

2 Responsabilidades

Este capítulo fornece um comentário sobre o princípio de responsabilidades contido na Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública. Ele descreve como estabelecer responsabilidades claras em todos os níveis relevantes para projetar, liderar e implementar os elementos do sistema de integridade, com competências e recursos apropriados. Também inclui uma análise dos tipos de mecanismos que podem garantir a cooperação horizontal e vertical dentro de um sistema de integridade. Além disso, o capítulo aborda dois desafios comumente enfrentados: trabalho “em caixinhas” (silos entrincheirados) e competição entre entidades às quais foram atribuídas funções de integridade.

2.1. Por que responsabilidades?

A atribuição de responsabilidades claras aos atores do sistema de integridade é necessária para garantir a cooperação, evitar sobreposições e prevenir a fragmentação. As responsabilidades incluem desenvolver, implementar, monitorar e avaliar padrões e ferramentas de integridade, sendo realizadas por atores em todo o governo (legislativo, executivo e judicial), bem como em todos os níveis de governo (nacional e subnacional). As responsabilidades pela integridade pública também são encontradas dentro de cada organização do setor público. Espera-se que todos os agentes públicos em todos os níveis de governo desempenhem suas funções voltados ao interesse público.

Para evitar a fragmentação e sobreposição no sistema de integridade pública, a Recomendação da OCDE sobre Integridade Pública aconselha que os aderentes “esclareçam as responsabilidades institucionais em todo o setor público para fortalecer a eficácia do sistema de integridade pública, em particular por meio de:

- a. Estabelecer responsabilidades claras nos níveis relevantes (organizacional, subnacional ou nacional) para projetar, liderar e implementar os elementos do sistema de integridade para o setor público;
- b. Garantir que todos os agentes, unidades ou órgãos públicos (incluindo autônomos e/ou independentes) com responsabilidade central pelo desenvolvimento, implementação, aplicação e/ou monitoramento de elementos do sistema de integridade pública dentro de sua jurisdição tenham atribuição e competência adequadas para cumprir suas responsabilidades;
- c. Promover mecanismos de cooperação horizontal e vertical entre esses agentes públicos, unidades ou órgãos e, sempre que possível, com e entre os níveis subnacionais de governo, por meio de meios formais ou informais para apoiar a coerência, evitar sobreposições e lacunas e compartilhar e desenvolver lições aprendidas com as boas práticas” (OECD, 2017^[1]).

2.2. O que são responsabilidades?

Adotar uma abordagem sistêmica para promover a integridade e combater a corrupção requer a compreensão da ampla gama de entidades e atores que, quando combinados, formam um sistema de integridade. Além disso, envolve a compreensão de suas atribuições e competências, bem como de suas funções no sistema geral. De acordo com o contexto político e legal relacionado, cada governo (nacional e subnacional) e organização pública deve ter papéis e responsabilidades claras em todo o sistema de integridade. Os seguintes elementos são essenciais para um bom exercício das responsabilidades e da cooperação:

- As responsabilidades por projetar, liderar e implementar o sistema de integridade em cada nível são claras;
- Competências e recursos apropriados estão disponíveis para cumprir as responsabilidades organizacionais;
- Mecanismos de cooperação horizontal e vertical estão estabelecidos e são eficazes.

2.2.1. As responsabilidades por projetar, liderar e implementar o sistema de integridade em cada nível são claras

Um sistema de integridade, seja em nível governamental (nacional e subnacional) ou organizacional, inclui diferentes atores com responsabilidades de definir, apoiar, controlar e fazer cumprir a integridade pública. Esses incluem os atores “centrais”, como as instituições, unidades ou indivíduos responsáveis pela implementação de políticas de integridade. O sistema também inclui atores “complementares”, cujo objetivo principal não é apoiar diretamente o sistema de integridade, mas sem os quais o sistema não poderia operar (incluindo funções como finanças, gestão de recursos humanos e compras públicas) (OECD, 2009^[2]).

Tanto para os atores centrais quanto para os complementares, há várias funções de integridade, conforme apresentado na Tabela 2.1. A atribuição de responsabilidades específicas depende da configuração institucional e jurisdicional de um país. Por exemplo, alguns governos atribuirão responsabilidades principais de integridade a um órgão do governo central ou outro ministério-chave, enquanto outros tornarão isso responsabilidade de um órgão independente ou autônomo (Quadro 2.1). Funções complementares de integridade serão atribuídas às instituições responsáveis pela educação, indústria, sociedade civil e gestão de recursos humanos, bem como a entidades fiscalizadoras superiores, a agências reguladoras e a órgãos eleitorais. Independentemente de para quem as responsabilidades são atribuídas, os governos devem garantir que os atores tenham o nível apropriado de autoridade para desempenhar as funções.

Tabela 2.1. Funções de integridade

Sistema	Cultura	Responsabilidade
<ul style="list-style-type: none"> • Atribuir responsabilidades claras; • Garantir mecanismos para apoiar a cooperação horizontal e vertical; • Projetar e implementar a estratégia ou estratégias de integridade; • Monitorar e avaliar a estratégia ou estratégias de integridade; • Definir padrões de integridade. 	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporar a integridade à gestão de recursos humanos (por exemplo, avaliação da equidade dos sistemas de recompensa e de promoção) e à gestão de pessoal (por exemplo, integridade como critério para seleção, avaliação e promoção na carreira); • Capacitar e conscientizar os agentes públicos; • Fornecer recomendações e aconselhamento; • Implementar medidas para cultivar a abertura; • Disponibilizar canais e implementar mecanismos para reclamações e proteção de denunciadores; • Sensibilizar a sociedade; • Realizar programas de educação cívica; • Implementar medidas para apoiar a integridade nas empresas; • Implementar medidas para apoiar a integridade nas organizações da sociedade civil. 	<ul style="list-style-type: none"> • Avaliar e gerenciar riscos de integridade; • Implementar auditoria interna; • Implementar mecanismos de aplicação e sanção; • Implementar fiscalização e auditoria independentes; • Disponibilizar o acesso à informação e implementar medidas de governo aberto; • Envolver as partes interessadas em todo o ciclo de políticas públicas; • Prevenir e gerenciar conflitos de interesse; • Implementar medidas de integridade para lobby; • Implementar medidas de integridade no financiamento de partidos políticos e de campanhas eleitorais.

