



IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

CASOS DE ENSINO

**ESSÊNCIA OU APARÊNCIA: O QUE REALMENTE IMPORTA NA
IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS DE INTEGRIDADE?**

PATRICIA ALVARES DE AZEVEDO OLIVEIRA,

GRUPO TEMÁTICO: 15 Casos de ensino na Adm. Pública

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.
Sociedade Brasileira de Administração Pública
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

ESSÊNCIA OU APARÊNCIA: O QUE REALMENTE IMPORTA NA IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS DE INTEGRIDADE?

Resumo

Este caso fictício aborda a implementação de um programa de integridade em uma administração pública estadual. A partir de um fato indesejado ocorrido durante o processo de implementação, a gestora responsável pela coordenação do programa faz uma retrospectiva dos passos seguidos desde a tomada de decisão sobre a necessidade de instituição do programa até a sua efetiva implementação, para identificar possíveis causas para o evento ocorrido. Aspectos comportamentais, comunicação institucional, desenho de programas e avaliação de riscos podem impactar o atingimento dos objetivos dos programas de integridade. O objetivo deste caso de ensino é promover o debate sobre os desafios na implementação dos programas de integridade pública. Este caso é indicado para cursos de graduação e pós-graduação na área de Administração Pública, Economia Comportamental, Políticas e correlatos. Aplica-se à discussão em disciplinas de políticas públicas, administração, governança e integridade. Mobiliza conceitos de desenho e implementação de políticas.

Palavras-chave: Integridade Pública. Governança. Política Pública.

Introdução – uma notícia inesperada

No fim do dia de uma sexta-feira de maio de 2021, depois de uma semana bastante extenuante, Maria Moura, Diretora de Governança e Integridade da Fundação Ailton Krenak (FAK), recebe um pedido de audiência de uma jornalista do Correio Pernambucano, por meio da sua secretária Andy. Trabalhando há dois anos com Maria Moura, Andy sabia que a chefe costumava deixar o final do dia para analisar os painéis de *Power BI* referentes aos programas da diretoria e acompanhar o seu desenvolvimento e não gostava de ser interrompida, salvo se o assunto fosse muito urgente. Para ela, o monitoramento da implementação das ações era assunto quase sagrado. Afinal, ela vinha de uma carreira de auditoria, para a qual implementação de programas sem monitoramento das ações previstas era uma caixinha de surpresas e ela não se permitia ser surpreendida por cobranças superiores. Acompanhava todos os assuntos de sua diretoria de forma minuciosa e tempestiva.

Pensando que a solicitação de agenda por parte de alguém da imprensa no final de uma sexta-feira poderia ter alguma relevância, Andy entrou na sala da diretora e informou sobre o pedido de audiência. A jornalista queria fazer uma entrevista com a Diretora sobre o Programa de Integridade da Fundação Ailton Krenak.

Aborrecida com a interrupção, Maria Moura achou mais adequado deixar o assunto para a segunda-feira seguinte. Afinal, o Programa de Integridade da FAK era reconhecido pelos órgãos de controle como o mais completo do estado e não havia nada que sugerisse a necessidade de uma entrevista sobre ele no final da sexta-feira. Então instruiu Andy a marcar a audiência para segunda-feira no primeiro horário da manhã.

Acordou no domingo com a ligação do Presidente da FAK, furioso com a notícia que estampava a primeira página do Correio Pernambucano: “*Escândalo no meio-ambiente: servidores do Parque Estadual Encontro dos Rios cobram propina para liberar barqueiros com pesca ilegal*”. Depois de falar “bom-dia” de forma dura, o Presidente questionou:

- A senhora não disse que nosso programa de integridade estava adequadamente implementado e que seríamos capazes de gerenciar os riscos para a integridade e nos blindar de esquemas de corrupção?

Maria Moura, ainda atordoada, tentou explicar que programas de integridade têm como principal objetivo prevenir fraudes e atos de corrupção nos órgãos, mas que nenhum é capaz de prevenir 100% das ocorrências e para isso havia os mecanismos de detecção e punição. Ainda assim o Presidente retrucou:

- Ok! Só que nosso programa sequer detectou o que estava ocorrendo! Deixamos a imprensa relatar isso! Acabei de ser chamado pelo governador para uma reunião daqui a três horas e preciso levar a ele respostas sobre esse assunto. A senhora tem duas horas para produzir as informações que precisarei apresentar a ele e mostrar que não fomos pegos de surpresa!

