

OLIVEIRA, Júlio César Matos de. MENDES, Annita Valléria Calmon. A integridade como política pública: uma análise do programa de fomento à integridade pública. Revista Interdisciplinar Científica Aplicada, Blumenau, v.12, n.4, p. 56-80, TRI IV 2018. ISSN 1980-7031

## **A INTEGRIDADE COMO POLÍTICA PÚBLICA: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA DE FOMENTO À INTEGRIDADE PÚBLICA**

Júlio César Matos de Oliveira  
Mestre em Gestão Pública pela Universidade de Brasília – UnB  
Servidor público federal  
[julio.jcmo@yahoo.com.br](mailto:julio.jcmo@yahoo.com.br)

Annita Valléria Calmon Mendes  
Doutora em Administração pela Universidade de Brasília – UnB  
Professora do Programa de Pós-graduação em Gestão Pública – PPGP/UnB  
[annita.calmon@gmail.com](mailto:annita.calmon@gmail.com)

### **RESUMO**

Este artigo tem por objetivo analisar o Programa de Fomento à Integridade Pública (PROFIP) do Governo Federal brasileiro. A partir de pesquisa documental, com o embasamento na literatura sobre integridade pública e políticas públicas, foi realizada análise de conteúdo das normas que instituem o referido programa. As conclusões indicam a relevância do PROFIP como política de integridade pública e sua relação com a teoria sobre o tema, além disso, o estudo aponta aspectos positivos e negativos na legislação instituidora que podem influenciar os resultados do programa. Dentre os aspectos positivos, destacam-se o aperfeiçoamento do processo de implementação do PROFIP e o fortalecimento das ações de capacitação. Em relação aos aspectos negativos, o estudo pontua, por exemplo, a falta de ações de divulgação e incentivo à adesão ao programa e a inexistência de medidas para o monitoramento e avaliação dos resultados.

**Palavras-chave:** Políticas públicas, integridade pública, PROFIP.

### **ABSTRACT**

This article aims to analyze the Public Integrity Promotion Program (PROFIP) of the Brazilian Federal Government. Based on documentary research, based on the literature on public integrity and public policies, a content analysis of the norms establishing the said program was carried out. The conclusions indicate the relevance of PROFIP as a policy of public integrity and its relation to the theory on the subject, in addition, the study points out positive and negative aspects in the institution legislation that can influence the results of the program. Among the positive aspects, we highlight the improvement of the process of implementation of PROFIP and the strengthening of training actions. Regarding the negative aspects, the study points, for example, to the lack of dissemination and incentive actions to join the program and the lack of measures to monitor and evaluate the results.

**Keywords:** Public policies, public integrity, PROFIP.

## **1. INTRODUÇÃO**

Para sistematizar as ações de enfrentamento aos desvios de conduta e para enraizar boas práticas

OLIVEIRA, Júlio César Matos de. MENDES, Annita Valléria Calmon. A integridade como política pública: uma análise do programa de fomento à integridade pública. Revista Interdisciplinar Científica Aplicada, Blumenau, v.12, n.4, p. 56-80, TRI IV 2018. ISSN 1980-7031

de gestão no setor público, a literatura desenvolveu o conceito de integridade pública. Ulman (2013, p. 305) define a integridade pública como “o comportamento organizacional público que respeita os valores morais, padrões, regras e normas geralmente aceitos por todos os membros da organização e por seus interlocutores”. Políticas de integridade são fundamentais para a boa governança, condição que dá às atividades de governo legitimidade, confiabilidade e eficiência. Assim, o desenvolvimento da integridade pública requer a coordenação dos sistemas de correição, controles internos, gestão da ética e ouvidoria, com o objetivo de incrementar a qualidade nos serviços públicos a partir de adoção de decisões pautadas na ética, na transparência e no alcance do bem comum.

Com foco nos preceitos e valores da integridade pública, a Administração Pública deve primar pela submissão aos ditames constitucionais, não podendo se afastar do que está preconizado pela Carta Magna. Assim, a literatura elenca e divide os princípios constitucionais do Direito Administrativo em implícitos e explícitos, como Mello (2012), ou em reconhecidos e expressos, como Filho (2012). Entre os princípios implícitos ou reconhecidos, destacam-se a Supremacia do interesse público sobre o privado e a Indisponibilidade do interesse público. Mello (2012) expõe que a Supremacia do interesse público sobre o privado é condição de existência do próprio direito e um pressuposto lógico do convívio social. Ao tratar do princípio da indisponibilidade do interesse público, Filho (2012) afirma que a Administração Pública, como mera gestora dos bens e interesses da sociedade, não tem total liberdade, já que atua em nome de terceiros, ficando impedida de negligenciar o interesse público em sua atuação. Entre os princípios explícitos ou expressos, destacam-se o rol contido no artigo 37 da Constituição Federal: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O agente público personifica a ação estatal, sendo assim, Carvalho (2014) esclarece que, a partir da teoria da imputação volitiva, os atos praticados pelos agentes que atuam em nome da Administração Pública são atribuídos a ela, já que o Estado não tem condições de pronunciar diretamente sua própria vontade, dependendo de pessoas físicas investidas de competência para tanto.

No entanto, os atos de má condução dos negócios públicos ou mau uso de bens públicos por parte de agentes do estado são recorrentes na história do Brasil. Por exemplo, as descobertas da denominada ‘Operação Lava-Jato’, deflagrada em 2014 no âmbito do Ministério Público Federal, em curso até a presente data, com apuração de, entre outros crimes, atos de improbidade administrativa e corrupção, demonstram que a crise enfrentada pelo Brasil possui muitas facetas. Uma análise que não poucas vezes é realizada se insere dentro de um entendimento de que possivelmente esses

OLIVEIRA, Júlio César Matos de. MENDES, Annita Valléria Calmon. A integridade como política pública: uma análise do programa de fomento à integridade pública. Revista Interdisciplinar Científica Aplicada, Blumenau, v.12, n.4, p. 56-80, TRI IV 2018. ISSN 1980-7031

problemas teriam origem no afastamento dos valores públicos das práticas político-administrativas. Nesse sentido, as instituições públicas muitas vezes estariam envolvidas em um sistema que propicia a proliferação de desvios de conduta que, quando mais graves, caracterizam atos de corrupção.

Nesse contexto, o objetivo deste artigo é fazer uma análise do Programa de Fomento à Integridade Pública (PROFIP), do Governo Federal Brasileiro, como política de integridade pública. Para isso, foi empregada a pesquisa documental com análise de conteúdo das normas publicadas pela Controladoria-Geral da União (CGU) para instituir o PROFIP: as Portarias nº 784/2016-CGU e 1.827/2017-CGU. Os resultados sugerem que o PROFIP possui valor no desenvolvimento da integridade pública no Brasil, mas, também identificam a existência de questões que eventualmente podem dificultar o êxito do programa, como a falta de ações de incentivo à adesão e a inexistência de medidas para o monitoramento e avaliação dos resultados.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

A fim de identificar o PROFIP como uma política de integridade pública, a perspectiva teórica deste artigo se inicia com o conceito de políticas públicas e apresenta o ciclo de políticas públicas no processo de compreensão do campo de estudo. Em seguida, os fundamentos de integridade pública complementam os pressupostos teóricos. Por fim, de forma sintética, os principais aspectos do programa são apresentados ao leitor.

### **2.1. Políticas públicas e ciclo de políticas públicas**

Secchi (2014, p. 5) afirma que “uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”. Rua (2009, p. 19) define políticas públicas como “ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas”. Para Frey (2000), a política pública (*public policy*) se refere à configuração dos programas políticos, ou seja, o conteúdo material das decisões políticas.

Para alcançar maior compreensão sobre as políticas públicas, a literatura desenvolveu o conceito de ciclo de políticas públicas, que para Rua (2009) é uma forma de identificar fases sequenciais e interativas no processo de produção de políticas públicas. Isso permite estudar como as decisões são ou poderiam ser tomadas, além de identificar e analisar os processos político-administrativos, os mecanismos e estratégias definidas para a realização da política, como também o comportamento dos diferentes atores envolvidos em cada etapa do processo de produção de políticas.

