos à integridade podem ser enfrentados a partir do desenvolvimento de políticas que promovam a diversidade de gênero nos espaços de liderança da Administração Pública brasileira, o presente artigo teve por objetivo analisar como a literatura vem abordando os efeitos das políticas de equidade de gênero em cargos de gestão da administração pública na promoção de instituições mais íntegras. A pesquisa bibliográfica e qualitativa foi realizada de forma transversal em bases de dados oficiais e repositórios de literatura acadêmica. Como resultado, identificou-se a escassez de pesquisas que relacionem a promoção de políticas de liderança feminina nas entidades da Administração Pública Brasileira como estratégia de enfrentamento aos riscos para a integridade, embora tenham sido identificadas evidências robustas e estudos relevantes que indiquem que a equidade de gênero em cargos de gestão da Administração Pública impactam positivamente não só no alcance de resultados mais eficazes, por meio de soluções inovadoras, eficientes e inclusivas, como também na credibilidade e redução de casos de corrupção, conforme observado em experiências de outros países.

PALAVRAS-CHAVE: governança; riscos à integridade pública; políticas de equidade de gênero; liderança feminina.

ABSTRACT

Based on the hypothesis that the risks to integrity can be tackled by developing policies that promote gender diversity in the leadership of the Brazilian public administration, the aim of this article was to analyze how the literature has been addressing the effects of gender equity policies in public administration management positions on promoting institutions with greater integrity. The bibliographical and qualitative research was carried out across official databases and academic literature repositories. As a result, there has been a lack of research into the promotion of female leadership policies in Brazilian public administration organizations as a strategy for tackling integrity risks, although robust evidence and relevant studies have been identified which indicate that gender equality in public administration management positions has a positive impact not only on achieving more effective results through innovative, efficient and inclusive solutions, but also on credibility and reducing cases of corruption, as observed in the experiences of other countries.

KEYWORDS: *governance; risks to public integrity; gender equity policies; women's leadership.*

INTRODUÇÃO

As discussões sobre integridade pública e equidade de gênero em espaços de liderança têm ganhado relevância nos diversos campos da sociedade, e na Administração Pública não é exceção. O significativo avanço na atenção dispensada às temáticas reverbera na literatura e se materializa em políticas e normas que buscam, sobretudo, alcançar a boa governança e uma condição para que as atividades do governo não sejam apenas legítimas e confiáveis, mas também eficazes. Essas discussões, no entanto, são apartadas, havendo poucas publicações que relacionam diretamente as duas temáticas.

No Brasil, na última década, os normativos e políticas que tratam de integridade pública refletem a busca pela formação de uma cultura que privilegie o valor da honestidade em conjunto com outros esforços perseguidos. Esta necessidade por integridade é reforçada pelos cidadãos cada vez mais exigentes, bem como pelas mudanças no próprio setor público (MAESSCHALCK; BERTOK, 2009). Nesse sentido, a recomendação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é uma abordagem estratégica com ênfase em cultivar uma cultura de integridade em toda a sociedade e que desloque o foco das políticas para uma abordagem dependente do contexto, comportamental e baseada em risco (OCDE, 2017).

Seja como princípio da boa governança (BRASIL, 2016), seja como prática de natureza humana ou comportamental exercida nos principais cargos das organizações, para assegurar a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança (BRASIL, 2017), a integridade está intimamente relacionada ao mecanismo da liderança. Sobre o tema, Vieira e Barreto (2019) afirmam que é a liderança o conjunto de práticas que asseguram a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança. Essa liderança é exercida por meio da integridade, da capacidade, da competência, da responsabilidade e da motivação exercida por aqueles que ocupam os cargos estratégicos da organização (VIEIRA E BARRETO, 2019).

Em estudo recente, Bellato, Schnitzler e Santos (2022) afirmam que tem havido mudanças nos cargos de liderança nos órgãos públicos, tradicionalmente ocupados por homens, com a presença cada vez maior de mulheres. Essas mudanças estão ocorrendo com a implementação de diversas políticas que visam incentivar a diversidade de gênero nas estruturas de liderança. Iniciativas como cotas de gênero em processos seletivos para cargos públicos, programas de capacitação e mentoria específicos para mulheres, bem como a criação de comitês e órgãos voltados para a promoção da igualdade de gênero têm sido adotadas em níveis federal, estadual e municipal. Além disso, a aprovação de leis que garantem a equidade de gênero em órgãos públicos e a implementação de políticas de igualdade salarial também têm desempenhado um papel crucial na promoção da diversidade de gênero na administração pública brasileira. Estas políticas não apenas buscam corrigir desigualdades históricas, mas também

reconhecem o valor da diversidade de perspectivas e experiências na formulação e implementação de políticas públicas, contribuindo assim para uma administração mais inclusiva, representativa e eficaz.

A partir da hipótese de que os riscos à integridade podem ser enfrentados a partir do desenvolvimento de políticas que promovam a diversidade de gênero nos espaços de liderança da Administração Pública (BAUTISTA ET AL, 2022), este estudo tem por objetivo analisar como a literatura vem abordando os efeitos das políticas de equidade de gênero no contexto das lideranças na administração pública na promoção de instituições mais íntegras, buscando compreender se a presença de mulheres em posições de liderança pode impactar positivamente a integridade institucional e promover uma governança mais inclusiva, ética e eficaz.

A metodologia aplicada consistiu em pesquisa bibliográfica em quatro bases de dados: Periódicos CAPES, SPELL, SCIELO e Google Acadêmico, a fim de identificar a visão da doutrina sobre equidade de gênero nas lideranças da Administração Pública e integridade pública. O resultado dessa etapa trouxe aspectos históricos e conceituais da liderança feminina na Administração Pública e o papel de políticas públicas setoriais para seu funcionamento.

Em segundo momento, foi realizada pesquisa documental, com foco nas temáticas objeto deste estudo, mediante levantamento de informações disponíveis nos sítios eletrônicos de entidades governamentais brasileiras e de entidades internacionais que atuam no desenvolvimento de políticas públicas. A pesquisa tem natureza qualitativa.

Ao explorar esta relação complexa e multifacetada, este estudo busca contribuir para o avanço do conhecimento acadêmico sobre a importância de políticas de equidade de gênero na promoção de lideranças eficazes e responsáveis na administração pública e o impacto na gestão dos riscos à integridade pública.

INTEGRIDADE PÚBLICA

Em uma série de pressões sobre o Estado, para que se adapte de maneira coerente e eficaz, promovendo as transformações requeridas pela sociedade, sobretudo a garantia dos direitos sociais, governança é a aplicação de práticas de liderança, de estratégia e de controle, que permitem aumentar e preservar valor para os destinatários das políticas públicas (DE SOUZA E SIMON, 2024; MEDEIROS E CODIGNOTO, 2022). Todo esse processo, realizado por meio de uma estrutura que estabelece os modos de interação entre partes interessadas e gestores, visando garantir o respeito desses últimos àqueles, somente trará sustentabilidade de longo prazo se alinhar desempenho conjugado com integridade, ética e respeito às normas vigentes.

A integridade é, portanto, uma bússola calibrada para direcionar a atuação e monitorar o desempenho de gestores, livre de conflitos de interesses e com

transparência ativa voltada para o interesse real das partes interessadas. É, ainda, segundo Medeiros e Codignoto (2022), a fundação que assegura que o caminho trilhado pela governança siga por meio de condutas ilesas, honradas, honestas, probas, servindo como guia de senso de justiça, equidade, construção de credibilidade e fortalecimento da imagem, por meio de um processo contínuo que envolve a identificação das exigências éticas, administrativas, legais, bem como a análise e mitigação dos riscos de não conformidade e a adoção das medidas preventivas e corretivas necessárias.

A Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, subscrita pelo Brasil em 2003, indicou a integridade como uma de suas três finalidades, aliada à promoção da honestidade e responsabilidade dos funcionários públicos, à implementação de códigos de condutas e normas para o correto e honroso cumprimento das funções públicas e ao estabelecimento de transparência e prevenção de conflitos de interesse (DA SILVA, 2021).

De forma objetiva, a OCDE (2022) indicou que a integridade pública é uma resposta estratégica e sustentável dos governos à corrupção que complementa as abordagens tradicionalmente conhecidas, baseadas na criação de mais regras, de conformidade mais rigorosa e de responsabilização mais rígida. Tal definição foi acolhida pela CGU, que estabeleceu que desenvolver em toda a sociedade essa cultura de integridade e de intolerância a comportamentos não alinhados ao interesse público passa pela implementação de uma abordagem estratégica, baseada em riscos e focada fundamentalmente em evitar ou prevenir sua ocorrência e não em tratar suas consequências por meio da detecção e de punições (BRASIL, 2022).

Essa abordagem estratégica é concretizada por meio da implantação de programas de integridade que passaram a ser instituídos no contexto organizacional como uma forma de assegurar uma conduta ética e moral por parte dos agentes públicos (DE SOUZA E SIMON, 2024).

No Brasil, o Decreto nº 9.203/2017 ampliou, detalhou e reforçou o programa de integridade público em âmbito federal, estabelecendo pilares fundamentais para o funcionamento eficaz dos programas de integridade, que buscam não apenas a conformidade de condutas, mas também a transparência e a priorização do interesse público, destacando a importância da integridade como um princípio central na administração pública (DE SOUZA E SIMON, 2024).

Sobre o supramencionado decreto, Catelli e Vieira (2022), explicam que a mens legis entende e absorve a ideia de que liderança compreende o conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental exercida nos principais cargos das organizações, para assegurar a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança definindo, estrategicamente e através de controles, diretrizes, objetivos, planos e ações, bem como processos estruturados para mitigar os possíveis riscos com vistas ao alcance dos objetivos institucionais

e para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades da organização, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos (CATELLI E VIEIRA, 2022).

Para o alcance dessa integridade pública, faz-se necessário gerir seus riscos, uma vez que esta é uma ferramenta preventiva para a identificação e avaliação de comportamentos que possam ter efeitos negativos no desenvolvimento de uma cultura de integridade e que ameacem o interesse público nos níveis institucional, processual, setorial ou de projeto. O objetivo da gestão de riscos para a integridade pública é, portanto, desenvolver e implementar medidas e controles para mitigar ou eliminar a ocorrência desses comportamentos (BRASIL, 2022). Esses riscos não podem ser abordados de maneira generalizada, pois variam de acordo com os setores e organizações, sendo fundamental que os órgãos e entidades do setor público ajustem suas orientações, ferramentas e abordagens para seus objetivos, ambientes e contextos específicos (OCDE, 2022). São exemplos de riscos à integridade pública os elencados no Quadro 1, a partir de listagem disponibilizada pela CGU (BRASIL, 2022).

Quadro 1 - Exemplos de riscos à integridade

RISCO	COMO SE MANIFESTA
Abuso de posição ou poder	Quando indivíduos agem de forma contrária ao interesse público, valendo-se de sua condição em benefício próprio ou de terceiro (favorecimento/desfavorecimento na seleção de fornecedores; cooptação e acomodação funcional em cargos de direção e assessoramento; favorecimento de determinado fornecedor na ordem de pagamento das faturas devidas por solicitação da gestão do contrato; atesto de fornecimento de bens e serviços em quantidade inferior à contratada).
Nepotismo	Quando agentes públicos usam de sua posição para nomear, contratar ou favorecer parentes, sejam por vínculo da consanguinidade ou da afinidade, em violação às garantias constitucionais de impessoalidade administrativa (contratação indevida de familiares via processo licitatório; subordinação imediata entre familiares; relação de parentesco entre o fiscal de contrato e o terceirizado).
Conflitos de interesses	Caracterizado pelo potencial confronto entre interesses públicos e privados, que possam comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública (uso de informação privilegiada na entrada/saída entre o serviço público e o mercado privado; vazamento de informação sigilosa por membro de comissão incumbida de apurar denúncias; favorecimento na aprovação para participação em eventos nacionais/internacionais).
Pressão interna ou externa	Para influenciar atos ilegais ou antiéticos de agentes públicos (ocultação de fatos relacionados à denúncia; fraude em concurso público, como ingresso de candidatos sem os requisitos previstos no Edital; alterações indevidas na base de dados de sistemas utilizados; omissão de informação sobre a prestação indevida de serviço contratado).
Solicitação ou recebimento de vantagem indevida	Qualquer tipo de enriquecimento ilícito, seja dinheiro ou qualquer outra utilidade (cobrança de vantagem indevida em relação a favorecimento nos certames culturais realizados e concessão de bolsas; solicitação ou recebimento de propina durante o atendimento ao fornecedor).

Fonte: CGU (2022)

Tais riscos à integridade pública, relacionados no quadro acima, quando gerenciados conduz a uma abordagem proativa na gestão destes, resultando na promoção de ambiente de transparência e responsabilidade e na prevenção de fraudes, corrupção e outros comportamentos inadequados. Isso não apenas assegura a conformidade com as normas e regulações, como fortalece a confiança nas instituições.

Para Medeiros e Codignoto (2022), "as pessoas que fazem parte da organização e da sociedade são os elementos essenciais para o sucesso da implementação de qualquer mecanismo de integridade". Nesse sentido, os autores destacam o comprometimento das lideranças e dos tomadores de decisão na internalização e adoção de uma conduta ética, justa, proba, honesta e voltada para atender aos interesses que se coadunam com a atuação do órgão ou entidade, assegurando o compromisso de tomar decisões com foco no propósito, acompanhada de mecanismos eficazes de avaliação de desempenho e responsabilização de seus gestores e colaboradores (MEDEIROS E CODIGNOTO, 2022).

Ao liderar com integridade, os gestores garantem a credibilidade dos valores das organizações (OCDE, 2022). Além disso, ao estabelecer um exemplo positivo de conduta ética, um líder íntegro cria um ambiente propício para a construção de instituições sólidas e para o fortalecimento da participação cidadã, fundamentais para uma sociedade democrática e inclusiva.

É possível discutir liderança e integridade sob os aspectos relacionados a gênero considerando que, conforme Torreão (2007), "é uma forma de estratificação social no mesmo sentido e de maneira similar que a raça, classe, etnia, orientação sexual e idade; embora construção ideológica e cultural se reproduz no âmbito das práticas materiais e influencia os resultados de tais práticas". Assim, a partir das conclusões da OCDE (2023), que sugeriu a relevância de conceber e implementar políticas de integridade específicas de gênero, destaca-se a necessidade de encorajar eficazmente uma cultura organizacional aberta. Essas políticas são essenciais devido às diferenças observadas entre funcionários de alto escalão do sexo feminino e masculino em relação ao nível de conforto e segurança para discutir mau comportamento e denunciar casos de corrupção. As próximas seções trarão discussões sobre as relações de gênero em espaços de liderança nas organizações da Administração Pública focadas na integridade e os possíveis impactos no enfrentamento aos riscos à integridade.

POLÍTICAS DE EQUIDADE DE GÊNERO

Inicialmente, é relevante esclarecer que o presente estudo, ao referir-se a gênero, adota o conceito mencionado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM) (2010), que trata dos atributos associados a ser homem ou mulher e às relações entre mulheres, homens, meninas e meninos,

bem como às relações entre mulheres e entre homens. Ainda segundo PNUD e UNIFEM, esses atributos são construídos socialmente e são aprendidos por meio da socialização específica do contexto e do tempo e o gênero faz parte do contexto sociocultural mais amplo (2010). Sobre esse aspecto, Bandeira e De Almeida (2013) explicam que a busca por articular as políticas públicas com a perspectiva de gênero é recente e denuncia o fato de elas não serem neutras no que diz respeito aos impactos diferenciados que ocasionam; se, historicamente, as políticas eram desenhadas e aplicadas apenas pela elite política (homens brancos, heteronormativos, com alto grau educacional, concentração de renda e inserção social), as mulheres não eram consideradas legítimas, pois não estavam presentes na política – nem na tomada de decisões nem como suas destinatárias específicas. No entanto, um intenso processo de mudança, buscando a superação de assimetrias de gênero, vem ocorrendo no interior da sociedade por meio dos movimentos sociais e por meio da reforma do Estado (BANDEIRA E DE ALMEIDA, 2013).

Ao analisar o papel da mulher, Saffioti (2013) esclarece que nas camadas sociais diretamente ocupadas na produção de bens e serviços, esta nunca foi alheia ao trabalho, tendo contribuído para a subsistência de suas famílias e para criar riqueza desde as sociedades pré-capitalistas. Com o decorrer do tempo e com as mudanças sociais e dos modelos econômicos, as mulheres foram relegadas a funções consideradas menos produtivas, como os serviços domésticos ou de apoio em ambientes organizacionais. As desigualdades, portanto, não residem na inserção da mulher no trabalho, mas abrange aspectos relacionados a poder organizacional, como acesso aos cargos de chefia, liderança e topo da carreira, além de diferenças salariais.

O marco inicial dos esforços internacionais para promover a igualdade de gênero foi a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, estabelecida pela Organização das Nações Unidas em 1979. Este tratado enfatiza a importância de as mulheres ocuparem cargos públicos e desempenharem funções em todos os níveis do governo, assegurando sua representação equitativa e influência nas decisões políticas (UN WOMEN, 1979).

Outro marco internacional na definição de metas para a promoção da igualdade de gênero foi a 4ª Conferência Mundial sobre a Mulher, que ocorreu em Pequim em 1995. A Declaração e Plataforma de Ação de Pequim delineou objetivos estratégicos em doze áreas fundamentais, destacando a eliminação da desigualdade de gênero no poder e na tomada de decisões como uma das principais (PEQUIM, 2006). O documento enfatiza que a igualdade de participação feminina nas decisões é essencial não apenas para a justiça e a democracia, mas também para garantir que os interesses das mulheres sejam considerados (PEQUIM, 2006).

Rezende (2020) revela que, apesar de um aumento na educação superior entre as mulheres, isso não se traduziu em uma representação proporcional em posições de liderança, indicando uma persistente sub-representação feminina

em cargos de comando (BRASIL, 1999; 2004; 2009; 2014). No Brasil, a situação é ainda desafiadora: as mulheres representam apenas 21% dos cargos de tomada de decisão na administração pública. Nos grupos de trabalho contra a COVID-19, que incluem áreas tradicionalmente ocupadas por mulheres, como a saúde, apenas 10% dos integrantes são mulheres (UNDP, 2021). De acordo com McKinsey & Company (2023), a maior barreira enfrentada pelas mulheres na ascensão a cargos de alto escalão está nas promoções iniciais. Como resultado, os homens ocupam 60% dos cargos de gerência, enquanto as mulheres ocupam 40%. Essa barreira inicial diminui as chances de promoção das mulheres para níveis de liderança subsequentes.