Ainda atordoada, a Diretora ligou para Andy, que tinha acompanhado todo o processo de implantação, para que lhe ajudasse com as respostas. Depois de relatar toda a situação, a secretária ponderou:

- Nós fizemos tudo o que os órgãos de controle exigiram na regulamentação dos normativos. Ganhamos, inclusive, o Selo Governo Íntegro pelas ações do Programa. Podemos organizar todas essas informações, inclusive as diversas denúncias contra servidores que, após apuração, foram consideradas sem fundamento. Com certeza esse é mais um desses casos de denúncias feitas por infratores ambientais que querem desestabilizar o governo!

Maria Moura pensou que essa seria uma justificativa plausível de ser dada ao governador.

Nesse momento, a Diretora se lembrou de uma disciplina que havia feito durante seu curso de mestrado – Economia Comportamental - e pensou em todos os conceitos que havia estudado sobre a forma como determinados incentivos podem ser mais eficazes do que outros em influenciar o comportamento das pessoas. Será que o formato escolhido para o programa, baseado no binômio regras *versus* punições tinha sido a melhor forma de melhorar a integridade da FAK? Será que uma abordagem mais focada nas necessidades dos servidores de resolver situações difíceis e de se sentirem partícipes da organização não teria sido mais efetiva?

Contexto do caso - o início de tudo

Servidora concursada da Controladoria-Regional do Estado de Pernambuco, Maria Moura foi convidada a assumir o cargo de Diretora de Governança e Integridade da Fundação Ailton Krenak em maio de 2019. Tendo sido aprovada no mestrado da Universidade Estadual de Pernambuco com a dissertação “Governança pública como instrumento hábil de combate à corrupção”, Maria é uma grande entusiasta do movimento da administração pública que se iniciou no governo federal com o Decreto nº 9.203, de novembro de 2017, que instituiu a Política de Governança da Administração Pública Federal e que, por difusão, chegou à grande parte dos estados brasileiros. Maria é uma servidora muito dedicada e acredita que a implementação de um programa de integridade é requisito para prevenir, detectar, punir e remediar fraudes e atos de corrupção nos órgãos públicos. Ela concorda com a *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC), para o qual a corrupção é um fenômeno social, político e econômico complexo que prejudica as instituições democráticas, freia o desenvolvimento econômico e contribui para a instabilidade política, impactando a eficiência dos estados brasileiros na aplicação dos recursos nas políticas públicas.

Explicando como se estrutura a Fundação Ailton Krenak (FAK)

A FAK é uma instituição pública que enfrenta os mesmos desafios dos órgãos públicos federais que cuidam do meio ambiente – espaço territorial muito amplo para proteger, ausência de servidores, falta de recursos financeiros. Apesar disso, conta com uma legislação de suporte robusta, que regulamenta infrações ambientais e define com clareza sua área de atuação.

A Lei estadual 13.787, de junho de 2009, instituiu o Sistema Estadual de Unidades de Conservação da Natureza – SEUC de Pernambuco, com base no Sistema Nacional de Unidades de Conservação, instituído pela Lei nº 9.985, de julho de 2000. O estado de Pernambuco possui hoje 90 unidades de conservação estaduais, sendo 44 de proteção integral e 46 de uso sustentável. A FAK é responsável pela gestão dessas unidades de conservação.

Figura 1 – Quadro com as unidades de conservação no estado de Pernambuco



A gestão das unidades de conservação envolve atividades de fiscalização, de monitoramento da biodiversidade, e de relação com populações tradicionais que viviam nas unidades de conservação ou no seu entorno antes mesmo de sua criação. Estruturas na sede da FAK são responsáveis por elaborar as diretrizes para as unidades descentralizadas sobre temas como Licenciamento Ambiental, Monitoramento Ambiental e Inovação, Biodiversidade e Fiscalização Ambiental. Os servidores da FAK se orgulham de cuidar de um tema tão importante como a preservação do meio-ambiente, que ganhou ainda mais relevância com a questão das mudanças climáticas. A maior parte das críticas públicas ao trabalho do órgão derivam de infratores ambientais, para os quais o órgão é excessivamente rígido nas fiscalizações.