OLIVEIRA, Júlio César Matos de. MENDES, Annita Valléria Calmon. A integridade como política pública: uma análise do programa de fomento à integridade pública. Revista Interdisciplinar Científica Aplicada, Blumenau, v.12, n.4, p. 56-80, TRI IV 2018. ISSN 1980-7031

Frey (2000, p. 226) postula que, “ao subdividir o agir público em fases parciais do processo político-administrativo de resolução de problemas, o *policy cycle* acaba se revelando um modelo heurístico bastante interessante para a análise da vida de uma política pública”. Howlett, Ramesh e Perl (2013) apresentam um modelo de ciclo de políticas públicas composto por cinco etapas: montagem da agenda; formulação; tomada de decisão; implementação e avaliação.

Nesse modelo, a montagem da agenda se refere ao processo pelo qual os problemas chegam à atenção dos governos; a formação da política diz respeito ao modo como as propostas de política são formuladas no âmbito governamental; a tomada de decisão é o processo pelo qual os governos adotam um curso de ação ou não ação; a implementação de política se relaciona ao modo pelo qual os governos dão curso efetivo a uma política; a avaliação da política se refere aos processos pelos quais tanto os atores estatais como os societários monitoram os resultados das políticas, podendo resultar daí em uma reconceitualização dos problemas e das soluções político-administrativas (Howlett, Ramesh & Perl, 2013, pp. 14-15).

A formulação de políticas pública é uma atividade complexa, sujeita a diferentes intempéries. Wu, Ramesh, Howlett e Fritzen (2014) enumeram um conjunto de problemas relacionados a políticas públicas mal formuladas, ou, como os autores denominam, fragmentadas: a) ênfase em políticas públicas populares, porém ineficazes, em detrimento de políticas públicas necessárias, mas impopulares; b) criação de políticas públicas impulsionada por crises ao invés da criação de políticas para evitar as crises; c) incapacidade das lideranças políticas abordar adequadamente as falhas nas políticas públicas; d) os efeitos das políticas públicas de um órgão ser minada por outro; e) formulação de políticas para garantir apoio de determinado grupo de poder, ao invés de visar o interesse público; f) discordância entre diferentes níveis de governo, geram políticas públicas contraditórias e mutuamente destrutivas; g) implementação de políticas por níveis burocráticos de baixo escalão, desviando do previsto na formulação; e h) pouca utilização da avaliação de políticas públicas.

A partir desses conceitos, como propõe o European Research Centre For Anti-Corruption and State-Building (ERCAS) (2015), pode-se inferir que uma política de integridade pública é a materialização de decisão política de enfrentamento a problemas públicos como a discriminação, a parcialidade e a obtenção do lucro indevido.

## **2.2. Integridade pública**

Verhezen, (2008) afirma que a integridade pessoal consiste em um comportamento virtuoso dentro de uma realidade complexa que serve para ligar ou dissolver metas, valores, emoções, aspectos do eu e períodos diferentes na vida. É uma virtude de equilíbrio que permite a gestão dos autoconflitos de uma forma normativa, mas leva em conta que o 'eu' é dinâmico e interdependente. Em outras palavras, a integridade pessoal precisa ser incorporada em um contexto social para se tornar relevante para uma organização ou sociedade. Em contrapartida, para o autor, a integridade organizacional é uma virtude social que enfatiza a conexão com um propósito maior. A integridade organizacional é um fenômeno social que envolve não apenas a coerência entre ação e princípio, mas aderência a princípios razoavelmente aceitos. É um padrão de excelência moral pessoal, mas é também um valor relacional no qual a força do caráter é cultivada através de um processo interativo de diálogo, debate e engajamento com os outros. O fato de uma organização estar comprometida com valores éticos ou desenvolver um código de ética não garante que seus agentes ou funcionários atuem em conformidade. É preciso uma atitude de integridade que não apenas siga a letra e o espírito das regras, mas também adira a valores éticos profundamente mantidos e internalizados. O mais importante é promover uma cultura de integridade para que haja naturalmente a adesão individual dos empregados, reforçando o ambiente de confiança na organização. Assim, os gestores devem estimular uma cultura organizacional baseada na integridade para que esta influencie o comportamento institucional.

Para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (2000), embora o aumento da utilização dos métodos do setor privado tenha melhorado a eficácia e a eficiência do setor público, também conduziu a uma fragmentação dos valores, normas e formas de funcionamento do serviço público tradicionais. Esta situação exige mecanismos aperfeiçoados para melhorar a responsabilização dos funcionários públicos pelos seus novos poderes discricionários e garantir que estes respeitem os valores atualizados, bem como as expectativas dos cidadãos. O justo equilíbrio entre a desconcentração e a responsabilização é de importância central para a realização de um serviço público profissional e de bom desempenho. À medida que os regulamentos centrais tradicionais e controles são reduzidos, o papel dos valores se torna cada vez mais significativo, tanto como um guia para o comportamento, como referência comum e fio unificador para todo o serviço público.

Garantir a integridade significa que o comportamento dos servidores públicos está de acordo com os objetivos da organização em que trabalham; as operações diárias das instituições são confiáveis; os cidadãos recebem tratamento imparcial com base na legalidade e na justiça; os recursos públicos são adequadamente utilizados; os procedimentos de tomada de decisão são transparentes

OLIVEIRA, Júlio César Matos de. MENDES, Annita Valléria Calmon. A integridade como política pública: uma análise do programa de fomento à integridade pública. Revista Interdisciplinar Científica Aplicada, Blumenau, v.12, n.4, p. 56-80, TRI IV 2018. ISSN 1980-7031

para o público e existem medidas para permitir o escrutínio público. Além disso, um sistema consistente de mecanismos de apoio à integridade é necessário para comunicar e inculcar valores fundamentais e padrões éticos para os servidores públicos; promover padrões éticos; prevenir situações propensas a conflitos de interesses; recompensar altos padrões de conduta através do desenvolvimento de carreiras; monitorar a conformidade e relatar, detectar, investigar e sancionar o delito (OCDE, 2000).

Identificar valores centrais é o primeiro passo para criar uma cultura na qual tanto os servidores públicos como a sociedade tenham um entendimento comum do comportamento esperado dos detentores de cargos públicos. Três valores "tradicionais" constituem a espinha dorsal dos valores do serviço público: a imparcialidade, a legalidade e a integridade, mas junto a eles foram incluídos "novos" valores, como eficiência e transparência, refletindo a evolução das demandas sociais e mudanças na gestão pública (OCDE, 2000).

A partir da análise de estudos anteriores, Ulman (2015) propõe uma pirâmide hierárquica de valores públicos. Em seu trabalho, a autora sintetiza cinco valores: legalidade, transparência, imparcialidade, responsabilidade pública e integridade pública. A legalidade é o valor base para o ator público, que é obrigado a respeitar a lei e as normas reguladoras de sua atividade. A partir da transparência, a atividade pública deve ser realizada de forma clara, sem criar especulações ou dúvidas. A transparência facilita o controle social e garante o direito dos cidadãos de obter informações e documentos públicos de interesse coletivo. A imparcialidade permite que os interesses objetivados na atividade pública seja o interesse comum e impede o tratamento diferenciado a pessoas nas mesmas condições. A responsabilidade pública é o agir consciente, ou seja, mesmo que outra opção dê mais benefícios pessoais, um ator público não a escolhe se esta opção não respeitar os limites permissivos de bom comportamento ou compromissos e obrigações que o estatuto público exige. Por meio da responsabilidade pública, semelhante à responsabilidade moral, os atores públicos se admitem como responsáveis por seus próprios atos e estão prontos a responder por eles, seja diante de seus superiores ou cidadãos (Ulman, 2015).

