



Manual de Integridade Pública da OCDE



Manual de Integridade Pública da OCDE

Este documento e qualquer mapa aqui incluído foi elaborado sem prejuízo do status ou soberania de qualquer território, da delimitação de limites e fronteiras internacionais e do nome do território, cidade ou área.

Os dados estatísticos para Israel são fornecidos por e sob a responsabilidade das autoridades israelenses. O uso desses dados pela OCDE é feito sem prejuízo das colinas de Golã, Jerusalém Oriental e assentamentos israelenses na Cisjordânia, nos termos do direito internacional.

Nota de rodapé da Turquia

As informações deste documento que mencionam “Chipre” referem-se à parte sul da ilha. Não existe uma única autoridade que represente ao mesmo tempo as populações cipriotas turcas e gregas na ilha. A Turquia reconhece a República Turca de Chipre do Norte (RT CN). Enquanto não houver uma solução duradoura e justa no âmbito das Nações Unidas, a Turquia manterá sua posição no que diz respeito à “questão de Chipre”.

Nota de rodapé de todos os Estados membros da União Europeia, da OCDE e da União Europeia

A República de Chipre é reconhecida por todos os membros das Nações Unidas com exceção da Turquia. As informações constantes deste documento referem-se à área sob controle efetivo do Governo da República de Chipre.

Por favor, cite esta publicação como:

OECD (2022), *Manual de Integridade Pública da OCDE*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/db62f5a7-pt>.

ISBN 978-92-64-49959-1 (impresso)

ISBN 978-92-64-33055-9 (pdf)

ISBN 978-92-64-52485-9 (HTML)

ISBN 978-92-64-70018-5 (epub)

Publicado originalmente pela OCDE sob o título: OECD (2020), *OECD Public Integrity Handbook*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ac8ed8e8-en>. Esta tradução foi encomendada pela Diretoria de Governança Pública e sua exatidão não pode ser garantida pela OCDE. As únicas versões oficiais são os textos em inglês. Esta tradução foi encomendada pela Diretoria de Governança Pública e sua exatidão não pode ser garantida pela OCDE. As únicas versões oficiais são os textos em inglês.

Fotografias: Capa © Babaroga/Shutterstock.com.

As erratas das publicações da OCDE podem ser acessadas online em: www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OCDE 2022

O uso do conteúdo do presente trabalho, tanto em formato digital quanto impresso, é regido pelos termos e condições seguintes: <https://www.oecd.org/termsandconditions>.

Prefácio

A corrupção fere a todos nós. Leva a políticas públicas erradas, desperdiça recursos públicos e mina a confiança na capacidade dos governos de servir ao interesse público. Muitos indicadores de confiança mostram a complexidade desse problema. Por exemplo, o recente Barômetro de Confiança de Edelman revela que apenas 30% dos entrevistados concordam que o governo atende aos interesses de todos. Tais descobertas apontam problemas relacionados à corrupção e destacam uma falha crucial de governança que requer liderança proativa e decisiva dos governos. Confrontados com essa realidade, os países membros da OCDE estão respondendo com medidas e ferramentas para ajudar os governos a melhorar a integridade pública. Baseando-se nessas boas práticas, a OCDE adotou a *Recomendação sobre Integridade Pública*. Essa Recomendação estabelece um novo padrão para ajudar a prevenir a corrupção por meio de uma estratégia abrangente para a integridade pública com ênfase na implementação. A *Recomendação* também serve como um roteiro apoiado em treze princípios para fazer a mudança sustentável acontecer.

A mudança real, no entanto, requer indicações claras de como é a implementação na prática. O *Manual de Integridade Pública da OCDE* responde a essa necessidade fornecendo orientação a agentes públicos e profissionais de integridade, bem como a empresas, organizações da sociedade civil e indivíduos. O *Manual* explica os treze princípios da Recomendação e identifica os desafios à implementação.

Por exemplo, o *Manual* fornece orientação sobre como melhorar a cooperação entre entidades dentro do governo, bem como sobre compartilhamento e aprendizado entre os níveis nacional e subnacional. Ele versa sobre como construir culturas de integridade no governo e na sociedade, detalhando elementos essenciais como gestão de recursos humanos baseada no mérito. Também explica como a liderança ética, responsiva e confiável é crucial para culturas organizacionais abertas e esclarece o papel do governo em orientar empresas, sociedade civil e cidadãos quanto à defesa dos valores de integridade pública. Para melhorar a prestação de contas, o *Manual* revela como usar o processo de gerenciamento de risco para avaliar e gerenciar riscos para a integridade e descreve como usar o sistema de aplicação da lei para garantir a responsabilização real por violações de integridade. Além disso, também discute medidas para fortalecer o processo de formulação de políticas públicas, envolvendo todas as partes interessadas, gerenciando e prevenindo conflitos de interesse e garantindo integridade e transparência no lobby e no financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais.

O fortalecimento da integridade pública não é um objetivo em si - é o caminho para melhores políticas públicas. O *Manual de Integridade Pública da OCDE* nos ajudará a chegar lá.



Angel Gurría

Secretário-Geral da OCDE

Introdução

A corrupção é uma das questões mais destrutivas do nosso tempo. Desperdiça recursos públicos, amplia desigualdades econômicas e sociais, gera descontentamento e polarização política e reduz a confiança nas instituições. As abordagens tradicionais baseadas na criação de mais regras, em conformidade mais rigorosa e na aplicação mais rígida da lei têm tido eficácia limitada. Uma resposta estratégica e sustentável à corrupção deve ser a integridade pública.

A integridade pública é, antes de tudo, responsabilidade dos governos. Mas a ação precisa cruzar todas as fronteiras jurisdicionais – a integridade não é apenas uma preocupação para o governo nacional, ela também deve adentrar os municípios onde os indivíduos vivenciam a integridade em primeira mão. A ação também deve ir além do governo e envolver empresas, organizações da sociedade civil e indivíduos.

Reconhecendo a necessidade de uma abordagem de integridade pública de todo o governo e de toda a sociedade, a OCDE adotou a *Recomendação sobre Integridade Pública* em 2017. A *Recomendação* fornece aos governos uma visão estratégica para a integridade pública, mudando o foco de políticas de integridade ocasionais para uma abordagem baseada em gestão de risco e dependente do contexto, que enfatiza uma cultura de integridade. O *Manual de Integridade Pública da OCDE* fornece orientações concretas para implementar essa estratégia de integridade pública na prática.

Com orientação para governos, empresas, organizações da sociedade civil e indivíduos, o *Manual* faz parte do compromisso contínuo da OCDE de apoiar os países na implementação de reformas sustentáveis de integridade pública. Ele é complementado pelos [Modelos de Maturidade de Integridade Pública da OCDE](#), que permitem aos usuários medir a maturidade dos sistemas de integridade pública e identificar onde os sistemas estão situados em relação às boas práticas. Os modelos de maturidade também mostram um caminho para o progresso ao delinear quais medidas são necessárias para alcançar um modelo de destaque. O *Manual* também é acompanhado pelos futuros *Indicadores de Integridade Pública da OCDE*, que permitem aos governos construir a base de evidências e apoiar o diálogo interno para reformas. A OCDE também preparará um *Kit de Ferramentas de Integridade Pública*, que apresentará casos reais de boas práticas e ferramentas concretas para apoiar as reformas.

O *Manual* se beneficiou de ampla colaboração com o Grupo de Trabalho de Altos Funcionários de Integridade Pública, que compartilhou suas boas práticas e ferramentas para impulsionar a implementação em seus próprios países. Os delegados do Grupo de Trabalho sobre Suborno, o Grupo de Trabalho sobre Conduta Empresarial Responsável e o Grupo de Trabalho sobre Propriedade do Estado e Práticas de Privatização também foram consultados para contribuir com suas percepções e exemplos sobre o avanço da integridade no setor privado.

O *Manual* foi aprovado e liberado para publicação pelo Comitê de Governança Pública da OCDE por meio de procedimento escrito em 12 de março de 2020.

Agradecimentos

Sob a liderança do Grupo de Trabalho de Altos Funcionários de Integridade Pública, copresidido por Silvia Spaeth (Alemanha) e Anne Rivera (Suíça), o *Manual de Integridade Pública da OCDE* foi preparado pela Divisão de Integridade do Setor Público da Diretoria de Governança Pública, sob a direção de Julio Bacio Terracino. Foi coordenado e elaborado por Carissa Munro e Emilie Cazenave, sob a orientação de János Bertók. Contribuições significativas foram recebidas de Daniel Gerson, Dawid Szescilo, Gavin Ugale, Giulio Nessi, Ina De Haan, Jael Billy, Jesper Johnson, Lisa Kilduff e Pelagia Patsoule. A assistência editorial e administrativa foi prestada por Balazs Gyimesi, Charles Victor, Jelena Damjanovic, Meral Gedik e Rania Haidar.

O *Manual de Integridade Pública da OCDE* também recebeu contribuições de Alessandro Bellantoni, Alison McMeekin, Anna Pietikainen, Arturo Rivera, Barbara Ubaldi, Celine Kaufmann, Christine Uriarte, Claire Leger, Cristina Tebar Less, David Goessmann, Felicitas Neuhaus, Florentin Blanc, Frédéric Boehm, Frederic St. Martin, Frédéric Wehrle, Hans Christiansen, Israel Maranon de Pablo, Jennifer Eddie, Jeroen Michels, Katharina Zuegel, Levke Jessen-Thiesen, Mariana Prats, Patrick Moulette, Paul Davidson, Pauline Bertrand, Tatyana Teplova e Wendy Addison.

O capítulo “Toda a sociedade” também se beneficiou das contribuições dos delegados do Grupo de Trabalho sobre Suborno, do Grupo de Trabalho sobre Conduta Empresarial Responsável e do Grupo de Trabalho sobre Propriedade do Estado e Práticas de Privatização.

A OCDE agradece a contribuição financeira da Controladoria-Geral da União (CGU) que possibilitou esta tradução. A OCDE também gostaria de agradecer aos servidores Carolina Souto Carballido, Danilo Shimabukuro Lins, Joelisson Alves de Oliveira, Julia da Silva Marques, Monique Cerqueira Zuidema e Walter Godoy Neto da Coordenação-Geral de Integridade Pública da CGU pelo apoio na revisão e edição da tradução do Manual de Integridade Pública da OCDE para o português.

O *Manual de Integridade Pública da OCDE* foi aprovado pelo Grupo de Trabalho de Altos Funcionários de Integridade Pública da OCDE (SPIO) em 14 de fevereiro de 2020 e liberado para publicação pelo Comitê de Governança Pública em 12 de março de 2020.

Índice

Prefácio	3
Introdução	5
Agradecimentos	6
Sumário executivo	11
1 Compromisso	15
1.1. Por que compromisso?	16
1.2. O que é compromisso?	16
1.3. Desafios	24
Referências	25
2 Responsabilidades	27
2.1. Por que responsabilidades?	28
2.2. O que são responsabilidades?	28
2.3. Desafios	39
Referências	41
3 Estratégia	43
3.1. Por que estratégia?	44
3.2. O que é uma estratégia?	44
3.3. Desafios	57
Referências	59
Notas	62
4 Padrões	63
4.1. Por que padrões?	64
4.2. O que são padrões?	64
4.3. Desafios	72
Referências	75
Notas	76
5 Toda a sociedade	77
5.1. Por que toda a sociedade?	78
5.2. O que é toda a sociedade?	78
5.3. Desafios	90
Referências	91
Nota	93

6 Liderança	95
6.1. Por que liderança?	96
6.2. O que é liderança?	96
6.3. Desafios	104
Referências	105
7 Mérito	107
7.1. Por que mérito?	108
7.2. O que é mérito?	109
7.3. Desafios	120
Referências	123
8 Capacitação	125
8.1. Por que capacitação?	126
8.2. O que é capacitação?	126
8.3. Desafios	138
Referências	140
9 Abertura	143
9.1. Por que abertura?	144
9.2. O que é abertura?	144
9.3. Desafios	153
Referências	156
10 Gestão de riscos	159
10.1. Por que gestão de risco?	160
10.2. O que é gestão de risco?	160
10.3. Desafios	176
Referências	178
Notas	180
11 Aplicação e Sanção	181
11.1. Por que aplicação e sanção?	182
11.2. O que é aplicação e sanção?	182
11.3. Desafios	192
Referências	196
Notas	200
12 Supervisão	201
12.1. Por que Supervisão?	202
12.2. O que é supervisão?	202
12.3. Desafios	213
Referências	215
Notas	217
13 Participação	219
13.1. Por que participação?	220
13.2. O que é participação?	220
13.3. Desafios	239
Referências	242
Notas	244

FIGURAS

Figura 6.1. Competências priorizadas para recrutar e desenvolver gestores da alta administração	97
Figura 6.2. Visão de liderança pública nos Países Baixos	98
Figura 7.1. Garantir o recrutamento baseado no mérito na entrada	110
Figura 7.2. A progressão na carreira é feita por meio de concurso público?	118
Figura 8.1. Cartaz de princípios constitucionais no México	128
Figura 8.2. Aumentar a conscientização sobre os padrões de integridade e conduta na Nova Zelândia	129
Figura 8.3. Duração média de treinamento por ano, por funcionário	132
Figura 8.4. Países da OCDE com medidas em vigor para monitorar e avaliar a qualidade do treinamento	135
Figura 10.1. O processo de avaliação de risco na República Eslovaca	168
Figura 10.2. Exemplo de categorias para critérios de risco	170
Figura 12.1. Arquitetura de mecanismos de supervisão garantindo a prestação de contas pública	203
Figura 13.1. Requisitos para conduzir o engajamento das partes interessadas	225
Figura 13.2. Formas de envolvimento das partes interessadas	225
Figura 13.3. Registros de lobby nos países da OCDE	234
Figura 13.4. Proibições de financiamento privado nos países da OCDE	235

TABELAS

Tabela 2.1. Funções de integridade	29
Tabela 2.2. Atores e papéis de integridade no nível organizacional	32
Tabela 3.1. Benefícios e limitações da análise de problemas interna versus terceirizada	46
Tabela 3.2. Benefícios e limitações das opções de configuração de avaliação	56
Tabela 3.3. Equilibrar estratégias de integridade baseadas em regras e baseadas valores	58
Tabela 4.1. Disposições substantivas contidas em códigos de conduta	68
Tabela 5.1. Os cinco níveis de uma cultura ética	81
Tabela 5.2. Os 12 Compromissos do Padrão Global de Responsabilidade	83
Tabela 5.3. Fatores de sucesso para campanhas de mudança de comportamento	85
Tabela 6.1. Os quatro aspectos de um gestor com altos valores morais	99
Tabela 6.2. Agir com integridade: uma estrutura para avaliação em Nova Gales do Sul, Austrália	101
Tabela 8.1. Principais métodos de treinamento	133
Tabela 10.1. Exemplo de critérios para o fator de risco de terceiros	167
Tabela 10.2. O papel de um auditor interno na gestão de risco para a integridade	175
Tabela 11.1. Princípios de justiça em processos judiciais	184
Tabela 12.1. Órgãos de supervisão: Principais características, semelhanças e diferenças	204
Tabela 12.2. Fatores que determinam a independência de <i>fato</i> das agências reguladoras	211
Tabela 13.1. Exemplos de medidas de engajamento das partes interessadas para garantir a prestação de contas e a integridade pública ao longo da política pública	226
Tabela 13.2. Gerenciando o engajamento das partes interessadas para a prestação de contas e o público	227

Acompanhe as publicações da OCDE por:



http://twitter.com/OECD_Pubs



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/oecdilibrary>



<http://www.oecd.org/oecdirect/>

Sumário executivo

A integridade é um dos pilares das estruturas políticas, econômicas e sociais e é a pedra angular da boa governança. No entanto, nenhum país está imune a violações de integridade. Em todos os níveis e ramos do governo, interações antiéticas entre atores públicos e privados podem violar a integridade em todas as etapas do processo político. Enfrentar esse desafio requer uma abordagem que abarque toda a sociedade e todo o governo.

A *Recomendação da OCDE sobre Integridade Pública* é o modelo para essa abordagem e o *Manual de Integridade Pública da OCDE* orienta a implementação desse modelo. Os capítulos do *Manual* esclarecem o que a Recomendação significa na prática e identificam os desafios que os países podem enfrentar nessa implementação.

Compromisso

Este capítulo esclarece os elementos que demonstram o compromisso político sistêmico e da alta administração com a integridade. Esses elementos incluem a codificação de padrões nos marcos legislativos e institucionais, por exemplo, agir com integridade, atender ao interesse público e prevenir e administrar conflitos de interesse. O capítulo também identifica como os altos níveis políticos e gerenciais podem trabalhar com as principais partes interessadas para projetar reformas direcionadas, baseadas em evidências e de longo prazo.

Responsabilidades

Este capítulo fornece orientações para melhorar a cooperação entre organizações públicas (por exemplo, os órgãos anticorrupção, de recursos humanos, de auditoria e de controle interno), bem como o compartilhamento entre os níveis nacional e subnacional. Um exemplo são os comitês de coordenação que têm um grau visível de influência e incluem representantes de todas as funções de integridade. Impedimentos à cooperação – trabalho “em caixinhas” (silos entrincheirados) e competição entre entidades – são explorados e ferramentas, como memorandos de entendimento e bancos de dados interoperáveis, são propostas para melhorar o compartilhamento e o aprendizado entre as entidades.

Estratégia

Este capítulo identifica como desenvolver uma abordagem estratégica baseada em evidências para mitigar os riscos para a integridade pública, principalmente a corrupção. Ele esclarece as etapas para realizar uma análise de problemas (por exemplo, identificação, análise e mitigação de riscos) para embasar os objetivos estratégicos, pontos de referência e indicadores. Ademais, fornece orientação sobre a preparação de um plano de ação para atender aos objetivos estratégicos e garantir clareza quanto às entidades responsáveis, ao cronograma de implementação e à medição do impacto.

Padrões

Este capítulo esclarece como os governos podem estabelecer altos padrões de conduta que priorizem o interesse público e a adesão aos valores do setor público. Para garantir a coerência, identifica os padrões de integridade que podem ser incorporados ao direito administrativo (por exemplo, liberdade de informação, financiamento político e atividades de lobby e acesso à justiça administrativa), ao direito civil (por exemplo, reparação de danos e proteção de denunciante) e direito penal (por exemplo, suborno ativo e passivo, tráfico de influência).

Toda a sociedade

Este capítulo mostra como engajar empresas, organizações da sociedade civil e indivíduos na promoção de uma cultura de integridade. Ele esclarece como um equilíbrio entre sanções (por exemplo, multas monetárias ou restrições) e incentivos (por exemplo, relacionados a impostos ou créditos à exportação) pode ajudar os governos a fomentar a integridade pública nas empresas. Também mostra como atividades de aprendizagem prática, como o monitoramento de um processo de contratação pública, podem ser usadas para ajudar a construir o conhecimento e o compromisso dos jovens com a integridade pública.

Liderança

Este capítulo identifica medidas para atrair, selecionar e promover a liderança com integridade nas organizações públicas, com ênfase na incorporação da integridade como um valor em estruturas de competências, descrições de cargos, ferramentas de avaliação e acordos de desempenho. As medidas abrangidas incluem entrevistas nas quais se solicite aos candidatos que reflitam sobre os modelos éticos que tiveram anteriormente no local de trabalho. Para avaliar o desempenho quanto à integridade, os gerentes podem dar exemplos de como demonstraram tomar decisões de modo ético.

Mérito

Este capítulo reconhece a influência de um sistema baseado no mérito para garantir a integridade pública em todo o serviço público. Ele orienta sobre a incorporação dos princípios da transparência e da objetividade nos processos de gestão de recursos humanos, por exemplo, estabelecendo uma estrutura organizacional clara e garantindo que os critérios adequados de qualificação e desempenho sejam implementados para todos os cargos e funções na administração pública.

Capacitação

Este capítulo esclarece como fornecer informações oportunas e relevantes sobre padrões de integridade (por exemplo, por meio de pôsteres, protetores de tela e vídeos curtos), bem como realizar treinamentos de integridade regulares e personalizados (por exemplo, palestras, discussões sobre dilemas éticos, cursos à distância ou jogos de simulação), pode construir conhecimento, habilidades e compromisso com a integridade pública. Ele também identifica os principais componentes das funções de consultoria de integridade e demonstra como essas funções podem apoiar os funcionários públicos na aplicação de padrões de integridade em suas atividades diárias.

Abertura

Este capítulo aponta as medidas para promover uma cultura organizacional aberta, onde os funcionários podem discutir dilemas éticos e preocupações sobre integridade. Ele identifica ferramentas para promover a abertura, como treinamento obrigatório para líderes sobre como dar feedback construtivo, gerenciar conflitos e travar conversas difíceis. O capítulo também esclarece os elementos centrais para a proteção de denunciadores, observando que regras, procedimentos e canais claros para relatar suspeitas de violações de integridade são essenciais para garantir ambientes seguros.

Gestão de riscos

Este capítulo esclarece como aplicar uma abordagem de gestão de riscos em um sistema de integridade. Ele fornece orientações concretas sobre como identificar, analisar e responder a riscos de integridade, usando métodos qualitativos e quantitativos (por exemplo, registros e painéis de riscos). O capítulo também mostra como incluir a integridade entre as funções de auditoria interna em relação aos gestores públicos, com foco em seu valor agregado de fornecer garantia independente e objetiva para um controle interno e uma gestão de risco para a integridade eficazes.

Aplicação e Sanção

Este capítulo fornece orientação sobre como garantir uma abordagem coerente para fazer cumprir os padrões de integridade pública nas esferas de aplicação e sanção disciplinar, civil e criminal e esclarece as políticas e ferramentas essenciais para embasar posicionamentos oportunos, objetivos e justos. Também identifica mecanismos para viabilizar a cooperação entre os órgãos, unidades e funcionários de cada esfera de aplicação, como o estabelecimento de bancos de dados eletrônicos para gerenciar os casos.

Supervisão

Este capítulo mostra como os órgãos externos de supervisão (por exemplo, entidades fiscalizadoras superiores, ouvidorias, tribunais administrativos) e agências reguladoras fortalecem a responsabilização. Ele fornece exemplos de ferramentas, como painéis, que fornecem clareza sobre quem é responsável pela implementação das recomendações dos órgãos de supervisão. O capítulo também fornece exemplos de como as funções de supervisão podem incentivar o aprendizado organizacional, como por meio da realização de auditorias de integridade.

Participação

Este capítulo fornece percepções sobre como promover a participação no processo de formulação de políticas públicas, com orientação sobre governo aberto, acesso à informação e engajamento das partes interessadas. Também aborda as ferramentas necessárias para evitar a captura de políticas públicas, como estabelecer procedimentos para prevenir e gerenciar situações de conflito de interesses e garantir transparência e integridade no lobby e no financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais.

1 Compromisso

Este capítulo fornece um comentário sobre o princípio do compromisso contido na Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública. Ele descreve como os mais altos níveis políticos e gerenciais podem demonstrar compromisso com os sistemas de integridade pública. Concentra-se em compromissos para definir, apoiar, controlar e fazer cumprir um sistema de integridade pública e inclui uma análise dos arranjos legislativos e institucionais necessários para possibilitar a integridade pública. Além disso, o capítulo aborda os dois desafios comumente enfrentados: sustentar a vontade política e monitorar os compromissos com a integridade pública.

1.1. Por que compromisso?

O compromisso dos altos níveis políticos e gerenciais para melhorar a integridade pública e reduzir a corrupção garante que o sistema de integridade pública seja incorporado em toda a estrutura de gestão e governança pública mais ampla. Em particular, permite que as instituições com responsabilidade central pela implementação de elementos do sistema de integridade tenham pessoal e recursos materiais adequados, de modo que a agenda de integridade seja sustentável (Brinkerhoff, 2000^[1]). Além disso, o compromisso dos líderes políticos e administrativos superiores aumenta a coerência e a abrangência dos sistemas de integridade pública. O comprometimento é demonstrado quando as reformas de integridade são incorporadas às agendas de governança política e gerencial dos mais altos níveis e são baseadas em análises aprofundadas que reconhecem a complexidade dos problemas de integridade, em vez de correções de alta visibilidade, mas de curto prazo (Brinkerhoff, 2000^[1]).

Por conseguinte, a Recomendação da OCDE sobre Integridade Pública afirma que os aderentes devem “demonstrar compromisso nos mais altos níveis políticos e de gestão do setor público para melhorar a integridade pública e reduzir a corrupção, em particular mediante:

- a. Garantir que o sistema de integridade pública defina, apoie, controle e faça cumprir a integridade pública e seja integrado à estrutura geral de gestão e governança pública;
- b. Assegurar que as estruturas legislativas e institucionais apropriadas estejam em vigor para permitir que as organizações do setor público assumam a responsabilidade de gerenciar efetivamente a integridade de suas atividades, bem como a dos agentes públicos que realizam essas atividades;
- c. Estabelecer expectativas claras para os mais altos níveis políticos e de gestão que irão apoiar o sistema de integridade pública por meio de um comportamento pessoal exemplar, incluindo a demonstração de um alto padrão de decoro no cumprimento de funções oficiais” (OECD, 2017^[2]).

1.2. O que é compromisso?

O compromisso é demonstrado quando as reformas de integridade são mutualmente respaldadas pelas estruturas legislativas e institucionais necessárias, as quais delineiam claramente as responsabilidades. Este princípio defende que o compromisso dos mais altos níveis políticos e de gestão é pré-requisito, tendo os seguintes elementos:

- O sistema de integridade pública define, apoia, controla e reforça a integridade pública e está integrado às estruturas gerais de gestão e governança públicas;
- As estruturas legislativas e institucionais permitem que organizações do setor público e agentes públicos assumam a responsabilidade pela gestão da integridade;
- Expectativas claras são estabelecidas para os mais altos níveis políticos e gerenciais e demonstradas no desempenho de suas funções diárias.

1.2.1. O sistema de integridade pública define, apoia, controla e reforça a integridade pública e está integrado às estruturas gerais de gestão e governança públicas

Um sistema de integridade pública, como amplamente entendido, é composto pela legislação e pelas instituições em vigor para definir, apoiar, controlar e fazer cumprir a integridade pública. O estabelecimento de um sistema de integridade efetivo começa com uma definição clara. Nos mais altos níveis políticos e administrativos, uma compreensão clara dos riscos para a integridade dentro da estrutura de gestão e governança pública (para mais informações, consulte o Capítulo 10) é um pré-requisito para estabelecer uma definição comum de integridade pública (consulte o Quadro 1.1). O entendimento comum dos líderes políticos e gerenciais superiores fundamenta as várias responsabilidades, estratégias e padrões de integridade que constituem o sistema (para mais, consulte os Capítulos 2, 3 e 4, respectivamente). Uma definição comum também fornece clareza a todos os atores dentro de um sistema de integridade em relação ao objetivo final de suas funções e atividades e o estado futuro desejado do sistema de integridade.

Quadro 1.1. Definição de integridade pública

A Recomendação sobre Integridade Pública pode servir de inspiração, definindo integridade pública como o “alinhamento consistente e adesão a valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público”.

Em outras palavras, integridade pública significa:

- Fazer a coisa certa, mesmo quando ninguém está olhando.
- Colocar o interesse público à frente de seus próprios interesses.
- Desempenhar seus deveres de uma forma que resista ao escrutínio público: se suas ações fossem relatadas no jornal no dia seguinte, todos poderiam concordar que você fez a coisa certa, com base nas informações que você tinha.

Fonte: (OECD, 2017^[2]).

Uma vez definida, a integridade pública requer um alto nível de compromisso para apoiá-la, controlá-la e aplicá-la. Os elementos centrais que *apoiam* a integridade pública visam garantir que os agentes públicos compreendam seus papéis e responsabilidades em matéria de integridade e possam contar com os recursos financeiros e humanos e as orientações disponíveis para manter a integridade pública. Os elementos centrais também abrangem uma abordagem estratégica para a integridade pública, altos padrões de conduta, mobilização da sociedade, liderança, um setor público baseado no mérito, capacitação e conscientização e culturas organizacionais abertas (para mais, consulte os Capítulos 3, 4, 5, 6, 7, 8 e 9, respectivamente). Os elementos centrais que *controlam* a integridade pública se concentram em garantir a prestação de contas efetiva do sistema, gerenciando, monitorando e examinando o desenvolvimento, a implementação e a revisão dos compromissos. Isso inclui gerenciamento de riscos, controles internos e supervisão interna e externa, bem como a participação de partes interessadas externas (para saber mais, consulte os Capítulos 10, 12 e 13, respectivamente). Finalmente, os elementos centrais que *aplicam* a integridade pública concentram-se na detecção, investigação e sanção de violações à integridade pública e incluem as esferas disciplinar, administrativa, civil e criminal (para mais informações, consulte o Capítulo 11).

Melhorar a integridade não é apenas responsabilidade de uma instituição nem se concentra apenas nos elementos centrais (para mais informações, consulte o Capítulo 2). Uma ampla gama de atores (por exemplo, setores financeiro, jurídico, de controle interno, de gestão de recursos humanos, de contratações) tem um papel na incorporação da integridade pública na gestão e na estrutura de governança públicas. Embora seu objetivo principal não seja apoiar, controlar ou fazer cumprir diretamente a integridade pública, sem eles o sistema não poderia funcionar. Para garantir uma implementação efetiva, os elementos centrais e complementares do sistema de integridade são incorporados à estrutura geral de gestão e governança públicas. Vários fatores podem apoiar essa integração, incluindo:

- Desenvolver e implementar um sistema justo de recrutamento, seleção, avaliação e promoção de agentes públicos em todos os níveis e fortalecer a abertura e a prestação de contas dos processos (para mais informações, consulte o Capítulo 7). Isso pode incluir mecanismos de avaliação específicos para líderes e sua incorporação ao sistema de governança (OECD, 2018^[3]).
- Adotar uma abordagem baseada na gestão de riscos para a integridade pública, bem como em funções e procedimentos de controle interno, inspeção e auditoria (para mais, veja o Capítulo 10).
- Fortalecimento da prestação de contas de organizações e agentes públicos por meio de funções e procedimentos de fiscalização externa, bem como procedimentos para lidar com queixas e alegações (para mais informações, consulte o Capítulo 12).
- Desenvolver competências, apoiar e treinar agentes públicos em todos os níveis para esclarecer as expectativas de altos padrões de conduta, assim como implementar esses padrões em todo o setor público e diante de parceiros externos (para mais informações, consulte os Capítulos 4 e 8).
- Criar ambientes abertos e seguros, onde os mais altos níveis políticos e de gestão garantem a adoção de medidas para engajar e empoderar os agentes públicos, assim como para incentivá-los a expressar ideias e preocupações sem medo de represálias, sendo responsivos e confiáveis ao abordar essas contribuições (para mais, consulte Capítulo 9).

1.2.2. As estruturas legislativas e institucionais permitem que organizações do setor público e agentes públicos assumam a responsabilidade pela gestão da integridade

Garantir o compromisso com a integridade pública envolve estabelecer claramente nas estruturas legislativas e/ou institucionais a responsabilidade de todas as organizações públicas pela gestão da integridade. O Capítulo 2 detalha as responsabilidades específicas que abrangem os elementos do sistema de integridade, incluindo a atribuição de responsabilidades claras e o estabelecimento de mecanismos para garantir a cooperação durante a implementação. Antes que as responsabilidades possam ser delineadas, no entanto, ter claramente estabelecido o princípio de que todas as organizações do setor público são responsáveis pela integridade pode ajudar a cultivar a apropriação e a adesão.

Alguns governos usam a legislação como o principal meio para permitir que as organizações do setor público assumam a responsabilidade pela integridade (Quadro 1.2). Em outros casos, os governos usam a estrutura institucional, por exemplo, uma estratégia de integridade ou um plano de prevenção à corrupção. Na República Tcheca, o atual plano anticorrupção identifica individualmente o papel de cada ministério, assim como identifica um conselho governamental para coordenar o combate à corrupção e a integridade pública do país (Office of the Government of the Czech Republic, 2018^[4]).

Quadro 1.2. Permitir que as organizações do setor público assumam a responsabilidade pela integridade por meio da legislação

França

Na França, a Lei n. 2016-1691, de 9 de dezembro de 2016, sobre transparência, combate à corrupção e modernização da economia prevê a implementação de procedimentos de prevenção contra violações à integridade nas organizações do setor público, incluindo administrações estatais, autoridades locais e entidades relacionadas.

Alemanha

Na Alemanha, a principal medida em nível federal para a gestão da integridade é a Diretiva do Governo Federal relativa à Prevenção da Corrupção. A Diretiva lista medidas específicas que todos os órgãos administrativos federais devem adotar para prevenir a corrupção, incluindo a definição de responsabilidade pela identificação e análise de áreas de risco de corrupção e pela designação de um responsável pela prevenção da corrupção. A Diretiva atribui ainda regras adicionais aos respectivos gabinetes para o exercício de responsabilidades nas suas áreas específicas.

Coreia

Na Coreia, o Artigo 3 da Lei sobre a Prevenção da Corrupção e Estabelecimento e Gestão da Comissão Anticorrupção e de Direitos Cíveis (Lei nº 14831) exige que todas as organizações públicas se esforcem ativamente para prevenir a corrupção e estabelecer uma cultura de ética social.

Suécia

A Lei Sueca de Procedimentos Administrativos detalha os princípios básicos da boa governança, notadamente o estado de direito, a objetividade e a proporcionalidade. Esses princípios são aplicáveis a todos os órgãos públicos nos níveis estadual, regional e municipal.

Além disso, foi elaborada uma portaria sobre controle interno para todas as agências governamentais com função de auditoria interna (cerca de 70 agências). Ela exige que essas agências tenham um controle interno e um “bom ambiente interno” para promover a boa governança.

Fontes: (G20 Anti-Corruption Working Group, 2018^[5]; Federal Ministry of the Interior, Building and Community, 2014^[6]); contribuições dos governos da França e da Suécia.

Os governos também podem garantir que as estruturas legislativas ou institucionais apropriadas especifiquem para todos os funcionários públicos o papel de manter a integridade. Uma forma de garantir isso é através da lei que rege o serviço público. Por exemplo, na Austrália, o Public Service Act 1999 torna todos os agentes públicos responsáveis por respeitar os valores do serviço público. Estes incluem valores “éticos” – o serviço público deve demonstrar liderança, ser confiável e agir com integridade em tudo o que faz. Os chefes das agências também são responsáveis por defender e promover os Valores e Princípios de Emprego do Serviço Público Australiano (APS) (Australian Government, 1999^[7]). Da mesma forma, na República Eslovaca, a Lei do Serviço Público de 2017 contém os princípios fundamentais que os agentes públicos devem respeitar – incluindo o da imparcialidade, que exige que eles sirvam ao público e não aos seus próprios interesses pessoais (Government of the Slovak Republic, 2017^[8]). As estruturas institucionais que esclarecem os papéis de integridade dos agentes públicos podem incluir códigos de conduta ou ética, como discutido no Capítulo 4.

1.2.3. Expectativas claras são estabelecidas para os mais altos níveis políticos e gerenciais e demonstradas no desempenho de suas funções diárias

O compromisso político com a integridade envolve vários líderes políticos, os quais desempenham um papel fundamental na construção da confiança no governo. Essa lista geralmente inclui presidentes, primeiros-ministros e autoridades eleitas e não eleitas. Seu engajamento e compromisso com a integridade pública têm várias vantagens. Primeiramente, eles demonstram aos agentes públicos e à sociedade de forma mais ampla que a integridade é uma questão de governança levada a sério. Em segundo lugar, ao assegurar que os recursos financeiros, humanos e técnicos apropriados estejam disponíveis, o comprometimento dos mais altos níveis facilita o funcionamento do sistema de integridade. Para possibilitar o compromisso dos níveis políticos e gerenciais superiores, são necessários os seguintes elementos:

- As expectativas de integridade para os mais altos líderes políticos e administrativos são codificadas em estruturas legislativas e institucionais;
- Ferramentas e instrumentos de políticas públicas dão suporte aos líderes políticos e de gestão e permitem que eles demonstrem compromisso pessoal com padrões elevados no desempenho de suas funções oficiais.

As expectativas de integridade para os mais altos líderes políticos e gerenciais são codificadas em estruturas legislativas e institucionais.

Dadas as altas expectativas de que os líderes políticos e gerenciais servirão ao interesse público, segue-se que os mais elevados padrões se aplicam aos mais altos níveis políticos e de gestão. No mínimo, as ilegalidades relacionadas à integridade, como suborno, nepotismo e favoritismo, são geralmente contempladas em leis específicas que, em seu conjunto, formam uma série de expectativas legais quanto ao comportamento dos agentes de alto escalão, bem como de todos os outros agentes públicos. Além disso, padrões mais altos são especificamente adaptados aos postos que esses agentes ocupam, formando a base das expectativas, bem como da exposição a riscos de corrupção (Quadro 1.3).

Para a alta administração (nomeada ou eleita), atender às expectativas claras sugere incorporar os seguintes padrões à estrutura legislativa:

- Agir com integridade;
- Servir ao interesse público;
- Prevenir e gerir conflitos de interesse e ilegalidades relacionadas à integridade;
- Prestar contas quanto às funções desempenhadas.

Quadro 1.3. Esclarecer as expectativas para funcionários de alto escalão na Espanha

Na Espanha, a Lei 3/2015 – Regulamentação do Exercício de Altos Cargos na Administração Central – estabelece os requisitos de elegibilidade para a nomeação para altos cargos. Em particular, ele codifica boa reputação (honra), experiência apropriada e conhecimento na área.

Agentes de alto escalão são obrigados a enviar uma declaração de elegibilidade antes de sua nomeação, que também é enviada ao Escritório de Conflitos de Interesse (OCI). Os relevantes requisitos de elegibilidade devem ser atendidos no momento do recrutamento, como também se aplicam durante todo o serviço.

Os candidatos são automaticamente desqualificados em casos de condenações e sanções de vários tipos, inclusive por infrações graves de acordo com a Lei 19/2013 sobre transparência, acesso à informação pública e boa governança.

Fonte: adaptado de insumos compartilhados pelo Escritório para Conflitos de Interesse.

Mecanismos personalizados podem garantir a implementação desses padrões e incluem:

- Adotar uma abordagem baseada na gestão de riscos e de situações de conflitos de interesses em órgãos e entidades públicos. Além disso, a regulamentação dos interesses dos assessores políticos dos dirigentes pode reduzir a potencial ocorrência de conflitos de interesse.
- Divulgar bens e valores, assim como presentes e benefícios aceitos.
- Proibir ou restringir certas atividades secundárias enquanto estiver no cargo.
- Regular a mobilidade para o setor privado na saída de funções públicas, nomeadamente através de períodos de quarentena e restrições pós-emprego específicas, especialmente no que diz respeito ao(s) setor(es) anterior(es) controlado(s) no exercício de funções públicas.

Mecanismos específicos de prestação de contas, fiscalização e responsabilização protegem altos padrões de integridade e ajudam tanto a prevenir possíveis problemas quanto a detectar e sancionar violações. Existem vários mecanismos disponíveis, incluindo, por exemplo, declaração patrimonial para altos níveis políticos e de gestão (Quadro 1.4).

Quadro 1.4. Divulgação de bens e valores de agentes públicos de alto escalão na França

Na França, a Lei de Transparência na Vida Pública de 11 de outubro de 2013 exigiu que mais de 15.800 agentes públicos de alto escalão eleitos e não eleitos apresentassem uma declaração eletrônica de bens e uma declaração de valores à Alta Autoridade para a Transparência na Vida Pública (Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, HATVP), uma autoridade administrativa independente. A lei abarca os seguintes agentes públicos:

- Membros do Governo, Parlamento e membros franceses do Parlamento Europeu;
- Principais autoridades locais eleitas e seus principais conselheiros ou chefes de gabinete;
- Assessores do Presidente da República, membros do Governo, presidentes da Assembleia Nacional e do Senado, assim como diretores e chefes de gabinete das principais autoridades locais eleitas;
- Candidatos nas eleições presidenciais;
- Altos agentes públicos nomeados pelo Conselho de Ministros (embaixadores, prefeitos, diretores da administração central, secretários-gerais etc.);
- Membros do Conselho Superior da Magistratura;
- Outros agentes públicos de alto escalão e oficiais militares;
- CEOs de empresas públicas ou parcialmente públicas;
- Membros de conselhos de autoridades administrativas independentes;
- Presidentes de federações desportivas, ligas desportivas profissionais e comissões organizadoras de grandes eventos desportivos.

A Alta Autoridade assegura uma auditoria eficaz das declarações de bens e valores, algumas das quais são publicadas online. A fim de evitar conflitos de interesses e violações éticas, a agência também tem a tarefa de monitorar restrições pós-emprego público para ex-membros do Governo, para as principais autoridades locais eleitas e para os membros do conselho de autoridades administrativas independentes, bem como de regulamentar das atividades de lobistas em relação aos agentes acima mencionados.

Fonte: (HATVP, 2018^[9]).

Da mesma forma, autoridades políticas eleitas ou nomeadas (por exemplo, primeiros-ministros, presidentes, ministros, membros do parlamento etc.) também devem se comprometer a demonstrar altos padrões no cumprimento de seu mandato. Essas normas podem ser esclarecidas no ordenamento jurídico e/ou em documentos internos como regulamentos internos. Esses padrões incluem:

- Agir com integridade;
- Servir ao interesse público e prevenir e gerenciar conflitos de interesse, incluindo funções e atividades incompatíveis, enquanto estiver no cargo e ao deixar o cargo;
- Prestar contas perante o público.

A implementação de ações para aplicar altos padrões para os mais altos agentes políticos inclui as seguintes medidas:

- Desenvolver, revisar e manter altos padrões de conduta dentro do congresso ou parlamento;
- Prevenir e gerenciar conflitos de interesse e codificar incompatibilidades, proibições e restrições a atividades secundárias externas;

- Especificar imunidades ou privilégios parlamentares que protegem os eleitos da responsabilidade civil ou criminal no curso de seu mandato, bem como regras para afastar a imunidade no ordenamento jurídico ou regulamentos internos, salvaguardando o direito de contestar o governo, mas não visando proteger crimes (GRECO, 2017^[10]);
- Regularizar a declaração de bens e valores;
- Declarar presentes e benefícios aceitos;
- Aumentar a transparência dos processos legislativos (por exemplo, avaliações de impacto, propostas, reuniões de comissões permanentes ou ocasionais, emendas, votações etc.) e de seu funcionamento (por exemplo, orçamento, remuneração, benefícios, presentes e hospitalidade etc.), bem como regulamentar o acesso e a influência nos processos legislativos;
- Supervisionar e monitorar a implementação dessas regras, padrões e ferramentas, para garantir e melhorar a prestação de contas, fiscalização, responsabilização e eficiência do sistema.

Cargos com responsabilidades mais altas e politicamente mais expostos levam a um maior escrutínio e prestação de contas. Além das medidas legislativas, códigos de conduta ou de ética que levem em conta os níveis de exposição e responsabilidades da liderança política podem apoiá-los na adoção de padrões mais elevados de comportamento (Quadro 1.5).

Quadro 1.5. O Código Ministerial do Governo no Reino Unido

No Reino Unido, cada novo primeiro-ministro emite seu próprio Código Ministerial, estabelecendo as regras e padrões que ele espera de seu gabinete de ministros. Os Sete Princípios da Vida Pública, que se aplicam a quem trabalha como titular de um cargo público, seja eleito ou nomeado, nacional ou localmente, estão anexados ao documento, equilibrando a abordagem baseada em regras com os valores de Altruísmo, Integridade, Objetividade, Prestação de Contas, Abertura, Honestidade e Liderança.

Fonte: (Government of the United Kingdom, 2018^[11]).

Ferramentas e instrumentos de políticas públicas dão suporte aos líderes políticos e de gestão e permitem que eles demonstrem compromisso pessoal com padrões elevados no desempenho de suas funções oficiais.

Embora as sociedades possam legislar a respeito de expectativas claras de comportamento nos mais altos níveis políticos e gerenciais, a implementação requer vontade política genuína para levar a integridade a sério, investir nela e mantê-la na agenda de reformas. A vontade política pode ser entendida como “o compromisso dos atores em empreender ações para atingir um conjunto de objetivos – neste caso, reduzir a corrupção – e sustentar os custos dessas ações ao longo do tempo” (Brinkerhoff, 2010^[12]).

O apoio ao sistema de integridade pública pode ser demonstrado de várias maneiras, entre elas, o grau de rigor analítico, a mobilização de apoio e a continuidade do esforço (Brinkerhoff, 2000^[11]). Por exemplo, o rigor analítico de uma estratégia de reforma pode indicar até que ponto os líderes de alto nível levam a integridade a sério. Reformas não direcionadas, focadas apenas em correções de curto prazo e não condizentes com as realidades econômicas, sociais e institucionais do país ou da organização pública podem ser indicador de comprometimento fraco com a integridade pública. Por outro lado, um forte indicador de evidente apoio é quando líderes políticos e gerenciais de alto nível introduzem estratégias de reforma que visam desafios de curto e longo prazo e são baseadas em evidências, incluindo perspectivas de avaliações de risco de integridade, pesquisas de opinião pública e estudos comparativos internacionais.

Além disso, até que ponto os níveis políticos e gerenciais superiores mobilizam os principais interessados na elaboração e implementação da estratégia de integridade pública também pode ser um indicador de compromisso (para mais informações, consulte os Capítulos 3 e 5). A liderança de alto nível aberta à contribuição de outros demonstra comprometimento em identificar as principais áreas problemáticas e em desenvolver estratégias direcionadas e embasadas para abordá-las (Brinkerhoff, 2000^[11]). Trabalhar com as partes interessadas também pode fornecer à liderança uma rede de apoio para superar a resistência potencial às reformas. Além disso, a vontade política pode ser demonstrada quando as partes interessadas podem efetivamente responsabilizar os líderes de alto nível por suas ações e pela implementação das reformas (Johnston and Kpundeh, 2002^[13]; Corduneanu-Huci, Hamilton and Ferrer, 2013^[14]).

O apoio também é demonstrado quando recursos humanos, financeiros e técnicos adequados são alocados para implementar as reformas de integridade e tais reformas são monitoradas e revisadas regularmente para fundamentar as atualizações da estratégia de integridade (Brinkerhoff, 2010^[12]; Brinkerhoff, 2000^[11]). Garantir que os recursos necessários estejam disponíveis e que a avaliação e o monitoramento embasem outras mudanças na estratégia de reforma demonstra que os altos cargos estão comprometidos com a implementação de uma agenda de reforma sustentável da integridade pública.

1.3. Desafios

Embora os desafios variem dependendo do contexto específico, um desafio comum é garantir apoio dos altos níveis políticos e gerenciais para a integridade pública. De fato, os líderes políticos e de gestão superiores podem não apoiar a integridade pública ou podem preferir soluções reativas de curto prazo em vez de soluções de longo prazo que são caras e demoradas. Mudanças de curto prazo, como propor nova legislação ou estabelecer um comitê ou órgão, permitem que os líderes de alto nível reajam rapidamente e demonstrem compromisso com a integridade pública. No entanto, embora tais mudanças possam ser necessárias em alguns casos, muitas vezes são as reformas caras e demoradas de longo prazo que são necessárias para enfrentar os desafios arraigados. Confrontados com a realidade de que essas reformas podem não proporcionar ganhos políticos imediatos, os líderes de alto escalão podem optar por excluí-las ou adiá-las. No entanto, o compromisso visível com a integridade pública exige que os líderes políticos e gerenciais superiores implementem as reformas necessárias, sejam elas de longo ou curto prazo.

Lidar com a falta de apoio, seja total ou apenas uma preferência por soluções de curto prazo, requer uma combinação de análise profunda e envolvimento das principais partes interessadas, bem como monitoramento e revisão contínuos para embasar as reformas, conforme discutido na Seção 1.2.3. O estabelecimento de medidas de prestação de contas é uma forma adicional de garantir um compromisso sustentável. Áreas responsáveis por supervisão ou fiscalização, como entidades fiscalizadoras superiores, podem fornecer uma avaliação independente do nível e da qualidade dos produtos e resultados advindos dos compromissos. Esses órgãos podem fazer recomendações para fortalecer ainda mais o sistema de integridade pública e informar ao parlamento ou ao governo sobre a qualidade das reformas (para mais informações, consulte o Capítulo 12). Outras entidades externas de prestação de contas, como grupos empresariais ou da sociedade civil, podem pressionar os líderes a implementar reformas nas áreas essenciais.

Ferramentas também podem ser usadas para responsabilizar os líderes de alto nível pela manutenção da integridade. Por exemplo, exigir que os altos níveis políticos e gerenciais divulguem bens e valores pessoais e garantir que eles sejam verificados pode ajudar a prevenir e gerenciar conflitos de interesse e a apoiar a tomada de decisões imparciais. Essas medidas também podem conduzir o apoio público às reformas, principalmente quando indicarem que a integridade não é uma alta prioridade para as mais altas lideranças. Esses mecanismos, além de sanções cabíveis em caso de descumprimento de restrições, representam meios para que os compromissos de lideranças e gestores sejam monitorados e que estes prestem contas.

Referências

- Australian Government (1999), *Public Service Act 1999*, [7]
<https://www.legislation.gov.au/Details/C2019C00057> (accessed on 24 January 2020).
- Brinkerhoff, D. (2010), “Unpacking the concept of political will to confront corruption”, *U4 Brief*, [12]
 No. 1, U4 Anti-Corruption Resource Centre, Bergen, <https://www.u4.no/publications/unpacking-the-concept-of-political-will-to-confront-corruption.pdf>.
- Brinkerhoff, D. (2000), “Assessing political will for anti-corruption efforts: An analytic framework”, [1]
Public Administration and Development, Vol. 20/3, pp. 239-252.
- Corduneanu-Huci, C., A. Hamilton and I. Ferrer (2013), *Understanding Policy Change: How to Apply Political Economy Concepts in Practice*, World Bank, Washington, D.C., [14]
<https://doi.org/10.1596/978-0-8213-9538-7>.
- Federal Ministry of the Interior, Building and Community (2014), *Rules on Integrity*, Federal [6]
 Ministry of the Interior, Building and Community,
<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/publikationen/2014/rules-on-integrity.html?nn=5762170> (accessed on 22 August 2019).
- G20 Anti-Corruption Working Group (2018), *Compendium on Measures to Encourage Public [5]
 Organisations to Implement Anti-Corruption Policy*.
- Government of the Slovak Republic (2017), *Law 55/2017 on Civil Service*, <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2017/55/20190701> (accessed on 10 September 2019). [8]
- Government of the United Kingdom (2018), *Ministerial Code*, Cabinet Office, London, [11]
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/672633/2018-01-08_MINISTERIAL_CODE_JANUARY_2018_FINAL_3.pdf.
- GRECO (2017), *Corruption Prevention: Members of Parliament, Judges and Prosecutors - [10]
 Conclusions and Trends*, Council of Europe, Strasbourg, <https://rm.coe.int/corruption-prevention-members-of-parliament-judges-and-prosecutors-con/16807638e7> (accessed on 24 January 2020).
- HATVP (2018), *Ethics of Public Officials*, <https://www.hatvp.fr/en/high-authority/ethics-of-publics-officials/> (accessed on 1 August 2019). [9]
- Johnston, M. and S. Kpundeh (2002), *Building A Clean Machine: Anti-corruption Coalitions and [13]
 Sustainable Reform*, World Bank, Washington, D.C.,
<http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37208.pdf>.
- OECD (2018), *OECD Draft Policy Framework on Sound Public Governance*, OECD, Paris, [3]
<https://www.oecd.org/gov/draft-policy-framework-on-sound-public-governance.pdf>.
- OECD (2017), *OECD Recommendation of the Council on Public Integrity*, OECD, Paris, [2]
<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435> (accessed on 24 January 2020).
- Office of the Government of the Czech Republic (2018), *Vládní koncepce boje s korupcí na léta [4]
 2018 až 2022*, Ministry of Justice and Chairman of the Legislative Council of the Government,
 Office of the Government of the Czech Republic, <http://www.korupce.cz/cz/rada-vlady/rada-vlady-pro-koordinaci-boje-s-korupci-121697/> (accessed on 22 August 2019).

