



VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública

ISSN: 2594-5688

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

**A RELEVÂNCIA DA INTEGRIDADE PÚBLICA NA
SOCIEDADE MODERNA UM ESTUDO DE CASO
BRASILEIRO**

**TAIZE CARVALHO SANTOS, MARIANA BULAT, DAIANE PEREIRA DA FONSECA LOPES, ELIEL
FONTENELE, SONIA MARISE SALLES CARVALHO**

GT 1 TRANSPARÊNCIA, GOVERNO ABERTO E GOVERNANÇA

VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública, Brasília/DF, 3 a 5 de novembro de 2021.
Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP)
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

A relevância da Integridade Pública na sociedade moderna: um estudo de caso brasileiro

Este artigo busca mostrar a relevância do tema Integridade Pública e como o setor público no Brasil tem destacado esse tema em sua gestão. Para isso, optou-se por apresentar um estudo de caso sobre o desenvolvimento do Programa Integridade no Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade//ICMBio. Para tanto, foi realizada pesquisa qualitativa, a qual teve como suporte metodológico levantamento bibliográfico, análise documental e observação ativa e a realização de entrevistas semiestruturadas com servidores do ICMBio. Os resultados do estudo sugeriram que o programa Integra+ proporcionou ganhos significativos para entidade; entre eles o atendimento às obrigações previstas no Decreto nº 9203/17, a promoção da internalização do Valor Organizacional “Integridade na Conduta”, previsto no PEI. Associado a contribuição com o alcance do Objetivo Estratégico/ODS no item 15 ao fortalecer as estruturas de governança do Ministério do Meio Ambiente e de suas entidades vinculadas.

Palavras-chave: ICMBio. Integridade Pública. Setor público.

1) INTRODUÇÃO

Há uma preocupação da sociedade brasileira de que o governo desperte a confiança da sociedade no Estado e em suas instituições, haja vista o fato de que esse vínculo, com o decorrer do tempo, possa ser fragilizado, principalmente, pela prática de atos associados à não conformidade com a ética profissional necessária por parte de atores estatais. Por isso é necessário que o Estado, além de ofertar serviços e desenvolver políticas públicas mais efetivos à sociedade, desenvolva uma cultura organizacional baseada em elevados valores e padrões de conduta.

Neste contexto, surge o conceito de integridade pública, o qual pode ser compreendido como uma atuação estatal pautada por práticas honestas, sem desvios de condutas por parte do administrador público ou sem quaisquer máculas que possam ter sido prejudiciais à sociedade (BRASIL; OCDE, 2017).

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento - OCDE afirma que a integridade pública está relacionada à “adesão de valores, princípios e normas éticas”. (2017, p. 02). Fato esse singular, pois, assim, chega-se ao que deveria ser premissa de quaisquer governo: uma boa articulação entre o interesse público e o interesse privado em parceria. Em busca de ações sistêmicas e multissetoriais e que atinjam diversos nichos sociais.

A partir da concepção da OCDE o Brasil propôs a implementação do Programa de Integridade, incumbida à Controladoria Geral da União - CGU, conforme o Decreto nº. 9.203, de 22 de novembro de 2017. Assim, a Instituição é responsável por estruturar, executar e monitorar a gestão dos programas nos órgãos pertencentes à administração pública federal direta, autárquica e fundacional (BRASIL, 2017).

Vale lembrar que é importante a participação de outros atores estatais, pois, dessa forma, haverá uma mudança consolidada nas práticas de gestão. Assim, é sobressalente a necessidade de atuação dos Poderes Legislativos e Judiciário, e não sua restrição a ações do Poder Executivo; pois, com isso, haverá uma implementação multissetorial, o que é crucial para este modelo. É válido ainda inserir, neste processo, estados e municípios, além da sociedade (OCDE, 2017).

Destaca-se também que somente a publicização de dados não é o suficiente para práticas de integridade, ao contrário, tornam-se também relevantes a implantação de mecanismos eficazes de responsabilização de agentes estatais, bem como o envolvimento do setor privado (OCDE, 2017).

Conhecer o Programa Integridade no Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, denominado Integra+, teve como propósito o estabelecimento de diretrizes, normativos internos de integridade e ações inter-relacionadas, as quais foram adotadas almejando “prevenir, detectar, punir e remediar práticas de corrupção, fraudes, irregularidades e/ou desvios éticos e de conduta”, conforme Brasil (2019, p. 11).