Silveira e Almeida (2021) esclarecem que, no serviço público, mesmo com uma maioria feminina entre servidores de nível médio e superior, entre os cargos com funções mais complexas e bem remuneradas há predominância masculina, com mulheres ocupando de 25% a 35% dos cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS), sendo a menor proporção encontrada entre as funções com maior poder de decisão. Esse dado, confirmado no estudo Mulheres líderes no setor público da América Latina e do Caribe, coloca o Brasil em posição inferior à da maioria dos vizinhos na região. Países como Bolívia, Equador e México, por exemplo, tratam a paridade de gênero em nível constitucional (BAUTISTA ET AL, 2022).

Diante dos novos contextos democráticos que exigem atores sociais e políticos com competência para buscar consensos, respeitar a diversidade, atuar em prol de uma melhor convivência social, mediante o pleno exercício da cidadania e para gerar condições para assegurar o desenvolvimento social-econômico e humano sustentável, as mulheres não podem ser excluídas dos espaços públicos de decisão e poder; uma vez que suas contribuições e a perspectivas agregam outros valores e práticas sociais que conduzem a uma sociedade plural, mais justa, democrática e igualitária (TORREÃO, 2007).

PRESENÇA FEMININA EM CARGOS DE LIDERANÇA

A sub-representação de mulheres em posições de liderança e decisão, combinada com a maior dependência destas em relação a serviços públicos fundamentais, as expõe a um risco aumentado de serem afetadas negativamente pela corrupção. Além disso, embora não haja evidências de que mulheres sejam intrinsecamente menos propensas à corrupção, a presença ampliada de mulheres em cargos de poder tende a fortalecer a governança e mitigar os impactos prejudiciais da corrupção para o público feminino (PNUD E UNIFEM, 2010).

A análise de políticas de equidade de gênero revela exemplos de sucesso. Segundo Bautista et al (2022), a Lei de Cotas na Colômbia em 2000, após extensas deliberações, impôs sanções em caso de não cumprimento, uma iniciativa única na região. Os resultados são promissores: a Colômbia lidera em termos

de representatividade feminina em cargos de liderança, com 47%, indicando um avanço rumo à igualdade de gênero. A distribuição equitativa de mulheres através de diferentes níveis hierárquicos e setores sugere um progresso na superação da segregação de gênero tanto horizontal quanto vertical. Na Nigéria, iniciativas governamentais para posicionar mulheres em altos cargos foram associadas à redução da corrupção, particularmente na indústria de mineração e na agência reguladora de alimentos e medicamentos, conforme reportado em 2008 pelo ABA-PNUD (PNUD E UNIFEM, 2010). Esses casos sublinham o impacto positivo da liderança feminina na promoção da integridade e transparência nas esferas governamentais.

Bautista et al (2022) revelam que o maior número de mulheres em cargos de liderança está associado a um maior crescimento econômico e maior investimento em áreas sociais, como saúde, meio ambiente e educação. Chene e Fagan (2014) e Rheinbay e Chene (2016) observam que as mulheres vivenciam, percebem e sofrem com a corrupção de maneira diferente dos homens, refletindo as diferenças de gênero em várias esferas da vida. Assim, os papéis sociais, políticos e econômicos das mulheres condicionam sua interação e vulnerabilidade a tipos específicos de corrupção, como a extorsão sexual e dificuldades no acesso a serviços públicos básicos, como saúde e educação. Assim, o acesso das mulheres a posições de tomada de decisão tende a promover a melhoria na prestação de serviços públicos que sejam mais inclusivos (JHA E SARANGI, 2018; BROLLO E TROIANO, 2016; UNODC, s.d.), como ocorre, por exemplo, em países escandinavos (RHEINBAY E CHENE, 2016).

No que se refere ao papel das mulheres na promoção da integridade, o debate iniciou-se em 1999 (PNUD E UNIFEM, 2010) com um relatório que correlaciona baixos níveis de corrupção com a presença de mais mulheres no governo (DOLLAR ET AL, 1999). Estudos subsequentes indicam que a participação feminina na vida pública reduz os índices de corrupção (JHA E SARANGI, 2018; UNODC, s.d.; BROLLO E TROIANO, 2016; RIVAS, 2013; BAUTISTA ET AL, 2022; AZFAR ET AL, 1999; CHENE E FAGAN, 2014).

A literatura sobre o tema aponta algumas explicações para essa correlação: menor acesso às redes de corrupção já formadas e, portanto, a oportunidades de envolvimento em corrupção (PNUD E UNIFEM, 2010; CHENE E FAGAN, 2014; RHEINBAY E CHENE, 2016); menor tolerância ao risco (RIVAS, 2013); o contexto em que a mulher está inserida (BOEHM, 2015; UNODC, s.d.) e contexto institucional (BAUTISTA ET AL, 2022; PNUD E UNIFEM, 2010; RHEINBAY E CHENE, 2016; RIVAS, 2013; UNODC, s.d.; CHENE E FAGAN, 2014).

Dentre as diversas causas apresentadas, prevalece o entendimento de que a maior equidade de gênero e o menor índice de corrupção podem ser resultado de fatores relacionados à boa governança, como instituições democráticas (RHEINBAY E CHENE, 2016; RIVAS, 2013; CHENE E FAGAN, 2014), separação de poderes, *accountability* e transparência (PNUD E UNIFEM, 2010). Nesse sentido,

fomentar o acesso das mulheres a cargos de liderança e de tomada de decisão contribui para o amadurecimento da governança e, consequentemente, para um ambiente de enfrentamento aos riscos à integridade.

POLÍTICAS E PRÁTICAS PARA MITIGAÇÃO DOS RISCOS À INTEGRIDADE A PARTIR DA PROMOÇÃO DE LIDERANÇAS FEMININAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Bautista et al (2022) relatam que evidências empíricas indicam um impacto positivo na diminuição dos níveis de corrupção e na percepção da opinião pública: um estudo das percepções nos EUA relaciona as mulheres líderes com atributos ou qualidades como integridade pública, empatia e maior capacidade de comprometimento.

Embora a literatura consultada sobre o tema não relacione diretamente o papel de mulheres em cargos de liderança da Administração Pública Brasileira como estratégia de enfrentamento aos riscos à integridade, estas evidenciaram que nos últimos anos uma compreensão crescente de como a corrupção afeta de forma diferente mulheres e homens enfatizou a importância de políticas sensíveis ao gênero que refletissem essas diferenças. São numerosas as pesquisas que apontam que as relações de poder desiguais entre mulheres e homens tornam as mulheres mais vulneráveis ao impacto dos riscos para integridade pública (PNUD E UNIFEM, 2010).

Em pesquisa realizada pela OCDE e CGU para elaboração de relatório com estratégias para fortalecer a liderança em integridade na Administração Pública Brasileira, ao diagnosticar que a integridade não é explicitamente parte dos treinamentos de liderança, a diferenciação por gênero identificou que as mulheres parecem mais interessadas em capacitações relacionadas à integridade, tendo participado de 10% a mais destas do que seus pares do sexo masculino; no entanto, a mesma pesquisa indicou que as funcionárias de alto escalão do sexo feminino relataram maior dificuldade em discutir mau comportamento, tanto a nível institucional como em sua equipe de trabalho direta (OCDE, 2023). O resultado da pesquisa é coerente com os dados do Barômetro Global da Corrupção (GCB) da Transparência Internacional, que registrou que embora as mulheres latino-americanas tendam a condenar mais o comportamento corrupto do que os homens, denunciam a corrupção com menos frequência, seja pela percepção de que não são levadas a sério, seja por receio de retaliação (ZUÑIGA, 2020).

Como apontado anteriormente, a literatura consultada indica que os países que têm maior representação de mulheres na vida pública têm níveis mais baixos de corrupção. Essas, em conjunto, dão algum apoio à ideia de que, pelo menos

no curto prazo, o aumento da presença de mulheres na vida pública melhorará a integridade (ANAND ET AL, 1999). No entanto, correlação não implica em causa. É possível que as instituições democráticas, que assegurem a possibilidade das mulheres desempenharem um papel crítico, que proporcionam controles mais eficazes, promovam a transparência e políticas de promoção da integridade, sejam, de fato, o elo que faltava entre a participação das mulheres em espaços de liderança e menores impactos dos riscos para a integridade, uma vez que estas os previnem e, ao mesmo tempo, promovem a igualdade de gênero. Sistemas e instituições "mais justos" podem ser a força motriz entre liderança feminina na administração pública e a promoção da integridade.

Estabelecer uma ligação entre gênero e enfrentamento aos riscos para a integridade pode ajudar a desenvolver uma melhor compreensão das práticas e a elaborar estratégias mais eficazes. Como parte desta agenda, focar e empoderar mulheres pode constituir uma parte importante da solução, uma vez que níveis mais elevados de direitos e participação das mulheres na vida pública estão associados a uma melhor governança e a níveis mais baixos de corrupção em muitos países (CHENE E FAGAN, 2014).

Ainda que o aumento da participação das mulheres em espaços de liderança da Administração Pública continue a ser um objetivo importante e um direito por si só, a implicação deste debate é de que as políticas que promovem o papel das mulheres nas organizações e na tomada de decisões e que abordam simultaneamente outros determinantes da boa governança (por exemplo, transparência, política responsabilização, separação de poderes ou Estado de direito), poderão ser mais capazes de mitigar os riscos à integridade (PNUD E UNIFEM, 2010).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo teve por objetivo analisar como a literatura vem abordando os efeitos das políticas de equidade de gênero em espaços de liderança da administração pública na promoção de instituições mais íntegras, para isso, foi realizada pesquisa bibliográfica em quatro bases de dados: Periódicos CAPES, SPELL, SCIELO e Google Acadêmico. Buscou-se a visão da doutrina sobre o tema, analisada no período de 2019 a 2024. Como resultado do estudo realizado é possível concluir que a equidade de gênero nas lideranças da administração pública brasileira emerge como uma questão crítica não apenas de justiça social, mas também de eficácia governamental e integridade institucional. Este estudo destacou que a presença equilibrada de homens e mulheres em posições de liderança tem potencial de contribuir para uma governança mais inclusiva, ética e resistente a riscos de corrupção e outras práticas prejudiciais.

Os dados e análises apresentados reforçam a ideia de que a diversidade de gênero nas lideranças promove diferentes perspectivas e abordagens, resultando em tomadas de decisão mais abrangentes e ponderadas. Para alcançá-la, é essencial

a implementação de políticas públicas e iniciativas que promovam a igualdade de oportunidades e a eliminação de barreiras estruturais que impedem o avanço das mulheres. Programas de capacitação, mentoria e redes de apoio são fundamentais para preparar e encorajar mulheres a assumirem cargos de liderança. A mudança de cultura organizacional é um processo contínuo que exige esforços coordenados e persistentes. Em última análise, a equidade de gênero nas lideranças da administração pública não é apenas um fim em si mesmo, mas um meio para alcançar uma governança mais inclusiva e participativa.

Como limitações enfrentadas nesse estudo, registra-se que, em grande parte da literatura consultada, as pesquisas sobre o impacto das lideranças femininas o fazem relacionando-as com níveis de corrupção, sendo o tema integridade tratado superficialmente. Embora nos relatórios e documentos institucionais predomine o termo integridade, em artigos científicos internacionais e pesquisas que tratam de experiências de outros países utiliza-se mais o conceito de combate à corrupção. Essas limitações, no entanto, são oportunidades de estudos futuros.

REFERÊNCIAS

AZFAR, Omar; KNACK, Steve; LEE, Young; SWAMY, Anand. **Gender and corruption**. Journal of Development Economics, v. 64(1), p. 25-55, 1999.

BANDEIRA, Lourdes Maria; DE ALMEIDA, Tânia Mara Campos. **A transversalidade de gênero nas políticas públicas**. Revista do CEAM, v. 2, n. 1, p. 35-46, 2013.

BAUTISTA, Sandra Naranjo; CHUDNOVSKY, Mariana; STRAZZA, Luciano; MOSQUEIRA, Edgardo; CASTAÑEDA, Carmen. **Mulheres líderes no setor público da América Latina e do Caribe** - lacunas e oportunidades. Monografia do BID. 2022. Disponível em: http://dx.doi.org/10.18235/0004597. Acesso em: 02 de jun. de 2024.

BELLATO, Rita Lucia; SCHNITZLER, Edimeia Liliani; DOS SANTOS, Neri. A Liderança Feminina nas Organizações Públicas. In: **Anais do Congresso Internacional de Conhecimento e Inovação–ciki**. 2022. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/368559285_LIDERANCA_FEMININA_NAS_ORGANIZACOES_PUBLICAS/fulltext/63ee343931cb6a6d1d099bb0/LIDERANCA-FEMININA-NAS-ORGANIZACOES-PUBLICAS.pdf. Acesso em 31 de maio de 2024.

BOEHM, Frédéric. **Are men and women equally corrupt?**. U4 Brief, no. 6 (May). Bergen, Norway: U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute. 2015. Disponível em: www.u4.no/publications/are-men-and-women-equally-corrupt.pdf. Acesso em: 02 de jun. de 2024.

BRASIL. **Brazilian national report on the implementation in Brazil of the Plataform for Action of the Fourth World Conference on Women (Beijing, 1995)**. [s.l.]: ONU, 1999. Disponível em: https://goo.gl/qTdnZx. Acesso em: 03 de jun. de 2024.

_____. **Brazil's response to the questionnaire on the application of the Beijing Platform for Action (1995) and the results of the twenty-third period of the extraordinary sessions of the General Assembly**. [s.l.]: ONU, 2004. Disponível em: https://goo.gl/SgTfdp. Acesso em: 03 de jun. de 2024.

_____.Controladoria Geral da União. **Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01 de 2016**. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/33947/8/Instrucao%20Normativa%20Conjunta%20MP-CGU%2001-2016.pdf. Acesso em: 23 de jun. de 2024.

_____. Controladoria Geral da União. **Gestão de Riscos para a Integridade Pública**. 2022. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/campanhas/integridade-publica/riscos-para-integridade. Acesso em: 23 de jun. de 2024.

_____. Presidência da República. **Decreto no 9.203 de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União, Brasília, 2017a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm. Acesso em: 23 jun. 2024.

_____. **Questionário sobre a aplicação da Declaração e Plataforma de Ação de Beijing e o documento final do vigésimo terceiro período extraordinário de sessões da Assembleia Geral (2000) para a preparação das avaliações e exames regionais que terão lugar em 2010 para a comemoração de Beijing + 15**. Brasília: Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres, 2009. Disponível em: https://goo.gl/bkmHJo. Acesso em: 17 de jun. de 2024.

_____. **Relatório Beijing +20**. Brasília: Cepal, 2014. Disponível em: https://goo.gl/1kwu6C. Acesso em: 17 de jun. de 2024.

BROLLO, Fernanda; TROIANO, Ugo. **What Happens When a Woman Wins an Election?** Evidence from Close Races in Brazil. Journal of Development Economics, v. 122, p. 28-45, 2016.

CATELLI, Daniel Picolo; VIEIRA, Loyse Aracelli Silva Rocha. **Governança pública e programas de integridade**. Revista Direito, Inovação e Regulações - Centro Universitário de Cascavel (UNIVEL). Cascavel. Mai. 2022; V. 1 (2): 40-68.

CHENE, Marie; FAGAN, Craig. **Gender, Equality and Corruption:** What are the Linkages?. Policy Brief, v. 1, 2014.

DA SILVA, Jacqueline Maria Cavalcante. **A integridade pública como um caminho para o Brasil alcançar uma boa governança pública**. Ciências

Sociais Aplicadas em Revista, v. 21, n. 41, p. 29-49, 2021.

DE SOUZA, Mirian Lovis; SIMON, Lilian Wrzesinski. **Política de Governança e Gestão da Integridade nas Instituições Federais de Ensino Superior**. Revista de Extensão e Iniciação Científica da Unisociesc, v. 11, n. 1, 2024.

DOLLAR, David; FISMAN, Raymond; GATTI, Roberta. **Are Women Really the 'Fairer' Sex?** Corruption and Women. In: Government. World Bank Development Economics Research Group, Policy Research Report on Gender and Development Working Paper Series 4, October 1999.

JHA, Chandan Kumar; SARANGI, Sudipta. **Women and Corruption**: What Positions Must They Hold to Make a Difference? Journal of Economic Behavior and Organization, Vol. 151, 2018.

MAESSCHALCK, Jeroen; BERTÓK, János. **Towards a sound integrity framework**: Instruments, processes, structures and conditions for implementation. Processes, Structures and Conditions for Implementation, 2009. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2652177. Acesso em: 31 maio 2024.

MCKINSEY & COMPANY. **Women in the Workplace 2023**. McKinsey & Company. 2023. Disponível em: https://www.mckinsey.com/~/media/mckinsey/featured%20insights/diversity%20and%20inclusion/women%20in%20the%20workplace%202023%20v2/women-in-the-workplace-2023-full-report.pdf?shouldIndex=false. Acesso em: 01 de jun. de 2024.

MEDEIROS, Marcio Lima; CODIGNOTO, Roberta. **Governança, integridade e resultados caminham juntos**. Revista Latino-americana de Governança, Brasília (DF), v. 3, n. 1, p. e030, 2022.

OCDE. Organization for Economic Co-operation and Development. (2017). **Integridade pública**: recomendação do conselho da OCDE sobre integridade pública. Disponível em: https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf.

_____. (2022). **Manual de Integridade Pública da OCDE**. OECD Publishing, Paris. Disponível em: https://doi.org/10.1787/db62f5a7-pt. Acesso em: 31 de maio de 2024.

_____. (2023). **Fortalecendo a Liderança em Integridade na Administração Pública Federal do Brasil**: Aplicando Insights Comportamentais para Integridade Pública, OECD Publishing, Paris. Disponível em: https://doi.org/10.1787/55376da4-pt. Acesso em: 31 de maio de 2024.

PEQUIM. **Declaração e plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher**. Pequim, 1995. In: FROSSARD, H. Instrumentos internacionais de direitos das mulheres. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. p. 15-25. 2006. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/assuntos/acoes-internacionais/Articulacao/articulacao-internacional/relatorio-pequim.pdf. Acesso em: 02 de jun. de 2024.