Fonte: Adaptado de (OECD, 2009^[2]; OECD, 2017^[11]).

Quadro 2.1. Atribuir a responsabilidade pela integridade pública a uma instituição central versus um órgão ou órgãos independentes

Alguns países criaram uma instituição anticorrupção independente, atribuindo-lhe a responsabilidade de supervisionar várias funções de integridade. Quando efetiva, essa abordagem pode reduzir lacunas e possíveis sobreposições. Por exemplo, a Autoridade Nacional de Transparência (NTA) na Grécia reúne antigas instituições e agências sob uma organização, com responsabilidades de aprimorar a integridade, a transparência e a responsabilidade nas organizações públicas; para prevenir, detectar e responder à fraude e à corrupção nos setores público e privado; para alcançar resultados mensuráveis na luta contra a corrupção; e para capacitar e conscientizar sobre essas ações. O estabelecimento da NTA visa acabar com sobreposição de competências, dificuldades de coordenação e fragmentação.

Os países também podem instituir organizações independentes com funções específicas de integridade, como supervisionar o sistema de conflito de interesses, o sistema de lobby ou de finanças políticas, ou outras áreas técnicas, como prevenção de fraudes. Isso permite que o governo desenvolva e concentre conhecimentos e recursos em áreas técnicas específicas, o que pode levar a uma melhor implementação. Entre os exemplos de órgãos especializados incluem-se o Escritório de Fraudes Graves do Reino Unido, o Escritório do Comissário de Lobbying no Canadá ou a Alta Autoridade para a Transparência na Vida Pública (HATVP) na França. A HATVP é uma autoridade administrativa independente responsável por promover a probidade e a exemplaridade dos agentes públicos. A sua independência é garantida pela nomeação e operação do seu instituto de qualificação e pela sua autonomia administrativa e financeira. É responsável por monitorar e rastrear o patrimônio de cerca de 16.000 funcionários públicos para evitar conflitos de interesse e monitorar restrições pós-emprego público e atividades de lobby.

A experiência tem mostrado que os organismos anticorrupção independentes nem sempre são a solução. Em particular, embora a independência possa proteger esses órgãos da pressão política, eles podem deixar de promover mudanças efetivas porque não estão inseridos na cultura organizacional. Além disso, embora organizações independentes possam ajudar a esclarecer responsabilidades, existe o risco de que outras organizações públicas abduquem de suas próprias responsabilidades em matéria de integridade pública, contando com o órgão independente para realizar todas as funções de integridade. À luz desses desafios, alguns países adotam uma abordagem integrada em que os órgãos públicos existentes, como um escritório do governo central ou a instituição responsável pela administração pública, são responsáveis por supervisionar diferentes funções de integridade, sendo cada organização pública responsável por implementar uma versão personalizada internamente. Em alguns países existe uma combinação, com funções de integridade específicas designadas a órgãos independentes, enquanto outras funções de integridade são incorporadas nas organizações públicas.

Fonte: Para a Grécia, adaptado de insumos compartilhados pela Autoridade Nacional de Transparência. Para a França, adaptado de insumos compartilhados pela Alta Autoridade para a Transparência na Vida Pública.

A atribuição de responsabilidades por funções de integridade também depende do ordenamento jurídico do país, levando em consideração qual nível de governo tem competência para qual política pública específica. Por exemplo, em alguns países federais, a educação é responsabilidade dos governos subnacionais. Nesse sentido, as responsabilidades quanto ao desenvolvimento e à implementação de programas de educação cívica para a integridade pública encontram-se em nível subnacional.

Ao atribuir responsabilidades em matéria de integridade ao nível local, há várias questões a serem consideradas. Por um lado, os governos locais enfrentam riscos específicos de integridade: situações de conflito de interesses, por exemplo, são mais prováveis devido à proximidade com a comunidade, sendo

os laços familiares e redes de contatos uma característica típica do ambiente operacional. Por outro lado, os governos locais podem enfrentar limites de capacidade em recursos humanos, financeiros e técnicos, dificultando a atribuição de responsabilidade a uma instituição, unidade ou indivíduo para todas as funções da Tabela 2.1. Portanto, uma abordagem eficaz exige que os governos locais avaliem suas limitações de capacidade em relação aos riscos para a integridade e atribuam responsabilidades de acordo (Quadro 2.2). No mínimo, processos dedicados a gerenciar conflitos de interesse e funções básicas de controle interno devem ser estabelecidos. Como funções adicionais podem demandar muitos recursos para operar em todos os municípios, pode ser prudente atribuir algumas funções de integridade aos níveis regional ou nacional. Por exemplo, um mecanismo de denúncia já existente em nível regional também poderia abranger os governos locais. O uso de redes formais e informais, tanto no nível horizontal quanto no vertical, também pode ajudar a identificar onde as responsabilidades devem ser alocadas (consulte a Seção 2.2.3). A consideração principal é garantir que, independentemente do nível de governo, as responsabilidades pelas funções de integridade sejam claramente atribuídas.