Ademais, traz-se que este estudo será subdividido em quatro seções, são elas: referencial teórico, metodologia, apresentação dos resultados obtidos pelo ICMBio e discussão final. Para seu desenvolvimento, foi utilizado, como metodologia, o estudo de caso, pois ele permite conhecer em profundidade situações singulares do objeto de pesquisa; o que permite ao pesquisador perceber, além de características ímpares, aspectos mais relevantes do objeto. Vale destacar que o estudo de caso foi subsidiado por instrumentos, como: levantamento de referencial bibliográfico; análise documental, pautada em legislações atuais, todavia, fazendo um percurso histórico sobre o que foi publicado sobre o tema; realização de entrevistas semiestruturadas, notações e observação ativa.

2) REFERENCIAL TEÓRICO

A corrupção tem sido considerada um problema recorrente, sendo inclusive, na atualidade, mais preocupante do que a globalização e/ou processos migratórios (OCDE, 2017). Especificamente sobre a corrupção, Huberts (1998) aponta que essa pode ser considerada uma espécie de abuso de poder público, haja vista o fato de a decisão e a ação estarem relacionadas ao interesse privado, ao invés de compensações públicas. Em contraponto, surge a Integridade Pública, a qual almeja mitigar os processos corruptivos, alcançar o bem-estar econômico e social, bem como oferecer uma resposta estratégica e saudável aos problemas relacionados à corrupção.

Mas o que é a Integridade? Huberts (2018) a define como a qualidade de agir em acordo com valores, normas e regras éticas estabelecidas. Em um sentido amplo, a integridade orienta-se ao comportamento, ao processo e ao procedimento, mas não necessariamente, à produção e aos resultados sociais (HUBERTS, 2018). Assim, a integridade é tida como um aspecto moral, a qual pode ser observada em contextos públicos e privados.

Nesse sentido, a Integridade Pública – IP refere-se ao constante alinhamento e cumprimento de valores, princípios e padrões éticos comuns, a fim de apoiar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados do setor público (OCDE, 2017). De forma direta, a perspectiva de IP concorre para suprir as falhas e os desvios apontados por Huberts (1998), bem como para fomentar processos equitativos, eficientes e transparentes.

Os programas de treinamento de integridade, atualmente, são cada vez mais vistos como um importante elemento de gestão e de ética baseado em conformidade (MONTFORT; BECK; TWIJNSTRRA, 2013). Sobre isso, destaca-se que uma maneira de implementar a política de integridade se dá por meio da oferta de programas de treinamento relacionados à integridade (MONTFORT; BECK; TWIJNSTRRA, 2013).

Durante o ano de 2017, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE elaborou e publicou a “Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública”, essa consiste em um conjunto de treze recomendações para que os governos criem uma estratégia de integridade pública que desloque o foco das políticas de integridade *ad hoc* para uma abordagem dependente do contexto, comportamental e baseada em risco, com ênfase em cultivar uma cultura de integridade em toda a sociedade. Por meio dela, a OCDE entende a integridade pública como “a adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público”. Ressalta-se ainda que a integridade pública é um dos vários requisitos a serem atendidos pelos países que buscam ingresso na OCDE.

Sobre os programas de capacitação, esses incluem um número expressivo de cursos distintos, os quais são oferecidos como programas de treinamento em ética. Sendo a participação neles voluntária ou obrigatória, a depender do que determina a instituição em que se está alocado. Vale trazer também que os programas de treinamento podem ser apresentados de diversos modelos, conforme o estabelecido pelo desenho organizacional. Ademais, cita-se que o programa pode ser fornecido por um membro ou por alguém externo à organização. Outros aspectos em que os programas de treinamento podem diferir referem-se à ocorrência de atividades de acompanhamento e à possibilidade de os participantes apresentarem exemplos práticos (MONTFORT; BECK; TWIJNSTRRA, 2013).

No Brasil, o Governo Federal, por meio do Decreto nº. 9203/2017, dispôs sobre a Política de Governança da Administração Pública Federal - APF direta, autárquica e fundacional, bem como institucionalizou o tema integridade pública. A integridade passa a ser, então, um princípio da governança pública e da alta administração da APF direta, autárquica e fundacional. Assim, tornou-se obrigatório o estabelecimento de um sistema de gestão de riscos e a instituição de um programa de integridade.