PNUD E UNIFEM. (2010). **Corruption, accountability and gender**: Understanding the connections. United Nations Development Programme (UNDP) and United Nations Development Fund for Women (UNIFEM), 2010. Disponível em: https://www.undp.org/publications/corruption-accountability-and-gender-understanding-connection-0. Acesso em: 31 de maio de 2024.

REZENDE, Daniela Leandro. **Mulher no poder e na tomada de decisões**. In: FONTOURA, Natália; REZENDE, Marcela; QUERINO, Ana Carolina (ORG.). Beijing +20: avanços e desafios no Brasil contemporâneo. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2020, p. 299-367. Disponível em: http://dx.doi.org/10.38116/lv978-65-5635-010-3/cap7. Acesso em: 24 de jun. de 2024

RHEINBAY, Janna; CHENE, Marie. **Gender and Corruption Topic Guide**: Complies by the AntiCorruption Helpdesk. Transparency International. 2016. Disponível em: https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/kproducts/Topic_guide_gender_corruption_Final_2016.pdf. Acesso em: 01 de jun. de 2024.

RIVAS, Maria Fernanda. **An experiment on corruption and gender**. Bulletin of Economic Research, v. 65, n. 1, p. 10-42, 2013.

SAFFIOTI, Heleieth I. B. **A mulher na sociedade de classes**. 3ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

SILVEIRA, Leonardo Souza; ALMEIDA, Luciana Alves Drumond. **Segregação ocupacional e desigualdade salarial por raça e gênero no setor público brasileiro**. 2021. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11039. Acesso em: 31 maio 2024.

TORREÃO, N. **A Liderança Feminina no Desenvolvimento Sustentável**. Revista Ártemis, [S. l.], n. 7, 2007. Disponível em: https://periodicos.ufpb.br/index.php/artemis/article/view/2155. Acesso em: 31 maio 2024.

UNDP. University of Pittsburg. **Where are the women?** Gender equality. In: Public Administration in Latin America and the Caribbean. United Nations Development Programme. 2021. Disponível em: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-03/UNDP-UPitt-2022-Gender-Equality-in-Public-Administration-Latin-America-EN1.pdf. Acesso em: 01 de jun. de 2024.

UNODC. **Ferramentas de apoio ao desenvolvimento de conhecimentos para acadêmicos e profissionais**. Série de Módulos sobre Anticorrupção. Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime. [s.d.]. Disponível em: https://grace.unodc.org/grace/uploads/documents/academics/Anti-Corruption_Module_8_Corruption_and_Gender_pt.pdf. Acesso em: 01 de jun. de 2024.

UN WOMEN. **Convención sobre los derechos de las mujeres**. 1979. Disponível em: https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw.htm. Acesso em: 17 de jun. de 2024.

VIEIRA, James Batista; BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Enap, Brasília, 240 p, 2019. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4281/1/5_Livro_Governan%C3%A7a%20Gest%C3%A3o%20de%20Riscos%20e%20Integridade.pdf. Acesso em: 11 de jun. de 2024.

ZUÑIGA, Nieves. **Gender sensitivity in corruption reporting and whistleblowing**. U4 helpdesk answer. Norway: U4 Anti-Corruption Resource Centre, v. 10, p. 1-11, 2020. Disponível em: https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/gender-sensitivity-in-corruption-reporting-and-whistleblowing. Acesso em: 31 maio 2024.

CAPÍTULO XVIII

ESPAÇO PARA INTEGRIDADE NA CRISE CLIMÁTICA? CONTEXTO: CATÁSTROFE CLIMÁTICA ENFRENTADA PELO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL/BRASIL EM MAIO DE 2024.

"SPACE FOR INTEGRITY IN THE CLIMATE CRISIS?" CONTEXT: CLIMATE CATASTROPHE FACED BY THE STATE OF RIO GRANDE DO SUL/BRAZIL IN MAY 2024.

"Nenhuma tragédia da natureza é pior do que a crueldade humana".

(Elizabeth Aquino)

Álvaro Santos

Auditor do Estado na Contadoria e Auditoria-Geral e Presidente do Comitê de Integridade Pública do Estado do Rio Grande do Sul. Mestre em Economia pela PUCRS.

Júlia Flores Schütt

Doutora em Direito - Compliance Criminal pela Universidade de Salamanca/Espanha. Mestrado em Técnicas Anticorrupção e Políticas de Integridade pela Universidade de Salamanca/Espanha. Promotora de Justiça no Ministério Público do Rio Grande do Sul.

RESUMO

Objetiva-se analisar os impactos negativos que a corrupção pode causar em momentos de resposta pelo poder público às consequências de crises climáticas, como a que assolou o Estado do Rio Grande do Sul (RS) em 2024. Para isso, este trabalho é dividido em três seções: a primeira faz apanhado do panorama da tragédia climática que impactou a unidade federativa gaúcha, introduzindo o tema e o relacionando ao fenômeno da corrupção; na segunda, são elencadas as etapas da calamidade pública e respectivas "oportunidades" para condutas corruptas; e, por fim, propõe-se um cabedal de iniciativas lastreadas no pilar de integridade visando à prevenção, à fiscalização e à investigação de ilícitos decorrentes da calamidade climática. São instigadas as propostas que seguem: 1) criação de grupo multifuncional de acompanhamento, de fiscalização e de investigação voltado às obras de infraestrutura cujo objeto tenha como fundamento a calamidade pública apontada; 2) fomento à elaboração de normas que visem a incentivar, no âmbito do RS, a figura do "denunciante do bem"; 3) desenho de programa de compliance voltado à contratação de bens e serviços voltados à "reconstrução do RS"; 4) fomento à elaboração de "plano de contingência" destinado a desenhar as linhas gerais para a coordenação de "gabinete de crise" em situações de catástrofe.

PALAVRAS-CHAVE: Integridade pública; calamidade pública; prevenção; compliance; corrupção.

ABSTRACT

The objective is to analyze the negative impacts that corruption can cause in moments of response by public authorities to the consequences of climate crises, such as the one that devastated the State of Rio Grande do Sul (RS) in 2024. To this end, it is divided into three sections : the first provides an overview of the climate tragedy that impacted the federal unit of Rio Grande do Sul, introducing the topic and relating it to the phenomenon of corruption; in the second, the stages of public calamity and respective "opportunities" for corrupt conduct are listed; and, finally, a series of initiatives based on the integrity pillar are proposed, aiming at the prevention, inspection and investigation of illicit acts arising from the climate calamity. The following proposals are instigated: 1) creation of a multifunctional monitoring, inspection and investigation group focused on infrastructure works whose purpose is based on the public calamity mentioned; 2) promotion of the development of norms that aim to encourage, within the scope of RS, the figure of the "whistleblower of good"; 3) design of a compliance program aimed at contracting goods and services aimed at the "reconstruction of RS"; 4) promotion of the elaboration of a "contingency plan" aimed at drawing the general guidelines for the coordination of a "crisis office" in catastrophe situations.

KEYWORDS: *Integrity; public calamity; prevention; compliance; corruption.*

CONTEXTUALIZAÇÃO: CRISE CLIMÁTICA ENFRENTADA PELO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL EM MAIO DE 2024.

Em 2024, o Estado do Rio Grande do Sul enfrentou a sua maior tragédia climática, intensificada pelo *El Niño*, fenômeno que causa o aquecimento das águas do Pacífico gerando períodos de seca na região norte e nordeste do Brasil ao mesmo tempo em que agrava o volume de chuvas na região sul. Essa tragédia desencadeou uma crise econômica que custará bilhões de reais de dinheiro público e privado; e, com maior agravo, um problema humanitário de grande impacto, inclusive com a perda de vidas humanas – até o dia quatro de junho havia 172 pessoas levadas a óbito em decorrência das enchentes, e 44 pessoas constavam como desaparecidas, conforme a Defesa Civil do Estado do Rio Grande do Sul (DEFESA CIVIL ESTADUAL, 2024).

É cada vez mais recorrente o registro de catástrofes naturais ao redor do mundo e com menos intervalos de uma crise para a outra, as quais têm atingido, principalmente, as pessoas mais vulneráveis. Segundo a consultoria internacional Eurasia (BREMMER; KUPCHAN, 2024), especializada em risco global, o ano de 2024 seria marcado por inúmeras dificuldades, cujos reflexos, nas mais diversas áreas, poderiam afetar, de forma direta ou indireta, todos os habitantes do Planeta. Entre os dez riscos pontuados, a volta do *El Niño*. Pois bem, a "expectativa" se concretizou.

Não menos relevantes são os estudos que visam a apontar a corrupção como uma das principais causas para o fenômeno aquecimento global/crise climática. A título exemplificativo, a Transparência Internacional publicou, em 2021, trabalho demonstrando a relação da corrupção com a grilagem[1] de terras no Brasil: "(...)em 2020, 46% das emissões de gases a efeito de estufa do Brasil resultaram de mudanças no uso da terra (principalmente supressão florestal)" (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2021).

Se a corrupção é uma das causas para o aquecimento global, também é verdade que ela é identificada na resposta pública às consequências dos desastres climáticos, como na reconstrução de infraestrutura pública danificada em enchentes por meio de processos de aquisição mais simplificados. Diante desse cenário, o que se buscará fomentar por meio desse *paper* é a utilização da *lente* do "postulado da integridade" para fins de prevenção, de fiscalização e de investigação de possíveis atos de corrupção nesse estágio pós-catástrofe. Fomentar-se-ão diretrizes/respostas que deverá o Estado adotar com o escopo de tutela do patrimônio público diante do iminente e urgente manejo de valores em proporções possivelmente antes não vistas para o reestabelecimento da *ordem*.

1 O termo "grilagem" (longe de ser a única prática ilícita capaz de impactar negativamente no trato com o meio ambiente) surge da antiga prática de se guardar documentos falsificados de propriedade de terras em ambientes com grilos, de forma a amarelar as páginas do documento, deixando-o, assim, com aspecto envelhecido. Hodiernamente, o processo de grilagem de terras é bem mais complexo e envolve falsificação e inserção dos títulos de propriedade falsos em cadastros públicos, envolvendo muitas vezes agentes públicos na operação criminosa deixando-se de atentar a qualquer norma de direito ambiental para o respectivo objeto jurídico tutelar (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2021).

Diante de *cheia* sem precedentes, os municípios da região central do Estado do Rio Grande do Sul, em maio de 2024, sofreram com deslizamentos, com rompimento de barragens e com bloqueio em diversas rodovias. Tal situação impactou massivo número de pessoas – inclusive com perda de vidas. Foi questão de tempo para que o nível intenso de precipitação, por consequência, elevasse o nível das principais bacias hidrográficas que deságuam no lago Guaíba, gerando, por conseguinte, a maior cheia da história da capital gaúcha – Porto Alegre. Em apenas cinco dias o nível do Guaíba subiu quase 4 metros, chegando ao pico de 5,33 metros – maior nível já registrado em sua história. Para fins de comparação, no ano de 1941, até então a maior enchente já catalogada na cidade, o nível do Guaíba alcançou 4,76 metros.

Dos 497 municípios gaúchos, 476 foram afetados, ou seja, quase 96% de todas as cidades do Estado – impactando mais de 2 milhões de pessoas (dados de 4/6/2024), conforme a Defesa Civil Estadual (2024). Sob o ponto de vista econômico, será necessário vultosos investimentos para recuperar as perdas que, diferentemente da crise gerada pela pandemia da Covid, não afetaram apenas o fluxo da economia, mas também o estoque – com fortes danos tanto na infraestrutura pública (pontes, estradas, barragens, portos e aeroportos) quanto na privada (maquinário, centros logísticos, frotas e capacidade instalada). Especialistas estimam que a reconstrução do Estado na área de infraestrutura poderá ser na monta de R$ 92 bilhões (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2022).

Essa alta demanda por investimentos acontece em um Estado que está em Regime de Recuperação Fiscal, de acordo com a Lei Complementar Federal nº 159, de 19 de maio de 2017, cujo objetivo é fornecer instrumentos de ajuste fiscal a estados que apresentem desequilíbrio financeiro grave (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2022). Ademais, somente no mês de maio de 2024, registrou-se queda de 16,1% na arrecadação da sua principal fonte de receita – o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) – derivada do agravamento da crise climática iniciada no final de abril. Essa queda percentual representa um valor monetário de R$ 600 milhões, conforme a Receita Estadual (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2022).

A calamidade financeira somada à calamidade climática atual demanda providências de enfrentamento que deverão ser, além de eficazes, céleres. Exige-se celeridade com fins de minimizar o impacto negativo que pode ser acentuado, caso o horizonte temporal de resolução da crise seja alargado pela falta de respostas efetivas do poder público.

Para se fazer frente à necessidade de aceleração da reconstrução da infraestrutura do Estado, alguns normativos de "desburocratização" já foram implementados, como é o caso da Medida Provisória nº 1.221/2024 que foi editada pelo governo federal e que dispõe sobre medidas excepcionais para a aquisição de bens e a contratação de obras e de serviços, inclusive de engenharia, destinados ao enfrentamento de impactos decorrentes de estado de

calamidade pública. Verdadeira *oportunidade* para potenciais fornecedores e empreiteiros diante da urgente demanda pela prestação de serviços e pela entrega da bens.

Por parte do governo gaúcho, algumas medidas visando a desburocratizar a forma de "dotação" de despesas com a calamidade também foram realizadas, como o repasse de R$ 500 mil para os municípios em calamidade sem a necessidade de comprovação de um plano de trabalho (CNN, 2024).

Tal conjuntura, qual seja, o influxo súbito e massivo de dinheiro, de bens ou de serviços (oriundos, inclusive , de doações particulares), aliados à fomentada urgência para a execução de políticas públicas visando à restauração de cenário anterior à catástrofe, multiplica as possibilidades de má gestão, de desvio e de corrupção. Verdadeira *tentação perigosa* para aqueles que têm acesso ao "patrimônio público", caso não disponham dos devidos freios morais[1]. Se isso se exige do "cidadão comum" mais ainda do gestor público.

Se, por um lado, em eventos extraordinários são necessárias medidas extraordinárias, como a flexibilização das regras de contratações públicas, por outro, em virtude da criação de oportunidades para a corrupção e a malversação de dinheiro público derivadas da execução da despesa de forma mais facilitada, os órgãos de controle precisam criar mecanismos – também – extraordinários. Salienta-se que tais medidas não visam, de modo algum, a criar entraves à consecução da *reconstrução* de um Estado arrasado, mas, sim, prezam por uma alocação de recursos públicos eficaz, equitativa e baseada nas melhores práticas lastreadas no preceito da integridade.

ETAPAS DA CALAMIDADE E RESPECTIVAS "BRECHAS" À CORRUPÇÃO.

De acordo com a Política Nacional de Defesa Civil (DEFESA CIVIL ESTADUAL, 2015), as etapas das ações de redução de desastres são: (1) prevenção de desastres; (2) preparação para emergências e desastres; (3) resposta aos desastres; e (4) reconstrução.

1 Para Gary S. Becker (1974) (Nobel em Ciências Econômicas), a opção pelo crime é racional, ou seja, o infrator tende a comparar o prêmio a ser obtido por meio da prática criminosa com eventual "recompensa" à atividade lícita a ser desempenhada. Ao mesmo tempo, segundo o autor, o criminoso analisa as chances de responsabilização ao tomar como escolha o crime. O economista esclarece que pelo bandido é feita, portanto, uma ponderação entre os riscos assumidos e o possível retorno alcançável com o delito. Quer-se dizer que agente criminoso penal é movido por incentivos. E a pergunta é: qual o maior incentivo que não o da impunidade? O agente sem freios morais ou éticos apenas deixará de violar normas que regulem sua conduta se for ou previamente fiscalizado – e assim impedido - ou devidamente responsabilizado e punido por sua prática subversiva. Do contrário, como bem salienta o renomado professor, a reincidência não será uma surpresa, mas uma certeza devidamente incentivada.

Figura 1 – Etapas das ações de redução de desastres



Fonte: elaboração dos autores.

Importante ressaltar que, para as etapas 2 e 3 acima, há diferentes "janelas" ou oportunidades de corrupção, prejudicando as pessoas mais afetadas. Assim, o referido crime econômico pode ocorrer de diversas formas: fraude, desvio de recursos, mau uso de ativos, desvio de recursos de ajuda e suborno direto (FENNER e MAHLSTEIN, 2009).

Conforme TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL (2022), a corrupção precariza esforços de adaptação e de resposta aos eventos extremos da seguinte forma: a) por meio de fraudes em licitações e contratos; b) pelo favorecimento na hora de selecionar beneficiários e obras a serem realizadas; e c) pelo desvio de recursos derivados de contratações emergenciais.

Na própria decretação do estado de emergência ou de calamidade pública, pode haver desvio de finalidade desse instrumento com objetivo único de angariar fundos de entes federativos superiores, como o Estado ou a União. Dessa forma, é hialina a proibição de tal conduta no *Manual de Decretação de Situação de Emergência ou de Estado de Calamidade Pública* (DEFESA CIVIL ESTADUAL, 2015): "A decretação da situação de emergência ou de estado de calamidade pública não é e não deve ser feita com o objetivo único de recorrer aos cofres do Estado ou da União, para solicitar recursos financeiros (BRASIL, 2007)."

Para FENNER e MAHLSTEIN (2009), a partir da ocorrência de um desastre natural, a resposta humanitária se divide em duas fases:

1. de socorro imediato (etapa 2 no quadro acima): objetivo de salvar vidas e de restaurar serviços básicos à população; e
2. de reconstrução a longo prazo (etapa 3 no quadro acima): visando a restaurar meios de subsistência e reconstruir a infraestrutura colapsada.

Durante a fase de socorro imediato, itens como alimentos, medicamentos e cobertores podem ser desviados ou distribuídos de forma indevida, lesando os mais vulneráveis, o que pode forçá-los a recorrer a atividades ilegais para sobreviver, prejudicando a própria ordem social e causando o desmantelando

do tecido social (círculo vicioso de condutas ilícitas). Além disso, o roubo direto de suprimentos também é uma questão deveras preocupante significativo nessa etapa do pós-catástrofe. Por sua vez, a fase de reconstrução conta com riscos de corrupção ligados a tentativas de contornar procedimentos de aquisição e de contratação. Decisões inadequadas de planejamento e de favorecimento de grupos específicos podem resultar em infraestrutura de baixa qualidade, ignorando as necessidades reais das pessoas afetadas em favor de interesses pessoais. Nesse contexto, o suborno em larga escala e a fraude contábil também são ameaças mais prováveis (FENNER e MAHLSTEIN, 2009).