2 Responsabilidades

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

2.1. Por que responsabilidades?

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

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

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

2.2. O que são responsabilidades?

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

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

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

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

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

Tabela 2.1. Funções de integridade

Sistema	Cultura	Responsabilidade
• Atribuir responsabilidades claras; • Garantir mecanismos para apoiar a cooperação horizontal e vertical; • Projetar e implementar a estratégia ou estratégias de integridade; • Monitorar e avaliar a estratégia ou estratégias de integridade; • Definir padrões de integridade.	• Incorporar a integridade à gestão de recursos humanos (por exemplo, avaliação da equidade dos sistemas de recompensa e de promoção) e à gestão de pessoal (por exemplo, integridade como critério para seleção, avaliação e promoção na carreira); • Capacitar e conscientizar os agentes públicos; • Fornecer recomendações e aconselhamento; • Implementar medidas para cultivar a abertura; • Disponibilizar canais e implementar mecanismos para reclamações e proteção de denunciante; • Sensibilizar a sociedade; • Realizar programas de educação cívica; • Implementar medidas para apoiar a integridade nas empresas; • Implementar medidas para apoiar a integridade nas organizações da sociedade civil.	• Avaliar e gerenciar riscos de integridade; • Implementar auditoria interna; • Implementar mecanismos de aplicação e sanção; • Implementar fiscalização e auditoria independentes; • Disponibilizar o acesso à informação e implementar medidas de governo aberto; • Envolver as partes interessadas em todo o ciclo de políticas públicas; • Prevenir e gerenciar conflitos de interesse; • Implementar medidas de integridade para lobby; • Implementar medidas de integridade no financiamento de partidos políticos e de campanhas eleitorais.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Países Baixos

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

França

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

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

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

Tabela 2.2. Atores e papéis de integridade no nível organizacional

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Quadro 2.3. Mecanismos de cooperação formal e informal no Canadá

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

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

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

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

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

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

Os governos podem usar vários mecanismos para garantir a cooperação:

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

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

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

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

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

Mecanismos informais para permitir intercâmbio e apoio horizontais

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

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

A Rede Austríaca de Agentes de Integridade

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

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

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

A rede alemã de pontos focais para a prevenção da corrupção

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

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

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

A Rede contra a Corrupção para Agências Estatais Suecas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Quadro 2.5. Mecanismos de cooperação em países federais

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

Bélgica – Comitê de Consulta

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

Canadá – Rede Canadense de Conflito de Interesses

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

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

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

Quadro 2.6. Comissões Regionais de Moralização na Colômbia

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

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

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

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

2.3. Desafios

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

2.3.1. Trabalho “em caixinhas”

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

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

2.3.2. Competição entre entidades

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

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

Referências

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

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

3

Estratégia

Este capítulo fornece um comentário sobre o princípio de estratégia contido na Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública. Ele descreve como desenvolver uma abordagem estratégica para a integridade pública baseada em evidências e destinada a mitigar os riscos à integridade pública. Concentra-se em uma abordagem baseada na gestão de riscos para definir objetivos estratégicos e prioridades para o sistema de integridade pública, desenvolver pontos de referência e indicadores e coletar de dados relevantes sobre a implementação, o desempenho e a efetividade do sistema. Além disso, ele versa sobre o desafio de equilibrar abordagens baseadas em regras e abordagens baseadas em valores no que diz respeito às estratégias de integridade.

3.1. Por que estratégia?

Uma estratégia para a integridade pública é essencial para apoiar um sistema de integridade coerente e abrangente. No entanto, não é um fim em si mesmo, mas sim um meio para um fim. O processo de desenvolvimento da estratégia é, portanto, tão importante quanto a estratégia resultante. Um processo amplo e minucioso de desenvolvimento de estratégia pode ajudar a selecionar objetivos estratégicos relevantes que sejam significativos para cidadãos e empresas, a priorizar e sequenciar ações de maneira aberta para lidar com os riscos para a integridade mais cruciais e a fornecer as evidências necessárias para as intervenções de melhor custo-benefício e de alta probabilidade de maior impacto. As estratégias também são uma forma de demonstrar comprometimento e podem ser usadas para estabelecer responsabilidades institucionais. Se, no entanto, as estratégias não conduzirem a ganhos visíveis – por exemplo, devido a uma implementação inadequada – podem, na melhor das hipóteses, tornar-se irrelevantes. Na pior das hipóteses, elas podem corroer a confiança do público nas autoridades nacionais.

A Recomendação da OCDE sobre Integridade Pública afirma que os aderentes devem “desenvolver uma abordagem estratégica para o setor público que se baseie em evidências e vise mitigar os riscos para a integridade pública, em particular por meio de:

- a. Definir objetivos estratégicos e prioridades para o sistema de integridade pública a partir de uma abordagem baseada na gestão de riscos para violações dos padrões de integridade pública e que leve em consideração fatores que contribuam para a efetividade das políticas de integridade pública;
- b. Desenvolver pontos de referência e indicadores e coletar dados fidedignos e relevantes sobre o nível de implementação, de desempenho e de efetividade geral do sistema de integridade pública” (OECD, 2017^[1]).

3.2. O que é uma estratégia?

Em essência, uma abordagem estratégica para a integridade pública é aquela formalizada e executada por meio de procedimentos governamentais existentes para o desenvolvimento de estratégias em consulta com as partes interessadas relevantes. É baseada em evidências, adota uma perspectiva integral do sistema e se concentra nos principais riscos para a integridade. Para fomentar condições que permitam a ampliação do comportamento ético, as estratégias de integridade equilibram cada vez mais abordagens baseadas em valores com abordagens baseadas em regras. Uma abordagem abrangente pode resultar em que muitos objetivos estratégicos destinados a reduzir os riscos para a integridade sejam incorporados às estratégias governamentais existentes. Alguns países optam por uma única estratégia nacional de integridade ou anticorrupção, embora uma abordagem estratégica não exija um único documento de estratégia. Independentemente da forma, uma abordagem estratégica para a integridade pública contém todos os seguintes elementos:

- Análise de problemas: identificação, análise e mitigação de riscos;
- Desenho da estratégia: priorização de objetivos, consulta e coordenação políticas;
- Desenvolvimento de indicadores com linhas de base, marcos e metas;
- Elaboração do plano de ação, distribuição de responsabilidades e cálculo dos custos das atividades;
- Implementação, monitoramento, avaliação e comunicação dos resultados do monitoramento e da avaliação, incluindo avaliação prévia à implementação.

3.2.1. *Análise de problemas: identificação, análise e mitigação de riscos*

A abordagem baseada na gestão de riscos tem implicações para o desenvolvimento, a implementação, o monitoramento e a avaliação da estratégia. Em particular, ela enfatiza uma etapa de análise de problemas que identifica e analisa os riscos para a integridade mais prejudiciais à integridade pública. Inerente a essa abordagem é a percepção de que nem todos os problemas podem ser resolvidos de uma só vez, portanto, a priorização é necessária. Uma base sólida de evidências permite uma escolha fundamentada sobre quais objetivos estratégicos devem ser priorizados.

Como o processo de análise de problemas inclui identificar, analisar e mitigar riscos, ele se baseia no processo de avaliação de riscos abordado no Capítulo 10, que trata do gerenciamento de riscos. Os dois processos, no entanto, não são os mesmos. A gestão de riscos tem foco técnico, sendo usada para projetar e adaptar controles para lidar com os riscos para a integridade pública. Já a fase de análise do problema envolve o uso dos resultados do processo de avaliação de risco para fundamentar uma estratégia de integridade a nível nacional, subnacional, setorial ou organizacional. Um processo de análise de problemas também poderia abarcar razoavelmente riscos para todo o governo ou toda a sociedade e identificar estratégias de mitigação relevantes para lidar com essas áreas.

Assim, a fase de análise do problema pode inspirar-se em elementos-chave da gestão de risco, ou seja, o processo de avaliação de risco, incluindo identificação, análise e mitigação de risco:

- *Identificação de riscos* – identificar tipos de riscos para a integridade (suborno, nepotismo, absenteísmo, violações em matéria de conflito de interesses, fraude em contratações etc.) em um determinado processo ou sistema, com base em um modelo de risco;
- *Análise de risco* – estimar a probabilidade e o impacto de cada risco, entre outros fatores;
- *Mitigação de risco* – com base nos resultados da análise de risco, implementar medidas para tratar o risco e monitorar e avaliar essas medidas.

A fase de análise de problemas visa identificar problemas e suas causas, bem como desafios e oportunidades de reforma. No mínimo, ela identifica tipos específicos de violações de integridade relevantes, os atores que provavelmente estarão envolvidos e a probabilidade e o impacto esperados se o risco se materializar. A análise de problemas é usada para posteriormente selecionar as medidas de mitigação de risco mais efetivas (atividades), quando a estratégia e seu plano de ação são desenvolvidos.

Muitos dos métodos e técnicas disponíveis para conduzir a análise de problemas consomem muito tempo e recursos e podem exigir habilidades especializadas. Como primeiro passo no processo, a equipe responsável precisa formular um plano realista de coleta de dados para identificar evidências de apoio (UNODC, 2015^[2]). No início, uma escolha fundamental é determinar se o trabalho de análise de problemas será terceirizado, conduzido internamente ou uma combinação das duas abordagens. Existem vantagens e desvantagens em cada opção, dependendo do contexto, recursos, habilidades disponíveis e escopo do exercício (ver Tabela 3.1). Independentemente da opção escolhida, uma análise adequada do problema leva tempo. Dados relevantes raramente estão prontamente disponíveis, sendo também crucial envolver e consultar várias partes interessadas – atores estatais e não estatais – quanto à concepção, à implementação e ao resultado do trabalho analítico. Isso é importante para a validade, a aceitação e a prestação de contas.

Tabela 3.1. Benefícios e limitações da análise de problemas interna versus terceirizada

Opção 1: Agentes públicos internos em ministérios e organizações públicas realizam a análise	Um grupo de trabalho composto por agentes públicos das principais instituições com habilidades e conhecimentos complementares, assim como especialistas potencialmente externos, liderados pela instituição principal, pode ser criado para orientar o processo de análise. O desenho adequado da análise, incluindo a definição das perguntas e fontes de informação corretas para ter uma imagem imparcial e informativa, é a chave para o sucesso na análise interna. <i>Benefícios:</i> melhor percepção interna de problemas ou lacunas, aprimoramento da experiência e do conhecimento dos agentes públicos envolvidos no processo no próprio local. <i>Limitações:</i> mais demorado (os agentes públicos geralmente têm outras tarefas a cumprir juntamente com a análise), menos oportunidades para aplicar métodos de análise sofisticados e maior risco de vies.
Opção 2: Terceirizado	Um prestador de serviços externo é contratado para realizar a análise. O ministério ou organização pública deve desenvolver os termos de referência (TR) para delimitar adequadamente o escopo e definir a metodologia, o que requer perícia. <i>Benefícios:</i> uma oportunidade de usar abordagens metodológicas mais sofisticadas ou complexas para obter evidências mais sólidas nos casos em que a experiência e o conhecimento internos não estão disponíveis, podendo ser mais rápido do que a análise interna. <i>Limitações:</i> menor apropriação interna, informações limitadas sobre problemas graves não perceptíveis a um analista externo, necessidade de recursos financeiros adicionais e limitações no desenvolvimento de habilidades internas necessárias.
Opção 3: Combinação (agentes públicos em ministérios e organizações públicas fazem a análise inicial)	Um prestador de serviços externo é contratado para realizar análises mais profundas (ou complementares) em determinadas áreas, coletar dados adicionais ou ter uma visão externa para verificar a qualidade e os resultados da análise interna. A instituição líder deve desenvolver TR para delimitar adequadamente o escopo e definir a metodologia, o que requer perícia. Alternativamente, uma combinação pode significar o estabelecimento de um grupo de trabalho misto (agentes públicos, especialistas, organizações da sociedade civil), com especialistas gerando documentos e análises de base e depois discutindo e finalizando a análise do problema nas reuniões do grupo de trabalho com agentes públicos. <i>Benefícios:</i> permite uma melhor percepção e testes de qualidade da análise inicial para garantir que os principais problemas não foram omitidos, assim como uma oportunidade de usar abordagens metodológicas mais sólidas para obter evidências mais robustas. <i>Limitações:</i> mais demorado, necessidade de recursos financeiros adicionais, necessidade de esforços de coordenação adicionais, oportunidades reduzidas para o desenvolvimento interno de habilidades; risco de apropriação limitada em comparação com uma configuração totalmente interna.

Fonte: (OECD, 2018^[3]).

Os objetivos estratégicos para a integridade podem estar localizados em vários documentos governamentais de propriedade de diversas autoridades. Sendo assim, e dependendo da estrutura do governo, recomenda-se periodicamente outorgar a um órgão interinstitucional, como uma força-tarefa conjunta com membros de órgãos relevantes do governo central e instituições de fiscalização, a preparação de um relatório analítico sobre os riscos para a integridade pública. Esse relatório poderia formular recomendações e identificar prioridades para todo o sistema de integridade pública (Quadro 3.1).

Quadro 3.1. Análise de riscos para elaborar a estratégia anticorrupção no Reino Unido

A estratégia anticorrupção do Reino Unido 2017-2022 foi desenvolvida por meio de amplo debate intergovernamental, liderado pela Unidade Conjunta Anticorrupção (JACU) no escritório do Gabinete. A estratégia foi construída a partir da análise direta de três ameaças específicas que a corrupção causa ao país: à segurança nacional, à prosperidade nacional e à confiança pública nas instituições. A análise de cada uma das três ameaças foi conduzida tanto nacionalmente quanto em relação ao contexto internacional. Esse processo fundamentou os objetivos arraigados à estratégia, bem como as medidas nacionais, as transnacionais (por exemplo, melhorar o ambiente de negócios internacional e a integridade do financiamento do desenvolvimento) e as subnacionais (por exemplo, fronteiras, defesa, polícia, prisões, esporte e integridade no setor financeiro, setor privado e governo local) a serem implementadas.

Fonte: Adaptado de (Pyman and Eastwood, 2018^[4]).

Antes de realizar uma análise de problema, uma consideração adicional é qual estrutura(s) analítica(s) e quais fontes de dados usar [para uma visão geral das possibilidades, consulte (Johnson and Soreide, 2013^[5]; OECD, 2019^[6]; OECD, 2009^[7]; UNDP, 2015^[8]; UNODC, 2013^[9])]. As ferramentas comumente usadas para o desenvolvimento de estratégias são, por exemplo, análise SWOT (Forças, Fraquezas, Oportunidades, Ameaças), PESTLE (fatores Políticos, Econômicos, Sociológicos, Tecnológicos, Legais e Ambientais) e análise de árvore de problemas [para mais informações sobre SWOT e PESTLE, consulte (OECD, 2018^[3])]. Essas ferramentas são úteis para facilitar a reflexão dentro da equipe e com as partes interessadas externas. No entanto, sem dados robustos, o processo pode ser abrangente, mas não baseado em evidências. As seguintes fontes de informação podem fornecer ideias úteis para identificar e analisar os riscos para a integridade:

- Pesquisas com empregados, famílias ou empresas;
- Outros dados de pesquisa, como pesquisas com usuários ou pesquisas de instituições de pesquisa locais;
- Dados de registros públicos (por exemplo, aplicação da lei, instituições de auditoria, escritórios nacionais de estatísticas);
- Documentos de pesquisa publicados por organizações e universidades nacionais ou internacionais (por exemplo, artigos, relatórios, documentos de trabalho, análise de política econômica);
- Pesquisas encomendadas;
- Indicadores de organizações internacionais ou instituições de pesquisa;
- Entrevistas ou grupos focais com as partes interessadas relevantes;
- Avaliações de risco conduzidas por ministérios ou outras entidades governamentais para seus próprios programas.

Todas as fontes acima podem ser úteis para *identificar* potenciais riscos para a integridade, mas nem todas podem ser usadas para analisar a magnitude ou o impacto dos diferentes tipos de riscos. Dados administrativos de registros públicos e dados de pesquisas confiáveis podem ser usados para identificar e avaliar o nível de risco, enquanto, por exemplo, discussões de grupos focais são úteis principalmente para identificar tipos de riscos.

Na Estônia, pesquisas regulares sobre ética, corrupção e confiança conduzidas pelo Ministério da Justiça embasaram o desenvolvimento da Estratégia Anticorrupção para 2013-2020 (Quadro 3.2).

Quadro 3.2. Identificação e avaliação de riscos para a estratégia de integridade na Estônia

Na Estônia, o Ministério da Justiça é responsável pela política geral de combate à corrupção e realiza pesquisas regulares sobre ética e confiança no serviço público, incluindo uma periódica “Pesquisa sobre a corrupção entre três grupos-alvo”, sendo eles agentes públicos, cidadãos e empresas.

Várias pesquisas embasaram a Estratégia Anticorrupção do país para 2013-2020. Uma pesquisa com cidadãos realizada em 2016 revelou que 9% dos estonianos receberam pedido de suborno ao lidar com profissionais de saúde, tornando essa área de interação dos cidadãos com o setor público a mais propensa à corrupção.

A “análise situacional” que precedeu a estratégia de integridade na Estônia também examinou as estatísticas de crimes de corrupção e uma autoavaliação das atividades anticorrupção já existentes.

Fonte: (Sööt, 2017^[10]; Estonian Ministry of Justice, 2013^[11]; Estonian Ministry of Justice, 2016^[12]).

Os estudos conduzidos por organizações internacionais também podem fornecer subsídios para a análise de problemas e recomendações de políticas públicas. Como exemplos, tem-se o Mecanismo de Revisão da Implementação da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC), as avaliações do Grupo de Estados contra a Corrupção do Conselho da Europa (GRECO), as avaliações do Grupo de Trabalho da OCDE sobre Suborno (WGB) e os estudos da OCDE sobre Integridade.

Compreender o contexto atual, o desempenho e os desafios dentro de um país ou de uma organização específicos permite a priorização estratégica de áreas de ação e a identificação de objetivos realistas. No entanto, muitas vezes falta na prática um diagnóstico completo dos riscos para a integridade para fundamentar o planejamento estratégico no campo anticorrupção e da integridade (UNODC, 2015^[2]; UNDP, 2014^[13]; Hussmann, Hechler and Peñailillo, 2009^[14]). A consequência é que a definição de prioridades no processo estratégico é tendenciosa e, em última análise, a eficácia do sistema de integridade na mitigação de riscos é prejudicada (OECD, 2018^[15]). Ao identificar os principais riscos de integridade na fase de análise do problema, os formuladores de políticas públicas iniciam um processo de reflexão sobre as possíveis consequências se tais riscos se materializarem, bem como as habilidades e ferramentas necessárias para gerenciar essas consequências (OECD, 2018^[16]). É difícil desenvolver uma estratégia significativa e realista sem uma análise robusta do problema. Igualmente importante, é que o processo de concepção da estratégia realmente leve em consideração as descobertas da análise do problema e que os objetivos estratégicos sejam priorizados sistematicamente com base em evidências (OECD, 2005^[17]).

3.2.2. Desenho da estratégia: Priorização de objetivos, consulta e coordenação políticas

Tendo realizado uma análise completa do problema, o próximo passo é desenvolver a estratégia para mitigar os riscos identificados. O principal fator para a escolha do tipo de estratégia – seja uma estratégia única ou a incorporação da integridade nos planos e estratégias de políticas existentes – é garantir a coerência entre organizações, políticas e objetivos. Uma única estratégia pode sinalizar mais facilmente o compromisso, bem como a centralização de esforços pode facilitar a coordenação e uma abordagem sistêmica. No entanto, conforme descrito abaixo, na prática, as estratégias únicas enfrentam vários desafios quando se trata de implementação e exigem foco e uma configuração institucional adequada.

Por outro lado, a incorporação da integridade nos planos e estratégias de políticas existentes também é um desafio. Para ser efetiva, uma abordagem estratégica para a integridade pública baseada nessa incorporação envolve o estabelecimento de objetivos primários (de primeiro nível)¹ para mitigar os riscos para a integridade em todas as estratégias, assim como garantir uma cobertura adequada para constituir uma abordagem sistêmica.

Independentemente do tipo de documento, qualquer processo de desenvolvimento de estratégia se beneficia de uma abordagem sistemática e abrangente para i) identificação e priorização de objetivos e ii) consultoria e coordenação entre as partes interessadas relevantes.

Identificação e priorização de objetivos estratégicos

Independentemente de se escolher uma estratégia única ou uma abordagem integrada, os objetivos estratégicos são as estrelas-guias para os responsáveis pela execução da estratégia e são usados para desenvolver indicadores e metas com base nos quais a estratégia será avaliada. Os objetivos devem estar alinhados com a visão geral estabelecida para a integridade pública, bem como com a política específica do setor. Os objetivos estratégicos, do geral ao específico, vinculam e alinham diretamente os resultados da análise do problema com os indicadores, suas linhas de base (ou seja, as dos indicadores) e as metas. Os principais riscos de integridade identificados na análise do problema devem ser abordados por meio de objetivos primários, que então se desdobram em objetivos secundários, ações, indicadores, marcos e metas mais específicos.

Geralmente, as seguintes áreas se beneficiam de um foco no gerenciamento de riscos para a integridade:

- Gestão de recursos humanos, incluindo violações dos padrões de integridade pública;
- Gestão das finanças públicas, incluindo redução de fraude e de má gestão financeira;
- Controle interno e estruturas gerais de gerenciamento de risco;
- Contratações públicas.

Além dessas áreas transversais, uma abordagem estratégica de todo o sistema também terá objetivos estratégicos primários destinados a mitigar os riscos para a integridade em estratégias setoriais – por exemplo, saúde, educação, habitação, tributação, alfândegas e infraestrutura. Uma estrutura estratégica avançada vai além do setor público e reconhece o papel do setor privado, da sociedade civil e dos indivíduos no que diz respeito aos valores de integridade pública em suas interações com o setor público, conforme declarado no princípio da sociedade como um todo (ver Capítulo 5). O Quadro 3.3 descreve a abordagem intergovernamental na Finlândia para desenvolver uma estratégia anticorrupção. Uma estrutura estratégica avançada poderia ter como objetivo mitigar os riscos para a integridade pública no setor privado, nas empresas públicas, nas empresas estatais ou nas parcerias público-privadas, bem como nas interações com organizações da sociedade civil.

Quadro 3.3. Uma abordagem intergovernamental para o desenho da estratégia na Finlândia

A estratégia anticorrupção na Finlândia foi desenvolvida por um grupo intergovernamental, que incluiu a polícia, o governo local e as organizações da sociedade civil. Seis objetivos estratégicos foram definidos e, em seguida, detalhados em treze objetivos e vinte e três medidas específicas de reforma.

A identificação e a priorização de objetivos estratégicos contou com um mapeamento de risco de amplo espectro e análise de dados e estatísticas da polícia, do Gabinete da Ouvidoria Parlamentar, da Autoridade Finlandesa da Concorrência e do Consumidor, da Administração Tributária, bem como da Transparência Internacional na Finlândia. Os setores de alto risco identificados foram construção, contratação pública e licitações, planejamento urbano, financiamento político e tomada de decisão, comércio exterior e esportes.

Fonte: (Pyman and Eastwood, 2018^[41]).

Consultoria e coordenação entre as partes interessadas relevantes

O processo de desenvolvimento da estratégia deve garantir a participação adequada dos atores responsáveis pela execução de qualquer parte dela. Conforme discutido no Capítulo 2, várias organizações, departamentos, unidades e indivíduos em diferentes ramos do poder têm responsabilidades quando se trata de implementar elementos de uma estratégia e sua aceitação e seu apoio ativo serão críticos para o sucesso da estratégia.

Ao elaborar uma estratégia que envolva vários órgãos, uma opção é atribuir a um pequeno comitê a responsabilidade principal de redigir o documento de estratégia e conceder-lhe um grau razoável de autonomia na elaboração do rascunho. O comitê seria composto por representantes de órgãos públicos relevantes. Representantes da sociedade civil – como associações empresariais ou profissionais, grupos de reflexão e meio acadêmico – também podem ser convidados a participar, como membros plenos ou observadores (Quadro 3.4). A inclusão de uma ampla gama de vozes no processo de desenvolvimento pode ajudar a construir uma visão comum, aumentar a legitimidade da estratégia e, portanto, aumentar o apoio político a ela na sociedade em geral (UNODC, 2015^[21]). A comunidade empresarial, as organizações da sociedade civil, a mídia, o meio acadêmico e o público em geral podem dar contribuições valiosas, não

só na fase de elaboração, mas também nos posteriores monitoramento e avaliação da estratégia (UNDP, 2014^[13]).

Quadro 3.4. Exemplo de envolvimento da sociedade civil na elaboração de uma estratégia de integridade e sua implementação nos Países Baixos

A Plataforma para a Prevenção da Corrupção nos Países Baixos fornece um exemplo de como várias partes interessadas, incluindo organizações da sociedade civil (OSCs), podem se envolver na implementação de uma estratégia anticorrupção, bem como ajudar a projetar estratégias futuras. Além das instituições públicas, foram convidados representantes do empresariado e da sociedade civil. Esses representantes vieram de serviços privados de integridade e investigação, serviços de gestão de riscos e segurança corporativos de multinacionais, Associação das Câmaras de Comércio, Associação de Empresas Comerciais, Transparência Internacional nos Países Baixos, jornalistas e meio acadêmico. As reuniões permitiram que os participantes trocassem conhecimentos e experiências sobre novidades na temática anticorrupção nos Países Baixos e que compartilhassem contribuições para desenho e implementação de políticas, identificação de riscos de corrupção, pesquisa e treinamento.

Fonte: (Centre for the Study of Democracy, 2014^[18]).

O corpo de elaboração pode ser presidido por um indivíduo com estatura, legitimidade e influência política suficientes para atuar como um “defensor” efetivo desse corpo e, em última análise, da própria estratégia (UNODC, 2015^[21]). Conforme observado acima, a Estratégia Anticorrupção do Reino Unido foi elaborada pela Unidade Conjunta Anticorrupção (JACU) e a estratégia anticorrupção na Finlândia foi desenvolvida por um grupo intergovernamental que incluía polícia, governo local e OSC (Pyman and Eastwood, 2018^[41]).

O órgão encarregado de formular qualquer estratégia que contenha objetivos relacionados à integridade pública deve considerar a possibilidade de consultar os seguintes órgãos: a autoridade anticorrupção, a entidade fiscalizadora superior, a organização central responsável pelo controle interno, a de ouvidoria, a polícia, a autoridade para contratações públicas, as fiscais ou aduaneiras e a autoridade encarregada do Ministério Público ou da administração dos tribunais. Para o processo de consulta pública, toda a documentação de apoio deve ser disponibilizada ao público, incluindo, por exemplo, os resultados de avaliações de impacto regulatório ou outros que apresentem fatos e evidências sobre o assunto. Também deve ficar claro como os comentários fornecidos pelo público e pelas organizações foram considerados na versão final da estratégia, incluindo explicações para os comentários não levados em consideração.

A implementação de procedimentos definidos para consultas intergovernamentais e públicas pode aumentar a aceitação pública das políticas e impedir sua captura (para mais informações, consulte o Capítulo 13). Além disso, para estratégias relacionadas à integridade pública, muitas vezes é recomendado que a participação vá “acima e além”, por exemplo, com reuniões abertas ou divulgação nas mídias sociais. As estratégias podem ser adotadas em diferentes níveis de governo, o que é útil para encorajar o apoio à estratégia e assegurar a coordenação (UNODC, 2015^[21]). Tanto no nível nacional quanto no subnacional (regional e municipal), cada ministério, organização ou outra instituição se beneficiaria ao preparar suas próprias estratégias para mitigar os riscos para a integridade dentro de sua área de responsabilidade. No entanto, a perspectiva sistêmica no princípio da estratégia encoraja uma abordagem mais ampla, mais abrangente e coordenada. Na prática, portanto, recomenda-se que as estratégias sejam adotadas pelo menos ao nível governamental, ou seja, o conselho de ministros ou órgão colegiado equivalente no executivo.

Alinhar novas estratégias com estratégias existentes apoia a coerência. Por exemplo, o desenvolvimento da estratégia de integridade de um hospital local pode levar em conta seu contexto específico (por exemplo, número de funcionários, situações em que ocorrem incidentes de corrupção), bem como a estratégia de integridade setorial do ministério da saúde ou uma estratégia mais ampla de prestação de serviços adotada ao nível governamental.

3.2.3. Desenvolvimento de indicadores com linhas de base, marcos e metas

Uma abordagem estratégica também requer indicadores e estabelecimento de suas linhas de base, marcos e metas. Os indicadores devem refletir os objetivos estratégicos, alguns dos quais podem fazer parte do documento de estratégia e outra parte do plano de ação. Como tal, o desenvolvimento de indicadores é um processo iterativo que pode ajudar a melhorar os objetivos estratégicos em diferentes níveis, bem como as atividades do plano de ação.

Os indicadores – e em particular as suas linhas de base, marcos e metas – são frequentemente negligenciados na fase de concepção da estratégia e desenvolvidos demasiado tarde no processo para serem úteis. Isso deixa os responsáveis pela implementação da estratégia sem um roteiro adequado sobre quais resultados concretos devem ser alcançados e como. Também torna difícil para o governo, bem como para os atores não estatais, progressivamente avaliar o nível de sucesso, o progresso em direção aos objetivos estratégicos e as correções necessárias.

O objetivo dos indicadores é dar suporte à comparabilidade ao longo do tempo. Isso permite estabelecer pontos de referência que podem avaliar a efetividade de diferentes intervenções na estratégia e em outras partes do sistema de integridade pública. Em um contexto nacional, esses pontos de referência podem ser estabelecidos usando uma abordagem de “antes e depois”, se os indicadores forem estabelecidos e os dados coletados bem antes da implementação da estratégia, ou uma abordagem “com e sem”, se o desempenho de um grupo de comparação é medido junto com o de um grupo de tratamento.² Os indicadores comparáveis internamente são escassos e o estabelecimento de pontos de referência deve ser feito com diligência e atenção às limitações das metodologias utilizadas. Os Indicadores de Integridade Pública da OCDE podem servir como indicadores para monitorar a implementação da abordagem estratégica ou para inspirar o desenvolvimento de outros indicadores.

Ao desenvolver indicadores, é especialmente necessário considerar as limitações dos “índices icônicos” mencionados no Quadro 3.5,³ os quais serviram como as principais medidas de corrupção e anticorrupção. A maioria das medidas existentes depende fortemente de fontes de dados secundárias baseadas em julgamento de especialistas e carece de uma teoria ou estrutura normativa que defina o que os indicadores devem medir (Oman and Arndt, 2006^[19]).

Quadro 3.5. Limitações de índices comparáveis internacionalmente

Desde o nascimento do movimento anticorrupção moderno no início da década de 1990, os governos têm solicitado medidas confiáveis de corrupção e anticorrupção que possam ser comparadas entre jurisdições e ao longo do tempo. O Índice de Percepção da Corrupção de 1995, o Índice de Pagadores de Suborno de 1999 e os Indicadores de Governança Mundial de 2002 desempenharam um papel crucial na conscientização sobre a questão. No entanto, especialistas criticaram seu alto nível de agregação, seu uso extensivo de fontes de dados secundárias com base principalmente no julgamento de especialistas e a falta de uma teoria subjacente do que funciona (quadro normativo), assim como os governos os consideram menos úteis como indicadores de desempenho. Eles também se concentram na corrupção como um conceito vagamente definido ou na probabilidade de pequenos subornos do ponto de vista das empresas.

Pesquisas - com agentes públicos, empresas, público em geral ou partes interessadas específicas - podem fornecer evidências valiosas para fundamentar as políticas de integridade. Elas são um instrumento de medição que pode ser projetado para refletir a cultura e os desafios de um determinado país ou organização. Por exemplo, de acordo com a Pesquisa de Gestão Estratégica de Recursos Humanos da OCDE, 16 países membros incluem integridade no local de trabalho em suas pesquisas com funcionários (OECD, 2017^[20]). Independentemente de realizar uma pesquisa dedicada ou integrar um módulo em uma pesquisa existente, tais pesquisas permitem discernir padrões de comportamento corrupto, satisfação com serviços, confiança nas instituições públicas, assim como outros temas conexos. Nos Países Baixos, uma ampla pesquisa de pessoal está no centro da definição da agenda para futuras políticas de integridade (Quadro 3.6). Além disso, algumas pesquisas internacionais podem fornecer dados confiáveis para fundamentar as estratégias nacionais e até mesmo para formar uma linha de base nacional, se feitas com cuidado (Quadro 3.7). Outras informações, como aquelas encontradas em registros de dados nacionais, também podem ser valiosas para embasar indicadores para estratégias de integridade, se os dados coletados atenderem a padrões de qualidade razoáveis.

Quadro 3.6. Monitor de integridade na administração pública dos Países Baixos

Desde 2004, o Ministério do Interior e Relações do Reino dos Países Baixos observa regularmente o estado da integridade no setor público do país. Para este fim, são pesquisados agentes públicos (entre eles titulares de cargos políticos, secretários-gerais e diretores) de todos os níveis de governo, usando métodos mistos (incluindo pesquisas online de grande amostra e entrevistas em profundidade).

O Monitor de Integridade, que é um sistema flexível de avaliações de integridade, auxilia os formuladores de políticas públicas na concepção, na implementação e na comunicação das políticas de integridade. Os resultados da pesquisa são comunicados ao Parlamento. O Ministério do Interior e Relações do Reino usa o Monitor para aumentar a conscientização ética, para detectar lacunas na implementação das políticas e para engajar a administração pública descentralizada em assumir responsabilidade pela regulamentação da integridade. Os conhecimentos adquiridos com pesquisas anteriores ajudaram a identificar prioridades para esforços anticorrupção e a mudar as políticas de integridade da proibição para a criação de uma cultura organizacional de integridade.

Fonte: Apresentação de Marja van der Werf na reunião do Grupo de Trabalho de Autoridades de Integridade Pública da OCDE (28 de março de 2017, Paris); (Lamboo and de Jong, 2016^[21]).

Quadro 3.7. Pesquisas que permitem comparações entre países

A seguir estão pesquisas internacionais que podem fornecer dados confiáveis para fundamentar as estratégias nacionais, bem como formar uma linha de base nacional:

- O Eurobarômetro produziu uma edição especial sobre corrupção, comparando os resultados aos de uma sondagem anterior de 2013 (European Commission, 2017^[22]);
- A Pesquisa Internacional de Vítimas de Crimes (ICVS) (United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute, n.d.^[23]), um programa internacional para medir a experiência direta de vitimização do crime, também incluiu uma seção para medir a experiência de suborno entre a população;
- As Pesquisas Empresariais do Banco Mundial e as Pesquisas Econômicas Empresariais (World Bank Group, n.d.^[24]) fornecem a maior quantidade de dados de pesquisa em nível empresarial sobre a experiência de suborno;

O Barômetro de Corrupção Global da Transparência Internacional usa pesquisas da população em geral e o Índice de Estado de Direito do Projeto de Justiça Mundial mistura avaliações de especialistas (codificadas como QRQ) com pesquisas da população em geral (codificadas como GPP).⁴

3.2.4. Elaboração do plano de ação, distribuição de responsabilidades e cálculo dos custos das atividades

Uma vez estabelecidos os objetivos estratégicos e definidos os indicadores e metas, o próximo passo é planejar as atividades específicas necessárias para que os objetivos possam ser alcançados de forma realista. Ou seja, um plano de ação.

Todas as estratégias governamentais se beneficiam de planos de ação e cada país tem seu próprio conjunto de diretrizes para o que constitui um bom plano. As estratégias de integridade não representam nenhum desafio particular a esse respeito. No entanto, para enfatizar a necessidade de uma abordagem baseada em evidências, gestão de riscos e sustentabilidade financeira, dado que as estratégias de integridade geralmente dependem de vários agentes de implementação, recomenda-se que os planos de ação para estratégias de integridade tenham as seguintes características [ver também (Council of Europe, 2013^[25])]:

- Indicadores de nível de resultado, com uma linha de base, marcos e metas, vinculados a objetivos e atividades;
- Identificação, pelo menos, das organizações líderes para cada objetivo;
- Descrição dos arranjos de monitoramento, de comunicação de resultados e de avaliação;
- Uso de fontes de dados administrativos de registros públicos existentes, como sistemas de informação de gestão de recursos humanos, bancos de dados de compras, relatórios de auditoria, registros de risco, estatísticas de processos judiciais e estatísticas de aplicação da lei;
- Uso de fontes de dados advindos de pesquisas com funcionários, famílias ou empresas;
- Se for relevante para o objetivo estratégico, atividades em nível subnacional;
- Estimativas de despesas de capital e operacionais;
- Identificação de custos adicionais e estimativas desses custos;
- Planos financeiros plurianuais ligados às despesas de médio prazo;
- Disponibilização pública do plano de ação completo, juntamente com os relatórios de monitoramento correspondentes (ver Seção 3.2.5).

A apresentação do plano de ação deve ser simples e permitir que os leitores de fora da administração identifiquem, à primeira vista, respostas para perguntas-chave como: “Quais são as ações?”, “Quem será responsável por elas?”, “Quando elas vão acontecer?” e “Como seu impacto será medido?” (Hope, 2013^[26]). Mesmo no caso aparentemente simples de se um novo código de conduta deve ser elaborado, dividir o processo em uma série de etapas (por exemplo, elaboração do código, consultas, submissão para aprovação e divulgação) pode ser útil.

3.2.5. Implementação, monitoramento, avaliação e comunicação dos resultados do monitoramento e da avaliação, incluindo avaliação prévia à implementação

Uma estratégia de integridade e um plano de ação efetivos devem não apenas apresentar um conjunto amplo de reformas substantivas, mas também indicar os meios para garantir sua implementação, seu monitoramento e sua avaliação. Conforme discutido no Capítulo 2, um órgão, ministério ou unidade específica sob um ministério deve ser responsável por esta tarefa, às vezes em conjunto com outras entidades. Independentemente da configuração institucional específica, cada estratégia precisa de uma função de coordenação central responsável pela implementação, pelo monitoramento, pela avaliação, pela comunicação da estratégia e por seu plano de ação.

Implementação da estrutura estratégica

As entidades responsáveis pelo desenho da estratégia de integridade e do plano de ação não são necessariamente também responsáveis por todas as partes de sua implementação (OECD, 2017^[20]). Isso pode dificultar a implementação. Não será suficiente enviar cartilhas sobre as políticas, se a prática for legada ao critério e à iniciativa individuais (U4 Anti-Corruption Resource Centre, 2007^[27]). A chave para a implementação de uma estratégia de integridade é, portanto, unir diferentes atores de integridade sob uma visão comum e coordenar suas ações para a integridade pública.

Vários governos exigem que ministérios ou departamentos específicos preparem planos de prevenção da corrupção adaptados aos riscos internos e externos específicos de sua organização. Cada organização é diferente e os riscos para a integridade variam dependendo das atribuições, do pessoal, do orçamento, da infraestrutura e do desenvolvimento de TI. Por exemplo, os ministérios responsáveis pela transferência de benefícios sociais enfrentam maiores riscos de fraude. Do mesmo modo, departamentos com maiores gastos em compras públicas (como saúde ou defesa) podem enfrentar riscos de corrupção relacionados a essa atividade. Mesmo que uma estratégia seja implementada por vários órgãos, é necessário haver um mecanismo central de monitoramento. No mínimo, os relatórios de monitoramento devem:

- Ser publicados em intervalos regulares, tempestivamente, e disponibilizados publicamente;
- Relatar o progresso em relação aos indicadores e às metas predefinidos no plano de ação;
- Apresentar a taxa de execução das atividades no plano de ação;
- Tirar conclusões e fornecer recomendações à gestão;
- Ser discutidos com os órgãos pertinentes, incluindo atores não estatais.

Organizações autônomas são muitas vezes excessivamente otimistas ao avaliar quão bem elas estão indo na implementação de um programa e os arranjos de monitoramento de muitas estratégias acabam aquém do esperado por depender que organizações implementadoras monitorem seu próprio progresso. Portanto, a organização responsável por coordenar a implementação da estratégia deve garantir, sempre que possível, a validação independente dos progressos. Em alguns casos, pode ser aconselhável solicitar que uma organização realize uma autoavaliação preliminar e depois compare os resultados com uma avaliação ou auditoria independente (talvez pela unidade coordenadora, por outro departamento governamental ou por um supervisor externo, como a sociedade civil ou um consultor). Entre outras vantagens, isso pode ajudar as organizações implementadoras a entender como podem avaliar melhor seu próprio desempenho (UNODC, 2015^[21]). Um exemplo de como isso é feito é dado no Quadro 3.8.

Quadro 3.8. Monitoramento e avaliação da integridade na Coreia

A Comissão Anticorrupção e de Direitos Civis (ACRC) na Coreia usa duas estruturas de avaliação complementares para monitorar e avaliar a qualidade da implementação dos esforços anticorrupção, assim como de seus resultados: Avaliação da Integridade e Avaliação da Iniciativa Anticorrupção.

Avaliação da Integridade (IA)

A Coreia avalia anualmente a integridade em todas as agências governamentais por meio de pesquisas padronizadas. Agentes públicos de 617 organizações são questionados sobre sua experiência e sua percepção de corrupção. Além disso, também são questionados os cidadãos que estiveram em contato com as respectivas organizações, as partes interessadas e os especialistas que têm interesse no trabalho dessas organizações. As respostas, juntamente com outras informações, são pontuadas em um indicador composto – o Índice de Integridade Abrangente.

Avaliação da Iniciativa Anticorrupção (AIA)

A Avaliação da Iniciativa Anticorrupção é uma avaliação comparativa das políticas de integridade entre agências governamentais na Coreia. As agências selecionadas para avaliação apresentam um relatório de desempenho sobre sua implementação de políticas de integridade. As visitas no próprio local verificam as informações, que são pontuadas por uma equipe de avaliação externa. Isso permite que o ACRC observe a disposição e os esforços em matéria de integridade em todo o setor público.

Avaliação comparativa e competição

O baixo desempenho no IA ou no AIA não leva a sanções. No entanto, os resultados são divulgados e a comparação direta de diferentes entidades governamentais com base em indicadores de integridade cria competição entre essas entidades. Os resultados também entram na Avaliação de Desempenho do Governo. Além disso, existem recompensas institucionais e individuais pela alta performance, como um programa de estudo no exterior para os agentes públicos responsáveis pela atuação excepcional em matéria de integridade. A melhoria contínua dos resultados de desempenho indicou que esses incentivos podem ser efetivos.

Fonte: Apresentação de Sung-sim Min, Diretor, Divisão de Pesquisa e Avaliação Anticorrupção, ACRC, na reunião do Grupo de Trabalho de Autoridades de Integridade Pública (SPIO) na sede da OCDE em Paris em novembro de 2016.

Monitoramento e avaliação da estrutura estratégica

Para avaliar adequadamente a efetividade de uma estratégia de integridade, é importante especificar os arranjos de avaliação.⁵ Esses mecanismos são muitas vezes institucionalizados no processo de formulação de políticas públicas (Jacob, Speer and Furubo, 2015^[28]). Os mecanismos de avaliação em vários estágios do processo político são definidos e planejados antes da implementação de quaisquer ações. Ter uma ideia clara de como e quando as medidas tomadas serão avaliadas, assim como de quais dados serão coletados para avaliação, serve como base para o desenho e para a implementação das ações. É essencial estabelecer mecanismos de avaliação antes da fase de implementação para garantir mensurabilidade, relatórios de acompanhamento e prestação de contas. Alguns dados podem se sobrepor ao que foi coletado na fase anterior, no procedimento de identificação e de avaliação de riscos, mas os arranjos de monitoramento e de avaliação têm um propósito diferente: responsabilizar os encarregados da implementação pelo que foi alcançado e pela eficiência atingida. Assim como na fase de análise do problema, a avaliação pode ser feita internamente ou terceirizada. Por outro lado, é possível terceirizar apenas algumas partes do processo. A escolha depende do objetivo da avaliação e dos recursos disponíveis. Em suma, as avaliações internas podem facilitar mais a autorreflexão e o aprendizado organizacional e ser mais baratas e mais rápidas de executar. Ao mesmo tempo, elas também são vistas

como menos objetivas, frequentemente não tendo o pessoal interno tempo nem habilidade necessários para uma avaliação completa. A Tabela 3.2 detalha as vantagens e desvantagens de cada abordagem.

Tabela 3.2. Benefícios e limitações das opções de configuração de avaliação

Opção 1: avaliação interna	A avaliação é projetada e realizada internamente pela equipe da instituição líder. <i>Benefícios:</i> pode permitir uma avaliação mais rápida, pois não há necessidade de procedimentos de contratação padrão; disponibilidade de informações privilegiadas; maior aprimoramento de habilidades analíticas, conhecimento e experiência. <i>Limitações:</i> pode ser menos objetiva, devido à relutância em divulgar dificuldades e problemas.
Opção 2: avaliação terceirizada	A avaliação é realizada por consultores externos através de um procedimento de contratação externa. <i>Benefícios:</i> avaliação objetiva por avaliadores externos e independentes. <i>Limitações:</i> requer recursos adicionais para obter experiência; pode exigir mais tempo para contratar os prestadores de serviços.
Opção 3: avaliação mista/combinação	Apenas algumas partes da avaliação são terceirizadas (por exemplo, coleta de dados e algumas das análises mais sofisticadas), enquanto o restante é feito internamente. <i>Benefícios:</i> avaliação objetiva devido ao envolvimento de avaliadores externos e independentes; processo de avaliação mais rápido, pois as etapas de avaliação mais demoradas podem ser terceirizadas. <i>Limitações:</i> requer recursos adicionais para contratar determinados serviços.

Fonte: (OECD, 2018^[3]).

Os relatórios de avaliação das estratégias de integridade devem ser disponibilizados ao público, muitas vezes sendo útil a inclusão de atores não estatais como avaliadores ou como parte de um processo formal de garantia de qualidade.⁶ Os dados de monitoramento devem ser usados ativamente nos relatórios de avaliação. O objetivo final é que o exercício de avaliação melhore abordagens e práticas, por exemplo, fundamentando o desenho das próximas iniciativas.

Comunicação dos resultados do monitoramento e da avaliação

Além de monitorar e medir os benefícios da estratégia de integridade, comunicar o progresso e os resultados às partes interessadas internas e externas, incluindo o público em geral, não apenas permite a prestação de contas, mas também aumenta a credibilidade dos esforços de integridade e estimula futuras ações anticorrupção e em prol da integridade. Em seu plano de ação, os países podem incluir atividades de informação e de comunicação, levando em consideração tanto novos meios de informação, como mídias sociais, como abordagens tradicionais e testadas, como reuniões municipais e audiências públicas (UNODC, 2015^[2]).

A comunicação deve começar assim que a estratégia de integridade estiver pronta, antes da implementação. Seu conteúdo, previsão de implementação e órgãos responsáveis pela sua execução devem ser amplamente divulgados. Isso garantirá transparência e ajudará a mobilizar o apoio popular, além de criar a expectativa pública de que os envolvidos no processo de reforma cumprirão seus compromissos. O público pode ser informado sobre a estratégia e seu progresso de implementação por meio da mídia, sites governamentais e eventos de informação para o público-alvo, bem como por organizações da sociedade civil (OSCE, 2016^[29]). O Capítulo 5 aborda fatores relacionados ao desenvolvimento e à implementação de uma estratégia de comunicação efetiva.

3.3. Desafios

Uma abordagem estratégica para a integridade pública pode enfrentar desafios dependendo de se uma única estratégia nacional é formulada ou de se os objetivos estratégicos para a integridade são incorporados nas estratégias existentes. Independentemente da escolha do documento, uma abordagem estratégica exige comprometimento do alto nível político e gerencial durante o processo de desenho da estratégia, além de garantir que a abordagem evite objetivos de conformidade excessivamente rígidos e enfatize a promoção de mudanças culturais nas organizações.

3.3.1. Garantir o comprometimento do alto nível político e gerencial e alocar os recursos apropriados para apoiar a estrutura estratégica

Sem compromisso nos mais altos níveis políticos e de gestão, é improvável que as estratégias de integridade sejam efetivas ou sustentáveis a longo prazo (para mais informações, consulte o Capítulo 1). Uma boa prática para que a estratégia e as reformas sugeridas reúnam o apoio necessário em toda a administração é garantir a participação adequada de representantes de qualquer organização, departamento ou unidade governamental afetada pela estratégia na fase de sua elaboração (OSCE, 2016^[29]). Uma vantagem de envolver os atores relevantes (responsáveis pela implementação, pela aplicação e pelo monitoramento) no processo de elaboração da estratégia é que pode melhorar sua cooperação nessas três áreas, as quais são críticas para a efetividade do sistema de integridade (UNODC, 2015^[2]). Garantir que o processo inclua um representante de um cargo de alto nível ou do governo central também pode apoiar o compromisso com a implementação (para mais informações, consulte o Capítulo 2).

Um desafio que surge especialmente para estratégias nacionais únicas de integridade está relacionado à necessidade de uma configuração institucional adequada e de defensores políticos. Os objetivos estratégicos podem ser significativos, mas pode ser que não sejam alcançados se as estruturas de gestão, de processos, de tecnologia da informação, de registro de dados e de pessoal forem inadequados ou se o tempo e o orçamento forem insuficientes para colocar as ambições em prática. Ao estabelecer os objetivos, os formuladores de estratégias precisam combinar as expectativas com a capacidade de implementação, com o tempo necessário e com os recursos disponíveis daquela administração pública (Council of Europe, 2013^[25]). É crucial evitar o desenvolvimento de uma “lista de desejos” irrealista. A priorização no desenvolvimento da estratégia pode ser feita por meio do estabelecimento de objetivos de curto, médio e longo prazo e do sequenciamento da implementação das atividades.

Uma abordagem estratégica que incorpore os objetivos de integridade nas estratégias existentes muitas vezes enfrenta menos problemas quanto à configuração institucional, ao pessoal e ao financiamento, à medida que essas estratégias são estabelecidas. No entanto, ainda precisa lidar com o desafio de uma abordagem colaborativa do governo como um todo. Por exemplo, os ministérios setoriais podem relutar em colaborar estreitamente com instituições de supervisão, com autoridades anticorrupção ou com organizações da sociedade civil por medo de que as fraquezas de seus sistemas de integridade possam ser expostas. É ainda mais necessário para tais abordagens que um órgão interinstitucional receba a atribuição de preparar periodicamente um relatório analítico sobre riscos para a integridade pública, o qual formule recomendações e estabeleça prioridades para todo o sistema de integridade pública, conforme mencionado acima. Caso contrário, os riscos para a integridade serão identificados e analisados apenas em subsistemas específicos do governo.

3.3.2. Equilibrar abordagens baseadas em regras e baseadas em valores

Um desafio comum para todos os tipos de estratégias de integridade é alcançar o equilíbrio adequado entre uma abordagem baseada em regras ou em conformidade e uma estratégia baseada em valores. Ao longo dos anos, os governos adotaram estruturas legais e institucionais para fortalecer a integridade no setor público. No entanto, em muitos países, essas estruturas dependem muito de mecanismos de conformidade e de aplicação e sanção.

