

2

Fortalecimento das instituições do Sistema de Integridade Pública (SIPEF)

As unidades integrantes do Sistema de Integridade Pública do Poder Executivo Federal (SIPEF) no Brasil são as Unidades de Gestão da Integridade (UGI), como unidades setoriais, e a Controladoria-Geral da União (CGU), como seu órgão central. Este capítulo analisa a atual configuração da UGI e as suas funções. As UGIs deveriam se concentrar na promoção de culturas abertas de integridade organizacional, coordenando, planejando e monitorando os Programas de Integridade, fornecendo orientação e treinamento a servidores públicos sobre integridade pública e apoiando a gestão de riscos para a integridade, incluindo o gerenciamento de conflitos de interesse. Para realizar essas tarefas, a estrutura organizacional e as capacidades das UGIs devem estar alinhadas com suas responsabilidades. Este capítulo recomenda ainda esclarecer a divisão de tarefas dentro da Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção da CGU e como a CGU pode contribuir para o fortalecimento do SIPEF, fornecendo apoio, orientação e facilitando intercâmbios entre instituições públicas.

Fortalecimento das Unidades de Gestão da Integridade

Para aumentar o impacto das UGIs, elas devem se concentrar em medidas preventivas e na promoção de uma cultura aberta de integridade organizacional

O Capítulo 1 enfatiza o papel central das Unidades de Gestão da Integridade (UGI) no novo Sistema de Integridade Pública (SIPEF) e o seu potencial em contribuir para superar o desafio de consolidação no Executivo federal. A UGI pode se tornar uma área visível e a principal responsável por prevenir corrupção, fraude e outras violações de integridade e por promover culturas de integridade pública em suas organizações.

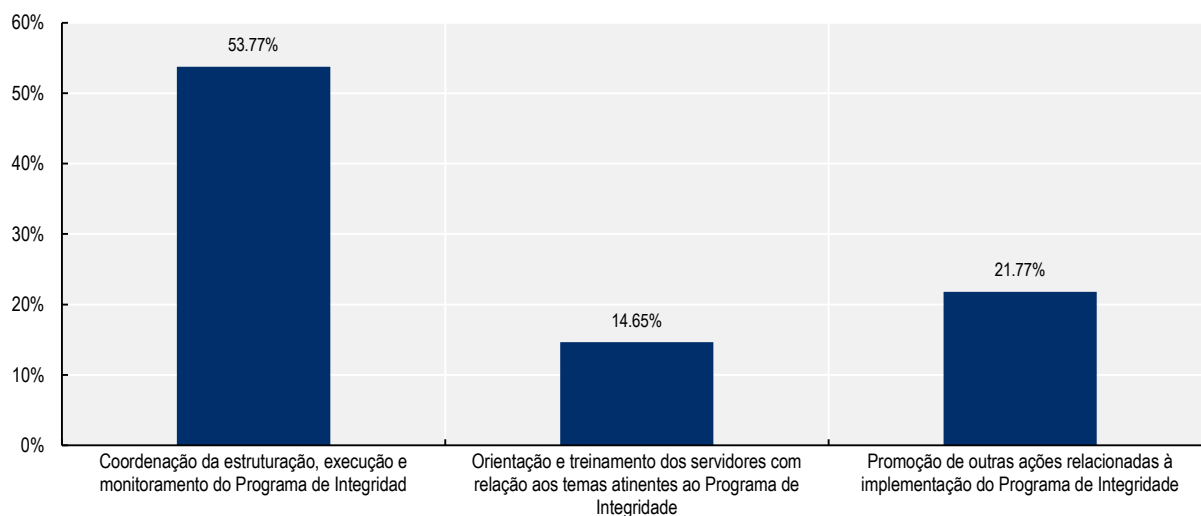
Atualmente, a Portaria nº 57/2019 menciona três atribuições da UGI:

- Coordenar a estruturação, implementação e monitoramento dos Programas de Integridade Pública
- Fornecer orientação e treinamento para servidores públicos em áreas relacionadas aos Programas de Integridade Pública
- Promover, em conjunto com outras unidades da entidade pública, demais ações relacionadas à implantação dos Programas de Integridade Pública.

Hoje, todos os 186 órgãos e entidades públicas do Executivo federal designaram uma UGI, e o portal de monitoramento da CGU indica que essas unidades estão ativas, embora esse dado não permita tirar conclusões quanto à qualidade da implementação. Por exemplo, 166 UGIs realizaram uma avaliação de riscos de integridade, todas as 186 UGIs aprovaram um Plano de Integridade e 159 UGIs estabeleceram procedimentos internos para analisar consultas enviadas por servidores públicos sobre potenciais situações de conflito de interesses (dados obtidos em paineis.cgu.gov.br/integridadepublica).

A pesquisa da OCDE realizada em 2020 para este projeto mostra que na fase inicial da sua existência, as UGIs dedicavam seu tempo e recursos principalmente na sua função de coordenação e na elaboração dos Programas de Integridade Pública (Figura 2.1). Apenas algumas UGIs forneciam orientações ou treinamentos e realizavam “outras ações”. Essas “outras ações” consistem, por exemplo, em comunicar a integridade pública ou assegurar o envolvimento das autoridades superiores da entidade pública e o relato a elas (CGU, 2018_[1]).

Figura 2.1. Quantidade relativa de trabalho das UGIs nas três áreas de competência de acordo com a Portaria nº 57/2019



Nota: O questionário da OCDE foi enviado a 35 UGIs, das quais foram recebidas 30 respostas. Para esta figura, 26 respostas puderam ser usadas. A amostra, portanto, não é representativa, mas indicativa, e foi apoiada por entrevistas qualitativas e um grupo focal.

Fonte: Pesquisa OCDE 2020

As três áreas da Portaria nº 57/2019, em particular, as duas primeiras, são certamente competências centrais da UGI e devem ser mantidas. No entanto, a CGU poderia considerar aproveitar a oportunidade oferecida pelo recente SIPEF para revisar e refinar as orientações fornecidas às UGIs e focar o mandato dessas unidades na promoção de uma cultura aberta de integridade organizacional em consonância com a *Recomendação da OCDE sobre Integridade Pública* (OCDE, 2017^[2]; OCDE, 2020^[3]). As UGIs possuem um papel fundamental na promoção de Programas de Integridade Pública que sejam dependentes do contexto, ou seja, que reflitam as especificidades da respectiva instituição pública, destinadas a alcançar uma mudança real e baseadas nos riscos.

Seguindo a *Recomendação da OCDE sobre Integridade Pública*, tal cultura aberta de integridade organizacional:

- investe em liderança de integridade para demonstrar o compromisso de uma organização do setor público com a integridade
- promove um setor público profissional e baseado no mérito, dedicado aos valores do serviço público e à boa governança
- fornece informações, treinamento, orientação e aconselhamento em tempo hábil para que os servidores públicos apliquem os padrões de integridade pública no local de trabalho
- apoia uma cultura organizacional aberta dentro do setor público, responsiva às questões de integridade e onde dilemas éticos, matérias de integridade pública e erros podem ser discutidos livremente
- aplica um controle interno e uma estrutura de gerenciamento de riscos para salvaguardar a integridade.

Conforme mencionado no Capítulo 1, a existência de uma unidade dedicada na instituição pública não implica que ela deva ser responsável pela execução de todas as atividades relacionadas à própria integridade. Muito pelo contrário, é importante compreender e fortalecer o papel dos agentes "complementares" de integridade interna com funções de apoio essenciais, como gestão de recursos humanos, transparência, engajamento do cidadão ou investigação e sanção de violações de integridade.

Na verdade, garantir um recrutamento baseado no mérito, o desenvolvimento de capacidade geral, bem como a incorporação de medidas de integridade em todo o ciclo de gestão de RH, é uma responsabilidade central das unidades de RH, por exemplo. Da mesma forma, a garantia de respostas adequadas a todas as suspeitas de violação dos padrões de integridade pública por servidores públicos e por todos os demais envolvidos não deve ser levada a cabo pela UGI, mas pelas corregedorias federais. No entanto, em ambos os casos, a UGI desempenha um papel de garantir a coerência com outros elementos do Programa de Integridade.