Quadro 2.2. Atribuir responsabilidades locais de integridade nos Países Baixos e na França

Seguem exemplos de como os governos locais atribuem funções de integridade de acordo com seus níveis de capacidade e de recursos.

Países Baixos

A maioria das cidades e comunidades nos Países Baixos desenvolve e implementa sua própria estratégia de integridade local. Na cidade de Amsterdã, o Escritório de Integridade (Bureau Integriteit - BI) é responsável por promover a integridade junto aos líderes políticos e gestores locais, toda a administração municipal, prestadores de serviços e empresas. As atribuições do BI abrangem aconselhamento ético e jurídico, formação, avaliações de risco, procedimentos disciplinares e investigação de integridade. Esse escritório também é o ponto focal para denunciar má conduta e violações às regras de integridade. A equipe é especialmente treinada para fornecer recomendações de integridade e geralmente possui uma vasta experiência trabalhando para a administração da cidade de Amsterdã.

França

Na França, algumas grandes cidades e regiões projetaram e implementaram uma política de integridade e funções específicas. Desde 2014, a cidade de Paris tem uma comissão de ética responsável por conflito de interesses; divulgação de patrimônio, presentes e gratificações; interpretação e aplicação do código de conduta; aconselhamento e recomendações. Em 2014, a cidade de Estrasburgo atribuiu um papel semelhante a um oficial de ética independente para promover a integridade dos líderes políticos e gestores, bem como a administração do município. Entre as regiões que adotaram uma abordagem comparável está Provence-Alpes-Côte d'Azur. A revisão do status do serviço público de 2016 introduziu o direito de acesso a aconselhamento ético em organizações públicas para todos os agentes públicos, independentemente de seu status. Todas as organizações devem atribuir essa responsabilidade, interna ou externamente. No entanto, existem cerca de 35.000 municípios, entre os quais mais de 90% contam com menos de 5.000 habitantes e dispõem de recursos financeiros e humanos mais limitados. Conseqüentemente, algumas das funções de integridade listadas na Tabela 2.1 são da responsabilidade de um centro de gestão local, de um diretor geral ou de outra(s) pessoa(s) da administração, ou mesmo não são designados localmente e dependem de outros atores no sistema de integridade.

Fonte: Para a Holanda, (City of Amsterdam, 2019^[3]). Para a França, (Mairie de Paris, 2018^[4]); (City of Strasbourg, 2019^[5]); (Government of France, 2016^[6]).

No que diz respeito às organizações do setor público em geral, nem todas as funções descritas na Tabela 2.1 serão de sua competência específica. Por exemplo, apenas algumas organizações terão a atribuição de garantir a integridade nas eleições e no financiamento de partidos políticos ou de realizar educação sobre integridade pública nas escolas. No entanto, várias funções-chave são aplicáveis a todas as organizações do setor público, independentemente das atribuições. Elas estão identificadas na Tabela 2.2, juntamente com o cargo ou unidade normalmente responsável por sua implementação. Deve ficar claro qual unidade ou indivíduo é responsável pelo quê. Os recursos necessários devem ser alocados e os mecanismos de cooperação apropriados devem ser estabelecidos (conforme análise adiante).

Tabela 2.2. Atores e papéis de integridade no nível organizacional

Posição ou unidade	Papel de integridade
Mais alta autoridade	Em última análise, responsável pela agenda, pela implementação e pelo cumprimento das políticas de integridade para toda a organização; Responsável por aderir e demonstrar os mais altos níveis de compromisso e conduta para a integridade pública.
Gestão	Responsável pela implementação de políticas de integridade e pela promoção do comportamento ético nas unidades organizacionais sob sua responsabilidade; Responsável por aderir e demonstrar os mais altos níveis de compromisso e conduta para a integridade pública.
Agente de integridade Coordenador de integridade Diretor de conformidade Pessoal da política de integridade	Uma ampla gama de diferentes tipos de autoridades que realizam funções relacionadas a: concepção, apoio e aconselhamento, implementação, cooperação e cumprimento de políticas de integridade.
Auditoria e controle interno	Responsável por estabelecer um sistema de controle interno e uma estrutura de gerenciamento de riscos para reduzir a vulnerabilidade à fraude e à corrupção e por garantir que os governos operem de maneira ideal para fornecer programas que beneficiem os cidadãos.
Finanças	Responsável por cuidar de ações vulneráveis em torno de compras, propostas e reivindicações de despesas de maneira transparente.
Jurídico	Responsável por formular a política jurídico-administrativa, fornecer assessoramento com base na legislação relevante, elaborar regulamentos de delegação e atribuição e examinar com uma lente de integridade as políticas públicas para garantir que obedeçam aos padrões de integridade.
Gestão de Recursos Humanos	Responsável por estabelecer procedimentos; fornecer assessoramento sobre recrutamento e seleção, descrições de cargos, entrevistas de desempenho e avaliação, pesquisa disciplinar, sanções e cultura organizacional e examinar com uma lente de integridade os processos para garantir que obedeçam aos padrões de integridade.
Comunicação / Informação	Responsável pela comunicação sobre padrões e procedimentos de integridade.
Segurança / TIC	Responsável por configurar a segurança física e de TIC.
Conselheiro confidencial	Responsável por aconselhar os funcionários e treiná-los no processo de denúncia interna em caso de suspeita de violações de integridade.

Fonte: Adaptado de (Hoekstra, 2015^[7]).