O objetivo de qualquer estratégia de integridade deve ser aumentar a integridade no setor público e não simplesmente coibir má conduta e corrupção. As abordagens baseadas em conformidade concentram-se na adesão a procedimentos administrativos e a regras que estabelecem padrões mínimos. Embora esses esforços forneçam a necessária estrutura facilitadora, uma estratégia de integridade também baseada em valores ajuda a criar um ambiente que apoia o comportamento ético positivo. A ideia é que os valores sirvam como uma estrutura comum que possa ser aplicada no processo de tomada de decisão em diferentes funções, departamentos e equipes (ver Tabela 3.3).

Tabela 3.3. Equilibrar estratégias de integridade baseadas em regras e baseadas valores

	Estratégia baseada em regras	Estratégia baseada em valores
Objetivo	Evitar má conduta	Possibilitar uma conduta responsável
Valores morais	Conformidade com padrões impostos externamente	Autogoverno de acordo com valores e padrões de conduta escolhidos
Gestão	Orientado por advogado/agentes de conformidade	Orientado pela gestão com a ajuda de conselheiros de integridade e de ética, do RH e da área jurídica
Suposições comportamentais	Seres autônomos guiados pelo interesse material	Seres sociais guiados por valores, padrões de conduta, pares
Normas	Direito Penal e Regulatório	Código de ética, código de conduta e políticas públicas, regulamentos e leis relacionados
Pessoal	Advogados/RH/agentes de conformidade	Agentes de integridade, RH, gerentes
Método	Educação na estrutura legal existente, padrões e sistemas de conformidade, discricção reduzida, relatórios de má conduta, auditoria e controles, processos de investigação, sanções etc.	Fortalecer a competência ética dos agentes públicos por meio do desenvolvimento de valores organizacionais, de educação e de treinamento em valores e em padrões de conduta; treinamento de integridade e aconselhamento de ética; elaboração de modelos de liderança e de papéis gerenciais; prestação de contas, transparência, estruturas de integridade, auditoria e sanções; integração de valores nos processos cotidianos de administração, de comunicação e de conscientização

Referências

- Centre for the Study of Democracy (2014), *Civil Society Involvement in Drafting, Implementing and Assessing Anticorruption Policies: Best Practices Manual*, European Commission, <https://www.files.ethz.ch/isn/185875/Best-practice-manual-civil-society-involvement.pdf>. [18]
- Council of Europe (2013), *Designing and Implementing Anti-Corruption Policies*, <https://rm.coe.int/16806d8ad7> (accessed on 24 January 2020). [25]
- Estonian Ministry of Justice (2016), *Survey brief*, https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/survey_summary_in_english.pdf (accessed on 12 March 2020). [12]
- Estonian Ministry of Justice (2013), *Anti-Corruption Strategy 2013-2020*, https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/estonian_anti-corruption_strategy_2013-2020.pdf. [11]
- European Commission (2017), *EU Open Data Portal*, https://data.europa.eu/euodp/data/dataset/S2176_88_2_470_ENG (accessed on 24 January 2020). [22]
- G20 (n.d.), *Issue Paper on Corruption and Economic Growth*, <http://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/Issue-Paper-Corruption-and-Economic-Growth.pdf> (accessed on 24 January 2020). [31]
- Hope, T. (2013), *Strengthening Anti-Corruption Policies and Practices in Turkey (TYSAP). Designing and Implementing Anti-corruption Policies for Different Sectors*, Council of Europe, <https://rm.coe.int/16806dd1b6> (accessed on 24 January 2020). [26]
- Hussmann, K., H. Hechler and M. Peñailillo (2009), “Institutional arrangements for corruption: Considerations for the implementation of the United Nations Convention against Corruption Article 6”, *U4 ISSUE*, No. 2009:4, U4 Anti-Corruption Resource Centre, CHR. Michelsen Institute (CMI), https://agora-parl.org/sites/default/files/U4%20-%20Institutional%20arrangements%20for%20corruption%20prevention%20-%202009%20-%20EN%20-%20PACE_0.pdf. [14]
- Jacob, S., S. Speer and J. Furubo (2015), “The institutionalization of evaluation matters: Updating the International Atlas of Evaluation 10 years later”, *Evaluation*, Vol. 21/1, pp. 6-31, <https://doi.org/10.1177/1356389014564248>. [28]
- Johnson, J. and T. Soreide (2013), *Methods for learning what works and why in anti-corruption: An introduction to evaluation methods for practitioners*, U4, <https://www.u4.no/publications/methods-for-learning-what-works-and-why-in-anti-corruption-an-introduction-to-evaluation-methods-for-practitioners.pdf> (accessed on 2 September 2019). [5]
- Lamboo, T. and J. de Jong (2016), “Monitoring integrity: The development of an integral integrity monitor for public administration in the Netherlands”, in Huberts, L. and A. Hoekstra (eds.), *Integrity Management in the Public Sector: the Dutch Approach*, Dutch National Integrity Office (BIOS), The Hague, <https://www.government.nl/documents/reports/2016/01/18/integrity-management-in-the-public-sector-the-dutch-approach> (accessed on 24 January 2020). [21]

- OECD (2019), *Analytics for Integrity: Data-Driven Approaches for Enhancing Corruption and Fraud Risk Assessments*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/gov/ethics/analytics-for-integrity.pdf> (accessed on 2 September 2019). [6]
- OECD (2018), *Behavioural Insights for Public Integrity: Harnessing the Human Factor to Counter Corruption*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264297067-en>. [15]
- OECD (2018), *National Risk Assessments: A Cross Country Perspective*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264287532-en>. [16]
- OECD (2018), *Toolkit for the preparation, implementation, monitoring, reporting and evaluation of public administration reform and sector strategies: guidance for SIGMA partners*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/termsandconditions> (accessed on 27 August 2019). [3]
- OECD (2017), *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en. [20]
- OECD (2017), *OECD Recommendation of the Council on Public Integrity*, OECD, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435> (accessed on 24 January 2020). [1]
- OECD (2013), *Development Results: An Overview of Results Measurement and Management*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/Development-Results-Note.pdf>. [30]
- OECD (2009), *Integrity in Government: Towards Output and Outcome Measurement*, Public Governance Committee, Public Governance and Territorial Development Directorate, OECD, Paris, [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=G OV/PGC/ETH\(2009\)4](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=G OV/PGC/ETH(2009)4). [7]
- OECD (2009), *Measuring Government Activity*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264060784-en>. [32]
- OECD (2005), *Public Sector Integrity: A Framework for Assessment*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264010604-en>. [17]
- Oman, C. and C. Arndt (2006), *Uses and Abuses of Governance Indicators*, Development Centre Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264026865-en>. [19]
- OSCE (2016), *Handbook on Combating Corruption*, Organization for Security and Co-operation in Europe, <https://www.osce.org/secretariat/232761> (accessed on 24 January 2020). [29]
- Pyman, M. and S. Eastwood (2018), *Analysing the anti-corruption approaches of the 26 top-ranked countries: An opportunity for a new generation of strategies*, Norton Rose Fulbright, <https://www.nortonrosefulbright.com/-/media/files/nrf/nrfweb/imported/countries-curbing-corruption---top-26-report.pdf?la=en&revision=cd44489d-caee-4db9-b7e3-c150da13106d> (accessed on 22 October 2019). [4]
- Sööt, M. (2017), *Corruption study in Estonia. 2017*, https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/survey_summary_in_english.pdf. [10]

- U4 Anti-Corruption Resource Centre (2007), "Anti-corruption policy making in practice: What can be learned for implementing Article 5 of UNCAC? Synthesis report of six country case studies: Georgia, Indonesia, Nicaragua, Pakistan, Tanzania, and Zambia", *U4 Report*, Vol. 1, <https://www.u4.no/publications/anti-corruption-policy-making-in-practice-what-can-be-learned-for-implementing-article-5-of-uncac.pdf>. [27]
- UNDP (2015), *User's Guide - Measuring Corruption and Anticorruption*, UNDP, <https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/anti-corruption/user-s-guide---measuring-corruption-and-anticorruption.html> (accessed on 2 September 2019). [8]
- UNDP (2014), *Anti-corruption Strategies: Understanding What Works, What Doesn't and Why? Lessons learned from the Asia-Pacific region*, <https://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Anti-corruption/UNDP%20ACS%20Asia%20Pacific%20%20Anti-corruption%20Strategies.pdf>. [13]
- United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute (n.d.), *ICVS - International Crime Victims Survey*, http://www.unicri.it/services/library_documentation/publications/icvs/ (accessed on 11 February 2020). [23]
- UNODC (2015), *The United Nations Convention against Corruption. National Anti-Corruption Strategies: A Practical Guide for Development and Implementation*, United Nations, Vienna, https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/National_Anti-Corruption_Strategies_-_A_Practical_Guide_for_Development_and_Implementation_E.pdf. [2]
- UNODC (2013), *The United Nations Convention against Corruption: A Resource Guide on State Measures for Strengthening Corporate Integrity*, United Nations Office on Drugs and Crime, New York, https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Resource_Guide_on_State_Measures_for_Strengthening_Corporate_Integrity.pdf (accessed on 13 February 2019). [9]
- World Bank Group (n.d.), *Enterprise Surveys*, <http://www.enterprisesurveys.org/data> (accessed on 24 January 2020). [24]

Notas

¹ Os objetivos primários ou de primeiro nível são aqueles formalmente adotados por um conselho de ministros ou por órgão similar e são aplicáveis a todo o governo ou a um setor.

² Isso pode ser feito, por exemplo, se um programa de integridade nas escolas for planejado como parte da estratégia e, por falta de recursos, o programa for implementado primeiro em municípios selecionados (grupo de tratamento) e somente mais tarde, uma vez que essa fase piloto tenha sido avaliada, em outros municípios (grupo de comparação).

³ Para obter mais informações sobre limitações, consulte o Documento Temático do G20 sobre Corrupção e Crescimento Econômico (G20, n.d.^[32]), bem como o Guia do Usuário do PNUD para Medir Corrupção e Anticorrupção (UNDP, 2015^[8]).

⁴ O Barômetro da Corrupção Global e os barômetros regionais fornecem dados processáveis sobre a prevalência de suborno em diferentes setores e as atitudes dos cidadãos em relação aos esforços do governo para conter a corrupção. No entanto, devido a pressões de financiamento e a limitações operacionais, as amostras podem ser enviesadas – por exemplo, para populações urbanas – e os resultados muitas vezes não são comparáveis ao longo do tempo.

⁵ O monitoramento é uma função contínua que usa a coleta sistemática de dados sobre indicadores específicos para fornecer uma indicação do alcance dos objetivos. Avaliação é a avaliação sistemática e objetiva de um projeto, de um programa ou de uma política pública, em andamento ou concluídos, seu desenho, sua implementação e seus resultados. Diferencia-se do monitoramento por envolver um juízo de valor da atividade e de seus resultados (OECD, 2013^[31]). Para obter mais informações sobre como monitorar o desempenho do governo, consulte (OECD, 2009^[30]).

⁶ A edição da Comissão Europeia sobre a Qualidade da Administração Pública – Ferramentas 2017 fornece exemplos de como promover o envolvimento ativo das partes interessadas na avaliação das políticas públicas:

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8055&type=2&furtherPubs=no>.

4

Padrões

Este capítulo fornece um comentário sobre o princípio dos padrões contidos na Recomendação da OCDE do Conselho sobre Integridade Pública. Ele descreve como os governos podem estabelecer altos padrões de conduta claramente definidos que priorizem o interesse público e a adesão aos valores do setor público, bem como os incluam em estruturas e estratégias legais e regulatórias. Fornece exemplos de procedimentos claros e proporcionais para prevenir violações dos padrões de integridade pública e introduz mecanismos de comunicação interna e externa para disseminar esses valores e padrões. Além disso, o capítulo aborda os três desafios comumente enfrentados para tornar os padrões fáceis de serem lembrados e acionáveis, garantir a implementação e estabelecer procedimentos claros e proporcionais para evitar conflitos de interesse.

4.1. Por que padrões?

A integridade pública refere-se ao “alinhamento consistente e à adesão a valores, princípios e normas éticas compartilhadas para defender e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público” (OECD, 2017^[1]). Em outras palavras, envolve fazer as coisas certas, pelas razões certas e da maneira certa (Heywood et al., 2017^[2]). No entanto, entender o que se entende por “certo” requer padrões claros. Os altos padrões estabelecidos na estrutura legal esclarecem quais comportamentos são esperados dos agentes públicos e fornecem uma estrutura para que os governos possibilitem o comportamento ético. O estabelecimento de padrões de conduta que possam ser aprendidos, internalizados e aplicados pode apoiar o desenvolvimento de um entendimento compartilhado entre o governo e entre os cidadãos.

A Recomendação da OCDE sobre Integridade Pública induz os aderentes a “estabelecer altos padrões de conduta para os agentes públicos, em particular através de:

- a. Ir além dos requisitos mínimos, priorizando o interesse público, a adesão aos valores do serviço público, uma cultura aberta que facilite e recompense o aprendizado organizacional e incentive a boa governança;
- b. Incluir normas de integridade no sistema legal e nas políticas organizacionais (como códigos de conduta ou códigos de ética) para esclarecer expectativas e servir de base para investigações e sanções disciplinares, administrativas, civis e/ou criminais, conforme apropriado;
- c. Estabelecer procedimentos claros e proporcionais para ajudar a prevenir violações dos padrões de integridade pública e gerenciar conflitos de interesse reais ou potenciais;
- d. Comunicar valores e padrões do setor público internamente em organizações do setor público e externamente ao setor privado, à sociedade civil e aos indivíduos e pedir a esses parceiros que respeitem esses valores e padrões em suas interações com agentes públicos” (OECD, 2017^[1]).

4.2. O que são padrões?

Os padrões informam e orientam o comportamento dos agentes públicos no cumprimento de seus deveres públicos. Há uma série de ferramentas e mecanismos que os governos podem usar para estabelecer e salvaguardar altos padrões de conduta. Os seguintes componentes são elementos essenciais para operacionalizar altos padrões de integridade:

- Altos padrões de conduta claramente definidos e obrigatórios no marco legal que priorizam o interesse público e a adesão aos valores do serviço público.
- Estruturas e estratégias legais e regulatórias que incorporam valores e padrões de integridade.
- Procedimentos e processos claros e proporcionais para prevenir e gerenciar problemas que se não forem controlados podem violar os padrões de integridade pública.
- Medidas de comunicação interna e externa para aumentar a conscientização sobre os valores e padrões do setor público.

4.2.1. Altos padrões de conduta claramente definidos e obrigatórios no marco legal que priorizam o interesse público e a adesão aos valores do serviço público

Estabelecer altos padrões de conduta que devem ser aplicados por qualquer agente público e que priorizem o interesse público reflete o compromisso de servir ao interesse geral e de construir uma cultura orientada para o serviço público. Os padrões de conduta expressam os valores do setor público que são

fundamentais para orientar o comportamento dos agentes públicos. Os valores estabelecem os princípios básicos e as expectativas que a sociedade considera importantes para os agentes públicos e fornecem clareza para as organizações e agentes públicos em todos os níveis sobre quais os comportamentos esperados. Estes valores são estabelecidos em normas próprias definidas nos sistemas jurídicos e/ou administrativos, tais como estatutos e leis gerais da administração pública, bem como na constituição, leis laborais, regulamentos especiais de serviço ou de administração pública e leis de procedimento administrativo.

Os valores são informados não apenas por normas nacionais, mas também por padrões internacionais. Por exemplo, o Artigo 8 da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (CNUCC) exige que os Estados Partes promovam a integridade, honestidade e responsabilidade entre seus agentes públicos, de acordo com os princípios fundamentais de seu sistema jurídico. Nesse contexto, a *integridade* é definida conforme mencionado na introdução deste capítulo. *Honestidade* refere-se à honra, respeitabilidade e virtude, enquanto a *responsabilidade* é o estado ou fato de ter o dever de lidar com algo ou ser responsável por algo (Bacio Terracino, 2019^[3]).

A Recomendação sobre Integridade Pública incentiva os aderentes a irem além dos requisitos mínimos por meio da priorização do interesse público e do desenvolvimento de uma cultura aberta que facilite e recompense o aprendizado organizacional, bem como encoraje a boa governança. Esses conceitos são explorados em outros capítulos (para mais, veja os Capítulos 8 e 9). Sanções em caso de não adesão aos requisitos também podem moldar o comportamento. No entanto, raramente fornecem motivação para ir além dos requisitos mínimos codificados (Wegner, Schöberlein and Biermann, 2013^[4]). Abordagens orientadas por incentivos, como recompensar indivíduos que promovem ativamente a integridade, podem incentivar a implementação de padrões mais elevados e comportamentos éticos, apelando para o senso de moralidade e responsabilidade dos indivíduos (Zúñiga, 2018^[5]). Isso pode resultar incrementalmente em mudanças e na codificação de padrões mais elevados.

4.2.2. Estruturas e estratégias legais e regulatórias que incorporam valores e padrões de integridade

Os padrões de conduta estão embutidos no sistema legal e nas políticas organizacionais, que estabelecem os princípios básicos e esclarecem os limites do comportamento aceitável. Padrões claros também fornecem uma estrutura comum para garantir a responsabilidade, inclusive aplicando sanções por violações das normas de integridade pública. Muita atenção tem sido dada à criminalização da corrupção, mas estruturas e estratégias legais e regulatórias fortes dependem da combinação não apenas do direito penal, mas também das leis civis e administrativas, bem como códigos de conduta ou ética, para incorporar valores e padrões de integridade.

Marcos e estratégias legais e regulatórias

O sistema de integridade em sentido amplo é composto por uma série de padrões. Essas estruturas e estratégias abrangem suborno, fraude, tráfico de influência, lavagem de dinheiro, gestão e prevenção de conflitos de interesse, gestão de presentes e gratificações, declaração de bens e emprego prévio e posterior ao cargo público, bem como funções relacionadas à proteção de denunciantes, integridade, transparência no lobby e financiamento de partidos políticos e campanhas. Embora várias instituições possam ser responsáveis por desenhar e implementar as políticas associadas a esses padrões (para saber mais, consulte o Capítulo 2), incluí-los na estrutura legal e regulatória e/ou estratégia é fundamental.

Direito penal

Os países da OCDE incluem normas de integridade aplicáveis aos agentes públicos, com os respectivos procedimentos investigativos e sanções, no código de direito penal. As disposições nacionais aplicáveis aos agentes públicos estabelecem uma jurisdição clara sobre os delitos. Para garantir um sistema de integridade e sanções efetivas, as disposições definem funções especializadas, procedimentos de investigação eficazes e medidas de cooperação interinstitucional, proteção de testemunhas, recolha de provas e confisco de produtos quando aplicável, bem como sanções proporcionais para:

- Suborno ativo e passivo de funcionários públicos
- Tráfico de influência
- Peculato, apropriação indébita ou outro desvio de propriedade por um agente público
- Abuso de poder e de autoridade
- Enriquecimento ilícito
- Lavagem de dinheiro
- Ocultação de bens resultantes de corrupção
- Criar ou usar uma fatura ou documento ou registro contábil contendo informações falsas ou incompletas a e desconsiderar aspectos legais para realizar um registro de pagamento
- Obstrução de justiça.

Como esses padrões básicos são essenciais para os sistemas nacionais de integridade pública, os países os reconheceram em nível internacional. Eles foram incluídos em convenções internacionais como a Convenção da OCDE sobre Combate ao Suborno de Agentes Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais; a Convenção de Direito Penal sobre Corrupção do Conselho da Europa; e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

Direito civil

O direito civil é uma ferramenta fundamental para garantir a proteção dos direitos dos indivíduos e possibilitar indenização às vítimas de violações das normas. É uma ferramenta complementar ao direito penal e permite que o setor privado, a sociedade civil e qualquer pessoa jurídica participem do combate às violações de normas.

O direito civil nacional prevê meios eficazes quando as pessoas sofrem danos resultantes de violações de integridade. Ao definir esses mecanismos de direito civil, os governos permitem que as vítimas defendam seus direitos e interesses. As vítimas devem ter a possibilidade de requerer uma indemnização por danos, devendo este direito abranger os danos materiais causados às vítimas e lucros cessantes, bem como prejuízos não pecuniários. As leis civis nacionais estabelecem o direito de iniciar uma ação de indenização. Procedimentos e funções também devem ser claramente definidos para garantir a implementação efetiva. A compensação ou restituição pode ocorrer após a ocorrência do pedido de indenização no processo penal. Em alguns casos, procedimentos criminais e civis podem ser usados para sancionar e impedir violações.

Além da indenização por danos, as principais disposições de integridade definidas nas leis civis nacionais são:

- Responsabilidade dos agentes públicos, incluindo a possibilidade, quando vários réus forem acusados por danos na mesma ação, de que sejam solidariamente responsáveis, e responsabilidade do Estado por violações de normas cometidas por agentes públicos
- Por negligência contributiva, prevendo em lei que a indenização seja reduzida ou negada tendo em conta circunstâncias particulares, se a vítima tiver contribuído para o dano ou o seu agravamento

- Validade dos contratos
- Proteção de denunciantes
- Clareza e precisão das contas e auditorias
- Procedimentos eficazes para obtenção de provas em processo civil decorrente de ato de corrupção
- Ordens judiciais para preservar os bens necessários para a execução da sentença final e para a manutenção do status quo até a resolução dos pontos em questão.

Como ferramentas cruciais para pessoas físicas e jurídicas lutarem contra violações de integridade e receberem indenização ou restituição (United Nations, 2010^[6]), os procedimentos de direito civil também foram reconhecidos e incorporados em convenções internacionais, como a Convenção de Direito Civil do Conselho da Europa sobre a Corrupção e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. .

Direito Administrativo

O direito administrativo nacional define os direitos e deveres das administrações públicas nas suas relações com o público. Em casos de violação de padrões de conduta, as sanções administrativas também incluem penalidades extrajudiciais, como sanções econômicas ou desqualificação.

O direito administrativo relacionado com a ética visa salvaguardar a integridade de cada servidor público e de todo o serviço público e fomenta a boa governação nas instituições. As principais normas e processos incorporados ao direito administrativo devem abranger:

- *Normas*: estatuto da administração pública e obrigações da função pública, liberdade de informação, transparência dos contratos públicos, financiamento político e atividades de lobby, bem como acesso à justiça administrativa
- *Processos*: responsabilidades administrativas e sanções, mecanismos de controle e fiscalização internos, prevenção e gestão de conflitos de interesse, proteção de denunciantes e gestão de reclamações, bem como autoridades competentes que lidam com procedimentos, incluindo revisões de decisões e recursos e aplicação de sanções.

Considerando o impacto desses vários padrões dentro dos marcos legislativos e regulatórios administrativos, civis e penais nacionais, os países têm promovido sua importância ao se comprometerem ainda mais com eles e incorporando-os em nível internacional em várias convenções, acordos e declarações internacionais.

Códigos de conduta ou de ética

Os códigos de conduta e os códigos de ética apresentam e ilustram claramente os diversos marcos legais e regulamentares e são uma ferramenta útil para orientar o comportamento. *Os códigos de conduta* esclarecem os padrões esperados e as situações proibidas, enquanto os *códigos de ética* identificam os princípios que orientam o comportamento e a tomada de decisões. A maioria dos marcos regulatórios nacionais situa-se entre os dois instrumentos, que combinam valores de serviço público com orientação sobre como aplicar os padrões e princípios de conduta esperados. Essas combinações encontram um equilíbrio entre formular valores centrais gerais e oferecer aos agentes públicos uma estrutura para apoiar a tomada de decisões no dia-a-dia. Por exemplo, o Australian Public Service Act de 1999 descreve valores fundamentais para o serviço público, que são então incluídos e traduzidos em um código de conduta concreto dentro do mesmo documento. Da mesma forma, no Canadá, o Código de Valores e Ética para o Setor Público combina ambos os códigos definindo valores, incluindo integridade, e, em seguida, incluindo um capítulo sobre “comportamentos esperados” para cada valor (Government of Canada, 2012^[7]). Os regulamentos dos países adotaram códigos que explicam como os valores podem ser traduzidos na conduta diária dos agentes públicos – por exemplo, o Código de Conduta Coreano para

Manter a Integridade dos agentes Públicos e os Padrões de Integridade e Conduta da Nova Zelândia e seu documento de orientação relacionado (OECD, 2013^[8]). Exemplos práticos no código ou em orientações associadas ajudam a especificar os valores geralmente formulados, bem como a aprofundar com exemplos práticos de como o agente público pode agir diante de determinadas circunstâncias.

Modelos internacionais, como o Código Internacional de Conduta para Agentes Públicos ¹ou o Código de Conduta Modelo do Conselho da Europa,² dão orientação sobre as questões mais comumente abordadas nos códigos de conduta. Tais questões incluem conflito de interesses, presentes e hospitalidades, obrigações de denunciar má conduta, suborno e outras formas de influência indevida, uso de informações mantidas por autoridades públicas e abandono do serviço público. A Tabela 4.1 detalha os deveres e proibições mais comuns contidos nos códigos de conduta dos países da OCDE.

Tabela 4.1. Disposições substantivas contidas em códigos de conduta

O devido respeito pela lei; proibição de suborno; dever de relatar atividades suspeitas
Integridade
Imparcialidade
Confidencialidade
Honestidade
Eficiência e eficácia
Atendimento ao interesse público; abster-se de buscar benefícios pessoais ou abusar de poderes conferidos em razão do cargo público; uso adequado dos recursos públicos
Prevenção e gestão de conflitos de interesse; restrições pré e pós-emprego; declaração de bens, interesses financeiros e atividades externas; aceitação de presentes e favores
Responsabilidade individual e coletiva

Um código é claro e simples, estruturado logicamente e vinculado a todos os outros documentos ou legislação relacionados que fazem parte do sistema de integridade mais amplo (Bacio Terracino, 2019^[9]). Também é recomendável incluir uma referência explícita à cadeia formal de responsabilidade e qual proteção está disponível em casos de exposição de irregularidades. Envolver as partes interessadas no processo de redação e validação ajuda a construir um entendimento comum dos padrões de conduta esperados e melhora a clareza e a propriedade do código.

Além de um código de conduta geral, as normas podem ser adaptadas a setores e funções sensíveis dentro da administração pública por meio de códigos personalizados. Em particular, códigos de conduta personalizados podem ser desenvolvidos para cargos de risco, como agentes de contratação ou aqueles que trabalham nas alfândegas. No Canadá, embora esteja alinhado com o Código de Valores e Ética para o Setor Público e a política nacional de conflito de interesses, um código separado e atualizado regularmente se aplica aos agentes de contratação (Government of Canada, 2019^[10]). Os agentes políticos eleitos e os funcionários judiciais também podem ter códigos específicos adaptados às suas funções, deveres e missões. Os códigos também podem orientar o comportamento dos assessores políticos, dado seu papel na formulação de políticas públicas.

Como o setor privado pode participar na tomada de decisões e na prestação de serviços públicos, a aplicação de padrões de conduta também pode aumentar a confiança nas decisões e transações do governo. O Código de Conduta do Fornecedor no Reino Unido é um exemplo de definição das normas e comportamentos que os governos devem esperar de seus fornecedores. Da mesma forma, para fortalecer a confiança no processo público de tomada de decisões, alguns países também exigem um código de conduta para lobistas (para mais informações, consulte o Capítulo 13).

Para manter a credibilidade e a relevância, os agentes públicos precisam ser responsáveis pelo cumprimento dos padrões de conduta. O Capítulo 11 cobre os elementos centrais de um sistema disciplinar eficaz. Ao elaborar as normas, é necessário considerar se os deveres são legal e disciplinarmente vinculantes, ou meramente ética e moralmente dissuasivos em relação a violações. São

necessários procedimentos e recursos confiáveis para relatar e investigar violações de conduta, bem como para monitorar o cumprimento do código. Para normas que são legal e disciplinarmente vinculantes, a atribuição de sanções administrativas ou disciplinares claras e proporcionais pode ajudar a promover a conformidade com as normas de integridade. As sanções podem assumir diferentes formas, incluindo:

- Advertências e reprimendas (escritas ou orais)
- sanções monetárias (por exemplo, multas, penalidades salariais)
- Impacto na carreira atual ou futura (por exemplo, rebaixamentos, transferências)
- Proibição de ocupar cargos públicos, ou seja, impedir ex-funcionários infratores de ocupar cargos públicos por períodos específicos
- Demissão do cargo.

O tipo de sanção pode variar de acordo com a gravidade da violação ao código. Por exemplo, a Lei de Serviço Público Australiano de 1999 prevê uma série de sanções administrativas quando os servidores públicos violam o código de conduta, variando de repreensão à demissão (Australian Government, 1999^[11]).

4.2.3. Procedimentos e processos claros e proporcionais para prevenir e gerenciar problemas que se não forem controlados podem violar os padrões de integridade pública.

Tanto a clareza quanto a proporcionalidade aumentam a justiça, a aceitabilidade e a eficiência dos procedimentos para evitar violações dos padrões de integridade pública. A clareza dos procedimentos é essencial para que os agentes públicos entendam como devem se comportar; o que eles devem relatar se necessário, para quem e quando; e as sanções que eles enfrentam se não cumprirem as normas e regras. Se as etapas dos procedimentos, expectativas e requisitos diferem para determinadas categorias de funções (por exemplo, agentes políticos eleitos, nomeados políticos, membros do gabinete, etc.) ou setores (aquisições públicas, arrecadação de impostos, alfândega, etc.), estas diferenças devem ser explicitadas. Oferecer aos agentes públicos orientação, treinamento e educação sobre os procedimentos – seja por meio de uma linha telefônica direta, folhetos, sites ou uma função, unidade ou instituição dedicada – aumenta a clareza e a difusão dos padrões e procedimentos.

A proporcionalidade dos procedimentos garante uma abordagem personalizada, alcançada por meio da ponderação gradual das funções ocupadas, dos riscos potenciais e dos níveis de antiguidade e exposição. Na prática, isso pode resultar em requisitos adicionais para agentes públicos eleitos e não eleitos de alto escalão e posições de risco, por exemplo, com relação à divulgação de bens e valores patrimoniais ou agendas dos líderes públicos.

Para ilustrar o que significam na prática procedimentos claros e proporcionais, é detalhado o exemplo de gestão e prevenção de conflitos de interesse. De início, a definição de “conflito de interesses” é essencial para entender o problema e como identificá-lo, gerenciá-lo e resolvê-lo (OECD, 2004^[12]). Pode ser adotada uma abordagem descritiva (definindo um conflito de interesses em termos gerais) ou prescritiva (definindo um conjunto de situações consideradas conflitantes com os deveres públicos).

Além de definir os conflitos de interesse, a implementação eficaz depende de os agentes públicos saberem quando e como identificar um conflito de interesse potencial ou real. Como o conflito de interesses nunca pode ser totalmente eliminado, uma abordagem equilibrada entre as obrigações de serviço público e a vida privada, bem como os interesses privados dos agentes públicos permitem que esses identifiquem e evitem formas inaceitáveis de conflitos de interesses e informem o órgão relevante, seja um gestor ou uma unidade ou órgão especializado, da sua existência.

Especificar os momentos-chave ao longo da carreira de um agente público em que eles são obrigados a identificar e relatar conflitos de interesse, como durante as fases que precedem a posse e exercício no

cargo e posteriormente a exoneração do cargo, ou antes de participar de um novo projeto com atores do setor privado, pode proporcionar clareza aos processos. No entanto, como podem surgir conflitos de interesse ao longo da carreira de um agente público, também é útil garantir que a política e a orientação detalhem os procedimentos de relatórios e gestão aplicáveis. O procedimento para gerir ou resolver um conflito de interesses deve ser proporcional às funções ocupadas, podendo incluir um ou mais dos seguintes mecanismos:

- Remoção (temporária ou permanente)
- Recusa ou restrição
- Transferência ou rearranjo
- Renúncia (OECD, 2004^[13]).

Regras e orientações claras também precisam ser acompanhadas de medidas de conscientização e capacitação que familiarizem os agentes públicos com suas responsabilidades de gerenciar situações de conflito de interesses, bem como sanções para quando os funcionários públicos não gerenciarem efetivamente os conflitos de interesse (Bacio Terracino, 2019^[3]).

4.2.4. Medidas de comunicação interna e externa para aumentar a conscientização sobre os valores e padrões do setor público

A comunicação dos padrões, tanto internamente na organização quanto externamente com as partes interessadas, os torna parte da cultura organizacional. Seja qual for o método de comunicação e as mensagens correspondentes usadas, as organizações públicas devem enfatizar que apoiar a mensagem com ação é fundamental para a implementação de padrões de integridade pública (para saber mais, consulte os Capítulos 6 e 9).

Comunicação interna de padrões

A difusão através de diversos meios provavelmente aumentará a compreensão dos padrões de conduta e acessibilidade e uso do código. No mínimo, os funcionários, incluindo os recém chegados, podem receber sua própria cópia pessoal do código ou acesso imediato a ele. Uma página ou seção dedicada pode ser atribuída na intranet de uma organização como um repositório de informações relacionadas a padrões de conduta. A seção “Conduta e Desempenho” do portal oficial do Governo de Queensland (Austrália) inclui documentos estratégicos e corporativos relevantes, políticas e procedimentos, bem como atividades interativas, caixas de feedback e perguntas frequentes.

Os canais de comunicação tradicionais incluem memorandos, folhetos, boletins informativos, manuais de políticas, relatórios anuais e cartazes. As oportunidades para se referir aos valores do setor público também podem incluir discursos ou apresentações formais, bem como aconselhamento individual. Outros fóruns efetivos de discussão podem incluir reuniões de equipe, grupos focais, almoços informais e eventos sociais. Padrões de conduta também podem ser divulgados por meio de canais eletrônicos, como intranets, blogs, podcasts, salas de bate-papo, videoconferência, sistemas de mensagens instantâneas e ferramentas de quiz. Esses são formatos atraentes que podem ter como alvo os dispositivos eletrônicos dos funcionários (incluindo dispositivos móveis) e ser programados para serem executados e repetidos durante um determinado período.

Comunicação externa de padrões

A comunicação de padrões dentro de organizações públicas é necessária, mas não suficiente. Como as interações entre o setor público e a sociedade são comuns, incluir indivíduos, organizações da sociedade civil, academia e atores do setor privado em campanhas de conscientização permite que os governos

divulguem valores e padrões públicos. Esforços de conscientização, educação e mecanismos de consulta são três características essenciais para comunicar os padrões externamente.

As campanhas de conscientização são o principal método usado pelas organizações do setor público para aumentar a compreensão das questões de integridade pública. Elas geralmente destacam um problema específico e atingem um público peculiar. As campanhas podem assumir várias formas, desde mídias tradicionais (rádio, televisão, mídia impressa) até mídias sociais (YouTube, Twitter, Facebook etc.) – ou uma combinação, dependendo dos objetivos e públicos-alvo.

A educação é essencial para disseminar padrões e normas de integridade para os jovens. A parceria com atores do sistema educacional é, portanto, uma forma de difundir padrões e normas na sociedade. A educação para a integridade pública está preocupada em inspirar o comportamento ético e dotar os jovens nas escolas primárias e secundárias com conhecimentos e habilidades para prevenir violações dos padrões. Além do aprendizado em sala de aula, as experiências de aprender-fazendo contribuem para o desenvolvimento de competências e habilidades de integridade dos jovens. Isso pode tomar a forma de projetos de integridade nos quais eles monitoram processos públicos da vida real (para mais informações, consulte o Capítulo 5, Quadro 5.4).

A difusão externa de padrões de integridade pública também depende da institucionalização do envolvimento das partes interessadas. Isso significa que os governos estabelecem requisitos formais para consultar as partes interessadas sobre novas políticas de integridade, seja no desenvolvimento, atualização ou implementação do sistema de integridade pública (para mais informações, consulte o Capítulo 5, Quadro 5.6). O envolvimento transparente das partes interessadas envolve a documentação pública de quem foi consultado, suas contribuições e a resposta do governo às principais questões. No campo regulatório, envolver as partes interessadas no desenvolvimento de regulamentações melhorou a conformidade e a aceitação das regulamentações. Para saber mais sobre a relação entre o envolvimento das partes interessadas, a integridade e a formulação de políticas, consulte o Capítulo 13.

Em suas interações com agentes públicos, terceiros e parceiros são atores-chave para difundir e salvaguardar valores e padrões públicos. As organizações públicas podem, portanto, comunicar que esperam os mesmos altos padrões de conduta de todos os atores envolvidos na prestação de serviços públicos, incluindo fornecedores terceirizados. Para conseguir isso, elas podem fornecer uma declaração clara de expectativas antes do possível envolvimento. De fato, a menos que os valores do setor público sejam traduzidos de forma inequívoca em arranjos contratuais e uma orientação clara seja dada, é improvável que os provedores de serviços públicos saibam que devem respeitá-los ou atribuam prioridade suficiente ao modo como devem se comportar (UK Committee on Standards in Public Life, 2014^[14]). Da mesma forma, as leis que regulam o lobby ou as relações entre a administração e o público podem incentivar atores e indivíduos externos a defender esses valores e padrões em suas interações com organizações e agentes públicos. Além disso, códigos de conduta para lobistas ou códigos ou disposições específicas para parceiros contratados também permitem uma comunicação clara de padrões públicos e comportamentos esperados com agentes públicos.

Adotar uma abordagem que abarque toda a sociedade e o compromisso com os padrões ajudará a fortalecer sua implementação diária. Esforços combinados de disseminação dentro e fora das organizações públicas são fundamentais para garantir que os valores e padrões sejam compreendidos e implementados por todos. É essencial reconhecer e lembrar que a promoção de uma cultura de integridade no setor público não envolve apenas funcionários e organizações públicas, mas também envolve indivíduos, academia, sociedade civil e atores do setor privado. Para saber mais sobre esses aspectos de conscientização, educação e engajamento, consulte o Capítulo 5.

4.3. Desafios

Embora os desafios dependam principalmente das particularidades dos contextos locais e nacionais em que as organizações operam, alguns obstáculos comuns impedem as administrações públicas de estabelecer efetivamente altos padrões de conduta. Os mais relevantes são discutidos a seguir.

4.3.1. Torne os padrões fáceis de lembrar e aplicáveis

Padrões e orientações para conduta ética geralmente derivam de um compromisso com valores fundamentais (OECD, 2018^[15]). Esses valores são a base para avaliar as escolhas e ações cotidianas, mas sobrecarregar o número de valores pode ter o efeito oposto, com os agentes públicos incapazes de lembrá-los. Isso ocorre porque o número de itens que os humanos podem armazenar em sua memória de trabalho é limitado. Como tal, limitar os valores a não mais que sete elementos (mais ou menos dois) pode ajudar a melhorar a compreensão e a implementação (ver Quadro 4.1).

Quadro 4.1. Definir padrões de integridades significativos e fáceis de lembrar

Os Valores do Serviço Público Australiano (Australian Public Service - APS)

Em 2010, o Grupo Consultivo sobre Reforma da Administração do Governo Australiano divulgou seu relatório, que reconheceu a importância de uma estrutura de valores robusta para um serviço público adaptável e de alto desempenho e a importância da liderança estratégica baseada em valores na condução do desempenho. Os valores da APS visam fornecer “um conjunto menor de valores centrais que sejam significativos, memoráveis e eficazes na condução da mudança”. O modelo segue a sigla “ICRRE” (em inglês I CARE):

- Imparcial
- Comprometido com o serviço
- Responsável
- Respeitoso
- Ético

O Código Geral de Integridade da Colômbia

Em 2016, o Ministério da Administração Pública da Colômbia iniciou um processo para definir um Código Geral de Integridade. Por meio de um exercício participativo envolvendo mais de 25.000 servidores públicos por meio de diferentes mecanismos, cinco valores centrais foram selecionados:

- Honestidade
- Respeito
- Compromisso
- Diligência
- Justiça

Adicionalmente, cada entidade pública tem a possibilidade de integrar até dois valores ou princípios adicionais para responder a especificidades organizacionais, setoriais e/ou regionais.

Os sete deveres principais (Syv centrale pligter) na Dinamarca

A Agência Dinamarquesa para a Modernização (MODST) do Ministério das Finanças emitiu o “Kodex VII” – um código de conduta para servidores públicos dinamarqueses. O código define sete deveres centrais:

- Legalidade
- Veracidade
- Profissionalismo
- Desenvolvimento e cooperação
- Responsabilidade e gestão
- Abertura sobre erros
- Neutralidade político-partidária.

Kodex VII descreve a relevância e as implicações de cada dever para o setor público dinamarquês. Além disso, o MODST disponibiliza estudos de caso fictícios que podem ser usados para praticar a aplicação do Kodex VII. Soluções potenciais para os estudos de caso estão disponíveis para instituições públicas, mas não são publicadas.

Fonte: Australian Public Service Commission, Austrália, “APS Values”, (www.apsc.gov.au/aps-values-1); Departamento Administrativo da Função Pública, Colômbia, (www.funcionpublica.gov.co/web/eva/codigo-integridad); Moderniseringsstyrelsen, Dinamarca, “Kodex VII – Seven Key Duties” (<https://modst.dk/om-os/publikationer/2015/september/kodex-vii-seven-key-duties/>) e “Kodex VII – Cases” (<https://modst.dk/om-os/publikationer/2015/setembro/kodex-vii-cases/>) (todos os links acessados em 11 de fevereiro de 2020).

4.3.2. Garantir que os padrões de conduta vão além do papel

O desenvolvimento de modelos de conduta ética consistente por parte dos gestores é uma das principais fontes de promoção e disseminação de padrões de conduta. A teoria da aprendizagem social mostra que as pessoas aprendem umas com as outras, por meio de observação, imitação e modelos a seguir e que o envolvimento dos gestores em atos antiéticos é o maior impulsionador desse tipo de comportamento (Hanna, Crittenden and Crittenden, 2013^[16]). Mesmo os códigos de conduta, processos e estruturas de integridade mais bem elaborados ficam aquém se os agentes públicos não forem incentivados a seguir gestores e líderes visivelmente comprometidos. Para saber mais sobre comprometimento de alto nível e modelos a seguir, consulte os Capítulos 1 e 6.

4.3.3. Definir procedimentos claros e proporcionais para gerenciar conflitos de interesse

Ao conceber padrões e procedimentos para gerenciar, prevenir e detectar conflitos de interesse, os governos adotaram várias abordagens. Alguns desses procedimentos exigem que os agentes públicos divulguem/declarem anualmente seus bens e/ou valores patrimoniais à sua instituição ou a uma unidade central ou comissão encarregada de monitorar o processo de divulgação. Quando os recursos são limitados, um fluxo anual de declarações apresentadas por todos ou pela maioria dos agentes públicos nacionais é um desafio para a prevenção efetiva de conflitos de interesse. A experiência das últimas décadas sugere que para garantir uma implementação efetiva é essencial uma identificação personalizada das categorias de agentes públicos que fornecem tais declarações que estão sujeitas a mecanismos de verificação; cobertura claramente definida das informações divulgadas; e a disponibilidade pública de informações não confidenciais (Bacio Terracino, 2019^[9]).

Ao elaborar políticas para prevenir, detectar e gerenciar conflitos de interesse reais ou potenciais, é fundamental definir procedimentos claros e proporcionais para garantir sua implementação efetiva. Estes podem incluir especificamente:

- Definir objetivos claros dos procedimentos em termos de transparência, prevenção de conflitos de interesse e/ou verificação da veracidade das informações divulgadas
- Definir com precisão as informações que devem ser divulgadas e a quem devem ser divulgadas;
- Identificar categorias de agentes públicos que devem divulgar essas informações considerando suas competências funcionais e exposição a riscos
- Definir até que ponto as informações divulgadas sobre essas diferentes categorias de agentes públicos podem ser disponibilizadas ao público
- Adaptar a frequência de divulgação, bem como os meios e recursos dedicados ao monitoramento e fiscalização do sistema de divulgação
- Disponibilizar aos funcionários orientações sobre o procedimento e as informações a serem divulgadas
- Estabelecer sanções proporcionais em caso de violações.

A prevenção de situações de conflito de interesses para os agentes públicos de alto escalão foi estabelecida no arcabouço jurídico francês pela primeira vez em 2013, com base em uma abordagem gradual de declaração e publicação de seus bens e valores patrimoniais (Quadro 4.2).

Quadro 4.2. Uma abordagem proporcional para prevenir, detectar e gerenciar conflitos de interesse na França

Desde 2014, a Alta Autoridade para a Transparência da Vida Pública (Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique - HATVP) recolhe declarações e verifica a exatidão e integridade dos bens e valores patrimoniais declarados pelos altos funcionários eleitos e não eleitos quando entram e saem do cargo; estes funcionários são cerca de 16 000 (ver capítulo 1, quadro 1.4 para as categorias de funcionários abrangidas).

O plano de controle anual da Alta Autoridade baseia-se na exposição ao risco, nas funções ocupadas e na antiguidade das diferentes categorias de agentes públicos. Também se orienta pelos prazos legais de publicação para os agentes públicos, cujas declarações devem ser publicadas no site da autoridade. Todas as declarações são verificadas, mas algumas estão sujeitas a uma revisão mais completa. A eficácia dos procedimentos de verificação baseia-se especificamente no acesso direto a algumas das bases de dados da administração fiscal e em parcerias com a administração fiscal, com o serviço de combate ao branqueamento de capitais, com magistrados financeiros, etc. para recolher e cruzar toda a informação disponível.

Em casos de potenciais conflitos de interesse, este sistema de verificação permite definir medidas proporcionais específicas caso a caso que podem ser adotadas pelos agentes públicos para solucionar a situação. Para os 16.000 funcionários públicos acima mencionados, não seguir a instrução da HATVP para resolver uma situação de conflito de interesses pode resultar em uma pena de prisão de um ano e multa de 15.000 euros.

Em todas as etapas, para esclarecer qualquer etapa ou exigência nos procedimentos de divulgação, uma linha telefônica está disponível para responder às perguntas dos agentes públicos. Além das questões sobre as obrigações declarativas em si, os agentes públicos também podem se beneficiar do papel de aconselhamento ético da HATVP. A instituição deve responder a qualquer questionamento no prazo de 30 dias.

Fonte: (HATVP, 2018^[17]).

Procedimentos claros e proporcionais para prevenir conflitos de interesse requerem mandatos claros e recursos humanos, técnicos e financeiros específicos para que os agentes públicos responsáveis por essas atribuições possam cumprir seu papel. Sem as garantias e proporcionalidade necessárias para garantir a eficácia dos procedimentos e a prevenção de conflitos de interesse, os sistemas de divulgação e verificação podem não ter relevância e credibilidade para participar da regulação de conflitos de interesse.

Referências

- Australian Government (1999), *Public Service Act 1999*, [11]
<https://www.legislation.gov.au/Details/C2019C00057> (accessed on 24 January 2020).
- Bacio Terracino, J. (2019), “Article 7: Public sector”, in C. Rose, M. (ed.), *The United Nations Convention against Corruption: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, [3]
<https://global.oup.com/academic/product/the-united-nations-convention-against-corruption-9780198803959?cc=fr&lang=en&#> (accessed on 24 January 2020).
- Bacio Terracino, J. (2019), “Article 8. Codes of conduct for public officials”, in Rose, C., [9]
M. Kubiciel and O. Landwehr (eds.), *The United Nations Convention against Corruption: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, <https://global.oup.com/academic/product/the-united-nations-convention-against-corruption-9780198803959?cc=fr&lang=en&#> (accessed on 24 January 2020).
- Government of Canada (2019), *Code of Conduct for Procurement*, [10]
<https://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/app-acq/cndt-cndct/contexte-context-eng.html> (accessed on 18 November 2019).
- Government of Canada (2012), *Values and Ethics Code for the Public Sector*, [7]
<https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=25049> (accessed on 18 November 2019).
- Hanna, R., V. Crittenden and W. Crittenden (2013), “Social Learning Theory: A Multicultural Study of Influences on Ethical Behavior”, *Journal of Marketing Education*, Vol. 35/1, pp. 18-25, [16]
<https://doi.org/10.1177/0273475312474279>.
- HATVP (2018), *Prevent Conflict of Interest*, [17]
<https://www.hatvp.fr/en/high-authority/ethics-of-publics-officials/list/#prevent-conflict-of-interest-rp> (accessed on 18 November 2019).
- Heywood, P. et al. (2017), *Integrity and Integrity Management in Public Life*, The University of Birmingham, [2]
https://research.birmingham.ac.uk/portal/files/42921002/D11_4_FINAL_combined.pdf (accessed on 31 May 2019).
- OECD (2018), *Behavioural Insights for Public Integrity: Harnessing the Human Factor to Counter Corruption*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, [15]
<https://doi.org/10.1787/9789264297067-en>.
- OECD (2017), *OECD Recommendation of the Council on Public Integrity*, OECD, Paris, [1]
<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435> (accessed on 24 January 2020).

- OECD (2013), *OECD Integrity Review of Italy: Reinforcing Public Sector Integrity, Restoring Trust for Sustainable Growth*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264193819-en>. [8]
- OECD (2004), *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264104938-en>. [12]
- OECD (2004), “OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service”, in *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264104938-2-en>. [13]
- UK Committee on Standards in Public Life (2014), *Ethical standards for providers of public services Committee on Standards in Public Life*, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/336942/CSPL_EthicalStandards_web.pdf. [14]
- United Nations (2010), *Travaux Préparatoires of the negotiations for the elaboration of the United Nations Convention against Corruption*, http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Travaux/Travaux_Preparatoires_-_UNCAC_E.pdf (accessed on 16 July 2019). [6]
- Wegner, S., J. Schöberlein and S. Biermann (2013), *Motivating Business to Counter Corruption: A Practitioner Handbook on Anti-Corruption Incentives and Sanctions*, Humboldt-Viadrina School of Governance, https://www.governance-platform.org/wp-content/uploads/2016/11/HVSG_ACIS_PractitionerHandbook_20131121.pdf (accessed on 16 July 2019). [4]
- Zúñiga, N. (2018), “Behavioural changes against corruption”, *U4 Helpdesk Answer*, Vol. 2018/11, p. 13, <https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/behavioural-changes-against-corruption-2018.pdf> (accessed on 16 July 2019). [5]

Notas

¹ AGNU “Ação contra a corrupção”, UNGAOR, 51^a Sessão UN Doc A/Res/51/59 (28 de Janeiro de 1997).

² Conselho da Europa, Recomendação do Comité de Ministros aos Estados-Membros sobre códigos de conduta para funcionários públicos (Nº R [2000] 10).

5

Toda a sociedade

Este capítulo fornece um comentário sobre o princípio de toda a sociedade contido na Recomendação da OCDE do Conselho de Integridade Pública, descrevendo como os governos podem fazer parcerias com o setor privado, a sociedade civil e os indivíduos para ajudar a promover uma cultura de integridade. É dada especial atenção à forma como os governos podem apoiar as empresas na implementação de conduta empresarial responsável e práticas antissuborno para manter a integridade pública. São apresentadas estratégias para garantir que o ambiente legal permita que as organizações da sociedade civil apliquem práticas de integridade em suas organizações. Os papéis das campanhas de conscientização e programas de educação cívica também são explorados, enfatizando como os indivíduos são atores críticos no apoio à integridade pública. Além disso, o capítulo aborda o desafio colocado pelas normas sociais arraigadas que minam a integridade pública e fornece orientação aos governos sobre como abordar essas questões ao envolver toda a sociedade.

5.1. Por que toda a sociedade?

A integridade pública não é apenas uma questão para o setor público: indivíduos, sociedade civil e empresas moldam as interações na sociedade, e suas ações podem prejudicar ou promover a integridade em suas comunidades. Um enfoque baseado em toda a sociedade afirma que, à medida que esses atores interagem com agentes públicos e desempenham um papel crítico na definição da agenda pública e na influência das decisões públicas, eles também têm a responsabilidade de promover a integridade pública. No nível mais básico, as escolhas dos indivíduos têm impacto. Testemunhando os custos da corrupção, eles podem optar por ignorá-los e se tornar vítimas, ou reconhecer violações e contribuir ativamente para fortalecer a integridade pública.