De forma similar à Ulman (2015), Doeverten (2011) faz uma correlação de estudos anteriores para identificar os princípios comuns da boa governança. A despeito da concepção política do que viria a ser a "boa" governança, a pesquisa mostrou a predominância de cinco princípios comuns: accountability, eficiência e eficácia, abertura e transparência, participação e legalidade. Achados semelhantes também são descritos por Jorgensen e Sorensen (2012) ao analisar os códigos de boa

OLIVEIRA, Júlio César Matos de. MENDES, Annita Valléria Calmon. A integridade como política pública: uma análise do programa de fomento à integridade pública. Revista Interdisciplinar Científica Aplicada, Blumenau, v.12, n.4, p. 56-80, TRI IV 2018. ISSN 1980-7031

governança de quatorze países, sendo apresentados o que os autores denominaram de valores públicos globais: interesse público, dignidade do regime, lealdade política, transparência, neutralidade, imparcialidade, eficácia, responsabilidade e legalidade. Observa-se nestes trabalhos uma relação entre governança e integridade pública. Esta relação também foi pontuada por outros autores, como Anechiarico e Segal (2010) em seu estudo sobre redes de integridade pública, e Lewis, Shacklock, Connors & Sampford, (2013) em seu trabalho sobre avaliação do sistema de integridade da Geórgia. Mendes (2014) discorre que a “boa governança” pressupõem a observância de princípios éticos, pois a governança não se restringe a cumprir regulamentos, visto que integra um conjunto de valores. Em certa medida, esta relação entre conceitos dificulta o isolamento de definições sobre ética, integridade, governança, transparência e accountability. Por outro lado, reforça a ideia de que as medidas de aprimoramento das instituições públicas não devem ser concebidas através de apenas uma abordagem, mas sim por um enfoque multidisciplinar.

Tendo em vista o conjunto de valores que norteiam a boa governança, a integridade pública pode ser entendida como o comportamento administrativo associado ao universalismo ético pelo qual a autoridade é exercida sem discriminação, parcialidade e obtenção de lucro privado indevido (ERCAS, 2015). O Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, qualifica a integridade pública como “o conjunto de arranjos institucionais que visam a fazer com que a Administração Pública não se desvie de seu objetivo precípuo: entregar os resultados esperados pela população de forma adequada, imparcial e eficiente” (CGU, 2015b, p. 5). No entanto, as medidas de integridade não devem ser consideradas como uma atividade separada e distinta, mas sim como parte integrante de todo o sistema de gestão (OCDE, 2000).

Gestão de integridade refere-se às atividades realizadas para estimular e reforçar a integridade e prevenir a corrupção e outras violações de integridade dentro de uma determinada organização. Neste contexto, a gestão da integridade visa tanto a prevenção da corrupção, reduzindo as violações da integridade através do mapeamento dos riscos e da instalação de contramedidas, como a promoção da integridade através da estimulação da compreensão, do compromisso e da capacidade de tomada de decisões éticas (OCDE, 2009a).

Um conjunto de instituições que possuem atribuições e responsabilidades para o fortalecimento da integridade pública formam sistemas nacionais de integridade. Os sistemas nacionais de integridade promovem, em última instância, uma melhor governança e a formação de uma sociedade mais justa (Transparência Internacional, 2012). Anechiarico e Segal (2010) também estudaram este

OLIVEIRA, Júlio César Matos de. MENDES, Annita Valléria Calmon. A integridade como política pública: uma análise do programa de fomento à integridade pública. Revista Interdisciplinar Científica Aplicada, Blumenau, v.12, n.4, p. 56-80, TRI IV 2018. ISSN 1980-7031

conjunto de instituições que atuam no desenvolvimento da integridade pública, denominadas pelos autores como redes de integridade.

ERCAS (2015) realizou um balanço analítico da percepção da população sobre a governança na União Europeia, a partir da avaliação da integridade pública e confiança nas instituições e governos. Em sua conclusão, o estudo extrai cinco lições para restaurar a confiança política. A primeira lição é que a confiança e a integridade pública são realidades sociais que podem ser capturadas, compreendidas e explicadas com razoável precisão, pois a ciência já tem condições metodológicas de fornecer elementos de prova sobre como basear o exame da integridade e as políticas de construção de confiança. A segunda lição diz respeito à grande variedade de problemas e soluções, pois, embora a integridade pública e o universalismo ético continuem a ser um ideal que não se alcançou plenamente, a distância do alcance de tais referências varia e, por isso, o progresso deve ser concebido não como a obtenção de algum tipo de uniformidade no desenho institucional, mas sim como uma recuperação gradual no desempenho institucional ou padrões de governança, o que só pode ser alcançado por estratégias nacionais adaptadas para cada país. A terceira lição é que os países europeus com o melhor controle da corrupção são os países com maior transparência. Por isso, devem ser recrutadas novas tecnologias que permitam uma transparência total em matéria fiscal e o controle dos governos pelos seus próprios cidadãos. A quarta lição é que os países que lidam melhor com confiança e integridade têm menos regulação, muito menos burocracia e muito mais das restrições normativas personificadas pelos cidadãos e pelos meios de comunicação. O monitoramento da integridade, bem como as respostas a ele, deve ser direcionado para práticas ao invés de apenas para regulação. A quinta e última lição relata que a atual crise de confiança na União Europeia foi, em certa medida, provocada pelo contraste entre as exigências de austeridade impostas aos cidadãos e o comportamento egoísta e o desrespeito das regras adotadas pelos políticos, ou seja, um contraste entre o que é cobrado da população e o que é feito pela classe política.

Ao analisar o processo de formação da política de integridade no Países Baixos, Hoekstra e Kaptein (2014) apontam que mudanças fundamentais ocorrem quando há a convergência entre problemas, apoio político e ideias de políticas maduras. Os autores apresentam quatro pré-condições para a convergência de fluxos, e que devem ser levadas em conta num processo de mudança na política de integridade. Em primeiro lugar, há potencial para mudanças quando as violações da integridade são levadas a sério pelos políticos e gestores que abordam as falhas do sistema numa perspectiva organizacional mais ampla e não como incidentes isolados. Em segundo lugar, a

OLIVEIRA, Júlio César Matos de. MENDES, Annita Valléria Calmon. A integridade como política pública: uma análise do programa de fomento à integridade pública. Revista Interdisciplinar Científica Aplicada, Blumenau, v.12, n.4, p. 56-80, TRI IV 2018. ISSN 1980-7031

existência de instrumentos de monitoramento através dos quais a política pode ser avaliada criticamente é importante para um desenvolvimento político eficaz e orientado para os problemas. Em terceiro lugar, a afinidade pessoal e o compromisso de autoridade influentes, como ministros e primeiro-ministro, é fundamental para a realização de progressos substanciais no desenvolvimento da política de integridade. Em quarto lugar, as alternativas políticas devem estar prontas, formuladas, apoiadas e testadas, a fim de serem lançadas de forma eficaz no intervalo de tempo necessário. Ou seja, os problemas e a vontade política não são por si só suficientes para impor a mudança na política de integridade, a administração deve ter em mãos ideias novas e prontas para serem implementadas quando do surgimento de uma janela de oportunidade.

Nieuwenburg (2007) defende que existe um paradoxo na relação entre confiança e integridade, pois o compromisso do governo com a integridade implica a obrigação de revelar suas violações, erros e desmandos, o que não aumenta a confiança da população no governo. Por outro lado, um governo não pode abster-se de ser transparente, pois isso constituiria uma violação do compromisso com a integridade. Para o autor, o maior obstáculo da integridade no setor público seja esta contradição entre ser transparente e perder a confiança da população em casos de desvios de conduta ou manter a confiança às custas da falta de integridade.

Diversos trabalhos relacionam a gestão de risco e o fortalecimento da integridade pública. A organizações das Nações Unidas (ONU), através da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, estabeleceu que uma de suas finalidades é “Promover a integridade, a obrigação de render contas e a devida gestão dos assuntos e dos bens públicos” (ONU, 2004, p. 6). Dentre as medidas para promover a transparência e a obrigação de render contas na gestão da fazenda pública, a convenção propõe a adoção de sistemas eficazes e eficientes de gestão de riscos e controle interno. Além disso, há a recomendação expressa da publicação de informes periódicos sobre os riscos de corrupção na administração pública (ONU, 2004).