Desafios de governança e integridade

A estrutura descentralizada da FAK é um grande desafio para a governança das políticas públicas implementadas pelo órgão e esse foi um dos principais motivos para Maria Moura ter aceitado o convite para a Diretoria de Governança e Integridade. Ela gostava de desafios e se sentia capaz de promover a implementação de mecanismos para uma boa governança, com o objetivo de auxiliar a instituição a entregar melhores serviços ao cidadão. Na época ela não entendia muito de meio-ambiente, mas achava que poderia aprender e que as especificidades do tema não seriam tão diferentes das encontradas nos demais temas com os quais tinha

trabalhado enquanto auditava na Controladoria-Regional do Estado de Pernambuco. Era só uma questão de tempo e dedicação.

Em sintonia com as diretrizes federais, o governador de Pernambuco tinha assinado o Decreto nº 46.855, de dezembro de 2018, instituindo a política de governança da administração pública estadual direta, autárquica e fundacional. O normativo estabeleceu que todos os órgãos e entidades federais deveriam instituir programa de integridade, com o objetivo de “promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção”. O decreto trouxe ainda os eixos sobre os quais os programas deveriam ser estruturados: comprometimento e apoio da alta administração; existência de uma unidade responsável pela implementação; análise, avaliação e gestão dos riscos associados ao tema da integridade; e monitoramento contínuo dos atributos do programa de integridade.

Todo o processo de implantação seria um grande desafio, já que a FAK não tinha unidades de Corregedoria e nem Ouvidoria, e a Comissão de Ética da fundação, embora existente, não se reunia há pelo menos dois anos. Além disso, o tema da gestão de riscos era totalmente desconhecido dos servidores.

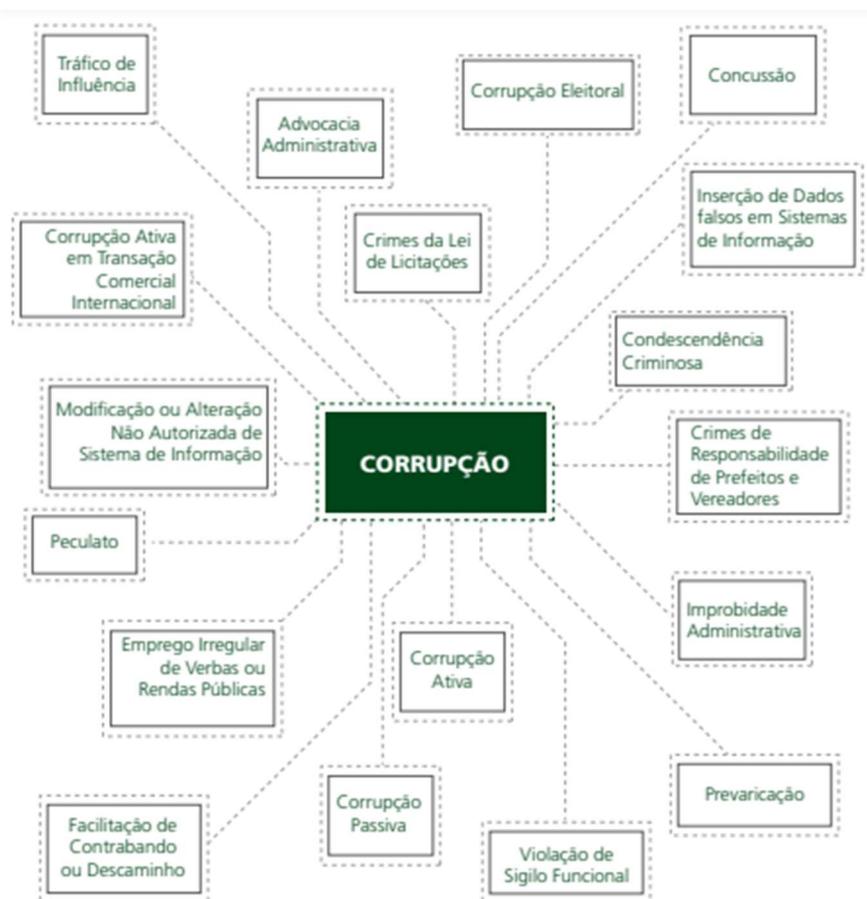
Dada a relevância da temática de combate à corrupção para o governo, Maria Moura conseguiu sensibilizar a Alta Gestão e obteve junto ao governador mais cargos de direção, para implantar as unidades de Ouvidoria e de Corregedoria e conseguiu designar um servidor como secretário-executivo da Comissão de Ética, para que a unidade conseguisse atuar de forma mais presente.