Como tal, a orientação revisada para a UGI poderia se concentrar, novamente, em três competências essenciais, que serão desenvolvidas em mais detalhes abaixo:

- Coordenação, planejamento e monitoramento dos Programas de Integridade Pública
- Fornecer orientação e treinamento em áreas de integridade pública, incluindo, por exemplo, orientação e treinamentos sobre valores, como lidar com dilemas éticos, desenvolvimento de habilidades para liderança ética
- Fornecer orientação e suporte ao gerenciamento de riscos de integridade, incluindo gerenciamento de conflitos de interesses.

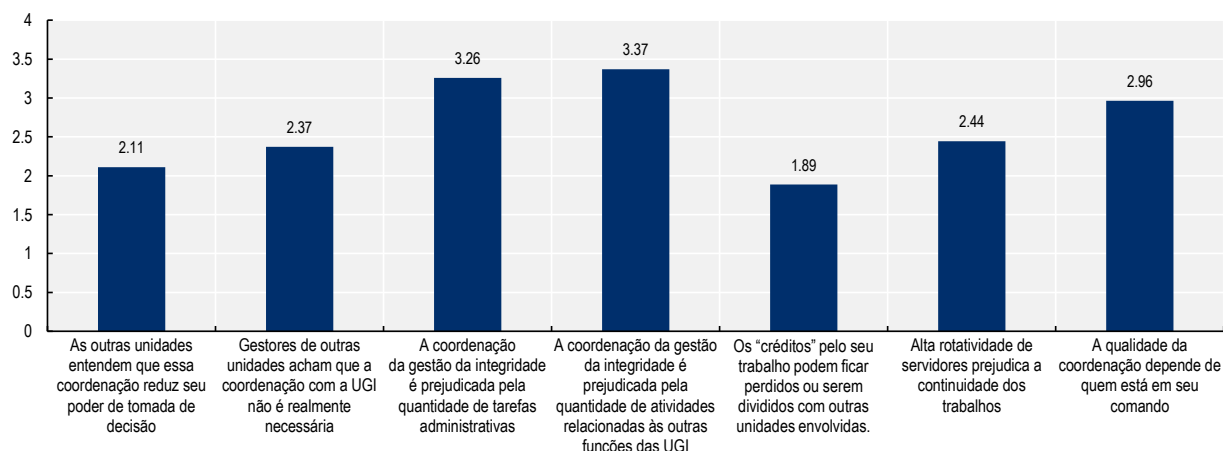
Coordenação, planejamento e monitoramento

Conforme indicado pela Figura 2.1 acima, a UGI dedicou a maior parte do seu tempo e recursos na coordenação e estabelecimento do Programa de Integridade. Na verdade, uma função central da UGI é coordenar esforços em relação à concepção dos Planos de Integridade, liderar a coordenação interna entre as diferentes unidades de integridade e monitorar a implementação desses planos para fornecer ao chefe (autoridade máxima) da instituição um grau de garantia no que diz respeito ao cumprimento das normas e políticas. Isso inclui, por exemplo, alertar a chefia da instituição para a necessidade de fortalecer qualquer uma das áreas relevantes no sentido de garantir uma cultura aberta de integridade.

A coordenação interna é uma tarefa desafiadora e demorada. Figura 2.2 mostra alguns dos principais desafios para uma coordenação interna efetiva. De acordo com as respostas recebidas, confirmadas em um grupo focal realizado com UGIs selecionadas, um dos principais desafios está relacionado ao fato de a maior parte das UGIs não serem unidades dedicadas e terem que desempenhar outras funções, não relacionadas com integridade pública. Esse aspecto será discutido na seção abaixo (consulte também Figura 2.3). Um outro desafio diz respeito à carga administrativa que acompanha a tarefa de coordenação, como a necessidade de buscar a aprovação das hierarquias antes de concordar com metas que comprometam duas ou mais unidades ou antes de assumir compromissos de tempo e recursos. Finalmente, as respostas mostram que a qualidade da coordenação depende muito dos indivíduos que estão presentes nas outras unidades. Com efeito, este último ponto indica a relevância de garantir que as UGIs tenham poder de convocação suficiente para assegurar uma coordenação eficaz, o que deve ser refletido na sua posição no organograma. Novamente, esse aspecto será abordado a seguir.

Figura 2.2. Desafios percebidos para uma coordenação interna eficaz da integridade pública entre UGI selecionadas

(1 = não é um desafio, 2 = pouco desafiador, 3 = desafio moderado, 4 = desafio enorme)



Nota: O questionário da OCDE foi enviado a 35 UGI, das quais foram recebidas 30 respostas. Para esta figura, 27 respostas puderam ser usadas. A amostra, portanto, não é representativa, mas indicativa, e foi apoiada por entrevistas qualitativas e um grupo focal.

Fonte: Pesquisa OCDE 2020.

A função de coordenação é de particular relevância para outra atribuição central da UGI, que é liderar o desenvolvimento de um Plano de Integridade institucional. A relevância transversal da integridade para salvaguardar a realização da missão do órgão ou da entidade pública e os objetivos de suas políticas exigem uma implementação eficaz de medidas de integridade em toda a organização. Para garantir relevância e domínio, a UGI não deve se concentrar tanto no conteúdo dos Planos de Integridade e no que exatamente as outras unidades devem fazer, mas sim promover uma abordagem ascendente (*bottom-up*) por meio de uma metodologia de planejamento interno participativo para desenvolver os Planos de Integridade.

Conforme mencionado acima, 100% das UGIs já aprovaram os Planos de Integridade, mas não está claro em que medida esses Planos foram elaborados de forma participativa. Na verdade, embora o Guia fornecido à UGI destaque que o Plano de Integridade deve responder aos riscos para a integridade identificados e ser aprovado pela autoridade máxima da entidade federal, ele não fornece orientação sobre um processo de planejamento participativo nem enfatiza este aspecto (CGU, 2018^[11]). Embora a CGU possa considerar a elaboração de orientações sobre como conduzir esse processo de planejamento e ajudar a construir as competências necessárias (consulte a seção sobre a CGU), as UGIs já deveriam ter como objetivo usar o desenvolvimento dos Planos de Integridade como um instrumento central de coordenação para aumentar a conscientização, criar propriedade e promover a implementação de medidas direcionadas.

Por exemplo, o Guia Anticorrupção Francês enfatiza a relevância de um processo de planejamento participativo para garantir a precisão da avaliação dos riscos de integridade organizacional específicos (Agence Française Anticorruption, 2020^[41]). O Guia sublinha que, ao conduzir o mapeamento dos riscos de corrupção, as entidades devem realizar discussões, em forma de oficinas coletivas e/ou entrevistas individuais, com colaboradores de todos os níveis hierárquicos e todas as funções relevantes escolhidas para o comando operacional destes processos. Essas discussões permitem que os participantes expressem livremente suas opiniões e que estas sejam documentadas em relatórios. Momentos como esses têm como objetivo identificar, por processo, os cenários de risco a que a entidade do setor público

está exposta em termos de suas atividades e de determinadas linhas de trabalho, de maneira a conceber procedimentos sob medida para gerir de forma mais eficaz esses riscos.

De fato, no Brasil, o Guia CGU enfatiza que os Planos de Integridade deveriam ser baseados em uma análise de risco de integridade, o que constitui uma oportunidade de garantir uma teoria clara de mudança, subjacente às medidas incluídas nos Planos de Integridade. Isso permite identificar medidas que abordem e mitiguem os riscos identificados e contribuam para o alcance do objetivo geral, que é a concretização da mudança comportamental e cultural na entidade. Uma tarefa relacionada consiste no estabelecimento de indicadores relevantes e factíveis. Esse processo, mais uma vez, permite esclarecer qual exatamente é a mudança desejada que a entidade pública deseja alcançar, pode evitar propor atividades apenas para “fazer algo” e facilita o processo de monitoramento e avaliação dos Planos de Integridade. Em um estágio inicial, é provável que a “mudança” seja definida principalmente nos níveis de processo e produto (a unidade está instalada, os canais foram estabelecidos, os treinamentos foram implementados etc.). A médio e longo prazo, indicadores de resultados mais ambiciosos, baseados em pesquisas regulares ou dados administrativos, poderiam ser identificados e adicionados.