O G20, organização formada pelas 20 maiores economias do mundo, por sua vez, declara em seu plano de ação anticorrupção 2017-2018 que os países que compõem a entidade promoverão uma cultura de integridade, com prioridade para formação de estruturas na administração pública que detectem e minimizem os riscos de corrupção. Da mesma forma, o Grupo de Trabalho Anticorrupção da instituição se concentra no enfrentamento aos riscos de corrupção nos setores identificados como de alto risco (G20, 2016).

OLIVEIRA, Júlio César Matos de. MENDES, Annita Valléria Calmon. A integridade como política pública: uma análise do programa de fomento à integridade pública. Revista Interdisciplinar Científica Aplicada, Blumenau, v.12, n.4, p. 56-80, TRI IV 2018. ISSN 1980-7031

A OCDE (2005), ao tratar do combate à corrupção e promoção da integridade em contratos públicos, apresenta a sistematização de trabalhos relacionados à identificação de áreas de riscos como proposta para maior compreensão das etapas do processo de aquisições no setor público e para o estabelecimento de indicadores para a detecção de comportamentos corruptos, para prevenir a fraude e a corrupção, bem como ajudar a detectar as faltas quando elas ocorrem. A OCDE (2007) reforçou a relação entre a gestão de risco e a integridade em contratos públicos, acrescentando que a gestão de risco deve estar presente para aumentar a transparência nas chamadas “áreas cinzentas” da contratação pública, que estão mais vulneráveis à corrupção. Por fim, ao elencar os princípios da integridade em contratos públicos, a OCDE (2009b) defende o estabelecimento de mecanismos para prevenir riscos à integridade nos contratos públicos, sugerindo, por exemplo, um mapa de riscos que identificasse as funções vulneráveis, as atividades nos contratos onde os riscos surgiram no passado e os projetos em risco devido ao seu valor ou complexidade.

Ao avaliar o sistema de integridade da administração pública brasileira, a OCDE (2011) elaborou um conjunto de recomendações básicas para o fortalecimento da integridade pública no Brasil. A primeira recomendação foi integrar a gestão de riscos como elemento-chave da responsabilidade gerencial, de modo a promover a integridade e prevenir a improbidade, os desvios e a corrupção. O argumento central da recomendação é que a gestão de riscos contribui para eficiência na prestação dos serviços públicos, aumenta a responsabilização dos gestores e inspira a confiança nos órgãos públicos, além de promover melhorias na alocação de recursos e no cumprimento da legislação.

### **2.3. Programa de fomento à integridade pública – PROFIP**

O debate sobre integridade em organizações envolve temas como conduta ética, orientações e exemplos das lideranças, processos e divisões de trabalho, políticas de incentivo a determinadas condutas, sistemas de prestação de contas, processos de monitoramento e uso de recursos e as interações com a sociedade. Assim, no âmbito do Poder Executivo Federal, a CGU publicou a Portaria nº 784/2016-CGU, que instituiu o Programa de Fomento da Integridade Pública. Posteriormente, a Portaria nº 784/2016-CGU foi revogada pela portaria nº 1.827/2017-CGU, que passa a vigorar como norma instituidora do PROFIP. Segundo dados informados pela CGU<sup>1</sup>, 27 órgãos e entidades já aderiram ao programa.

OLIVEIRA, Júlio César Matos de. MENDES, Annita Valléria Calmon. A integridade como política pública: uma análise do programa de fomento à integridade pública. Revista Interdisciplinar Científica Aplicada, Blumenau, v.12, n.4, p. 56-80, TRI IV 2018. ISSN 1980-7031

O programa é de adesão voluntária por meio da assinatura de termo de adesão pela autoridade máxima do órgão ou entidade. Seu objetivo é dar suporte aos órgãos e entidades que aderirem ao PROFIP a elaborarem seus planos de integridade, definidos como o “documento que contém um conjunto organizado de medidas que devem ser implementadas, em um período determinado de tempo, com a finalidade de prevenir, detectar e remediar as ocorrências de quebra de integridade” (Portaria nº 1.827, 2017).

### **3. METODOLOGIA**

Ham e Hill (1985 apud Rua, 2009) esclarecem que a análise de políticas públicas tem como objetivos, tanto a produção de conhecimentos sobre o processo de formulação das políticas, apresentando um caráter descritivo, como a identificação de problemas e proposição de soluções, demonstrando também um viés prescritivo e propositivo. No estudo, foi realizada pesquisa documental, que se caracteriza pela utilização de documentos de todos os tipos, escritos ou não, para a coleta de dados (Marconi & Lakatos, 2008), a partir das Portarias nº 784/2016-CGU e 1.827/2017-CGU, que instituíram o Programa de Fomento da Integridade Pública.

A análise e interpretação dos resultados foram baseados na técnica de análise de conteúdo. Franco (2008) esclarece que o ponto de partida da análise de conteúdo é a mensagem, de qualquer tipo, que expressa um significado e um sentido. Além disso, os resultados da análise de conteúdo devem refletir os objetivos da pesquisa e estar apoiados em indícios manifestos e capturáveis no objeto do estudo. Da análise dos dados emergiram cinco categorias de análise: instituição do programa, definições, plano de integridade, responsabilidades da CGU e responsabilidades dos órgãos, as quais foram utilizadas para estabelecer correspondência entre Portarias nº 784/2016-CGU e 1.827/2017-CGU. A luz da teoria sobre integridade pública e políticas públicas, essas mesmas categorias também foram empregadas para a análise da vigente Portaria nº 1.827/2017-CGU.

### **4. RESULTADOS**

A partir da análise das normas instituidoras do PROFIP, foram identificadas cinco categorias: instituição do programa, definições, plano de integridade, responsabilidades da CGU e responsabilidades dos órgãos. O quadro abaixo sintetiza os resultados da pesquisa.

Quadro 01 – Síntese dos resultados da análise de conteúdo.

CATEGORIA	PORTARIA Nº 784/2016-CGU (Revogada)	PORTARIA Nº 1.827/2017-CGU (Em Vigor)
<b>Instituição do programa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Define objetivos e público alvo.</li> <li>• Prevê a adesão voluntária.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não define objetivos e público alvo.</li> <li>• Prevê a adesão voluntária.</li> </ul>
<b>Definições</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Define o que é programa de integridade.</li> <li>• Estabelece eixos fundamentais do programa de integridade: comprometimento e apoio da alta direção; definição e fortalecimento de instâncias de integridade; análise e gestão de riscos; estratégias de monitoramento contínuo.</li> <li>• Prevê a aplicação, no que couber, dos artigos 41 e 42 do Decreto nº 8.420/2015.</li> <li>• Conceitua o que são instâncias de integridade.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Define o que é programa de integridade, riscos de integridade e plano de integridade.</li> <li>• Exclui os eixos fundamentais do programa de integridade.</li> <li>• Exclui a aplicabilidade do Decreto nº 8.420/2015.</li> <li>• Exclui a conceituação de instâncias de integridade.</li> </ul>
<b>Plano de integridade</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estabelece um plano de integridade.</li> <li>• Estabelece a composição do plano de integridade: cronograma de execução das medidas, seus responsáveis e meios de monitoramento.</li> <li>• Estabelece que o plano de integridade será elaborado a partir de um conjunto de ações e medidas.</li> <li>• Baseia o plano de integridade no mapeamento dos riscos de integridade.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estabelece um plano de integridade.</li> <li>• Estabelece o Plano de integridade como parte final de uma série de etapas de implementação.</li> <li>• Converte as ações e medidas do plano de integridade em ações de mitigação aos riscos de integridade.</li> <li>• Baseia o plano de integridade no mapeamento dos riscos de integridade.</li> </ul>
<b>Responsabilidades da CGU</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fornece suporte teórico e metodológico, seja com a promoção da capacitação e da orientação, seja com a elaboração e a disponibilização de material de apoio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fornece suporte teórico e metodológico, seja com a promoção da capacitação e da orientação, seja com a elaboração e a disponibilização de material de apoio.</li> <li>• Enfatiza que o suporte ocorrerá em todas as etapas da implementação.</li> </ul>
<b>Responsabilidades dos órgãos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estabelece dois tipos de responsabilidades: adoção de providências e promoção da participação dos gestores nas ações do PROFIP.</li> <li>• Menor distinção entre cada tipo de responsabilidade.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estabelece dois tipos de responsabilidades: adoção de providências e promoção da participação dos gestores nas ações do PROFIP.</li> <li>• Maior distinção entre cada tipo de responsabilidade.</li> </ul>

Fonte: Elaborado pelos autores.