A Controladoria-Geral da União - CGU foi o órgão central designado para estabelecer os procedimentos necessários à estruturação, à execução e ao monitoramento dos programas de integridade dos órgãos e das entidades da APF direta, autárquica e fundacional. Desde então, a CGU tem estabelecido parcerias, realizado estudos, elaborado normativos, desenvolvido metodologias e ofertado capacitações para orientar os órgãos e as entidades da APF no processo de estruturação, execução e monitoramento de seus programas de integridade.

3) PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa, almejando conhecer e analisar o Programa Integra+ do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio, utilizou, como procedimento metodológico, o estudo de caso. Tal escolha justifica-se, pois, ao estudar um fenômeno em seu contexto real, é possível conhecer “em profundidade o como e o porquê de uma determinada situação que supõe ser única em muitos aspectos, procurando descobrir o que há nela de mais essencial e característico” (FONSECA, 2002, p.33). Para tanto, segundo Gil (2017), é necessário estabelecer um conjunto de etapas as quais são aplicadas em grande parte dos estudos de casos, são elas: i) formulação do problema ou das questões de pesquisa; ii) definição das unidades-caso; iii) seleção dos casos; iv) elaboração do protocolo; v) coleta de dados; vi) análise e interpretação dos dados; e vii) redação do relatório.

Seleção do caso: Instituto Chico Mendes - ICMBio

Com o intuito de atender o propósito desta pesquisa, optou-se pelo estudo de caso denominado “caso único”. Esse foi selecionado por ser um método deveras rigoroso, o que traz robustez e reconhecimento científico ao tema trabalhado pelo pesquisador (YIN, 2005). Além disso, tal método tem sido utilizado amplamente em estudos desenvolvidos no campo da gestão.

Para a metodologia utilizada, conforme aconselha Gil (2017), é crucial a definição da unidade-caso. Com isso, selecionou-se a organização pública federal Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio. A escolha dessa Autarquia foi subsidiada pela

sua destacada posição em relação às instituições que implementaram o Programa de Integridade.

O Instituto Chico Mendes é uma autarquia em regime especial federal vinculada ao Ministério do Meio Ambiente - MMA. Essa foi criada pela lei nº. 11.516, de 28 de agosto de 2007; tendo sua estrutura regimental aprovada pelo Decreto nº. 10.234, de 11 de fevereiro de 2020.

Este Instituto é, atualmente, responsável pela gestão de 334 Unidades de Conservação federais – UC¹, as quais estão disseminadas em todo território nacional. Especificamente sobre as UC, o ICMBio é responsável por propor sua criação, implantação, gestão, proteção, além de fiscalizar e monitorá-las. Assim, esse responde pela gestão de, aproximadamente, 78,9 milhões de hectares terrestres e 92,5 milhões de hectares marinhos brasileiros (BRASIL, 2020).

Destaca-se ainda que o ICMBio, em seu vasto escopo de funções, fomenta e executa programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade, além de exercer o poder de polícia ambiental, a fim de evitar possíveis danos que possam ser causados pela sociedade aos diversos ecossistemas contidos em cada UC (BRASIL, 2020).

Instrumentos, procedimentos para coleta e análise de dados

O levantamento de dados foi realizado por meio de análise documental, entrevista semiestruturada, notações e observação ativa. Destaca-se que a análise documental, refere-se a diversas fontes, sendo composta por relatórios, documentos oficiais e painéis.

Pautando-se pela análise documental e pela revisão de literatura, construiu-se um roteiro de entrevista semiestruturada com o intuito de direcionar a conversa para os tópicos basilares. As entrevistas foram realizadas com três servidores efetivos e ocorreram entre os meses de janeiro e abril de 2021. Essa etapa teve duração de três sessões, em cada uma houve, além de diálogo prévio para compreender o desenvolvimento do Programa no ICMBio, a aplicação do roteiro de entrevista. As entrevistas duraram, aproximadamente, 60 minutos e foram realizadas via Plataforma Google Meet².

O procedimento de observação ativa e notação foi desenvolvido durante a palestra “Estação Empreendedorismo – 1º Ciclo de Palestras/2021: Gestão de Integridade no Setor

¹ Unidades de conservação federais são áreas de proteção, as quais possuem recursos ambientais com características relevantes.

² O Google Meet é um serviço de comunicação por vídeo desenvolvido pelo Google e disponibilizado gratuitamente à população.