A Recomendação da OCDE sobre Integridade Pública afirma que os aderentes devem “promover uma cultura de integridade pública em toda a sociedade, em parceria com o setor privado, a sociedade civil e os indivíduos, em particular por meio de:

- a. Reconhecendo no sistema de integridade pública o papel do setor privado, da sociedade civil e dos indivíduos em respeitar os valores de integridade pública em suas interações com o setor público, em particular incentivando o setor privado, a sociedade civil e os indivíduos a defender esses valores como uma responsabilidade compartilhada;
- b. Envolver as partes interessadas relevantes no desenvolvimento, atualização regular e implementação do sistema de integridade pública;
- c. Sensibilizar a sociedade para os benefícios da integridade pública, reduzir a tolerância às violações dos padrões de integridade pública e realizar, quando apropriado, campanhas para promover a educação cívica sobre a integridade pública, entre os indivíduos e particularmente nas escolas;
- d. Envolver o setor privado e a sociedade civil nos benefícios complementares à integridade pública que surgem da manutenção da integridade nos negócios e nas atividades sem fins lucrativos, compartilhando e aproveitando as lições aprendidas com as boas práticas” (OECD, 2017^[1]).

5.2. O que é toda a sociedade?

A integridade pública refere-se ao “alinhamento consistente e adesão a valores éticos compartilhados, princípios e normas para defender e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público” (OECD, 2017^[1]). Uma abordagem de integridade pública de “toda a sociedade” exige que empresas, organizações da sociedade civil e indivíduos garantam que seu envolvimento com o setor público respeite as normas, princípios e valores éticos compartilhados da sociedade. A forma como isso se materializa depende do papel que cada ator tem na sociedade. Para as empresas, pode envolver o cumprimento de normas ambientais e de direitos humanos no exercício de suas atividades comerciais, o pagamento de sua parcela justa de impostos, a abstenção de suborno e a garantia de que as atividades de lobby estejam alinhadas às metas de sustentabilidade de longo prazo estabelecidas pela empresa. Para as organizações da sociedade civil, pode incluir a garantia de que cumprem os padrões de integridade pública ao atuarem como prestadores de serviços ou ao defenderem questões políticas. Para os indivíduos, pode significar respeitar as regras que regem as interações com os agentes públicos e o acesso ao dinheiro público, incluindo o respeito ao patrimônio público, não se envolver em esquemas fraudulentos de benefícios sociais ou evitar impostos e denunciar corrupção e fraude quando se deparar com isso.

As seguintes características são componentes essenciais para cultivar uma abordagem de toda a sociedade:

- Padrões de integridade pública são estabelecidos e implementados nas empresas.
- Padrões de integridade pública são estabelecidos e implementados em organizações da sociedade civil.
- Valores de integridade pública são estabelecidos e aceitos como uma responsabilidade compartilhada pelos indivíduos.
- As partes interessadas relevantes estão envolvidas no desenvolvimento, implementação e atualização do sistema de integridade pública.

5.2.1. Padrões de integridade pública são estabelecidos e implementados nas empresas

O papel dos governos em trabalhar conjuntamente com as empresas para defender a integridade pública é reconhecido em nível internacional por meio de convenções, padrões e diretrizes relacionadas.¹ Os governos podem apoiar a integridade pública nas empresas garantindo que a legislação relevante esteja em vigor. Isso não abrange apenas medidas anticorrupção, mas também inclui conduta empresarial responsável, como proteger os direitos humanos, o meio ambiente e os interesses do consumidor e garantir que padrões internacionais de trabalho, padrões tributários e estruturas de governança corporativa estejam em vigor. Além disso, a integridade pública nas empresas inclui questões de integridade sobre como as empresas participam do processo de formulação de políticas públicas por meio de lobby e financiamento político (por exemplo, “influência responsável”).

A abordagem atual consiste em estabelecer iniciativas legislativas individuais relacionadas com a luta contra a corrupção, com a conduta empresarial responsável e com a integridade pública, que se traduzem em políticas e medidas individuais dentro das empresas. Por exemplo, muitos governos têm legislação em vigor exigindo que as empresas estabeleçam um programa de conformidade antissuborno, que inclui políticas corporativas anticorrupção, capacitação, canais de denúncia, gestão de risco e funções de controle interno. A Lei de Práticas de Corrupção no Exterior dos EUA e a Lei de Suborno do Reino Unido foram pioneiras nessa área, com outros governos seguindo o exemplo. Mais recentemente, na França, a lei Sapin II exige que as empresas estabeleçam um programa anticorrupção para identificar e gerenciar riscos de corrupção, bem como inclui sanções por não conformidade. A lei também cria a Agência Anticorrupção Francesa (AFA), que pode responsabilizar as empresas por não implementar um programa anticorrupção eficiente, mesmo que nenhuma atividade corrupta tenha ocorrido. Da mesma forma, os governos usam a legislação para apoiar as empresas na aplicação de medidas de estudo, análise e avaliação detalhada, *due diligence*, para outras questões de conduta empresarial responsável; legislação recente aprovada na Austrália (Lei da Escravidão Moderna, 2018), França (Lei do Dever de Vigilância, 2017) e no Reino Unido (Lei da Escravidão Moderna, 2015) são exemplos.

A influência responsável também é frequentemente considerada separadamente na legislação governamental e na política interna da empresa. A influência responsável está preocupada em garantir que os valores de integridade pública sejam mantidos quando as empresas interagem com o governo, em particular por meio de suas práticas de lobby e financiamento político, bem como no movimento entre os setores público e privado (conhecido como “porta giratória”). Por meio de legislação e medidas políticas, os governos podem incentivar as empresas a implementar políticas de lobby, financiamento político e atuação pós-emprego público. Na Espanha, por exemplo, o marco legal é usado para incentivar as empresas a cumprir a legislação pós-emprego público (Quadro 5.1). Da mesma forma, o órgão federal de compras públicas no Canadá usa a exclusão de contratos públicos como uma sanção para empresas que violaram a lei federal de lobby (Government of Canada, 2017^[2]).

Quadro 5.1. Usando a estrutura legal para incentivar as empresas a cumprir as disposições acerca da incompatibilidade pós-serviço público na Espanha

Na Espanha, a Lei 9/2017 sobre contratos do setor público reforça a obrigação de publicar as atividades laborais de funcionários de alto escalão para minimizar os conflitos de interesse. Em especial, é vedada a celebração de contratos com qualquer órgão da administração pública para aquelas empresas que tenham contratado qualquer pessoa em desacordo com a proibição de prestação de serviços em empresas privadas diretamente relacionadas às competências do cargo exercido durante o período de incompatibilidade de dois anos, desde que a violação tenha sido publicada no Diário Oficial do Estado. A proibição de contratação permanecerá enquanto a pessoa for contratada, com o limite máximo de dois anos a partir do seu desligamento do alto escalão.

Fonte: Informações fornecidas pelo Escritório de Conflitos de Interesse, 2019.

No entanto, para ser efetiva, a integridade pública exige que os esforços anticorrupção, a conduta empresarial responsável e a influência responsável sejam consideradas em conjunto e de forma complementar. Nesse sentido, os governos podem considerar fornecer orientação normativa às empresas sobre como esses regimes individuais se complementam, para evitar sobreposições e lacunas. Isso se baseia em boas práticas emergentes de *due diligence*, que reconhece que essas funções dentro das empresas não devem ser isoladas umas das outras, mas devem conectar vários departamentos e funções, incluindo (mas não limitado a) recursos humanos, operações e produção, jurídico, conformidade/ética, compras, vendas e marketing, assuntos externos, gestão de risco e auditoria, bem como a alta administração e o conselho/os Proprietários. Conforme será discutido abaixo, os governos também podem considerar a incorporação de uma perspectiva de “cultura de integridade” para apoiar a implementação efetiva de tais programas.

Estabelecer uma estrutura legislativa coerente para a integridade pública é apenas parte da solução para apoiar a integridade nas empresas. A implementação de tais medidas também é fundamental. Como ponto de partida, os governos podem conscientizar as empresas sobre os padrões de integridade (para saber mais, consulte o Capítulo 4). Os governos também podem incentivar a implementação por meio de uma combinação de sanções e regimes de incentivo. As sanções devem ser efetivas, proporcionais e dissuasivas e podem incluir multas monetárias, prisão, confisco de produtos, recursos contratuais, suspensão e inabilitação, negação de benefícios governamentais e responsabilidade por danos (UNODC, 2013_[3]). Os incentivos são usados para reconhecer o compromisso das empresas com a boa cidadania corporativa e podem incluir acesso preferencial a benefícios governamentais (por exemplo, créditos fiscais ou de exportação) e oportunidades de negócios (por exemplo, empresas de listas brancas com boas práticas de integridade demonstradas), bem como mitigação de penalidades (UNODC, 2013_[3]).

Além de sanções e regimes de incentivo, os governos também podem emitir orientações para empresas sobre o estabelecimento de programas de conformidade de integridade pública. Tais programas podem ser benéficos, com evidências mostrando uma forte correlação entre empresas que adotam práticas de sustentabilidade diligentes e desempenho econômico (Clark, Feiner and Viehs, 2015_[4]). Essas empresas demonstraram melhor desempenho operacional, com práticas prudentes de sustentabilidade influenciando positivamente as práticas de investimento (Clark, Feiner and Viehs, 2015_[4]).

No entanto, olhando para a experiência anterior de programas de conformidade de conduta empresarial responsável e antissuborno, há evidências de que esses programas podem se tornar medidas legalistas e baseadas em regras que pouco ajudam para criar uma cultura de integridade nas empresas. Conforme observado acima, os programas de conformidade geralmente operam em caixinhas, separados das operações principais da empresa e vistos como um complemento. Há também a visão de que os

programas de compliance são pró-forma, focados em “marcar a caixa” para atender às regulamentações governamentais e evitar fortes sanções, em vez de abordar os problemas de cultura organizacional que levam a violações de integridade (Langevoort, 2016^[5]; Krawiec, 2003^[6]). Juntamente com isso, estão as descobertas das ciências comportamentais que mostram que uma ênfase excessiva no controle e nas sanções pode eliminar a motivação intrínseca para a integridade, levando à diminuição da capacidade de comportamento ético (Lambsdorff, 2015^[7]).

Para apoiar as empresas na incorporação de programas de conformidade de integridade pública nas principais operações de negócios, os governos podem incorporar uma perspectiva de “cultura de integridade” em suas orientações. Isso implica ir além do foco na conformidade formal e incentivar as empresas a abordar os aspectos informais de sua cultura organizacional que podem prejudicar a integridade pública. Tais aspectos incluem exemplo e comprometimento da gestão, estruturas de recompensas e bônus, fatores de voz e silêncio organizacional, dinâmica interna da equipe e relacionamento externo com partes interessadas (Taylor, 2017^[8]). A Tabela 5.1 fornece mais detalhes sobre cada um desses fatores.

Tabela 5.1. Os cinco níveis de uma cultura ética

Nível	Descrição
Individual	A forma como os funcionários são avaliados e recompensados é um fator-chave que sustenta ou prejudica a cultura ética. Diante da pressão para atingir as metas de crescimento por qualquer meio necessário – uma crença de que os fins justificam os meios – é esperado um comportamento antiético. Portanto, o sistema de recompensas é um ótimo ponto de partida. As iniciativas de diversidade e inclusão permitem que funcionários trabalhem por conta própria: funcionários que acham desnecessário esconder aspectos de sua identidade social para se encaixar na cultura dominante experimentarão menos conflitos entre os valores pessoais e organizacionais e se expressarão com mais confiança - tornando-os mais propensos a levantar preocupações relacionadas à ética.
Interpessoal	As organizações também podem se concentrar em como os funcionários interagem na hierarquia. O abuso de poder e de autoridade é um fator chave que degrada a cultura organizacional. Quando as decisões sobre promoções e recompensas parecem injustas e políticas, os funcionários ignoram as declarações organizacionais sobre valores e começam a perseguir suas próprias agendas. Construir uma cultura ética de uma perspectiva interpessoal requer proteções significativas que permitam que todos os funcionários e partes interessadas, incluindo os menos poderosos, levantem preocupações e expressem queixas. Os líderes devem reconhecer o papel preponderante que desempenham no estabelecimento da cultura e na condução da adesão à ética, como também devem aprender a exercer sua influência com cautela.
Grupo	A socialização em grupos e relacionamentos é um aspecto central da cultura humana. No trabalho, o principal determinante tende a ser o grupo ou a equipe de um funcionário. À medida que as organizações se tornam geograficamente mais dispersas e pouco alinhadas, torna-se mais difícil estabelecer e definir uma cultura organizacional consistente. Concentrar-se nas condições da equipe pode empoderar os gestores de nível médio a se sentirem responsáveis por mudar a cultura e a dinâmica de grupo para promover formas mais eficazes de trabalho. Da mesma forma, embora a clareza nas funções e nas tarefas seja a chave para uma equipe de sucesso, a segurança psicológica também é. Se os funcionários se sentirem seguros em assumir riscos e se expressar, as equipes serão mais criativas, bem-sucedidas e éticas.
Intergrupo	A qualidade das relações entre os grupos é um aspecto fundamental a ser considerado na construção de uma cultura ética. Celebrar o alto desempenho de uma equipe cujo resultados podem ser devidos a comportamentos questionáveis lhe dá poder e uma mística difícil de desafiar. Sendo que isso pode impactar negativamente os valores de toda a organização. As equipes que trabalham em áreas de sustentabilidade ou conformidade geralmente precisam lutar por poder e recursos; quando os membros estão vinculados a grupos de trabalho matriciais, a responsabilidade pode ser diluída.
Interorganizacional	A maioria das discussões sobre cultura organizacional se concentra nos relacionamentos internos. Ainda assim, os funcionários estão profundamente conscientes de como a empresa trata fornecedores, clientes, concorrentes e partes interessadas da sociedade civil. Portanto, construir e manter a confiança das partes interessadas também melhorará a cultura organizacional. Além disso, as empresas precisam garantir que seus valores e declarações de missão sejam mais do que palavras em um site. O sucesso empresarial e os valores fundamentais não são conceitos contraditórios. Dito isso, construir uma cultura ética às vezes significa se afastar de oportunidades lucrativas. As empresas podem ter certeza de que seus funcionários notarão.

Fonte: (Taylor, 2017^[8]).

Os governos podem apoiar as empresas na adoção dessa perspectiva, tornando-a parte dos requisitos de relatórios. Por exemplo, no setor de regulação financeira, o Reino Unido e os Estados Unidos exigem que os serviços financeiros incorporem uma “perspectiva cultural” em suas ações de supervisão. A FINRA (a organização reguladora de corretoras) nos Estados Unidos exige que as empresas relatem sobre cultura, assim como o Escritório do Controlador de Moedas, onde executivos e diretores de bancos são obrigados a integrar em suas atividades em andamento a supervisão de compromissos culturais (Filabi and Bulgarella, 2018^[9]).

Uma prática crescente de alguns governos é exigir verificação externa do programa de conformidade de uma empresa antes de conceder acesso a contratos públicos e outros bens públicos. Se exigir verificação externa, os governos podem considerar incluir um texto na orientação que esclareça para as empresas que a certificação não elimina o risco de violações da integridade pública, nem tem impacto nas decisões de investigar e processar casos de corrupção. Por exemplo, no Guia de Procedimentos Adequados do Reino Unido, o Ministério da Justiça sugere que as organizações considerem obter verificação externa ou garantia de seu sistema antissuborno e incluam uma medida esclarecedora para lembrar às empresas que o credenciamento não é uma solução mágica para prevenir comportamentos antiéticos (UK Ministry of Justice, 2010^[10]).

Essa prática, no entanto, pode ser difícil para pequenas e médias empresas (PMEs), que provavelmente precisarão de apoio adicional para implementar esses programas. Dado que, em toda a OCDE, as PMEs representam 99% de todas as empresas e são responsáveis por mais da metade de todos os empregos do setor empresarial (OECD, 2019^[11]), os governos podem considerar a estratificação dos requisitos de relatórios para garantir que sejam inclusivos para empresas de todos os setores e indústrias. Quando se trata das sanções e regimes de incentivo acima mencionados, os governos podem considerar ajustar os benefícios concedidos para responder às necessidades das PMEs, ao mesmo tempo em que oferecem orientação adicional e oportunidades de capacitação.

5.2.2. Padrões de integridade pública são estabelecidos e implementados em organizações da sociedade civil

As organizações da sociedade civil (OSCs) desempenham um papel fundamental na promoção do bem comum. Orientadas por missões e por propósitos, as OSCs tradicionalmente abordam lacunas na sociedade onde nem o governo nem as empresas estavam atuando. Nos últimos anos, o papel da sociedade civil evoluiu e as OSCs demonstram ativamente seu valor como facilitadoras, e inovadoras, bem como prestadoras de serviços e defensoras (World Economic Forum and KPMG International, 2013^[12]). Elas também são atores genuínos em assuntos domésticos e internacionais, colaborando com governos e empresas para fazer frente aos principais desafios.

Para desempenhar suas funções, as OSCs muitas vezes recebem status especial, como isenção de impostos e outros benefícios, além de acesso a contratos públicos. Elas também recebem fundos de empresas ou indivíduos. O governo, as empresas e o público em geral esperam que as OSCs atuem em alinhamento com sua missão, demonstrem integridade, sejam confiáveis e demonstrem um comportamento exemplar em toda a organização. A integridade pública é, portanto, não apenas uma preocupação para governos e empresas, mas também fundamental para garantir a legitimidade das OSCs. As violações da integridade pública e da boa governança podem ter impactos negativos, colocando em risco a legitimidade das OSCs aos olhos do governo e do público. Prejudicando a sustentabilidade de suas atividades e o acesso a financiamento. Para essas organizações, um sistema de integridade garante aos doadores públicos e privados, bem como à sociedade em geral, que os fundos recebidos são usados de maneira econômica.

Para apoiar os padrões de integridade pública nas OSCs, os governos precisam garantir que exista um contexto legal claro no qual possam operar (para mais informações, consulte o Capítulo 13). Além disso, os governos podem usar a estrutura legislativa para promover a integridade pública nas OSCs, por exemplo, submetendo-as a leis anticorrupção quando constituam pessoas jurídicas e exigindo que tenham uma estrutura de governança sólida. Essa estrutura pode incluir linhas claras de responsabilidade, padrões de integridade, controle interno e medidas de gerenciamento de risco e transparência nas atividades e no uso de fundos.

Além das medidas legislativas e políticas para apoiar a integridade pública, as organizações da sociedade civil também precisam ter estruturas de prestação de contas eficazes. Princípios da Recomendação sobre Integridade Pública, como estratégia, liderança, capacitação, abertura e gestão de risco, também podem ser aplicados para construir e sustentar a integridade nas OSCs.

Uma ferramenta concreta para apoiar sua integridade é o “Padrão Global para Prestação de Contas de OSC, que foi desenvolvido por um grupo de OSCs especializado em prestação de contas. Ele estabelece doze compromissos e fornece orientação às OSCs para melhorar suas práticas de prestação de contas (Tabela 5.2).

Tabela 5.2. Os 12 Compromissos do Padrão Global de Responsabilidade

Grupo A: O que queremos alcançar	Grupo B: Nossa abordagem para mudar	Grupo C: O que fazemos internamente
Justiça e igualdade	Trabalho movido por pessoas	Funcionários e voluntários capacitados e eficazes
Direitos das mulheres e igualdade de gênero	Parcerias fortes	Recursos bem administrados
Planeta saudável	Defender uma mudança fundamental	Tomada de decisão responsiva
Mudança positiva duradoura	Organizações abertas	Liderança responsável

Fonte: (Global Standard for CSO Accountability, n.d.^[13]).

Para apoiar a implementação de cada um desses compromissos, são fornecidas orientações detalhadas (veja um trecho no Quadro 5.2) sobre o seguinte:

1. *Processos, políticas e estrutura* identificam as atividades organizacionais internas que permitem que as OSCs cumpram o compromisso de prestação de contas.
2. *O feedback das partes interessadas* ajuda as OSCs a considerar como suas ações impactam as partes interessadas; são fornecidas orientações sobre como coletar e avaliar as contribuições das partes interessadas.
3. *As perguntas norteadoras* incentivam uma reflexão mais profunda nas OSCs para identificar os desafios enfrentados e as soluções para lidar com esses desafios.

Quadro 5.2. Apoiar as OSCs no estabelecimento de medidas eficazes de prestação de contas: O Padrão Global de Prestação de Contas

Um trecho da orientação que trata de “recursos bem administrados” é detalhado abaixo.

“10. Recursos bem administrados: Administraremos nossos recursos com responsabilidade para alcançar nossos objetivos e servir ao bem público.

O uso eficiente, eficaz e ético de recursos financeiros e não financeiros é essencial para que as OSCs gerenciem programas, alcancem resultados e desenvolvam a confiança das partes interessadas. As OSCs devem seguir padrões de contabilidade financeira geralmente reconhecidos, garantir a implementação de controles financeiros rígidos e reduzir o risco de uso indevido de fundos ao gerenciar os recursos de forma responsável.

Ações-chave: Receber recursos de forma que se alinhem com valores e objetivos, gerir recursos com responsabilidade e cumprir as normas profissionais de contabilidade, garantir controles financeiros rigorosos para reduzir o risco de corrupção, suborno, uso indevido de fundos e conflitos de interesse, informar de forma aberta e transparente sobre quem concede nossos recursos e como eles são gerenciados.

A sua organização...

1. ... possui diretrizes e procedimentos eficazes para captação de recursos lícitos e éticos, aquisição, uso e gerenciamento de recursos, com disposições para: obtenção e alocação de fundos e doações em espécie, prevenção de fraudes, gestão de corrupção suspeita e comprovada, uso indevido de recursos e conflitos de interesse?
2. ... usa os fundos de acordo com o orçamento e para os fins pretendidos para atingir os objetivos estratégicos?
3. ... garante que as despesas sejam monitoradas regularmente, auditorias financeiras independentes usando padrões contábeis profissionais sejam concluídas e publicadas e as alterações recomendadas sejam implementadas?
4. ... adquirir bens e serviços que seguem procedimentos de licitação competitivos e transparentes?
5. ... fornece abertamente informações sobre as fontes e alocação de fundos?”

Fonte: (Global Standard for CSO Accountability, n.d.^[13]).

5.2.3. Os padrões de integridade pública são estabelecidos e aceitos como uma responsabilidade compartilhada pelos indivíduos

Além das empresas e organizações da sociedade civil, os indivíduos desempenham um papel fundamental na defesa de uma cultura de integridade na sociedade. Ao estabelecer padrões de integridade pública na legislação e aumentar a conscientização sobre os custos da corrupção e os benefícios da integridade pública, os governos podem fomentar o compromisso da sociedade e reduzir a tolerância às violações da integridade pública.

Definir padrões de integridade para indivíduos

As interações dos indivíduos com o setor público são vastas e incluem acesso a serviços públicos, recebimento de benefícios sociais e fundos públicos e uso de espaços e bens públicos (como parques públicos ou transporte público). Reconhecer sua responsabilidade dentro do sistema de integridade pública exige assegurar que a legislação necessária esteja em vigor para proibir a participação em atos de corrupção, como suborno ou tráfico de influência, regular o pagamento de impostos, recebimento de benefícios sociais e uso de espaços e de serviços públicos, entre outras coisas.

Campanhas de conscientização cultivam o compromisso com a integridade pública

Campanhas de conscientização são um dos principais métodos pelos quais os governos podem aumentar a compreensão dos indivíduos sobre questões de integridade pública. As campanhas de conscientização buscam destacar um problema específico e atingir um público determinado, seja internamente em uma organização ou grupo, ou externamente para alcançar a sociedade em geral. As campanhas podem assumir diferentes formas, desde a mídia tradicional (rádio, televisão, mídia impressa) até novas formas de mídia social (YouTube, Twitter, Facebook, etc.), às vezes uma combinação de ambos.

No entanto, aumentar a conscientização sobre a integridade e os esforços anticorrupção podem ter efeitos negativos: percepções de corrupção desenfreada, aumento da apatia dos cidadãos e redução da motivação para defender as normas de integridade pública. Portanto, ao desenvolver campanhas, é útil garantir que as mensagens da campanha sejam informadas por uma compreensão dos desafios de integridade enfrentados pela sociedade e evitem o sensacionalismo do assunto (Tabela 5.3). Além disso, o uso de evidências confiáveis e autênticas também pode permitir que os destinatários se identifiquem com as mensagens principais (Mann, 2011^[14]).

Tabela 5.3. Fatores de sucesso para campanhas de mudança de comportamento

Meta	Opções
Adaptar à campanha ao público	• Reconhecer atitudes existentes • Tornar o problema acessível ao público • Tornar a questão culturalmente específica • Ver a questão do ponto de vista do público-alvo • Conduza um piloto ou pré-teste para monitorar os resultados
Gerar responsabilidade da comunidade	• Tornar a questão socialmente inaceitável, enquadrando a questão em termos morais • Destacar o impacto mais amplo do problema na sociedade e demonstrar o impacto na vida humana
Aumentar o senso de agência	• Desenvolver um senso de autocontrole, motivação, conhecimento e habilidades • Oferecer comportamento alternativo
Incentivar a ação	• Destacar a ação que precisa ser tomada, como os procedimentos adequados para relatar atividades corruptas

Fonte: Adaptado de (Mann, 2011^[14]).

As instituições do setor público podem querer usar campanhas de conscientização para desafiar a noção de que o comportamento antiético é justificado, criando um vínculo consciente entre a visão de um indivíduo sobre sua própria integridade e o benefício público mais amplo. Enquanto a grande maioria das pessoas não gosta de prejudicar os outros (Camerer, 2011^[15]), no caso de comportamento antiético o dano causado pelo indivíduo muitas vezes permanece abstrato e não diretamente ligado a outro indivíduo, permitindo assim justificar o comportamento (Barkan, Ayal and Ariely, 2015^[16]). Desafiar esses padrões de comportamento, portanto, requer vincular a conscientização a dilemas reais, para que os indivíduos entendam como suas ações podem ter um impacto negativo em outros indivíduos, grupos e no interesse público mais amplo da comunidade.

As instituições do setor público também podem considerar o uso de campanhas para oferecer soluções tangíveis para que os indivíduos mantenham e defendam a integridade pública. Avisos breves de normas podem influenciar positivamente as ações de um indivíduo que se depara com um cenário de corrupção (Köbis et al., 2015^[17]). Esses avisos podem incluir a oferta de soluções diferentes (como denunciar corrupção ou fazer parceria com agentes públicos para manter a integridade) e identificar comportamentos alternativos à corrupção (Quadro 5.3).

Quadro 5.3. Campanhas de conscientização como ferramenta para inspirar ações para a integridade

A Campanha de Alto Nível contra a Corrupção do Peru #Peruanosdeverdad

A Comissão de Alto Nível contra a Corrupção (CAN Anticorrupción) no Peru lançou a campanha #PeruviansForReal (#Peruanosdeverdad) em 2016 como parte de sua estratégia de integridade. A campanha, que inclui um vídeo no YouTube, visa combater as normas que prejudicam a integridade da sociedade peruana, fornecendo novas regras positivas para promover mudanças. O vídeo começa com uma série de violações de integridade, que vão desde o pagamento de subornos até a violação das regras de trânsito, até outras formas de perturbação civil, como assalto e pequenos furtos. A afirmação “A mudança que o Peru precisa começa em si mesmo” segue as imagens. Os cidadãos são vistos com mensagens de integridade, incluindo #PeruviansForReal: cumpra a lei e #PeruviansForReal: não pagamos subornos. Cidadãos de todas as idades estão incluídos no vídeo, e um jogador de futebol peruano entrega a mensagem final: “Como podemos esperar que as autoridades ajam com integridade e tornem o país melhor quando nós mesmos não fazemos isso?”

Fonte: (OECD, 2018^[18]; CONFIEP, 2016^[19]).

Os formuladores de políticas públicas também podem usar campanhas de conscientização para construir a confiança e o envolvimento dos cidadãos nos esforços contínuos de integridade pública. Por exemplo, na Alemanha é realizado anualmente um “Dia de Portas Abertas do Governo”, o que dá aos cidadãos a oportunidade de se reunir com ministros federais e secretários estaduais, bem como discutir políticas e problemas (Berlin.de, 2018^[20]). O governo também usa o Dia de Portas Abertas do Governo para aumentar a conscientização sobre políticas de integridade e anticorrupção.

Os programas de educação cívica cultivam o conhecimento, as habilidades e o comportamento para defender a integridade pública

Envolver o sistema escolar é fundamental para inspirar normas de integridade desde a infância, pois o sistema escolar apoia o diálogo e a exploração sobre como os alunos, como futuros cidadãos, podem proteger a integridade pública. A educação para a integridade pública está preocupada em inspirar o comportamento ético e equipar os jovens nas escolas primárias e secundárias com o conhecimento e as habilidades para resistir à corrupção. A forma como a educação para a integridade pública é disseminada difere entre os países, com fatores como preferências curriculares, envolvimento das partes interessadas (incluindo apoio político e financeiro) e cooperação entre os órgãos de educação, de integridade e outras partes interessadas, influenciando a experiência e a exposição dos jovens à educação de integridade.

A maioria dos países incorpora os valores da integridade pública no currículo ou oferece educação para a integridade pública por meio do órgão de integridade pública/anticorrupção (OECD, 2018^[21]). Os países que incorporam a educação para a integridade pública no currículo geralmente usam dois métodos: i) incorporar módulos em cursos existentes e/ou ii) fornecer apoio por meio de manuais do professor e materiais adicionais a serem usados no momento da escolha da escola. Por exemplo, a Hungria usa o

primeiro método, integrando conceitos sobre integridade e anticorrupção no currículo de ética existente (OECD, 2018^[21]). No Chile, o Conselho para a Transparência usa o segundo método, com um jogo de perguntas e respostas que testa o conhecimento de alunos de 10 a 16 anos sobre transparência e democracia, assim como promove a cooperação e a competição entre eles. Em outros países, a autoridade de integridade ou anticorrupção tem a responsabilidade de realizar os programas de educação (Quadro 5.4).

Quadro 5.4. Educação para a integridade pública ministrada pela autoridade anticorrupção em Portugal

Em Portugal, o Conselho para a Prevenção da Corrupção (CPC) desenvolveu um conjunto de projetos para professores, adultos e estudantes (6-18 anos). Estes projetos visam sensibilizar para as causas e consequências da corrupção e apoiar o desenvolvimento de competências e valores para o seu combate. O Conselho oferece treinamento a professores, funcionários da escola e pais de alunos para esclarecer conceitos relacionados à corrupção e suborno e ajudá-los a pensar sobre seu papel na defesa da integridade pública, bem como refletir sobre o impacto da corrupção no desenvolvimento social, econômico e político da sociedade.

O CPC utiliza uma série de concursos para sensibilizar os alunos e apoiar seu engajamento no combate à corrupção. Um dos concursos é “Imagens contra a corrupção”. Os alunos discutem questões relacionadas à fraude, corrupção e suborno sob a orientação de seus professores e elaboram trabalhos que mostram as lições aprendidas. Um júri nacional seleciona os melhores trabalhos dos alunos e os premia. Outro projeto é “Prevenir é melhor”. Todos os anos, o CPC faz parceria com as escolas para treinar funcionários sobre os impactos da corrupção nas sociedades e os incentiva a ajudar os jovens estudantes a desenvolver conhecimentos e habilidades. Orientados por seus professores, os alunos leem diferentes tipos de textos e discutem situações da vida cotidiana relacionadas à corrupção. Em seguida, eles são solicitados a elaborar trabalhos que demonstrem o que aprenderam e entenderam sobre temas relacionados a fraude, suborno e corrupção. Um júri nacional seleciona os trabalhos finais e os melhores são premiados.

Fonte: Conselho de Prevenção da Corrupção (2018) Projetos Educacionais (inédito).

Independentemente de como um governo opte por incorporar a educação para a integridade pública, os formuladores de políticas podem identificar e aproveitar as sinergias no currículo existente para evitar sobrecarga. Por exemplo, os educadores podem vincular lições sobre integridade pública a materiais sobre direitos humanos, estado de direito e estrutura do governo. Os educadores também podem introduzir a educação de integridade pública em qualquer aula de linguagem e literatura, por meio de aulas elaboradas em torno de leituras e produções sobre questões de governança.

Além da aprendizagem em sala de aula, “aprender fazendo” ajuda a desenvolver as habilidades e competências dos jovens para salvaguardar a integridade pública, aumentar sua participação nos processos de tomada de decisão e apoiar seu papel como agentes de mudança (Schulz et al., 2016^[22]). Os educadores podem envolver os alunos em projetos de integridade na vida real, como enviar uma solicitação de acesso à informação ou monitorar um processo de obras públicas (Quadro 5.5). De fato, vincular projetos a resultados de aprendizagem existentes; incorporar a voz dos jovens na concepção e seleção das atividades; e proporcionar um espaço para que os alunos reflitam sobre as experiências posteriores, não apenas conscientiza sobre a necessidade de integridade na vida pública, mas também permite que os jovens construam habilidades por meio da prática (Ceilo, Durlak and Dymnicki, 2011^[23]).

Quadro 5.5. Aprendizagem prática de integridade pública: Monitorando os contratos públicos na Itália

Na Itália, o Ministério do Patrimônio Cultural colaborou com a Action Aid Italy para envolver 90 cidadãos locais, incluindo estudantes, na realização de um acompanhamento cívico dos dois principais projetos científicos e culturais no parque arqueológico de Sybaris. O projeto teve como objetivo engajar os cidadãos e ajudá-los a entender, bem como monitorar as características básicas de uma licitação. Os cidadãos tiveram a oportunidade de estudar os contratos públicos, acompanhar o processo de contratação pública e aprender como a tecnologia pode melhorar a qualidade do investimento público.

Fonte: (Quintili, 2018^[24]).

O treinamento para educadores – equipando-os com habilidades e conhecimentos para lidar com temas como corrupção – precisa ser um componente central de qualquer programa de educação para a integridade (OECD, 2018^[21]). O treinamento pode variar de cursos realizados durante programas de formação docente ou treinamento em serviço, até seminários e kits de recursos preparados por instituições governamentais ou atores da sociedade civil. O treinamento em educação para a integridade pública também pode ajudar os educadores a desenvolver habilidades para abordar questões éticas e morais difíceis na sala de aula. O aprimoramento das habilidades de raciocínio ético e moral dos educadores pode ser alcançado, em parte, por meio de cursos que incorporam conteúdo abstrato e teórico e que incentivam os professores a se esforçarem cognitivamente por meio da reflexão crítica (Cummings, Harlow and Maddux, 2007^[25]).

Além de educar jovens e educadores, é necessário implementar medidas para avaliar o impacto da educação para a integridade pública. Embora os efeitos totais de tais medidas não sejam visíveis imediatamente, é valioso coletar e analisar sistematicamente os dados para avaliar os resultados de curto e médio prazo, bem como o impacto a longo prazo. Os formuladores de políticas públicas podem elaborar uma estrutura de avaliação de acompanhamento, com indicadores para medir o conhecimento e as habilidades dos alunos em relação à integridade e a luta contra a corrupção ao longo de sua participação no programa educacional, bem como o impacto futuro do programa. As possíveis abordagens de avaliação incluem:

- Aplicar a análise de descontinuidade de regressão para medir as diferenças nas atitudes em relação à integridade e à luta contra a corrupção entre alunos que participaram do programa de educação para a integridade pública e alunos que não participaram.
- Aplicar métodos de pesquisa qualitativa e participativa para avaliar os efeitos do programa nas percepções de valor de educadores e alunos. Isso se basearia nas experiências e percepções dos participantes para fornecer testemunhos narrativos das mudanças que os participantes experimentaram por causa do programa.
- Usar percepções comportamentais para avaliar os efeitos do programa de educação na mudança de comportamento de curto prazo (Gächter and Schulz, 2016^[26]). Isso pode incluir uma medida da propensão dos alunos ao comportamento desonesto no início e no final de sua participação (OECD, 2018^[21]).

5.2.4. As partes interessadas relevantes estão envolvidas no desenvolvimento, implementação e atualização do sistema de integridade pública

Os governos também podem envolver as partes interessadas no desenvolvimento, implementação e atualização do sistema de integridade pública (OECD, 2017^[1]). O envolvimento das partes interessadas não apenas garante que os formuladores de políticas públicas tenham uma compreensão clara, concisa e fundamentada dos desafios de integridade enfrentados pela sociedade em um contexto em rápida evolução; mas também apoia soluções atualizadas e personalizadas. A coleta de informações das principais partes interessadas também pode ajudar a evitar impactos não intencionais e problemas práticos de implementação associados às políticas de integridade.

Os governos podem considerar garantir que o envolvimento seja institucionalizado, inclusivo e transparente (ver Capítulo 13). Institucionalizar o envolvimento das partes interessadas significa que os governos estabeleceriam requisitos formais para consultar sobre novas políticas de integridade, com os recursos necessários (financeiros, humanos e técnicos) para realizar as consultas designadas (Quadro 5.6). Por exemplo, para apoiar a implementação do sistema de integridade, a Agência Francesa Anticorrupção (AFA) realizou uma ampla consulta pública com empresas, federações comerciais, consultores, empresas de auditoria, advogados, autoridades públicas, universidades e organizações da sociedade civil. Essas partes interessadas forneceram 450 contribuições, que foram incorporadas a um kit de ferramentas anticorrupção, diretrizes e soluções para auxiliar pessoas jurídicas públicas e privadas na prevenção e detecção de violações de integridade.

Quadro 5.6. Engajando a sociedade civil e as empresas no desenvolvimento do sistema de integridade pública: o caso do México

No México, a Política Nacional Anticorrupção foi desenvolvida por meio de um processo participativo e de discussão permanente envolvendo a sociedade civil, academia, câmaras empresariais, instituições públicas e especialistas de todo o país. Primeiro, um Conselho Consultivo (Consejo Consultivo de la Política Nacional Anticorrupción) foi estabelecido pelo Comitê Cidadão e Secretaria Executiva do Sistema Nacional Anticorrupção (SNA) para coletar contribuições e promover o diálogo com especialistas de organizações da sociedade civil, academia, o setor empresarial, instituições públicas (inclusive em nível subnacional) e organizações internacionais. Em segundo lugar, um processo paralelo de consulta pública coletou opiniões e percepções dos cidadãos sobre as causas, efeitos e possíveis soluções para o problema da corrupção no México (Consulta Ciudadana). Terceiro, o processo de consulta envolveu o nível subnacional, com oito fóruns regionais organizados em todo o país para incluir as necessidades e desafios locais no desenvolvimento da política nacional.

Fonte: (OECD, 2019^[27]).

Envolver as partes interessadas no desenvolvimento de regulamentações pode levar a um maior cumprimento e aceitação das regulamentações, especialmente quando as partes interessadas sentem que suas opiniões foram consideradas; quando entendem como suas opiniões foram levadas em consideração; e quando sentem que são tratados com respeito (Lind and Arndt, 2016^[28]). Para saber mais sobre a relação entre o envolvimento das partes interessadas, a integridade e a formulação de políticas, consulte o Capítulo 13.

5.3. Desafios

A construção de uma cultura de integridade para a sociedade como um todo não é isenta de desafios. As expectativas individuais e coletivas relacionadas à integridade pública evoluem. Em um contexto dinâmico, essas mudanças redefinem as normas sociais e o que é tolerado ou não ao longo do tempo. Isso pode assumir a forma de uma crescente desaprovação individual e coletiva de certas violações e comportamentos. No entanto, as normas sociais também podem ser afetadas quando as violações de integridade se tornam comuns e surge um problema de ação coletiva, no qual é considerado irracional que uma pessoa defenda o bem público, porque ninguém mais o faz (Persson, Rothstein and Teorell, 2013^[29]). Um exemplo seria uma cidade onde a maioria das pessoas evita comprar uma passagem de transporte público. Tal ação pode ser legalmente reconhecida como uma violação de integridade, com sanções existentes para quem descumprir as regras, mas não há estigma moral grave em evitar a tarifa, porque todo mundo faz isso. Em sociedades onde o respeito às normas de integridade não beneficia mais aqueles que as seguem, as violações de integridade tornam-se mais aceitáveis (OECD, 2018^[30]). Quando cercados por uma cultura que justifica violações de integridade, as evidências mostram que os indivíduos são mais tolerantes à corrupção (veja, por exemplo (Gächter and Schulz, 2016^[26]; Barr and Serra, 2010^[31]) (Fisman and Miguel, 2008^[32]).

Desenvolver e implementar políticas de integridade efetivas, portanto, requer desafiar as normas sociais que justificam violações de integridade, bem como promover normas e valores de integridade pública. O papel normativo das políticas públicas sugere que os governos podem recorrer a ferramentas políticas para invocar e sustentar a mudança. Embora os governos não possam esperar transformar as normas sociais arraigadas da noite para o dia, demonstrar o compromisso de enfrentar os desafios urgentes da integridade tem um poderoso papel de sinalização (Muers, 2018^[33]). Com base nesse compromisso, a implementação de ferramentas políticas como programas obrigatórios de conformidade empresarial, campanhas de conscientização e programas de educação cívica – garantindo que esses esforços sejam sustentados ao longo do tempo – podem quebrar a armadilha da ação coletiva, criando “tensões” entre o que costumava ser um comportamento aceitável e o que é agora *um* comportamento aceitável (Collier, 2016^[34]). Embora além do escopo da análise do Princípio 5, regimes sancionatórios eficazes também são uma ferramenta necessária para garantir a manutenção de uma cultura de integridade pública (para mais informações, consulte o Capítulo 11).

Referências

- Barkan, R., S. Ayal and D. Ariely (2015), "Ethical dissonance, justifications, and moral behavior", *Current Opinion in Psychology*, Vol. 6, pp. 157-161, <https://doi.org/10.1016/j.copsyc.2015.08.001>. [16]
- Barr, A. and D. Serra (2010), "Corruption and culture: An experimental analysis", *Journal of Public Economics*, Vol. 94, pp. 862-869. [31]
- Berlin.de (2018), "German Federal Government Open Day", <https://www.berlin.de/en/events/3135988-2842498-german-federal-government-open-day.en.html> (accessed on 15 February 2019). [20]
- Camerer, C. (2011), *Behavioral Game Theory: Experiments in Strategic Interaction*, Princeton University Press. [15]
- Ceilo, C., J. Durlak and A. Dymnicki (2011), "A meta-analysis of the impact of service-learning on students", *Journal of Experiential Education*, Vol. 34/2, pp. 164-181. [23]
- Clark, G., A. Feiner and M. Viehs (2015), *From the Stockholder to the Stakeholder: How Sustainability Can Drive Financial Outperformance*, University of Oxford, Arabesque Partners, https://arabesque.com/research/From_the_stockholder_to_the_stakeholder_web.pdf (accessed on 24 January 2019). [4]
- Collier, P. (2016), "How to change cultures of corruption", *Against Corruption: A collection of Essays*, Prime Minister's Office, United Kingdom, <https://www.gov.uk/government/publications/against-corruption-a-collection-of-essays/against-corruption-a-collection-of-essays#paul-collier-how-to-change-cultures-of-corruption> (accessed on 15 January 2019). [34]
- CONFIEP (2016), *Campaña "Peruanos de Verdad"*, YouTube, https://www.youtube.com/watch?v=lqmhp4hYvos&https%3A%2F%2Fwww.youtube.com%2Fwatch%3Fv=qRFpzl_aJiQ&t=285s.+Date+retrieved+19.12.2017 (accessed on 24 January 2019). [19]
- Cummings, R., S. Harlow and C. Maddux (2007), "Moral reasoning of in-service and pre-service teachers: A review of the research", *Journal of Moral Education*, Vol. 36/1, pp. 67-78, <https://doi.org/10.1080/03057240601185471>. [25]
- Filabi, A. and C. Bulgarella (2018), *Organizational Culture Drives Ethical Behaviour: Evidence from Pilot Studies*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/corruption/integrity-forum/academic-papers/Filabi.pdf> (accessed on 31 January 2019). [9]
- Fisman, R. and E. Miguel (2008), *Economic Gangsters: Corruption, Violence and the Poverty of Nations*, Princeton University Press. [32]
- Gächter, S. and J. Schulz (2016), "Intrinsic honesty and the prevalence of rule violations across societies", *Nature*, Vol. 531, <https://doi.org/10.1038/nature17160>. [26]
- Global Standard for CSO Accountability (n.d.), *Guidance Material*, <http://www.csostandard.org/guidance-material/#clusterc> (accessed on 9 July 2019). [13]
- Government of Canada (2017), *Ineligibility and Suspension Policy*, <https://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/ci-if/politique-policy-eng.html> (accessed on 31 January 2019). [2]

- Köbis, N. et al. (2015), ““Who doesn’t?” - The impact of descriptive norms on corruption”, *PLoS ONE*, <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0131830>. [17]
- Krawiec, K. (2003), “Cosmetic Compliance and the Failure of Negotiated Governance”, *Washington University Law Quarterly*, Vol. 81. [6]
- Lambsdorff, J. (2015), “Preventing corruption by promoting trust – Insights from behavioral science”, *Passauer Diskussionspapiere*, No. V-69-15, Universität Passau, Passau, <https://doi.org/10.13140/RG.2.1.3563.4006>. [7]
- Langevoort, D. (2016), “Cultures of compliance”, *American Criminal Law Review*, <http://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/1799> (accessed on 24 January 2020). [5]
- Lind, E. and C. Arndt (2016), “Perceived Fairness and Regulatory Policy: A Behavioural Science Perspective on Government-Citizen Interactions”, *OECD Regulatory Policy Working Papers*, No. 6, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1629d397-en>. [28]
- Mann, C. (2011), “Behaviour changing campaigns: Success and failure factors”, U4 Anti-Corruption Resource Centre, Bergen, <http://www.u4.no/publications/behaviour-changing-campaigns-success-and-failure-factors/> (accessed on 24 January 2020). [14]
- Muers, S. (2018), *Culture, Values and Public Policy*, Institute for Policy Research, Bath, <https://www.bath.ac.uk/publications/culture-values-and-public-policy/attachments/CultureValuesandPublicPolicy.pdf> (accessed on 15 January 2019). [33]
- OECD (2019), *Follow up Report on the OECD Integrity Review of Mexico: Responding to Citizens’ Expectations*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/gov/ethics/follow-up-integrity-review-mexico.pdf> (accessed on 31 January 2019). [27]
- OECD (2019), *OECD SME and Entrepreneurship Outlook 2019*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/34907e9c-en>. [11]
- OECD (2018), *Behavioural Insights for Public Integrity: Harnessing the Human Factor to Counter Corruption*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264297067-en>. [30]
- OECD (2018), *Education for Integrity: Teaching on Anti-Corruption, Values and the Rule of Law*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/governance/ethics/education-for-integrity-web.pdf> (accessed on 19 April 2018). [21]
- OECD (2018), *Engaging Youth in the Fight against Corruption*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/corruption/ethics/youth-anti-corruption-campaign.htm> (accessed on 24 January 2019). [18]
- OECD (2017), *OECD Recommendation of the Council on Public Integrity*, OECD, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435> (accessed on 24 January 2020). [1]
- Persson, A., B. Rothstein and J. Teorell (2013), “Why Anticorruption Reforms Fail-Systemic Corruption as a Collective Action Problem”, *Governance*, Vol. 26/3, pp. 449-471, <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2012.01604.x>. [29]

- Quintili, C. (2018), *“Italians are disillusioned with public contracting, can an ancient archaeological site change that?”*, Transparency International, <https://voices.transparency.org/italians-are-disillusioned-with-public-contracting-can-an-ancient-archaeological-site-change-that-3a40dadf5c9b> (accessed on 9 July 2019). [24]
- Schulz, W. et al. (2016), *Becoming Citizens in a Changing World: IEA International Civic and Citizenship Education Study 2016 International Report*, IEA Amsterdam. [22]
- Taylor, A. (2017), *“The Five Levels of An Ethical Culture - About This Report”*, BSR, San Francisco, https://www.bsr.org/reports/BSR_Ethical_Corporate_Culture_Five_Levels.pdf (accessed on 21 July 2017). [8]
- UK Ministry of Justice (2010), *“The Bribery Act 2010 - Guidance about procedures which relevant commercial organisations can put into place to prevent persons associated with them from bribing”*, <https://www.justice.gov.uk/downloads/legislation/bribery-act-2010-guidance.pdf> (accessed on 24 January 2020). [10]
- UNODC (2013), *“The United Nations Convention against Corruption: A Resource Guide on State Measures for Strengthening Corporate Integrity”*, United Nations Office on Drugs and Crime, New York, https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Resource_Guide_on_State_Measures_for_Strengthening_Corporate_Integrity.pdf (accessed on 13 February 2019). [3]
- World Economic Forum and KPMG International (2013), *The Future Role of Civil Society*, World Economic Forum, http://www3.weforum.org/docs/WEF_FutureRoleCivilSociety_Report_2013.pdf (accessed on 9 July 2019). [12]

Nota

¹ Veja, por exemplo, a Convenção da OCDE sobre Combate ao Suborno de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais; a Recomendação da OCDE de 2009 para Combater ainda mais o Suborno Estrangeiro; as Diretrizes da OCDE para Empresas Multinacionais aumentam; as Diretrizes da OCDE de 2019 sobre Anticorrupção e Integridade em Empresas Estatais; a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção; os Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos; e a Declaração Tripartite da Organização Internacional do Trabalho.

6

Liderança

Este capítulo fornece um comentário sobre o princípio de liderança contido na Recomendação da OCDE do Conselho sobre Integridade Pública. Ele descreve como o investimento em liderança com integridade pode demonstrar o compromisso de uma organização do setor público com a integridade pública e destaca a liderança com integridade como um traço e estilo que pode ser desenvolvido em futuros líderes desde o início. Também detalha os mecanismos para atrair e selecionar líderes com integridade. Além disso, o capítulo reflete sobre os incentivos e estruturas de prestação de contas que podem ser utilizadas para recompensar a liderança íntegra. O capítulo também aborda o desafio enfrentado pelas estruturas burocráticas no apoio à liderança com integridade, concentrando-se na necessidade de flexibilidade para recompensar e sancionar a liderança ética, bem como para garantir que as estruturas de gestão de recursos humanos sejam adequadas ao recrutamento e promoção de líderes éticos.

6.1. Por que liderança?

Espera-se que os líderes sejam gestores públicos eficazes, capazes de conduzir suas equipes, inspirar sua força de trabalho e estabelecer uma cultura organizacional que promova a inovação e reforce os valores do setor público, incluindo altos padrões de integridade e ética. À luz dessas responsabilidades, os papéis dos líderes na promoção e gestão ativa da integridade em suas organizações não podem ser superestimados. Os líderes alocam recursos aos sistemas de integridade, designam-nos como prioridades organizacionais, supervisionam a sua coordenação e integram-nos no núcleo da sua gestão organizacional. Sem liderança comprometida, os sistemas de integridade não podem alcançar o efeito pretendido. Além disso, ao dar o exemplo pessoal, os líderes são um componente crítico para estabelecer e reforçar uma cultura de integridade nas organizações do setor público.