A fim de que a exposição seja mais clara, a discussão de cada categoria de análise está apresentada separadamente.

#### 4.1. Categoria “Instituição do programa”

A categoria “Instituição do programa” trata da instituição e dos pressupostos básicos para a adesão ao PROFIP.

Observa-se que a Portaria nº 784/2016, ao instituir o PROFIP, definiu o objetivo do programa e delineou seu público alvo: “orientar e capacitar os órgãos, autarquias e fundações do Poder

OLIVEIRA, Júlio César Matos de. MENDES, Annita Valléria Calmon. A integridade como política pública: uma análise do programa de fomento à integridade pública. Revista Interdisciplinar Científica Aplicada, Blumenau, v.12, n.4, p. 56-80, TRI IV 2018. ISSN 1980-7031

Executivo Federal a implementar Programas de Integridade” (Portaria nº 784, 2016). Já a Portaria nº 1.827/2017, além de não apresentar de forma clara os objetivos do programa, não delineou o seu público alvo. Sugere-se que esta ausência de público alvo na Portaria nº 1.827/2017 tenha um reflexo negativo, pois pode gerar uma compreensão conflituosa aos gestores das empresas públicas e sociedades de economia mista sobre sua possibilidade de participação ou não no PROFIP.

Em primeiro lugar, a indefinição do público alvo do PROFIP pode gerar interpretações divergentes sobre seu escopo, principalmente com as previsões contidas na Lei nº 12.846/2013, que trata da responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, e no Decreto nº 8.420/2015, que regula a referida lei. Em segundo lugar, o Guia de Implantação de Programas de Integridade nas Empresas Estatais – orientações para a gestão da integridade nas empresas estatais federais, elaborado pela CGU, declara que as empresas estatais deverão observar as disposições estabelecidas na Lei nº 12.846/2013, no Decreto nº 8.420/2015 e pela Portaria nº 909/2015/CGU, que dispõe sobre a avaliação de programas de integridade de pessoas jurídicas (CGU, 2015a). A hipótese de entendimento conflituoso sobre a participação de empresas estatais no PROFIP encontra reforço no fato de que, a despeito das orientações do guia da CGU, na relação de órgãos e entidades que aderiram ao PROFIP, elaborado pela própria CGU, encontram-se diversas empresas públicas, como a Embrapa, a Conab, o Serpro e a Hemobrás<sup>1</sup>.

Diferentemente do contraste observado sobre a existência de objetivos do programa e de delineamento do público alvo, as duas portarias estabeleceram que a adesão ao PROFIP seria voluntária e realizada mediante a assinatura do Termo de Adesão pela autoridade máxima do órgão ou entidade. Neste quesito, a única diferença é a previsão na Portaria nº 1.827/2017 de delegação de competência para a assinatura do termo de adesão, o que não havia na portaria nº 784/2016.

Na análise da portaria em vigor em função da literatura sobre integridade pública, destaca-se a voluntariedade e a adesão ao programa pela autoridade máxima da instituição. Sobre a voluntariedade, não foi encontrada indicação na literatura que sustentasse em termos teóricos o emprego desta abordagem. No entanto, não pode ser descartada possibilidade de que o responsável pela política de integridade, que no caso do PROFIP é a CGU, tenha adotado a voluntariedade de adesão ao programa como estratégia de implementação. De outra forma, não se pode ignorar também a possibilidade de que a CGU não tenha obtido sustentação política para estabelecer a adesão obrigatória ao programa. Em todo o caso, estas duas possibilidades são conjecturas não confirmadas neste estudo.

OLIVEIRA, Júlio César Matos de. MENDES, Annita Valléria Calmon. A integridade como política pública: uma análise do programa de fomento à integridade pública. Revista Interdisciplinar Científica Aplicada, Blumenau, v.12, n.4, p. 56-80, TRI IV 2018. ISSN 1980-7031

A adesão por autoridade máxima do órgão ou entidade encontra embasamento na literatura sobre o tema. Verhezen (2008) defende que os gestores devem estimular uma cultura organizacional baseada na integridade. Hoekstra e Kaptein (2014) declaram que há potencial para mudanças quando as violações da integridade são levadas a sério pelos políticos e gestores, além disso, a afinidade pessoal e o compromisso de autoridade influentes, como ministros e primeiro-ministro, é fundamental para a realização de progressos substanciais no desenvolvimento da política de integridade.

#### **4.2. Categoria “Definições”**

A categoria de análise denominada “Definições” reúne os conceitos adotados pelas portarias que instituíram o PROFIP.

A Portaria nº 784/2016 definiu o que é programa de integridade, estabeleceu os eixos fundamentais do programa de integridade e previu que os artigos 41 e 42 do Decreto nº 8.420/2015, que regulamentam a elaboração de planos de integridade por pessoas jurídicas, seriam aplicáveis, no que couber, à Portaria nº 784/2016. Além disso, a Portaria nº 784/2016 estabeleceu que instância de integridade é “a unidade ou unidades responsáveis pela coordenação, operacionalização e monitoramento do Programa de Integridade” (Portaria nº 784, 2016).

A Portaria nº 1.827/2017 apresentou as definições de programa de integridade, riscos de integridade e plano de integridade. Os conceitos de riscos de integridade e plano de integridade foram inovações inseridas na norma em vigor. As definições de programa de integridade são similares nas duas portarias. A diferença está na ausência na Portaria nº 1.827/2017 dos eixos fundamentais, da aplicabilidade dos artigos 41 e 42 do Decreto nº 8.420/2015 e a qualificação de instâncias de integridade. Apesar de apresentar a definição, tanto a norma de 2016 como a norma de 2017 não esclareceram claramente o papel do programa de integridade. A análise da norma de 2017 sugere que ele se refira à adesão ao PROFIP, assim, com a adesão, o órgão ou entidade elaborará um programa de integridade que se materializa com a criação do plano de integridade. No entanto, repisa-se que este entendimento não está explícito na norma, sendo, portanto, uma inferência a partir da sua análise.

Destaca-se que os eixos fundamentais do programa de integridade, extraídos do PROFIP pela Portaria nº 1.827/2017 - comprometimento e apoio da alta direção; definição e fortalecimento de instâncias de integridade; análise e gestão de riscos; e estratégias de monitoramento contínuo - possuem respaldo na literatura sobre integridade pública.

OLIVEIRA, Júlio César Matos de. MENDES, Annita Valléria Calmon. A integridade como política pública: uma análise do programa de fomento à integridade pública. Revista Interdisciplinar Científica Aplicada, Blumenau, v.12, n.4, p. 56-80, TRI IV 2018. ISSN 1980-7031

O comprometimento e apoio da alta direção já foi trabalhado na explanação sobre a categoria “Instituição do programa”, demonstrando a importância do envolvimento dos gestores na política de integridade.

A definição e fortalecimento de instâncias de integridade se compatibilizava com a visão da OCDE, em que um sistema consistente é necessário para comunicar e inculcar valores fundamentais e padrões éticos; prevenir situações propensas a conflitos de interesses e recompensar altos padrões de conduta; monitorar a conformidade e relatar, detectar, investigar e sancionar o delito (OCDE, 2000). No mesmo sentido, a Transparência Internacional defende que um conjunto de instituições que possuem atribuições e responsabilidades para o fortalecimento da integridade pública formem sistemas nacionais de integridade (Transparência Internacional, 2012).