Público”, realizada em 12 de maio de 2021, por meio da Plataforma Conferência Web. O evento reuniu servidores do ICMBio, CGU e Universidade de Brasília, além de espectadores externos, pelo menos, 200 pessoas. Nessa palestra, além de ser possível coletar informações conceituais sobre o Programa Integridade, foi possível compreender como ele foi desenvolvido na Autarquia.

No tocante a análise dos dados, essa será fundamentada por um processo de codificação, proposto por Miles e Huberman (1994), que apresenta um protocolo que possibilita a análise de dados em três fases: condensação de dados, apresentação dos dados e, por fim, o desenho e a verificação dos dados.

4) RESULTADOS

O Ministério do Meio Ambiente - MMA, em 2019, começou a elaborar um plano estratégico integrado para si e para suas organizações relacionadas. Do ponto de vista da gestão pública, quando a gestão estratégica é conduzida de forma integrada entre os formuladores e implementadores das políticas públicas, esse processo é considerado disruptivo por romper silos interinstituições governamentais no processo de análise, criação de alternativas e tomada de decisão.

Assim, o processo de elaboração do planejamento estratégico integrado do MMA e de suas entidades vinculadas foi inovador ao integrar os problemas dos diversos atores com o propósito de estabelecer, de forma conjunta, prioridades e orientar a construção dos demais planos, programas, projetos ou iniciativas no âmbito do MMA, ICMBio, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama e Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro – JBRJ.

Entre os instrumentos utilizados como subsídio para a elaboração do planejamento estratégico integrado do MMA e de suas entidades vinculadas está o Decreto nº. 9203/2017, marco norteador para a questão da governança. Como resultado desse processo, foi publicada a Instrução Normativa Conjunta MMA/ICMBio/Ibama/JBRJ nº. 266/2020, na qual foi instituído o planejamento estratégico integrado do MMA e de suas entidades vinculadas para o período 2020-2023. Nela, a integridade foi cristalizada como um valor organizacional que deve nortear a conduta das organizações para o alcance da estratégica definida. Descrito como “Integridade na Conduta”, esse valor inspira os atores públicos da política ambiental federal a atuar de acordo com os princípios e a ética, a fim de promover uma governança corporativa transparente e responsável e proteger o interesse público (BRASIL, 2017).

O ICMBio, como uma das entidades vinculadas ao MMA, optou por elaborar uma política de gestão que almeja tanto atender às obrigações do Decreto nº. 9203/17, quanto internalizar o valor organizacional “Integridade na Conduta”.

Assim, após *benchmarking* em vários órgãos e entidades governamentais, o Instituto Chico Mendes desenhou um sistema de gestão de riscos destacando a integridade como uma das categorias de riscos: o “risco para a integridade”. A materialização desse sistema aconteceu por meio da Portaria ICMBio nº. 255/2020, que instituiu a Política de Gestão de Riscos e Integridade - PGRI no âmbito desta Autarquia. Esse documento declara as intenções e diretrizes gerais do Instituto Chico Mendes relacionadas à gestão de riscos e integridade. Nela, o Órgão padronizou conceitos, estabeleceu princípios, definiu objetivos, determinou diretrizes mínimas de operacionalização e distribuiu as competências necessárias para seu funcionamento.

A Unidade de Gestão Estratégica - UGE do Gabinete do Presidente - GABIN do ICMBio foi a estrutura interna designada para propor a metodologia e dar suporte à identificação, análise e avaliação dos riscos dos processos organizacionais selecionados para a implantação da gestão de riscos.

4.1) O Programa de Integridade INTEGRA + do ICMBio

O Entrevistado 1 narra que, inicialmente, o Comitê Gestor do ICMBio - Comitê Interno de Governança - designou a UGE do GABIN como estrutura responsável por conduzir a implantação da gestão dos “riscos para a integridade” - vulnerabilidades que podem favorecer ou facilitar a ocorrência de práticas de corrupção, fraudes, irregularidades e/ou desvios éticos e de conduta, podendo comprometer os objetivos da instituição - por meio do programa de integridade.

Em seguida, foi constituído um grupo interno com servidores e colaboradores - representando a sede e as unidades descentralizadas - para estruturar o programa e elaborar o plano para gerenciar os riscos apresentados. O servidor supracitado aponta que, durante três meses, o grupo participou de capacitações, realizou *benchmarking* e fez sucessivas reuniões. Por fim, o resultado do esforço foi a publicação da Portaria ICMBio nº. 923/2020, que instituiu o Programa Integra+ do Instituto Chico Mendes e a aprovação do Plano de Integridade do ICMBio 2020/2021.