2.2.2. Competências e recursos apropriados estão disponíveis para cumprir as responsabilidades organizacionais

Para desempenhar suas funções, cada componente do sistema de integridade requer recursos financeiros, técnicos e humanos suficientes que sejam compatíveis com suas atribuições, bem como as competências apropriadas para cumprir suas responsabilidades.

Adotar uma perspectiva sistêmica implica que reduzir os recursos de uma parte do sistema abaixo de um nível suficiente para operações eficazes não apenas prejudicará a capacidade dessa função específica de cumprir suas atribuições, mas também provavelmente terá efeitos indiretos em todo o sistema, afetando a realização geral das metas desejadas. Uma segunda consideração é a necessidade de garantir que todos os atores tenham recursos designados para garantir a cooperação, incluindo estabelecer parcerias com outros, participar de reuniões de comitês e contribuir para bancos de dados comuns. Quando os recursos são limitados, tende a haver um viés para concentrá-los na obtenção de entrega operacional vertical, em vez de trabalho colaborativo horizontal. Isso pode reforçar o trabalho em “caixinhas” (silos) e levar à fragmentação ou lacunas no sistema de integridade.

Para implementar efetivamente as políticas de integridade no nível organizacional, as organizações públicas também precisam garantir que sua gestão de recursos humanos seja moderna e focada em trazer o conhecimento e a experiência que atendam às suas necessidades. Como os conjuntos de habilidades relacionadas à integridade tornam-se cada vez mais especializados, técnicos e digitais (da formação jurídica à experiência em investigação, TI, gestão pública, contabilidade, finanças, conhecimento setorial, funções de apoio etc.), assim também deve ser com as estruturas que regulam a força de trabalho. Dada a escassez de muitas das habilidades necessárias em organizações de integridade pública, várias abordagens podem ser usadas para aproveitá-las ao máximo, incluindo as seguintes:

- *Bancos de talentos* podem ser estabelecidos de modo centralizado e usados para ajudar organizações individuais a acessar habilidades que elas podem não conseguir trazer de forma permanente;
- *Programas de rodízio* podem ser estabelecidos entre vários atores do sistema, trocando sistematicamente funcionários por períodos específicos entre, por exemplo, escritórios locais de integridade. Ao mesmo tempo, um certo grau de estabilidade e segurança no trabalho é importante para construir conhecimento e experiência e reduzir a curva de aprendizado em relação à coordenação entre os órgãos;
- *Formação e desenvolvimento contínuos* podem ser priorizados (para mais, veja o Capítulo 8).
- *Monitoramento* da qualidade e da quantidade de recursos humanos para sistemas de integridade em todos os níveis de governo para identificar gargalos e áreas de melhoria.

2.2.3. Mecanismos de cooperação horizontal e vertical estão estabelecidos e são eficazes

No que diz respeito à cooperação entre os diferentes atores institucionais em relação às responsabilidades, o principal desafio é garantir que cada um, independentemente do seu grau de autonomia, trabalhe em direção a um objetivo comum e compartilhado para garantir o impacto das políticas de integridade. Além disso, a cooperação entre os atores responsáveis por vários instrumentos e funções de integridade proporciona a identificação de parcerias e assim ajuda a evitar sobreposições ou lacunas (OECD, 2009^[2]). O foco está em “maximizar as vantagens políticas e operacionais de vários órgãos relacionados à integridade, evitando também os piores riscos de improvisação, lacunas jurisdicionais, desequilíbrios entre estratégias de integridade positiva e coercitiva, concorrência potencialmente não saudável, conflito negativo e confusão aos olhos dos cidadãos e usuários finais” (Sampford, Smith and Brown, 2005^[8]).

Tanto a cooperação vertical, entre os diferentes níveis de governo, quanto a cooperação horizontal, entre ministérios, agências e unidades organizacionais, são essenciais para disseminar as políticas de integridade (Quadro 2.3). Esses mecanismos de cooperação podem se desenvolver de duas maneiras (embora possa haver uma área cinzenta na qual uma ferramenta possa se enquadrar em ambas as categorias):

- Formalmente, por meio de estruturas e procedimentos criados com o propósito explícito de garantir a cooperação dentro de um sistema de integridade. Este pode ser o caso quando uma organização conjunta é criada, quando é constituída uma comissão para reunir os diversos atores do sistema ou quando um escritório de integridade é estabelecido em ministérios ou outras instituições.
- Informalmente e voluntariamente, por meio de redes de integridade, grupos de trabalho ocasionais ou outras iniciativas de baixo para cima, como plataformas online para gestão do conhecimento.

Quadro 2.3. Mecanismos de cooperação formal e informal no Canadá

No Canadá, a agência central, a Secretaria do Conselho do Tesouro, abriga duas comunidades de prática:

- a Rede Interdepartamental de Valores e Ética;
- o Grupo de Autoridades de Divulgação Interna (denúncia).

Essas comunidades de prática se reúnem regularmente e se beneficiam mutuamente com o compartilhamento de boas práticas e lições aprendidas.

As comunidades e seus intercâmbios regulares fornecem à Secretaria do Conselho do Tesouro um meio informal de acompanhar questões emergentes e desafios em evolução. Sua contribuição também pode ajudar a moldar as políticas de integridade, bem como as atividades de conscientização e comunicação da Secretaria.

Fonte: Adaptado de insumos compartilhados pela Secretaria do Conselho do Tesouro.