Implantando o Programa de Integridade

Desde que assumiu o cargo em 2019, o principal objetivo de Maria Moura foi implementar o Programa de Integridade da FAK. Para a implementação, seguiu as orientações que os órgãos de controle estaduais deram: necessidade de instituição de uma área específica para gerenciar o programa, criação de um canal de denúncias, programação de treinamentos específicos sobre integridade, mapeamento dos riscos de integridade e definição de medidas de mitigação.

Quando assumiu o cargo, a Diretora promoveu algumas *lives* para sensibilizar os servidores sobre a importância da integridade no órgão e para demonstrar quais ações poderiam ser classificadas como “corrupção”. Um dos quadros que sempre apresentava era extraído de uma apresentação do Ministério Público, elaborada em 2016.

Figura 2 – Quadro Conduas que fazem parte do gênero “corrupção”



Poucos servidores participavam dessas *lives*, mas Maria Moura não havia dado muita importância a isso, porque sempre escutava nos corredores que os servidores do meio-ambiente eram muito comprometidos com a causa e que corrupção não era uma fragilidade no órgão. A Diretora sempre comentava com Andy ao final das apresentações:

- O importante é que o registro dessas *lives* servirão como evidência do cumprimento do programa, caso viermos a ser questionados pelos órgãos de controle.

Em paralelo ao processo de sensibilização dos servidores para a importância da integridade, a equipe da Diretoria de Governança e Integridade estabeleceu objetivos e metas e propôs indicadores para acompanhar as ações. Para a avaliação dos riscos de integridade, Maria Moura solicitou que todas as diretorias indicassem servidores para participar do mapeamento dos riscos. A dificuldade orçamentária fez com que servidores das unidades de conservação não fossem chamados a participar desse processo, que tinha sido desenhado para encontros presenciais. Foram meses de trabalho intenso, que geraram inúmeras planilhas com riscos identificados, classificação dos níveis de risco e medidas mitigadoras propostas. Tudo seguido

com rigor metodológico, com base nas melhores práticas internacionais, orientado de perto pela Diretora.

Painéis de *Power BI* foram criados para registrar os produtos e resultados do programa, dentre eles: quantidades de denúncias por tema recebidos pela Ouvidoria, quantidades de denúncias recebidas pela Comissão de Ética e pela Corregedoria, quantidade de riscos mapeados com classificação por criticidade e quantidade de treinamentos realizados. Os painéis eram atualizados trimestralmente e um reporte à Alta Administração era promovido ao final de cada trimestre, como forma de manter o Colegiado de Diretores e o Presidente atualizados sobre os resultados do programa. Uma grande campanha foi desenvolvida pela equipe de comunicação da FAK.

Canais de denúncia tinham sido amplamente divulgados a funcionários e terceiros. Normativos de corregedoria haviam sido instituídos e a Comissão de Ética tinha concluído um Manual de Conduta Ética dos servidores e colaboradores da FAK. Maria Moura estava feliz e com a sensação de dever cumprido. O programa de integridade da FAK virou *case de sucesso* para as demais entidades do governo estadual e até mesmo para entidades dos outros governos, inclusive o federal.