O eixo fundamental denominado “análise e gestão de risco” estava ancorado em diversos estudos que apontam a importância da gestão de riscos para a integridade pública, como será exposto adiante. Apesar de não constar como eixo fundamental, a gestão de riscos permaneceu na Portaria nº 1.827/2017 como fundamento para a elaboração do plano de integridade pelos órgãos ou entidades que aderirem ao PROFIP.

O eixo fundamental do programa de integridade “estratégias de monitoramento contínuo” encontrava suporte em trabalhos como o de Hoekstra e Kaptein (2014), que afirmam a importância dos instrumentos de monitoramento para a avaliação crítica, proporcionando um desenvolvimento político eficaz e orientado para os problemas. Para a OCDE (2000), monitorar a conformidade está entre as atividades da integridade pública.

Observa-se a indicação de que a definição de programa de integridade, contido na norma de 2016 e reafirmada na norma de 2017, possui compatibilidade com os trabalhos elaborados pela OCDE, que abordam as medidas de integridade não como atividades isoladas, mas sim como partes integrantes de todo o sistema de gestão, e que a gestão da integridade visa tanto a prevenção da corrupção, reduzindo as violações da integridade através do mapeamento dos riscos e da instalação de contramedidas, como a promoção da integridade por meio da estimulação da compreensão, do compromisso e da capacidade de tomada de decisões éticas (OCDE, 2000, 2009a).

Tal como sugerido para a definição de programa de integridade proposto no PROFIP, o conceito de riscos de integridade apresentado pela Portaria nº 1.827/2017 também aparenta ressonância com as conclusões de vários trabalhos sobre a relação entre gestão de riscos e integridade pública,

OLIVEIRA, Júlio César Matos de. MENDES, Annita Valléria Calmon. A integridade como política pública: uma análise do programa de fomento à integridade pública. Revista Interdisciplinar Científica Aplicada, Blumenau, v.12, n.4, p. 56-80, TRI IV 2018. ISSN 1980-7031

elaborados por diferentes órgãos não governamentais, como ONU (2004), G20 (2016) e OCDE (2005, 2007, 2009b). No mesmo sentido, a definição de plano de integridade contido no PROFIP – “conjunto organizado de medidas que devem ser implementadas, em um período determinado de tempo, com a finalidade de prevenir, detectar e remediar as ocorrências de quebra de integridade” (Portaria nº 1.827, 2017) – ou seja, um documento que identifica e estabelece ações de mitigação aos riscos de integridade, encontra coerência teórica com os estudos mencionados acima.

### **4.3. Categoria “Plano de Integridade”**

A terceira categoria de análise, denominada “Plano de Integridade”, reúne as orientações acerca da elaboração do plano de integridade pelo órgão ou entidade que aderir ao PROFIP.

Comparativamente, verificam-se algumas diferenças entre as previsões acerca do plano de trabalho contidas nas portarias de 2016 e de 2017. No entanto, a elaboração de um plano de integridade permanece como o produto principal a ser entregue pelo órgão ou entidade que aderir ao PROFIP. Outro elemento presente nas duas portarias é o embasamento do plano de integridade em um mapeamento dos riscos de integridade, ou seja, o plano de integridade é fundamentado na teoria da gestão de riscos.

A primeira diferença a ser destacada sobre a categoria “Plano de Integridade” são os elementos do plano de integridade, previstos em cada uma das normas sob análise. Para a Portaria nº 784/2016, o plano de integridade contemplava, no mínimo, o cronograma de execução das medidas, seus responsáveis e meios de monitoramento. Já a Portaria nº 1.827/2017 estabeleceu que o plano de integridade era o resultado final de uma série de etapas que incluíam a assinatura do termo de adesão e seu encaminhamento à CGU; a constituição formal de grupo de trabalho; a elaboração e publicação de cronograma de atividades; a capacitação do grupo de trabalho; o mapeamento dos riscos de integridade mais relevantes da organização, associados às áreas e processos de maior vulnerabilidade, com proposição de medidas de mitigação; e a aprovação e publicação do Plano de Integridade pela alta administração (Portaria nº 1.827, 2017). Dessa forma, infere-se que a CGU procurou sistematizar melhor os passos para a implementação do PROFIP no órgão que aderir ao programa.

A segunda diferença entre as normas que merece destaque é que as ações e medidas previstas no plano de integridade, contidos na Portaria nº 784/2016, foram convertidas em ações de mitigação aos riscos de integridade na Portaria nº 1.827/2017, como será explorado mais profundamente na análise da categoria “Responsabilidade dos órgãos”.

OLIVEIRA, Júlio César Matos de. MENDES, Annita Valléria Calmon. A integridade como política pública: uma análise do programa de fomento à integridade pública. Revista Interdisciplinar Científica Aplicada, Blumenau, v.12, n.4, p. 56-80, TRI IV 2018. ISSN 1980-7031

No confronto entre as previsões da Portaria nº 1.827/2017 e a literatura sobre integridade pública, dois pontos merecem ênfase: a capacitação dos responsáveis pela implementação do PROFIP nos órgãos e entidades aderentes ao programa e o embasamento do programa na teoria da gestão de riscos.

Sobre a capacitação, apesar da portaria de 2016 estabelecer que a CGU forneceria a capacitação, não havia nenhum balizamento de como esta formação iria ocorrer. Na portaria de 2017, a capacitação foi inserida no conjunto de etapas integrantes do processo de elaboração do plano de trabalho. A análise da próxima categoria, “Responsabilidades da CGU”, demonstrará, à luz da literatura, a importância da capacitação dos agentes de execução na implementação de políticas públicas.

Como já pontuado na análise da categoria anterior, “Definições”, diversos estudos tem demonstrado a relevância da inserção da gestão de riscos no setor público. A Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção propõe o emprego da gestão de riscos como medida para promover a transparência (ONU, 2004). O Plano de Ação 2017-2018, do G20, prioriza a formação de estruturas na administração pública que detectem e minimizem os riscos de corrupção (G20, 2016). A OCDE tem enfatizado o valor da utilização da gestão de riscos para combater a corrupção, especialmente em contratos públicos (OCDE, 2005, 2007, 2009b). Em sua avaliação do sistema de integridade da administração pública brasileira, a OCDE recomenda a integração da gestão de riscos para a promoção da integridade e a prevenção da improbidade, dos desvios e da corrupção (OCDE, 2011).

#### **4.4. Categoria “Responsabilidades da CGU”**

A categoria denominada “Responsabilidades da CGU” se refere às responsabilidades assumidas pela CGU para com os órgãos ou entidades que aderirem ao PROFIP.

Tanto na portaria nº 784/2016, como na Portaria nº 1.827/2017, as responsabilidades da CGU estão relacionadas ao fornecimento de suporte teórico e metodológico, seja com a promoção da capacitação e da orientação aos órgãos que aderirem ao PROFIP, seja com a elaboração e a disponibilização de material de apoio. Apesar de não haver diferenças significativas entre as responsabilidades da CGU nas duas portarias, a Portaria nº 1.827/2017 enfatiza que o suporte da CGU aos órgãos e entidades ocorrerá em todas as etapas de implementação do PROFIP.

A literatura apresenta a importância da integração de ações de capacitação e suporte para a implementação de políticas públicas. Wu et al (2011) esclarece que as tarefas relacionadas com a

OLIVEIRA, Júlio César Matos de. MENDES, Annita Valléria Calmon. A integridade como política pública: uma análise do programa de fomento à integridade pública. Revista Interdisciplinar Científica Aplicada, Blumenau, v.12, n.4, p. 56-80, TRI IV 2018. ISSN 1980-7031

implementação devem estar presentes em todo o processo de políticas públicas. Os autores enfatizam que os atores de nível central precisam cumprir funções de direcionamento da tomada de decisão, acompanhamento da implementação, estabelecimento e aplicação de padrões mínimos, prestação de assistência técnica e capacitação. Além disso, quando não há essa integração, lacunas tendem a aparecer entre a formulação e a execução da política pública.