Além disso, experiências mostram que as metas que não estão explicitamente incluídas no planejamento organizacional, orçamento e mecanismos de responsabilização interna, como avaliações de desempenho, provavelmente não serão levadas a sério pelos gestores. Embora faça sentido ter um Plano de Integridade separado do planejamento estratégico e operacional "normal" da entidade pública para garantir visibilidade e aumentar a conscientização, os Planos de Integridade devem estar alinhados com o planejamento institucional e incluir responsabilidades claras, objetivos e recursos para garantir a sua implementação.

Finalmente, a coordenação também é um elemento-chave da função de monitoramento da UGI. Na verdade, é importante não confundir monitoramento com garantia de conformidade. O objetivo central do monitoramento é identificar desafios e oportunidades em tempo hábil para orientar decisões e permitir ajustes durante a implementação (OCDE, 2017^[5]). Dessa forma, o monitoramento deveria ser sempre entendido como uma contribuição para uma gestão pública eficaz e não ser percebido como um mecanismo de controle que visa denunciar e envergonhar. O monitoramento, portanto, deve ser comunicado claramente como um exercício conjunto para analisar e superar desafios, vinculado ao processo de tomada de decisão e à implementação. Para isso, mecanismos claros e procedimentos para discutir o progresso deveriam ser estabelecidos internamente pelas UGIs, por exemplo, por meio de reuniões regulares para discutir o progresso e os desafios. Tal tarefa requer pessoal especializado com conhecimento sobre planejamento e monitoramento, mas também um bom nível de habilidades diplomáticas e de comunicação. Este é, novamente, um argumento a favor de se ter uma UGI dedicada, onde tais habilidades possam ser cultivadas e onde essa tarefa não corra o risco de ser confundida com outras responsabilidades (não relacionadas à integridade) da unidade que assumiu a incumbência de atuar como UGI. Além disso, a CGU poderia considerar orientar quanto ao processo de monitoramento e auxiliar na construção das competências necessárias, semelhantes às exigidas para a condução do processo de planejamento (ver seção sobre CGU a seguir).

Fornecer orientação e treinamento para servidores públicos sobre integridade pública

Tanto a *Recomendação da OCDE sobre Integridade Pública* quanto a *Recomendação da OCDE sobre Liderança e Competência na Função Pública* enfatizam a relevância de uma cultura orientada por valores e da liderança no funcionalismo público. Os valores fornecem a bússola moral para fazer a coisa certa, constituindo a base para alcançar culturas organizacionais de integridade em todo o setor público e possibilitando um ambiente de trabalho mais inovador, produtivo e, em última análise, também mais ético e humano. Fornecer orientação sobre valores compartilhados e sua relevância para os servidores públicos é, portanto, um aspecto central da promoção da integridade pública (OCDE, 2020^[3]).

Uma segunda responsabilidade central da UGI diz respeito à promoção de orientação e formação em matérias relacionadas com o Programa de Integridade, conforme indicado no SIPEF. Em particular, isso significa fornecer orientação *ad hoc*, bem como treinamentos destinados a promover uma compreensão da relevância prática dos valores para o dia a dia de trabalho e para a gestão de conflitos de interesse, e capacitar os servidores públicos para lidar com dilemas éticos.

Atualmente, o Código de Ética Profissional (Decreto nº 1.171/1994) tem sido o principal instrumento de definição de normas de conduta para servidores públicos no Brasil. Além disso, diversos entes federados implementaram seu próprio código de ética e/ou conduta para complementar o Código de Ética Profissional. No entanto, o Código de Ética Profissional é redigido como um documento legal e não se presta a ser útil como uma bússola moral no trabalho cotidiano. Na verdade, pesquisas comportamentais sugerem que um conjunto de valores ou princípios-chave idealmente não deve ter mais do que sete elementos para serem facilmente memorizados (OCDE, 2018^[6]; Miller, 1955^[7]). Em vez de adicionar outra camada legal, os valores devem, acima de tudo, ser de relevância prática e memoráveis para os servidores públicos, bem como alcançar o nível informal e os aspectos sociais que moldam o comportamento humano. Guiados por essa consideração, países como Austrália e Colômbia revisaram a abordagem dos seus códigos de ética e reduziram significativamente o número de valores (Quadro 2.1). Da mesma forma, o Código do Funcionalismo Público do Reino Unido descreve apenas quatro valores da função pública, na França a Lei 2016 delinea quatro valores fundamentais para os deveres públicos e o “Kodex VII” dinamarquês define sete deveres centrais para orientar os servidores públicos.

Quadro 2.1. Revisão dos Códigos de Ética: As experiências da Austrália e da Colômbia

Revisão dos valores do Serviço Público Australiano (APS)

No passado, a Comissão Australiana de Serviço Público usava uma declaração de valores expressa em uma lista de 15 regras. Em 2010, o Grupo Consultivo sobre Reforma da Administração do Governo Australiano divulgou um relatório, em que reconhece a relevância de uma estrutura de valores robusta e uma liderança baseada em valores para impulsionar o desempenho. O relatório recomendou que os valores da APS pudessem ser revisados, ajustados e tornados mais memoráveis. Os novos valores agora seguem a sigla “I CARE”: Imparcial; Comprometido com o serviço; Responsável; Respeitoso; Ético (traduzido do acrônimo em Inglês).

O Código de Integridade Colombiano

Em 2016, o Departamento Administrativo da Função Pública da Colômbia iniciou um processo para definir um Código Geral de Integridade. Por meio de um exercício participativo envolvendo mais de 25.000 servidores públicos empregando diferentes mecanismos, cinco valores fundamentais foram selecionados: Honestidade; Respeito; Compromisso; Diligência; Justiça. Além disso, cada entidade pública tem a possibilidade de integrar até dois valores ou princípios adicionais para responder às especificidades organizacionais, regionais e/ou setoriais.

Fonte: Australian Public Service Commission, <https://www.apsc.gov.au/working-aps/aps-employees-and-managers/aps-values> ; Departamento Administrativo de la Función Pública, Colômbia <https://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/codigo-integridad>.

Inspirada nessas boas práticas internacionais e com o apoio da OCDE no contexto deste projeto, a CGU liderou em 2020 um processo participativo para identificar os Valores do Serviço Público Federal no Brasil. Após um extenso processo de consulta, os servidores públicos identificaram quais são hoje os sete Valores do Serviço Público Federal (Quadro 2.2).

Quadro 2.2. Os 7 Valores do Serviço Público Federal no Brasil

A Controladoria-Geral da União (CGU), em parceria com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), conduziu o processo de identificação dos Valores do Serviço Público Federal. A iniciativa foi realizada a partir de uma votação online, por meio da qual servidores públicos federais de todo o Brasil puderam escolher e propor quais valores deveriam nortear a cultura da administração pública federal.

Em outubro de 2020, a CGU lançou a pesquisa online convidando todos os servidores públicos federais interessados em participar. As Unidades de Gestão da Integridade (UGI) foram fundamentais para promover a votação e mobilizar a participação. Nessa primeira pesquisa, 33 407 servidores públicos participaram e propuseram 93.809 valores globais. Em seguida, a CGU, em conjunto com a OCDE, limpou e agrupou os valores indicados pelos servidores para reduzir o número. Os dez principais valores foram selecionados e validados em um processo que contou com a participação de representantes do setor privado e da sociedade civil. Uma segunda pesquisa, com 25.637 servidores participantes, reduziu para sete valores finais, que são: Integridade, Profissionalismo, Imparcialidade, Justiça, Engajamento, Gentileza e Vocação Pública. Cada valor vem com uma breve descrição do que significa, o que possibilitou agregar valores semelhantes que apontam na mesma direção.

A ideia por trás do processo participativo é garantir que os valores representem o que os próprios servidores consideram que deva orientar o seu desenvolvimento pessoal, rotinas de trabalho, competências e clima organizacional. Após o lançamento em abril de 2021, a CGU e as UGIs começaram a trabalhar na promoção dos valores e está previsto desenvolver um conjunto de ferramentas e material de apoio à promoção e aplicação dos valores.

Fonte: OCDE e CGU, mais informações disponíveis em <https://www.gov.br/cgu/pt-br/valores-do-servico-publico>

Esses valores, por sua clareza e relevância prática, fornecem um excelente ponto de partida para promover uma abordagem baseada em valores para a integridade pública no Brasil. A revisão em andamento do Código de Ética Profissional e do Código de Conduta da Alta Administração Federal mencionada no Capítulo 1 oferece uma excelente oportunidade de tornar esses valores a base para uma orientação unificada aos servidores públicos de todos os níveis no que diz respeito à integridade pública.