De acordo com Brasil (2020), o Programa Integra+ configura-se como uma coletânea estruturada de medidas institucionais com o objetivo apresentar um conjunto de diretrizes, normativos internos de integridade e ações inter-relacionadas que devem ser adotados pelo ICMBio com o propósito de prevenir, detectar, punir e remediar práticas de corrupção, fraudes,

irregularidades e/ou desvios éticos e de conduta. Dessa forma, o Programa foi desenhado tendo como referência a “Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública”, possuindo, assim, uma abordagem dependente do contexto comportamental, baseada em risco e com ênfase em cultivar uma cultura de integridade em toda a sociedade.

Nesse intuito, o Plano de Integridade constitui-se como o documento que apresenta as medidas a serem adotadas para tratar os “riscos para a integridade” nos processos organizacionais definidos pela alta administração como prioritários para o período. Esse está baseado na identificação, análise e avaliação dos "riscos para a integridade" que podem afetar os objetivos estratégicos do ICMBio no campo do planejamento estratégico integrado.

A estrutura de funcionamento do Programa Integra+ objetiva definir a divisão das tarefas, a designação das unidades responsáveis e a alocação dos recursos. Assim, foi desenhada uma arquitetura integrando as variáveis: i) as recomendações 01, 02 e 05 do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública; ii) os comandos da Portaria CGU nº. 57/2019, sobre a necessidade de constituição de uma Unidade de Gestão da Integridade - UGI e de atribuição das funções de integridade às unidades da instituição; e iii) a estrutura organizacional do ICMBio, aprovada pelo Decreto nº. 10234/2020.

A Recomendação 02, do Conselho da OCDE, propõe responsabilidades em um nível apropriado para o desenvolvimento, gestão e implementação dos elementos de integridade do setor público (OCDE, 2017). Assim, as funções de integridade elencadas pela Portaria CGU nº. 57/2019 foram distribuídas internamente entre as Instâncias de Integridade - II, que são um grupo de instâncias de governança e unidades organizacionais que possuem, no âmbito de suas competências regimentais, atuação voltada para temas de integridade. Nesse sentido, o Entrevistado 3 evidencia a essencialidade desse grupo ao apontar que ele “representa o core business do programa e é responsável pela real execução das funções de integridade”. Tendo por base a estrutura organizacional vigente do Instituto, as atribuições foram divididas conforme explicitado.

Brasil (2020) declara que a Auditoria Interna - AUDIT é responsável por revisar o funcionamento dos controles internos e o cumprimento das recomendações da auditoria, processar as reclamações recebidas pelo ICMBio e promover a transparência ativa e o acesso às informações. A Comissão de Ética - CE é responsável por promover a ética e padrões de conduta para funcionários públicos, bem como lidar e investigar desvios éticos e comportamentais. A Coordenação Geral de Gestão de Pessoas - CGGP trata de conflitos de interesse e nepotismo. Finalmente, a Corregedoria - CORR está envolvida na implementação dos procedimentos de prestação de contas.

Para conduzir a implantação do programa, o Comitê Gestor designou a UGE do GABIN³ para atuar como UGI do Programa Integra+. Dentre suas competências na gestão do programa, destaca-se: integrar fluxos de trabalho das funções de integridade, fomentar o processo educativo (capacitações e ações de comunicação) e coordenar o trabalho das Instâncias de Integridade.

A Recomendação 05 do Conselho da OCDE propõe aumentar a conscientização pública sobre os benefícios da integridade pública, reduzindo a tolerância para violações dos padrões de integridade pública e lançando campanhas para promover a educação cívica sobre integridade pública, quando necessário (OCDE, 2017). Dessa forma, para apoiar as ações de comunicação institucional do Programa Integra +, o Entrevistado 2 explica que a Assessoria de Comunicação do GABIN foi inserida no escopo do programa com a missão de promover a cultura de integridade na organização por meio da disseminação tanto do programa como de informações correlatas à temática.

Já a Recomendação 01 do Conselho da OCDE sugere que seja demonstrado compromisso nos mais altos níveis políticos e administrativos do setor público, a fim de aumentar a integridade pública e reduzir a corrupção (OCDE, 2017). O Comitê Gestor - instância da PGRI, diante disso, configura-se como o responsável por institucionalizar estruturas adequadas de integridade e oferecer suporte para sua efetiva implementação no Instituto - esse foi definido como o *locus* responsável por avaliar a efetiva implantação do Programa Integra+.