A Recomendação da OCDE sobre Integridade Pública convida os aderentes a “investir na liderança com integridade para demonstrar o compromisso de uma organização do setor público com a integridade, em particular por meio de:

- a. Incluindo liderança com integridade no perfil para gestores em todos os níveis de uma organização, bem como um requisito para seleção, nomeação ou promoção a um cargo de gestão e avaliação do desempenho dos gestores com relação ao sistema de integridade pública em todos os níveis da organização;
- b. Apoiar os gestores em seu papel como líderes éticos, estabelecendo atribuições claras, fornecendo suporte organizacional (como controle interno, instrumentos de recursos humanos e consultoria jurídica) e fornecendo treinamento e orientação periódicos para aumentar a conscientização e desenvolver habilidades relativas ao exercício do julgamento apropriado em assuntos que afetam a integridade pública;
- c. Desenvolver estruturas de gestão que promovam responsabilidades gerenciais para identificar e mitigar os riscos à integridade pública” (OECD, 2017^[1]).

6.2. O que é liderança?

O princípio de liderança da Recomendação concentra-se na liderança administrativa no setor público. Políticos eleitos, ministros e seus assessores diretos não são o foco deste capítulo (para mais, veja o Capítulo 1), mas eles adicionam um importante elemento de contexto, uma vez que sua própria liderança muitas vezes limita os líderes administrativos quando se trata de atividades específicas, como definir a direção política estratégica, orçamento e alocação de recursos, ou se envolver diretamente com os cidadãos em várias questões politicamente sensíveis. A linha entre o que é político e o que é administrativo está sempre evoluindo e diferirá de um sistema nacional para outro.

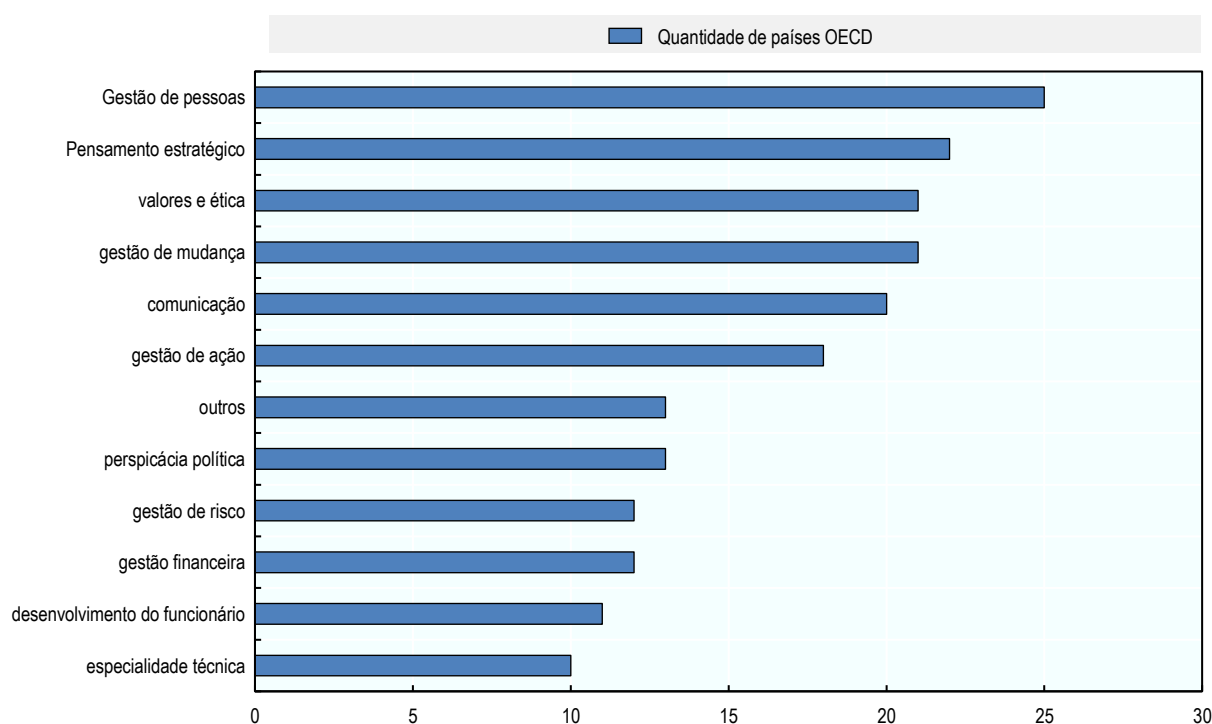
A promoção da liderança com integridade incorpora dois objetivos amplos: primeiro, garantir que as pessoas nomeadas para cargos de liderança tenham um perfil de integridade – pessoas com altos valores que tenham habilidades para promovê-los como gestores; e, segundo, apoiar esses líderes no desempenho de suas funções como líderes íntegros. Embora existam várias ferramentas e mecanismos que os governos podem usar para atingir esses objetivos, os seguintes são recursos essenciais para operacionalizar a liderança com integridade:

- A liderança com integridade é reconhecida como um traço e como um estilo a ser desenvolvida precocemente nos futuros líderes.
- Existem mecanismos para atrair e selecionar líderes íntegros.
- Incentivos e estruturas de prestação de contas promovem e recompensam a liderança com integridade.

6.2.1. A liderança com integridade é um traço e um estilo a ser desenvolvido precocemente em futuros líderes

Entender como desenvolver líderes com integridade requer primeiro esclarecer o que significa liderança com integridade. Nas grandes hierarquias, geralmente entende-se por liderança aqueles que ocupam os cargos de nível mais alto. A maioria dos governos da OCDE institucionaliza isso como um Serviço Público da Alta Administração específico e separado sob diferentes termos e condições. Aqueles que ocupam cargos no Serviço Público da Alta Administração geralmente estão sujeitos a um conjunto comum de competências de liderança (veja a Figura 6.1) que esclarece como se espera que alcancem os resultados descritos em seus acordos de desempenho.

Figura 6.1. Competências priorizadas para recrutar e desenvolver gestores da alta administração



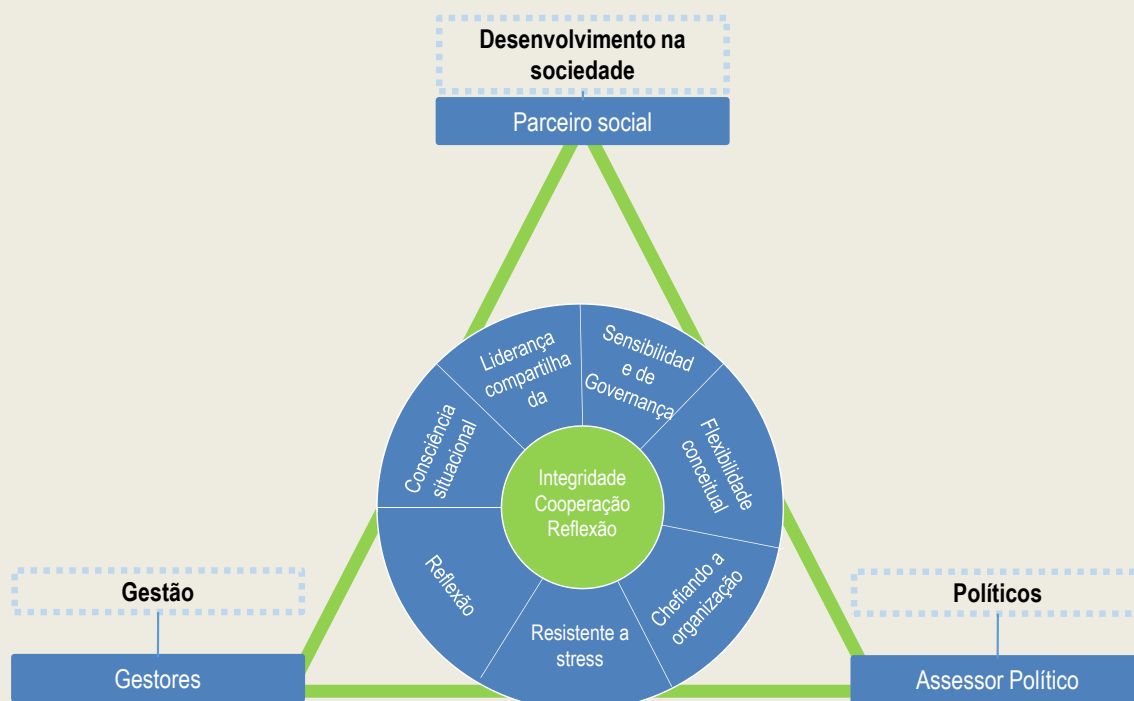
Fonte: (OECD, 2016^[2]).

O princípio da liderança, entretanto, não se preocupa apenas com a liderança como cargo, mas como *traço* e *estilo*. A liderança como traço é entendida como algo que alguém exhibe (por exemplo, “ela mostrou grande liderança neste tópico”), ou um conjunto de habilidades relacionadas à capacidade de convencer, motivar e orientar um grupo em direção a um resultado desejado. Este conjunto de habilidades inclui habilidades técnicas, habilidades conceituais, habilidades interpessoais e inteligência emocional e social. Essas são habilidades que qualquer membro de uma equipe de trabalho pode demonstrar e muitas vezes são refletidas em estruturas de competências que enfatizam vários componentes de liderança e se aplicam a todos os funcionários públicos (Quadro 6.1).

Quadro 6.1. Visão de liderança pública nos Países Baixos

O governo dos Países Baixos exige líderes que sejam conselheiros políticos astutos, parceiros sociais conectados e gestores organizacionais eficazes.

Figura 6.2. Visão de liderança pública nos Países Baixos



Fonte: Informação fornecida à OCDE pelo Gabinete da Função Pública Sênior, Países Baixos.

A visão enfatiza qualidades que todo líder público deve demonstrar:

- **Integridade** – Trabalhar de forma sincera e consciente na busca do interesse público, abordando questões sociais e demonstrando isso nas ações diárias.
- **Cooperação** – Colocar em prática a liderança compartilhada, focando no contexto mais amplo e não apenas em seu domínio imediato, buscando ativamente a colaboração e cocriação, bem como a compreensão de várias perspectivas.
- **Reflexão** – O líder público tem autoconsciência e organiza a reflexão no campo com base no conhecimento e na prática, faz as perguntas certas e determina o rumo e a posição.

Fonte: Gabinete Holandês do Serviço Civil Sênior, Ministério do Interior e Relações do Reino.

A liderança como *estilo* (por exemplo, “como se lidera”) é outro elemento fundamental. A partir de uma análise dos comportamentos associados aos líderes percebidos como éticos por seus funcionários, a liderança ética pode ser entendida como “a demonstração de conduta normativamente adequada por meio de ações pessoais e relacionamentos interpessoais e a promoção de tal conduta aos liderados por meio de comunicação bidirecional, reforço e tomada de decisão” (Brown, Treviño and Harrison, 2005^[3]). Dois aspectos inter-relacionados são necessários para ser um “líder ético”: o líder deve ser percebido

como uma *pessoa com altos valores morais*; e o líder também precisa ser um *gestor com altos valores morais* (Treviño, Hartman and Brown, 2000^[4]).

Em relação ao aspecto da *pessoa com altos valores morais*, espera-se que os líderes éticos mantenham altos padrões éticos, que orientem sua própria tomada de decisão de maneira clara e demonstrável. Os líderes éticos são percebidos como tendo traços (integridade, honestidade e confiabilidade) e comportamentos específicos (fazer a coisa certa, preocupação com as pessoas, ser aberto, moralidade pessoal) (Treviño, Hartman and Brown, 2000^[4]). Isso é demonstrado em sua tomada de decisão. Os líderes éticos são percebidos como tendo um alto nível de consciência sobre suas próprias posições morais e a capacidade de usar seus valores pessoais como guia quando confrontados com dilemas éticos. Em outras palavras, seu comportamento corresponde à sua retórica. Além disso, os líderes éticos demonstram um alto nível de justiça, lealdade e confiabilidade para com aqueles que lideram. Isso cria uma relação recíproca entre os liderados que buscam imitar o comportamento ético de seu líder.

O outro aspecto do *gestor com altos valores morais* diz respeito à responsabilidade do líder de promover a tomada de decisões éticas entre aqueles que lidera. A Tabela 6.1 destaca os quatro aspectos de um gestor com altos valores morais (veja também o Capítulo 9).

Tabela 6.1. Os quatro aspectos de um gestor com altos valores morais

<i>ISer um modelo a seguido no que se refere à integridade por meio de ações visíveis</i>	Os líderes éticos precisam estar cientes de como suas decisões e comportamentos são interpretados, evitar condutas que possam ser consideradas inconsistentes com as normas e valores da organização e estar prontos para explicar o raciocínio por trás de suas decisões e comportamentos, se necessário (Heres and Lasthuizen, 2012 ^[5]) (Treviño, Hartman and Brown, 2000 ^[4]).
<i>Usar recompensas e sanções</i>	Recompensas e sanções formais são ferramentas necessárias para reforçar os padrões éticos. Isso se aplica não apenas aos diretamente envolvidos, mas também à organização como um todo e, como tal, essa ação deve ser vista abertamente. No entanto, deve-se ter cuidado para obter o equilíbrio certo entre a sanção adequada por violações éticas e manter o respeito/evitar ressentimentos. Além disso, foi demonstrado que as sanções deslocam o próprio raciocínio moral dos indivíduos e podem levar a sensação de que as regras ditam a moralidade – por exemplo, se não for explicitamente contra as regras, deve ser aceitável. Nesse sentido, recompensas informais (por exemplo, reconhecimento, confiança, status) e sanções (por exemplo, ostracismo por pares e líderes) são ferramentas igualmente necessárias (Heres and Lasthuizen, 2012 ^[5]) (Treviño, Hartman and Brown, 2000 ^[4]).
<i>Comunicar sobre valores e normas</i>	Esse aspecto inclui discussões abertas sobre a tomada de decisões de integridade no local de trabalho, esclarecendo normas e expectativas e orientando aqueles que enfrentam dilemas éticos. Isso inclui a necessidade de uma cultura organizacional aberta, onde os funcionários se sintam apoiados para apresentar dilemas éticos e buscar orientação por meio de canais adequados (Treviño, Hartman and Brown, 2000 ^[4]).
<i>Empoderamento de funcionários</i>	Esse aspecto sugere que os líderes éticos deem oportunidades aos funcionários de participarem dos processos de tomada de decisão e incentivem os funcionários a compartilhar suas perspectivas e preocupações. O empoderamento também inclui ajudar a estabelecer metas realistas e motivadoras, bem como fornecer aos funcionários atenção individual, treinamento e oportunidades de crescimento (Heres and Lasthuizen, 2012 ^[5]).

Quando entendido como um traço e como um estilo, fica claro que garantir a liderança com integridade requer previsão. Os governos podem usar vários métodos para desenvolver as habilidades de liderança com integridade em futuros líderes desde o início, a fim de construir um banco de talentos. A teoria da aprendizagem social sugere que as pessoas aprendem comportamentos imitando modelos credíveis e atraentes (Bandura, 1986^[6]). A maioria dos líderes éticos pode apontar para um modelo ético que os impressionou no início de suas carreiras e a maioria eram pessoas com quem trabalharam de perto – um supervisor ou gestor direto, em vez de um executivo distante. "Quando o indivíduo teve um modelo próximo e positivo do ponto de vista ético durante sua carreira, é mais provável que se torne um líder ético" (Brown and Treviño, 2006^[7]).

Isso sugere que a liderança com integridade começa cedo e é difusa – que “definir o tom no topo” é essencial, mas é vital reforçá-lo em todas as camadas de liderança de uma organização. Além disso, essas percepções mostram que o principal local para desenvolver a liderança com integridade é o ambiente de trabalho e as interações diárias entre líder e liderado. Ser um gestor eficaz e com altos valores morais exige que os gestores entendam o desenvolvimento dos funcionários como um aspecto

central de seu papel e reservem tempo para discussões dessa natureza com seus funcionários. Caso contrário, as demandas de um ambiente de trabalho acelerado tendem a eliminar as oportunidades de interação que propiciam o desenvolvimento. Portanto, para formar gestores eficazes e com altos valores morais nas etapas iniciais do processo, as entidades públicas devem exigir que o “desenvolvimento dos funcionários” seja uma competência essencial de liderança, juntamente com a entrega de resultados. Além disso, as entidades públicas devem garantir que os gestores recebam treinamento sobre como desenvolver seus funcionários e como ter discussões éticas com eles.

Modelos de comportamentos também podem ser identificados por meio de programas formais de orientação e *coaching*, nos quais os funcionários são emparelhados com um gestor mais experiente (não seu superior imediato) ou um especialista em gestão e são incentivados a levantar questões éticas de gestão sobre as quais gostariam de orientação (Quadro 6.2 fornece uma visão geral de programas de orientação selecionados, embora não específicos de integridade). Além disso, *mentoria* e *coaching* podem ser incorporados a programas de gestão de talentos, onde os futuros líderes são alternados em funções específicas de maior intensidade ética e trabalham com um líder ético por um período. Em ambos os casos, questões de integridade devem ser incluídas ao avaliar potenciais mentores, *coaches* ou gestores para programas de rotação de talentos.

Quadro 6.2. Programas de *coaching* e mentoria de liderança

A Administração Pública Flamengo estabeleceu um programa de formação conjunta com a Administração Pública dos Países Baixos, através do qual os gestores da alta administração são capacitados para treinar colegas. Isso permite o *coaching* transfronteiriço entre pares, que tem várias vantagens, como permitir que os pares se beneficiem da vasta experiência de gestores da alta administração de organizações públicas. Às vezes, é necessária uma perspectiva externa para desafiar percepções e garantir um maior senso de confidencialidade e honestidade na troca; o *coaching* transfronteiriço pode atender a ambas as expectativas. Por meio de *coaching* e treinamento conjunto, os colegas também se familiarizam com os costumes e estilos de governança do outro país.

Na Alemanha, a Academia Federal de Administração Pública estabeleceu um centro de *coaching* que gerencia um grupo de especialistas externos composto por acadêmicos e *coaches* particulares, que conecta líderes públicos com especialistas apropriados, dependendo de suas necessidades específicas. Em 2018, o centro facilitou aproximadamente 380 sessões de *coaching* (individual e em equipe). Alguns ministérios (por exemplo, relações exteriores) administram seu próprio grupo de especialistas em liderança, e também existem muitos em nível subnacional/municipal.

Na Bélgica, o TIFA (Instituto de Formação da Administração Federal) oferece aos gestores um programa de gestão enxuta que combina três importantes modos de aprendizagem: on-line, presencial e *coaching* mais intensivo para projetos específicos.

Fonte: (OECD, 2017^[8]).

A ênfase na aprendizagem experiencial não significa que a liderança com integridade deva ser ignorada em outras modalidades de desenvolvimento de liderança. Módulos de aprendizagem em sala de aula ou on-line podem abranger vários aspectos dos padrões e sistemas de integridade do governo para garantir que haja um entendimento comum das obrigações de integridade dos gestores e dos mecanismos e ferramentas disponíveis para ajudar os gestores a cumpri-las (para mais informações, consulte o Capítulo 8). Essa abordagem baseada no conhecimento pode ser complementada com estudos de caso de líderes reais que enfrentam dilemas éticos reais no contexto, para ensinar e praticar o raciocínio moral. Estes devem ser usados não apenas para preparar futuros gestores e líderes para os papéis de integridade que irão assumir, mas também novos gestores e líderes que podem ter chegado recentemente à organização.

e estar menos familiarizados com os tipos específicos de dilemas éticos enfrentados em sua linha específica de trabalho.

O treinamento de liderança também pode incluir módulos sobre como ser gestores com altos valores morais. Como discutido acima, os gestores com altos valores morais são modelos a serem seguidos que discutem abertamente sobre ética, que recompensam o comportamento ético e que capacitam seus funcionários a tomar decisões éticas. Para conseguir isso, os gestores podem praticar a discussão da tomada de decisões morais com seus colegas e podem aprender diferentes técnicas de comunicação para promover seus esforços para serem modelos visíveis.

6.2.2. Existem mecanismos para atrair e selecionar líderes íntegros

Espera-se que os gestores se comportem de maneira que demonstrem integridade e isso se torna um critério para contratação, promoção e avaliação de desempenho. No entanto, para que essa estrutura de competências seja aplicável, os governos precisam pensar cuidadosamente sobre como o conceito se traduz em comportamento demonstrável e avaliável. Por exemplo, na Austrália, a estrutura de competências do governo de Nova Gales do Sul identifica cinco níveis de integridade e os comportamentos associados a cada um (Tabela 6.2).

Tabela 6.2. Agir com integridade: uma estrutura para avaliação em Nova Gales do Sul, Austrália

Fundacional	Intermediário	Especialista	Avançado	Muito Avançado
• Comportar-se de forma honesta, ética e profissional • Aproveitar as oportunidades para esclarecer a compreensão dos requisitos de comportamento ético • Identificar e seguir a legislação, regras, políticas, diretrizes e códigos de conduta que se aplicam à sua função • Denunciar má conduta e comportamento ilegal e inadequado • Reportar aparentes conflitos de interesse	• Representar a organização de forma honesta, ética e profissional • Apoiar uma cultura de integridade e profissionalismo • Compreender e seguir a legislação, regras, políticas, diretrizes e códigos de conduta • Reconhecer e denunciar má conduta e comportamento ilegal ou inadequado • Reportar e gerenciar aparentes conflitos de interesse	• Representar a organização de forma honesta, ética e profissional e encorajar outros a fazê-lo também • Demonstrar profissionalismo para apoiar uma cultura de integridade na equipe/unidade • Definir um exemplo para outros seguirem e identificar e explicar questões éticas • Garantir que outros entendam a legislação e a estrutura regulatória na qual operam • Agir para prevenir e denunciar má conduta e comportamento ilegal e inadequado	• Modelar os mais altos padrões de comportamento ético e reforçá-los nos outros • Representar a organização de forma honesta, ética e profissional e ser um exemplo para outros seguirem • Garantir que outros tenham uma compreensão funcional da legislação e da estrutura regulatória em que operam • Promover uma cultura de integridade e profissionalismo dentro da organização e nas relações externas ao governo • Monitorar práticas, padrões e sistemas éticos e reforçar seu uso • Agir sobre violações relatadas de regras, políticas e diretrizes	• Defender e agir como defensor dos mais altos padrões de comportamento ético e profissional • Impulsionar uma cultura de integridade e profissionalismo em toda a organização e em relacionamentos intergovernamentais, interjurisdicionais e não governamentais • Definir, comunicar e avaliar práticas, padrões e sistemas éticos e reforçar seu uso • Criar e promover um clima em que os funcionários se sintam aptos a denunciar s violações aparentes de regras, políticas e diretrizes e agir pronta e visivelmente em resposta a tais denúncias

Fonte: Adaptado de New South Wales Government Public Service Commission, *The NSW Public Sector Capability Framework* www.psc.nsw.gov.au/workforce-management/capability-framework/access-the-capability-framework/the-capability-framework (acessado em 22 de fevereiro de 2020).

A integridade também pode ser incorporada em todos os aspectos da seleção de lideranças, começando com a descrição do trabalho e o anúncio. Os candidatos a cargos buscam organizações que se encaixem em seus próprios valores. Portanto, organizações que promovam a integridade como um valor organizacional desde o início têm maior probabilidade de atrair as pessoas adequadas para o trabalho. No Chile, a integridade é um valor fundamental no sistema de recrutamento de gestores públicos. Para reforçar esse valor, após a seleção dos candidatos, eles são obrigados a participar de um treinamento de integridade.

Em alguns países da OCDE, verificações de antecedentes e pré-triagem de integridade são duas das primeiras atividades usadas para eliminar pessoas que apresentam alto risco (Quadro 6.3). Isso pode ser feito antes mesmo que suas habilidades e competências sejam consideradas. No entanto, identificar ferramentas de pré-triagem eficazes pode ser um desafio, pois há pouco consenso sobre a precisão ou confiabilidade das ferramentas de pré-triagem quando se trata de integridade (U4 Anti-Corruption Resource Centre, 2012^[9]). Por esse motivo, a integridade deve ser testada em vários estágios de um processo de seleção.

Quadro 6.3. O Quadro de Competências da Comissão Europeia para Gestores da alta administração

O Quadro de Competências da Comissão Europeia para Gestores da alta administração contém uma “competência de gestão de pessoas” específica que apela a “inspirar a longo prazo os outros com base na visão; difundir e irradiar a visão e os valores da organização, servindo de modelo para os outros, dando o exemplo na organização”. A competência “inspiradora” é testada como parte do processo de seleção de gestores de alto nível durante uma sessão de um dia no centro de avaliação organizada por um consultor externo de recursos humanos. A integridade também é avaliada como um aspecto essencial da conduta no âmbito dos exercícios anuais de avaliação de todos os funcionários, abrangendo a sua “capacidade, eficiência e conduta no serviço” (artigo 43.º do Estatuto).

Em 2002, a Comissão lançou um feedback regular de 360 graus e um programa de desenvolvimento personalizado para o desenvolvimento da alta administração. Esse feedback fornece aos gestores de alto nível uma oportunidade importante para entender como eles são percebidos por seus *chefes*, colegas e membros da equipe. O questionário abrange competências e traços de liderança, como servir ao interesse público, incorporar os valores da organização e liderar pelo exemplo.

Fonte: Informação fornecida pela Direção-Geral dos Recursos Humanos e Segurança da Comissão Europeia.

Nem todos os cargos de gestão serão confrontados com o mesmo nível de tomada de decisão ética e, portanto, podem não exigir o mesmo grau de triagem. Para cargos que exigem alguma intensidade ética, os candidatos podem ser testados em exercícios que refletem o tipo de situações éticas que provavelmente enfrentarão, para que possam demonstrar seus valores pessoais e habilidades de raciocínio moral. Posições que exigem menor intensidade ética podem ser vistas como trampolins em que futuros líderes podem demonstrar suas capacidades para liderar com integridade. Dessa forma, os líderes podem começar a desenvolver um histórico de integridade que pode ser avaliado e usado em futuras decisões de pessoal. Os requisitos proporcionais para funções específicas ocupadas pelos mais altos níveis políticos e administrativos são discutidos com mais detalhes no Capítulo 1.

O teste de integridade, raciocínio moral ou outros valores é uma prática usada em alguns países, seja na administração pública ou em organizações específicas (como é o caso da Austrália, em agências de inteligência e segurança nacional). Esta disciplina complexa requer o apoio de psicólogos qualificados. Gestores de linha e/ou especialistas em recursos humanos provavelmente não possuem as habilidades adequadas, principalmente para cargos de maior exigência ética. As seguintes ferramentas foram usadas por organizações públicas e fornecem exemplos de como isso pode ser implementado:

- Uso de formatos uniformes de curriculum vitae, permitindo aplicar filtros de integridade para facilitar a identificação de candidatos adequados
- Teste de integridade prévia (por exemplo, on-line), testes de personalidade ou exames semelhantes, como primeiro passo a ser considerado para o cargo e/ou como critério para a decisão final
- Perguntas da entrevista pedindo aos candidatos que reflitam sobre modelos éticos que tiveram anteriormente no local de trabalho e/ou que falem sobre dilemas éticos que enfrentaram e como reagiram a eles
- Testes de julgamento situacional e perguntas que apresentam os candidatos com uma situação moralmente ambígua e os fazem explicar seu raciocínio moral
- Encenações e gamificação a serem realizadas em um centro de avaliação
- Verificações de referência que incluem questões relacionadas à tomada de decisão ética e avaliação de colegas em cargos anteriores sobre a natureza ética da pessoa e sua capacidade de gerenciar os outros eticamente
- Perguntas que permitem que o candidato demonstre consciência e modelo de comportamento de gestão moral (reconhecendo que ser um líder íntegro não é apenas ser uma pessoa com valores morais sólidos, mas também modelar ativamente a tomada de decisões éticas, transmitir informações sobre questões éticas aos funcionários, usar recompensas e sanções para promover a ética e dar aos funcionários um nível adequado de discricção e orientação para tomar suas próprias decisões éticas).

6.2.3. Incentivos e estruturas de prestação de contas promovem e recompensam a liderança com integridade

Uma vez que os líderes são nomeados e se desenvolvem, eles precisam de apoio e reforço para serem líderes íntegros. Como a tomada de decisão ética é altamente influenciada pelo contexto situacional e social específico, garantir as condições certas para que pessoas com valores morais se tornem líderes íntegros é uma responsabilidade de servidores públicos experientes, profissionais de integridade, funcionários de recursos humanos e todos os gestores públicos.

Uma ferramenta que as entidades públicas podem utilizar são os acordos e avaliações de desempenho. Para que os sistemas de desempenho promovam e recompensem a liderança íntegra, eles precisam equilibrar uma avaliação não apenas do *que* os líderes alcançam, mas também de *como* eles o alcançam:

- Do lado do “o quê”, espera-se que os líderes alcancem resultados e objetivos específicos ligados à integridade. Isso pode incluir objetivos para realizar reformas específicas ou melhorias nos sistemas de integridade, implementar novos padrões ou envolver parceiros de novas maneiras que promovam a transparência e a integridade. Estes podem ser enquadrados como objetivos específicos em um acordo de desempenho.
- Do lado do “como”, a integridade (ou um conceito relacionado) geralmente é uma competência pela qual os líderes são avaliados. Os líderes devem ser solicitados a apresentar exemplos de como demonstraram liderança com integridade durante o ciclo de desempenho anterior, tanto em termos das decisões éticas que tomaram quanto da gestão moral que demonstraram. A avaliação desse componente também pode incluir informações de avaliações de 360 graus e pesquisas de equipe para informar os líderes sobre como eles são percebidos, se são vistos como um modelo ético para os outros e se os subordinados se sentem à vontade para apresentar preocupações relacionadas à integridade.

O componente de integridade das avaliações de desempenho deve ser reforçado por recompensas e sanções. Líderes que são particularmente fortes em integridade podem ser identificados para oportunidades de desenvolvimento profissional, especialmente para cargos de maior exigência ética. Aqueles com avaliações mais baixas devem receber oportunidades de desenvolvimento e, se necessário, removidos de sua posição se forem identificados riscos significativos.

6.3. Desafios

A natureza da administração pública apresenta vários desafios relacionados à liderança com integridade, incluindo a necessidade de gerenciar dilemas éticos profundos e estruturas de gestão de recursos humanos bem definidas.

Por exemplo, a missão, o papel e o contexto das organizações do setor público muitas vezes podem resultar em profundos dilemas éticos. A capacidade de regular, aplicar o poder coercitivo e controlar sistemas e processos que têm um amplo impacto na sociedade (por exemplo, defesa, saúde, bem-estar social) sugere a magnitude do impacto da tomada de decisão ética. As fronteiras cada vez mais tênues entre as organizações do setor público e suas complexas parcerias com outros setores podem representar dilemas éticos adicionais. Isso sugere que os líderes do setor público precisam estar envolvidos e conscientes das questões éticas, desempenhando um papel maior como gestores com altos valores morais.

Além disso, os sistemas de emprego público tendem a ser bem definidos, o que pode dificultar que os líderes que desejam proteger o mérito construam suas próprias equipes e definam seus próprios critérios de contratação e desempenho. Isso pode resultar em menos oportunidades para recompensar e sancionar o comportamento ético e pode exigir maior ênfase na comunicação e nos modelos a serem seguidos. Os líderes do setor público também tendem a liderar organizações muito grandes e distribuídas que podem ter escritórios localizados em todo o país, uma situação que aumenta os riscos de integridade e dificulta a comunicação e o monitoramento. Há, portanto, uma necessidade real de garantir que os subordinados tenham clareza sobre a estrutura ética e que sejam apoiados para tomar as decisões éticas corretas.

Referências

- Bandura, A. (1986), *Social Foundations of Thought and Action: A cognitive Theory*, Prentice-Hall, Inc. [6]
- Brown, M. and L. Treviño (2006), "Ethical leadership: A review and future directions", *The Leadership Quarterly*, Vol. 17/6, pp. 595-616, <https://doi.org/10.1016/j.leaqua.2006.10.004>. [7]
- Brown, M., L. Treviño and D. Harrison (2005), "Ethical leadership: A social learning perspective for construct development and testing", *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, Vol. 97/2, pp. 117-134, <https://doi.org/10.1016/j.obhdp.2005.03.002>. [3]
- Heres, L. and K. Lasthuizen (2012), "What's the difference? Ethical leadership in public, hybrid and private sector organizations", *Journal of Change Management*, Vol. 12/4, pp. 441-466, <https://doi.org/10.1080/14697017.2012.728768>. [5]
- OECD (2017), *OECD Recommendation of the Council on Public Integrity*, OECD, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435> (accessed on 24 January 2020). [1]
- OECD (2017), *Skills for a High Performing Civil Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264280724-en>. [8]
- OECD (2016), *Survey on Strategic Human Resources Management in Central / Federal Governments of OECD Countries*, OECD, Paris, https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=GOV_SHRM (accessed on 24 January 2020). [2]
- Treviño, L., L. Hartman and M. Brown (2000), "Moral person and moral manager: How executives develop a reputation for ethical leadership", *California Management Review*, Vol. 42/4, pp. 128-142, <https://doi.org/10.2307/41166057>. [4]
- U4 Anti-Corruption Resource Centre (2012), *Overview of integrity assessment tools*, <https://www.u4.no/publications/overview-of-integrity-assessment-tools.pdf>. [9]

7 Mérito

Este capítulo fornece um comentário sobre o princípio de um sistema baseado no mérito contido na Recomendação da OCDE do Conselho sobre Integridade Pública. Descreve como um setor público profissional e baseado no mérito, dedicado aos valores do serviço público, contribui para a integridade pública. Tem como foco estabelecer critérios adequados e pré-determinados de qualificação e de desempenho para todos os cargos, além de processos de gestão de pessoas objetivos e transparentes. Além disso, demonstra como processos de recrutamento abertos que dão acesso igual a todos os candidatos potencialmente qualificados e mecanismos de supervisão e recurso que garantem uma candidatura consistente e justa contribuem para o sistema de integridade pública mais amplo. O capítulo também aborda os quatro desafios comumente enfrentados relacionados aos sistemas baseados no mérito: tomada de decisão oportuna; recrutar novas habilidades e competências; assegurar a representação e a inclusão; e abordar a fragmentação do emprego público.

7.1. Por que mérito?

Uma administração pública selecionada e administrada com base no mérito, em oposição ao clientelismo político e ao nepotismo, apresenta muitos benefícios. Contratar pessoas com as habilidades adequadas para o trabalho geralmente melhora o desempenho e a produtividade, o que se traduz em melhores políticas públicas e melhores serviços que, por sua vez, tornam sociedades mais felizes, saudáveis e prósperas (Cortázar, Fuenzalida and Lafuente, 2016^[1]). A meritocracia também demonstrou reduzir a corrupção (Dahlström, Lapuente and Teorell, 2011^[2]; Meyer-Sahling and Mikkelsen, 2016^[3]). A existência de sistemas meritocráticos reduz as oportunidades de clientelismo e nepotismo, bem como fornece as bases necessárias para desenvolver uma cultura de integridade.

Com efeito, o clientelismo, o nepotismo e o favorecimento de apoiadores podem ser formas de corrupção quando resultam na utilização de fundos públicos para enriquecer as pessoas com base nos seus laços familiares, filiação política ou posição ocupada pelo indivíduo na estrutura social. Em casos extremos, cargos públicos podem ser criados sem qualquer necessidade real de trabalho, com a mera intenção de fornecer uma fonte de renda para recompensar aliados políticos. Em outros casos, os cargos no setor público podem ser comprados e vendidos “por baixo da mesa”. Os sistemas baseados na meritocracia reduzem significativamente esses riscos, pois permite que os cargos sejam transparentes e exigem justificativas claras para sua existência. Primeiro, dificultam a criação de cargos “fantasmas” (cargos que não são necessários, onde as pessoas não realizam trabalhos essenciais) para recompensar amigos e aliados. Em segundo lugar, processos decisórios objetivos e transparentes dificultam a nomeação de pessoas que não possuem qualificação para ocupar os cargos. As pessoas ainda podem tomar medidas para influenciar injustamente o sistema, mas os mecanismos de contestação e as funções de supervisão garantem que as regras sejam aplicadas e que haja consequências para aqueles que tentam burlá-las.

Embora esses casos extremos de corrupção sejam raros nos países da OCDE, uma versão mais comum de nepotismo pode existir em alguns países membros quando gestores ou políticos nomeiam pessoas para cargos com base em seus laços pessoais. Embora esse tipo de nepotismo possa parecer menos crítico, ele ameaça os valores e a cultura do serviço público que as instituições do setor público se esforçam para promover. Isso ocorre porque a administração pública baseada no mérito é uma base essencial para desenvolver uma cultura de integridade. O mérito fornece os tipos adequados de incentivos e prestação de contas que sustentam, o espírito e o modo de ser do serviço público, o profissionalismo e os valores públicos.

Uma administração pública baseada no mérito contribui para reduzir a corrupção geral em todas as áreas do setor público. Há uma série de razões para isso (Charron et al., 2017^[4]), incluindo:

- Os sistemas meritocráticos trazem profissionais mais qualificados que podem ser menos tentados pela corrupção.
- A meritocracia cria um *espírito de corpo* que recompensa o trabalho duro e as habilidades. Quando as pessoas são nomeadas por razões que nada têm a ver com mérito, podem ser menos propensas a ver o cargo em si como legítimo, mas sim como um meio de obter mais riqueza pessoal por meio de um comportamento de manipulação do ambiente para garantir seus interesses econômicos - prática conhecida como *rent-seeking*. Há também uma qualidade motivacional nos sistemas meritocráticos que reforça o serviço público.
- Outra maneira pela qual a meritocracia demonstrou reduzir o risco de corrupção é oferecendo emprego de longo prazo. Isso tende a promover uma perspectiva de longo prazo que reforça o compromisso do funcionário com seu trabalho e torna menos tentador se envolver em oportunismo de curto prazo apresentado pela corrupção. Por outro lado, se as pessoas sabem que seu trabalho não durará muito, elas podem ser mais facilmente encorajadas a usar sua posição para ganho pessoal durante o pouco tempo que têm.

- A separação de carreiras entre burocratas e políticos também se mostra como incentivo para que cada grupo monitore o outro e exponha os conflitos de interesse e os riscos de corrupção de cada um. Por outro lado, quando a burocracia é composta principalmente de indicados políticos, a lealdade ao partido no poder pode desencorajar a burocracia a denunciar a corrupção política (e os funcionários eleitos também podem estar mais dispostos a se envolver em atos corruptos dentro da burocracia).

No centro desta discussão está uma questão de lealdade e valores. Quando os princípios de mérito regem os processos de emprego, os servidores públicos seguirão a direção de seu governo, mas serão leais uns aos outros e aos seus valores compartilhados. Dessa forma, os sistemas meritocráticos e os valores comuns do setor público estão intrinsecamente ligados e fornecem um importante força de compensação ao poder político, que pode priorizar a popularidade para ganhar eleições e/ou busca de renda para benefício pessoal em vez de servir ao bem público.

A Recomendação da OCDE sobre Integridade Pública recomenda que os aderentes “promovam um setor público profissional, baseado no mérito, dedicado aos valores do serviço público e à boa governança, em particular por meio de:

- a. Assegurar uma gestão de recursos humanos que aplique consistentemente princípios básicos, como mérito e transparência, para apoiar o profissionalismo do serviço público, prevenir favoritismo e nepotismo, proteger contra interferências políticas indevidas e mitigar riscos de abuso de autoridade e má conduta;
- b. Assegurar um sistema justo e aberto de recrutamento, seleção e promoção, baseado em critérios objetivos e um procedimento formalizado, assim como um sistema de avaliação que apoie a prestação de contas e a ética do serviço público” (OECD, 2017^[5]).

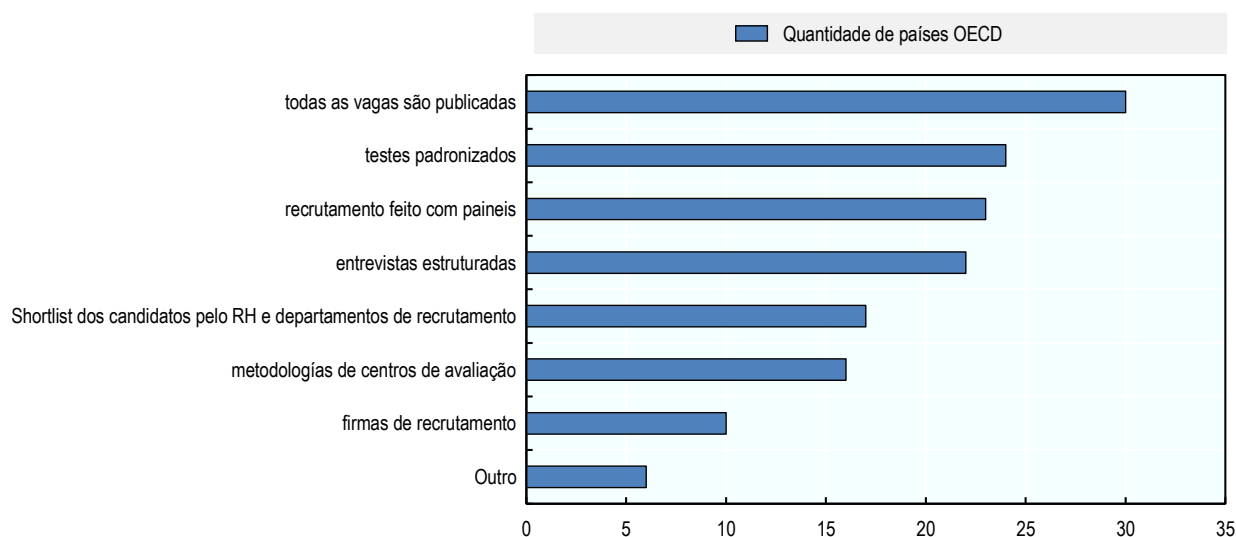
7.2. O que é mérito?

O princípio de mérito da Recomendação exige que os processos de contratação de pessoal sejam baseados na capacidade (talento, habilidades, experiência, competência) em vez de status ou conexões sociais e/ou políticas. Na governança, o mérito é geralmente apresentado em contraste com o clientelismo, o favorecimento de apoiadores ou o nepotismo, em que os empregos são distribuídos em troca de apoio ou com base em laços sociais.

Mas o que significa mérito na prática? Dependendo do país e do contexto, há uma ampla gama de ferramentas, mecanismos e salvaguardas que os países da OCDE utilizam para promover e proteger o princípio do mérito em suas administrações públicas. Por exemplo, a maioria dos países da OCDE publica todas as vagas, usa alguma forma de exames padronizados, bem como painéis de entrevistas estruturadas (Figura 7.1).

Figura 7.1. Garantir o recrutamento baseado no mérito na entrada

Respostas de 35 países da OCDE, 2016



Notas: As barras referem-se ao número de países da OCDE que responderam positivamente a esta pergunta para essas áreas.

Fonte: (OECD, 2016^[6]).

Independentemente das ferramentas específicas, todos os recursos a seguir são componentes essenciais das políticas meritocráticas:

- Existem critérios adequados e predeterminados de qualificação e de desempenho e para todos os cargos.
- Existem processos de gestão de pessoal objetivos e transparentes com base nos quais os candidatos são avaliados.
- Existem processos de recrutamento abertos que garantem a oportunidade de avaliar todos os candidatos potencialmente qualificados.
- Existem mecanismos de supervisão e recurso para garantir a implementação justa e consistente do sistema.

7.2.1. Existem critérios adequados e predeterminados de qualificação e de desempenho para todos os cargos

Para ter um sistema de administração pública baseado no mérito, uma estrutura organizacional transparente e lógica precisa identificar claramente os cargos e descrever o papel e o trabalho a ser desempenhado nesse cargo. Isso garante que a criação de novos cargos seja feita com a intenção correta, com base nas necessidades funcionais. Em sistemas onde o clientelismo e o nepotismo são de alto risco, é necessário deixar todo o organograma aberto ao escrutínio público. Em sistemas em que tais práticas são menos prevalentes, geralmente são aplicados critérios claros para a criação de novos cargos e algum nível de supervisão – por exemplo, uma autoridade central de recursos humanos ou o ministério das finanças – para garantir que uma abordagem e padrões comuns sejam mantidos. A experiência da Estônia no desenvolvimento de famílias de empregos comuns apresenta um exemplo de integração bem-sucedida de uma estrutura de trabalho comum em organizações públicas que desenvolveram seus próprios sistemas (Quadro 7.1).

Quadro 7.1. Implementando famílias de empregos comuns na Estônia

A Estônia começou a introduzir o conceito de famílias de empregos na administração pública em 2009. O principal objetivo era ter dados comparativos sobre os níveis salariais em diferentes organizações, que não eram padronizados devido ao sistema de gestão de recursos humanos altamente descentralizado da administração pública da Estônia.

A Estônia usou um sistema analítico de avaliação de cargos em que cargos com características comuns (por exemplo, advogado, especialista em TI, gerente de treinamento, gerente de projeto, etc.) são agrupados em famílias de cargos com diferentes níveis de responsabilidade (por exemplo, funcionário de recursos humanos, especialista em recursos humanos, gerente de recursos humanos, diretor de recursos humanos)

A introdução da avaliação analítica do trabalho na administração pública da Estônia revelou-se difícil, uma vez que o conceito era estranho à mentalidade do setor público. No entanto, registaram-se progressos em 2011, quando o Ministério das Finanças, em cooperação com um contratado privado, elaborou a primeira versão do catálogo de empregos. Juntamente com colegas dos departamentos de recursos humanos, o Ministério das Finanças avaliou 13400 empregos em 24 organizações da administração pública (de um total de 22000 empregos no setor público ao nível do governo central).

Isso foi feito de forma voluntária, pois não havia mandato para esse tipo de classificação de cargos na legislação até a entrada em vigor da nova Lei do Serviço Público em 2013. No entanto, em 2012, a maioria das organizações do serviço público estava usando esse sistema. Uma das lições que podem ser aprendidas aqui é que, se os implementadores entendem o valor de uma mudança significativa, é fácil introduzir essa mudança nas práticas de trabalho que exigem um esforço considerável para os implementadores.

Fonte: Informação fornecida pelo par estoniano para a Revisão da Governança Pública da República Eslovaca.

Uma vez que os cargos sejam claramente identificados e justificados, os critérios de seleção vinculados às tarefas específicas a serem desempenhadas ajudam a orientar um processo seletivo objetivo. Os critérios podem incluir categorias como capacidades, habilidades, competências, conhecimentos, experiência, especialização e educação específicas. Os sistemas meritocráticos tendem a buscar critérios específicos, objetivos e mensuráveis. Isso pode ser um desafio quando se trata de competências comportamentais e/ou cognitivas, que são mais difíceis de avaliar e classificar, mas que são cada vez mais vitais como preditores de sucesso, principalmente nos níveis gerenciais e de liderança. Vincular essas competências com as clássicas é um passo importante e a maioria dos governos da OCDE o faz por meio da descrição de perfis de cargos, que ajudam não apenas a descrever as tarefas, mas também a se concentrar nos resultados do trabalho e nas habilidades e competências necessárias para alcançá-los (Quadro 7.2).

Quadro 7.2. Perfil do trabalho

O perfil do trabalho é uma maneira de combinar uma declaração sobre o que se espera de um cargo com uma visão do que o titular do cargo deve trazer em termos de habilidades, experiência, comportamentos e outros atributos necessários para realizar o trabalho adequadamente. É uma abordagem que ajuda as organizações a pensar sobre os produtos e resultados que desejam obter dos cargos, bem como o que procuram em termos da pessoa que desempenhará as funções correspondentes.

Os perfis de trabalho diferem das descrições de trabalho tradicionais em dois aspectos importantes:

- Eles se concentram nas saídas ou resultados esperados do trabalho e não, como no caso das descrições de trabalho tradicionais, nas tarefas ou funções a serem executadas.
- Eles incluem uma declaração sobre as habilidades e atributos pessoais necessários para o trabalho.

Os perfis de trabalho ajudam a determinar os critérios de seleção e desempenho em um cargo. Esses perfis são melhores quando baseados em métodos objetivos de análise dos cargos, que idealmente incluem informações de especialistas e envolvimento com pessoas que fazem esses trabalhos. Os perfis de trabalho geralmente incluem alguma combinação do seguinte:

- Cargo
- Propósito do cargo (orientado para os objetivos e metas da organização)
- Escopo do cargo (algum senso de alcance de responsabilidade, relacionamentos internos e externos à organização)
- Principais deveres e responsabilidades (o que este cargo será responsável por alcançar)
- Habilidades e conhecimentos (pode incluir competências comportamentais e cognitivas, muitas vezes orientadas para uma estrutura de competências)
- Experiência
- Atributos pessoais (por exemplo, valores pessoais, incluindo integridade).

Fonte: (OECD, 2011^[7]).

Embora identificar os critérios corretos e medi-los adequadamente seja um desafio contínuo, mesmo para os empregadores públicos mais avançados (que será discutido mais adiante na Seção 7.3.2), o Quadro 7.3 dá o exemplo da avaliação do Serviço Público Australiano das qualidades relacionadas ao trabalho.

Quadro 7.3. Mérito no Serviço Público Australiano

As decisões de emprego no Serviço Público Australiano (APS) são baseadas no mérito, que é um dos princípios de emprego do serviço. No mínimo, todas as decisões de emprego devem ser baseadas em uma avaliação das qualidades relacionadas ao trabalho de uma pessoa e aquelas exigidas para realizar o trabalho. Para decisões que possam resultar na contratação ou promoção de um funcionário da APS, a avaliação deve ser competitiva.

De acordo com a Lei do Serviço Público de 1999, uma decisão é baseada no mérito se:

- Baseia-se na idoneidade relativa dos candidatos às funções, mediante processo seletivo competitivo.
- Baseia-se na relação entre as qualidades profissionais dos candidatos e as qualidades profissionais realmente exigidas para as funções.
- Centra-se na capacidade relativa dos candidatos para alcançar resultados relacionados com as funções.
- O mérito é a principal consideração na tomada da decisão.

Para que a avaliação seja competitiva, ela também deve ser aberta a todos os membros elegíveis da comunidade. Para empregos permanentes e empregos não contínuos com duração superior a 12 meses, isso é feito publicando o trabalho no boletim de empregos da APS no site de empregos da APS.

As qualidades relacionadas ao trabalho que podem ser levadas em consideração ao fazer uma avaliação incluem:

- Habilidades e capacidades
- Qualificações, capacitações e competências
- Padrão de desempenho do trabalho
- Capacidade de produzir resultados a partir de um desempenho eficaz no nível exigido
- Qualidades pessoais relevantes
- Demonstrou potencial para um maior desenvolvimento
- Capacidade de contribuir para o desempenho da equipe.

Fonte: Informação fornecida pela Australian Public Service Commission.

Os critérios de desempenho também são uma característica fundamental de um sistema meritocrático. Os critérios de desempenho ajudam a esclarecer o que se espera que a pessoa em exercício no cargo realize em um determinado período e como essas realizações serão avaliadas. Os critérios de desempenho reforçam a meritocracia de duas maneiras inter-relacionadas. Primeiramente, contribui para entender se o atual titular é ou não adequado para o cargo. O mérito não deve ser determinado apenas no processo de seleção, mas também reforçado e reavaliado em intervalos regulares. Mesmo os melhores processos de seleção podem cometer erros, e processos sólidos de avaliação de desempenho ajudam a protegê-los. Além disso, os perfis de cargos podem mudar com base em novas prioridades políticas ou demandas operacionais. Nesses casos, critérios de desempenho atualizados podem ser usados para reavaliar a pessoa no cargo para garantir que ela permaneça adequada.