O escopo e a abordagem da cooperação variam dependendo do contexto específico de como os governos gerenciam a integridade pública e do sistema de governança no qual a integridade está inserida. Uma primeira pergunta a ser respondida pode ser “Cooperação para quê?”, já que funções diferentes podem exigir abordagens diferentes. Uma segunda seria “Cooperação entre quem?”, em particular ao considerar funções centrais versus funções complementares, o que também pode exigir abordagens variadas (OECD, 2009^[2]). Por exemplo, a cooperação entre funções centrais pode exigir uma abordagem mais intensa e formalizada, enquanto a cooperação entre funções complementares pode ser menos regular e, portanto, exigir o uso de mecanismos informais.

Os governos podem usar vários mecanismos para garantir a cooperação:

- Mecanismos formais para garantir uma tomada de decisão coerente e permitir suporte, comunicação e compartilhamento de informações;
- Mecanismos informais para permitir intercâmbio e apoio horizontais;
- Mecanismos adaptados aos níveis nacional e subnacional de acordo com a estrutura de governança do país.

Mecanismos formais para garantir uma tomada de decisão coerente e permitir suporte, comunicação e compartilhamento de informações

A cooperação dentro de um sistema de integridade dependerá em parte dos arranjos legais e de governança em vigor para gerenciá-lo. Uma consideração particular é centralizar a função de cooperação. Em muitos países, essa função encontra-se em um local evidente e central no governo para sinalizar sua importância, como no gabinete do presidente ou no conselho de ministros. Em outros países, a função pode estar localizada em um órgão independente, como um órgão de integridade ou uma entidade fiscalizadora superior. Independentemente da localização, esse papel requer algum grau de influência e autoridade, bem como relacionamentos hierárquicos claros com outras organizações individuais.

Um comitê separado também pode ser estabelecido, amparado por recursos e conhecimentos apropriados. Um comitê pode incluir agentes das principais organizações anticorrupção, ministérios-chave, outros ramos do governo e a sociedade civil. Por exemplo, a Coreia possui um órgão de coordenação da política anticorrupção composto por representantes de dez órgãos governamentais (ministérios e órgãos de fiscalização) para garantir a comunicação entre suas instituições. Outro exemplo pode ser encontrado no México, onde o Sistema Nacional Anticorrupção envolve uma ampla gama de atores de todo o governo e inclui ferramentas de comunicação e mecanismos de compartilhamento de informações [consulte a *OCDE Revisão de integridade do México* (OECD, 2017^[9]) para uma visão geral detalhada].

Além disso, a cooperação requer ferramentas de comunicação eficazes e a partilha de informações essenciais entre as organizações. Os encarregados da cooperação podem implementar estratégias de comunicação para garantir que todos os atores do sistema (incluindo o setor privado e a sociedade civil) sejam informados sobre as políticas de integridade em vigor. O uso regular de uma estratégia de comunicação também pode fortalecer o compromisso da administração e manter uma cooperação contínua. Da mesma forma, portais online e bancos de dados administrativos podem ser usados para compartilhar informações entre organizações, o que aumenta o potencial de uma cooperação efetiva. Bancos de dados administrativos interoperáveis permitem que organizações públicas troquem informações atualizadas, reforcem a verificação cruzada e automatizem alertas (como potenciais conflitos de interesse, omissões nas divulgações, riscos e fraudes). Por exemplo, em alguns países, bancos de dados interoperáveis podem ser usados para cruzar dados da administração tributária com declarações patrimoniais, facilitando assim a detecção de possíveis omissões nas declarações ou conflitos de interesse.

Mecanismos informais para permitir intercâmbio e apoio horizontais

Em todos os órgãos e entidades, seja em nível nacional ou subnacional, os mecanismos informais de cooperação podem assumir a forma de redes de integridade, nas quais gestores ou agentes públicos são designados como participantes (veja os exemplos da Suécia e da Alemanha no Quadro 2.4). Essas redes raramente têm capacidade de tomada de decisão, mas podem ajudar a aumentar a efetividade dos sistemas de integridade compartilhando boas práticas, informações e lições aprendidas. Além disso, elas podem garantir que a integridade permaneça na agenda das instituições do setor público. Esses mecanismos informais podem, no entanto, exigir algum grau de apoio formal para garantir que funcionem adequadamente (veja o exemplo da Áustria no Quadro 2.4).

Quadro 2.4. Redes de integridade na Áustria, na Alemanha e na Suécia

A Rede Austríaca de Agentes de Integridade

Para incorporar a integridade no setor público, a Áustria estabeleceu a Rede de Agentes de Integridade, que visa colocar tais agentes em várias instituições federais (por exemplo, ministérios). As tarefas desempenhadas por eles incluem:

- Prestar serviços de aconselhamento para agentes públicos e autoridades;
- Divulgar informações e conscientizar sobre integridade;
- Fornecer treinamento;
- Analisar o risco de corrupção;
- Colaborar e compartilhar experiências;
- Servir como ponto focal para questões relacionadas à conformidade.

O Departamento Federal de Combate à Corrupção é responsável por gerenciar a rede, gerar e coletar conhecimentos sobre o tema da integridade e fornecer treinamento básico e materiais de treinamento para os agentes.

A rede alemã de pontos focais para a prevenção da corrupção

Na Alemanha, o principal ministério federal para a prevenção da corrupção e para a integridade é o Ministério Federal do Interior, Construção e Comunidade. Uma vez que prevenir a corrupção não envolve ter um papel de supervisão sobre outros ministérios, a cooperação é essencial para alcançar um entendimento comum das políticas de integridade e das normas gerais para sua implementação.

Para a administração federal alemã, as Regras Conjuntas de Procedimento dos Ministérios Federais regulam (entre outras questões) a cooperação dentro do governo federal. O Artigo 19 determina que “em assuntos que afetem a competência de mais de um Ministério Federal, esses Ministérios trabalharão em conjunto para garantir que o Governo Federal fale e aja com coerência”.