Assim, durante as mais distintas etapas de "superação da calamidade pública", estará suscetível o Estado a ser *vítima* de práticas ilícitas como influência indevida, captura política e regulatória, financiamento ilegal de partidos e campanhas, favorecimento, suborno, desvio de recursos, lavagem de ativos, entre outras. Como prevenir/fiscalizar/investigar possíveis desvios de finalidade/abusos de poder daqueles que venham a realizar intervenções/atividades sob o "manto" da proteção humanitária ou da reconstrução do Estado devastado?

O remédio está na "integridade"[1].

Ademais, ainda que seja insuficiente o mapeamento dos riscos de corrupção relacionados às mudanças climáticas, sendo incipientes os esforços para reduzi-los, devemos, desde logo, aprender com nossos "erros"[2].

É, assim, do postulado da integridade e de experiências pretéritas que nesse artigo serão instigadas quatro distintas[3] propostas de tutela do patrimônio público no cenário da catástrofe natural enfrentada pelo Estado do Rio Grande do Sul em maio de 2024.

1 ***"(...) quando se pensa na palavra integridade, é estabelecida uma relação direta com valores consolidados a partir de conceitos extraídos da ética e da moralidade. De um modo mais direto e específico, a integridade implica a exata correspondência entre os relevantes valores morais e a realização desses valores no momento em que, diante das situações-problema dos dia-a-dia, uma escolha é reclamada (...)." (ZENKER, 2019).***

2 Colaciona-se trecho do Atlas de Clima e Corrupção da Transparência Internacional Brasil de 2022, o qual é capaz de demonstrar "de pronto" para onde devemos envidar esforços no combate à malversação de dinheiro público em episódios com tais características: "Em 2011, chuvas intensas causaram mortes, deslizamentos e graves prejuízos na Região Serrana do estado do Rio de Janeiro. Após o episódio, recursos foram direcionados ao governo do estado e aos municípios com a finalidade de realizar reformas e implementar mudanças na infraestrutura, prevenindo novos desastres. Os recursos, contudo, foram drenados por um esquema de corrupção instalado na Secretaria de Obras do Governo do Estado do Rio de Janeiro. O esquema em questão foi investigado pela Força-Tarefa da Operação Lava Jato no Rio, concluindo que a Secretaria de Obras se tornou um espaço de coleta de propina e garantia de financiamento ilícito para campanhas e partidos. (...). Após as chuvas de 2011, a Secretaria teve uma demanda repentina de obras emergenciais sem licitação, constituindo uma oportunidade de alavancar propinas e desviar recursos públicos, com a entrada de novos personagens no esquema (G1, 2022a). Uma auditoria do TCU em Nova Friburgo (RJ), onde mais de 450 pessoas perderam a vida em 2011, por exemplo, evidenciou o superfaturamento de 130% (R$ 21 milhões) das obras de contenção das encostas planejadas após o desastre daquele ano (G1, 2022b). No total, o MPF estima que o valor dos recursos desviados para esse tipo de obras na Região Serrana chegou a R$ 4 bilhões (G1, 2022a). (...) A prevenção de deslizamentos e outros desastres associados às chuvas acabou escanteada, mesmo após os efeitos de 2011. No fim, apesar da vulnerabilidade das cidades da Região Serrana a deslizamentos, pouco foi feito para aumentar a resiliência das comunidades e evitar a ocorrência de um novo desastre (Daré, 2022). No dia 15 de fevereiro de 2022, a cidade de Petrópolis sofreu por causa dessa omissão com a morte de 241 pessoas após chuvas intensas e diversos deslizamentos (G1, 2022c)".

3 Evidentemente que não são excluídas outras formas de atuação estatal que visem a promover os mesmos fins, quais seja: o manejo probo para com o dinheiro público voltado para mitigar os estragos causados com as enchentes.

A INTEGRIDADE COMO RESPOSTA: PREVENÇÃO, FISCALIZAÇÃO E INVESTIGAÇÃO DE POSSÍVEIS PRÁTICAS ILÍCITAS QUE PODEM *DECORRER* DA CALAMIDADE CLIMÁTICA.

Não se duvida de que novas situações de calamidade oriundas de eventos externos num contexto da crise climática – até mesmo pelas novas chuvas intensas - são cada vez mais prováveis, o que torna necessária a adoção de políticas efetivas de prevenção e de adaptação. É claro que, para isso, eventuais recursos destinados a políticas de prevenção de catástrofes naturais não podem ser drenados pela corrupção, sob pena de tragédias, como a ora vista no Estado do Rio Grande do Sul, continuarem assolando essa e outras regiões do país.

Tivessem sido medidas preventivas adotadas para evitar ou amenizar os trágicos efeitos do desastre natural, ora pano de fundo da análise, as consequências danosas poderiam ter sido consideravelmente mitigadas. Nesse artigo, todavia, fomentar-se-á o manejo da *integridade* para o estágio "pós-catástrofe", não se descurando que a má gestão e a corrupção podem estar diretamente atreladas às causas de insucesso de prevenção à calamidade climática em si.

Pois bem, apontadas, genericamente, as "hipóteses de riscos de corrupção" em cada etapa a ser vivida após as enchentes, serão demonstradas /indicadas iniciativas concretas no âmbito do estado do Rio Grande do Sul para prevenir a prática de corrupção no enfrentamento à calamidade pública vivenciada em maio de 2024.

(A) Criação de grupo multifuncional de acompanhamento, de fiscalização e de investigação voltado às obras de infraestrutura cujo objeto tenha como fundamento a calamidade pública apontada.

Como destacado, o que se pretende com esse artigo é fomentar providências capazes de, nesse momento de crise climática "já instaurada", prevenir, acompanhar e investigar o manejo dos recursos públicos que já estão – ou que ainda serão – destinados à recuperação do Estado.

Como dito: momentos excepcionais demandam medidas excepcionais.

Sem pretender esgotar as atribuições de cada órgão de controle voltado a apurar a licitude do trato por parte de gestores com o patrimônio público, entende-se que uma equipe multidisciplinar de uma gama de distintas instituições terá o condão de mais bem acompanhar as etapas de procedimentos que serão (ou melhor, já estão) adotados no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul para contratar prestadores de serviço/fornecedores de bens para restaurar bens lesados e atender à população vítima da catástrofe.

Quer-se fomentar um trabalho a ser desenvolvido em união entre instituições do Estado que, ao fim e ao cabo, almejam o mesmo propósito: a probidade no trato do patrimônio público. Ou melhor, objetiva-se, por meio da formação de um grupo de trabalha específico, enfrentar com mais eficácia possíveis atos de corrupção em momento tão "hediondo".

Não se irá aqui *fechar as portas* para qualquer instituição, mas se entende que, num primeiro momento, imprescindíveis à composição desse "time" seriam membros da Contadoria e Auditoria-Geral do Estado (CAGE), Tribunal de Contas do Estado (TCE-RS), Polícia Civil (PC-RS) e Ministério Público estadual (MPE-RS), bem como seus órgãos correlatos em nível federal, uma vez que muitos desses investimentos virão da União. Valendo-se disso, dever-se-á entabular proposta de coordenação de trabalho de modo que viabilizada a junção de esforços para verdadeiramente pensar-se numa triagem dos procedimentos para contratações atinentes à crise climática telada.

Assim, entende-se que o desenho prévio de "força-tarefa"[1] constituída com finalidade vinculada ao acompanhamento de investimento voltados à recuperação do Estado do RS tenderá a evitar desvios e superfaturamentos em compras emergenciais para prestação de serviços/compra de bens às vítimas e facilitará a transparência e a legalidade das licitações voltadas à contratação de entidade para reconstrução da infraestrutura estatal. Ou seja, sustenta-se uma atuação em parceria, de forma coordenada entre instituições responsáveis pela fiscalização da gestão dos bens públicos, ouvindo entidades e pessoas que realizam o chamado controle social[2].

Sim, controle social: a sociedade civil é responsável, também, por fiscalizar a higidez no trato com a "coisa pública" – e não exclusivamente de condutas lastreadas por valores de ordem ética ou pela estruturação de programas de *compliance* no âmbito de pessoas jurídicas[3], mas instigando os gestores a, pelo menos, executar a administração pública com transparência e com publicidade. E, exatamente com fins de se fomentar esse controle social, apresenta-se a próxima medida voltada ao combate à corrupção, que deverá

1 Nessa linha foi criado, no âmbito do TCU, o **Programa Recupera Rio Grande do Sul para acompanhamento das ações de reestruturação do estado. Instituída força-tarefa** de auditores para **acompanhar, em tempo real, as ações de recuperação do estado após a catástrofe ocasionada pelas chuvas**. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2024)

2 Não resta nenhuma dúvida de que a cooperação e a união de esforços entre o Poder Público e a iniciativa privada, com base na ideia original da "função social da empresa", é absolutamente fundamental para atender a uma série de necessidades comuns. As corporações e seus colaboradores – se absorverem a cultura de integridade que deve embalar a atividade empresarial, serão também cidadãos mais íntegros fora dos muros da empresa. Quando ocorre essa cooperação com repartição de encargos, automaticamente fica fortalecida a relação de confiança entre os governantes e os destinatários de sua atividade-fim.

3 Marcelo Zenker, ao desenvolver o tema do controle à corrupção na edição dos planos de ação do Grupo de Trabalho Anticorrupção, destacou que o Plano de Ação Anticorrupção do G-20 -2015-2016 apontou especial "importância da transparência e da integridade do setor privado e a necessidade de trabalhar em estreita colaboração com as empresas e a sociedade civil para reduzir a corrupção. Os países do G20 deixaram claro, com isto, que os governos não podem enfrentar sozinhos a corrupção, sendo o setor privado um parceiro essencial nessa tarefa, nomeadamente pelo desenvolvimento da educação anticorrupção e da integridade nos negócios, principalmente com a implementação de programas de compliance robustos e de relatórios efetivos de violação das leis anticorrupção". (ZENKER, 2019).

ser mais bem regulada no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul de modo a ter maior efetividade – especialmente nesse cenário pós-enchentes.

(B) Fomentar a elaboração de normas que visem a incentivar, no âmbito do RS, o "denunciante do bem".

Tem-se como *whistle-blowing* a atividade pelo meio da qual um terceiro reporta à *autoridade* de uma entidade pública ou privada a prática de uma atividade ilícita. Assim, o *whistleblower* ou "denunciante do bem" é aquele que "sopra o apito", "faz o barulho" (SCHÜTT, 2024).

No âmbito do Estado do Rio Grande do Sul a matéria vem disciplinada não só pelo Decreto nº 54.155/2018, mas também pela Ordem de Serviço do governador de nº 18/2012, que visa a elucidar a conduta padrão a ser adotada por servidores públicos estaduais no recebimento e no encaminhamento das denúncias acerca de irregularidades no âmbito do serviço público prestado pelos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual Direta e Indireta.

Ocorre que os *sistemas de denúncia* apenas terão a capacidade de ser eficazes se, primeiramente, forem encaminhados aos órgãos públicos que tenham a capacidade de dar vazão à possível investigação superveniente à denúncia registrada por meio do respectivo canal.

Ou seja, para se alcançar na prática a análise do "*case* de corrupção" ventilado no sistema de *whisleblowing*, o rito procedimental a ser desenhado deve ser capaz de dar o devido trânsito à denúncia elaborada pelo cidadão que pretende detalhar possível desvio de finalidade pública.

Vê-se, todavia, que, nos termos da ordem de serviço acima mencionada, são três os meios de comunicação fornecidos pelo Estado para que se viabilize a denúncia, os quais, em que pese distintos, desembocam na Ouvidora-Geral do Estado, vinculada, por sua vez, à Casa Civil.

Não se pretende nesse artigo reconstruir o sistema arquitetado no âmbito do Estado (sobre o qual, sim, já se poderiam fazer críticas, pois tal canal é destinado a órgão que não dispõe de atribuição investigativa da denúncia, sendo, do nosso ponto de vista, "incompetente" para fazer a triagem das denúncias elaboradas via "canal denúncia"), mas estimular atuações excepcionais para um momento excepcional visando à integridade no trato da coisa pública pós-enchente.

Assim, entende-se que, dando sequência à proposta da criação de força-tarefa para acompanhamento, fiscalização e investigação dos procedimentos visando à contratação de serviços e bens no cenário pós- enchentes, o canal de denúncias para casos de corrupção atrelados a essa temática deveria ser direcionados ao respectivo grupo de trabalho, de modo a se buscar a efetividade necessária para o trânsito desses relatos que poderão ser bem investigados por esse corpo interdisciplinar fomentado.

Ainda, importante relembrar que o incentivo - *people respond to incentives* - é tido como a pedra de toque da vida moderna. Entendê-lo deve ser o ponto de partida para a (re)análise de qualquer instituto jurídico. Assim, também se recomenda, para dar maior efetividade a esse "canal de denúncia pós-catástrofe", a fixação de valor a ser pago ao denunciante do bem que venha, de sua denúncia, permitir que o Estado previna ou seja *ressarcido* pelo ato de corrupção desvendado[1]. Sugere-se, ainda, que o valor seja fixado co base em percentual do valor que retorne aos cofres públicos em razão da denúncia no caso concreto.

Importante ressaltar que a Lei Anticorrupção Estadual do Rio Grande do Sul, Lei nº 15.228/2028 previu um Fundo Vinculado de Combate à Corrupção. Tal fundo tem receitas provenientes das multas impostas a Processos Administrativos de Responsabilização ou multas contratuais relativas à não apresentação de um programa de integridade efetivo pelas empresas que contratem com a administração pública estadual.

Verifica-se, ainda, que o inc. I do art. 90 do Decreto regulamentador da Lei Anticorrupção Estadual permite a aplicação das receitas do Fundo Vinculado de Combate à Corrupção no financiamento de ações e de programas com a finalidade de prevenir, de fiscalizar e de reprimir a prática de ilícitos previstos na Lei nº 15.228/2018, podendo este servir como possível enquadramento para a efetiva utilização da figura do *whistleblowing*.

É dizer, a existência do Fundo Vinculado de Combate à Corrupção, aliado à legislação aprovada no âmbito do pacote anticrime, abre portas para a implementação efetiva do sistema de *whistleblowing*, proporcionando a possibilidade de recompensas financeiras aos informantes que contribuírem significativamente para a mitigação dos efeitos da corrupção. Essa medida não apenas incentivará denúncias, mas também promoverá uma cultura de integridade, em que todos os cidadãos podem atuar como efetivos fiscalizadores da coisa pública.

(C) Desenho de programa de compliance voltado à contratação de bens e serviços voltados à "reconstrução do Rio Grande do Sul".

Desde seu pontapé inicial, o termo *compliance* foi, aos poucos, se notabilizando, ganhando significado próprio [2]. Passou, em verdade, a identificar como conduta empresarial íntegra aquela que estivesse amparada no cumprimento de

1 "Nos Estados Unidos, por exemplo, o False Criminal Act permite que qualquer cidadão denuncie fraudes nos contratos governamentais e, como compensação, receba quinze a vinte por cento do valor recuperado. Já o Reforme and Consumer Protection Act (conhecido como Dodd-Frank), apesar de ser voltado para a proteção de consumidores, permite que os funcionários (ou mesmo parceiros ou fornecedores) possam passar às autoridades informações de que a empresa está agindo de forma ilícita. A SEC – Securities Exchange Comission – é a gestora do programa e tem incentivado cada vez mais as denúncias, inclusive pagando um percentual da multa aplicada à empresa como prêmio ao denunciante". (ZENKER, 2019).

2 A palavra "compliance" é de origem inglesa e deriva diretamente do verbo "to comply", que numa tradução literal significaria cumprir, podendo o referido termo ser traduzido como "cumprimento", ou seja, um dever de obediência e conformidade.

regras, sejam leis, valores morais ou éticos, ou seja, mais do que um *simples* comportamento normativo, a ideia de *compliance* aborda um conceito de comportamento moral e de honestidade.

No âmbito brasileiro, o *Guia para Programas de Compliance do Conselho Administrativo de Defesa Econômica* se refere ao tema como "um conjunto de medidas internas que permite prevenir ou minimizar riscos de violação às leis decorrentes de atividade praticada por um agente econômico e por qualquer um de seus sócios ou colaboradores (BRASIL, 2016)".

Nos últimos anos, no âmbito brasileiro, normas passaram a trabalhar a temática da governança no âmbito da Administração Pública. Destacam-se a Lei n. 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), o Decreto n. 8.420/2015, a Lei n. 13.303/2016 (Lei das Estatais), as diretrizes sobre o Programa de Integridade, estabelecidas pelo Decreto nº 8.420 do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, entre outras.

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) reporta-se a "compliance" como sistema responsável pelos controles internos, gestão de riscos e governança como "Sistema de Compliance" - "Sistema de Conformidade". Corresponderia à integração entre a identidade da organização, os agentes de governança e os demais elementos da conformidade que permeiam toda a organização.

É fácil se extrair dessas disciplinas que se propõem, via disseminação de cultura de integridade no âmbito da administração pública, a uma atuação preventiva, que, por seu turno, tem o potencial de gerar uma mudança cultural significativa. Ao invés de *simplesmente* punir os atos ilícitos após sua ocorrência, é possível criar uma cultura de integridade e transparência no setor público. Isso envolve não apenas a implementação de programas de compliance, mas também a educação e a conscientização de servidores públicos e da população em geral sobre a importância da integridade na administração pública.

O Rio Grande do Sul – administração direta e indireta - não "ficou para trás", dispondo de órgãos de controle e programas de integridade de modo a estipular, na execução de suas políticas públicas, a adoção dos princípios norteadores da administração pública[1].

Sem buscar adentrar nos requisitos mínimos de um programa de compliance, enfatiza-se sua fase de "diagnóstico/análise de riscos" para se entender a justificativa de fazer a presente *propositura* parte neste artigo: *Desenho de programa de compliance voltado à contratação de bens e serviços voltados à "reconstrução do RS*.

1 Sem pretender esgotá-los, princípio: da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável.

Para que o compliance não seja uma *folha de papel*[1], ele deve ser "casuístico", ou seja, deve conversar com a realidade. O diagnóstico da situação a ser "acobertada" pelas normas de governança não pode ser padronizado, mas, sim, detalhado. A situação ora enfrentada pelo nosso Estado a partir da crise causada pelo desastre climático é peculiar e deve ser *esmiuçada* - especialmente no ponto fulcral a qualquer programa de integridade: análise de riscos.