A segunda maneira pela qual os critérios e a avaliação de desempenho contribuem para a meritocracia é avaliando o potencial futuro de um determinado funcionário. O registro de desempenho de um funcionário é uma informação importante sobre as competências e as habilidades do indivíduo e pode fornecer

informações difíceis de se obter em processos de seleção de cargos. Desde que sejam conduzidas com base em critérios de desempenho bem definidos e objetivos para evitar seu uso arbitrário contra ou a favor de determinados membros da equipe, as avaliações de desempenho podem ser complemento valioso para informar os processos de seleção quando os funcionários se candidatam a um novo cargo ou oportunidade de promoção.

7.2.2. Existem processos de gestão de pessoal objetivos e transparentes com base nos quais os candidatos são avaliados

Muitas discussões sobre o emprego público baseado no mérito enfatizam o processo de ingresso no serviço público ou nas instituições públicas, pois esta é geralmente a primeira linha de defesa contra o nepotismo e o clientelismo. Essa é a lógica por trás, por exemplo, dos concursos organizados na Espanha ou na França para ingressar no serviço público. Na Espanha, os candidatos passam por um processo de recrutamento competitivo, que garante os princípios de objetividade, neutralidade, mérito, capacidade, publicidade e transparência, bem como o profissionalismo e a neutralidade do órgão colegial de seleção. Existem também mecanismos de recurso administrativo e judicial em todas as fases do processo. No entanto, em um serviço público baseado no mérito, o princípio do mérito se aplica a todos os sistemas de tomada de decisão de pessoal, incluindo a gestão de desempenho; todos os processos de nomeação sejam internos (promoções/mobilidade lateral) ou externos (contratações); oportunidades de treinamento e desenvolvimento; sistemas de remuneração; disciplina; e demissão.

Em geral, os seguintes princípios devem ser aplicados a todos esses processos:

- *Transparência* – Na maioria dos sistemas meritocráticos, as decisões de recursos humanos são tomadas abertamente, para limitar o tratamento preferencial concedido a pessoas ou grupos específicos. As decisões são geralmente documentadas de forma que os principais interessados, incluindo outros candidatos, possam seguir e entender a lógica factual por trás da decisão. Isso lhes permite contestar uma decisão que parece injusta. Ferramentas e práticas podem incluir sistemas on-line que são cada vez mais usados para rastrear processos de recursos humanos e publicar os resultados.
- *Objetividade* – As decisões devem ser tomadas com base em critérios objetivos predeterminados (consulte a Seção 7.2.1 acima) e mensuradas usando ferramentas e testes apropriados que sejam aceitos como eficazes e de ponta pela profissão de recursos humanos. As ferramentas e práticas podem incluir currículos padronizados ou anônimos, testes padronizados, centros de avaliação, entrevistas em painel, testes de competência, testes de personalidade, testes de julgamento situacional e outros métodos destinados a informar o processo. Em todos os casos, o mais adequado a se fazer, é selecionar os testes a partir de consultas a psicólogos e usá-los do como uma entrada entre muitas outras.
- *Consenso* – As decisões devem ser baseadas em mais de uma opinião e/ou ponto de vista. Várias pessoas devem ser envolvidas e esforços devem ser feitos para buscar um equilíbrio de perspectivas, particularmente no que diz respeito a processos menos padronizados e abertos a interpretações subjetivas, como entrevistas ou exames escritos (ensaios). Isso pode ajudar a melhorar a objetividade e limitar o favoritismo baseado em relacionamentos pessoais (por exemplo, promover alguém porque é apreciado por seu gestor) e também pode ajudar a lidar com preconceitos inconscientes. Ferramentas e práticas podem incluir o uso de entrevistas em painel, com um equilíbrio de gênero, idade e experiência. O uso de feedback de 360 graus – que dá ao funcionário a oportunidade de receber feedback de desempenho de subordinados, de colegas e de supervisores, geralmente incluindo uma autoavaliação – também pode ajudar a trazer múltiplas perspectivas para a tomada de decisões de recursos humanos.

Nos sistemas meritocráticos, esses princípios se aplicam igualmente à demissão. Um alto nível de segurança no emprego tem sido uma característica comum dos sistemas de emprego público em muitos países e foi geralmente estabelecido para proteger os funcionários públicos de demissões por motivos políticos, garantir seu direito de fornecer aconselhamento político franco e destemido e permitir que “falem a verdade” ao poder”. Hoje, muitas características da gestão de pessoal do serviço público estão sendo repensadas no contexto de um mercado de trabalho moderno e as proteções trabalhistas são debatidas na arena política em muitos países. Para os propósitos de um sistema baseado na meritocracia, a proteção contra demissões por motivos políticos é essencial. No entanto, a demissão em caso de desempenho significativamente insatisfatório também faz parte do sistema na maioria dos países da OCDE, embora raramente seja aplicada, exceto em casos de má conduta grave. O desafio está em definir cuidadosamente a linha entre desempenho e política, bem como proteger contra possíveis abusos. Isso sugere a necessidade de gerenciar ativamente o desempenho.

O Quadro 7.4 discute como os processos de gestão de pessoal na administração Pública polonesa são geridos entre o chefe do serviço público e os diretores-gerais de cada órgão público do governo.

Quadro 7.4. Polónia – Equilibrar a centralização e delegação do sistema de mérito

O chefe do serviço público na Polónia é nomeado e se reporta diretamente ao primeiro-ministro. O seu papel inclui coordenar a política relativa ao pessoal da administração pública e harmonizar as ferramentas de gestão múltiplas e descentralizadas de recursos humanos baseadas no mérito, para evitar a fragmentação. Com efeito, o sistema de gestão de recursos humanos na administração pública polaca é descentralizado; cada órgão público do governo é responsável por suas políticas de recursos humanos. Assim, o chefe da administração pública deve desempenhar as suas funções com o auxílio dos diretores-gerais dos órgãos públicos – os cargos mais altos do sistema da administração pública – que exercem as atividades previstas na legislação trabalhista em relação aos funcionários lotados em seus órgãos e são responsáveis pela política de pessoal (eles atuam como empregadores do governo).

Existem alguns aspectos da gestão de recursos humanos baseada no mérito que são da exclusiva responsabilidade do chefe da administração pública e exercidas de forma centralizada. No âmbito do recrutamento, o chefe da administração pública supervisiona de forma substantiva a base de dados de ofertas de emprego da administração pública (com exceção dos cargos de chefia). Cada diretor-geral/chefe de órgão público deve publicar vagas neste banco de dados. A Direção da administração Pública, que apoia o chefe do serviço no exercício das suas funções, acompanha o cumprimento dos requisitos legais, incluindo as regras do serviço público e os princípios éticos, para assegurar que o processo de recrutamento seja transparente, aberto e baseado no princípio da concorrência. Em caso de irregularidades, o chefe da administração pública faz recomendações para corrigi-las e controla sua implementação.

O chefe da administração pública também preside reuniões periódicas com os diretores-gerais para compartilhar informações, discutir “questões quentes” e colaborar em rascunhos de soluções em equipes de trabalho.

Outras ferramentas que o chefe da administração pública usa para reforçar e padronizar a aplicação do princípio do mérito em toda a administração pública incluem:

- Criação e nomeação de diversos comitês, como órgãos de opinião ou assessoramento, sobre assuntos relacionados ao funcionalismo público. Pode haver, por exemplo, comitês sobre padrões de gestão de recursos humanos, ética e regras do serviço público, um sistema de remuneração, descrições de cargos e avaliação dos cargos mais altos no serviço público. Em

geral, esses órgãos incluem especialistas da academia e da sociedade civil, do setor privado e executivos do serviço público.

- Uso de instrumentos infralegais e não vinculantes, como portarias, guias e recomendações (por exemplo, sobre a promoção da cultura de integridade no serviço público).
- Utilização de instrumentos de fiscalização, como auditoria e controle (realizado pelo ministro das Finanças e pelo primeiro-ministro) das atividades desenvolvidas ao abrigo da Lei da Administração Pública. Estes podem ser de natureza vinculativa e de apoio para os diretores gerais.
- Elaboração de projetos de legislação infralegal emitido pelo primeiro-ministro em conformidade com a Lei da Administração Pública, por exemplo, sobre avaliação de desempenho, princípios éticos ou procedimentos de qualificação. Isso cria uma estrutura consistente baseada na meritocracia para todo o serviço público e, ao mesmo tempo, dá aos diretores-gerais flexibilidade para adaptá-la e implementá-la.
- Implementação de ferramentas uniformes para todo o serviço público, como descrição e avaliação de cargos, procedimentos de recrutamento, avaliação de desempenho e procedimento disciplinar.

Fonte: Departamento da Função Pública, Chancelaria Polaca do Primeiro-Ministro.

7.2.3. Existem processos de recrutamento abertos que garantem a oportunidade de avaliar todos os candidatos potencialmente qualificados

Um terceiro componente fundamental do mérito é o princípio do acesso aberto e equitativo. Isso é fundamental, pois ajuda a garantir que a melhor pessoa para o trabalho possa se apresentar e ser considerada, independentemente de sua localização, características demográficas, status social ou afiliação política. Para isso, as administrações públicas baseadas no mérito nos países da OCDE se esforçam para garantir que as vagas de emprego e informações relevantes sejam anunciadas e comunicadas, que os locais de acesso para testes e entrevistas sejam geograficamente dispersos e que todos os esforços razoáveis sejam feitos para facilitar a participação de grupos que possam estar em desvantagem, como as pessoas com deficiência. Na Espanha, por exemplo, disposições específicas visam promover a diversidade no recrutamento de funcionários públicos, incluindo pessoas com deficiência, por meio de medidas específicas, como cotas. Estas medidas visam eliminar os obstáculos discriminatórios, desde que os candidatos tenham sido aprovados nos processos de seleção e demonstrem o mesmo nível de competências e conhecimentos dos outros candidatos. Um sistema que limita a consideração a segmentos específicos da sociedade não pode ser considerado totalmente meritocrático, independentemente dos critérios de avaliação e das ferramentas utilizadas.

Este princípio exige uma verdadeira reflexão sobre a forma como os critérios de seleção são escolhidos e avaliados. Por exemplo, os critérios educacionais beneficiam graduados de certas escolas conhecidas por serem frequentadas principalmente por uma classe de elite? Tais critérios podem perpetuar a noção de classe dominante, o que é contrário ao princípio básico do mérito. De fato, vincular o mérito aos critérios educacionais requer uma consideração cuidadosa sobre se/como o princípio do mérito é aplicado no sistema educacional. Em alguns países, o acesso à educação é determinado mais pelos meios do que pelo mérito, o que por extensão pode resultar em um serviço público elitista. Para resolver isso, alguns países, como a Bélgica, permitem que os critérios educacionais sejam substituídos por critérios experimentais quando um caso claro pode ser feito.

Alguns países da OCDE analisam os critérios de seleção e os processos de recrutamento em termos de fatores demográficos para avaliar se encorajam candidaturas de mulheres ou grupos minoritários. O Reino Unido realizou uma análise completa dos candidatos aos programas Fast Stream e descobriu que o grupo de candidatos não possui alguns aspectos fundamentais da representação (Quadro 7.5). Se um número surpreendentemente baixo de inscrições for recebido de certos grupos, estudos adicionais podem ser realizados para entender por que eles não estão se candidatando e para lidar com as barreiras. Às vezes, a barreira é a percepção – em algumas sociedades, certos grupos não percebem o serviço público como um lugar onde seriam bem-vindos para trabalhar. Isso pode ser um sinal poderoso quanto ao nível de mérito, real ou percebido, no sistema.

Quadro 7.5. Recrutamento aberto para o Fast Stream do Reino Unido

O Fast Stream é um dos maiores programas de desenvolvimento de pós-graduação entre os países da OCDE. Em 2015, 21135 candidatos concorreram a 967 vagas em 12 categorias especializadas e generalistas diferentes.

Uma vez selecionados, os participantes do programa recebem o conhecimento, as habilidades e a experiência necessários para serem os futuros líderes da administração pública. O desenvolvimento pessoal dos participantes do Fast Streamers é alcançado por meio de um programa de postagens cuidadosamente gerenciadas e contrastantes, complementado por aprendizado formal e outros apoios, como *coaching*, mentoria e *aprendendo na prática*.

O programa UK Fast Stream promove a diversidade, a inclusão e produz um relatório anual com dados e análises mostrando a variedade de candidatos. Este é um bom exemplo de análise de recursos humanos orientada por dados. Em 2015, um relatório foi produzido para entender os fatores por trás do padrão socioeconômico no Fast Stream e porque os candidatos de origens socioeconômicas mais baixas são menos propensos a se candidatar e menos propensos a ter sucesso. A pesquisa forneceu percepções para o serviço público em geral e evidências para a formulação de recomendações para melhorar a diversidade socioeconômica.

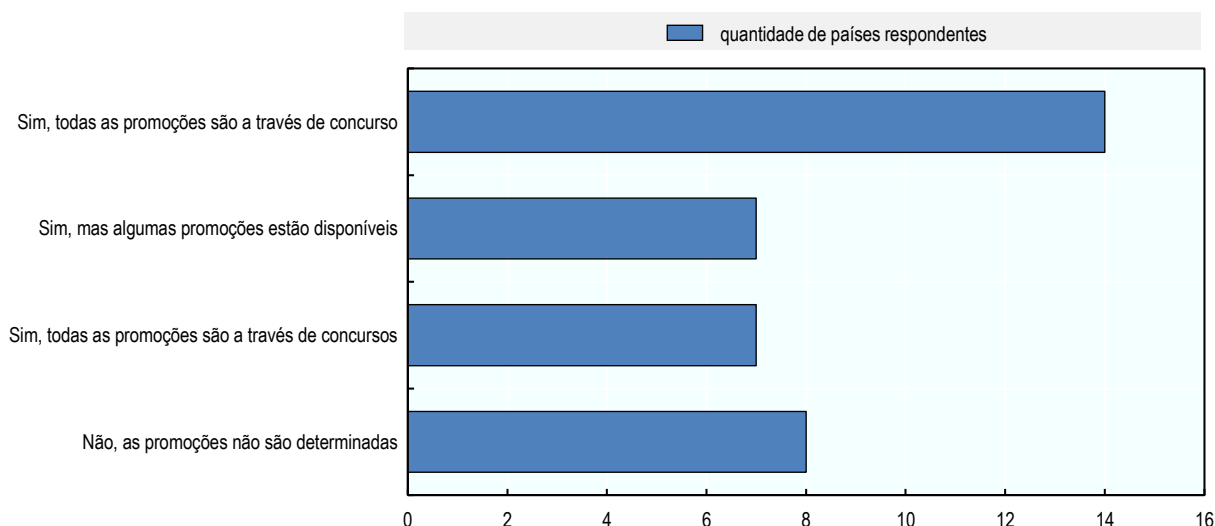
O relatório incluiu recomendações para (entre outras coisas) introduzir uma abordagem nova e aprimorada para medir e monitorar a diversidade socioeconômica; estabelecer uma responsabilidade mais clara pela diversidade socioeconômica no Fast Stream; e introduzir uma melhor compreensão dos dados para ajustar as estratégias de atração e recrutamento.

Fonte: (OECD, 2017^[8]) (The Bridge Group, 2016^[9]).

Quando aplicado a processos internos de recursos humanos, este princípio deve ser ajustado às circunstâncias particulares do sistema de administração pública em questão. Nem todas as vagas precisam ser preenchidas por meio de concursos abertos a candidatos externos. A Figura 7.2 sugere que apenas uma minoria de países da OCDE abre todo o recrutamento a concursos externos. No entanto, deve haver critérios e raciocínios claros e transparentes por trás do uso de concursos internos versus externos. Além disso, os concursos internos ainda devem ser abertos a todos os candidatos internos qualificados.

Figura 7.2. A progressão na carreira é feita por meio de concurso público?

Respostas de 35 países da OCDE, 2016



Notas: As barras referem-se ao número de países da OCDE que responderam positivamente a esta pergunta para essas áreas.

Fonte: (OECD, 2016^[6]).

7.2.4. Existem mecanismos de supervisão e recurso para garantir a implementação justa e consistente do sistema

Como acontece com qualquer sistema baseado em regras, há necessidade de instituições e processos para garantir uma aplicação consistente e justa. Isso é particularmente importante quando a responsabilidade pela gestão de recursos humanos é altamente descentralizada – como é o caso na maioria dos países da OCDE, onde os gestores individuais têm um alto grau de influência na contratação, avaliação de desempenho e promoção. Com tantas pessoas envolvidas, o risco é alto de aplicação irregular, bem como de interpretações pessoais das regras e princípios que resultam em aplicação desigual ou mesmo em desacordo sobre o que as regras e princípios significam. A maioria dos países aborda essas questões por meio de três mecanismos inter-relacionados.

O primeiro consiste em atribuir autoridade para a supervisão e proteção do sistema de mérito a um órgão independente com poderes de investigação e autoridade para intervir em processos de recursos humanos quando considere que foram cometidas violações ou que são iminentes. Na maioria dos casos, o principal papel do órgão é salvaguardar o processo e fazer correções no sistema quando necessário (Quadro 7.6). Por exemplo, essas autoridades podem monitorar se os anúncios de emprego cumprem os requisitos legais, regulamentos e princípios éticos, bem como monitorar a transparência do processo de recrutamento. Em alguns países, as autoridades também realizam testes e procedimentos de seleção em nome de organizações individuais.

O segundo é ter mecanismos de recurso disponíveis para os candidatos que sentem que foram tratados de forma injusta. Fornecer aos candidatos acesso ao seu arquivo e registros pessoais é essencial. Os meios de recurso devem ser divulgados aos candidatos e os mecanismos devem ser acessíveis e dotados de recursos adequados para garantir a capacidade de resposta.

O terceiro é garantir que todos os gestores tenham uma compreensão clara e consistente do sistema e sua descrição dentro dele. Isso geralmente é alcançado por meio de uma combinação de fornecimento de informações, treinamento obrigatório e regular, bem como serviços de consultoria.

Quadro 7.6. Órgãos de proteção ao mérito

Irlanda: A Comissão de Nomeações para o Serviço Público é um órgão independente que define e protege os padrões de recrutamento e está obrigado por lei a garantir que o recrutamento e a seleção sejam realizados por meios justos, abertos e baseados no mérito. Sua principal responsabilidade estatutária é estabelecer padrões para recrutamento e seleção, que são publicados como Códigos de Conduta. A Comissão salvaguarda estas normas através do acompanhamento e auditoria regulares das atividades de recrutamento e seleção, bem como investiga suspeitas de violações dos Códigos de Conduta.

Canadá: A Comissão de Serviço Público (Public Service Commission - PSC) é uma agência independente responsável por salvaguardar os valores de um serviço público profissional: competência, não-partidarismo e representatividade. O PSC salvaguarda a integridade do pessoal no serviço público e a imparcialidade política dos funcionários públicos. O PSC pode investigar nomeações externas; nomeações internas, se não delegadas a uma organização; e qualquer processo de nomeação envolvendo possível influência política ou suspeita de fraude. Todas as nomeações externas e internas são feitas pelo PSC, embora a autoridade para fazer nomeações possa ser delegada aos funcionários públicos mais graduados (vice-ministros). Os vice-ministros devem respeitar as políticas de nomeação do PSC no exercício de sua autoridade delegada e são responsáveis perante o PSC pelas decisões de nomeação que tomam, por meio de mecanismos como monitoramento, relatórios, inquéritos, auditorias, investigações e ações corretivas. O PSC pode limitar ou remover a autoridade delegada de um vice-ministro. Por sua vez, o PSC é responsável perante o parlamento pela integridade do sistema de nomeação do serviço público.

Estados Unidos: O Conselho de Proteção de Sistemas de Mérito (Merit Systems Protection Board - MSPB) é uma agência independente e quase judicial do poder executivo que atua como guardião dos sistemas federais de mérito. O MSPB tem o poder de ouvir reclamações e decidir sobre ações corretivas ou disciplinares quando uma agência é acusada de ter cometido uma prática proibida em relação ao pessoal. O MSPB cumpre suas responsabilidades e autoridades estatutárias principalmente julgando recursos individuais de funcionários e realizando estudos de sistemas de mérito. Além disso, o MSPB analisa as ações relevantes do Escritório de Gestão de Pessoal (Office of Personnel Management - OPM) para avaliar o grau em que essas ações podem afetar a meritocracia. O Gabinete do Conselho Especial (Office of Special Counsel - OSC) é uma agência executiva independente que investiga denúncias de práticas de pessoal proibidas, processa os infratores das regras e regulamentos do serviço público e faz cumprir a legislação pertinente.

Fonte: Irlanda – Comissão para Nomeações de Serviço Público, www.cpsa.ie/en/; Canadá – Governo do Canadá, Comissão de Serviço Público, www.canada.ca/en/public-service-commission.html; United States – United States Merit Systems Protection Board, www.mspb.gov/ (todos acessados em 22 de fevereiro de 2020).

7.3. Desafios

Embora os sistemas meritocráticos tenham sido um princípio constante na gestão da administração pública nos governos da OCDE, a aplicação do sistema precisa ser renovada para acompanhar as mudanças nas demandas dos serviços públicos. À luz dessas necessidades e expectativas em constante mudança, os sistemas meritocráticos existentes estão sendo reformulados de várias maneiras.

No centro das tensões do sistema de mérito está a percepção de que as meritocracias são menos responsivas aos desejos dos políticos eleitos para representar seus eleitores. Pode-se argumentar que os processos de recrutamento e contratação de pessoal seriam mais adaptáveis e mais rápidos para responder a novos desafios em um tipo de sistema do setor privado que não impõe os mesmos padrões ou freios e contrapesos com base no mérito. Nesses sistemas, a transparência e a justiça são trocadas por conveniência. Se isso é verdade ou não e quais são os trade-offs de longo prazo em termos de valor público e princípios democráticos, exigem debate público e análises que vão além das visões de curto prazo do ciclo político. A maioria dos sistemas tem alguma flexibilidade e usa exceções às regras de mérito com moderação, para garantir que permaneçam como exceções à regra e não se tornem a regra.

O que está claro é que, se os sistemas baseados no mérito não forem atualizados para atender às necessidades de um governo do século vinte um, eles criarão incentivos para que os gestores resistam à natureza meritocrática do sistema e encontrem maneiras de cortar custos.

7.3.1. Tomada de decisão rápida e oportuna

Um aspecto central para este debate é a velocidade de muitos sistemas meritocráticos, que muitas vezes podem ser lentos devido às várias etapas exigidas na avaliação de candidatos e a necessidade de garantir que os candidatos tenham ampla oportunidade de contestar uma decisão que consideram inadequada. Do ponto de vista gerencial, demandas operacionais não atendidas por um sistema de mérito lento podem criar incentivos à busca de outros tipos de mecanismos de contratação, como contratação temporária ou promoção de pessoas em caráter temporário, o que pode prejudicar o sistema de mérito.

Um sistema do setor público baseado no mérito, que valoriza a abertura e a transparência, pode sempre ser um pouco mais lento do que os sistemas alternativos que permitem pular várias etapas do processo. No entanto, muitos países poderiam acelerar seus processos de contratação de pessoal fazendo melhor uso das tecnologias digitais e investindo nas habilidades e capacidades dos gestores de recursos humanos para conduzir abordagens mais estratégicas de contratação de pessoal. Para auxiliar recrutadores e gestores, a Comissão de Administração Pública da Austrália desenvolveu orientações para aumentar a conformidade dos processos internos de recursos humanos com a estrutura legal e facilitar a tomada de decisões sem desacelerar o sistema (Australian Public Service Commission, 2018^[10]).

Vários países, como o Canadá, desenvolveram sistemas de agrupamento que também podem ajudar a acelerar o processo do ponto de vista gerencial. Nesse sistema, os candidatos se pré-qualificam para certos tipos de cargos e os gestores de contratação podem ir a esse “banco” de candidatos para encontrar um perfil adequado sem ter que executar um processo inteiro desde o início. No entanto, do ponto de vista de um candidato, o processo pode ser demorado e bons candidatos já podem ter encontrado trabalho em outro lugar. Os bancos de habilidades também são desenvolvidos internamente para oferecer um recurso intergovernamental. O programa de agentes livres no Canadá cria um grupo de funcionários públicos internos com habilidades de inovação e os atribui a projetos de curto prazo em vários departamentos para ajudar a atender às necessidades especializadas.

7.3.2. Manter-se atualizado com novas competências e habilidades

Um segundo fator que sobrecarrega os sistemas tradicionais de mérito são os tipos de habilidades e critérios que estão sendo avaliados. Por um lado, os conjuntos de habilidades do setor público estão se

tornando cada vez mais especializados e técnicos (por exemplo, para detectar corrupção), sugerindo que a abordagem tradicional de um exame padronizado pode ser menos relevante.

Por outro lado, os empregadores públicos estão cada vez mais usando competências comportamentais e cognitivas (por exemplo, trabalho em equipe, pensamento estratégico e habilidades de gestão) e valores (por exemplo, integridade) como critérios de seleção para cargos. Os desafios de usar sistemas meritocráticos para detectar integridade e excluir pessoas cujos valores não se alinham são significativos, por vários motivos:

- São menos os traços de caráter das pessoas e mais o contexto em que se encontram que contribui para sua decisão de se envolver em corrupção ou comportamento antiético;
- As poucas pessoas que podem abordar um trabalho com a intenção específica de realizar atividades antiéticas provavelmente estão dispostas a trapacear e burlar o sistema de detecção para atingir seus objetivos;
- Não há consenso sobre os benefícios ou a confiabilidade dos testes de integridade usados para pré-seleção de candidatos principalmente no setor privado.

Esta situação exige um novo conjunto de ferramentas de avaliação e conhecimentos. Sem investir em tal expertise, a avaliação desses tipos de fatores está aberta a interpretações subjetivas e vieses inconscientes, que podem ameaçar a validade do processo de mérito e abrir a porta para o nepotismo. A conclusão é que a capacidade da abordagem meritocrática tradicional para selecionar os melhores candidatos (ou seja, educação, experiência e exames padronizados) pode não ser mais adequada às necessidades de uma organização de serviço público moderna.

Diante desses desafios, alguns governos podem testar especificamente a conscientização e o conhecimento de procedimentos éticos, bem como usar exames de julgamento situacional para obter uma visão da capacidade de julgamento dos candidatos.

Avaliações baseadas em valores também podem fornecer informações sobre a adequação de valores, o que pode ser um importante indicador de desempenho futuro. Geralmente, o primeiro passo é uma organização esclarecer quais valores constituem uma parte essencial de seu trabalho. Isso deve ir além de simplesmente listar palavras-chave como “integridade” e “responsabilidade”, mas também incluir uma descrição de quais comportamentos ilustram esses valores em um contexto de trabalho. Os comportamentos passam então a fazer parte dos critérios de avaliação juntamente com as competências, experiência e aptidão.

Testar esses comportamentos não é simples e requer algum grau de especialização. Ele pode ser usado no contexto de entrevistas, por exemplo; algumas organizações podem pedir aos candidatos que discutam sobre seus próprios valores diretamente. No entanto, uma maneira melhor é muitas vezes conhecer estes valores indiretamente – perguntando, por exemplo, sobre um momento em que o funcionário foi forçado a tomar uma decisão ética no trabalho ou sobre um momento em que sentiu que havia um conflito de valores e, em seguida, comparar com os comportamentos identificados anteriormente. Melhor ainda é fazer com que os candidatos demonstrem seus valores por meio de metodologias de centros de avaliação, como encenações, simulações e exercícios em grupo. Por fim, a gamificação é cada vez mais usada como forma de avaliar comportamentos e valores em um ambiente mais natural, mas essas abordagens exigem controles cuidadosos implementados por especialistas na área de psicologia para garantir confiabilidade e validade.

7.3.3. O desafio da representatividade e inclusão

Dois valores que orientam cada vez mais o emprego e a gestão pública são os da representatividade e da inclusão. A diversidade da força de trabalho em um ambiente inclusivo pode melhorar a formulação de políticas públicas e a inovação na prestação de serviços. Ter uma variedade de funcionários com diferentes origens que veem as coisas de diferentes perspectivas também pode contribuir para uma cultura no local de trabalho em que os funcionários estão abertos a questionar suposições e identificar

riscos de integridade. A Comissão de Serviço Público Australiano desenvolveu material de orientação destinado a aumentar a diversidade e inclusão na força de trabalho do Serviço Público Australiano, incluindo, por exemplo, orientações sobre a concepção de medidas afirmativas para o recrutamento de povos indígenas ou pessoas com deficiência (Australian Public Service Commission, 2018^[10]).

Nos países da OCDE, os níveis superiores das hierarquias burocráticas são menos diversos e menos representativos da população em geral do que a força de trabalho do setor público em geral. Isso sugere que os sistemas de mérito que selecionam e promovem pessoas para cargos de alto nível podem ser tendenciosos para determinados perfis e podem ser revistos com isso em mente.

O viés pode estar incorporado ao sistema e/ou pode ser parte do viés pessoal (inconsciente) dos tomadores de decisão. Os vieses que podem estar incorporados ao sistema podem incluir critérios que excluem desnecessariamente certas populações, como a preferência por determinada área de formação e nível educacional que só é acessível às populações de classe alta ou a localização de instalações de recrutamento nas capitais. Os programas de mentoria também podem ajudar a resolver os desequilíbrios no desenvolvimento das conexões sociais, que muitas vezes desempenham um papel de promoção, assim como políticas fortes que visam equilibrar o trabalho e a vida familiar.

O viés inconsciente dos tomadores de decisão pode ser abordado e gerenciado, começando com o treinamento obrigatório de conscientização para todos os gestores. Os gestores precisam entender seus preconceitos não apenas na contratação, mas também na gestão de desempenho (que tem um impacto significativo na promoção) e na atribuição de tarefas (por exemplo, as mulheres podem ter menos oportunidades de trabalhar em projetos exigentes e de alto nível porque se supõe que priorizará a vida familiar). Tomar esses tipos de decisões de pessoal em consulta com outros gestores, superiores ou até mesmo outros membros da equipe podem ser uma forma de desafiar os preconceitos pessoais dos gestores (Evans et al., 2014^[11]).

7.3.4. A fragmentação do emprego público

Quando muitos dos sistemas de administração pública foram estabelecidos, o emprego público era entendido como único e separado do emprego privado e, portanto, justificava seu próprio sistema e estrutura legal. Os sistemas de administração pública atuais tendem a ser muito mais fragmentados, com os servidores públicos cada vez mais trabalhando ao lado de empreiteiros privados e/ou pessoas com contratos temporários que podem não estar sujeitos aos mesmos princípios e proteções meritocráticas. Além disso, um número crescente de serviços públicos é prestado em nome do governo por meio de terceiros contratados e organizações sem fins lucrativos/do terceiro setor. Em geral, não se aplicam as regras tradicionais de mérito do serviço público isso levanta questões importantes sobre o estado atual e futuro dos sistemas meritocráticos. Por exemplo, no serviço voltado para o cidadão, as organizações terceirizadas de prestação de serviços estão sujeitas a um conjunto mínimo de padrões de mérito, independentemente de serem do setor público ou não? Ou sua distância da interface política remove a ameaça mais imediata de interferência política, da qual a meritocracia foi desenhada para proteger? Dada a quantidade de dinheiro público que muitas dessas organizações administram, alguns sugerem que elas deveriam estar sujeitas a algum tipo de medida de capacidade mínima. Por exemplo, a Comissão Europeia desenvolveu um quadro de competências que pode ser aplicado às autoridades de gestão que receber fundos estruturais da UE (European Commission, n.d.^[12]); a estrutura pode orientar seus processos de mérito e ajudar a identificar pontos fortes e lacunas.

Uma questão relacionada é se todos os funcionários públicos devem estar sujeitos aos mesmos critérios de mérito, independentemente de sua situação de emprego (por exemplo, funcionários públicos, funcionários temporários, etc.). Isso provavelmente dependeria de os funcionários públicos realizarem o mesmo trabalho que outros funcionários públicos. O nível de meritocracia provavelmente seria determinado por um tipo de avaliação de risco com base nas qualidades do trabalho e não no mecanismo legal específico de contratação em vigor.

Referências

- Australian Public Service Commission (2018), *Recruitment: Guidelines*, <https://www.apsc.gov.au/recruitment-guidelines> (accessed on 24 September 2019). [10]
- Charron, N. et al. (2017), "Careers, Connections, and Corruption Risks: Investigating the Impact of Bureaucratic Meritocracy on Public Procurement Processes", *The Journal of Politics*, Vol. 79/1, pp. 89-104, <https://doi.org/10.1086/687209>. [4]
- Cortázar, J., J. Fuenzalida and M. Lafuente (2016), *Sistemas de mérito para la selección de directivos públicos: ¿Mejor desempeño del Estado?: Un estudio exploratorio*, Inter-American Development Bank, <https://doi.org/10.18235/0000323>. [1]
- Dahlström, C., V. Lapuente and J. Teorell (2011), "The merit of meritocratization: Politics, bureaucracy, and the institutional deterrents of corruption", *Political Research Quarterly*, Vol. 65/3, pp. 656-668, <https://doi.org/10.1177/1065912911408109>. [2]
- European Commission (n.d.), *EU Competency Framework for Management and Implementation of the ERDF and Cohesion Fund*, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/competency/ (accessed on 11 October 2019). [12]
- Evans, M. et al. (2014), "'Not yet 50/50' - Barriers to the Progress of Senior Women in the Australian Public Service", *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 73/4, pp. 501-510, <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12100>. [11]
- Meyer-Sahling, J. and K. Mikkelsen (2016), "Civil Service Laws, Merit, Politicization, and Corruption: The Perspective of Public Officials from Five East European Countries", *Public Administration*, Vol. 94/4, pp. 1105-1123, <https://doi.org/10.1111/padm.12276>. [3]
- OECD (2017), *OECD Recommendation of the Council on Public Integrity*, OECD, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435> (accessed on 24 January 2020). [5]
- OECD (2017), *Skills for a High Performing Civil Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264280724-en>. [8]
- OECD (2016), *Survey on Strategic Human Resources Management in Central / Federal Governments of OECD Countries*, https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=GOV_SHRM. [6]
- OECD (2011), *Public Servants as Partners for Growth: Toward a Stronger, Leaner and More Equitable Workforce*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264166707-en>. [7]
- The Bridge Group (2016), *Socio-Economic Diversity in the Fast Stream*, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/497341/BG_REPORT_FINAL_PUBLISH_TO_RM_1_.pdf (accessed on 11 October 2019). [9]

8

Capacitação

Este capítulo fornece um comentário sobre o princípio da capacitação contido na Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública. Ele esclarece como as principais atividades – fornecer informações oportunas e relevantes sobre políticas e padrões de integridade, bem como realizar treinamentos regulares e focados na integridade – podem criar compromisso com a integridade pública. Ele identifica os principais componentes para funções eficazes de consultoria de integridade e discute como esses mecanismos de orientação e consulta podem ajudar os agentes públicos a compreender e aplicar os padrões de integridade em suas atividades diárias. O capítulo aborda os desafios comumente enfrentados, incluindo o uso de formatos de treinamento inovadores e interativos, dedicando tempo e recursos a capacitação e orientação e garantindo a coordenação eficaz das instâncias responsáveis pelo treinamento. Também discute os desafios associados aos consultores de integridade, incluindo o risco de que outros atores renunciem de suas responsabilidades relacionadas à integridade ou usem indevidamente o papel da consultoria.

8.1. Por que capacitação?

Aumentar a conscientização, desenvolver conhecimentos e habilidades e cultivar o compromisso com a integridade são elementos essenciais da integridade pública. Aumentar a conscientização sobre padrões, práticas e desafios de integridade ajuda os agentes públicos a reconhecer problemas de integridade quando eles surgem. Da mesma forma, treinamento e orientação bem elaborados preparam os agentes públicos com o conhecimento e as habilidades necessárias para gerenciar adequadamente as questões de integridade e buscar consultoria especializada quando preciso. Por sua vez, a sensibilização e a capacitação contribuem para cultivar o comprometimento entre os agentes públicos, motivando sua atuação para o cumprimento das suas funções públicas e pela busca do interesse público.

A Recomendação da OCDE sobre Integridade Pública exorta os aderentes para “fornecer informações suficientes, treinamento, orientação e consultoria oportuno para que os agentes públicos apliquem os padrões de integridade pública no local de trabalho, em particular por meio de:

- a. Fornecimento aos agentes públicos, no início e ao longo de suas carreiras profissionais, de informações claras e atualizadas sobre as políticas, regras e procedimentos administrativos da organização que sejam relevantes para a manutenção de altos padrões de integridade pública;
- b. Oferecimento de curso de formação em integridade para agentes públicos, no início e ao longo de suas carreiras profissionais, a fim de conscientizar e desenvolver habilidades essenciais para a análise de dilemas éticos e para tornar os padrões de integridade pública aplicáveis e significativos em seus próprios contextos pessoais;
- c. Fornecimento de orientação formal e informal e mecanismos de consulta facilmente acessíveis para ajudar os agentes públicos a aplicar os padrões de integridade pública em seu trabalho diário, bem como para gerenciar situações de conflito de interesses” (OECD, 2017^[1]).

8.2. O que é capacitação?

Há uma série de ferramentas e mecanismos que os órgãos e entidades podem usar para fornecer informações, treinamento e orientação aos agentes públicos. As seguintes características são elementos essenciais:

- As informações sobre políticas de integridade, regras e procedimentos administrativos estão atualizadas e disponíveis.
- O curso de formação em integridade ocorre regularmente para aumentar a conscientização e desenvolver habilidades para a integridade pública, e medidas de avaliação estão em vigor para avaliar a eficácia.
- Mecanismos de orientação e consulta para a aplicação consistente de padrões de integridade no trabalho diário dos agentes públicos estão em vigor, são bem conhecidos e acessíveis.

8.2.1. As informações sobre políticas de integridade, regras e procedimentos administrativos estão atualizadas e disponíveis

Disponibilizar informações suficientes para os agentes públicos é fundamental para aumentar a conscientização e a compreensão das políticas, padrões, regras e procedimentos administrativos de integridade. Os métodos e mensagens dependerão se o objetivo é aumentar a conscientização sobre padrões de integridade aplicáveis em todo o setor público ou se o objetivo é aumentar a conscientização sobre as regras de integridade aplicáveis em instituições ou contextos específicos. Se o foco for aumentar a conscientização sobre os padrões de integridade em todo o setor público, a Administração pode emitir comunicados sobre valores e princípios no serviço público. Isso pode incluir enviar aos agentes públicos uma cópia do código de conduta ou código de ética e apresentar seu conteúdo quando ingressarem no serviço público, bem como solicitar-lhes que assinem, no ingresso ou quando mudarem de função, uma declaração de que leu, entendeu e concorda em aderir ao código de conduta ou código de ética. O valor jurídico de tal ato geralmente é limitado, mas seu significado pode ser considerado se estiver inserido em um sistema de integridade mais amplo (OECD, 2009^[2]).

As organizações públicas podem usar meios adicionais para difundir padrões de integridade, como pôsteres, protetores de tela de computador, quadros de funcionários, banners, marcadores e calendários impressos (entre outras coisas), para aumentar a conscientização sobre as normas de integridade. Por exemplo, no México, o Ministério da Administração Pública (SFP) divulgou cartazes sobre os princípios constitucionais, explicando o que significa cada valor do serviço público (legalidade, honestidade, lealdade, imparcialidade e eficiência) (Figura 8.1). Se o foco for aumentar a conscientização sobre regras de integridade específicas em um setor específico, pode-se considerar a produção e divulgação de mensagens personalizadas. A Agência de Alfândega e Proteção de Fronteiras dos EUA e o Departamento de Assuntos Internos da Austrália têm inserido vídeos com conteúdos sobre integridade no correio eletrônico das agências, buscando disseminar e esclarecer expectativas e condutas esperadas de todos os seus funcionários (OECD, 2017^[3]).

Figura 8.1. Cartaz de princípios constitucionais no México

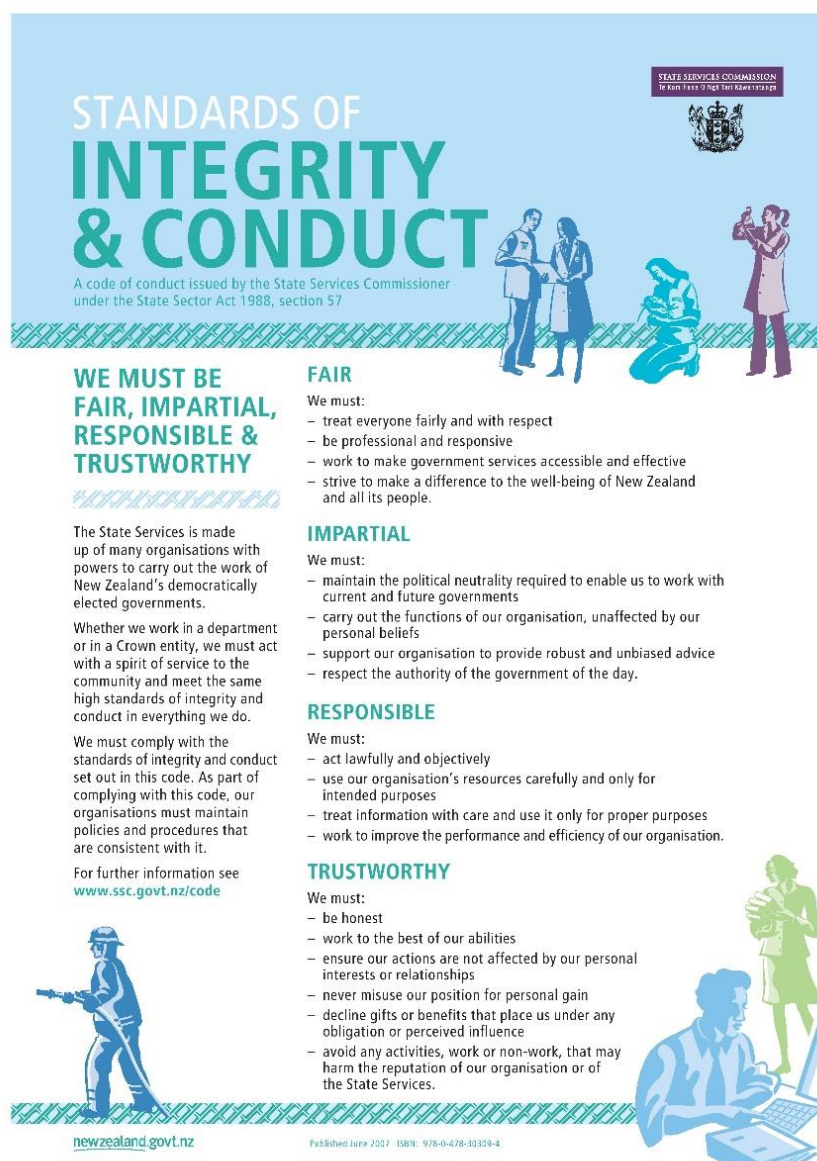


UNIDAD DE ÉTICA, INTEGRIDAD PÚBLICA Y PREVENCIÓN DE CONFLICTOS DE INTERESES
<http://www.gob.mx/unidad-de-etica>
 Tel. 2000 3000 ext. 1002,1552,1558
ueepci@funcionpublica.gob.mx

Fonte: Unidad de ética, Integridad Pública y Prevención de Conflictos de Intereses (2018), "Principios Constitucionales", Secretaría de la Función Pública.

O uso de mensagens que contenham exemplos concretos sobre o que esses valores significam incentivará os agentes públicos a refletir sobre eles e internalizá-los. Por exemplo, o pôster dos Padrões de Integridade e Conduta da Nova Zelândia (Figura 8.2), que é exibido tanto em organizações públicas quanto publicamente para os cidadãos, oferece exemplos concretos do que os valores significam.

Figura 8.2. Aumentar a conscientização sobre os padrões de integridade e conduta na Nova Zelândia



Fonte: Padrões de Integridade e Conduta da Comissão de Serviços Estaduais, www.nzals.co.nz/assets/Policy-Forms/Code-of-Conduct-Policy.pdf (acessado em 25 de fevereiro de 2020).

A simples exibição de regras de integridade não garante necessariamente que os agentes públicos darão a devida consideração às informações à sua disposição. Assim, quaisquer que sejam as ferramentas e mensagens escolhidas, a promoção regular de políticas, regras e procedimentos de integridade pode ajudar os agentes públicos a lidar com os dilemas éticos (OECD, 2017^[4]). Conforme observado em (OECD, 2019^[5]), os lembretes morais têm se mostrado uma ferramenta eficaz para combater o comportamento antiético, lembrando as pessoas dos padrões éticos no momento da tomada de decisão (Mazar and Arieli, 2006^[6]; Bursztyn et al., 2016^[7]). Mensagens discretas, como “Obrigado por sua honestidade” podem ter um impacto marcante no cumprimento dos padrões de integridade (Pruckner and Sausgruber, 2013^[8]), embora, para alcançar o impacto desejado, as intervenções devam ser programadas para antes do momento da tomada de decisão (Gino and Mogilner, 2014^[9]).

Uma medida política concreta derivada dessas descobertas poderia envolver a inclusão de uma sentença a ser confirmada por um agente de contratação antes de tomar a decisão sobre um contrato de compras. A frase poderia ser: “Tomarei a seguinte decisão de acordo com os mais altos padrões profissionais e éticos”. Ao assinar, o agente de contratação vincula implicitamente seu nome à conduta ética (OECD, 2017^[10]). Outras medidas podem incluir a exigência de caixas de assinatura no início de documentos públicos (Quadro 8.1).

Quadro 8.1. Aplicando perspectivas comportamentais para melhorar a conformidade

Nos Estados Unidos, os fornecedores federais que realizam vendas por meio de cronogramas de fornecimento são obrigados a pagar a taxa de financiamento industrial, que é calculada com base na fração do total de vendas realizadas. Para calcular a taxa, os fornecedores devem informar a quantidade de suas vendas totais. Para aumentar a conformidade da autodeclaração, a Administração de Serviços Governamentais (GSA) testou uma caixa de assinatura eletrônica no início de seu portal de relatórios on-line. Como resultado do piloto, o valor médio de vendas autodeclaradas foi US\$ 445 maior para os fornecedores que assinam no topo do formulário. Isso se traduziu em um adicional de USD 1,59 milhão em Taxa de Financiamento Industrial (IFF) pago ao governo em um único trimestre.

Fonte: (SBST (Social and Behavioural Sciences Team), 2015^[11]).

8.2.2. O curso de formação em integridade ocorre regularmente para aumentar a conscientização e desenvolver habilidades para a integridade pública, e medidas de avaliação estão em vigor para avaliar a eficácia

De uma perspectiva de capacitação, uma abordagem estratégica para a integridade pública exige que o treinamento de integridade seja integrado à estrutura mais ampla de desenvolvimento de habilidades de qualquer serviço público. Em todos os países da OCDE, o desenvolvimento de habilidades é uma parte essencial da gestão do serviço público. A supervisão institucional, bem como quem é responsável por promover, coordenar e administrar a aprendizagem, varia de acordo com a estrutura institucional de um país (OECD, 2017^[4]). As estruturas-chave podem incluir um órgão central ou uma escola nacional de serviço público, ou a responsabilidade pode ser delegada individualmente a um ministério (OECD, 2016^[12]). Os planos de aprendizagem e desenvolvimento de habilidades podem ser construídos em torno do desenvolvimento individual dos agentes públicos para abordar as lacunas de habilidades nas organizações públicas ou focados em todo o nível do governo (OECD, 2017^[4]).

Independentemente da abordagem ou abordagens usadas e em qual combinação, o treinamento em integridade deve ser um componente. As organizações podem considerar os seguintes recursos ao projetar e implementar o treinamento de integridade: o público-alvo, o momento e a frequência do treinamento, o escopo do treinamento e os principais métodos para realizar o treinamento. Além disso, as organizações podem considerar medidas relacionadas à -coordenação dos principais atores que preparam e ministram treinamento, bem como ao monitoramento e avaliação dos resultados do treinamento.

Público-alvo

Os novos agentes públicos são um público-chave para o treinamento de integridade, com o curso de formação servindo como a primeira oportunidade para definir o tom dos padrões de integridade ao ingressar no serviço público. Isto é uma oportunidade privilegiada para aumentar a conscientização e construir conhecimento sobre regras e valores. Por exemplo, Canadá, Estados Unidos, Lituânia e Turquia

tornaram o curso de formação em integridade um componente inicial obrigatório de treinamento. Dentro do currículo obrigatório para novos agentes públicos, a Escola de Serviço Público do Canadá oferece um curso de introdução sobre valores e ética. Nos Estados Unidos, todos os novos agentes federais devem seguir um curso de treinamento de introdução à ética elaborado e fornecido pelo Oficial de Ética da Agência. Na Lituânia, o treinamento em ética é indiretamente obrigatório: todos os novos agentes públicos são obrigados a participar de um treinamento inicial, que inclui tempo dedicado a questões de integridade. Os componentes básicos desses cursos de integridade incluem os conceitos de valores e ética, mas também gerenciamento e prevenção de conflitos de interesse, dilemas éticos e atuação responsável no local de trabalho.

Oportunidades específicas de treinamento em integridade também podem ser projetadas para agentes públicos, para fornecer suporte e conteúdo personalizado e atualizado para desempenhar suas funções diárias. Nos Estados Unidos, além do treinamento obrigatório, certas categorias de agentes (por exemplo, aqueles nomeados pelo presidente, o secretário executivo do presidente, certos agentes contratados, etc.) realizam, anualmente, uma capacitação adicional. Muitas agências americanas estenderam esse requisito a todos os agentes. Na França, embora não haja obrigação legal para a formação de oficiais de ética, a Alta Autoridade para a Transparência na Vida Pública (HATVP) oferece um curso de treinamento especificamente projetado para oficiais de ética das empresas semi-públicas da cidade de Paris (HATVP, 2019^[13]). Um guia de ética elaborado para eles também fornece orientação e ferramentas (HATVP, 2019^[14]).

Além disso, como forma de internalizar o treinamento, os participantes podem ser incentivados a elaborar seu próprio plano de ação de integridade, no qual identificam riscos e desafios de integridade em seu local de trabalho. O treinamento de acompanhamento pode então ser usado para discutir a implementação de seu plano pessoal, incluindo as barreiras enfrentadas na implementação de ações específicas, bem como compartilhar ideias e soluções.

Na Administração Pública, existem agentes públicos que atuam em cargos expostos a maiores riscos de corrupção. Tais cargos incluem os responsáveis pelas contratações públicas, os fiscais e aduaneiros e os agentes públicos que trabalham em órgãos reguladores. Para garantir que esses agentes públicos tenham as ferramentas para lidar com os riscos de integridade que surgem, os programas de treinamento podem ser adaptados às suas necessidades específicas. Por exemplo, desde 2001, a Agência Federal Alemã de Compras exige que todos os novos agentes participem de workshops para adquirir conhecimento sobre prevenção de corrupção, denúncia de irregularidades e comportamento ético. Desde então, o programa foi expandido, com a participação de todos os agentes de compras públicas. São organizados entre 6 e 7 workshops por ano para formar em média 70 agentes (OECD, 2016^[15]). Em 2017-19, 313 agentes participaram de treinamentos gerenciais relevantes, treinamentos de indução e workshops específicos de prevenção à corrupção. Na Estônia, além dos quatro cursos de ética no programa de treinamento central, cada agência também pode oferecer programas internos adaptados às necessidades de seus agentes. Por exemplo, o Conselho Fiscal e Aduaneiro da Estônia introduziu o seu próprio módulo de ética adaptado às necessidades dos agentes fiscais e aduaneiros.