Além disso, os valores podem ser utilizados pela CGU e pelas UGIs para treinamentos e para orientar na reflexão sobre dilemas éticos, na gestão de conflito de interesses, incluindo como lidar com o nepotismo ou como o servidor deve se relacionar com o lobista, por exemplo. Em particular, a CGU e as UGIs poderiam ter como objetivo promover liderança de integridade nas entidades públicas, por meio da sensibilização e do desenvolvimento de competências para líderes em todos os níveis da gestão pública (OCDE, em fase de elaboração^[8]).

Os servidores públicos, em particular, precisam de orientação e apoio sobre como lidar com dilemas éticos. Os dilemas éticos são um desafio fundamental para as políticas de integridade, pois surgem em casos em que não há respostas “certas” ou “erradas” ou em que pode haver conflitos entre diferentes valores ou princípios. Por exemplo, a capacidade de regular, aplicar poder coercitivo e controlar sistemas e processos que têm um amplo impacto na sociedade (por exemplo, defesa, saúde, bem-estar social) cada vez mais confunde os limites entre as organizações do setor público e suas parcerias complexas com outros setores, o que pode levar a dilemas éticos (OCDE, 2020^[3]). Na Austrália, por exemplo, o modelo *REFLECT* disponibiliza aos servidores públicos etapas gerais sequenciadas e reflexões sobre como proceder quando confrontados com dilemas éticos (Quadro 2.3). O Brasil poderia ter como objetivo desenvolver uma orientação semelhante, usando os novos valores como bússola moral.

Quadro 2.3. Orientando servidores públicos no enfrentamento de dilemas éticos na Austrália

O governo australiano desenvolveu e implementou estratégias para aprimorar a ética e a responsabilidade no Serviço Público Australiano (APS). Para ajudar os servidores públicos em seu processo de tomada de decisão ao enfrentar dilemas éticos, a Comissão Australiana de Serviço Público desenvolveu um modelo de tomada de decisão.

O modelo segue a sigla *REFLECT* e segue seis etapas:

- Reconheça uma potencial questão ou problema
- Encontre informações relevantes
- Persista na 'bifurcação' (discuta a respeito)
- Avalie as opções
- Chegue a uma decisão
- Tome tempo para refletir.

Fonte: Office of the Merit Protection Commissioner (2009), "Ethical Decision Making", <https://legacy.apsc.gov.au/ethical-decision-making>

Apoiar e orientar a gestão de riscos para a integridade, incluindo a gestão de conflitos de interesse

Implementar a gestão de riscos no setor público é um desafio; implementar gerenciamento de risco de integridade talvez seja um desafio ainda maior (OCDE, 2019^[9]). Na verdade, muitos países lutam para implementar estruturas conceituais e promover uma cultura de gestão de riscos para a integridade em entidades públicas. No Executivo federal do Brasil, a gestão do risco de integridade passou a ser obrigatória para todas as entidades públicas federais com o Decreto nº 9.203/2017, constituindo um elemento-chave dos Programas de Integridade Pública, dos Planos de Integridade e agora do SIPEF. Os riscos de integridade são a base sobre a qual elaboram-se os Planos de Integridade. Nessa linha, uma terceira responsabilidade central da UGI, como uma unidade da segunda linha de defesa, é apoiar os gestores públicos na identificação e gestão de riscos para a integridade.

Até o momento deste relatório, de acordo com a plataforma de monitoramento da CGU, 89% de todos os entes federados já haviam realizado uma primeira avaliação de risco de integridade. A CGU fornece uma metodologia para avaliações de risco de integridade, descrita no *Guia Prático de Gestão de Risco para a Integridade* (CGU, 2018^[10]). O documento orienta sobre a implementação do gerenciamento de risco de integridade, aumenta a conscientização e fornece etapas concretas de "como fazer", bem como *insights* genéricos sobre riscos de integridade e casos. O Guia reforça a noção de que o gerenciamento dos riscos de integridade é responsabilidade dos gestores. Especificamente, ele exige que os gestores estabeleçam, monitorem e aprimorem os sistemas de gestão de riscos e controle interno. Isso inclui a identificação, avaliação, tratamento, monitoramento e análise crítica dos riscos que podem afetar o alcance dos objetivos organizacionais no cumprimento da missão institucional. No entanto, a avaliação em andamento da CGU sobre as UGIs e a averiguação da OCDE revelaram que a gestão do risco de integridade em entidades federais nem sempre segue a metodologia da CGU e que existem diferenças significativas nos níveis de maturidade e na promoção de culturas de gestão de riscos entre os gestores públicos. A metodologia de gestão do risco de integridade proposta pela CGU, bem como o desafio de promover uma cultura de gestão do risco de integridade são considerados em profundidade em outro relatório da OCDE no contexto deste projeto (OCDE, em fase de elaboração^[11]).

Em geral, as UGIs podem desempenhar um papel fundamental na promoção de uma cultura de gestão de riscos para a integridade, tanto por meio da sua competência de fornecer orientação e treinamentos quanto por meio do encargo específico de coordenar a gestão de riscos (ver Quadro 1.4 no Capítulo 1). De fato, os grupos focais com as UGIs, as entrevistas e as respostas à pesquisa da OCDE evidenciaram que a gestão do risco de integridade ainda enfrenta desafios no dia a dia de sua implementação. Embora seja verdade que há um grau de heterogeneidade na maturidade da gestão de riscos para a integridade no Executivo federal, com algumas entidades públicas estando mais avançadas do que outras, há um reconhecimento abrangente de que ainda há um longo caminho a ser percorrido para normalizar a gestão de riscos para a integridade.

Como tal, as UGIs poderiam promover uma melhor compreensão da relevância da gestão de riscos para a integridade e apoiar os gestores na realização de avaliações desses riscos. Essa responsabilidade é fundamental, pois a qualidade dos Planos de Integridade e dos controles internos propostos depende fortemente da qualidade das avaliações de risco de integridade em primeiro lugar. Por um lado, as UGIs devem ser capazes de comunicar claramente a lógica dos riscos de integridade e contribuir para desmistificar o seu conceito e reduzir medos e mal-entendidos relacionados a eles. Por outro lado, as UGIs precisam desenvolver habilidades para tornar as avaliações de risco de integridade as mais simples possíveis para os gestores.

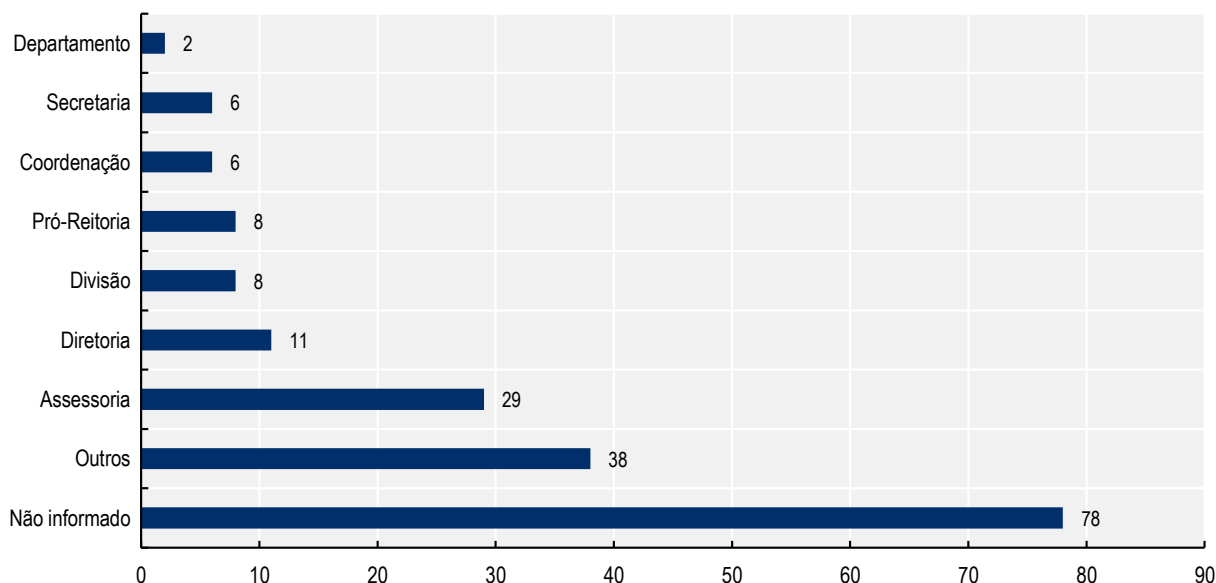
A área de conflitos de interesse constitui um risco característico quando mal-entendidos entre servidores públicos são particularmente frequentes. Claro que gerenciar efetivamente conflitos de interesses representa gerenciar um dos principais riscos de integridade e inclui áreas sensíveis tais como lidar com a contratação de amigos ou familiares, a comunicação com atores externos que possuem interesses pessoais nas decisões, ações ou não ações de entidades públicas ou atividades externas. *As Diretrizes da OCDE de 2003 para a Gestão de Conflitos de Interesse* visam ajudar os países a promover uma cultura de serviço público onde os conflitos de interesse sejam devidamente identificados e resolvidos ou gerenciados, de forma transparente e oportuna, sem inibir indevidamente a eficácia e eficiência das organizações públicas em questão (OCDE, 2004^[12]). Os *Princípios de Alto Nível do G20 para Prevenir e Gerenciar Conflito de Interesses no Setor Público* encorajam os países a cultivar uma cultura organizacional aberta no setor público, tomando medidas para promover a identificação proativa e a prevenção de potenciais situações de conflitos de interesse por servidores públicos (World Bank, 2018^[13]).