Pelo exposto acima, observa-se sintonia entre as responsabilidades impostas à CGU, como coordenadora do PROFIP e, conseqüentemente, indutora da implementação do programa em cada órgão ou entidade participante, e a literatura sobre implementação de políticas públicas.

#### **4.5. Categoria “Responsabilidades dos órgãos”**

A última categoria, denominada “Responsabilidades dos órgãos”, está relacionada às responsabilidades assumidas pelos órgãos ou entidades que aderirem ao PROFIP.

A análise das normas indica que as duas portarias dividem as responsabilidades dos órgãos em dois tipos: um relacionado à adoção de providências e outro relacionado à promoção da participação dos gestores nas ações do PROFIP. A partir dessa indicação, sugere-se que há uma diferença entre as normas no que tange às previsões referentes à adoção de providências e uma semelhança nas previsões referentes à promoção da participação dos gestores.

Na Portaria de 2016, dois pontos merecem destaque. Em primeiro lugar, aventa-se uma repetição em algumas ações previstas nas responsabilidades de adoção de providências como nas de promoção da participação dos gestores. Por exemplo, o fortalecimento das instâncias de integridade e o mapeamento dos riscos de integridade são ações presentes, direta ou indiretamente, nos dois tipos de responsabilidade. Outra questão relevante acerca da responsabilidade para a adoção de providências é a ênfase dada pela portaria de 2016 na definição e elaboração de indicadores e estratégias de monitoramento, com vistas à aferição dos resultados encontrados, o que não ocorre na portaria de 2017.

A repetição das ações entre os dois tipos de responsabilidades, indicados na portaria de 2016, aparentemente, não se repetiu na portaria nº 1.827/20017. A análise da norma sugere uma distinção entre as ações referentes à adoção de providências e as ações de promoção da participação dos gestores. Neste sentido, a adoção de providências estaria relacionada com ações de implementação do PROFIP no órgão ou entidade e a promoção da participação dos gestores, com o gerenciamento

OLIVEIRA, Júlio César Matos de. MENDES, Annita Valléria Calmon. A integridade como política pública: uma análise do programa de fomento à integridade pública. Revista Interdisciplinar Científica Aplicada, Blumenau, v.12, n.4, p. 56-80, TRI IV 2018. ISSN 1980-7031

de riscos. Apesar da proposição de que na portaria de 2017 a diferença entre as responsabilidades dos órgãos é mais clara, ações de gerenciamento de riscos estavam presentes nos dois tipos de responsabilidades identificados pela análise de conteúdo.

Diferente do que foi exposto sobre as responsabilidades relativas à adoção de providências nas duas portarias, em que foram apresentadas distinções consideráveis, as ações de promoção da participação dos gestores eram semelhantes em ambas as normas. As duas portarias apontaram esta responsabilidade para ações de gerenciamento de riscos. Como exposto na análise da categoria “Plano de Integridade”, observa-se que as ações e medidas previstas no plano de integridade, contidos na Portaria nº 784/2016, foram convertidos em ações de mitigação aos riscos de integridade na Portaria nº 1.827/2017, com algumas adequações. Ao analisar essas ações de mitigação dos riscos de integridade, sugere-se que, em geral, elas encontram refúgio na literatura sobre integridade pública.

A criação e aprimoramento de padrões de ética e de conduta é uma ação compatível com Verhezen (2008), que afirma que a integridade organizacional é um fenômeno social que envolve não apenas a coerência entre ação e princípio, mas aderência a princípios razoavelmente aceitos e que é preciso uma atitude de integridade que não apenas siga a letra e o espírito das regras, mas também adira a valores éticos profundamente mantidos e internalizados. A OCDE (2000) defende que um sistema consistente de mecanismos de apoio à integridade é necessário, dentre outras coisas, para comunicar e inculcar valores fundamentais e padrões éticos para os servidores públicos e promover esses padrões. Da mesma forma, a OCDE (2011, p. 33) recomenda à administração pública brasileira a incorporação de elevados padrões de conduta, tendo em vista sua “importância para promover a orientação do comportamento dos agentes públicos de forma consoante com o objetivo dos órgãos em que esses desempenham suas funções”.

As ações de comunicação, cursos e treinamentos são medidas que, para a OCDE (2011), devem ser enfatizadas para oferecer orientações práticas “passo-a-passo” e ferramentas para aumentar a capacidade individual dos órgãos públicos, como também assegurar a capacidade adequada das instituições de integridade para capacitação, disponibilização de ferramentas adequadas, facilitação de aprendizagem e desenvolvimento de conhecimento organizacional.

A institucionalização de canais de denúncias e de fluxos e processos para seu tratamento é uma ação que busca o aprimoramento do controle social. Para a OCDE (2011), o controle social pode estimular a responsabilidade compartilhada na prestação de serviços públicos e a adoção de medidas

OLIVEIRA, Júlio César Matos de. MENDES, Annita Valléria Calmon. A integridade como política pública: uma análise do programa de fomento à integridade pública. Revista Interdisciplinar Científica Aplicada, Blumenau, v.12, n.4, p. 56-80, TRI IV 2018. ISSN 1980-7031

corretivas, mas, para isso, os governos devem investir na redução de barreiras aos cidadãos que querem, mas se encontram impedidos ou sem condições de participar, e estimular a participação daqueles que, embora não estejam impedidos e possuam as condições necessárias, não estão propensos a participar.

O aprimoramento e institucionalização dos procedimentos e instâncias responsáveis pelas ações de responsabilização disciplinar é uma medida que também encontra guarida na literatura. Para a OCDE (2000), a detecção, investigação e sanção do delito fazem parte de um sistema consistente de mecanismos de apoio à integridade pública.

A implementação de ações de aprimoramento do programa possui relação com processos de monitoramento e avaliação. Wu et al (2011) declara que a avaliação é um conjunto de atividades que informam como determinada política pública se saiu na prática, com isso, seus resultados e recomendações promovem o aprimoramento do seu desenho e da sua implementação. Hoekstra e Kaptein (2014), ao analisar o processo de formação da política de integridade no Países Baixos, declararam que a existência de instrumentos de monitoramento através dos quais a política pode ser avaliada criticamente é importante para um desenvolvimento político eficaz e orientado para os problemas. Apesar da previsão na norma de ações de aprimoramento e a demonstração de sua relevância na, na Portaria nº 1.827/2017 não consta nenhuma das atividades relativas à criação de indicadores, ações de monitoramento e apresentação de resultados, previstos inicialmente na Portaria nº 784/2016. Diante da falta desses elementos, o aprimoramento do programa se torna mais laborioso, pois carece de ferramentas que apontem onde há a sua necessidade.

## **5. CONCLUSÃO**

A partir da pesquisa, pode-se indicar que o PROFIP possui valor como política de integridade pública para a efetivação de medidas para o fortalecimento de padrões éticos, canais de denúncia, instâncias de responsabilização e análise e gestão de riscos. O trabalho encontrou aderência dos pressupostos contidos no programa com a literatura sobre integridade pública e nos trabalhos de diferentes organismos internacionais. Outro ponto importante é a possibilidade de indicação de elementos de aperfeiçoamento do PROFIP com a publicação da Portaria nº 1.827/2017-CGU. No entanto, a despeito da relevância, adequação teórica e elementos de evolução, a pesquisa sugere a

OLIVEIRA, Júlio César Matos de. MENDES, Annita Valléria Calmon. A integridade como política pública: uma análise do programa de fomento à integridade pública. Revista Interdisciplinar Científica Aplicada, Blumenau, v.12, n.4, p. 56-80, TRI IV 2018. ISSN 1980-7031

existência de algumas questões que eventualmente afetem o programa de forma negativa ou prejudiquem a sua execução.

Observa-se que o PROFIP foi influenciado pelo trabalho realizado pela OCDE (2011), que, avaliou o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira. Apesar de conter pressupostos de outros trabalhos, indica-se uma correlação entre as proposições do PROFIP e as recomendações do citado trabalho da OCDE, especialmente no que tange ao embasamento da política de integridade pública na gestão de riscos.