Em termos práticos, a cooperação acontece por meio de uma rede de pontos focais para a prevenção da corrupção que se reúne com frequência. A rede também desenvolve diretrizes, manuais e recomendações para a implementação da Diretriz do Governo Federal para a Prevenção da Corrupção na Administração Federal.

A Rede contra a Corrupção para Agências Estatais Suecas

A Agência Sueca de Gestão Pública hospeda a Rede contra a Corrupção para Agências Estatais Suecas. Os delegados que participam da rede incluem chefes de departamentos administrativos e chefes de departamentos jurídicos. A rede se reúne quatro vezes por ano, e cada reunião costuma reunir cerca de 100 agências.

O objetivo da rede é compartilhar experiências, conhecer bons exemplos e participar da produção de manuais, relatórios e outras publicações da Agência Sueca de Gestão Pública sobre medidas anticorrupção, controle interno e eficiência.

Fonte: (IBN, 2020_[10]); Alemanha: informações fornecidas pelo Ministério do Interior; Suécia: informações fornecidas pela Agência Sueca de Gestão Pública.

O apoio formal a essas redes dá visibilidade, reforça a legitimidade da função de conselheiro ético e sustenta a atividade da rede. Por exemplo, o Departamento de Serviço Público da Polônia preside e apoia a atividade de uma rede de conselheiros de ética e integridade. Esse apoio contribuiu para a promoção e sensibilização quanto ao papel dos conselheiros éticos (a nomeação de um conselheiro ético não é obrigatória no serviço público polonês) e identificou a necessidade de fornecer orientação ética e mecanismos de aconselhamento nas organizações públicas. Como resultado, a nomeação de conselheiros éticos aumentou nas administrações governamentais.

Outros mecanismos, como oficinas, fóruns e estratégias comuns de comunicação também podem apoiar a colaboração informal entre as organizações:

- As *oficinas* podem desenvolver ferramentas e instrumentos práticos. Quando uma ferramenta pode ser aplicada em várias organizações, faz sentido compartilhar seu desenvolvimento para garantir eficiência e uniformidade;
- *Bancos de talentos* são usados para reunir experiência e conhecimento escassos que podem ser compartilhados entre as organizações participantes. Por exemplo, investigadores, instrutores ou conselheiros de políticas públicas em matéria de integridade podem ser compartilhados entre várias organizações menores que podem não ter a capacidade de empregar esses especialistas por conta própria;
- *Fóruns* são locais onde agentes de integridade de várias organizações podem se reunir e compartilhar conhecimento, experiência e lições aprendidas. Eles podem ser realizados presencialmente ou em ambiente virtual;
- O “*Megafone*” é usado quando as organizações se associam para se comunicar com o público e/ou em níveis políticos para influenciar o desenho da política de integridade. Juntas, as organizações podem falar com uma voz mais alta e persuasiva quando for necessário influenciar opiniões (Hoekstra, 2015^[7]).

Mecanismos adaptados aos níveis nacional e subnacional de acordo com a estrutura de governança do país

Regiões e municípios são muitas vezes diversos, com diferentes culturas, níveis de desenvolvimento socioeconômico, bem como diferentes níveis e problemas de corrupção. Essa diversidade pode resultar em políticas de integridade que diferem do nível nacional e de uma região para outra. Embora não haja necessidade de alinhamento, é desejável evitar lacunas e incoerências. Para superar as inconsistências, os governos podem atribuir responsabilidades claras quanto às políticas de integridade, bem como garantir que haja linhas abertas de comunicação e medidas de cooperação. Os mecanismos para construir essa coerência irão variar, dependendo dos sistemas de governança estabelecidos por aquele país.

Nos estados federais, o governo federal raramente tem jurisdição sobre a integridade pública nos governos subnacionais. Nesses casos, avançar para a coerência entre os padrões pode depender da cooperação voluntária e do compartilhamento de informações. Reuniões regulares por meio de comitê ou comissão de integridade, formal ou informal, podem ser usadas pelos países federais para promover a troca de informações e para apoiar a coerência entre os padrões de integridade (Quadro 2.5). Esses mecanismos de cooperação se concentram em garantir que os sistemas de integridade no nível subnacional sejam coerentes com o nível nacional, ao mesmo tempo em que respondem às especificidades do nível subnacional.

Quadro 2.5. Mecanismos de cooperação em países federais

Os seguintes exemplos da Bélgica e do Canadá fornecem uma visão geral de como os governos federais apoiam a cooperação informal entre eles e os governos regionais.

Bélgica – Comitê de Consulta

Na Bélgica, foi estabelecido um Comitê de Consulta na Chancelaria do Primeiro-Ministro para discutir questões de boa governança que exigem cooperação entre os diferentes níveis de governo. O comitê, que se reúne uma vez por mês, é formado pelos ministros do governo federal e pelos ministros dos governos das comunidades e das regiões. A secretaria do Comitê de Consulta é responsável pelas tarefas administrativas e logísticas, como preparar e enviar agendas de reuniões, organizar reuniões e disseminar os resultados das decisões tomadas. A secretaria também supervisiona o processo de monitoramento dos acordos de cooperação entre as diferentes entidades e publica os acordos de cooperação envolvendo o governo federal.

Canadá – Rede Canadense de Conflito de Interesses

A Rede Canadense de Conflito de Interesses (CCOIN) foi criada em 1992 para formalizar e fortalecer o contato entre as diferentes áreas do governo em relação à política de conflito de interesses. Os comissários de cada uma das dez províncias e dos três territórios, juntamente com dois comissários do governo federal que representam os membros do parlamento e do senado, reúnem-se anualmente para divulgar políticas e materiais relacionados, trocar boas práticas e discutir ideias em matéria de ética e viabilidade de políticas públicas.