Essencialmente, a eficácia das políticas de gestão de conflitos de interesse repousa no entendimento que os servidores públicos têm sobre o conceito de conflito de interesses e sua capacidade de identificar quando se encontram em tal situação e compreender os riscos relacionados. Sendo assim, semelhante ao desafio de promover uma cultura de gestão de riscos entre os gestores públicos, a gestão de conflitos de interesse requer muito mais do que marcos normativos e ferramentas para apresentar potenciais situações de conflito de interesses. Novamente, as UGIs podem e devem desempenhar um papel fundamental na promoção dessa mudança cultural, o que requer mais do que criar canais para consultas ou exigir que os servidores públicos preencham declarações de interesse.

Para garantir o impacto das UGIs, o Brasil deve considerar harmonizar sua configuração de modo a alinhar sua estrutura organizacional e capacidades com suas responsabilidades

Conforme mencionado no Capítulo 1, a estrutura atual permite que outras unidades possam executar as funções da UGI. Isso significa que a posição da UGI na estrutura de governança interna pode variar e que, normalmente, a UGI é uma unidade onde a integridade acaba de ser agregada a outras responsabilidades existentes. A Figura 2.3 mostra a distribuição das unidades que executam as funções de UGI. Surpreendentemente, 78 dos 186 órgãos e entidades na esfera federal não informaram sua localização na entidade pública. Por várias razões, isso atualmente prejudica significativamente o impacto potencial das UGIs e o desempenho das funções que lhes são atribuídas no SIPEF.

Figura 2.3. Unidades designadas como Unidades de Gestão da Integridade no Executivo Federal Brasileiro



Fonte: CGU, dados extraídos de <http://paineis.cgu.gov.br/integridadepublica>

Em primeiro lugar, conforme mencionado no Capítulo 1, para esclarecer as responsabilidades institucionais e permitir um foco claro na prevenção e promoção de culturas abertas de integridade, as UGIs devem estar separadas de quaisquer funções relacionadas à auditoria ou ao cumprimento de normas (OCDE, 2018^[6]). Atualmente, a CGU recomenda que as funções das UGIs não sejam desempenhadas pelas unidades de auditoria interna ou áreas de controle interno, por exemplo. No entanto, na mesma linha, qualquer outra unidade relacionada a políticas de integridade, como as corregedorias federais, as ouvidorias ou as Comissões de Ética, devem ser mantidas separadas das UGIs. Isso também evita potenciais conflitos entre os requisitos para unidades setoriais dos respectivos sistemas federais.

Em segundo lugar, a averiguação da OCDE indica que as próprias UGIs consideram o fato de não serem uma unidade dedicada com pessoal profissionalizado como uma fraqueza. Durante o grupo focal, foi mencionada a necessidade de se ter pessoal profissionalizado e exclusivamente dedicado à integridade. Além disso, enfatizou-se que os colaboradores muitas vezes não possuem as capacidades específicas necessárias para realizar o trabalho e são sobrecarregados por tarefas não relacionadas à integridade, mas que também fazem parte de suas responsabilidades. Percebeu-se ainda que o fato de a UGI não ser uma unidade dedicada reflete a falta de comprometimento das chefias superiores, situação que dificulta o acesso à alta administração. No geral, inferiu-se que o apoio da autoridade máxima se correlaciona com a posição das UGIs na estrutura organizacional. A falta de acesso direto afeta a capacidade de comunicação das UGIs com a autoridade máxima, desempenhando o seu papel de assessora, além de prejudicar o poder de convocação das UGIs para articular o Programa de Integridade com outras unidades, conforme referido anteriormente.

Na verdade, a fim de ganhar credibilidade, o compromisso da chefia da entidade e da liderança sênior, identificado como um componente-chave dos Programas de Integridade Pública e do SIPEF, precisa se refletir na continuidade das políticas de integridade e na alocação de recursos humanos e financeiros suficientes para implementar eficazmente o SIPEF, ultrapassando a mera noção de atendimento de requisitos (Brinkerhoff, 2000^[14]). Em particular, a alocação de recursos deve ser proporcional ao perfil de

risco de integridade da entidade do setor público. Finalmente, do ponto de vista comportamental, novamente, o fato de as UGIs estarem compartilhando responsabilidades de integridade com outras funções não relacionadas à integridade, reduz a saliência dessa matéria na organização e torna mais difícil para os servidores públicos identificar e associar claramente as UGIs como tal (OCDE, 2018^[6]).

Portanto, a CGU poderia considerar tomar o recente SIPEF como uma oportunidade para repensar a estrutura organizacional do sistema dentro dos entes federados e exigir a criação de UGIs dedicadas. Se, conforme recomendado acima, as UGIs assumirem funções preventivas das Comissões de Ética e as Corregedorias Federais forem responsáveis por investigar e sancionar violações de integridade, as UGIs poderiam assumir o lugar das Comissões de Ética (ver Capítulo 1). Visto sob outra perspectiva, e semelhante ao que foi recomendado ao México, as Comissões de Ética poderiam ser transformadas em UGIs, mas como unidades singulares com quadro permanente, onde as competências e habilidades exigidas podem ser desenvolvidas ao longo do tempo (OCDE, 2019^[15]; OCDE, 2017^[16]).

A unidade dedicada deve reportar-se diretamente ao dirigente máximo e à CGU, que exerce a supervisão técnica das atividades relacionadas aos Programas de Integridade Pública e às UGIs conforme destacado no SIPEF (ver seção seguinte), de modo a garantir o cumprimento de suas funções de alertar para a necessidade de fortalecimento de alguma das áreas de integridade. Adicionalmente, um certo grau de autonomia administrativa e financeira (por exemplo, no recrutamento de pessoal ou através de dotação orçamentária específica) permitiria um trabalho mais eficaz das UGIs. Além disso, como na França, para aumentar a eficácia do trabalho das UGIs, seria útil garantir seu acesso a todas as informações relevantes sobre as atividades das entidades públicas (e, conseqüentemente, seus riscos associados) e sua capacidade de ter uma influência real sobre os outros departamentos (Agence Française Anticorruption, 2020^[4]). Essa autonomia, aliada ao segundo canal de prestação de contas à CGU, ajudará a assegurar certo grau de independência e poder para enfrentar também riscos mais sensíveis e desafios de gestão.

Em resumo, como unidades dedicadas, as UGIs seriam capazes de enfrentar vários desafios e atuais fraquezas identificadas acima e aumentar significativamente sua capacidade de cumprir seus encargos e funções.