Dilema do Caso – Assumir que o programa poderia não estar sendo efetivo ou defender a estratégia seguida até então

Pensando que a denúncia poderia ser verdadeira e que os servidores do Parque Estadual Encontro dos Rios poderiam realmente estar cobrando propinas, tentou fazer uma retrospectiva das fases que precederam a implementação do programa de integridade da FAK. Lembrou que os servidores selecionados para o mapeamento tinham sido indicados pelos diretores e que a sugestão dada por alguns gerentes regionais de que outros atores deveriam participar do levantamento dos possíveis riscos no processo de fiscalização, tais como as comunidades do entorno das unidades de conservação, empresários locais e organizações de proteção do meio-ambiente, não tinha sido aceita pela Diretora de Governança e Integridade para não atrasar o cronograma de implementação. Além disso as restrições orçamentárias tinham impedido que servidores que atuavam nas unidades de conservação tivessem ido aos encontros na sede da fundação.

Ao lembrar da divulgação do Manual de Conduta Ética e dos normativos da Corregedoria, pensou que as *lives* não tinham tido muita participação de servidores. Talvez o tema não tenha mobilizado esforços de comunicação institucional adequados e o resultado tenha

sido o desconhecimento dessas diretrizes e falta de incentivos necessários para mudanças de comportamento por parte dos servidores. Ou talvez o Manual de Conduta Ética não tenha trazido situações reais pelas quais passavam os servidores na realização das suas atividades diárias e não tenha conseguido inspirar os colaboradores. Se essas hipóteses fossem corretas, a conversa com o Presidente seria muito difícil. Deveria assumir que o Programa necessitava de ajustes profundos e que seria necessário buscar as causas para que práticas como as relatadas na denúncia ocorressem no órgão. Concluiu que isso poderia lhe custar o cargo.

O senso de sobrevivência lhe sugeriu que poderia estar sendo rigorosa demais consigo mesma. Maria Moura repassou mentalmente todo o processo de construção e implementação do Programa de Integridade. Recordou que a FAK tinha seguido o passo-a-passo orientado pelos normativos governamentais e pensou que essa seria uma boa justificativa para o Presidente levar ao governador, conforme tinha sugerido Andy. Afinal, cumpriram todas as diretrizes dos órgãos de controle. Uma denúncia recebida - que nem sequer sabiam se era verdadeira - não deveria minar todo o esforço que tinham feito para construir uma organização mais íntegra.

Encerramento do caso

De repente Maria Moura lembrou do pedido de audiência da jornalista do Correio Pernambucano sobre o Programa de Integridade. Será que a pauta teria sido sobre a denúncia? Se arrependeu de não ter concedido a entrevista que poderia ter mudado o rumo do seu domingo. Poderia ter explicado mais sobre o Programa de Integridade da FAK, dito que era considerado *case de sucesso* pela administração pública. Talvez tivesse convencido a jornalista de que existiam medidas no programa para punir desvios identificados ou até mesmo de que a denúncia poderia ter sido forjada por infratores que queriam desestabilizar o governo.

Pensou nos debates ocorridos no seu curso de mestrado, quando discutiam a importância da etapa de avaliação nas políticas públicas, fundamental para identificar se determinado programa estava sendo efetivo ou não. Refletiu então que essa etapa não havia sido prevista no cronograma acordado com o Presidente da FAK e o que talvez estivessem chamando de “resultados” eram na verdade produtos entregues e não resultados efetivos do programa.

Enquanto pensava sobre a implementação do programa de integridade da fundação, seu telefone tocou. Era o Presidente da FAK.

Notas de Ensino

Objetivos Educacionais

O objetivo do caso é discutir sobre o formato que vem sendo adotado pelos órgãos e entidades públicas para a implementação dos programas de integridade e a efetividade desses programas na mudança de comportamento dos colaboradores. Possibilita, ainda, debater questões sobre economia comportamental, implementação e avaliação de políticas públicas.