Assim, fomenta-se o desenvolvimento de plano de compliance específico no âmbito do estado do Rio Grande do Sul para "acobertar" as atividades estatais voltadas para reestruturação do Estado pós-enchentes de 2024. Isso porque apenas se levadas em consideração as peculiaridades do caso concreto para reconhecer ou não a idoneidade das medidas de gestão e controle de riscos imprescindíveis àquele que pretende ser um programa de *compliance* efetivo.

Por fim, poder-se-ia utilizar a já implementada estrutura de política de integridade do Estado, criada por meio do Decreto 56.237/2021. De acordo com o artigo 9º da referida norma, os órgãos e entidades da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul implementarão a Política de Integridade de que trata esse Decreto por meio da instituição de Programas de Integridade, compostos de medidas de proteção adequadas para o enfrentamento dos riscos de integridade identificados na atuação e no funcionamento de cada organização, de acordo com as suas peculiaridades e perfis, observadas as normas e princípios estabelecidos nesse Decreto, bem como os prazos e cronogramas definidos em conjunto com o Comitê de Integridade, responsável pela coordenação e pela análise da efetividade do Plano Gaúcho de Promoção da Integridade.

(D) Fomento à elaboração de "plano de contingência" destinado a desenhar as linhas gerais para a coordenação de "gabinete de crise" em situações de catástrofe.

O Estado do Rio Grande do Sul se viu "paralisado" diante da catástrofe. A sociedade civil "deu um banho de bola" num primeiro momento no que se refere à reação frente ao caso – especialmente no que tange aos resgates das pessoas "ilhadas" e na instalação de abrigos para refugiados climáticos.

A capacidade de o Estado se adequar às consequências já inevitáveis das mudanças climáticas também demanda mais do que nunca a elaboração prévia de rotinas lastradas em normas para serem imediatamente colocadas em prática na identificação de eventos externos como esse ora suportado.

A estipulação prévia de método de resposta estatal tanto para fins de prestação de ajuda humanitária como para a busca da reconstrução da "infraestrutura" afetada pelos eventos climáticos tem a capacidade de reduzir as "portas" à corrupção.

1 *"(...) un modelo estereotipado de cumplimiento que no atiende a las peculiaridades organizativas de cada concreta organización es, por definición, ineficaz (...)"*. (SOLER, 2014).

Nitidamente o vácuo legislativo capaz de preconizar a resposta estatal a eventos climáticos de tamanha magnitude é um verdadeiro convite àqueles que não dispõem de freios morais e éticos capazes de pautar a sua conduta para malversar o dinheiro público – ou até mesmo bens e serviços oriundos de donativos de uma população enlutada - para fins ilícitos.

A Lei Federal nº 12.608/2012 estipula a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC e, em seu art. 1º, parágrafo único, VII, define:

> *[...] plano de contingência: conjunto de procedimentos e de ações previsto para prevenir acidente ou desastre específico ou para atender emergência dele decorrente, incluída a definição dos recursos humanos e materiais para prevenção, preparação, resposta e recuperação, elaborado com base em hipóteses de acidente ou desastre, com o objetivo de reduzir o risco de sua ocorrência ou de minimizar seus efeitos; [...] Nunca se estará devidamente "pronto" para se esperar uma catástrofe como essa ora enfrentada pelo povo gaúcho, mas as proporções das consequências da tragédia podem ser consideravelmente reduzidas se houverem sido previamente estipuladas diretrizes normativas coordenando os comandos de atuação.*

Não se irá imiscuir na forma de como deverá ser conduzida/delineada a estratégia de condução de uma catástrofe pelo Estado do Rio Grande do Sul, mas, sim, fomentar-se-á o seu desenho tendo, mais uma vez, como mote, a integridade. Sim, pois apenas valendo-se de um plano pré-desenhado para instigar providências a serem adotadas pelos órgãos públicos em situações de calamidade pública que se poderá melhor aferir sua probidade e, por sua vez, atendimento à finalidade pública com o manejo dos recursos estatais a serem utilizados "com urgência" e em volumes extraordinários em razão da demanda catastrófica.

CONCLUSÃO

O presente texto foi escrito diante de contexto de crise climática do qual reverberam consequências em diversos setores, inclusive na tomada de decisões dos órgãos responsáveis por apurar eventuais práticas ilícitas vinculadas ao "tratamento" dos efeitos da calamidade pública. Sem pretender ingressar nos motes de atuação que está sendo pauta de Rede de Controle de Gestão Pública formada por representantes dos mais diversos órgãos responsáveis pela prevenção e repressão à corrução, importa destacar que os vértices trabalhados nesse texto estão sendo fomentados nas reuniões do referido grupo.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA), 2024. **Monitoramento do Guaíba**. Disponível em: https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZTRjZDlmYjgtNzAzMS00ZTFmLTlmZDAtNzEwNjM0MDU0NTJhIiwidCI6ImUwYmI0MDEyLTgxMGItNDY5YS04YjRkLTY2N2ZjZDFiYWY4OCJ9. Acesso em: 07 de junho de 2024.

BECKER, Gary. S. **Crime and punishment**: an economic approach. 1974. Disponível em: http://www.nber.org/chapters/c3625.pdf. Acesso em: 06 de junho de 2024.

BRASIL, 2007. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, SECRETARIA NACIONAL DE DEFESA CIVIL. **Manual para a Decretação de Situação de Emergência ou de Estado de Calamidade Pública**. Disponível em: https://www.defesacivil.rs.gov.br/upload/arquivos/201511/04145516-02-manual-para-decretacao-de-situacao-de-emergencia-ou-de-estado-de-calamidade-publica-volume-1.pdf. Acesso em: 07 de junho de 2024.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE. **Guia para programas de Compliance**. Brasília: Cade, 2016. Disponível em: http://www.cade.gov.br/acesso-a-informacao/publicacoesinstitucionais/guias_do_Cade/guia-compliance-versao-oficial.pdf/view. Acesso em: 12 jun. 2024.

BREMMER, Ian; KUPCHAN, Cliff. **EURASIA GROUP'S TOP RISKS FOR 2024**. Disponível em: https://www.eurasiagroup.net/issues/top-risks-2024. Acesso em: 06 de junho de 2024.

CNN, 2024. **Governo do RS fará repasse de R$ 500 mil para cada município em calamidade sem exigir plano de trabalho, diz Leite**. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/politica/governo-do-rs-fara-repasse-de-r-500-mil-para-cada-municipio-em-calamidade-sem-exigir-plano-de-trabalho-diz-leite/#:~:text=Eduardo%20Leite%2C%20governador%20do%20Rio%20Grande%20do%20Sul&text=Leite%20tamb%C3%A9m%20afirma%20que%20R,%C3%A9%20de%20R%24%20122%20milh%C3%B5es. Acesso em: 07 de junho de 2024.

DEFESA CIVIL ESTADUAL, 2015. **Manual de Decretação de Situação de Emergência ou de Estado de Calamidade Pública**. Disponível em: https://www.defesacivil.rs.gov.br/upload/arquivos/201511/04145516-02-manual-para-decretacao-de-situacao-de-emergencia-ou-de-estado-de-calamidade-publica-volume-1.pdf. Acesso em: 07de junho de 2024.

DEFESA CIVIL ESTADUAL, 2024. **Balanço das Enchentes no Rio Grande do Sul**. Disponível em: https://www.defesacivil.rs.gov.br/defesa-civil-atualiza-balanco-das-enchentes-no-rs-4-6-9h. Acesso em: 07 de junho de 2024.

ENGELHART, Marc. **Sanktionerung Von Unternehmen und Compliance**. Eine rechtsvergleichende Analyse Straf und Ordnungswidrigkeitenrechts. IN: Deutschland und den USA; Duncker & Humblot, Berlin; 2010, pp. 40 e 41.

FENNER, Gretta; MAHLSTEIN, Mirella. **Curbing the Risks of and Opportunities 5 for Corruption in Natural Disaster Situations**. International Law and Standards Applicable in Natural Disaster Situations. Capítulo 5 (pág. 242-25. International Development Law Organization (IDLO), 2009.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2022. **Plano de Recuperação Fiscal**. Disponível em: https://rrf.rs.gov.br/upload/arquivos/202205/19140321-prf-rs.pdf. Acesso em: 07 de junho de 2024.

INSTITUTO NACIONAL DE METEREOLOGIA, 2024. **Informativo meteorológico n°15/2024**. Disponível em: https://portal.inmet.gov.br/uploads/informartivos/Informativo-Meteorol%C3%B3gico-do-Inmet-n%C2%B015-22.04.2024.pdf.

RECEITA ESTADUAL, 2024. **Boletim Econômico Tributário**. Edição nº 3. 07/06/2024. Disponível em: https://www.estado.rs.gov.br/upload/arquivos/202405/boletim-economico-tributario-receita-estadual-enchentes-2024-edicao-n-02.pdf. Acesso em: 07 de junho de 2024.

SCHÜTT, Júlia Flores. **O desperdício do compliance criminal no Brasil**. Ed. Tirant lo Blanch. 2024.

SOLER, José Ignacio Gallego. **Criminal compliance y proceso penal: reflexiones iniciales**. IN: MIR PUIG y outros (Coords.), Responsabilidad de la empresa y compliance. Programas de prevención, detección y reacción penal, Montevideo-Buenos Aires: B de F, 2014, pp. 195-229, p. 205.

TERRA, 2024. R**io Grande do Sul estima custo inicial da reconstrução em R$ 19 bilhões**. https://www.terra.com.br/planeta/noticias/rio-grande-do-sul-estima-custo-inicial-da-reconstrucao-em-r-19-bilhoes-entenda,b73ef75eda05abc9383ad05e86c36d0eufqnplqq.html?utm_source=clipboard. Acesso em 07 de junho de 2024.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2021. **Governança Fundiária Frágil, Fraude e Corrupção: Um Terreno Fértil para a Grilagem de Terras**. Transparência Internacional Brasil, São Paulo.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2022. **Atlas de Clima e Corrupção**. Transparência Internacional Brasil, São Paulo.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **TCU institui programa de recuperação do Rio Grande do Sul**. 2024. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-institui-programa-recupera-rio-grande-do-sul.htm#:~:text=O%20objetivo%20%C3%A9%20facilitar%20a,a%20cat%C3%A1strofe%20ocasionada%20pelas%20chuvas. Acesso em: 09 de junho de 2024.

ZENKER, Marcelo. **Integridade Governamental e Empresarial**. Um espectro de repressão e da prevenção à corrupção no Brasil e em Portugal. Forum. Belo Horizonte. 2019. P. 215.

CAPÍTULO XIX

BALANCED SCORECARD: APLICAÇÃO DA SUA METODOLOGIA NA GESTÃO DO CAMPUS FORMIGA DO INSTITUTO FEDERAL DE MINAS GERAIS

BALANCED SCORECARD: APPLICATION OF ITS METHODOLOGY IN THE MANAGEMENT OF THE FORMIGA CAMPUS OF THE FEDERAL INSTITUTE OF MINAS GERAIS

Poliana Myriam Felipe Rodrigues de Santana

Mestre em Administração Pública pela Universidade Federal de Lavras. Auditora do Instituto Federal de Minas Gerais, professora da PUC Minas, Campus Arcos e advogada.

Renilda do Carmo Pinto

Mestre em Administração Pública pela Universidade Federal de Lavras. Contadora do Instituto Federal de Minas Gerais - Campus Formiga.

RESUMO

Este artigo analisa a aplicação do *Balanced Scorecard*-BSC no Instituto Federal Minas Gerais-*Campus* Formiga. Destaca a importância dessa metodologia para a gestão estratégica de instituições públicas e privadas, evidenciando as necessidades de adaptação para aplicação no setor público. Desde a sua transformação em *Campus*, em 2009, iniciou as tentativas de estruturar um sistema de planejamento. Inicialmente, utilizou-se uma planilha do Microsoft Excel e depois o Sistema de Planejamento (SISPLAN). A execução centralizada na Reitoria dificultava a entrega dos produtos e serviços nos *Campi*, levando a gestão desse *Campus* a organizar seu planejamento local, optando por implementar o BSC. No entanto, a definição da missão, visão, valores e elaboração de indicadores das áreas administrativa e do ensino foram definidos pela alta gestão. A descentralização administrativa do Instituto Federal de Minas Gerais, ocorreu em 2016, dando mais autonomia aos *Campi*. Atualmente, o Sistema Unificado de Administração Pública (SUAP) e o Sistema Eletrônico de Informações (SEI) auxiliam na gestão administrativa e do ensino. Percebe-se pela análise dessa pesquisa, que a elaboração do método empregado para o planejamento no *Campus* Formiga, embora siga a estrutura da metodologia do BSC, amolda-se ao conceito de planejamento normativo.

PALAVRAS-CHAVE: *Balanced Scorecard*; gestão estratégica; setor público; ferramentas tecnológicas.

ABSTRACT

This article analyzes the application of the Balanced Scorecard (BSC) at the Instituto Federal Minas Gerais - Campus Formiga. It highlights the importance of this methodology for the strategic management of both public and private institutions. It also underscores the necessity of adapting this methodology to the peculiarities and purposes of the public sector, which is to serve the common good with efficiency, efficacy, and effectiveness. Since its transformation into a campus in 2009, attempts have been made to structure a planning system. Initially, a Microsoft Excel spreadsheet was used, followed by the Planning System (SISPLAN). Due to centralized execution, the Rectorate could not meet the delivery schedule of products and services at the campuses, leading the management of Campus Formiga to organize local planning to optimize the use of budgetary resources and increase the efficiency and effectiveness of activities performed. The decision was made to implement the BSC, which measures the execution of the strategy defined in both administrative and teaching areas. However, the mission, vision, values, and the development of indicators for the administrative and teaching areas were defined by the campus's top management. A new management model, administrative decentralization, was implemented in 2016, giving more autonomy to the campuses and speeding up the execution of processes. Currently, the Unified Public Administration System (SUAP) and the Electronic Information System (SEI) assist in administrative and teaching management. The analysis of this research reveals that the method employed for planning at Campus Formiga, although following the structure of the strategic planning tool BSC, adapts to the concept of normative planning.

KEYWORDS: *Balanced Scorecard; strategic management; public sector; technological tools.*

INTRODUÇÃO

O *Balanced Scorecard* (BSC) pode ser definido como uma ferramenta de planejamento estratégico, utilizada para o monitoramento da execução de estratégias organizacionais, propiciando a definição de um sistema de medição equilibrado e uma gestão eficiente.

Segundo Kaplan e Norton (1997) o BSC pressupõe a existência de uma relação de causa e efeito sequencial, que pode resultar no sucesso estratégico da organização em que é empregado. Esta sequência dá-se por meio de perspectivas pelas quais se analisa a organização e seu desempenho, sendo elas: perspectivas Financeira, Clientes, Processos internos e Aprendizado e crescimento. Entretanto diversos fatores podem interferir na implementação deste instrumento gerencial na organização, seja ela privada ou pública.

Com base nestes conceitos, objetivamos apresentar e discutir o modelo de planejamento adotado no *Campus* Formiga, uma instituição federal de ensino integrante da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, os trabalhos de implementação desenvolvidos até o momento e os fatores que interferem neste processo.

Para tal, apresentamos a definição da literatura atual para o BSC, as adaptações realizadas nesta ferramenta para sua utilização pelo setor público, demonstramos as etapas desenvolvidas na instituição em estudo e discutimos a conformação entre a metodologia empregada na instituição e a filosofia do *Balanced Scorecard*. Pode-se afirmar que o *Campus* Formiga adota o BSC? A forma de desenvolvimento dos trabalhos alinha-se a essa metodologia?

Para o desenvolvimento desta pesquisa, os procedimentos adotados quanto às tipologias de pesquisa aplicáveis foram o estudo de caso, a pesquisa bibliográfica e a entrevista em grupo, com aplicação de questionário semi-estruturado aos quatro principais dirigentes do *Campus* pesquisado.

BALANCED SCORECARD E SUAS PERSPECTIVAS

Desde a primeira publicação sobre o BSC, por Kaplan e Norton, em 1992, vem crescendo o interesse da comunidade acadêmica por esse assunto, aumentando as publicações de outros autores que buscam saber mais sobre esse tema e melhorar a visão do BSC (Gargallo, Sáez, 2023).

O BSC é uma metodologia para gestão estratégica consolidada e aplicada em diversos setores do mercado, seja público ou privado, devido a sua flexibilidade (Costa, Costa, Nobrega, 2018). Essa ferramenta liga as atividades de curto e longo prazo de uma organização com a visão, a missão e a estratégia da empresa, ao serem estabelecidas metas mensuráveis (Kaplan e Norton, 1997).

Essa técnica possibilita também a elaboração e a visualização de medidas de desempenho que reflitam a estratégia de negócios da organização. O BSC deve levar à criação de uma rede de indicadores de desempenho que deve atingir todos os níveis organizacionais, tornando-se, assim, uma ferramenta de comunicação e promoção do comprometimento geral com a estratégia da organização (Dudic *et. al*, 2020).

Assim, o Balanced Scorecard, a princípio, foi concebido como um sistema de mensuração do desempenho organizacional compatível com a atual conjuntura mundial, na qual os ativos intangíveis alcançaram – ou mesmo ultrapassaram – a importância que sempre tiveram os ativos tangíveis. Entretanto, a forma com que o BSC foi estruturado, possibilitou sua utilização, também, para consecução do alinhamento das unidades de negócio, unidades de serviço, equipes e pessoas com a estratégia organizacional (Kaplan e Norton, 2001).

Dudic *et. al* (2020) desenvolveu um estudo em que apresenta a participação do BSC na conquista desse alinhamento. Segundo ele, o uso do BSC, possibilita realmente uma melhoria de foco, a priorização de iniciativas e o alinhamento estratégico. Entretanto, salienta o autor que é necessário desdobrar-se o BSC nos diversos níveis da organização para que esse alinhamento de fato ocorra.

Este método resume em um único instrumento, indicadores de desempenho em quatro perspectivas: uma perspectiva financeira, de clientes, de processos internos e de aprendizado e crescimento.

Cada perspectiva precisa ter seu grupo de mensuradores de desempenho específico e distinto, os quais devem ser exclusivos, determinados de acordo com as características e necessidades de cada organização. Tais mensuradores precisam refletir e materializar a missão e estratégia da corporação. Dessa forma, o conjunto de indicadores de cada perspectiva, embora privativo desta e diverso daqueles que compõe as demais, é formulado para viabilizar o cumprimento da estratégia e da visão da organização.