Em particular, conforme destacado no Quadro 1.6, no Capítulo 1, isso viabilizaria as seguintes vantagens:

- Promover clareza e visibilidade dentro da entidade federal com relação a quem é responsável por apoiar a promoção da integridade pública. Atualmente, existe o risco de os servidores públicos associarem, inconscientemente, a UGI às demais funções não relacionadas à integridade da área que assumiu o papel de Unidade de Gestão da Integridade. Isso pode dificultar a comunicação clara sobre a integridade pública. Na verdade, a averiguação evidenciou que atualmente servidores públicos e outras áreas dentro das entidades públicas nem sempre compreendem a incumbência e as funções das UGIs. Uma UGI dedicada, por sua vez, seria capaz de desenvolver um perfil claro e uma identidade própria.
- Facilitar a função de assessorar a autoridade máxima, articulando o Programa de Integridade e direcionando o desenvolvimento e monitoramento dos Planos de Integridade. Como já foi mencionado, a tarefa de coordenar requer um certo grau de poder de convocação para solicitar a participação ou informações de outras unidades internas. Isso é mais provável se a UGI for uma unidade dedicada que se reporta diretamente ao chefe da entidade. Por exemplo, no Paraguai, a lei determina que os chefes das Unidades Anticorrupção se reportem diretamente ao dirigente da respectiva instituição.
- Construir os diferentes conjuntos de competências e habilidades necessários para promover uma cultura aberta de integridade pública (coordenação, planejamento, monitoramento, orientação e gestão de riscos para a integridade). Para desenvolver as habilidades necessárias ao longo do tempo e permitir um processo de aprendizagem, as UGIs devem idealmente dispor de um quadro de pessoal efetivo, recrutado como servidores públicos de carreira com vínculo estável. Isso também viabilizaria o desenvolvimento de um relacionamento baseado na confiança entre a

equipe da UGI e as equipes das demais unidades da entidade. Isso é imprescindível para uma coordenação eficaz e para que os servidores públicos se sintam à vontade para abordar as UGI sobre quaisquer dúvidas ou preocupações.

As vantagens de estruturar o SIPEF e harmonizar o desenho da UGI não podem desconsiderar o fato de que existem realidades diversas no Executivo federal no que diz respeito ao tamanho das entidades e seus recursos, mas também no tocante aos riscos para a integridade que enfrentam. A criação da UGI deve levar em consideração os recursos existentes e a proporcionalidade para evitar camadas burocráticas adicionais. Portanto, semelhante ao que foi recomendado no México ou no Peru, o Brasil poderia considerar permitir que pequenas entidades tenham UGI menores. Para entidades muito pequenas (por exemplo, com equipe inferior a 100), poderia até ser considerado permitir excepcionalmente um Gerente de Integridade como uma unidade em vez de uma equipe (OCDE, 2019^[17]; OCDE, 2019^[15]). No entanto, a decisão sobre o tamanho da UGI idealmente não deve ser tomada apenas pela instituição pública. Em vez disso, a CGU poderia apoiar e validar as propostas das instituições e, em caso de desacordo, poderia vetar a proposta e impor a configuração que julgar pertinente.

Por fim, embora não estejam cobertas pela obrigação dos Decretos nº 9.203/2017 e nº 10.756/2021, algumas unidades administrativas, devido ao seu porte, complexidade e riscos para a integridade relacionados, poderiam se beneficiar com o estabelecimento de um Programa de Integridade e de uma UGI. Esse é o caso de hospitais federais e demais unidades administrativas vinculadas a um Ministério, tais como a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal e a Receita Federal. No âmbito do SIPEF, a CGU poderia, portanto, continuar empenhando-se para fomentar a implantação de Programas de Integridade Pública nessas unidades administrativas. Além disso, a CGU poderia considerar incluir orientações genéricas sobre tais unidades no SIPEF, por meio da revisão do Decreto nº 10.756/2021, e solicitar a implantação de Programas de Integridade Pública nessas unidades administrativas, obedecendo a certas características como porte e riscos para a integridade.

Reforçando o papel da CGU como órgão central do Sistema de Integridade Pública do Poder Executivo Federal

A CGU poderia considerar a revisão das responsabilidades da Diretoria de Promoção da Integridade e da Diretoria de Prevenção da Corrupção para esclarecer suas funções no SIPEF

A Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC) da CGU tem desempenhado um papel fundamental na promoção da integridade pública e privada e na promoção da transparência e do controle social na administração pública federal. Além disso, esse órgão propõe e desenvolve medidas para identificar e prevenir situações de conflito de interesses, bem como atua como secretaria executiva do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC).

Recentemente, a STPC foi designada como o órgão central do SIPEF com as atribuições de estabelecer as regras e os procedimentos para o exercício das competências das unidades que integram o SIPEF e das atribuições dos administradores para a gestão dos Programas de Integridade Pública. A STPC deve orientar as atividades relacionadas à gestão de riscos para a integridade e realizar ações de comunicação e treinamento relacionadas à integridade, bem como coordenar as atividades que requeiram ações conjuntas da UGI. Como órgão fiscalizador do SIPEF, a STPC exerce a supervisão técnica das atividades relacionadas aos Programas de Integridade Pública geridos pelas UGIs, acompanha e avalia o desempenho das UGIs e deve informar às instituições federadas fatos ou situações que possam comprometer seus Programas de Integridade Pública, podendo recomendar a adoção de medidas corretivas necessárias.

A STPC está atualmente dividida em três Diretorias:

- A Diretoria de Transparência e Controle Social (DTC) é responsável por políticas relacionadas a governo aberto, transparência, educação cidadã e controle social (para uma discussão aprofundada da DTC, consulte a *Revisão sobre Governo Aberto da OCDE* (OCDE, em fase de elaboração^[18]).
- A Diretoria de Promoção da Integridade (DPI), que tem uma unidade dedicada à integridade pública e uma unidade dedicada à promoção da integridade no setor privado.
- A Diretoria de Prevenção da Corrupção (DPC), que possui uma unidade dedicada à ética pública e prevenção de conflitos de interesses e uma unidade responsável por inovação e prevenção da corrupção.

Tabela 2.1 fornece uma visão geral das responsabilidades atuais da DPI e da DPC, as quais são as diretorias mais relevantes do ponto de vista da integridade pública e das questões discutidas até agora.

Tabela 2.1. Responsabilidades das Diretorias da CGU para Promoção da Integridade e Prevenção da Corrupção

Diretoria de Promoção da Integridade	Diretoria de Prevenção da Corrupção
<ul style="list-style-type: none"> • desenvolver, apoiar e promover iniciativas para aumentar a integridade nos setores público e privado; • priorizando iniciativas de promoção de integridade; • promover, apoiar e divulgar estudos e pesquisas sobre metodologias e ferramentas para fortalecer os sistemas, programas e planos de integridade do Poder Executivo federal e das pessoas jurídicas privadas • estabelecer diretrizes, recomendações e metodologias relacionadas à implementação, aplicação, avaliação e supervisão de Programas de Integridade Pública. • estabelecer diretrizes para monitorar Programas de Integridade Pública • apoiar em questões relacionadas à integridade privada, incluindo conformidade e governança corporativa; • monitorar a implementação dos Programas de Integridade Pública das entidades públicas • estabelecer diretrizes para a avaliação dos programas e planos de integridade das entidades federais. 	<ul style="list-style-type: none"> • propor a padronização e sistematização de procedimentos e atos normativos relativos às atividades relacionadas com a prevenção da corrupção, ética pública e conflitos de interesse; • propor e desenvolver medidas para identificar e prevenir situações de conflito de interesses • promover atividades e estudos sobre conduta ética no Poder Executivo federal; • formular, promover, implementar e avaliar os princípios, diretrizes, programas, serviços e questões prioritárias relacionadas à prevenção da corrupção • fomentar, orientar e estimular o desenvolvimento e aprimoramento de soluções, serviços e processos de prevenção à corrupção;

Fonte: Portaria nº 3.553/2019.

O levantamento de dados realizado para este projeto indica que repensar a divisão de trabalho dentro da STPC, em particular entre a atual DPI e a DPC, poderia aumentar significativamente o impacto dessa secretaria, garantindo-lhe coerência e evitando atritos e sobreposições. Na verdade, semelhante às recomendações acima relacionadas ao Sistema de Gestão da Ética e ao Sistema de Integridade Pública, a distinção entre integridade pública, ética pública, prevenção de conflito de interesses e corrupção é conceitualmente obscura e leva a uma falta de clareza sobre responsabilidades, a riscos de mensagens truncadas, mal-entendidos e, portanto, ao potencial desperdício de recursos escassos.