Fonte de dados

- Apresentação sobre Riscos, Governança e Integridade na Administração Pública. Secretaria da Controladoria-Geral do Estado de Pernambuco, site do Governo de Pernambuco;
- Lei Estadual 13.787/09, de 08 de junho de 2009, que instituiu o Sistema Estadual de Unidades de Conservação da Natureza – SEUC de Pernambuco;
- Site da Agência Estadual de Meio Ambiente (CPRH) - [CPRH](#);
- Artigo *Compliance* Comportamental – o que é e para que serve? - <https://www.linkedin.com/pulse/compliance-comportamental-o-que-%25C3%25A9-e-para-serve-renato-capanema/?trackingId=WWwCzG%2BqTm%2BEGd%2BvUYF0Bw%3D%3D>
- Documentos sobre Programas de Integridade na Administração Pública Federal - [Programa de Integridade — Português \(Brasil\) \(www.gov.br\)](#)

Proposição de Análise

Propõe-se que o presente caso de ensino seja discutido no âmbito de disciplinas relacionadas à temática de governança, integridade e gestão de riscos no setor público, além de disciplinas relacionadas à implementação e avaliação de políticas públicas.

As lentes analíticas para questões relacionadas à integridade deverão considerar os normativos balizadores da implementação dos programas de integridade na Administração Pública Federal (Decreto nº 9.203/2017, Portaria CGU nº 57/2019), bem como o Painel de Integridade Pública ([Painel Integridade Pública \(www.gov.br\)](#)) para discutir a efetividade das medidas propostas pelos normativos na mudança de comportamento dos colaboradores.

As lentes analíticas para questões relacionadas à implementação e avaliação de políticas públicas deverá considerar os desafios relacionados à difusão de políticas públicas e às capacidades estatais para implementar programas de integridade.

Questões para Discussão

1. Ao desenhar os programas de integridade, o que deve ser observado na definição de objetivos e metas do programa? De que forma isso se relaciona com o tipo de organização pública e os serviços públicos prestados pela entidade?
2. De que forma o processo de difusão de políticas verificado na temática de governança e integridade pode impactar a efetividade dos programas de integridade nos entes subnacionais?
3. Dada a granularidade da FAK, que congrega unidades de conservação em todo o estado, quais atores deveriam ter sido consultados para subsidiar a matriz de riscos de integridade?
4. De que forma a seleção de servidores para participar da avaliação dos riscos de integridade poderia ter sido mais efetiva, no sentido de considerar os riscos de integridade mais relevantes para as atividades executadas pela FAK?
5. Qual formato deveria ter sido adotado pelo Manual de Conduta Ética para gerar maior engajamento dos servidores e colaboradores com a publicação?
6. Quais fatores deveriam ter sido considerados na construção do Plano de Comunicação do Programa de Integridade da FAK, para que os servidores se sentissem inspirados a mudar os comportamentos inadequados?
7. De que forma as capacidades estatais influenciam na implementação das políticas públicas?

Plano de Ensino

Organizar a discussão em grupos de 4, 5 pessoas. Dividir as questões entre os grupos, com as questões de número 2, 3 e 7 para um tipo de grupo, que discutirá questões relativas à difusão de políticas e às capacidades estatais, e as questões 1, 4, 5 e 6 para o outro tipo, que trabalhará questões relativas à implementação dos programas de integridade. Cada grupo deverá escolher um relator para apresentar as conclusões do grupo ao final das discussões.

Referências Bibliográficas

BARRETO, R.; VIEIRA, J. Os programas de integridade pública no Brasil: indicadores e desafios. Disponível em <https://doi.org/10.1590/1679-395120200069> . Cadernos EBAPE.BR 10 – Jul- Set, 2021. Acesso em 18/06/2022

BRASIL, 2000. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm Acesso em 18/06/2022.

BRASIL, 2017. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Disponível em [D9203 \(planalto.gov.br\)](#) Acesso em 18/06/2022.

BRASIL, 2019. Portaria CGU nº 57, de 04 de janeiro de 2019. Disponível em [Repositório de Conhecimento da CGU: Portaria n. 57, de 4 de janeiro de 2019](#). Acesso em 18/06/2022.

FILGUEIRAS, F.; KOGA, N.; VIANA, R. *State Capacities and Policy Work in Brazilian Civil Service*. Revista de Sociologia e Política, v.28, n.74, e004, 2020.

PERNAMBUCO, 2018. Decreto nº 46.855, de 7 de dezembro de 2018. Disponível em: [Decreto 46855 2018 de Pernambuco PE \(leisestaduais.com.br\)](#) . Acesso em 18/06/2022.

VIEIRA, J.; BARRETO, J. Governança, Gestão de Riscos e Integridade. Brasília: Enap, 2019.