Nesse sentido, a perspectiva financeira é responsável por monitorar se a estratégia adotada pela organização contribui de fato para a otimização dos resultados financeiros. As metas financeiras associam-se a rentabilidade, crescimento, valor para os acionistas e produtividade (Camargo, Kistner e Petri, 2022).

Os objetivos financeiros revelam o desempenho esperado da estratégia e representam a principal meta para a definição dos objetivos e medidas das outras perspectivas do BSC. A estratégia financeira adotada refletirá nas demais perspectivas, influenciando-as.

A perspectiva do cliente pressupõe o estabelecimento dos mercados e segmentos que a organização pretende atuar. Uma vez estabelecidos esses mercados, os interesses e necessidades dos clientes desejados deverão revelar-se por meio de medidas específicas adotadas pela organização. Monitora-se a capacidade da organização de valorizar o cliente certo (Nuintin, Curi, Souza, 2022).

Os processos internos, por sua vez, subsidiam os indicadores de perspectiva financeira e de clientes. Na perspectiva dos processos internos, as organizações analisam os processos críticos para a consecução das metas das duas outras perspectivas (Camargo, Kistner e Petri, 2022). Os processos têm que proporcionar à organização condições de oferecer propostas que atraiam e fidelizem clientes nos mercados em que atua e, que, ao mesmo tempo, representem um retorno financeiro para os stakeholders.

Para que a organização esteja em melhoria contínua é necessário também que sejam capazes de aprender continuamente. Assim, a perspectiva de aprendizado e crescimento representa a identificação das necessidades de capacitação dos ativos, de otimização da logística, por meio de investimento em equipamentos mais modernos e melhores, de pesquisas para melhoria de produtos e desenvolvimento de novos, em desenvolvimento de sistemas, aprimoramento de procedimentos e treinamento dos colaboradores da organização (Nuintin, Curi e Souza, 2022).

Visto de maneira integrada, o balanced scorecard traduz o aprendizado e crescimento que os colaboradores precisam incorporar para inovar e idealizar processos internos corretos e eficientes, que definirão o real valor dos clientes, os quais, por sua vez, propiciarão o retorno financeiro para a organização.

A distribuição dos objetivos estratégicos nessas quatro perspectivas, a criação de indicadores de desempenho para esses objetivos e sua integração numa relação de causalidade, bem como o desdobramento do BSC em diversos níveis hierárquicos e a derivação de todos seus componentes a partir da estratégia da corporação favoreceram a transformação do BSC em verdadeira ferramenta de alinhamento organizacional.

BALANCED SCORECARD ADAPTADO AO SETOR PÚBLICO

A reforma do Estado por qual passou o Estado brasileiro culminou na adoção da Administração Pública Gerencial que exige resultados das instituições públicas. No entanto, poucos são os casos de instituições que avaliam e monitoram os resultados alcançados. Na busca de incentivar a busca de resultados na Administração Pública, muitas instituições estão adotando a metodologia do BSC, que mede o desempenho de uma organização, considerando aspectos relacionados aos ativos intangíveis, além dos tradicionais aspectos contábil e financeiro.

A utilização do BSC por instituições públicas exigirá uma mudança de cultura nestas organizações, pois será preciso medir e avaliar a qualidade dos serviços públicos disponibilizados para a sociedade.

Essa metodologia, no entanto, deve ser adaptada ao setor público, respeitando suas peculiaridades e finalidades, quais seja o atendimento do bem comum,

ou seja, da função social, com eficiência, eficácia e efetividade. Além disso, vale destacar que a Administração Pública não visa o lucro, como a iniciativa privada, e sim o atendimento das necessidades dos cidadãos (Ivo, Barbosa, 2020).

Lisboa *et. al* (2023) evidenciam algumas diferenças estratégicas identificadas nas organizações públicas e privadas. Enquanto no setor privado o objetivo estratégico geral é a competitividade, no setor público relaciona-se com a efetividade da missão. Se, para o setor privado o objetivo financeiro geral é a ampliação do lucro, com crescimento da organização e aumento de sua participação no mercado, para o setor público importa o alcance da eficiência máxima, com a redução otimizada de custos. Os valores também são distintos, pois, para o setor privado interessam a criatividade, inovação, disposição e reconhecimento, ao passo que o setor público valoriza o comprometimento com a coletividade, a honestidade e a justiça. Ambos os setores desejam como resultado geral a satisfação de seus clientes; porém, o cliente do setor privado é representado pelos mercados em que a organização deseja atuar, já no setor público, representa, de modo geral, toda a sociedade. As prioridades do orçamento também não coincidem: para o setor público são os interesses dos legisladores, planejadores e das lideranças das instituições; para o setor privado, as demandas dos clientes. Os fatores-chave para o sucesso no setor privado são a taxa de crescimento, o lucro, ampliação da participação no mercado, exclusividade, tecnologia avançada; no setor público são as melhores e mais bem desenvolvidas práticas gerenciais e economia de escala. A tecnologia empregada no setor privado é sempre avançada, enquanto a que se emprega no setor público é padronizada. Justifica-se o sigilo no setor privado pela proteção ao capital intelectual e aos direitos autorais; no setor público é questão de segurança nacional.

Dessa forma, a adoção do BSC no setor público necessita de adaptações às estratégias deste setor. Kaplan e Norton (1997) acreditam que com a adoção do BSC, grandes são as chances de melhorias nas instituições públicas e entidades sem fins lucrativos, embora o primeiro alvo deste modelo de gestão estratégica seja a área privada. Estes autores também acreditam que o BSC propiciará foco, motivação e responsabilidade nestas instituições, pois ele possibilita o atendimento das necessidades dos clientes e permite o cumprimento do orçamento, respeitando os limites impostos pela legislação; além de transmitir os resultados alcançados por estas instituições.

O BSC no setor público deve levar em consideração medidas nas dimensões da efetividade, eficácia e eficiência quando da prestação dos serviços públicos, a fim de que os mesmos sejam prestados com qualidade, economia de recursos e atendam as demandas dos cidadãos/sociedade.

A eficácia permite dimensionar o grau de alcance e de atingimento de metas ou resultados que se espera com determinado programa, projeto/atividade a ser executado; eficiência é o rendimento efetivo sem gasto desnecessário. Demonstra a forma como a organização está utilizando os recursos disponíveis para realizar

um conjunto de ações e operações que visam atingir um propósito de trabalho previamente programado, assim, o conceito de eficiência sempre vai estar associado ao uso dos recursos disponíveis em relação aos produtos e serviços finais elaborados. Já efetividade mede o impacto de uma programação em termos de solução de problemas. Complementando a eficácia que está ligada à meta, a efetividade está ligada à solução do problema que gerou o objetivo (Farias *et. al*, 2021).

Em razão desses princípios que a Administração Pública deve atender, ao se falar nas perspectivas do BSC, o setor público apresenta algumas particularidades. Para Ivo e Barbosa (2020) a perspectiva financeira nas instituições públicas e entidades sem fins lucrativos não é um objetivo, mas uma maneira de se conseguir recursos para o cumprimento das demandas da sociedade. A consecução destas demandas depende de uma adequada execução orçamentária e da busca de novas fontes de recursos. Esta perspectiva não é orientada pela busca do lucro e sim pela execução do orçamento. Neste sentido, Oliveira e Paschoalotto (2016) colocam que esta perspectiva não é a mais importante quando comparada com as demais, pois somente os indicadores financeiros são insuficientes para garantir que a instituição cumpra sua missão. Esta missão somente é conseguida com a satisfação dos seus participantes, neste caso, da sociedade.

Diante dessa finalidade, de satisfazer as demandas da sociedade, a perspectiva financeira é colocada na base do BSC, pois assim ela permite uma melhor gestão dos recursos financeiros para sua alocação nos diversos setores (Santos e Callado, 2019). Contudo, uma alocação eficiente dos recursos não é suficiente, é preciso aliar a perspectiva financeira ao aperfeiçoamento da gestão e as perspectivas de desempenho centradas na eficácia, eficiência e efetividade.

Kaplan e Norton (2004) demonstram que na perspectiva do aprendizado e crescimento estão incluídos os servidores, o emprego de tecnologia da informação e o desenvolvimento de práticas gerenciais, o que leva a organização a obter resultados no longo prazo. A gestão de pessoal no setor público envolve vários aspectos como: o salário pago pelas instituições públicas é muito baixo em relação ao que o mercado paga aos mesmos profissionais, não é permitido adoção de políticas de valorização de servidores por excelência no desempenho de suas funções e a ausência de autonomia para demitir servidores. Estas situações dificultam a motivação dos servidores e consequentemente o alcance de resultados pelas instituições, que para conseguirem a modernização da Administração Pública precisam encontrar maneiras de investir na valorização do capital humano.

Para Lisboa *et. al* (2023) a mudança organizacional só será possível após o desenvolvimento de formas claras de capacitação e comprometimento dos servidores com as organizações.

Diante da importância da gestão de pessoas no setor público, Ivo e Barbosa (2020) dividem a perspectiva aprendizado e crescimento em duas dimensões:

pessoas e modernização administrativa. As pessoas são cruciais no processo de aperfeiçoamento da gestão pública. Enquanto a modernização administrativa busca meios de tornar o Estado mais dinâmico, nítido e focado no cidadão.

Para Kaplan e Norton (2004) a perspectiva processos internos na Administração Pública possibilita o reconhecimento dos processos críticos e o processo de inovação.

Ivo e Barbosa (2020) destacam a importância de se avaliar a eficiência da gestão pública com o propósito de atender a crescente demanda dos programas governamentais. Para a consecução deste propósito é necessária a criação de novos processos, a melhoria dos existentes e a conscientização dos gestores públicos quanto à qualidade do gasto público.

As atitudes dos gestores nem sempre levam à eficiência necessária na utilização dos recursos públicos, pois muitas das vezes eles ainda não se conscientizaram das crescentes demandas sociais e da escassez de recursos para a sua operacionalização.

Cabe ao Estado criar meios que leve à otimização dos recursos e a diminuição das despesas, o que acarretará em diminuição de custos e melhorias na qualidade do gasto público, além de aumentar a produtividade, a quantidade e a qualidade dos serviços públicos colocados à disposição da sociedade.

Enfim, a perspectiva dos processos internos baseada na eficiência auxilia no estabelecimento de medidas e programas que levem a racionalização da gestão pública.

A perspectiva do cliente no setor público é diferente da vista na iniciativa privada. Para Kaplan e Norton (1997), na esfera pública e nas organizações sem fins lucrativos, esta perspectiva é a base das demais e o êxito delas dependerá da eficácia e da eficiência com que acatam as reivindicações dos cidadãos e não pelo desempenho financeiro.

Nesta perspectiva faz-se necessário observar o princípio da impessoalidade, pois é proibido à Administração Pública favorecer determinados clientes em prejuízo dos demais cidadãos. Oliveira *et. al* (2022) destacam que nas instituições públicas há o cliente que utiliza diretamente os serviços públicos e o que se beneficia indiretamente destes serviços, como a sociedade em geral. Portanto, para o setor público não basta mensurar as melhorias e a qualidade dos serviços públicos prestados aos clientes diretos, é preciso medir o grau de satisfação da sociedade, ou seja, do cliente indireto.

Importa salientar que, de acordo com Oliveira *et. al* (2022), consideradas as peculiaridades do setor público e das entidades sem fins lucrativos, o modelo de BSC customizado a estes setores pode e deve sofrer adequações, suprimindo ou acrescentando perspectivas, conforme a necessidade da instituição a que se aplicar.

ESTUDO DE CASO

O Campus Formiga, objeto deste estudo de caso, é parte do Instituto Federal de Minas Gerais (IFMG), instituição de educação técnica e tecnológica criada pela Lei nº 11.892/08, como resultado da fusão dos Centros Federais de Educação Tecnológica de Ouro Preto e Bambuí e da Escola Agrotécnica Federal de São João Evangelista. A finalidade desta instituição é oferecer ensino de qualidade em todos os níveis e modalidades com vista a formar cidadãos qualificados para o mercado de trabalho, local, regional e nacional. A execução orçamentária naquela época era centralizada e realizada por Programas e Ações, estabelecidos no Plano Plurianual e na Lei Orçamentária Anual. Para cada programa são definidos um objetivo, um público-alvo, metas, indicadores de desempenho e os recursos financeiros correspondentes, além dos gerentes responsáveis pela sua implementação.

A junção das três instituições por si só já apresentava um grande desafio, pois elas eram instituições antigas, autônomas e localizadas em regiões geográficas e econômicas muito distintas.

O *Campus* Formiga, antes da criação dos Institutos Federais, era Unidade de Ensino Descentralizada (UNED) do Centro Federal de Educação Tecnológica de Bambuí, tinha orçamento descentralizado, mas não tinha autonomia orçamentária, financeira e patrimonial. Em 2009, apesar de sua transformação em *Campus*, a execução orçamentária realizou-se na antiga matriz, por falta de estrutura. A decisão sobre os gastos e investimentos dos recursos disponíveis, no entanto, coube à gestão do *Campus* Formiga, quando se verificou a primeira tentativa, ainda rudimentar, de se estruturar um sistema de planejamento. Não havia pessoal ou logística disponível, mas a gestão tentou estruturar e planejar as atividades do *Campus* e o emprego dos recursos no ano seguinte. É o que explica o diretor-geral (G1):

> *Quando eu assumi aqui então era um Campus novo, pequeno. O primeiro ano não foi bem um planejamento [...] a gente tentou estruturar a coisa de uma forma que o planejamento e o orçamento fossem participativos e as pessoas pudessem elaborar [...] com o andar da carruagem a gente viu que tinha necessidade de um planejamento mesmo para que pudesse crescer. O desenvolvimento disso veio com uma pirâmide [...] a partir do número de servidores que o MEC disponibilizaria, do número de professores, nós começamos a planejar [...] pensando que curso nós teríamos, que área nós iríamos abranger para que pudesse nortear a contratação de professores.*

Neste mesmo ano, o IFMG iniciou o processo de estruturação, incluindo a formação do quadro de servidores da Reitoria, a nomeação dos Diretores-Gerais e de alguns cargos comissionados, a elaboração dos primeiros manuais de gestão e principalmente a comunicação de que a execução orçamentária e financeira seria centralizada na Reitoria. No entanto, o poder de decisão, ou seja, de determi-

nar onde os recursos seriam aplicados, seria dos *Campi* e a Reitoria simplesmente executaria o que os *Campi* determinassem. Segundo os gestores do *Campus* Formiga, essa decisão de centralização causou muitos problemas, pois os antigos Centros Federais de Educação Tecnológica de Ouro Preto e Bambuí e a Escola Agrotécnica Federal de São João Evangelista possuíam autonomia nas suas antigas instituições. Vários questionamentos foram realizados principalmente sobre a tempestividade na entrega dos produtos ou na contratação dos serviços solicitados pelos *Campi*, considerando as especificidades de cada instituição.

Em um primeiro esforço de se estabelecer uma cultura de planejamento na instituição, a Reitoria criou uma planilha em que seriam lançados os itens a serem comprados no exercício seguinte. Para obter conhecimento acerca de quais produtos ou serviços precisaria adquirir, bem como do prazo de entrega, a Reitoria solicitou que os *Campi* descrevessem os itens, as quantidades e o prazo de entrega. O controle foi realizado manualmente, por meio de uma planilha do Microsoft Excel. Ao serem compilados os dados, chegou-se à quantidade de cinco mil descrições de itens.

Persistindo na tentativa de organizar as atividades de planejamento, a Reitoria adotou a política de planejamento participativo e democrático, com reuniões nos *Campi*, em que As Pró-reitorias de Administração e Planejamento apresentaram a metodologia de trabalho e explicaram aos servidores a importância de incluir todos os materiais e serviços previstos para o próximo exercício, com suas descrições, quantidades, preços de mercado e datas de uso. Essa iniciativa, ainda rudimentar, funcionou mais como uma lista de compras do que como uma metodologia de planejamento. Nas palavras do diretor de administração e planejamento (G2), *"o que a gente tem hoje é um plano orçamentário."*

A elaboração da lista envolvia todos os servidores dos *Campi*, agrupados em seus respectivos centros de custos e coordenados pelo responsável por este centro, em conjunto com o coordenador geral de planejamento do *Campus*. Entretanto, quando a lista de compras excedia o total da proposta orçamentária, os ajustes e cortes necessários, no *Campus* Formiga, eram realizados pelo coordenador de planejamento e a direção-geral local, sem a participação dos demais servidores, envolvidos inicialmente. Aliado a isso, não havia, por parte dos servidores, o engajamento necessário para que o "planejamento" alcançasse êxito. Os servidores não estavam acostumados com a cultura de planejarem as atividades de seu setor para o ano seguinte e, por essa razão, se esqueciam de solicitar materiais dos quais necessitavam.

Diante das dificuldades para consolidação do planejamento, os servidores da área de TI do *Campus* Formiga começaram, em 2010, a desenvolver um Sistema de Planejamento-SISPLAN que controlava todas as informações solicitadas pela Reitoria. O sistema, inicialmente destinado ao Campus, foi apresentado aos Pró-Reitores do IFMG e, depois de algumas adaptações, adotado por toda a instituição, a partir do planejamento de 2010.

A Reitoria, incapaz de atender às necessidades específicas e emergenciais dos Campi, permitiu que estes realizassem aquisições de produtos e contratações de serviços através de dispensas de licitação ou adesões a Atas de Registro de Preços de outros órgãos. Para controlar essas contratações, a Reitoria desenvolveu um Sistema de Descentralização de Crédito, permitindo o acompanhamento dos valores descentralizados, suas justificativas, fundamentação legal e natureza das despesas.

Neste cenário, com o objetivo de consolidar a cultura de planejamento e controlar empenhos, entradas e saídas de mercadorias, o Campus Formiga desenvolveu o Sistema de Almoxarifado e Patrimônio (SCEAP). O sucesso deste sistema resultou na sua adoção em todo o IFMG, que perdurou até a adoção do Sistema de Administração Patrimonial (SUAP), em 2021.

No final de 2010 a Reitoria licitou a aquisição de um sistema, ERP, com o objetivo integrar informações e facilitar o seu acesso por parte de servidores e cargos de alta gestão dentro do IFMG. Esse sistema representaria uma forte ferramenta à disposição da gestão para desenvolvimento de uma metodologia de planejamento eficaz.