Quanto a operacionalização, o Programa Integra+ tem por finalidade traduzir na forma de ações concretas as boas práticas para mudança comportamental (prevenção) e as diretrizes emanadas por normas, regras e procedimentos (*compliance*). Assim, a UGI conduz a implantação do programa; sendo orientada pelos fundamentos a seguir: i) as Recomendações 03, 04, 05, 06, 08, 09 e 10 do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública; ii) a perspectiva de gerenciamento de projetos, entendendo conceitualmente o programa como um conjunto de ações inter-relacionadas que são executadas de forma coordenada; e iii) organização das ações do programa em quatro eixos, são eles: comunicação institucional, desenvolvimento de competências, gestão de riscos e integração de fluxos.

Conforme exposto, a Recomendação 05 do Conselho da OCDE propõe a realização de campanhas para promoção da educação cívica sobre a integridade pública, com o objetivo de aumentar a conscientização na sociedade dos benefícios da integridade pública e reduzir a

³ Unidade a qual objetiva promover a transformação cultural na organização.

tolerância das violações dos padrões de integridade (OCDE, 2017). Dessa forma, os Entrevistados 1 e 2 indicam que as ações do eixo “comunicação institucional” visam promover a cultura de integridade por meio da disseminação da temática nos canais internos e externos. Esses descrevem algumas dessas ações, conforme destacado no Quadro 1.

Quadro 01 - Ação de Comunicação Institucional

Ação	Descrição da ação
Identidade visual	Criação de uma identidade visual padrão do Programa Integra+, com destaque para o seu uso no cabeçalho de todos os documentos oficiais gerados no Sistema Eletrônico de Informações - SEI do ICMBio.
Repositório Institucional	Desenvolvimento de um repositório institucional com informações do Programa, tanto na intranet (Portal Integra+, na Rede ICMBio), quanto na internet (site oficial do Instituto).
Matérias Especiais	Publicação de matérias especiais sobre as temáticas do programa na revista eletrônica do Instituto (ICMBio em Foco).
E-mail marketing	Envio de e-mail <i>marketing</i> para disseminação dos conteúdos (informações, folders, vídeos, dentre outros) das campanhas internas e externas, como a #IntegridadeSomosTodosNós (CGU), o projeto “Valores do Serviço Público Federal” (CGU - OCDE) e a pesquisa sobre “Ética e Corrupção no Serviço Público” (Banco Mundial - CGU - ENAP).

Fonte: Elaborado pelos autores.

A conjugação das Recomendações 06 e 08 do Conselho da OCDE propõe que seja realizado investimento institucional em liderança de integridade, a fim de demonstrar o compromisso da organização com a temática, fornecendo, assim, informações suficientes, treinamento, orientação e conselhos em tempo hábil para que os funcionários públicos apliquem padrões de integridade pública no local de trabalho. As ações do eixo “desenvolvimento de competências” tem por finalidade nortear o processo de mudança comportamental da cultura organizacional do Instituto por intermédio de soluções de aprendizagem, dentre as quais pode-se destacar: i) inserção do termo integridade no Dicionário de Competências do ICMBio, como uma competência transversal, visando reduzir a lacuna de competências existente; ii) adição do tema integridade nos processos seletivos, nos cursos de formação, ambientação e desenvolvimento gerencial e, sempre que possível, para todos os cargos da Carreira de Especialista em Meio Ambiente – CEMA no âmbito do ICMBio; iii) realização de ciclos de

palestras virtuais internas sobre o Integra+ e as temáticas relacionadas à integridade; e iv) inclusão de ações para desenvolver a competência de integridade no Plano de Desenvolvimento de Pessoas - PDP do ICMBio.

O Entrevistado 2 afirma que a aglutinação das Recomendações 03 e 10 (OCDE, 2017) propõe que seja desenvolvida uma abordagem estratégica para o setor público que seja baseada em evidências e que vise atenuar os riscos para a integridade, aplicando, assim, um quadro de gestão de riscos e controle interno para salvaguardar a integridade nas organizações públicas.