No quesito relevância, destaca-se o papel pioneiro do PROFIP como política pública de integridade pública. Reconhece-se a existência de outras políticas de aprimoramento da governança, promoção da ética, responsabilização por desvios de conduta e incremento da transparência, mas o PROFIP foi a primeira ação governamental do Poder Executivo Federal que abordou esses temas de forma integrada, baseando-se em uma mesma fundamentação metodológica, no caso, a gestão de riscos.

Sobre o aperfeiçoamento do programa pela Portaria nº 1.827/2017-CGU, pode-se apontar o desenvolvimento de um processo mais ordenado para a implementação do PROFIP pelos órgãos ou entidades aderentes. Outro elemento positivo foi a apresentação mais clara das definições de programa de integridade, riscos de integridade e plano de integridade. Por fim, o fortalecimento das ações de capacitação também pode ser descrito como um avanço em relação à norma anterior.

A despeito dos aprimoramentos encontrados, é possível indicar alguns fatores que podem afetar negativamente o PROFIP. Em primeiro lugar, não foram contempladas no programa, assim como já ocorria com a norma anterior, ações para sua divulgação, esclarecimentos e incentivo aos órgãos e entidades a aderir ao PROFIP. Essa falta de comunicação entre o formulador do programa e os seus destinatários pode causar baixa participação, haja vista que ele é de adesão voluntária. Em segundo lugar, apesar do esforço em apresentar mais definições, a Portaria nº 1.827/2017-CGU não apresenta de forma clara o papel do programa de integridade no PROFIP, o que pode gerar alguma dificuldade de entendimento acerca dos componentes e produtos do programa. Em terceiro lugar, a Portaria nº 1.827/2017-CGU não apresenta explicitamente os objetivos do PROFIP, como apresentava a norma anterior. Isso eventualmente pode deixar dúvidas sobre as finalidades do programa. No mesmo sentido, a retirada do público alvo do programa pela portaria atual pode gerar dúvidas sobre a quem o PROFIP se destina. Por fim, a portaria em vigor retirou todos os itens que estabeleciam a elaboração

OLIVEIRA, Júlio César Matos de. MENDES, Annita Valléria Calmon. A integridade como política pública: uma análise do programa de fomento à integridade pública. *Revista Interdisciplinar Científica Aplicada*, Blumenau, v.12, n.4, p. 56-80, TRI IV 2018. ISSN 1980-7031

de indicadores, o monitoramento contínuo e a apresentação dos resultados, o que pode dificultar o aprimoramento do programa e a aferição dos seus resultados.

Sugere-se para estudos futuros a realização de pesquisas sobre os resultados do programa, tendo em vista que ele já foi instituído há mais de um ano. Da mesma forma, seria valoroso que estudos subsequentes abordassem as possíveis dificuldades encontradas pelos órgãos e entidades que aderiram ao PROFIP, com vistas ao aprimoramento do programa.

## Notas

<sup>1</sup>Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/noticias/2017/07/programa-de-fomento-a-integridade-recebe-adesao-da-secretaria-de-agricultura-familiar/adesoes-ao-profip.pdf/view> . Acesso em 20 de outubro de 2017.

## REFERÊNCIAS

Anechiarico, F., & Segal, L. (2010). Public Integrity Networks. *Public Integrity*, 12(4), 325-344.

Carvalho, A. C. A. (2014). *Manual de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância: à luz da jurisprudência dos tribunais e da casuística da administração pública*. Belo Horizonte: Fórum.

Cellard, A. (2012). *A análise documental. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis, RJ: Vozes.

Controladoria-Geral da União (CGU) (2015a). *Guia de Implantação de Programas de Integridade nas Empresas Estatais – orientações para a gestão da integridade nas empresas estatais federais*.

Controladoria-Geral da União (CGU) (2015b). *Guia de Integridade Pública – orientações para a Administração Pública Federal: autárquica e fundacional*.

Doeveren, V. V. (2011). Rethinking Good Governance: Identifying Common Principles. *Public Integrity*, 3(4), 301-318.

European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building (ERCAS) (2015). *Public Integrity and trust in Europe*. Berlin: Hertie School of Governance.

Filho, J. S. C. (2012). *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas.

Franco, M. L. P. B. (2008). *Análise de conteúdo*. Brasília: Liber Livro Editora.

Frey, K. (2000). Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, 21, 211-259.

G20 (2016). *G20 Anti-Corruption Action Plan 2017-2018*. Recuperado de: <http://www.g20.utoronto.ca/2016/160905-anticorruption.html> . Acesso em 08/04/2017.

Ham, C. & Hill, M. (1985). *The policy process in the modern capitalist state*. Brighton, Sussex:

OLIVEIRA, Júlio César Matos de. MENDES, Annita Valléria Calmon. A integridade como política pública: uma análise do programa de fomento à integridade pública. *Revista Interdisciplinar Científica Aplicada*, Blumenau, v.12, n.4, p. 56-80, TRI IV 2018. ISSN 1980-7031

Wheatsheaf Books.

Hoekstra, A., & Kaptein, M. (2014). Understanding Integrity Policy Formation Processes: a case study in the Netherlands of the conditions for change. *Public Integrity*, 16(3), 243-264.

Integridade Pública da Controladoria-Geral da União, para a administração pública, autárquica e fundacional do Poder Executivo Federal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 29 abr. 2016. Seção 1, p. 3.

Jørgensen, T. B., & Sørensen, D. (2012). Codes of Good Governance: national or global public values? *Public Integrity*, 15(1), 71-96.

Laville, C. & dionne, J. (1999). *A construção do saber: manual de metodologia de pesquisa em ciências humanas*. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMG.

Lewis, M. J., Shacklock, A., Connors, C., & Sampford, C. (2013). Integrity Reform in Developing Countries: an assessment of Georgia's Integrity System. *Public Integrity*, 15(3), 243-264.

Marconi, M. A. & makatos, E. V. (2008). *Fundamentos de Metodologia Científica*. São Paulo: Atlas.

Mello, C. A. B. (2012). *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros.

Mendes, A. V. C. (2014). *A administração pública e o sistema de gestão da ética: uma análise da política de promoção da ética no Poder Executivo Federal*. Brasília: Universidade de Brasília.

Nieuwenbur, P. (2007). The Integrity Paradox. *Public Integrity*, 9(3), 213–224.

Organização das Nações Unidas (ONU) (2004). Convenção das Nações Unidas contra a corrupção. UNODC.

Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (2000). *Trust in Government Ethics Measures in OECD Countries*.

Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (2005). *Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement*.

Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (2007). *Integrity in Public Procurement – good practice from A to Z*.

Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (2009a). *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*.

Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (2009b). *Principles for integrity in public procurement*.

Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (2011). *Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira - Gerenciando riscos por uma Administração Pública mais íntegra*.

Portaria CGU nº 1.827, de 23 de agosto de 2017. (2017). Institui o Programa de Fomento à Integridade Pública - Profip do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, para órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 04 set. 2017. Seção 1, p. 57.

OLIVEIRA, Júlio César Matos de. MENDES, Annita Valléria Calmon. A integridade como política pública: uma análise do programa de fomento à integridade pública. Revista Interdisciplinar Científica Aplicada, Blumenau, v.12, n.4, p. 56-80, TRI IV 2018. ISSN 1980-7031

Portaria CGU nº 784, de 28 de abril de 2016. (2016). Institui o Programa de Fomento da

Rua, M. G. (2009). *Políticas públicas*. Florianópolis : CAPES : UAB.

Secchi, L. (2014). *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning.

Transparência Internacional (2012). *NIS Assessment Toolkit*. Transparência Internacional: Berlin.

Ulman, S. (2015). Approaches to Public Integrity. *CES Working Papers*, 2, 340-356.

Verhezen, P. (2008). The (Ir)relevance of Integrity in Organizations. **Public Integrity**, 10(2), 133-149.

Wu, X., Ramesh, M., Howlett, M. & Fritzen, S. (2014). *Guia de políticas públicas: gerenciando processos*. Brasília: ENAP.