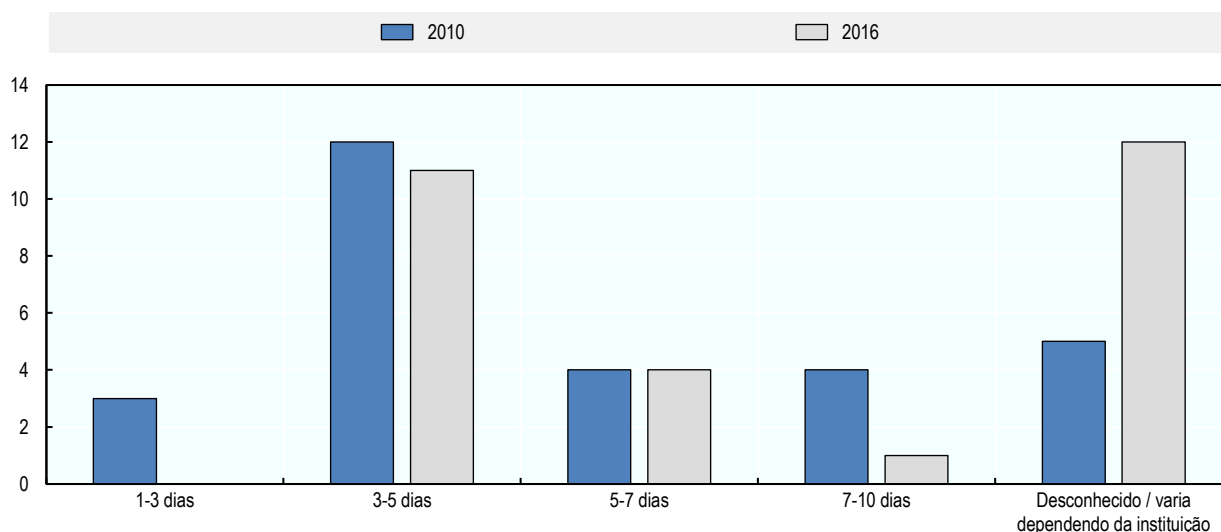
Frequência do treinamento

Leis, regras, códigos e expectativas mudam ao longo do tempo, e novas formas de violação de integridade e dilemas éticos podem surgir. Atualizações regulares sobre regras e padrões de integridade podem ajudar a garantir que os agentes públicos tenham as habilidades, conhecimentos e capacidade de resposta necessários.

No entanto, considerando todas as questões do setor público, uma quantidade limitada de tempo é dedicada ao treinamento. Conforme mostrado na Figura 8.3, entre 2010 e 2016, mais organizações relataram 1 a 3 dias de treinamento, com queda observada naquelas que ofereciam 7 a 10 dias. Dado o

número de tópicos e áreas de treinamento que os agentes públicos devem realizar, o tempo dedicado ao treinamento de integridade em particular pode ser ainda mais limitado.

Figura 8.3. Duração média de treinamento por ano, por funcionário



Fonte: (OECD, 2016^[12]).

A regularidade do treinamento em integridade para agentes públicos varia e depende do tamanho em geral do serviço público, dos recursos humanos e financeiros dedicados à capacitação e se o treinamento em integridade é obrigatório ou voluntário, ou direcionado a categorias de agentes públicos expostos a riscos. Mesmo que os recursos dedicados ao treinamento de integridade sejam limitados, as organizações podem aproveitar as oportunidades pontuais. Estas incluem os períodos após reformas ou atos do serviço público, estabelecimento de novas regras ou funções e mudanças nos códigos gerais de conduta e/ou nas funções de “maior risco” (nomeações políticas, contratações, impostos, alfândegas, etc.) ou outros setores.

Escopo e métodos usados para fornecer treinamento

Embora o conteúdo varie de acordo com o contexto do país, o treinamento em integridade pode, no mínimo, incluir módulos sobre padrões de integridade, regras e valores, procedimentos administrativos (como gestão financeira e compras públicas), instrumentos de transparência e responsabilidade e medidas e controles para gerenciar os riscos para a integridade. O treinamento também pode abranger quais são os riscos de integridade e como identificá-los; o que é raciocínio ético e como aplicá-lo a ideias abstratas; e quais são os dilemas éticos e como gerenciá-los.

Tanto para a formação inicial como para a formação em serviço, existem vários métodos disponíveis para apoiar a oferta de formação em integridade (ver Tabela 8.1 para os principais métodos de treinamento). Os métodos devem ser adaptados de acordo com os objetivos do treinamento, pois alguns métodos podem não ser os mais eficazes para todas as circunstâncias. Métodos de ensino tradicionais, como palestras, mas também módulos de cursos à distância, e cursos online abertos massivos podem ser usados para transmitir conhecimento sobre padrões específicos de integridade, regras e procedimentos administrativos que existem para orientar a integridade no setor público (por exemplo, “baseado em regras”). Por exemplo, o Escritório de Ética Governamental dos Estados Unidos (OGE) usou a primeira de três sessões de “capacitar o instrutor” de um curso online aberto massivo (MOOC) para introduzir o estatuto e os regulamentos das restrições de atuação profissional impostas àqueles que deixam cargos e

funções públicas. O curso foi complementado por cenários e exercícios baseados em valores para os participantes realizarem como se estivessem confrontados com dilemas éticos reais. O treinamento baseado em valores concentra-se no desenvolvimento de atitudes e comportamentos em resposta a possíveis problemas de integridade que ocorrerão à medida que os agentes públicos cumprirem suas funções. Pode ser entregue através de formas mais interativas, incluindo estudos de caso, jogos de simulação, jogos de cartas ou de tabuleiro e role-playing. Por exemplo, na Áustria, o Ministério Federal do Interior usa um jogo interativo chamado “Fit 4 Compliance – Encontre seus valores” para discutir valores pessoais e como os valores do serviço público podem orientar os agentes públicos a lidar com situações difíceis e lidar com dilemas éticos. Esses métodos interativos e situacionais são usados para desafiar os trainees e permitir que reflitam sobre os principais dilemas, bem como sobre as consequências da falta ou violação da integridade; um debriefing segue a experiência.

Tabela 8.1. Principais métodos de treinamento

Método	Abordagem	Descrição
Palestra	Baseado em regras	Os agentes públicos recebem cursos em formato de palestra sobre padrões de integridade, regras e procedimentos administrativos para reforçar sua compreensão dos conceitos e princípios éticos do serviço público. Os instrutores são principalmente os que intervêm.
Módulo de curso à distância/ curso online ou curso online aberto massivo	Baseado em regras	Os agentes públicos recebem cursos ou módulos on-line por meio de uma plataforma ou site on-line sobre padrões éticos, regras e procedimentos administrativos para reforçar sua compreensão dos conceitos e princípios éticos do serviço público. Os instrutores são principalmente os que intervêm.
Coaching e mentoria	Combinado	Por meio de comentários e discussões de colegas, agentes públicos recém-chegados têm a oportunidade de fazer parceria e trocas com agentes públicos mais experientes motivando o comportamento ético e ajudando a desenvolver consciência ética para prever e resolver dilemas.
Estudos de caso e discussões sobre dilema ético	Combinado	Com base em uma situação ou cenário descrito ou em suporte não didático, como um vídeo, os agentes públicos são incentivados a identificar questões de integridade e ética e discutir como abordá-las e evitá-las. O instrutor atua como facilitador com os alunos, compartilhando pontos de vista e discutindo os dilemas.
Jogo de simulação, role-playing e cenário	Baseado em valores	Os agentes públicos recebem um cenário, uma questão para tratar ou uma função específica e são solicitados a desempenhá-la como se estivessem em uma situação de caso real. O instrutor atua apenas como facilitador e os alunos fazem a maior parte do trabalho, atuando de forma indutiva.

O treinamento apoiado em dilemas é um exemplo de abordagens combinadas baseadas em regras e valores, pois envolve situações em que não há uma escolha óbvia entre as diferentes alternativas disponíveis. Por exemplo, a Agência para Agentes Públicos do Governo Flamengo oferece treinamento sobre dilemas a agentes públicos; os estagiários recebem situações práticas em que enfrentam um dilema ético sem um caminho claro para a resolução com integridade. Da mesma forma, o OGE nos Estados Unidos oferece treinamento presencial com uma série de cenários que visam fomentar o raciocínio ético e discutir dilemas éticos (US Office of Government Ethics, 2016^[16]). O objetivo do treinamento apoiado em dilemas é transmitir que tais situações são inevitáveis e enfatizar a mensagem de que os agentes públicos devem buscar apoio quando enfrentarem tais situações (OECD, 2009^[21]). O treinamento apoiado em dilemas também corre menos risco de ser percebido como ingênuo ou como mero requisito formal; pode produzir maiores resultados se for interativo e permitir que os participantes sejam confrontados com situações realistas que gerem um compromisso pessoal com a integridade (Bazerman and Tenbrunsel, 2011^[17]). Assim, direcionar o treinamento apoiado em dilemas nas situações de trabalho dos agentes públicos ajuda a estimular a consciência moral dos participantes, contribui para seu nível de raciocínio moral e fornece métodos para ajudar a melhorar a qualidade moral de suas ações.

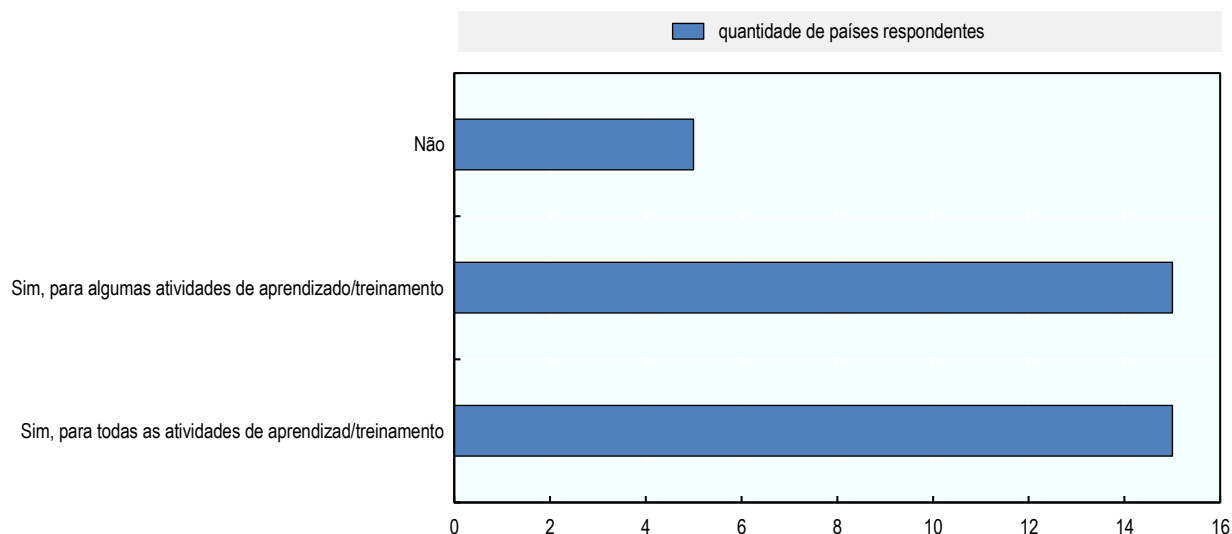
Coordenação dos atores de treinamento

O conteúdo dos programas de treinamento de integridade pode ser limitado se for desenvolvido exclusivamente por órgãos de integridade sem conhecimento de métodos de ensino eficazes ou por órgãos de treinamento especializados sem conhecimento específico de questões de integridade. Como tal, envolver especialistas em integridade e especialistas no desenvolvimento e implementação de treinamento em integridade pode apoiar uma abordagem holística e relevante, bem como ajudar a definir e direcionar o público certo para cada tipo de treinamento. No Canadá, o órgão central, Secretaria do Conselho do Tesouro, trabalha em estreita colaboração com a Escola de Serviço Público do Canadá para desenvolver treinamento de integridade para agentes públicos. Recentemente, com base nessa cooperação, a Escola de Serviço Público do Canadá atualizou o curso de formação para agentes públicos sobre valores e ética, que, como mencionado acima, faz parte de um currículo obrigatório para recém-chegados. O curso também é usado por secretarias federais como uma atualização para os agentes públicos existentes, para garantir que eles entendam suas responsabilidades sob o Código de Valores e Ética do Setor Público (OECD, 2017^[10]). Da mesma forma, na Alemanha, o Ministério Federal do Interior, Construção e Comunidade desenvolveu recentemente um novo conceito de formação com módulos personalizados para diferentes públicos-alvos (gestão de pessoas, agentes vulneráveis à corrupção, agentes que atuam com a prevenção da corrupção, agentes que trabalham nas unidades de prevenção da corrupção). O momento, o conteúdo e os meios de treinamento são claramente definidos. Especialistas na área da prevenção da corrupção, auditoria interna, formação e gestão de recursos humanos colaboram com o conteúdo. Além disso, o Ministério e a Academia Federal de Administração Pública estão desenvolvendo, em conjunto, um programa de cursos à distância, levando em consideração as atuais percepções pedagógicas e tendências técnicas.

Acompanhamento e evolução do treinamento

Conforme mostrado na Figura 8.4, a maioria dos países da OCDE monitora e avalia a qualidade de todas as atividades de treinamento; em regra, não medem seu impacto (Pearson, 2011^[18]). Isso pode ser explicado pelo fato de existirem poucas metodologias que permitem mensurar a efetividade e a mudança organizacional decorrentes do treinamento (Van Montfort, Beck and Twijnstra, 2013^[19]). Aliado a isso, as diversas variáveis que podem influenciar a integridade dos agentes públicos que participaram das atividades de treinamento tornam complexa a mensuração dos resultados do treinamento (Pearson, 2011^[18]).

Figura 8.4. Países da OCDE com medidas em vigor para monitorar e avaliar a qualidade do treinamento



Fonte: OCDE (2016^[12]).

Um dos modelos comumente conhecidos para avaliar o treinamento é o “Modelo de Quatro Níveis” de Kirkpatrick (Kirkpatrick, 1994^[20]), descrito a seguir:

- nível 1 – *Reação*, as impressões imediatas dos participantes e formadores, o que pensaram e sentiram sobre a formação
- nível 2 – *Aprendizagem*, o desenvolvimento de conhecimentos, habilidades e atitudes resultantes do treinamento
- nível 3 – *Comportamento*, a extensão do comportamento e melhoria da capacidade, e aplicação demonstrada do novo aprendizado dentro do ambiente de trabalho
- nível 4 – *Resultados*, o impacto nos resultados do trabalho; o retorno do investimento em treinamento (Kirkpatrick, 1994^[20]).

A maioria dos métodos de avaliação de treinamento de integridade se concentra no nível 1 “Reação” que os participantes têm do treinamento e não leva em consideração os níveis 2, 3 ou 4. Para resolver essa lacuna, as organizações públicas podem medir a mudança de comportamento por meio de avaliações pré e pós-treinamento na forma de uma avaliação multi-avaliador (McGivern and Bernthal, 2002^[21]). Essas avaliações podem coletar dados úteis sobre se o treinamento de integridade está ajudando a organização a atingir seus objetivos, bem como justificar os custos de treinamento e informar ajustes na estratégia de treinamento.

Medir os “Resultados” do nível 4 requer avaliar as mudanças potenciais em relação a uma linha de base estabelecida antes de iniciar as atividades de treinamento. No contexto da integridade, nas organizações públicas, os indicadores potenciais podem incluir o seguinte:

- número de casos em que agentes públicos procuraram consultoria e sobre questões específicas de integridade (que podem ser contabilizadas separadamente) e os resultados de tais casos;
- número de divulgações de potenciais conflitos de interesse às autoridades competentes e as medidas de mitigação implementadas;
- percepções sobre o nível de integridade e abertura da organização;

- número de denúncias de cidadãos e empresas em que os agentes públicos não se comportaram com integridade na prestação de serviços públicos;
- nível de satisfação dos cidadãos e empresas quanto à qualidade dos serviços prestados pelos agentes públicos.

No entanto, ao realizar avaliações de nível 4, as organizações públicas devem ter em mente que o ambiente não controlado dificulta o isolamento completo do impacto de um programa específico. Assim, é melhor acompanhar os resultados da avaliação por um período mais longo para identificar tendências no impacto do treinamento de integridade fornecido.

8.2.3. Mecanismos de orientação e consulta para aplicar consistentemente os padrões de integridade no trabalho diário dos agentes públicos estão em vigor, são bem conhecidos e acessíveis

Embora a integridade seja, em última análise, responsabilidade de todos os agentes públicos, um órgão ou unidade ou pessoal dedicado à essa função pode apoiar a formação da integridade (OECD, 2009^[21]). A institucionalização de uma função de consultoria de integridade pode assumir diferentes formas: dentro de um órgão do governo federal, como no caso da Austrália (discutido abaixo); através de um órgão especializado independente ou semi-independente; ou através de unidades de integridade nos órgãos e entidades. Um exemplo de função consultiva independente pode ser encontrado na França, onde o HATVP fornece consultoria confidencial individual mediante solicitação aos agentes públicos eleitos e não eleitos de mais alto nível que se enquadram em seu escopo, e fornece orientação e apoio à sua instituição quando um desses agentes públicos o solicitam. Um exemplo de designação de unidades, oficiais ou conselheiros dedicados à integridade dentro dos ministérios de linha pode ser encontrado na Polónia, onde os conselheiros de integridade podem ser nomeados em ministérios e outros escritórios da administração pública. O seu papel é aconselhar na resolução de dilemas éticos e apoiar os agentes públicos na compreensão das regras e princípios éticos da função pública. Além disso, as unidades de integridade apoiam a liderança na disseminação do conhecimento sobre os princípios e na promoção de uma cultura de integridade no órgão.

Independentemente da composição institucional, as principais tarefas de uma função de consultoria de integridade são: fornecer consultoria sobre o conteúdo mediante solicitação; fornecer consultoria de integridade sobre o que é aceitável em circunstâncias específicas; e preparar orientações sobre quais devem ser as diretrizes da organização sobre questões-chave de integridade (OECD, 2009^[21]). O uso de formas de comunicação escrita – como correio, e-mail ou por meio de um portal on-line – para entrar em contato com consultores de integridade pode ajudar na clareza da resposta e evitar o risco de interpretar mal o conselho oral. A definição de procedimentos claros para entrar em contato com o órgão consultivo, incluindo detalhes de contato, horário de funcionamento e tempos de resposta esperados, pode ajudar a facilitar o acesso. Além disso, especificar os limites da consulta (por exemplo, não equivale necessariamente a uma opinião legal) pode proteger os conselheiros de integridade e os agentes públicos de más interpretações. Deve ser dada especial atenção ao respeito da confidencialidade das trocas entre o consultor e os agentes públicos (por exemplo, um endereço de e-mail dedicado e/ou encriptado, acesso limitado a uma plataforma ou página web específica, etc.). Na Austrália, o Serviço Consultivo de Ética da Comissão de Serviço Público Australiano é disponibilizado a todos os agentes públicos. O site indica claramente como os funcionários podem acessar o serviço, com opções que incluem e-mail e telefone, e define padrões de entrega de serviços e padrões de privacidade. O site também detalha o que os funcionários podem e não podem esperar em termos de consultoria do Serviço de Consultoria de Ética (Australian Public Service Commission, 2019^[22]).

Além de conselhos, ferramentas como Perguntas Frequentes podem informar os agentes públicos sobre valores e comportamentos, bem como sobre preocupações comumente abordadas. Além disso, a função consultiva pode fornecer comunicação regular sobre as conclusões gerais e o tipo de orientação e apoio

fornecido aos agentes públicos. Isso pode ser feito por meio de um relatório anual de atividades ou pela publicação no site de resumos ou conclusões extraídas de pareceres solicitados durante um período específico ou para questões sistêmicas recorrentes ou específicas do setor (por exemplo, ética parlamentar, contratos públicos, etc.).

Uma função de consultoria de integridade também pode ser encarregada de outras demandas de integridade, transparência e abertura. Como pontos focais identificados no local de trabalho, os consultores de integridade estão em posição de facilitar a coordenação das políticas de integridade e transparência dentro da própria organização, bem como em cooperação com outras organizações e em conjunto com outros atores de integridade. Dada a sua posição, eles podem fornecer suporte aos gerentes de risco na avaliação e gerenciamento de riscos dentro de sua organização; difundir informações e procedimentos relacionados à integridade; e preparar eventos de capacitação ou ações de sensibilização no contexto específico do seu local de trabalho. Por exemplo, na Alemanha, os pontos focais de integridade têm a tarefa de manter os agentes informados sobre integridade e prevenção da corrupção (por exemplo, por meio de seminários e apresentações regulares) e de auxiliá-los com treinamento. Experimentando o mesmo local de trabalho que os colegas que eles aconselham e tendo conhecimento profundo dos padrões de serviço público, políticas de integridade e responsabilidades, eles podem orientar os colegas por meio de procedimentos de denúncia apropriados e também podem ser um canal de denúncia (Quadro 8.2). O importante é que esses órgãos não sejam responsáveis por investigar ou aplicar sanções, pois isso pode restringir seriamente seu acesso a agentes públicos com preocupações de integridade. Além disso, os conselheiros de integridade também podem supervisionar e monitorar a implementação dessas políticas e práticas (por exemplo, campanhas de conscientização, planos de treinamento de integridade, disponibilidade de recursos e orientações por escrito, dados relacionados a perguntas e solicitações de integridade etc.), relatar sobre isso, e ser responsabilizado pelos resultados (OECD, 2017^[23]).

Quadro 8.2. Consultores de integridade na França

Na França, a Lei de Ética e Direitos e Obrigações dos Agentes Públicos, adotada em abril de 2016, e seu decreto de aplicação publicado em abril de 2017, criaram o direito de todo agente público ter acesso a consultoria de integridade e previa a nomeação de encarregados de ética designados (*référént déontologue*) em todas as organizações públicas. Os responsáveis pela ética têm a missão de aconselhar os agentes públicos em questões que possam ter relativamente às suas obrigações de integridade no exercício das suas funções. Essa exigência também se espalhou para outros níveis de governo, com uma tendência crescente de nomeações de oficiais de ética em regiões e grandes cidades francesas.

O *référént déontologue* do centro territorial de gestão da função pública da metrópole de Rhône e Lyon publicou o seu primeiro relatório de atividades em maio de 2019, destacando as tendências na consultoria e orientação prestados aos agentes públicos. A orientação lembra, por exemplo, em que casos uma atividade secundária pode ser exercida e como proceder em tais casos, e as razões pelas quais uma futura função privada pode afetar o funcionamento da antiga organização e serviços se as funções forem próximas das que eram desempenhadas pelo funcionário público. Uma seleção de casos anônimos é anexada ao relatório. Vale a pena notar que este oficial de ética também atua como um ponto focal de denúncia para a mesma jurisdição.

Fonte: Loi relative à la déontologie et aux droits et bonds des fonctionnaires (20 de abril de 2016); Centre de gestion de la fonction publique territoriale du Rhône et de la métropole de Lyon, *Premier rapport d'activité du référent déontologue de Centre de gestion de la fonction publique territoriale du Rhône et de la métropole de Lyon, Année 2018*, Lyon, <https://extranet.cdq69.fr/referent-deontologue>.

Recomenda-se que os conselheiros de integridade tenham o perfil apropriado, sejam treinados para ouvir os dilemas da equipe, dem exemplo pessoal, não sejam alternados com frequência e sejam capazes de estabelecer confiança com os funcionários. Algumas perguntas orientadoras podem ajudar a facilitar a nomeação do indivíduo apropriado para uma função de consultor de integridade (OECD, 2009^[2]):

- O indivíduo sabe qual é o comportamento esperado?
- O indivíduo age com integridade?
- O indivíduo tem um dever bem definido de discrição profissional? Especificamente, eles sabem quais são seus deveres e direitos quando ouvem sobre formas de irregularidades tão graves que podem haver um imperativo ético de quebrar sua discrição profissional?
- Eles são suficientemente apoiados por uma unidade ou uma rede?

8.3. Desafios

Embora os desafios possam variar dependendo dos contextos nacionais, os mais comuns em vários países incluem o seguinte:

- fomentar o interesse através de modelos de treinamento inovadores e interativos
- dedicar tempo e recursos à capacitação e orientação para a integridade
- garantir a coordenação eficaz das unidades responsáveis pelo treinamento em integridade
- garantir responsabilidades claras e evitar o uso indevido de consultoria em integridade.

8.3.1. Fomentar o interesse através de modelos de treinamentos inovadores e interativos

O formato e o conteúdo do treinamento relacionado à temática de integridade são importantes para gerar interesse. A ênfase em aspectos de definição, cursos desatualizados ou idênticos ao longo do tempo e abordagens teóricas em vez de conteúdos práticos podem limitar o interesse e a participação no treinamento. Além disso, a ausência de interação, discussão e experimentação, bem como feedback e avaliação limitados, podem prejudicar a qualidade e o impacto do conteúdo do treinamento, o interesse e a participação potencial.

Para fomentar o interesse e a participação, o conteúdo e os formatos de treinamento devem permitir que os participantes compartilhem suas experiências e os riscos específicos que enfrentam em seu local de trabalho, atuem como se estivessem em situações reais e discutam e tentem resolver dilemas existentes e recorrentes. Isso pode resultar na elaboração de treinamento para funções ou setores específicos na gestão de risco, conforme mencionado acima, e no uso de diferentes formatos e ferramentas.

A disponibilidade e acessibilidade do conteúdo de treinamento pode ser abordada por meio de plataformas e soluções online, que permitem aos agentes públicos que não podem participar fisicamente das oportunidades de treinamento acessar cursos, estudos de casos práticos e fóruns para discutir dilemas éticos. No entanto, deve-se enfatizar que o treinamento on-line não substitui o treinamento interativo presencial, a reflexão, as discussões ou a experiência.

8.3.2. Dedicar tempo e recursos à capacitação e orientação para a integridade

As atividades de capacitação requerem tempo e recursos para coordenar os atores; conceber, implementar e avaliar conteúdos; e adaptar o formato com base no feedback. Da mesma forma, a difusão de materiais de orientação e treinamento, seja on-line ou por meio de cartazes, folhetos, protetores de tela, podcasts, etc., pode depender do uso de canais existentes (sites, intranet, e-mails, comunicação escrita), mas também pode exigir o desenvolvimento de sistemas, como plataformas online. As agências

responsáveis pela implementação do material de formação e orientação requerem demandas adequadas, bem como os recursos financeiros e humanos.

8.3.3. Garantir a coordenação eficaz das unidades responsáveis pelo treinamento em integridade

A alocação de funções para supervisão, promoção, coordenação e administração de oportunidades de aprendizagem no setor público varia e pode envolver uma infinidade de atores. A falta de coordenação dos atores responsáveis pelo treinamento em integridade pode surgir da preferência por “trabalhar em caixinhas” devido a diferentes culturas institucionais e estruturas de governança. A fragmentação do treinamento de integridade pode resultar na elaboração de programas com objetivos e metodologias divergentes, levando a diferentes interpretações e explicações de valores e condutas esperadas em todo o setor público.

Funções de coordenação – como uma organização líder designada ou uma plataforma online para todo o material de treinamento do setor público – e a colaboração entre agências podem garantir que os programas existentes sejam coerentes e alinhados. Por exemplo, uma organização líder designada para treinamento de integridade pode comunicar todo o material de treinamento de integridade e garantir que o conteúdo seja válido, atualizado e adaptado aos riscos em nível organizacional e individual.

8.3.4. Garantir responsabilidades claras e evitar o uso indevido de consultoria em integridade

Existem vários desafios associados ao papel do consultor de integridade:

- A função do consultor de integridade pode minar o senso de responsabilidade de outros atores da organização pela gestão da integridade.
- Diretrizes conflitantes que podem ser dadas pelo consultor de integridade e pela alta administração dentro da organização.
- O proveito de consultorias já prestadas anteriormente para aplicação em outros casos semelhantes ou na tomada de decisões futuras, mesmo que os detalhes da situação possam ser diferentes

Para enfrentar esses desafios, podem ser definidas medidas para esclarecer que os consultores de integridade podem ser consultados quando outros atores (por exemplo, o líder ou a alta administração) não são capazes de fornecer conselhos satisfatórios e para garantir que seus conselhos sejam compartilhados (quando apropriado) com o liderança e gestores para evitar orientações conflitantes para os agentes públicos (OECD, 2009^[2]).

Referências

- Australian Public Service Commission (2019), “*Ethics advisory service charter*”, [22]
<https://www.apsc.gov.au/ethics-advisory-service-service-charter> (accessed on 18 June 2019).
- Bazerman, M. and A. Tenbrunsel (2011), *Blind spots: Why We Fail to Do What's Right and What to Do about It*, Princeton University Press, Princeton, [17]
<https://press.princeton.edu/titles/9390.html> (accessed on 24 January 2019).
- Bursztyn, L. et al. (2016), “Moral incentives in credit card debt repayment: Evidence from a field experiment”, *NBER Working Paper*, No. 201611, [7]
http://home.uchicago.edu/~bursztyn/Moral_Incentives_20161115.pdf.
- Gino, F. and C. Mogilner (2014), “Time, money, and morality”, *Psychological Science*, Vol. 25/2, [9]
<https://doi.org/10.1177/0956797613506438>.
- HATVP (2019), *Guide déontologique: Manuel à l'usage des responsables publics et des référents déontologues*, HATVP, Paris, [14]
https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2019/04/HATVP_guidedeontoWEB.pdf (accessed on 31 May 2019).
- HATVP (2019), *Rapport d'activité 2018*, HATVP, Paris, [13]
https://www.hatvp.fr/rapports_activite/rapport_2018/pdf/HATVP_RA2018.pdf (accessed on 31 May 2019).
- Kirkpatrick, D. (1994), *Evaluating Training Programs: The Four Levels*, Berrett-Koehler. [20]
- Mazar, N. and D. Ariely (2006), “Dishonesty in Everyday Life and Its Policy Implications”, *Source Journal of Public Policy & Marketing*, Vol. 25/1, pp. 117-126, [6]
<http://www.jstor.org/stable/30000530>.
- McGivern, M. and P. Bernthal (2002), “Measuring Training Impact”, *The Catalyst*, Vol. 32/1, [21]
<https://www.questia.com/magazine/1P3-331979131/measuring-training-impact> (accessed on 24 January 2020).
- OECD (2019), *OECD Integrity Review of Argentina: Achieving Systemic and Sustained Change*, [5]
 OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris,
<https://doi.org/10.1787/g2g98ec3-en>.
- OECD (2017), *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, Paris, [23]
https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en.
- OECD (2017), *Integrity in Customs: Taking Stock of Good Practices*, OECD, Paris, [3]
<https://www.oecd.org/gov/ethics/G20-integrity-in-customs-taking-stock-of-good-practices.pdf>
 (accessed on 6 May 2019).
- OECD (2017), *OECD Integrity Review of Mexico: Taking a Stronger Stance Against Corruption*, [10]
 OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris,
<https://doi.org/10.1787/9789264273207-en>.
- OECD (2017), *OECD Recommendation of the Council on Public Integrity*, OECD, Paris, [1]
<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435> (accessed on 24 January 2020).

- OECD (2017), *Skills for a High Performing Civil Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264280724-en>. [4]
- OECD (2016), "Country case: Integrity training in Germany", *Public Procurement Toolbox*, p. 1, <http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/integrity-training-in-germany.pdf> (accessed on 31 May 2019). [15]
- OECD (2016), *Survey on Strategic Human Resources Management in Central / Federal Governments of OECD Countries*, OECD, Paris, https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=GOV_SHRM. [12]
- OECD (2009), *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation (GOV/PGC/GF(2009)1)*, Conference Paper, OECD Global Forum on Public Governance, Paris, [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF\(2009\)1](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF(2009)1). [2]
- Pearson, J. (2011), "Training and beyond: Seeking better practices for capacity development", *OECD Development Co-operation Working Papers*, No. 1, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5kqf1nsnj8tf-en>. [18]
- Pruckner, G. and R. Sausgruber (2013), "Honesty on the streets: A field study on newspaper purchasing", *Journal of the European Economic Association*, <https://doi.org/10.1111/jeea.12016>. [8]
- SBST (Social and Behavioural Sciences Team) (2015), *Social and Behavioral Sciences Team: Annual Report*, Executive Office of the President National Science and Technology Council, Washington, D.C., <https://sbst.gov/download/2015%20SBST%20Annual%20Report.pdf> (accessed on 17 June 2019). [11]
- US Office of Government Ethics (2016), *Library of Annual Training Scenarios*, <https://www.oge.gov/Web/OGEnsf/Education%20Resources%20for%20Federal%20Employees/BCFC70031753234685258049005094CE?opendocument> (accessed on 24 September 2019). [16]
- Van Montfort, A., L. Beck and A. Twijnstra (2013), "Can Integrity Be Taught in Public Organizations?", *Public Integrity*, Vol. 15/2, pp. 117-132, <https://doi.org/10.2753/PIN1099-9922150201>. [19]

9

Abertura

Este capítulo fornece um comentário sobre o princípio da abertura contido na Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública. Ele descreve como as culturas organizacionais abertas apoiam um ambiente seguro onde os funcionários podem discutir dilemas éticos, possíveis situações de conflito de interesses e preocupações de integridade. Ele identifica as principais alavancas para promover a abertura, incluindo o envolvimento dos funcionários e a identificação com os valores de integridade e uma gestão responsiva, honesta e confiável. O capítulo também analisa os elementos centrais de um sistema eficaz de proteção de denunciadores, com foco particular em garantir que regras, procedimentos e canais claros estejam em vigor para relatar suspeitas de violações de integridade. Além disso, o capítulo discute como as culturas hierárquicas e formais do serviço público podem prejudicar a abertura e analisa como a capacitação e a destinação de recursos são fundamentais para garantir uma cultura de abertura. Também analisa os desafios relacionados à percepção cultural dos denunciadores e os mecanismos de denúncia confidenciais e anônimas.

9.1. Por que abertura?

Uma abordagem holística da integridade pública inclui medidas destinadas a promover a abertura, em que os agentes públicos se sintam seguros para identificar ativamente, levantar questões, preocupações ou ideias e responder a possíveis violações da integridade pública. Construir uma cultura organizacional aberta tem três benefícios principais: primeiro, pode construir confiança na organização; segundo, pode cultivar o sentimento de pertencimento e motivação, aumentando assim a eficiência (Martins and Terblanche, 2003^[1]); e terceiro, em uma cultura organizacional aberta, qualquer pessoa pode levantar questões para resolvê-las antes que se tornem prejudiciais à organização. A comunicação aberta e o compromisso com os valores organizacionais criam um ambiente seguro e encorajador onde os agentes expressam suas opiniões e se sentem à vontade para discutir livremente dilemas éticos, possíveis situações de conflito de interesses e outras preocupações de integridade.

A Recomendação da OCDE sobre Integridade Pública exorta os aderentes para “apoiar uma cultura organizacional aberta no setor público que responda às preocupações de integridade, em particular através de:

- a. Incentivar uma cultura aberta onde dilemas éticos, preocupações com a integridade pública e erros possam ser discutidos livremente e, quando apropriado, com representantes dos agentes públicos, e onde a liderança seja responsiva e comprometida em fornecer conselhos oportunos e resolver questões relevantes;
- b. Fornecer regras e procedimentos claros para relatar suspeitas de violações dos padrões de integridade e garantir, de acordo com os princípios fundamentais do direito interno, proteção na lei e na prática contra todos os tipos de tratamentos injustificados como resultado da denúncia de boa fé e por motivos razoáveis;
- c. Fornecer canais alternativos para relatar suspeitas de violações dos padrões de integridade, incluindo, quando apropriado, a possibilidade de relatar confidencialmente a um órgão com competência e capacidade para conduzir uma investigação independente” (OECD, 2017^[2]).

9.2. O que é abertura?

No contexto da integridade pública, uma cultura organizacional aberta significa que agentes públicos, gestores e líderes podem se envolver regularmente em conversas com o objetivo de levantar dúvidas, preocupações ou ideias e prevenir má conduta, fraude ou corrupção (Detert and Edmondson, 2011^[3]; Morrison, 2014^[4]; Collins, 2012^[5]). Isso é complementado por mecanismos formais de comunicação, como canais de denúncias e outras políticas internas de divulgação, que permitem que os agentes denunciem má conduta por meio de um canal oficial quando a má conduta já tiver ocorrido. Uma cultura organizacional aberta tem os seguintes elementos de apoio: liderança receptiva e comprometida em fornecer conselhos oportunos e resolver questões relevantes; e funcionários que se sentem à vontade para levantar questões éticas (OECD, 2017^[2]). Alcançar esses dois elementos envolve o seguinte:

- Os agentes públicos se identificam com os valores da organização;
- Os agentes públicos estão engajados e capacitados para proteger seus valores no local de trabalho;
- gestores. Líderes e gestores são responsivos, leais e confiáveis com as questões e preocupações relativas à integridade;
- Ambientes seguros para expressar dúvidas, preocupações e ideias são cultivados e mantidos;
- Canais e mecanismos são estabelecidos para garantir que a má conduta seja denunciada, investigada e devidamente sancionada, e os denunciantes se sintam protegidos e à vontade para expressar suas preocupações.

9.2.1. Os agentes públicos se identificam com os valores da organização

Um elemento chave para garantir a abertura requer agentes públicos que se identifiquem com o propósito da organização, conheçam as regras e procedimentos e entendam como eles são implementados na prática. Quando os valores e normas organizacionais entram em conflito com os do funcionário, seu comprometimento e envolvimento com a organização provavelmente serão prejudicados. Por um lado, se os funcionários mantiverem seus valores pessoais em um padrão mais alto do que a organização, eles experimentarão um conflito, resultando em menor comprometimento e falta de vontade de se manifestar contra possíveis irregularidades (Berry, 2004^[6]). Por outro lado, se os padrões de integridade pessoal de um funcionário forem inferiores aos da organização, as violações de integridade correm o risco de serem vistas como uma parte necessária da rotina diária (Berry, 2004^[6]).

Práticas concretas para cultivar a identificação com os valores incluem a comunicação de regras e padrões em linguagem simples (para saber mais, consulte o Capítulo 4) e recrutamento de acordo com os padrões éticos (para mais informações, consulte o Capítulo 7). As organizações também podem garantir que, quando novos agentes forem contratados, o treinamento inclua discussões sobre as regras, padrões e valores da organização (para saber mais, consulte o Capítulo 8). Outras ferramentas podem incluir um sistema de premiação de integridade, por meio do qual os funcionários podem nomear seus pares com base em sua demonstração dos valores da organização (Quadro 9.1).

Quadro 9.1. Prêmios da Administração Pública no Reino Unido

Os Prêmios da Administração Pública articulam-se em torno dos valores e padrões fundamentais do Serviço Público do Reino Unido. As indicações de equipes ou indivíduos de destaque que inovaram, impressionaram e fizeram a diferença em sua área nos últimos 12 meses são consideradas com base nos seguintes elementos:

- *Promoção ou demonstração dos valores e comportamentos fundamentais estabelecidos no Código da Administração Pública* – O candidato agiu (quando relevante) com integridade, honestidade, objetividade e imparcialidade?
- *Benefícios mensuráveis* – A indicação fornece evidências de que o projeto ou programa está tendo um efeito tangível?
- *Trabalhando em parceria* – O candidato introduziu acordos de trabalho conjunto eficazes que reúnem colegas de várias equipes, departamentos ou outras organizações internas ou externas?
- *Sustentabilidade* – A iniciativa/prática descrita deixará um legado duradouro e poderá ser replicado em todo o governo?
- *Inclusão* – O candidato foi inclusivo, engajando os pontos fortes, talentos e experiências individuais das equipes e considerou todos os grupos de clientes, usuários de serviços, públicos ou stakeholders no desenvolvimento de soluções?
- *Inovador* – O candidato usou abordagens inovadoras e fez o melhor uso da tecnologia disponível, resultando em um salto de negócios como de costume e benefícios reais para os usuários finais?
- *Impacto* – O candidato teve um impacto além de sua equipe/área de negócios/departamento imediato?

Fonte: (HM Government, 2018^[7]).

Para cultivar a identidade com os valores da organização, a Autoridade de Denúncias, nos Países Baixos, sugere o uso de um método de “narraçãoconjunta”. Isso inclui líderes e gestores fazendo perguntas como: “O que é importante para nós, o que valorizamos e do que nos orgulhamos?” – E, juntamente com os colaboradores, falar sobre a organização, a sua história, o futuro comum e como pretendem alcançá-lo. A lógica subjacente é que, por meio do compartilhamento de histórias, todos ganham mais informações sobre a cultura existente. Isso cria vínculo e coesão entre as pessoas e o trabalho, podendo contribuir para um ambiente seguro dentro da organização (Hoekstra, Talsma and Zweegers, 2017^[8]).

9.2.2. Os agentes públicos estão engajados e capacitados para proteger seus valores no local de trabalho

É mais provável que um funcionário cuja voz seja ouvida se sinta engajado para resolver um problema de forma construtiva (Holland, Cooper and Sheehan, 2017^[9]; Beugré, 2010^[10]; LePine and Van Dyne, 1998^[11]). Engajamento e abertura também se apoiam mutuamente com culturas organizacionais abertas aumentando o engajamento. De fato, quando os funcionários percebem oportunidades para expressar genuinamente suas preocupações e participar da tomada de decisões, o seu engajamento melhora (Beugré, 2010^[10]).

Existem várias ferramentas para construir o engajamento e o empoderamento dos agentes. Por exemplo, agentes cujos líderes os consultam individualmente têm uma visão positiva de sua influência individual em seu ambiente de trabalho (Tangirala and Ramanujam, 2012^[12]). Isso, por sua vez, pode afetar sua disposição de se engajar e expressar ideias ou preocupações. Os líderes também podem praticar “sair de cena” para que os liderados possam “entrar em cena”, como mudar onde os líderes se sentam/ficam (por exemplo, no meio da mesa em vez de na cabeceira) ou a ordem das intervenções para garantir que os liderados falem primeiro ou possuam momento de fala nas reuniões (Tilleard, 2018^[13]).

Os mecanismos não devem se concentrar apenas em melhorar o engajamento individual entre líderes e liderados. Os líderes podem querer considerar o estabelecimento de espaços de grupo para facilitar o feedback, disponibilizando oportunidades para aqueles que não se sentem à vontade para falar em uma situação individual. Esses espaços podem assumir a forma de reuniões regulares, onde a equipe sabe com antecedência que questões, problemas e possíveis soluções podem ser levantadas, ou reuniões ad hoc quando surgem questões específicas. Os líderes podem querer agradecer e reconhecer publicamente aqueles que se manifestam durante essas reuniões, bem como adotar pelo menos uma ideia ou resolver um problema mencionado, demonstrando que falar tem resultados (Detert and Burris, 2016^[14]). Outras opções podem incluir o uso de ferramentas online para elucidar o feedback, como o processo ThinkGroup desenvolvido pela Equipe de Insights Comportamentais do Reino Unido (Quadro 9.2).

Quadro 9.2. Perspectivas comportamentais para capacitar os funcionários em um nível coletivo no Reino Unido

No Reino Unido, o Behavioral Insights Team (BIT) desenvolveu um processo de “ThinkGroup”, onde os participantes silenciosamente (mas não anonimamente) contribuem para um único documento online de uma só vez. O BIT instituiu essa ferramenta para permitir que os participantes interajam e sigam sua própria linha de pensamento para tornar o brainstorming mais eficaz (Hallsworth et al., 2018^[15]).

No documento online, os colaboradores podem escolher as ideias que desejam desenvolver ou responder, com base nas contribuições de outros colaboradores. Essa ferramenta representa uma alternativa útil ou um complemento às tradicionais discussões de brainstorming presenciais. Em uma tradicional reunião coletiva de brainstorming, a atenção do grupo se concentra em uma ideia de cada vez, impedindo que os indivíduos sigam sua própria linha de pensamento em diferentes aspectos da discussão.

Essa ferramenta também pode melhorar a abertura em uma organização, permitindo que os agentes compartilhem ideias ou preocupações. Sendo uma forma de troca menos confrontadora e menos direta, usar um documento online pode parecer menos intimidante e dar aos participantes tempo para formular adequadamente ideias e preocupações.

Fonte: (Hallsworth et al., 2018^[15]).

Outra ferramenta possível é a seleção de “Defensores da Abertura” que consultariam o pessoal sobre medidas para melhorar os processos de trabalho, bem-estar e abertura em geral. Os Defensores podem ser responsáveis por facilitar o feedback sobre questões específicas ou questões atribuídas a unidades ou diretorias específicas. Seu objetivo seria identificar os principais pontos críticos dentro da organização que exigem mudanças ou onde existam boas práticas para apoiar a abertura.

9.2.3. Líderes e gestores são responsivos, leais e confiáveis com as questões e preocupações relativas à integridade

A disposição de um funcionário de falar se relaciona positivamente com a percepção de que gestores e líderes são líderes transformacionais e éticos (Avey, Wernsing and Palanski, 2012^[16]; Detert and Burris, 2007^[17]; Walumbwa and Schaubroeck, 2009^[18]). Existem várias ferramentas para apoiar os líderes na demonstração de seu compromisso com a integridade, incluindo sistemas de recrutamento e desempenho que incluem integridade, modelagem de papéis, comunicação sobre integridade, recompensar o bom comportamento e sancionar o mau comportamento (para mais informações, consulte o Capítulo 6). Outras ferramentas, como diretrizes, podem ser desenvolvidas para apoiar os gestores na tomada de ações concretas para criar um local de trabalho aberto (Quadro 9.3).

Quadro 9.3. Orientação para gestores para fortalecer um ambiente de trabalho aberto: Diretrizes Positivas e Produtivas no Local de Trabalho em Nova Gales do Sul, Austrália

Reconhecendo o impacto que o comportamento dos gestores pode ter na cultura organizacional e nas atitudes e comportamentos dos agente públicos, a Comissão de Serviço Público fornece Diretrizes para um Local de Trabalho Positivo e Produtivo com ações concretas no nível gerencial, incluindo o seguinte:

- Certifique-se de que os líderes entendam a importância dos valores e da cultura organizacional na obtenção de resultados.
- Exija que os líderes se comportem de maneira exemplar.
- Garanta que os líderes implementem os valores da organização em suas áreas de responsabilidade.
- Discuta comportamentos e padrões aceitáveis de ética e conduta em reuniões regulares da equipe.
- Espere que os líderes e gestores estejam alertas para quaisquer sinais ou relatos de comportamento irracional e tomem medidas rápidas, informais e discretas para chamar a atenção da pessoa.
- Espere que os líderes e gestores tratem as reclamações como possíveis sintomas de problemas sistêmicos, em vez de vê-las como um fardo ou evidência de falta de lealdade no local de trabalho.
- Forneça capacitação para os gestores para que possam manter conversas respeitadas, gerenciar conflitos no local de trabalho, fornecer feedback construtivo sobre o desempenho no trabalho e falar abertamente com os funcionários sobre comportamento irracional.
- Use exercícios baseados em cenários para promover discussões entre funcionários e gestores sobre o padrão esperado de comportamento e cultura organizacional.
- Promova uma compreensão da diversidade e inclusão com base em ajudar todas as pessoas a participar no local de trabalho e fazer uma contribuição valiosa para o grupo.
- Espere que os gestores que observam ou ouvem sobre comportamento irracional ajam de forma rápida e justa. Eles precisam ter uma conversa confidencial, clara e direta com a(s) pessoa(s) sobre o comportamento, seu impacto sobre os outros, os padrões de comportamento esperados, a necessidade de o comportamento parar e como a organização pode ajudar a pessoa a mudar seu comportamento.

Fonte: (NSW Government, 2019^[19]).

Enquanto os líderes que “fazem o que falam” são essenciais para promover a confiança, os gestores que mostram franqueza com sua própria gestão também podem cultivar credibilidade e confiança. Em outras palavras, os gestores que falam com sua liderança em nome das preocupações expressas por seus funcionários demonstram que podem ser confiáveis (Knight, 2014^[20]; Detert and Burris, 2016^[14]). De fato, a disposição de um gerente de “subir as questões na cadeia de comando” melhora a disposição dos funcionários de se apresentar ao gerente em primeiro lugar (Knight, 2014^[20]). Embora os gestores e líderes possam capitalizar as oportunidades de levantar problemas com sua gestão na frente dos funcionários, há momentos em que isso não será viável. Líderes e gestores podem informar os funcionários sobre o que eles discutiram e quais os próximos passos (se houver) necessários. Isso traz três benefícios principais: i) demonstra aos funcionários que os gestores estão dispostos a falar em seu nome; ii) amplia as perspectivas dos colaboradores sobre as barreiras enfrentadas pelos líderes; e iii) mantém os colaboradores informados sobre o progresso, eliminando sentimentos de futilidade (Detert and Burris, 2016^[14]).

9.2.4. Ambientes seguros para expressar dúvidas, preocupações e ideias são cultivados e mantidos

A “segurança psicológica” ou um ambiente seguro é uma condição básica para a abertura dentro de uma organização (Liang, Farh and Farh, 2012^[21]). Ao tomar uma decisão sobre falar, os funcionários primeiro avaliarão se é seguro fazê-lo (Dutton et al., 2002^[22]). De fato, um impedimento fundamental para uma cultura organizacional aberta é um ambiente em que os funcionários temem que suas ideias, percepções e observações sejam rejeitadas ou, o que é mais preocupante, que a manifestação leve a penalidades.

Existem várias maneiras práticas de cultivar e manter um ambiente seguro. Por exemplo, líderes e gestores podem reconhecer erros e transformar os negativos em lições aprendidas para projetos futuros. Discutir publicamente o que deu errado e o que pode ser feito de forma diferente pode fortalecer a coragem dos funcionários para buscar aconselhamento. Em essência, líderes e gestores devem estar abertos a sugestões e ser consistentes em encorajar pontos de vista divergentes, bem como não retaliar quando seus próprios pontos de vista são ameaçados (Saunders et al., 1992^[23]).

Outras opções incluem ir além da política de “portas abertas” e falar com os funcionários em ambientes menos formais, como durante um café ou almoço. Evidências constataram que uma política de abertura raramente alcança o efeito desejado de criar mais abertura, pois ainda impõe uma dinâmica de poder difícil de superar (Detert and Treviño, 2010^[24]). Outras abordagens incluem tornar os líderes mais acessíveis aos funcionários em todos os níveis. Por exemplo, em Victoria, Austrália, um programa de “orientação reversa” foi conduzido pela Equipe de Inovação do Setor Público: executivos seniores foram combinados com mais funcionários juniores, com o objetivo de aprender com eles e adotar diferentes perspectivas. Outra solução é implementar processos de feedback de 360 graus que permitem que os funcionários forneçam feedback sobre seus gestores, bem como seus líderes de nível superior (ou seja, os gestores dois ou três níveis acima deles). As informações podem ajudar a organização a identificar os elos na cadeia de comunicação ascendente que requerem reparo e direcionar recursos de acordo com o treinamento (Detert and Treviño, 2010^[24]).

9.2.5. Canais e mecanismos são estabelecidos para garantir que a má conduta seja denunciada, investigada e devidamente sancionada, e os denunciantes se sintam protegidos e à vontade para expressar suas preocupações

Mesmo em organizações muito abertas, os agentes públicos podem se deparar com situações nas quais não se sentem confiantes em relatar violações de integridade ao seu gestor. Como tal, estabelecer uma estrutura de proteção de denunciantes clara e abrangente é um componente crítico de uma cultura organizacional aberta. Um sistema robusto de proteção ao denunciante começa com uma comunicação clara e eficaz. Informar a todos os colaboradores sobre seus direitos e responsabilidades e os recursos disponíveis para eles é crucial para promover um ambiente de confiança, profissionalismo e companheirismo que apoie a integridade.