Em virtude disso, o Entrevistado 1 relata que as ações do eixo “gestão de risco” objetivam subsidiar a tomada de decisão da alta administração, a partir de evidências, a fim de atenuar os riscos para a integridade. Diante disso, ele destaca a necessidade de priorização dos processos organizacionais, que impactam diretamente o alcance dos objetivos estratégicos do ICMBio no PEI, para gerenciamento dos riscos para a integridade no biênio e a identificação, análise, avaliação e definição das respostas aos riscos para a integridade que impactem os processos organizacionais priorizados, visando atenuar o impacto no alcance dos resultados institucionais.

O Entrevistado 2 acrescentou ainda informações sobre a elaboração do Plano de Integridade e medidas de tratamento para os riscos à integridade no período do biênio. A Recomendação 04 do Conselho da OCDE indica que sejam definidos e incluídos no sistema legal políticas organizacionais, altos padrões de conduta para funcionários públicos, além de serem estabelecidos procedimentos claros e proporcionais para ajudar a prevenir violações de tais padrões. Assim, as ações do eixo “integração de fluxos” tem como escopo estabelecer normas, regras e procedimentos para promover a sinergia e otimizar os processos de trabalhos entre as Instâncias de Integridade, dentre as quais podemos destacar: i) estruturação da governança do programa para que os atores envolvidos se reúnam de forma periódica, a fim de discutir situações, analisar casos práticos e propor medidas de melhoria do Integra+; e ii) construção de um plano de trabalho integrado com ações de implantação para elaboração de normas, alinhamento de mecanismos, estabelecimento de regras e definição de fluxos.

Para o desenvolvimento do Plano Integra+, em cenário internacional, foi considerada a Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública. No Brasil, mesmo havendo previsões normativas anteriores que tangenciassem a temática de integridade no setor público, foi a partir do Decreto nº. 9.203, de 22 de setembro de 2017, o qual dispôs sobre a política de governança da Administração Pública Federal, que a integridade foi definida como um dos princípios da governança, prevendo-se, então, a obrigatoriedade da implantação de programas de integridade na Administração.

Ressalta-se, contudo, que, no contexto do ICMBio, apesar de seguir uma obrigatoriedade, que fomenta-se a partir da política de integridade *ad hoc*, nota-se que a estrutura desenvolvida possui uma abordagem que busca almejar dinamizar e fomentar a cultura da integridade, visando capilarizar esse comportamento por todos os elementos humanos, materiais e sociais impactados pela organização (OCDE, 2017).

No ICMBio, a partir de um novo Comitê Gestor instituído em 2019, a Alta Administração identificou a existência de esforços organizacionais que visavam desenvolver a Política de gestão de riscos e o Programa de Integridade na Autarquia, realizando-se uma avaliação acerca destas iniciativas, constatou-se o que:

“(…) há na entidade unidades com as competências requeridas no art. 6º da Portaria CGU nº. 57/2019. Assim, considerando que havia a necessidade de instituição de nova unidade gestora da integridade, (...) essa responsável por articular as funções de todas as unidades, de forma que possam, de fato, atuar de forma articulada na promoção da integridade no Instituto”.

Evidencia-se, aqui, que, apesar de adotar instrumentos de política de integridade indicados por Montfort, Beck e Twinjnstra (2013), a saber: uma política implementada por meio de programas de treinamento, o Programa Integra+ é aglomerador, pois insere outras ações que fomentam uma cultura de integridade mais dinâmica e que almejam a transformação dos agentes públicos, permitindo o enraizamento dessa “moral” e, conseqüentemente, a mudança comportamental a médio e longo prazo (HUBERTS, 1998, 2018).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O programa Integra+ alcançou objetivos relevantes. Entre eles está o atendimento às obrigações previstas no Decreto nº. 9203/17, a promoção da internalização do Valor Organizacional “Integridade na Conduta”, previsto no PEI; a contribuição com o alcance do Objetivo Estratégico 15 ao fortalecer as estruturas de governança do Ministério do Meio Ambiente e de suas entidades vinculadas, para apoiar a tomada de decisão, conforme estabelecido no PEI; e o fomento ao gerenciamento dos riscos para a integridade na implantação do sistema de gestão de riscos da PGRI.

Percebe-se também que, embora o ICMBio já possuísse unidades organizacionais desempenhando funções de integridade em suas competências regimentais, a institucionalização do Programa inovou ao unir e fortalecer o trabalho dessas instâncias, que, até então, trabalhavam de forma isolada. Destaca-se que, a partir do trabalho planejado e sistematizado por meio de ações conjuntas entre elas, houve maior engajamento nas ações relacionadas à agenda de integridade pública.