Até o desenvolvimento desse sistema, a execução do planejamento continuaria a ocorrer com a realização de licitações pela Reitoria, que na maioria das vezes não conseguia cumprir o cronograma de entrega dos produtos ou serviços nos *Campi*. Para a entrega dos produtos ou serviços nos *Campi* no prazo estipulado no planejamento, seria necessário que os procedimentos na Reitoria se iniciassem com bastante antecedência, o que não acontecia.

Como a elaboração e implantação do sistema ERP é complexa e levaria alguns anos ainda, os dirigentes do *Campus* Formiga decidiram por organizar, de imediato, o planejamento local para otimizar a utilização dos recursos orçamentários e ampliar a eficiência e eficácia nas atividades desempenhadas.

> *Então, como a gente precisava, tinha um PDI para ser realizado e até um ano atrás mais ou menos eu fiz um memorando na época lá pra Pró-Reitoria de Planejamento sugerindo que fosse criado um planejamento pros Campi, pro Instituto, na verdade, porque o que a gente tem é um plano orçamentário (G2).*
>
> *Então da necessidade de querer fazer uma coisa correta que atendesse a lei, de querer realmente um planejamento pra otimizar os recursos que estávamos recebendo e ainda estamos, daí vem a necessidade de planejamento (G1).*
>
> *Por ter tantos problemas e não querer passar por isso, querer uma Administração Pública realmente que saiba onde está indo. E outra coisa que nos levou também a querer o planejamento é que a própria lei de licitações e a legislação pública, ela exige que se tenha planejamento, não adianta você falar que vai comprar uma coisa pra daqui 30 dias, 60 dias, então o que nós percebemos é que ou você planeja e dispara os processos nos períodos corretos para cumprir a lei e ou você vai está sempre apagando incêndio ou ficando alguma coisa sem fazer (G2).*

Dois administradores de empresas que integravam a alta gestão do *Campus*, sendo um deles o diretor-geral. Partiu deles a proposta de se implementar o BSC como ferramenta de planejamento, conforme se verifica pelos depoimentos dos gestores.

> *Na verdade, foi mais entre G2 e eu, quanto a definição do método, agora de que precisávamos de planejamento, de regras, essa ideia de ter campus planejado, um campus que cumprisse a lei, um campus que pudesse se adequar ao volume de recursos que estávamos recebendo, isso foi da Comissão, a escolha do método que ficou entre G2 e eu (G1).*
>
> *O BSC na minha visão veio por ser uma ferramenta que possibilita você projetar o futuro, não ficar reproduzindo as séries temporais, anteriores, em um ambiente que é dinâmico. Apesar da Administração Pública ainda ter uma certa rigidez, isso também chegou ao setor público (G2).*

A escolha do BSC, segundo os gestores entrevistados, deu-se pelo fato de ser uma ferramenta que mede a execução da estratégia definida, possível de ser aplicada tanto nas atividades administrativas, quanto às áreas de ensino, pesquisa e extensão.

> *... então pra definir metas de longo prazo e a ideia do BSC é porque realmente ela possibilita ajustar isso, desenvolver objetivos, metas, ações tudo dentro de uma metodologia que ela é mais aplicável, mais palpável, porque se consegue por meio do BSC medir se aquilo que foi proposto está sendo executado ou não (G1).*
>
> *Aí que fui apresentado pela primeira vez a este processo e como seria estes indicadores na área de educação (G3).*
>
> *Eu não conhecia, não é minha formação. Mas gostei do que a ferramenta propõe, da possibilidade de se criar indicadores para a pesquisa (G4).*

Definido o método, a alta gestão reuniu-se para iniciar a elaboração do BSC, sem a participação dos demais servidores do *Campus*. Nesta etapa, surgiram as primeiras dificuldades relacionadas às peculiaridades de uma instituição de ensino.

> *O fato de como seria os indicadores aplicados à educação. A parte de planejamento, compras, licitação você tem todo um conjunto que dá pra ser palpável e agora os ligados a educação, não é só manter o nível e a necessidade tem a educação que tem alguns indicadores que são levados em consideração (G3).*

Definidos missão, visão e valores do *Campus* pelos dirigentes, passou-se à fase de elaboração de indicadores para as áreas administrativa, de ensino, pesquisa e extensão. Também nesta etapa, os servidores do *Campus* Formiga foram excluídos do processo.

Questionados sobre o porquê da exclusão, os gestores atribuíram-na ao tempo em que precisavam concluir a elaboração da ferramenta, considerada a urgência de se organizar o planejamento do *Campus*. Também reputaram ao fato de que, na concepção de dois deles, a atividade de elaboração da ferramenta, com a definição de indicadores e metas, compete à gestão, enquanto o desenvolvimento do planejamento deve ser participativo.

> *O envolvimento das pessoas vai acontecer no nosso caso gradativamente de maneira não formal, [...] vai ter participação, vai ter debate... vai chegar a tempo de criar este controle espero que já com o ERP lá com o seus sessenta, setenta por cento implementados, o que vai dar controle e ter claro os processos (G3).*
>
> *... a gente espera que se venha realmente de cima pra baixo com a contribuição daqueles que tem envolvimento com as questões, mas depois que tiver pronto ele tem que ser amplamente divulgado, porque ele não vai ser alcançado se as pessoas envolvidas não se engajarem e não tomarem como propósito estes objetivos (G1).*
>
> *Dentro do conceito de planejamento, de planejamento estratégico, eu acho que a gente também deve entender o seguinte: ele tem que ter o envolvimento de todos na execução, na hora de divulgar, quais são os objetivos, quais são os nortes, porque normalmente ele é desenvolvido pela alta administração das organizações que o implantam (G2).*

No decorrer desse processo, devido a problemas com os órgãos de controle o contrato do sistema ERP foi encerrado e o IFMG se viu diante da necessidade de buscar outras alternativas de sistemas para facilitar a sua gestão.

No final de 2016, atendendo aos anseios dos *campi*, a nova gestão do IFMG adotou um novo modelo de gestão, a descentralização administrativa, concedendo, dessa forma, mais autonomia às suas unidades e agilidade na execução dos processos. Inicialmente atribui-se novas competências aos diretores-gerais dos *campi* e dos *campus* avançados, permitindo o controle da execução orçamentária e financeira, a realização e homologação de licitações em várias modalidades, o processo de contratação de professores substitutos, a emissão de portarias de nomeação de servidores para ocupar cargos de direção e função gratificada, concessão de incentivo à qualificação e progressão funcional por mérito, alteração e a criação de organogramas, desde que respeitados os limites de cada unidade (Portaria IFMG nº 475/2016).

Neste processo de melhoria do planejamento institucional o SISPLAN, sistema utilizado no planejamento, passou por melhorias de modo a atender as necessidades da instituição. O processo de planejamento se inicia com o envio pela Reitoria do limite de recursos a serem planejados, conforme matriz orçamentária aprovada para o órgão. Em seguida são planejados os valores para a manutenção do Campus, os contratos continuados e posteriormente, os demais recursos

são destinados ao planejamento de itens pelos Centros de Custos pertencentes à estrutura do *Campus*. Dentro desses Centros de Custos ocorrem as discussões, as definições das necessidades, das prioridades e por fim o cadastro dos itens no sistema de planejamento. Ao final, a adequação e os cortes ao limite disponibilizado para a instituição são realizados pela Diretoria de Administração e Planejamento, Diretoria Geral e os responsáveis pelos Centros de Custos.

Em 2017 iniciou-se o Projeto Conecta IFMG com o intuito de sistematizar a gestão, por meio da padronização de processos e utilização da tecnologia, nas áreas administrativa e educacional. No entanto, esse projeto foi substituído pela adoção do Sistema Unificado de Administração Pública-SUAP ano seguinte, devido a críticas dos usuários de que o sistema não atendia plenamente às particularidades da instituição[1].

Ainda em 2017, iniciaram-se os procedimentos para implantação do Sistema Eletrônico de Informações-SEI, por meio da Portaria IFMG nº 1151 de 27 de setembro. Sua implantação ocorreu de forma gradativa e escalonada, iniciando pelo mapeamento de processos de negócio do IFMG, para em seguida todos os atos processuais serem realizados em meio eletrônico, por meio de assinatura eletrônica, garantindo assim, a autoria e a integridade dos documentos e processos.

O objetivo com a implantação do SEI foi agilizar a tramitação dos processos; aumentar a produtividade, a segurança e confiabilidade dos dados e informações; dar mais transparência à sociedade das informações e das instâncias administrativas; diminuir os custos operacionais e de armazenamento de documentos; e ter condições propícias para a produção e a utilização de informações (Portaria IFMG nº 1151/2017)

Em 2018, o IFMG decidiu ainda pela adoção do SUAP como o sistema integrado oficial da instituição para as áreas Ensino, Pesquisa, Extensão e alguns setores administrativos. A escolha do sistema desenvolvido pelo Instituto Federal do Rio Grande do Norte se deu, com base informações disponíveis no seu sítio eletrônico[2], em virtude do sistema ter o código aberto, possuir compatibilidade com os processos do IFMG e permitir integração com outros sistemas utilizados pelo Instituto.

Seu processo de instalação foi gradativo, sendo implantados os módulos de Gestão de Pessoas, Pesquisa, Extensão, Assistência Estudantil, Desenvolvimento Institucional e Administrativo, nos processos de gestão de contratos, transportes, frotas, almoxarifado e patrimônio.

Apesar do IFMG e consequentemente o *Campus* Formiga, possuírem vários sistemas e ferramentas de auxílio na gestão administrativa e do ensino, pode-se afirmar que o BSC ainda se encontra na fase de implementação. Percebeu-se

1 Notícia "Suap: IFMG adota sistema aberto para administração de seus processos internos" publicada no portal do IFMG em 29 de Maio de 2018.
2 Notícia "Saiba mais sobre o Suap e acompanhe como está sendo feita a implantação dele no IF" publicada no portal do IFMG em 6 de Junho de 2018.

também, pela pesquisa, que, até o momento, o processo não foi aberto à participação ampla dos servidores, restringindo-se à alta gestão. A participação dos servidores se restringe às discussões dentro do Centro Custo e a discriminação dos itens que serão incluídos no SISPLAN. Entretanto, planejar participativamente é um princípio básico do BSC e um dos objetivos estratégicos definidos pela gestão do *Campus* Formiga.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A nova administração pública pressupõe um modelo de gestão que privilegie a visão gerencial, direcionada para a obtenção de resultados e para o cumprimento de sua função social, que é o atendimento ao interesse público. Isso presume a existência de objetivos e responsabilidades claramente definidos e a mensuração dos processos, dos produtos, dos custos, dos prazos e do nível de satisfação da população beneficiada (Lisboa e*t. al*, 2023). Esse foco gerencialista demanda uma nova postura, com ferramentas que auxiliem os órgãos administrativos a desenvolver melhor suas políticas, administrar seus custos de forma mais eficiente, aumentar a efetividade e promover a transparência da gestão pública. Trata-se da necessidade de se instituir o planejamento no setor público.

Neste contexto, tem-se o planejamento estratégico como o processo gerencial de conciliar as metas e recursos disponíveis na organização com as mudanças e oportunidades do mercado. Seu objetivo é gerar lucros e crescimento, por meio do direcionamento e do redirecionamento dos negócios e produtos da empresa (Quesado, Guzmán, Rodrigues, 2016). Esse processo está relacionado com a adaptação da empresa a um ambiente mutável, é orientado para o futuro, é compreensivo, é uma forma de aprendizagem organizacional e refere-se à construção de consenso. Compreende a tomada de decisões contínua, que envolve riscos; além da organização de atividades necessárias à aplicação destas decisões e o *feedback*, que confronta os resultados das decisões com os propósitos estabelecidos inicialmente, pautando-se sempre nos princípios da eficiência, eficácia e efetividade (Ivo e Barbosa, 2020).

Por outro lado, o planejamento tradicional ou normativo compreende o controle dos elementos e das variáveis que intervém no alcance dos objetivos e resultados desejados. É formal e evidenciado pela ênfase na estrutura organizacional, nos procedimentos, nos modelos estruturados e no preenchimento de relatórios. Neste processo os fatores sociais, políticos e culturais são desconsiderados e abafados com o propósito de controlar a participação e as possibilidades de conscientização, que são vistas como ameaças à ordem social vigente. Neste sentido, planejamento normativo orienta-se pela visão do planejador, que busca controlar as variáveis que podem intervir no alcance dos objetivos pretendidos, desconsiderando a participação e a conscientização dos atores sociais envolvidos no processo. Dá-se grande importância à figura do

planejador, que é visto como o agente de mudança e, além disso, a dimensão econômica é considerada como a responsável pelas mudanças que ocorrem diariamente (Campos, 2001).

Pela análise da pesquisa realizada, pode-se afirmar que a elaboração do método empregado para o planejamento no *Campus* Formiga, embora siga a estrutura da ferramenta de planejamento estratégico BSC, amolda-se ao conceito de planejamento normativo. Ainda que o desenvolvimento das atividades de planejamento esteja estruturado para envolver maciçamente os servidores, a formulação de indicadores, objetivos e metas restringiu-se à alta gestão, em uma nítida predileção pela tecnocracia, em oposição ao que representa a ferramenta BSC. O método BSC pressupõe a participação ampla dos envolvidos no processo de planejar desde a sua formulação e não somente na execução das atividades. Valores, missão e visão institucional devem, pela filosofia do *Balanced Scorecard*, ser frutos da visão conjunta da organização, aí compreendidos todos os seus funcionários (servidores). Qualquer argumento em contrário é ilegítimo, pois fere o princípio básico do BSC que é a participação.

Não há fundamento, na nova administração pública, para que se envolvam os servidores apenas na execução das tarefas. A nova administração requer servidores críticos, com competências múltiplas, capazes de agregar valor à gestão, otimizando os resultados produzidos, com base nos princípios da eficácia, eficiência, efetividade e economicidade. Embora a participação dos servidores no processo de planejamento esteja contemplada entre as estratégias do *Campus*, a atitude dos gestores não condiz com esse objetivo e impede o estabelecimento de uma identidade dos servidores com a instituição. É possível aos servidores internalizar valores que lhes foram impostos? É possível engajaram-se em uma missão e visão que não ajudaram a construir? Esses questionamentos persistem após a pesquisa realizada e só a prática no Campus Formiga poderá respondê-los.

Por fim, cabe salientar, que, independente dos frutos que a experiência do *Campus* Formiga venha a colher, a metodologia de planejamento normativo não se alinha à nova administração pública, orientada para a satisfação social. A ideia de planejamento normativo nos remete à concepção de administração burocrática, com seu viés autoritário e centralizador. É recomendável que as instituições públicas adotem metodologias de planejamento estratégico, em consonância com o que preconiza a nova administração pública, cuja fundamentação repousa na concepção de um Estado democrático, em que a governabilidade seja dotada de transparência, *accountability* e inclusão, estimulando a participação de todos na condução das políticas públicas.

REFERÊNCIAS

CAMARGO, Amanda da Silva; KISTNER, Shaiane Pisa; PETRI, Sergio Murilo. **Elaboração do *Roadmap* para Apoio à Construção do *Balanced Scorecard* para Implementação do Planejamento Estratégico em um Departamento da Universidade Federal de Santa Catarina**. 22º USP Internacional Conference in Accounting, 2022. Disponível em: https://congressousp.fipecafi.org/CONGRESSOUSP2022/Detalhe/3762. Acesso em: 02 jun. 2024.

CAMPOS, Rosana Teresa Onocko. **O planejamento em saúde sob o foco da hermenêutica**. Ciênc. saúde coletiva. Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, 2001. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232001000100016&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 15 jun. 2024.

COSTA, Izaac Shallon Gomes; COSTA, José Alfredo Ferreira; NOBREGA, Kleber Cavalcanti. **Desenvolvimento de modelo de Balanced Scorecard para instituições privadas de ensino fundamental e médio.** Revista Produção Online, v. 18, p. 1181-1205, 2018. Disponível em: https://doi.org/10.14488/1676-1901.v18i4.2737. Acesso em: 30 mai. 2024.

DUDIC, Zdenka; DUDIĆ, Branislav; GREGUS, Michael; NOVACKOVA, Daniela; DJAKOVIC, Ivana. **A Inovatividade e Utilização do Modelo Balanced Scorecard nas PMEs**. Sustainability, 12 (8), 3221, 2020. Disponível em: https://doi.org/10.3390/su12083221. Acesso em 30 maio 2024.

FARIAS, Luiza Natalle de Andrade; SILVA, Roseane Patrícia de Araújo; DIENG, Mamadou; TEIXEIRA, Vânia Vilma Nunes. **O *Balanced Scorecard* Aplicado ao Setor Público: O Caso dos Tribunais de Justiça dos Estados do Brasil e do Distrito Federal**. Revista Ciências Adiministrativas, 27(1): 10785, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.5020/2318-0722.2021.27.1.10785. Acesso em: 31 mai. 2024.

GARGALLO, Carlos Suárez; Sáez, Patrocínio Saragoza. **Um estudo bibliométrico abrangente do *Balanced Scorecard***. Avaliação e planejamento do programa, v. 97, abril de 2023. Disponível em: https://doi.org/10.1016/j.evalprogplan.2023.102256. Acesso em: 30 mai. 2024.

IFMG. (2016). **Portaria 475/2016**: Dispõe sobre delegação de competências aos Diretores Gerais dos Campi, Diretores Gerais Pro-Tempore dos Campi e Diretores Pro-Tempore dos Campi Avançados do IFMG. Boletim de Serviço da Reitoria 04/2016 - Abril, nº 85, p. 42-46, publicado em 17 mai. 2016. Disponível em: https://www.ifmg.edu.br/portal/comunicacao/boletim-de-servico-da-reitoria/boletim-de-servico-da-reitoria-2016/boletim-de-servico-da-reitoria-04-2016/view. Acesso em: 25 jun. 2024.

IFMG. (2017). **Portaria 1151/2017**: Dispõe sobre a implantação e o funcionamento do Sistema de tramitação por meio eletrônico de processo administrativo no âmbito do IFMG – SEI-IFMG. Boletim de Serviço da Reitoria 09/2017 - Setembro, nº 102, p. 127-133, publicado em 23 out. 2017. Disponível em: https://www.ifmg.edu.br/portal/comunicacao/boletim-de-servico-da-reitoria-2017/boletim-servicos-reitoria-setembro-2017_v2-1.pdf/view. Acesso em: 25 jun. 2024.

IFMG. (2018). **Suap:** IFMG adota sistema aberto para administração de seus processos internos. 29 de Maio de 2018. Disponível em: https://www.ifmg.edu.br/portal/noticias/suap-ifmg-adota-sistema-aberto-para-administracao-de-seus-processos-internos-1.