Fonte: (FPS Chancellery of the Prime Minister, 2019^[11]; Office of the Conflict of Interest and Ethics Commissioner, 2019^[12]).

Alguns governos centrais desenvolvem diretrizes e instrumentos (como códigos de conduta para todo o governo e regulamentos sobre conflito de interesses) que são usados para apoiar os outros níveis de governo na interpretação dessas disposições e na sua implementação. O ordenamento jurídico também pode ser utilizado para designar explicitamente mecanismos de cooperação para suprir as lacunas que possam surgir. Nesses casos, pode-se atribuir aos governos centrais a orientação sobre como estabelecer comissões subnacionais, medidas para comunicação entre os níveis nacional e subnacional e ferramentas para apoiar a coerência entre as estratégias de integridade subnacionais (Quadro 2.6). O objetivo dessas medidas não é aplicar uma abordagem “padrão”, mas sim apoiar os níveis subnacionais de governo na implementação de políticas de integridade consistentes e coerentes para os cidadãos, independentemente da região.

Quadro 2.6. Comissões Regionais de Moralização na Colômbia

Cada departamento da Colômbia criou uma Comissão Regional de Moralização (Cómision Regional de Moralización, ou CRM), responsável por apoiar a implementação da Política Nacional Anticorrupção, bem como por compartilhar informações e coordenar as iniciativas locais entre os órgãos envolvidos na prevenção, na investigação e na punição da corrupção.

Os CRMs são compostos por representantes regionais do Ministério Público, Controladoria-Geral da República, Conselho Seccional da Magistratura e Inspeorias da Fazenda Departamentais, Municipais e Distritais. De acordo com a Lei 1.474, de 2011, a participação nessas reuniões mensais é obrigatória e não pode ser delegada. Além disso, outras entidades podem ser chamadas a integrar a Comissão Regional de Moralização, se necessário, nomeadamente: o Gabinete do Ouvidor, os representantes municipais, as polícias técnicas especializadas, o governador e o Presidente da Assembleia do Departamento. Para promover a participação cidadã e o controle social sobre os CRMs, deve ser realizada pelo menos uma reunião trimestral com organizações da sociedade civil para tratar e resolver solicitações, dúvidas, reclamações e reivindicações.

A coerência entre os departamentos é favorecida por um conjunto de diretrizes elaboradas pela Comissão Nacional de Moralização (CNM), que são complementadas por documentos modelo que os CRMs podem usar para realizar seus Planos de Ação. Entre eles estão o Regimento Interno, o Relatório de Gestão Semestral e a Lista de Presenças. Tais diretrizes também contêm uma visão geral dos principais desafios e das boas práticas dos MRCs.

Fonte: Lei colombiana 1474 de 2011; Diretrizes operacionais para as Comissões Regionais de Moralização na Colômbia (em espanhol), www.anticorrupcion.gov.co/SiteAssets/Paginas/lineamientosCRM/Cartilla_CRM.pdf (acessado em 3 de fevereiro de 2020).

2.3. Desafios

O principal desafio associado à atribuição de responsabilidades claras em matéria de integridade é promover a coerência geral e a implementação do sistema de integridade. Fortalecer a coerência requer garantir que as responsabilidades não se sobreponham, não sejam fragmentadas e não permaneçam sem implementação. Enfrentar esse desafio implica estabelecer mecanismos de cooperação vertical e horizontal e alocar recursos, conforme discutido nas Seções 2.2.3e 2.2.2, respectivamente. Também requer o estabelecimento de mecanismos de supervisão para identificar potenciais lacunas, o que é discutido com mais detalhes no Capítulo 12. Embora os mecanismos de cooperação abordem os desafios associados às responsabilidades, eles próprios também apresentam desafios – os mais proeminentes são o trabalho "em caixinhas" (silos entrincheirados) e a competição entre entidades.

2.3.1. Trabalho “em caixinhas”

Trabalhar “em caixinhas”, ou seja, executar atribuições de modo isolado e sem coordenação com outras áreas afins, pode representar um desafio para muitas organizações públicas. Vários fatores podem propiciar essa situação, incluindo estruturas hierárquicas, concentração em políticas públicas-chave e modo de execução (por exemplo, formuladores, planejadores, executores). Esse trabalho compartimentado (em silos) nem sempre é problemático. Ele pode estimular a eficiência e a otimização dos processos e contribuir para a construção de conhecimentos essenciais (Riberio, Giacoman and Trantham, 2016^[13]). Os silos, no entanto, tornam-se um desafio quando impedem que unidades ou organizações trabalhem de modo transversal e coordenado para lidar efetivamente com políticas públicas abrangentes, como a integridade pública.

Para enfrentar os desafios relacionados ao trabalho “em caixinhas”, os governos podem tomar várias medidas. Uma abordagem estratégica que estabeleça os objetivos de integridade pública da organização ou do governo, com responsabilidades e resultados definidos, ajuda a identificar onde podem existir compartimentalizações potenciais, ao mesmo tempo em que oferece incentivos para que unidades ou organizações cooperem enquanto realizam atividades e formulam objetivos comuns. Além disso, a criação de redes formais e informais de cooperação pode ajudar a fortalecer a colaboração entre diferentes organizações e a aumentar as oportunidades de cooperação. Exemplos de comunidades formais e informais, redes e mecanismos de cooperação são discutidos nos Quadros 2.3, 2.4 e 2.5, respectivamente. No entanto, os governos também podem considerar o uso de ferramentas de troca de informações. Elas podem ser formais ou informais, incluindo discussões informais e troca de experiências, memorandos de entendimento e bases de dados interoperáveis, as quais permitem às administrações cruzar os dados disponíveis no setor público. Entre os benefícios resultantes dos mecanismos de cooperação, estão o aumento da eficiência dos procedimentos por meio do compartilhamento de recursos e informações, bem como o aumento da troca de conhecimento.