Por um lado, a CGU deve considerar fortalecer a DPI, facilitando as tarefas relacionadas à integridade pública e ao SIPEF sob sua responsabilidade. De fato, essa diretoria se estabeleceu como a unidade que lidera a integridade pública, além de coordenar e apoiar as UGIs. Em consonância com as recomendações no Capítulo 1 e com relação às UGIs, uma separação entre integridade pública, ética pública, gestão de conflito de interesses e gestão de riscos para a integridade não faz sentido e não é útil para fornecer aos servidores públicos clareza conceitual e maior entendimento das responsabilidades de orientação. Desse

modo, recomenda-se que esses aspectos sejam agrupados sob a égide da integridade pública e que a DPI lidere o desenvolvimento de políticas e orientações relacionadas.

Por outro lado, a DPC avançou recentemente na promoção de pesquisas e na exploração do emprego de ferramentas inovadoras relacionadas ao uso, à análise de dados, e a projetos de pesquisa em conjunto com a academia. Com base nesses avanços, a CGU poderia, então, considerar fortalecer a atual DPC, expandindo suas capacidades como uma unidade responsável por fornecer consultoria metodológica e de pesquisa para a DPI e a DTC. Isso poderia incluir, por exemplo, a solicitação e a supervisão de estudos, o apoio para a concepção e implementação de pesquisas, a identificação e a análise de dados relevantes, o desenvolvimento de novas ferramentas analíticas e o fornecimento de suporte metodológico para a realização de experimentos e avaliações de impacto. Todas essas áreas requerem habilidades específicas que podem apoiar significativamente o trabalho da DPI atuante da DTC. Além disso, a CGU poderia considerar a alteração do nome da DPC para refletir esse novo enfoque.

Por fim, embora a adoção e o cumprimento das normas estaduais e municipais de anticorrupção e integridade sejam de competência das entidades locais, a DTC da CGU passou a fornecer apoio e orientação aos estados e municípios na implementação das leis federais de combate à corrupção e integridade, controle interno, transparência e acesso a informação (Quadro 2.4). Com efeito, quando as leis federais se referem ao interesse nacional, elas devem instruir a regulamentação em todos os 26 estados, no Distrito Federal e nos 5.568 municípios brasileiros. É o caso, por exemplo, da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013), que dispõe sobre a responsabilidade civil e administrativa objetiva de pessoas jurídicas por violação de normas contra a administração pública e que deve ser implementada pelo governo federal, estados e municípios em suas jurisdições constitucionais. Até dezembro de 2020, 21 Estados já haviam regulamentado a Lei Anticorrupção, parcial ou integralmente. Portanto, a CGU poderia continuar a desenvolver esses esforços para promover uma consolidação que vá além do Poder Executivo federal e atinja estados e municípios.

Quadro 2.4. Apoio da CGU na implementação de integridade e de padrões anticorrupção em estados e municípios

Em 2017, a CGU lançou duas cartilhas para apoiar estados e municípios na regulamentação da Lei nº 12.846/2013 (CGU, 2017^[19]; CGU, 2017^[20]). Este material faz parte da coleção “Município Transparente”, que disponibiliza, em formato digital, publicações que visam aprimorar a gestão dos recursos federais nos municípios. O apoio adicional aos estados e municípios inclui vídeos e eventos de capacitação presencial e virtual sobre conflitos de interesses, nepotismo e gestão de riscos para a integridade.

Em 2019, a CGU também lançou o Programa Time Brasil para auxiliar estados e municípios na melhoria da gestão pública e no fortalecimento do combate à corrupção em três eixos (Transparência, Integridade e Participação Social), em especial, para:

- Reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas;
- Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis
- Assegurar uma tomada de decisão receptiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis

Fonte: (CGU, 2017^[20]); (CGU, 2017^[19]) e <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/time-brasil/trilhas>

Ao fornecer orientação e suporte, a STPC da CGU é fundamental para potencializar e garantir o impacto do novo Sistema de Integridade Pública do Poder Executivo Federal (SIPEF)

Como órgão central do SIPEF, a relação entre a STPC e as unidades setoriais (as UGIs) é fundamental para o funcionamento do SIPEF. A STPC fornece direções e orientações para as UGIs, mas é importante enfatizar que as UGIs também podem fornecer informações importantes de baixo para cima à CGU (*bottom-up*). Com efeito, as UGIs estão mais próximas da realidade das suas respectivas entidades federadas e, portanto, dos desafios e oportunidades específicas. Para funcionar como um sistema, a STPC deve assegurar o reconhecimento dessa relação de mão dupla, proporcionando às UGIs oportunidades de feedback ao projetar novos regulamentos ou políticas, permitindo um certo grau de flexibilidade a essas unidades na adaptação das diretrizes e orientações emitidas pela CGU às suas realidades e prioridades.

Em sintonia com as recomendações acima destinadas a fortalecer as UGIs, a STPC poderia, portanto, continuar a desenvolver seus esforços atuais para fortalecer as UGIs e se concentrar em particular nas cinco linhas de trabalho principais a seguir.

- **Fornecer orientações, treinamentos e suporte *ad hoc* sobre políticas de integridade.** Em linha com o foco sugerido para as UGIs na promoção de culturas abertas de integridade organizacional mencionado acima, este apoio da DPI poderia se concentrar em:
 - fornecer orientação e desenvolver capacidades sobre como dirigir e coordenar um exercício interno de planejamento participativo
 - construir uma teoria de mudança para evitar uma abordagem tipo checar caixinhas com foco na implementação e no mero cumprimento de uma série de ações sem ter uma visão clara da mudança desejada
 - habilidades e ferramentas para facilitar o monitoramento da implementação dos Planos de Integridade
 - os elementos de uma cultura organizacional aberta de integridade, para fornecer clareza conceitual e coerência em todo o Poder Executivo federal e sugerir maneiras de promover e apoiar a implementação dos diferentes elementos
 - como fornecer aconselhamento e orientação *ad hoc* a servidores públicos que buscam apoio ou esclarecimentos em questões de integridade (por exemplo, orientação sobre como identificar e gerenciar conflitos de interesse, dilemas éticos etc.)
 - como promover culturas de gestão de riscos para a integridade e como usar as informações das avaliações de risco para integridade para informar suas decisões e atividades.
- **Apoiar a gestão de riscos para a integridade das UGIs.** A STPC, ao coletar as avaliações de risco das entidades federais e contar com o feedback das UGIs, pode realizar análises que vão além de entidades individuais (por exemplo, setores, regiões ou processos padrão de alto risco, como compras públicas ou gestão de recursos humanos). A STPC poderia complementar essas avaliações de risco usando dados de outras fontes, realizando análises de dados avançadas e enviando essas informações de volta às UGIs para apoiar e ajustar a própria análise de risco dessas unidades (OCDE, em fase de elaboração^[11]). Na STPC, idealmente, a DPI identifica as necessidades e busca suporte para a análise dos dados pela DPC (ou a nova denominação dessa Diretoria).
- **Fortalecer a base de evidências para apoiar as UGIs e o SIPEF.** A STPC poderia identificar dados relevantes de fontes administrativas e pesquisas, além de identificar lacunas onde dados adicionais poderiam ser coletados. Em particular, a STPC poderia considerar o desenvolvimento de uma pesquisa padrão para medir o clima de integridade na entidade pública, incluindo aspectos relacionados à liderança de integridade, para apoiar e orientar as UGIs (OCDE, em fase de

elaboração^[8]). Novamente, a parte do conteúdo deve ser conduzida pela DPI com suporte metodológico para o desenho da pesquisa, e análise de dados pela DPC.