Sabe-se, entretanto, que há ainda muitos desafios para uma mudança comportamental da cultura organizacional no Instituto. Esses desafios relacionam-se, principalmente, à promoção de condutas cada vez mais íntegras pelas pessoas que trabalham no ICMBio, bem como por maior *compliance* nos fluxos institucionais.

Para fins de aprendizagem organizacional acerca do Programa Integra+, informa-se que esse foi analisado por consultores internos do Programa de Gestão para Resultados - PGR do ICMBio, que atuaram como auditoria independente, para fins de *compliance*, no diagnóstico da situação de implantação e proposição de ações para melhoria contínua do programa e aprimoramento da sua governança.

A partir desta análise, identificou-se oportunidades de melhorias, tais quais: criação e funcionamento do subcomitê de integridade; institucionalização da Ouvidoria como instância de Integridade e inserção do Núcleo de Estudos e Formação em Relações Humanas e de Mediação de Conflitos Pessoais e Interpessoais - Mediare do ICMBio, como núcleo especializado na mediação de conflitos pessoais e interpessoais manifestados internamente no Instituto, e definição do mês da integridade no ICMBio.

Ainda no que tange à melhoria contínua do programa, cabe apontar que o plano de trabalho desenvolvido almejou organizar as medidas de integridade a serem adotadas pela autarquia durante o referido biênio, alinhadas aos riscos institucionais. Em relação a isso, observou-se que, com o avançar do trabalho, as instâncias passaram a identificar diversas necessidades institucionais atreladas à integridade pública, não incluídas no plano inicial, mas que precisarão ser priorizadas e tratadas de forma sistematizada. Assim, vislumbra-se que o programa deverá ser revisado e atualizado a cada biênio, em conjunto com a PGRI e o Plano de Integridade, visando incluir melhorias constantes dessas e de outras análises.

Por fim, em relação ao empreendedorismo no setor público, o programa modelou e implementou novos processos e métodos que objetivam entregar melhores serviços públicos prestados à sociedade; mediou e combinou diferentes fatores e recursos escassos para solucionar um problema de interesse público; além de ter contribuído para inspirar mudanças comportamentais que alterem a cultura organizacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Decreto nº. 9.203 de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm Acesso em: 14 jun. 2021.

BRASIL. Guia de integridade pública: orientações para a administração pública federal: direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Controladoria-Geral da União, 2015a. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/41665>. Acesso em: 14 jun. 2021.

BRASIL. Manual para a implementação de Programas de Integridade – orientações para o setor público. Brasília, DF: Controladoria-Geral da União, 2017. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual_profip.pdf. Acesso em: 14 jun. 2021.

BRASIL. Integra+ Programa de Integridade do ICMBio. Plano de Integridade do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade 2020-2021. Brasília, 2020. Disponível em https://www.gov.br/ICMBio/pt-br/aceso-a-informacao/programa-de-integridade-do-ICMBio/PLANO_INTEGRIDADE_ICMBIO_INTEGRA.pdf Acesso em 15 de jun. de 2021.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO - OCDE. Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública. Tradução não oficial. Brasil, 2017.[1] [2] Disponível em <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf> Acesso em 15 de jun. de 2021.

FONSECA, J. J. S. Metodologia da pesquisa científica. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

GIL, A. C.. Como elaborar projetos de pesquisa. São Paulo: Atlas, 2017.

HUBERTS, L. W. J. C. What can be done against public corruption and fraud: Expert views on strategies to protect public integrity. Crime, Law and Social Change, v. 29, n. 2, p. 209-224, 1998.

HUBERTS, L. W. J. C. Integrity: What it is and Why it is Important. Public Integrity, v. 20, n. sup1, p. S18-S32, 2018.

MILES, M. B.; HUBERMAN, A. Michael. Qualitative data analysis: An expanded sourcebook. sage, 1994.

MONTFORT, A.; BECK, L.; TWIJNSTRA, A. Can integrity be taught in public organizations? The effectiveness of integrity-training programs for municipal officials. Public Integrity, v. 15, n. 2, p. 117-132, 2013.

YIN, R. K. Estudo de Caso: Planejamento e Métodos. Bookman editora, 2003.

Yin, R. K.. Estudos de caso: planejamento e métodos. Bookman editora. Porto Alegre, 2005.