2.3.2. Competição entre entidades

A competição é um segundo desafio que prejudica a cooperação. Ela pode ser entendida como uma situação em que as organizações competem por recursos limitados ou como uma baseada na comparação social, ou seja, uma necessidade de superar os pares (Wang, Wang and Liu, 2018^[14]). A competição saudável tem vários benefícios, incluindo inovação e maior eficiência. No entanto, pode prejudicar os resultados das políticas públicas, bem como a cooperação.

Atingir o equilíbrio certo da competição é, portanto, essencial para apoiar as organizações públicas na cooperação entre si, assim como para buscar inovações e eficiências. Manter a cooperação requer um equilíbrio entre custos e benefícios, onde as organizações obtêm mais benefícios que custos (Stewart, 2015^[15]). No entanto, uma cooperação efetiva a longo prazo pode levar a uma complacência que a enfraquece. Embora seja impossível garantir uma cooperação duradoura, encontrar os benefícios certos pode apoiá-la muito. Por outro lado, se houver muitos incentivos para cooperar, a deserção é encorajada (Stewart, 2015^[15]). Para alguns países, a redução da competição entre entidades depende do fortalecimento da coordenação administrativa. Na França, a Agência Anticorrupção Francesa contribuiu para a coordenação administrativa, centralizando e divulgando informações para ajudar a prevenir e detectar atos de corrupção, tráfico de influência, extorsão, apropriação indevida de valores, peculato e favoritismo. A agência celebra acordos de cooperação e memorandos de entendimento com outras entidades públicas envolvidas no combate à corrupção, formalizando as relações de cooperação entre as entidades e esclarecendo os respectivos âmbitos de atuação. Isso ajudou a facilitar e fomentar o intercâmbio de informações e as parcerias.

Referências

- City of Amsterdam (2019), *Bureau Integriteit - Gemeente Amsterdam*, [3]
<https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/organisatie/bestuur-organisatie/bureau-integriteit/> (accessed on 11 September 2019).
- City of Strasbourg (2019), *Charte de déontologie | Strasbourg.eu*, [5]
<https://www.strasbourg.eu/charte-deontologie> (accessed on 11 September 2019).
- FPS Chancellery of the Prime Minister (2019), “*Directorate-General for Secretariats and Coordination*”, [11]
<https://chancellerie.belgium.be/en/organisation/directorate-general-secretariats-and-coordination> (accessed on 18 September 2019).
- Government of France (2016), *LOI n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires | Legifrance*, [6]
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032433852&categorieLien=id> (accessed on 11 September 2019).
- Hoekstra, A. (2015), “Institutionalizing Integrity Management”, in *Ethics in Public Policy and Management*, Routledge, <https://doi.org/10.4324/9781315856865-9>. [7]
- IBN (2020), *Integritätsbeauftragten-Netzwerk*, <https://integritaet.info/> (accessed on 18 September 2019). [10]
- Mairie de Paris (2018), *La commission de déontologie des élu·e·s du Conseil - Ville de Paris*, [4]
<https://www.paris.fr/pages/la-commission-de-deontologie-des-elu-e-s-du-conseil-de-paris-3167/#autres-cas-de-saisine> (accessed on 11 September 2019).
- OECD (2017), *OECD Integrity Review of Mexico: Taking a Stronger Stance Against Corruption*, [9]
 OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris,
<https://doi.org/10.1787/9789264273207-en>.
- OECD (2017), *OECD Recommendation of the Council on Public Integrity*, OECD, Paris, [1]
<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435> (accessed on 24 January 2020).
- OECD (2009), *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*, Conference Paper, OECD Global Forum on Public Governance, <https://www.researchgate.net/publication/281280788>. [2]
- Office of the Conflict of Interest and Ethics Commissioner (2019), *Canadian Conflict of Interest Network*, <http://ciec-ccie.parl.gc.ca/EN/AboutUs/WhatWeDo/Pages/CCOIN.aspx> (accessed on 18 September 2019). [12]
- Riberio, F., A. Giacomani and M. Trantham (2016), *Dealing with market disruption & Seven strategies for breaking down silos*, PwC,
<https://www.strategyand.pwc.com/gx/en/reports/dealing-with-market-disruption.pdf> (accessed on 11 September 2019). [13]
- Sampford, C., R. Smith and A. Brown (2005), “From Greek Temple to Bird’s Nest: Towards A Theory of Coherence and Mutual Accountability for National Integrity Systems”, *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 64/2, pp. 96-108, <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2005.00445.x>. [8]

- Stewart, A. (2015), *Why do we cooperate?*, World Economic Forum, [15]
<https://www.weforum.org/agenda/2015/03/why-do-we-cooperate/> (accessed on
11 September 2019).
- Wang, H., L. Wang and C. Liu (2018), “Employee Competitive Attitude and Competitive Behavior
Promote Job-Crafting and Performance: A Two-Component Dynamic Model.”, *Frontiers in
psychology*, Vol. 9, p. 2223, <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2018.02223>. [14]



From:
OECD Public Integrity Handbook

Access the complete publication at:

<https://doi.org/10.1787/ac8ed8e8-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2022), "Responsabilidades", in *OECD Public Integrity Handbook*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/05242c3c-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>.