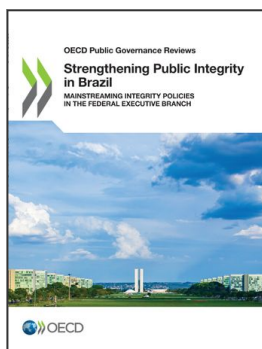
- **Continuar apoiando e promovendo intercâmbios entre as UGIs, potencializando novas tecnologias.** A crise do COVID-19 desencadeou e evidenciou as oportunidades e limitações do uso de plataformas de discussão online, videoconferências e webinars. A STPC poderia considerar aprender com este experimento e se preparar para um futuro em que as reuniões presenciais e online coexistirão e poderão ser potencializadas. Em particular, a STPC poderia considerar dar continuidade à sua prática atual de promover a capacitação e o diálogo por meio de webinars. Além disso, as reuniões online regulares entre as UGIs podem facilitar significativamente o intercâmbio de desafios comuns e boas práticas, constituindo uma oportunidade para a STPC receber uma resposta das UGIs.
- **Acompanhar a implantação dos Programas de Integridade Pública e avaliar regularmente o SIPEF.** Semelhante ao papel da UGI no acompanhamento dos Planos de Integridade a nível institucional, a STPC deve continuar monitorando e avaliando os Programas de Integridade Pública, as UGIs e agora, de forma mais geral, o SIPEF. Embora interconectados, é importante distinguir as atividades de monitoramento e avaliação.
 - **Monitoramento** corresponde a um processo rotinizado de coleta de evidências e relatórios para garantir que os recursos sejam gastos adequadamente, os resultados sejam entregues com sucesso e os marcos e metas sejam alcançados (OCDE, 2020^[21]). Novamente, aqui é importante que a STPC não confunda monitoramento com controle (OCDE, 2017^[5]) e busque promover um diálogo construtivo com a UGI sobre desafios e soluções. Atualmente, a plataforma pública de monitoramento disponibilizada pela CGU (paineis.cgu.gov.br/integridadepublica) tem como foco o estabelecimento de unidades e procedimentos, refletindo as etapas iniciais dos Programas de Integridade Pública. A STPC poderia, portanto, considerar adicionar indicadores que também capturem a qualidade do uso dessas unidades e procedimentos. Além disso, a STPC também poderia considerar estabelecer um mecanismo de monitoramento *interno* para permitir o relato honesto das UGIs, enquanto mantém a responsabilidade para com toda a sociedade por meio de uma plataforma pública com indicadores mais genéricos.
 - **Avaliação**, por sua vez, é uma análise de uma iniciativa em andamento ou concluída, seu projeto, implementação e resultados. As avaliações determinam a relevância e cumprimento dos objetivos, eficiência, eficácia, impacto e sustentabilidade, bem como o valor ou significado de uma política (OCDE, 2020^[21]). Assim, a STPC deve dar continuidade à sua boa prática refletida na atual e contínua avaliação das UGIs por meio de levantamentos e entrevistas em profundidade, permitindo um exercício de aprendizagem e um fortalecimento incremental do SIPEF ao longo do tempo.

Finalmente, dado que a CGU também faz parte do SIPEF, como seu órgão central, pode ser interessante considerar uma avaliação externa independente e regular de todo o sistema para identificar e resolver possíveis deficiências do SIPEF. Um estudo recente da OCDE demonstrou que, em geral, os países mostram um forte compromisso com a avaliação de políticas. Alguns países incorporaram avaliações de políticas em suas constituições e cerca de dois terços dos países respondentes desenvolveram algum tipo de estrutura legal para avaliação de políticas. Da mesma forma, a maioria dos países adotou diretrizes de avaliação de políticas aplicáveis em todo o governo (OCDE, 2020^[21]).

Referências

- Agence Française Anticorruption (2020), *The French Anti-Corruption Agency Guidelines*, Agence française Anticorruption (AFA), Paris, <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/2021-03/French%20AC%20Agency%20Guidelines%20.pdf> (accessed on 20 September 2021). [4]
- Brinkerhoff, D. (2000), "Assessing political will for anti-corruption efforts: an analytic framework", *Public Administration and Development*, Vol. 20, pp. 239-252, [http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/1099-162X\(200008\)20:3%3C239::AID-PAD138%3E3.0.CO;2-3/abstract](http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/1099-162X(200008)20:3%3C239::AID-PAD138%3E3.0.CO;2-3/abstract) (accessed on 5 January 2015). [14]
- CGU (2018), *Guia Prático de Gestão de Riscos para a Integridade: Orientações para a Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional*, Controladoria Geral da União (CGU), Brasília, <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual-gestao-de-riscos.pdf> (accessed on 4 August 2021). [10]
- CGU (2018), *Guia Prático de Implementação de Programa de Integridade Pública*, Controladoria-Geral da União (CGU), Brasília, <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/integridade-2018.pdf> (accessed on 17 August 2021). [1]
- CGU (2017), *Como Fortalecer Sua Gestão: Lei Anticorrupção e Programa de Integridade*, Controladoria-Geral da União, Brasília, <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/transparencia-publica/colecao-municipio-transparente/arquivos/como-fortalecer-sua-gestao-lei-anti-corrupcao-e-programa-de-integridade.pdf> (accessed on 24 August 2021). [19]
- CGU (2017), *Sugestões de Decretos para a regulamentação da Lei Anticorrupção em Municípios*, Controladoria-Geral da União, Brasília, <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/transparencia-publica/colecao-municipio-transparente/arquivos/cartilha-sugestoes-de-decretos-para-a-regulamentacao-da-lei-anticorrupcao-nos-municipios.pdf> (accessed on 24 August 2021). [20]
- Miller, G. (1955), "The Magical Number Seven, Plus or Minus Two Some Limits on Our Capacity for Processing Information", *Psychological Review*, Vol. 101/2, pp. 343-352, <http://www.psych.utoronto.ca/users/peterson/psy430s2001/Miller%20GA%20Magical%20Seven%20Psych%20Review%201955.pdf> (accessed on 24 January 2018). [7]
- OCDE (2020), *Improving Governance with Policy Evaluation: Lessons From Country Experiences*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/89b1577d-en>. [21]
- OCDE (2020), *OECD Public Integrity Handbook*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/ac8ed8e8-en>. [3]
- OCDE (2019), *Follow up report on the OECD Integrity Review of Mexico: Responding to citizens' expectations*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/gov/ethics/follow-up-integrity-review-mexico.pdf> (accessed on 19 August 2021). [15]

- OCDE (2019), *La Integridad Pública en América Latina y el Caribe 2018-2019: De Gobiernos reactivos a Estados proactivos*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/gov/ethics/integridad-publica-en-america-latina-caribe-2018-2019.htm>. [9]
- OCDE (2019), *Offices of Institutional Integrity in Peru: Implementing the Integrity System*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/gov/ethics/offices-of-institutional-integrity-peru.pdf> (accessed on 19 August 2021). [17]
- OCDE (2018), *Behavioural Insights for Public Integrity: Harnessing the Human Factor to Counter Corruption*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264297067-en>. [6]
- OCDE (2017), *Monitoring and Evaluating Integrity Policies*, Working Party of Senior Public Integrity Officials GOV/PGC/INT(2017)4, Paris. [5]
- OCDE (2017), *OECD Integrity Review of Mexico: Taking a Stronger Stance Against Corruption*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264273207-en>. [16]
- OCDE (2017), *Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública*, <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>. [2]
- OCDE (2004), "OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service", in *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264104938-2-en>. [12]
- OCDE (em fase de elaboração), *Behavioural Insights for Public Integrity: Strengthening integrity leadership in Brazil's federal executive branch*, OECD Publishing, Paris. [8]
- OCDE (em fase de elaboração), *Modernising Integrity Risk Management in Brazil*, OECD Publishing, Paris. [11]
- OCDE (em fase de elaboração), *Open Government Review of Brazil*, OECD Publishing, Paris. [18]
- World Bank, O. (2018), *G20 Good Practice Guide: Preventing and Managing Conflicts of Interest in the Public Sector*, Prepared at the request of the G20 Anticorruption Working Group by the World Bank, OECD and UNODC, <https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2020/Preventing-and-Managing-Conflicts-of-Interest-in-the-Public-Sector-Good-Practices-Guide.pdf> (accessed on 26 January 2021). [13]



From:
Strengthening Public Integrity in Brazil
Mainstreaming Integrity Policies in the Federal Executive
Branch

Access the complete publication at:

<https://doi.org/10.1787/a8cbb8fa-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2021), “Fortalecimento das instituições do Sistema de Integridade Pública (SIPEF)”, in *Strengthening Public Integrity in Brazil: Mainstreaming Integrity Policies in the Federal Executive Branch*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/3308e126-pt>

This work is published under the responsibility of the Secretary-General of the OECD. The opinions expressed and arguments employed herein do not necessarily reflect the official views of OECD member countries.

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.