IFMG. (2018b). **Saiba mais sobre o Suap e acompanhe como está sendo feita a implantação dele no IF**. 6 de Junho de 2018. Disponível em: https://www.ifmg.edu.br/portal/diretoria-de-desenvolvimento-institucional-ddi/suap-no-ifmg.

IVO, Alessandra de Assis Oliveira; BARBOSA, Flávia de Oliveira. ***BALANCED SCORECARD:* uma adaptação na Administração Pública**. v. 6, nº 1, p.89-96, set. 2020, Ideias & Inovação, Aracaju. Disponível em: https://periodicos.set.edu.br/ideiaseinovacao/article/view/9764/4267. Acesso em: 05 jun. 2024.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **A estratégia em ação**: *Balanced Scorecard*. 6. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997, 360 p. (Harvard business school press).

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **Organização orientada para a estratégia:** como as empresas que adotam o balanced scorecard prosperam no novo ambiente de negócios. 12. ed. Rio de Janeiro: Campus, c2001. 411p.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **Mapas estratégicos - *balanced scorecard:*** convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, 471 p.

LISBOA, Sidnei de Moura; DIEHL, Carlos Alberto; BENIN, Maicon Manoel; MARQUEZAN, Luiz Henrique Figueira; PESSIN, Rafael Luis. **Barreiras na institucionalização do balanced scorecard em uma unidade do exército brasileiro**. Rev. Adm. UFSM, Santa Maria, v. 16, n. 4, e8, 2023. Disponível em: https://doi.org/10.5902/1983465984343. Acesso em: 29 mai. 2024.

NUINTIN, Adriano Antonio; CURI, Maria Aparecida; SOUZA, Paulo Roberto Rodrigues de**. Plano de Desenvolvimento Institucional e o Balanced Scorecard: caso de uma universidade pública federal**. v. 12, Revista de Administração de Roraima, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.18227/2237-8057rarr.v12i0.5307. Acesso em: 01 jun. 2024.

OLIVEIRA, Pedro Henrique de; PASCHOALOTTO, Marco Antonio Catussi. **Utilização da Gestão Estratégica em Escolas Públicas: proposição do uso do Balanced Scorecard**. II Seminário Internacional de Pesquisa em Políticas Públicas e Desenvolvimento Social, UNESP, 2016. Disponível em: https://www.franca.unesp.br/#!/pos-graduacao/pp/eventos/ii-sippedes/politicas-publicas-de-formacao-de-professores/gestao-educacional-e-qualidade-em-educacao/. Acesso em: 31 mai. 2024.

OLIVEIRA, Pedro Henrique de; PASCHOALOTTO, Marco Antonio Catussi; TERENCE, Ana Claudia Fernandes; ESCRIVÃO FILHO, Edmundo. **A (Des)Construção da Gestão Estratégica em Escolas Públicas Municipais: Um Estudo da Utilização do Balanced Scorecard e Mapa Estratégico.** Revista Gestão e Planejamento, Salvador, v. 23, p. 778-799, jan./dez. 2022. Disponível em: https://doi.org/10.53706/gep.v.23.7617. Acesso em: 31 mai. 2024.

QUESADO, Patrícia Rodrigues; GUZMÁN, Beatriz Aibar; RODRIGUES, Lúcia Maria Portela de Lima. **Aspectos críticos do *Balanced Scoredcard*: uma análise da bibliográfica**. Revista Eletrônica de Estratégia e Negócios, v. 9, n. 3, 2016. Disponível em: https://doi.org/10.19177/reen.v9e32016248--280. Acesso em: 01 jun. 2024.

SANTOS, Yuri Dantas dos; CALLADO, Antônio André Cunha. ***Balanced scorecard* no setor público: uma análise de sua aplicação nos ministérios públicos estaduais**. Revista Capital Científico, v. 17, n.2. Abr/Jun, 2019. Disponível em: https://revistas.unicentro.br/index.php/capitalcientifico/article/view/5554/html. Acesso em: 31 mai. 2024.

POSFÁCIO

Encerramos este volume de celebração dos 7 anos da Rede GIRC com reflexões importantes sobre o papel da integridade no setor público. Ao longo dos artigos apresentados, foram exploradas as múltiplas facetas da integridade, desde os desafios gerados na implementação dos programas de integridade, passando por experiências relacionadas a riscos para a integridade e governança nas instituições públicas, abordando modelos de maturidade e os incentivos para o aprimoramento da integridade pública, não esquecendo das novas abordagens relacionadas a riscos para a integridade, como enfrentamento ao assédio, equidade e crise climática.

Esse livro reafirma que integridade não é apenas um conceito abstrato. Através de estudos de caso, análises teóricas e práticas, os artigos aqui reunidos reforçam a integridade como um pilar fundamental para a condução de políticas, decisões e ações no setor público.

Em relação ao protagonismo dos programas de integridade e das inovações em suas implementações, o livro traz experiências que podem servir de inspiração.

A primeira refere-se a Controladoria Geral do Município de Cachoeiro do Itapemirim-ES iniciou a implementação do programa do município baseado em riscos. O trabalho iniciou após a adesão aos programas Time Brasil da CGU e PNPC (Programa Nacional de Prevenção à Corrupção) em 2021. Esses programas dos órgãos de controle no âmbito federal são importantes para promover o fomento à integridade nos municípios do Brasil e incentivar a implementação das políticas de integridade.

No município de Cachoeiro do Itapemirim-ES foram implementadas as medidas iniciais e estruturante para a promoção da integridade, como por exemplo: a criação de unidade na estrutura para gerenciar as as demandas com integridade; emissão do Código de Ética dos servidores; elaboração e divulgação de cartilha do Código de Ética; realização de campanhas e eventos para fomentar a integridade; elaboração do Programa de Integridade; criação de Unidades Setoriais de Controle Interno; e elaboração do Plano de Integridade baseado em Riscos. Para implementação da gestão baseada em riscos, a Controladoria contratou consultoria para apoiar o trabalho. As medidas iniciais implementadas, principalmente referente à estrutura da unidade de integridade, constitui um dos pilares iniciais para um programa perene no órgão.

O município considera que houve evolução significativa em governança pública, transparência, participação social e principalmente integridade. Essa evolução iniciou com o diagnóstico para adesão ao Time Brasil e PNPC.

A equipe do município teve uma dificuldade muito comum na implementação dos planos, que é a dificuldade das equipes na exposição das vulnerabilidades internas, o que foi exigido um amadurecimento para compreender o que seria preciso assumir a responsabilidade, melhorias necessárias e propostas de soluções.

O segundo exemplo é um caso bem interessante que trata da aplicação da integridade em um Núcleo de Segurança do Paciente da Atenção Primária à Saúde no em Porto Alegre/RS. A integridade foi utilizada para beneficiar diretamente os usuários do SUS que são os agentes finais da política pública de saúde.

A integridade foi considerada um requisito essencial para promover a saúde da população e o resultado foi um cuidado centrado no paciente, com a identificação de riscos potenciais, eventos adversos na assistência à saúde e formulação de ações para mitigar tais riscos, consequentemente o cuidado torna-se mais seguro. Foram elaboradas ações e estratégias para mitigar os riscos, além de trabalhar a questão da "segunda vítima", que são os profissionais envolvidos nos eventos adversos, os quais precisam ser ouvidos e receber suporte diante do impacto que um incidente pode causar na vida dos profissionais, especialmente quando envolve complicações com dano permanente (incidente grave) ou óbito (incidente catastrófico).

O trabalho apresenta um potencial exitoso de boas práticas a ser aplicada em outras unidades de saúde.

O terceiro artigo apresentou a inserção de elementos contemporâneos: diversidade e inclusão nos programas de integridade das empresas estatais. Quanto aos programas de integridade das empresas estatais, destacou-se que o 10º pilar do compliance configura-se pela diversidade e inclusão (D&I) que vai incorporar às empresas e suas práticas à inserção e acolhimento da Diversidade, leia-se a partir da sociologia, minorias: negros (pretos e pardos), deficientes/neurodivergentes, mulheres, idosos e membros da comunidade LGBT+. Conclui-se que as empresas devem incorporar em suas práticas o novo pilar referente "as diversidades" dos indivíduos e incluí-los, para que sejam incluidas diversidades das minorias: negros (pretos e pardos), deficientes e/ou neurodivergentes, mulheres, idosos e membros da comunidade LGBT+ que se caracterizam elementos contemporâneos da integridade.

O último artigo que trata de implementação contemplou uma análise multilateral da implementação de programas de integridade em estados brasileiros do Ceará, Goiás, Minas Gerais, Rondônia e Santa Catarina que participam do programa "Integridade nos Estados", conduzido pela Transparência Internacional - Brasil entre 2019 e 2022.

Foi avaliado o desenvolvimento dos programas considerando parâmetros iniciais como normativos, estratégias de engajamento, táticas de implementação e metodologias de gestão de riscos, os resultados obtidos em termos da elaboração de planos de integridade e da instituição de códigos de ética e conduta.

A análise dos programas de integridade dos cinco estados de Ceará, Goiás, Minas Gerais, Rondônia, e Santa Catarina revelou uma convergência em torno dos objetivos de promover a ética, a transparência e a responsabilização na administração pública. Todos eles contam com um arcabouço legal, com nor-

mas e diretrizes específicas para nortear a implementação das políticas de integridade, evidenciando iniciativas para prevenir irregularidades e fortalecer a governança. Não obstante, cada estado apresentou alguma iniciativa ou particularidade diferenciada em algum eixo do programa.

O Estado do Ceará destacou-se pelo comitê de integridade e capacitação de seus membros. Goiás na gestão de riscos e na implementação das diretrizes do programa que foi seguida de um ranking anual, destinado a avaliar o desempenho dos órgãos públicos no cumprimento das metas de compliance, o que pode ser entendido como uma ferramenta de avaliação do resultado do programa estadual. O Estado é também referência por envolver ativamente os municípios e promover uma cultura de integridade além do nível estadual.

Minas Gerais obteve destaque com uma política abrangente e por iniciativa tecnológica (o Sistema Eletrônico de Gestão da Política Mineira de Promoção da Integridade). Esse sistema facilita a elaboração e o acompanhamento dos planos de integridade de forma online. Foi também criado um portal para fomentar a transparência e permitir o acompanhamento das atividades pelos cidadãos.

O Estado de Rondônia inovou na gestão de risco e controle interno, apontando para a identificação, avaliação e gestão de potenciais desvios éticos. O Estado buscou a participação da sociedade civil no aperfeiçoamento do Plano de Integridade.

Santa Catarina implementou uma metodologia mais detalhada de mapeamento de riscos com a participação ativa dos servidores públicos e coordenada pela Controladoria-Geral do Estado.

Observam-se assim, avanços e inovações na implementação dos programas de integridade em nível federal, estadual e municipal. No entanto, ainda contamos com iniciativas pontuais e níveis de maturidade heterogêneos, principalmente nos níveis estaduais e municipais. A implementação da integridade e mudança de cultura constitui num processo estruturante e de médio a longo prazo. Percebem-se evoluções a cada ano e há expectativas que no médio prazo possamos contar com resultados evolutivos, homogêneos e inovadores.

Para construir programas de integridade robustos é preciso conhecer os riscos para a integridade aos quais a organização está sujeita. Nesse sentido, um terceiro bloco de artigos tratou de riscos para a integridade e governança nas instituições públicas.

Aplicando a técnica de benchmarking, o primeiro artigo deste bloco buscou identificar a evolução e a maturidade dos riscos para a integridade em 11 agências reguladoras federais. Utilizando-se de referenciais produzidos pela Controladoria-Geral da União (CGU) e pelo Tribunal de Contas da União (TCU), a pesquisa trouxe os dados sobre os níveis de maturidade das entidades quanto aos riscos para a integridade, indicando que não há uniformidade entre as agências e suge-

rindo que o trabalho sirva de subsídio para a implementação da gestão de riscos para a integridade por todas as agências. Ainda que os modelos de maturidade sejam uma importante referência para as entidades, o conhecimento das capacidades estatais de cada uma das organizações pode ajudar a compreender a disparidade entre os resultados. Nesse sentido, pesquisas futuras que utilizem essa literatura podem ajudar a compreender as causas das diferenças, para auxiliar na formulação de recomendações que aumentem a maturidade da gestão de riscos nas entidades com maiores dificuldades de implementação.

Em uma pesquisa que buscou refletir sobre os desafios na busca de um desenvolvimento sustentável, conciliando as necessidades de consumo com a preservação ambiental, o segundo texto deste bloco reflete sobre a conexão entre a integridade das infraestruturas e a ocorrência de tragédias urbanas, buscando explorar o papel do desenvolvimento sustentável na redução dos riscos.

A partir do pressuposto de que a integridade no contexto urbano abrange a solidez das infraestruturas físicas, a transparência e a responsabilidade nas instituições públicas, bem como a confiança nos sistemas de governança, os autores sugerem que o comprometimento desses elementos, por negligência, corrupção ou falta de manutenção, aumenta o risco de falhas catastróficas durante efeitos adversos. Analisando documentos que identificaram falta de investimentos adequados na modernização da infraestrutura existente no Rio Grande do Sul, os autores concluem pela necessidade de adoção de medidas que promovam a transparência, a participação social e a responsabilidade social para evitar tragédias urbanas e promover a sustentabilidade.

Ainda sobre a relação entre riscos para a integridade e sustentabilidade, o terceiro artigo deste bloco utiliza como ponto de reflexão os dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), com foco no ODS 16, que trata de paz, justiça e instituições eficazes. Considerando que as discussões sobre desenvolvimento sustentável envolvem não apenas a sociedade civil, mas também a Administração Pública, responsável por promover e implementar políticas públicas sustentáveis, a autora analisa a Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), programa desenvolvido pelo Ministério do Meio Ambiente, em comparação com o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que institui a política de governança na Administração Pública.

Da análise comparativa, resulta a proposta de inclusão de um sétimo eixo à A3P - o da gestão da governança pública - que se juntaria aos seis atuais: uso racional dos recursos naturais e bens públicos, gestão adequada dos resíduos gerados, qualidade de vida no ambiente de trabalho, sensibilização e capacitação dos servidores, contratações públicas sustentáveis, construções sustentáveis, de modo a integrar valores da nova governança pública à sustentabilidade administrativa. A reflexão proposta pela autora busca trazer para a A3P uma visão mais global, a partir da inserção do eixo da governança, que serviria como amálgama para todos os demais eixos existentes, contribuindo para melhor

execução das políticas públicas e prestação de serviços de qualidade relacionados à pauta da sustentabilidade ambiental.

O quarto artigo do bloco trata da experiência da Controladoria-Geral do Estado de São Paulo (CGE-SP) na implementação da gestão de riscos para a integridade nos órgãos e entidades da Administração pública e autárquica estadual.Os autores relatam a trajetória exitosa do estado na implementação de programas de integridade por 100% dos órgãos e entidades estaduais.

O ponto de partida para o processo de expansão dos programas de integridade na administração estadual, a partir de pesquisa de percepção aplicada de forma ampla que identificou que apenas 17% dos servidores conheciam o termo "Programa de Integridade", foi, segundo os autores, o Plano Anticorrupção, aprovado por decreto do governador, que propôs mais de 80 medidas a serem implementadas. Com a aprovação de normativos como Decreto de governança, Política de Gestão de Riscos, Decreto de Integridade e Resolução CGE que dispõe sobre etapas para implementação e monitoramento dos programas de integridade, e a criação de manual com metodologia de gestão de riscos, os órgãos e entidades passaram a ter uma base normativa e conceitual orientada à implementação de seus programas de integridade.

Não obstante, os autores identificam que, para além da importância da normatização da CGE-SP enquanto órgão central do Sistema de Integridade, fatores críticos de sucesso foram fundamentais para o sucesso da implementação: a criação e atuação das Unidades de Gestão de Integridade, a elaboração dos programas de integridade em etapas, a definição de um número mínimo de riscos à integridade a serem identificados e trabalhados e o suporte aos membros das UGIs por meio dos materiais de apoio, capacitações e canal eletrônico de comunicação.

As diretrizes fornecidas por meio de um órgão central são fundamentais para o estabelecimento de uma base para a construção de programas de integridade pelo setor público. Novos desafios vindouros incluem a construção de uma cultura de integridade que perpasse todos os setores das organizações públicas.

O último artigo deste bloco trata da análise da governança nas instituições federais de ensino superior sediadas na região do Vale do São Francisco. O estudo buscou avaliar como essas instituições têm desenvolvido práticas de estratégia organizacional sob a ótica dos princípios da governança pública.Utilizando como referenciais conceitos relacionados à governança corporativa no setor público, o estudo conclui que ela vem se desenvolvendo gradualmente com suas práticas de boa governança, com o intuito de propiciar um instrumento de gestão eficiente com transparência nas tomadas de ações.

A pesquisa se baseou no resultado da aplicação de questionário estruturado, baseado no mecanismo estratégico, conforme proposto pelo Referencial Básico

de Governança do Tribunal de Contas da União. Os resultados demonstram que, em grande parte, há democratização no acesso de diversos atores na formulação do planejamento, verificando-se, no entanto, ausência de monitoramento das metas estabelecidas e a inexistência de um plano de ação.

Pesquisas comparativas são uma importante fonte de estudos, na medida em que permitem identificar desempenho em organizações similares. Há que se avançar na busca das causas para os resultados encontrados, de forma a propor melhorias que permitam superar os gaps identificados.

Convidamos você, leitor e leitora, a ir além das páginas deste livro. Que estas reflexões sirvam de inspiração para promover a integridade em suas esferas de influência, transformando as organizações públicas e contribuindo para a entrega de melhores bens e serviços à população.

Patricia Alvares de Azevedo Oliveira.
Chefe da Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério do Planejamento e Orçamento. Doutoranda em Políticas Públicas e Mestre em Governança e Desenvolvimento. Auditora Federal de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União. Possui certificações CIA - Certified Internal Auditor - CIA e Certified Government Auditing Professional - CGAP pelo The Institute of Internal Auditors (IIA).

Ana Vitoria Piaggio.
Chefe da Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Cultura. Mestre em Ciência da Computação e Auditora Federal de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União.

Fabiana Vieira Lima,
chefe da assessoria especial de controle interno do ministério das cidades. Mestre em gestão pública pela FGV. Auditora Federal de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União.

Carolina Souto Carballido,
Chefe da Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Agricultura e Pecuária. Auditora Federal de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União