As seguintes características são componentes essenciais das políticas de proteção aos denunciantes que órgãos e entidades do setor público devem buscar estabelecer para fortalecer uma cultura organizacional aberta:

- canais de denúncia claros
- proibir sanções formais e informais relacionadas ao trabalho
- garantia de proteção ao denunciante
- avaliação e investigação de reclamações
- medidas de sensibilização.

Canais de denúncia claros

Possui um canal de denúncias claramente definido ajuda a facilitar o recebimento de denúncias, caso contrário, os denunciantes podem não ter confiança no sistema ou podem não se sentir à vontade para se manifestar. Os canais de denúncia geralmente incluem divulgações internas, divulgações externas a um órgão respectivo e divulgações externas ao público ou à mídia (OECD, 2016^[25]).

Oferecer acesso a canais internos e externos cria um ambiente propício para denúncias. A divulgação interna é incentivada para fortalecer uma cultura organizacional aberta; fornece informações relevantes às unidades responsáveis e contribui para uma resolução rápida e eficaz de casos ou preocupações. No entanto, dependendo da situação, os denunciantes podem preferir denunciar para órgãos externos. Exigir que as denúncias sejam feitas primeiro internamente pode desencorajar os indivíduos de expressar preocupações ou relatar má conduta.

Para evitar procedimentos confusos, o processo de divulgação dos canais de denúncias deve ser acompanhado de uma explicação das etapas e processos a seguir, a fim de garantir que os denunciantes estejam bem informados não apenas sobre a quem divulgar, mas também sobre as possíveis repercussões da divulgação. Por exemplo, a Autoridade de Denúncias nos Países Baixos desenvolveu orientações para esclarecer e facilitar tanto o fluxo dos procedimentos de comunicação quanto sua implementação (Quadro 9.4) (Whistleblowers Authority, 2017^[26]).

Quadro 9.4. Visão geral dos procedimentos de denúncia de irregularidades nos Países Baixos

Nos Países Baixos, de acordo com a Lei de Autoridade de Denunciantes, as denúncias seguem uma abordagem em níveis:

Denúncia interna

No nível organizacional, a lógica é que cada organização deve primeiro ter a oportunidade de resolver as denúncias internamente. Os denunciantes devem receber uma das três vias para relatar supostas irregularidades e má conduta:

1. ao seu gestor ou superior
2. para um canal de denúncia específico estabelecido dentro da organização
3. a um conselheiro confidencial.

Denúncias externas

Após ao relatório interno é emitido um relatório externo, exceto em circunstâncias explícitas em que o colaborador não pode emitir este relatório interno e, portanto, deve reportar-se à órgãos externos. Essas circunstâncias são claramente previstas (por exemplo, liderança está envolvida, o relatório não é tratado internamente, etc.).

Em alguns casos, existem centros de relatórios externos permanentes, como serviços de inspeção ou autoridades de supervisão (por exemplo, a Inspeção [Inspectie SZW], a Inteligência Fiscal e Investigação [FIOD] e o Departamento de Investigações Internas da Polícia Nacional [Rijksrecherche]). Em alguns setores é obrigatório comunicar os incidentes imediatamente. Por exemplo, as instituições financeiras devem relatar incidentes ao De Nederlandsche Bank (DNB) e à Autoridade Holandesa para os Mercados Financeiros (AFM), e da mesma forma em instituições de assistência à Inspeção de Saúde.

Reporte à Autoridade de Denúncias

Quando não houver um centro de denúncias externo adequado, os denunciantes podem apresentar uma denúncia externa à Autoridade de Denunciantes.

Esta abordagem é apoiada por descrições detalhadas das vias e consequências, bem como canais alternativos quando os repórteres enfrentam situações excepcionais. Além disso, a Autoridade de Denúncias tem um papel consultivo e um departamento dedicado a orientar, apoiar técnica e psicologicamente e aconselhar os denunciantes.

Fonte: (Whistleblowers Authority, 2017^[26]).

Embora os arranjos institucionais do sistema de denúncias dependam do contexto do país, alguns países usam um órgão externo com competência definida e recursos e capacidades adequados para receber denúncias e conduzir investigações independentes sobre a má conduta denunciada. No Canadá, o Gabinete do Comissário de Integridade do Setor Público é responsável pelas investigações e resoluções de reclamações. O Gabinete do Comissário é um organismo independente que reporta nomeadamente sobre as suas investigações apenas ao Parlamento; com jurisdição sobre quase todas as organizações do governo federal, é acessível diretamente aos servidores públicos federais canadenses para orientação ou divulgação (Sulzner, 2009^[27]). Os resumos dos casos investigados pelo Gabinete do Comissário são posteriormente apresentados ao Parlamento e são disponibilizados ao público no seu sítio Web (PSIC, 2018^[28]).

Proibir sanções formais e informais relacionadas ao trabalho

A ausência de proteção efetiva para denunciante pode representar um dilema, pois muitas vezes espera-se que os funcionários denunciem irregularidades, mas isso pode expô-los a retaliação. A retaliação por denúncias de irregularidades geralmente assume a forma de ação disciplinar ou assédio no local de trabalho. Portanto, a proteção do denunciante deve fornecer proteção abrangente contra ações discriminatórias ou retaliatórias, bem como contra outros comportamentos, como exclusão, hostilidade e qualquer forma de assédio por parte de gestores e colegas de trabalho. Especificamente, isso pode incluir proteção contra demissão, suspensão ou advertência; transferência ou remoção; redução de salário e/ou benefícios, treinamento; e ou exames médicos (OECD, 2016^[25]).

Garantia de proteção ao denunciante

Quando um denunciante sofre represálias após divulgar uma má conduta, é importante fornecer clareza sobre as medidas e ações disponíveis para tranquilizá-lo. Um sistema abrangente de proteção ao denunciante inclui medidas específicas e abrange todas as consequências diretas, indiretas e futuras de represálias. As medidas vão desde o retorno ao emprego após rescisão sem justa causa, transferências de emprego ou compensação, abrangendo também danos que não podem ser remediados por liminares, como dificuldade ou impossibilidade de encontrar um novo emprego. Tais medidas podem levar em conta não apenas o prejuízo salarial, mas também danos psicológicos (Banisar, 2011^[29]).

Também é essencial proteger a confidencialidade dos agentes públicos que fazem denúncias dentro de sua organização ou externamente aos órgãos e entidades competentes, à mídia ou a uma organização da sociedade civil (OECD, 2017^[30]). Nos Estados Unidos, o sistema de proteção de denunciantes proíbe a divulgação de informações de identificação de um denunciante do setor federal sem consentimento, a menos que o Escritório do Conselho Especial (OSC) determine que seja necessário devido a um perigo iminente à saúde ou segurança pública. Nesses casos, o denunciante é informado com antecedência. O sistema de proteção de denunciantes na Austrália permite o anonimato como uma das três opções para denúncias de interesse público (OECD, 2016^[25]).

Avaliação e investigação de reclamações

Legislar e implementar procedimentos investigativos claros e respostas oportunas às denúncias fortalecem a credibilidade dos mecanismos implementados. As respostas dos gestores aos relatórios individuais são o primeiro passo, garantindo que a preocupação seja abordada e a má conduta ou irregularidades, quando verificadas, sejam sancionadas. Além disso, em uma dinâmica de aprendizado organizacional, quando os gestores recebem diversas reclamações sobre situações semelhantes, sua resposta geral para adequar o sistema ou processo implantado sinaliza o impacto dos relatos e fortalece a cultura organizacional aberta do local de trabalho. Em seu relatório anual de 2017-18, o PSIC do Canadá enfatizou essa abordagem sistêmica em três casos de irregularidades, concentrando a atenção nas condições de trabalho dos agentes federais canadenses e na responsabilidade de fornecer a eles ambientes de trabalho seguros (PSIC, 2018^[31]).

Conforme mencionado acima, além das respostas dadas pelos gestores e lideranças, a divulgação do número e da natureza dos casos contribui para a transparência e a credibilidade do canal de denúncias. Os organismos e unidades que pretendam tornar públicas essas informações podem recorrer a várias medidas. Por exemplo, o Escritório do Conselho Especial dos EUA publica relatórios anuais de atividades que detalham o número de divulgações, o número de investigações iniciadas ou a quem foram encaminhadas e um resumo dos casos com os resultados das investigações. Esses relatórios também incluem uma análise de questões sistêmicas e respostas quando apropriado, bem como o tempo de processamento e o número de divulgações processadas e fechadas, com dados comparativos de exercícios anteriores (US Office of Special Counsel, 2018^[32]). A publicação dessas informações destaca

o valor dado a essas manifestações no local de trabalho e reforça o conhecimento de que as denúncias são investigadas e a má conduta abordada, fortalecendo a confiança no sistema geral de comunicação e tratamento de reclamações.

Medidas de sensibilização

Uma estrutura de proteção de denunciante clara e abrangente também inclui aumentar a conscientização sobre os canais e proteções disponíveis. Esforços para aumentar a conscientização por meio de campanhas ou treinamento sobre os tipos de proteção disponíveis e as disposições em vigor para evitar retaliações podem tranquilizar os funcionários de que as divulgações são bem-vindas e fazem parte de seu dever profissional. Alguns países, como a República Eslovaca, integraram a proteção de denunciantes em seu treinamento em ética, estabelecendo uma forte ligação entre a proteção do interesse público e a integridade. Da mesma forma, a Lei No-FEAR nos Estados Unidos exige que as agências forneçam avisos anuais e treinamento semestral aos agentes federais sobre seus direitos contidos nas leis trabalhistas e na legislação de proteção ao denunciante.

9.3. Desafios

Embora os desafios possam variar dependendo dos contextos locais e nacionais em que as organizações operam, alguns pontos em comum podem impedi-las de implementar efetivamente culturas organizacionais abertas. Os mais relevantes deles, discutidos abaixo, são:

- abordando culturas hierárquicas e formais do serviço público
- capacitando e destinando recursos
- garantindo uma proteção abrangente e clara
- mudando as conotações negativas associadas à denúncia
- criando ambientes seguros por meio de relatórios confidenciais ou anônimos.

9.3.1. Abordando culturas hierárquicas e formais do serviço público

Uma característica típica de muitas organizações é uma cultura hierárquica e formal que opera com base na “deferência aos superiores” (Mulgan, 2000^[33]). Várias cadeias de comando estão em vigor, com linhas de autoridade e responsabilidade para garantir a formulação de políticas e a prestação de serviços eficazes. O objetivo da hierarquia é duplo: garantir maior clareza e fornecer maior autoridade sancionatória (Jarvis, 2014^[34]). A hierarquia pode, no entanto, ter um efeito desencorajador na abertura.

Abordar isso dentro dos parâmetros de uma estrutura formal é desafiador e exige que todos os níveis implementem ações para melhorar a abertura. A necessidade de os líderes agirem de forma consistente com os valores da organização, conforme discutido na Seção 9.2.3, não pode ser exagerada em uma organização hierárquica. O foco principal nesses ambientes, no entanto, deve ser na equipe imediata, onde os gestores implementam medidas para engajar e capacitar seus funcionários e garantir um ambiente seguro. Medidas práticas podem incluir a realização de reuniões regulares de equipe para discutir questões, organizar eventos informais, colocar caixas no local de trabalho para coletar reclamações, feedback e ideias e garantir que mecanismos regulares de feedback para os funcionários estejam em vigor. Os gestores também podem implementar a prática de trazer preocupações à alta administração e comunicar os resultados de volta a seus funcionários, conforme discutido na Seção 9.2.3. Discussões abertas e feedback regulares também podem reduzir a lacuna que o formalismo hierárquico pode criar entre líderes, gestores e subordinados.

9.3.2. Capacitando e destinando recursos

A falta de capacitação e de destinação de recursos é muitas vezes a principal razão para a implementação lenta ou limitada dos canais de denúncias. Isso, por sua vez, pode levar os indivíduos a acreditar que suas reclamações ou denúncias não serão avaliadas, causando uma perda adicional de confiança no sistema. Além disso, a falta de recursos, orientação e conhecimento sobre como criar ambientes abertos e seguros pode resultar em uma perda ainda maior de confiança.

As organizações podem fortalecer tanto uma cultura organizacional aberta quanto mecanismos eficazes de proteção aos denunciantes, dedicando recursos humanos e financeiros. As oportunidades de capacitação são um elemento adicional para ajudar os gestores a entender melhor e difundir uma cultura aberta em sua equipe e aumentar a eficácia dos canais de denúncia, apoiando e fornecendo à equipe conhecimentos e ferramentas atualizados (para mais, consulte o Capítulo 8).

9.3.3. Garantindo uma proteção abrangente e clara

Embora a maioria dos países da OCDE tenha estabelecido mecanismos de proteção aos denunciantes, as disposições em diferentes atos legislativos continuam sendo a própria lei. Isso pode resultar em uma proteção mais restritiva, com diferentes atores e diferentes procedimentos. Além disso, tais leis nem sempre abarcam todos os tipos de denúncia relacionadas à má conduta. Leis claras e abrangentes de proteção a denunciante podem esclarecer melhor os processos de denúncia e divulgar soluções para vítimas de retaliação (OECD, 2016^[25]).

A falta de procedimentos padronizados também pode dificultar o recebimento da denúncia relacionada à má conduta, pois essas denúncias podem não ser avaliadas de forma consistente em diferentes órgãos. Estabelecer procedimentos e canais claros, diretrizes e práticas padronizadas para encaminhar denúncias aos órgãos e entidades competentes é essencial para garantir uma proteção consistente e eficaz dos denunciante, assim como a coordenação entre os mecanismos de detecção e denúncia para evitar sobreposições ou duplicações.

9.3.4. Mudando as conotações negativas associadas à denúncia

Os termos “denúncia” ou “denunciante” podem ser associados a delatores ou deslealdade à organização ou país. Abordar essas percepções é essencial para incentivar que os agentes públicos não tenham receio de apresentar informações ou preocupações. Alguns países optaram por usar um termo mais apropriado à cultura e ao papel de quem apresenta essas informações. Por exemplo, em holandês, o termo usado é *klokkenluiders* ou bell-ringer, que lembra aqueles que no passado tocaram a campainha para sinalizar perigo iminente para a comunidade.

As campanhas de sensibilização também podem destacar o papel dos denunciante na salvaguarda do interesse público. Essas campanhas podem mudar as percepções negativas, tanto dentro quanto fora das organizações públicas, de que denunciar é falta de lealdade à organização. Por exemplo, a Comissão da Função Pública do Reino Unido inclui uma declaração nos manuais do pessoal para assegurar ao pessoal que é seguro levantar preocupações. Na província de Alberta, Canadá, a Comissão de Interesse Público elaborou uma série de cartazes e os distribuiu para entidades públicas. Os cartazes mostram mensagens como “Faça uma mudança fazendo uma chamada. Seja um herói para o interesse público de Alberta”.

Ao expandir esses esforços de comunicação externamente, a percepção pública dos denunciante como salvaguardas importantes para o interesse público pode ser melhorada. Por exemplo, no Reino Unido, a forma como o público entende o termo “whistleblower” mudou consideravelmente desde a adoção do Public Interest Disclosure Act em 1998 (Quadro 9.5) (OECD, 2016^[25]).

Quadro 9.5. Mudança de conotações culturais de “whistleblower” e “whistleblowing” no Reino Unido

Um projeto de pesquisa no Reino Unido, encomendado pela Public Concern at Work da Universidade de Cardiff, examinou reportagens de jornais nacionais sobre denúncias cobrindo o período de 1º de janeiro de 1997 a 31 de dezembro de 2009. Isso inclui o período imediatamente anterior à introdução da Lei de Divulgação de Interesse Público e acompanha como a cultura mudou desde então. O estudo descobriu que os denunciadores foram predominantemente representados de forma positiva na mídia. Mais da metade (54%) das reportagens de jornais representavam os denunciadores de forma positiva, com apenas 5% das reportagens negativas. O restante (41%) foi neutro.

Fonte: (Public Concern at Work, 2010^[35]).

9.3.5. Criando ambientes seguros por meio de relatórios confidenciais ou anônimos

Embora os sistemas de proteção de denunciadores devam garantir que a identidade do indivíduo seja mantida em sigilo, existem vários desafios. Em primeiro lugar, a identidade do denunciante pode ser inferida do relatório ou das circunstâncias descritas, especialmente em pequenas organizações ou países pequenos, dificultando a proteção adequada. Disposições disciplinares para violação de requisitos de confidencialidade podem ajudar a enfrentar esse desafio. Na Coreia, por exemplo, a divulgação da identidade de um denunciante (ou informações que ajudem a identificá-lo) pode ser punida com três anos de prisão ou multa de KRW 30 milhões.

Em segundo lugar, nos casos em que a denúncia anônima é permitida, os desafios podem estar no acompanhamento das informações do denunciante ou em responsabilizá-lo por falsas alegações. Para equilibrar esse desafio, o Ministério da Justiça da Áustria criou um portal on-line para denúncias, que permite denúncias anônimas criptografadas e acompanhamento e feedback por meio de um sistema de numeração de casos (OECD, 2017^[30]).

Referências

- Avey, J., T. Wernsing and M. Palanski (2012), “Exploring the Process of Ethical Leadership: The Mediating Role of Employee Voice and Psychological Ownership”, *Journal of Business Ethics*, Vol. 107/1, pp. 21-34, <https://doi.org/10.1007/s10551-012-1298-2>. [16]
- Banisar, D. (2011), *Whistleblowing: International Standards and Developments*, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1753180 (accessed on 4 February 2019). [29]
- Berry, B. (2004), “Organizational Culture: A Framework and Strategies for Facilitating Employee Whistleblowing”, *Employee Responsibilities and Rights Journal*, Vol. 16/1, pp. 1-11, <https://doi.org/10.1023/b:errj.0000017516.40437.b1>. [6]
- Beugré, C. (2010), “Organizational conditions fostering employee engagement: the role of “voice””, in Albrecht, S. (ed.), *Handbook of Employee Engagement: Perspectives, Issues, Research and Practice*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, <https://doi.org/10.4337/9781849806374.00021>. [10]
- Collins, D. (2012), *Business Ethics: How to design and manage ethical organisations*, John Wiley & Sons, Inc., <https://www.wiley.com/college/sc/collins/> (accessed on 24 January 2020). [5]
- Detert, J. and E. Burris (2016), *Can your employees really speak freely?*, <https://hbr.org/2016/01/can-your-employees-really-speak-freely> (accessed on 24 January 2020). [14]
- Detert, J. and E. Burris (2007), “Leadership behavior and employee voice: Is the door really open?”, *Academy of Management Journal*, Vol. 50/4, pp. 869-884, <https://doi.org/10.2307/20159894>. [17]
- Detert, J. and A. Edmondson (2011), “Implicit voice theories: Taken-for-granted rules of self-censorship at work”, *The Academy of Management Journal*, Vol. 54/3, pp. 461-488. [3]
- Detert, J. and L. Treviño (2010), “Speaking Up to Higher-Ups: How Supervisors and Skip-Level Leaders Influence Employee Voice”, *Organization Science*, Vol. 21/1, pp. 249-270, <https://doi.org/10.1287/orsc.1080.0405>. [24]
- Dutton, J. et al. (2002), “Red light, green light: Making sense of the organizational context for issue selling”, *Organization Science*, Vol. 13/4, <http://webuser.bus.umich.edu/janedut/Issue%20Selling/redlightgreenlight.pdf> (accessed on 19 July 2018). [22]
- Hallsworth, M. et al. (2018), *Behavioural Government: Using behavioural science to improve how governments make decisions*, Behavioural Insights Team, London, <https://38r8om2xjhl25mw24492dir-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2018/07/BIT-Behavioural-Government-Report.pdf> (accessed on 19 July 2018). [15]
- HM Government (2018), *The Civil Service Awards 2018*, <http://www.civilserviceawards.com/page/about-awards> (accessed on 19 July 2018). [7]

- Hoekstra, A., J. Talsma and M. Zweegers (2017), *Integrity in Practice: Towards an ethical culture*, Whistleblowers Authority, Amsterdam, https://huisvoorklokkenuiders.nl/wp-content/uploads/2018/07/HvK_Integrity-in-practice_Culture.pdf (accessed on 31 May 2019). [8]
- Holland, P., B. Cooper and C. Sheehan (2017), “Employee Voice, Supervisor Support, and Engagement: The Mediating Role of Trust”, *Human Resource Management*, <https://doi.org/10.1002/hrm.21809>. [9]
- Jarvis, M. (2014), “Hierarchy”, in Bovens, M., R. Goodin and T. Schillemans (eds.), *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford University Press, Oxford, <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199641253.013.0036>. [34]
- Knight, R. (2014), “How to get your employees to speak up”, *Harvard Business Review*, <https://hbr.org/2014/10/how-to-get-your-employees-to-speak-up> (accessed on 24 January 2020). [20]
- LePine, J. and L. Van Dyne (1998), *Helping and Voice Extra-Role Behaviors: Evidence of Construct and Predictive Validity*, https://www.jstor.org/stable/256902?seq=1&cid=pdf-reference#references_tab_contents (accessed on 16 January 2020). [11]
- Liang, J., C. Farh and J. Farh (2012), “Psychological Antecedents of Promotive and Prohibitive Voice: A Two-Wave Examination”, *Academy of Management Journal*, Vol. 55/1, pp. 71-92, <https://doi.org/10.5465/amj.2010.0176>. [21]
- Martins, E. and F. Terblanche (2003), “Building organisational culture that stimulates creativity and innovation”, *European Journal of Innovation Management*, Vol. 6/1, pp. 64-74, <https://doi.org/10.1108/14601060310456337>. [1]
- Morrison, E. (2014), “Employee Voice and Silence”, *Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior*, <https://doi.org/10.1146/annurev-orgpsych-031413-091328>. [4]
- Mulgan, R. (2000), “‘Accountability’: An Ever-Expanding Concept?”, *Public Administration*, Vol. 78/3, pp. 555-573, <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00218>. [33]
- NSW Government (2019), *Respect. Reflect. Reset. - Positive and Productive Workplaces Guideline*, Public Service Commission, <https://www.psc.nsw.gov.au/workplace-culture---diversity/workplace-culture/positive-and-productive-workplaces> (accessed on 14 October 2019). [19]
- OECD (2017), *OECD Recommendation of the Council on Public Integrity*, OECD, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435> (accessed on 24 January 2020). [2]
- OECD (2017), “The role of whistleblowers and whistleblower protection”, *The Detection of Foreign Bribery*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/corruption/the-detection-of-foreign-bribery.htm> (accessed on 27 May 2019). [30]
- OECD (2016), *Committing to Effective Whistleblower Protection*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264252639-en>. [25]
- PSIC (2018), *2017-2018 Annual Report*, Office of the Public Sector Integrity Commissioner of Canada, <https://www.psic-ispcc.gc.ca/en/resources/corporate-publications/2017-18-annual-report> (accessed on 28 May 2019). [31]

- PSIC (2018), *Case Reports*, Office of the Public Sector Integrity Commissioner of Canada, [28]
<https://www.psic-ispcc.gc.ca/en/case-reports> (accessed on 24 May 2019).
- Public Concern at Work (2010), *Where's whistleblowing now? 10 years of legal protection for whistleblowers*, Public Concern at Work, London, https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/public-concern-at-work/wp-content/uploads/images/2018/09/08222541/PIDA_10year_Final_PDF.pdf (accessed on [35]
 14 October 2019).
- Saunders, D. et al. (1992), "Employee voice to supervisors", *Employee Responsibilities and Rights Journal*, Vol. 5/3, pp. 241-259, <https://doi.org/10.1007/BF01385051>. [23]
- Sulzner, G. (2009), "Creating a Strong Disclosure-of-Wrongdoing Regime: The Role of the Public Service Integrity Officer of Canada", *Public Integrity*, Vol. 11/2, pp. 171-188, [27]
<https://doi.org/10.2753/PIN1099-9922110204>.
- Tangirala, S. and R. Ramanujam (2012), "Ask and you shall hear (but not always): Examining the relationship between manager consultation and employee voice", *Personnel Psychology*, [12]
<https://doi.org/10.1111/j.1744-6570.2012.01248.x>.
- Tilleard, R. (2018), *How to design your department like a behavioural scientist*, apolitical, [13]
https://apolitical.co/solution_article/how-to-design-your-department-like-a-behavioural-scientist/?utm_source=Weekly+Briefing&utm_campaign=0ff7638a78-EMAIL_CAMPAIGN_2018_07_17_03_54&utm_medium=email&utm_term=0 (accessed on 5 February 2019).
- US Office of Special Counsel (2018), *Annual Report to Congress for Fiscal Year 2017*, U.S. Office of Special Counsel, Washington DC, [32]
<https://osc.gov/Documents/Resources/Congressional%20Matters/Annual%20Reports%20to%20Congress/FY%202017%20Annual%20Report%20to%20Congress.pdf> (accessed on 28 May 2019).
- Walumbwa, F. and J. Schaubroeck (2009), "Leader Personality Traits and Employee Voice Behavior: Mediating Roles of Ethical Leadership and Work Group Psychological Safety", *Journal of Applied Psychology*, Vol. 94/5, pp. 1275-1286, <https://doi.org/10.1037/a0015848>. [18]
- Whistleblowers Authority (2017), *Integrity in Practice: The Reporting Procedure*, [26]
<https://huisvoorklokkenluiders.nl/wp-content/uploads/2018/07/HvK-Integrity-in-Practice-Reporting-Procedure.pdf> (accessed on 4 July 2019).

10 Gestão de riscos

Este capítulo fornece um comentário sobre o princípio da gestão de riscos contido na Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública. Tanto da perspectiva governamental quanto da institucional, o capítulo explora como as organizações do setor público podem adaptar políticas e práticas para gerenciar efetivamente os riscos de integridade, conduzir avaliações de risco e manter um ambiente de controle que preserve a integridade pública. Também enfatiza a necessidade de procedimentos coerentes para responder a possíveis fraudes ou corrupção, incluindo protocolos para denúncias, acompanhamento e investigações. O capítulo também considera o papel crítico das funções de auditoria interna em relação aos gestores públicos, com foco em seu valor agregado de garantir independência e objetividade na gestão de riscos para a integridade. O capítulo destaca os principais desafios e práticas de liderança, como a articulação de políticas de controle interno orientadas a geração de valor, a realização de avaliações periódicas de riscos vinculadas aos objetivos estratégicos e a criação de ciclos de feedback para monitoramento e avaliação das atividades.

10.1. Por que gestão de risco?

Nas organizações do setor público, ter um sistema de controle interno e uma estrutura de gestão de risco é essencial para qualquer estratégia de integridade pública. Políticas e processos eficazes de controle interno e gestão de risco reduzem a vulnerabilidade das organizações do setor público à fraude e à corrupção, ao mesmo tempo em que garantem que a administração opere de maneira ideal para oferecer políticas públicas que beneficiem os cidadãos. Além disso, essas políticas e processos ajudam a garantir a relação custo-benefício e facilitam a tomada de decisões. Firmemente estabelecidos, eles ajudam os órgãos e entidades a equilibrar um modelo focado na fiscalização com abordagens mais preventivas e baseadas em riscos.

O controle interno e a gestão de riscos abrangem uma série de medidas para prevenir, detectar e combater à fraude e à corrupção. Isso inclui políticas, práticas e procedimentos que orientam a administração e os órgãos e entidades a cumprir suas funções na preservação da integridade, avaliando adequadamente os riscos e desenvolvendo controles baseados em riscos. Mecanismos de resposta a casos de corrupção e quebra de padrões de integridade também são medidas críticas adotadas em um sistema integrado de controle interno.

À luz disso, a Recomendação da OCDE sobre Integridade Pública exorta os aderentes a “aplicar um quadro de controle interno e gestão de risco para preservar a integridade nas organizações do setor público, em particular através de:

- a. assegurar um ambiente de controle com objetivos claros que demonstrem o compromisso dos gestores com a integridade pública e os valores do serviço público, e que forneça um nível razoável de garantia da eficiência, desempenho e conformidade de uma organização com as leis e práticas;
- b. assegurar uma abordagem estratégica à gestão de riscos que inclua a avaliação dos riscos para a integridade pública, abordando as deficiências de controle (incluindo a construção de sinais de alerta em processos críticos), bem como o estabelecimento de um mecanismo eficiente de monitoramento e garantia de qualidade para o sistema de gestão de risco;
- c. assegurar que os mecanismos de controle sejam coerentes e incluam procedimentos claros para responder a suspeitas de violação de leis e regulamentos e facilitar a denúncia às autoridades competentes sem medo de represálias” (OECD, 2017^[1]).

10.2. O que é gestão de risco?

O controle interno e a gestão de risco apoiam os órgãos e entidades do setor público no alcance de metas e objetivos. O princípio de gestão de riscos concentra-se em aspectos de controle interno e gestão de riscos no contexto da preservação da integridade e combate à corrupção no setor público. Órgãos e entidades devem, em última análise, adaptar sua abordagem aos seus respectivos contextos legais, regulatórios e culturais. Isso envolve a incorporação de objetivos de integridade em políticas e práticas de controle interno e gestão de risco existentes. Também envolve a adaptação de padrões e conceitos internacionais de controle interno e gestão de riscos às realidades locais e do setor público, incluindo padrões e orientações produzidos pelo Comitê de Organizações Patrocinadoras da Comissão Treadway (COSO), a Organização Internacional para Padronização, o Instituto de Auditores Internos (por exemplo, o modelo “Três Linhas de Defesa”) e a Organização Internacional de Instituições Superiores de Auditoria (INTOSAI).

Um sistema de controle interno é um componente integrador das operações de uma organização do setor público. Do ponto de vista da integridade pública, o controle interno e a gestão de riscos consistem nas políticas, processos e ações para gerenciar os riscos de fraude, corrupção e abuso (doravante denominados coletivamente como riscos de integridade). A seguir estão os componentes críticos de um sistema de controle interno projetado para preservar a integridade:

- um ambiente de controle eficaz¹ e de gestão de riscos para a integridade.
- uma abordagem adaptada para a gestão de riscos e para a avaliação de riscos de integridade.
- monitoramento e avaliação da gestão do risco de integridade .
- procedimentos coerentes e responsivos dentro da estrutura de controle interno e gestão de risco.
- uma função de auditoria interna que fornece avaliação e consultoria independente e objetiva para fortalecer o controle interno e a gestão de risco para a integridade.

Esses componentes dependem de uma série de atores nos níveis governamental, institucional e individual para uma implementação efetiva. Por exemplo, para organizações do setor público, o legislador pode garantir que as políticas de controle interno e gestão de risco em toda Administração Pública sejam coerentes e harmonizadas, conforme discutido abaixo. No nível institucional, as políticas e processos de controle interno e gestão de riscos fornecem garantia razoável à administração de que a organização está atingindo seus objetivos de integridade e gerenciando seus riscos de forma eficaz. Os componentes de controle interno e gestão de risco também estão presentes em um nível individual: muitos padrões exigem o compromisso pessoal dos agentes públicos com a integridade e a adesão aos códigos de conduta.

10.2.1. Um ambiente de controle eficaz e de gestão de riscos para a integridade

Nas organizações do setor público, o ambiente de controle atende a uma ampla gama de objetivos financeiros, orçamentários e de desempenho. Consiste em um conjunto de padrões, processos e estruturas de controle interno em uma entidade (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, 2013^[2]). Além de garantir o cumprimento da legislação, normas e outros requisitos, o ambiente de controle e os processos que o compõem contribuem para a boa governança e ajudam órgãos e entidades do setor público a entregar resultados aos cidadãos de forma eficaz e eficiente. No contexto do princípio de gestão de riscos, o ambiente de controle reflete os objetivos, políticas e pessoas que ajudam a institucionalizar um sistema de integridade, de tomada de decisão e de gestão de riscos.

Considerações governamentais para um ambiente de controle orientado à integridade

Diversas organizações do setor público compartilham a responsabilidade pela implementação do controle interno e da gestão de riscos em toda Administração Pública. Essas organizações incluem o Governo Federal , instituições de auditoria, e órgãos que atuam no combate à corrupção. Em particular, eles: 1) definem e harmonizam padrões e políticas de controle interno, 2) fornecem orientação e ferramentas, 3) avaliam os esforços de todos os órgãos e entidades para preservar a integridade e 4) coordenam e padronizam práticas para lidar com suspeitas de violação de integridade no setor público como um todo. Por exemplo, nos Estados Unidos, a instituição suprema de auditoria, o Escritório de Contabilidade do Governo , lidera o processo de definição de padrões para controle interno e gestão de riscos em colaboração com um conselho de especialistas, e publica as Normas para Controle Interno no Governo Federal (U.S. Government Accountability Office, 2014^[3]) bem como uma estrutura de práticas líderes para a gestão de riscos de fraude no governo (U.S. Government Accountability Office, 2015^[4]). O Escritório de Gestão e Orçamento (OMB) complementa o trabalho do Escritório de Contabilidade com políticas e orientações para implementação. Isso inclui um documento (Circular OMB nº A-123) que descreve a responsabilidade da administração e os requisitos relacionados ao controle interno e à gestão de riscos no governo federal, com referência explícita à avaliação de riscos de fraude (U.S. Office of Management of Budget (OMB), 2016^[5]). Na França, todas as entidades públicas (administrações públicas, autoridades

locais, instituições públicas e empresas semipúblicas) são legalmente obrigadas a realizar avaliações de risco, independentemente do seu tamanho. Como tal, as entidades públicas devem listar todos os processos relacionados com as suas atividades, tais como recrutamento e contratação pública, e avaliar os riscos de integridade associados (Quadro 10.1).

Quadro 10.1. Controlo interno nos Estados-Membros da União Europeia

Dois princípios fundamentais das normas de controlo interno público entre os Estados-Membros europeus são: 1) o controlo interno público baseia-se no Comitê de Organizações Patrocinadoras da Comissão Treadway (COSO) e na Organização Internacional das Instituições Superiores de Auditoria (INTOSAI), e 2) todos os países-membros devem ter uma função dentro do governo de coordenação e harmonização de controle interno e auditoria para todas as entidades públicas. Assim, embora haja uma variedade de sistemas de controle interno nos Estados-Membros, todos eles têm uma organização governamental que desempenha o papel de harmonização central de controle interno.

Além disso, os Estados-Membros e suas instituições públicas compartilham padrões consistentes derivados das mesmas práticas internacionais de controle interno e gestão de riscos. As normas contêm disposições explícitas relativas ao controlo interno e à gestão do risco contra a fraude na gestão dos fundos da UE.

Fonte: (European Commission, 2015^[6]).

A falta de clareza do nível estratégico sobre como institucionalizar o controle interno e a gestão de riscos pode levar a uma percepção de que os objetivos de integridade e as atividades de controle interno e gestão de riscos que os apoiam são separados de outros objetivos estratégicos e operacionais. O governo federal, assim como outros órgãos com responsabilidades em toda a administração pública, pode desempenhar um papel fundamental para ajudar as organizações do setor público a superar esse desafio, fornecendo padrões, políticas e orientações unificadas. Eles também podem ajudar a aumentar a conscientização sobre o valor do controle interno e da gestão de riscos para a tomada de decisões e o alcance das metas organizacionais.

Considerações institucionais e individuais para um ambiente de controle orientado à integridade

Em uma organização, todos os indivíduos têm funções e responsabilidades na gestão de riscos e no combate à corrupção (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, 2016^[7]). Isso pode ser reconhecido em políticas organizacionais, procedimentos e orientações para controle interno e gestão de riscos, ou pode ser articulado como uma política de integridade independente. Quer sejam articuladas em diferentes políticas ou dentro de uma política de integridade independente, tais políticas não devem servir como uma lista de verificação para cumprir os padrões mínimos. Eles devem ser abrangentes e adaptados a cada organização, com relevância para os riscos de integridade atuais e emergentes. Elementos essenciais das políticas para promover um ambiente de controle eficaz nas organizações do setor público podem incluir:

- referência aos valores e princípios de integridade, bem como aos padrões de conduta pessoal que sustentam a organização, e ao que eles significam na prática
- declaração dos objetivos antifraude e anticorrupção da organização, com ligação explícita a como o controle interno e as atividades de gestão de risco atendem a esses objetivos
- descrição do alinhamento entre os objetivos de integridade e outras políticas e ferramentas da organização (ou seja, código de conduta, código de ética)

- definição de fraude e corrupção, com exemplos ilustrativos de ações consideradas corruptas ou fraudulentas
- identificação do público-alvo a quem a política se aplica, levando em consideração o pessoal temporário e os voluntários
- funções e responsabilidades claramente definidas para o controle interno e gestão de riscos relacionados a fraude, corrupção, desperdício e abuso
- comunicação aos agentes públicos sobre como denunciar suspeitas de irregularidades, os canais internos e de denúncia disponíveis para eles e os procedimentos a serem seguidos
- identificação das medidas de fiscalização e descrição de como as ações suspeitas de irregularidades serão investigadas .

A administração tem a responsabilidade primária de criar e manter um ambiente de controle que enfatize a integridade e estabeleça um tom positivo. Além disso, o compromisso de alto nível ajuda a aumentar a conscientização sobre os riscos para a integridade e ajuda a melhorar a implementação das atividades de controle. A administração pode incluir os líderes ou grupos (por exemplo, conselhos ou comitês) responsáveis pelo desenho, implementação e monitoramento das políticas e práticas de controle interno e gestão de risco. Além disso, a administração deve demonstrar seu compromisso individual com a integridade (para mais informações, consulte os Capítulos 1 e 6). Por meio de códigos de conduta e códigos de ética, a administração pode comunicar suas expectativas em relação à conduta de integridade, bem como os valores organizacionais que permitem que os indivíduos demonstrem pessoalmente o comportamento ético. Esses códigos definem os padrões básicos de comportamento dos agentes públicos e podem ser a base para a administração avaliar a adesão aos códigos de ética e aplicá-los por meio de medidas disciplinares, se necessário (para mais informações, consulte o Capítulo 4).

Algumas organizações do setor público designam uma unidade para gerenciar riscos de integridade. A unidade pode ser um comitê, uma equipe ou um indivíduo, dependendo das necessidades. Por exemplo, em algumas organizações, a unidade é um comitê que ajuda a supervisionar, coordenar, monitorar e avaliar as atividades de gestão de risco em toda a organização. Em outros casos, as organizações nomeiam gerentes de riscos de integridade ou estabelecem forças-tarefa responsáveis por cumprir os objetivos de integridade dentro do ambiente de controle. A competência e o tamanho da organização (incluindo o número de programas e agentes e os recursos) e a complexidade dos riscos ajudam a determinar se uma unidade dedicada seria benéfica. Independentemente da abordagem, é essencial que a unidade tenha linhas diretas de reporte à alta administração, dada a responsabilidade geral desta última pela gestão dos riscos de integridade.

10.2.2. Uma abordagem adaptada para a gestão de riscos e para a avaliação de riscos de integridade

Adaptar as atividades de gestão de risco às condições únicas de uma organização do setor público envolve a implementação de avaliações e controles de risco adequados à sua finalidade. Os riscos de integridade variam de acordo com os setores e organizações e, portanto, é fundamental que os órgãos e entidades do setor público ajustem suas orientações, ferramentas e abordagens para seus objetivos, ambientes e contextos específicos. Isso é crucial, uma vez que muitos dos padrões de controle interno e de gestão de riscos do setor público foram originalmente desenvolvidos no setor privado. O governo federal, os ministérios e os órgãos e entidades responsáveis pela gestão de riscos desempenham um papel neste processo de adaptação, que é refletido abaixo nas discussões tanto da perspectiva governamental quanto institucional.

Apoio governamental orientado para a gestão e avaliações de risco para a integridade

Orientações e ferramentas direcionadas podem apoiar os órgãos e entidades na condução de suas atividades de controle interno e gestão de riscos para a integridade, vinculando essas atividades a objetivos programáticos mais amplos. Eles também podem apoiar estratégias de comunicação que garantem que o controle interno e a gestão de riscos vão além do controle financeiro e das verificações de conformidade. Por exemplo, em 2010, a Secretaria do Conselho do Tesouro no Canadá desenvolveu uma estrutura para a gestão de risco para orientar os chefes adjuntos de departamentos governamentais na implementação de práticas de gestão de risco em todos os níveis de sua organização. A Agência Anticorrupção Francesa (AFA) publicou diretrizes para ajudar as entidades jurídicas públicas e privadas a cumprir certos requisitos anticorrupção e de integridade, incluindo a realização de avaliações de risco. A AFA também desenvolveu guias técnicos especializados, por exemplo, para agentes encarregados de compras públicas. Além dessas diretrizes gerais, a AFA oferece suporte personalizado a atores públicos ou privados que desejam otimizar seus procedimentos de gestão de riscos para a integridade. A orientação específica do setor, com foco em áreas de alto risco, como compras ou saúde, juntamente com mecanismos de coordenação e ferramentas de comunicação relevantes, pode ajudar a superar as lacunas de conhecimento (Quadro 10.2).

Quadro 10.2. O caso da Estônia: uma abordagem holística para a integridade e o o foco em áreas de alto risco

Na Estônia, a Estratégia Anticorrupção 2013-2020 do governo reconhece deficiências na prevenção da corrupção em domínios específicos e na mitigação de riscos e fornece ações para remediar esses desafios. Ele estipula que o ministério responsável pela área específica em questão (por exemplo, saúde ou meio ambiente) também deve ser responsável pela implementação de medidas específicas de prevenção da corrupção. Para atingir áreas de alto risco, o governo da Estônia estabeleceu redes anticorrupção específicas de domínio. Cada ministério tem um coordenador de prevenção da corrupção que deve gerenciar a implementação da política anticorrupção no ministério e sua área de governo. Os coordenadores formam a rede anticorrupção – a rede se reúne anualmente cerca de quatro a cinco vezes. A rede também inclui representantes da polícia, sociedade civil, parlamento, auditoria do estado e outras partes interessadas que são convidadas, dependendo do tema escolhido. Há também uma rede de autoridades de saúde para discutir os desenvolvimentos em suas respectivas áreas, bem como questões a serem resolvidas.

Fonte: (Estonian Ministry of Justice, 2013^[8]).

Gestão e avaliação institucional de riscos de integridade

As políticas, processos e ferramentas para realizar avaliações de risco de integridade variam de acordo com a organização e dependem do seu tamanho, do investimento que recebe e se a organização funciona dentro de um setor de alto risco (ou seja, saúde, infraestrutura). Por exemplo, um órgão do setor público pode realizar uma avaliação independente de riscos de integridade ou incorporar objetivos de integridade em suas avaliações de risco para promover a eficiência. No entanto, as políticas de gestão de risco e os processos de avaliação compartilham características semelhantes entre órgãos e entidades. As políticas de gestão de risco devem estar vinculadas a objetivos e incluir, entre outras coisas, medidas de tratamentos do risco, destinação de recursos, responsabilidades, medidas de desempenho e avaliação e monitoramento (Crime and Corruption Commission, 2018^[9]). Além disso, conforme descrito abaixo, a gestão e as avaliações de risco geralmente envolvem um processo iterativo de várias etapas para estabelecer o contexto, avaliar e tratar os riscos e garantir monitoramento, comunicação e consulta contínuos (International Organization for Standardization, 2018^[10]).

Estabelecendo o contexto para gerenciar riscos de integridade

Compreender o contexto interno e externo é um passo fundamental para os agentes públicos ao avaliarem pela primeira vez os impulsionadores e os potenciais impedimentos para alcançar os objetivos de integridade. O contexto interno inclui – mas não se limita a – objetivos estratégicos, estrutura de governança, funções, conjuntos de habilidades dos agentes, ferramentas operacionais (por exemplo, sistemas de dados e informações), cultura e diretrizes internas. O contexto externo pode incluir estruturas legais e políticas, partes externas interessadas e realidades políticas, sociais e econômicas que evidenciam tipos específicos de riscos de integridade ou mecanismos de resposta. Este contexto é a base para desenhar e melhorar as políticas, estratégias e objetivos de gestão e avaliação dos riscos para a integridade, uma vez que as configurações internas e externas não são estáticas.

Várias ferramentas de planejamento estratégico podem ser pontos de partida úteis para avaliar o contexto e definir o escopo do processo de avaliação de risco. Por exemplo, ferramentas como árvore de decisão e diagramas de “espinha de peixe”, mapas de processo e influência, e o método “PESTLE” (Fatores Políticos, Econômicos, Sociais, Tecnológicos, Jurídicos e Ambientais) pode facilitar a análise ao mesmo tempo em que promove o engajamento entre as partes interessadas. Os registros de risco em nível de governo ou departamento podem ser uma entrada útil para estabelecer o contexto, conforme ilustrado no Quadro 10.3.

Quadro 10.3. Desenvolvimento e gestão de registros de riscos – Exemplo do Sistema de Saúde Irlandês (Health Service Executive - HSE)

O Health Service Executive desenvolve registros de riscos para gerenciar seus riscos e obter uma visão geral de alta qualidade do status de risco dos serviços em um determinado momento. Uma ferramenta poderosa para rastreamento de riscos, o registro de riscos descreve o sistema geral de riscos e o status das ações de mitigação de riscos.

Cada gerente de linha é responsável por desenvolver um registro de risco em sua área de responsabilidade. Uma vez concluído, o cadastro é compartilhado com todos os funcionários da entidade de forma clara e compreensível, levando em consideração seu nível de formação, conhecimento e experiência. Um plano de ação é a parte crítica de um registro de risco. Isso aborda os controles adicionais necessários para reduzir o risco a um nível satisfatório. Os controles suplementares que não podem ser gerenciados no nível de serviço devem ser transferidos para o próximo nível de gestão.

A HSE reconhece que, por várias razões, nem todos os riscos podem ser eliminados. Consequentemente, em qualquer fase do processo pode-se decidir “conviver” ou aceitar um certo nível de risco. Quando um risco não pode ser totalmente eliminado, ele deve ser registrado no registro de riscos juntamente com uma lista de controles visando reduzi-lo a um nível aceitável. Esses riscos serão monitorados regularmente. Quatro elementos foram identificados como pré-requisitos para o desenvolvimento de um registro de risco sólido:

1. *Disponibilidade de experiência em riscos* – A equipe que apoia o processo precisa de treinamento e educação adequados.
2. *Uso de materiais e ferramentas de apoio aprovados* – Para garantir a consistência em todo o processo, vários documentos e ferramentas aprovados devem ser usados ao desenvolver um registro.
3. *Compromisso e propriedade* – Compromisso visível da alta administração, que pode promover a adesão entre as partes interessadas para garantir qualidade e sustentabilidade.
4. *Disponibilidade de suporte no local* – O suporte administrativo é necessário para a organização de workshops e coordenação geral.

Como as avaliações de risco envolvem um processo dinâmico, os riscos e suas medidas de controle devem ser continuamente verificados, monitorados e revisados quando necessário.

Fonte: (Irish Health Service Executive, 2018^[11]).

Estabelecer o contexto também requer identificar funções e responsabilidades e estabelecer uma equipe para avaliar os riscos de integridade em toda a organização. Embora existam indicações de cargos e funções para lidar com os riscos de integridade nos órgãos e entidades, a gestão de riscos requer o envolvimento de vários atores. Por exemplo, gerentes de linha, gerentes de risco e auditores internos (ou seja, a primeira, segunda e terceira linhas de defesa,² respectivamente) desempenham papéis críticos para garantir que a gestão de riscos e o controle interno avancem nas metas e objetivos organizacionais.

Ao longo de todo o processo, deve haver mecanismos para garantir a coleta de todos os insumos relevantes e a comunicação das conclusões e resultados. Com eles, as organizações podem integrar melhor a gestão de riscos em suas operações e apropriar-se do processo de avaliação de riscos. Na Lituânia, por exemplo, a lei sobre prevenção da corrupção inclui uma metodologia para análise de risco de corrupção. A metodologia específica que várias fontes devem ser consultadas ao realizar a análise, incluindo resultados de auditorias e pesquisas sociais e de pessoal (OECD, 2015^[12]).

O alcance da integração da gestão de riscos na organização é outra característica crítica do contexto interno. As políticas e práticas de controle interno e gestão de riscos são mais eficazes quando fazem parte da estratégia geral da organização e das operações em apoio a metas e objetivos concretos. A forma precisa como essa integração ocorre varia de acordo com a organização. No entanto, o processo pode incluir a criação de vínculos entre a gestão de riscos e as políticas e processos de planejamento estratégico, atividades de monitoramento e avaliação. Por exemplo, no Reino Unido, a HM Revenue and Customs usa seu relatório de desempenho mensal para medir o progresso em relação aos objetivos e identificar áreas de desempenho que requerem ação adicional. Um Comitê de Desempenho, juntamente com “Hubs de Desempenho”, discute dados relevantes e considera os principais riscos para o alcance das metas. Especificamente, eles revisam os registros de riscos de vários departamentos e integram informações e insights sobre riscos em sua avaliação do desempenho atual e do desempenho existente (National Audit Office, 2011^[13]).

Identificando e analisando riscos de integridade

As avaliações de riscos são processos iterativos que permitem que uma organização entenda os facilitadores e as barreiras aos seus objetivos, com base na análise dos³ riscos inerentes e residuais.⁴ Uma ligação clara com os objetivos é fundamental para orientar os envolvidos na definição do escopo da avaliação de risco e garantir que eles não sobrecarreguem de informações o processo e os registros de risco. Em última análise, os resultados da avaliação de risco devem ser úteis para a tomada de decisões, e vincular objetivos específicos aos riscos (em vez do contrário) pode ajudar as organizações a manter o foco nos riscos que importam. As avaliações de risco de corrupção e fraude podem ser exercícios autônomos ou incorporados às atividades de avaliação de risco de uma organização, reconhecendo as interligações entre as diferentes categorias de risco, como riscos estratégicos, operacionais, financeiros, de conformidade e de reputação.⁵

Não existe uma abordagem universal para conduzir avaliações de risco de integridade e, de fato, adaptá-las às necessidades de uma organização é fundamental. Em geral, as organizações podem avaliar riscos específicos, fatores de risco⁶ ou uma combinação de ambos. Os riscos específicos são os esquemas de corrupção ou fraude relevantes que podem ter impacto nos objetivos organizacionais. A avaliação de tais riscos é discutida em mais detalhes abaixo. Os fatores de risco também estão vinculados aos objetivos, mas referem-se às características das políticas, procedimentos ou atividades da organização que, quando avaliadas e pontuadas, podem destacar áreas de operações de alto risco e, posteriormente, definir

prioridades. Por exemplo, a complexidade dos procedimentos pode ser um fator de risco que pode tornar mais difícil para uma organização realizar uma supervisão eficaz e prevenir fraudes ou corrupção.

Outro exemplo de fator de risco é o grau de dependência de subcontratados ou terceiros, uma vez que muitos órgãos e entidades contratam terceiros para adquirir bens e serviços. Cada fator de risco pode ser ponderado de acordo com as prioridades da organização e pontuado de acordo com critérios pré-determinados. Por exemplo, uma organização pode pontuar o fator de risco de dependência de terceiros, conforme mostrado na Tabela 10.1 abaixo. Também é possível desenvolver critérios para outros fatores de risco, como tamanho do orçamento, extensão do impacto do programa para as partes interessadas, suscetibilidade à fraude ou volume e tipo de recomendações de auditoria recebidas.

Tabela 10.1. Exemplo de critérios para o fator de risco de terceiros

Pontuação	Critério
5	Os processos críticos são completamente terceirizados
4	Processos importantes são altamente dependentes de terceiros
3	Os processos são moderadamente dependentes de terceiros
2	Terceiros realizam algumas atividades que têm impacto nos objetivos
1	Terceiros não são usados ou realizam atividades que não são críticas para os objetivos

Nota: 5 = alto risco; 1 = baixo risco.

Fonte: Adaptado de (Wright Jr., 2013^[14]).

Ao avaliar riscos específicos em oposição a fatores de risco, as avaliações geralmente distinguem entre riscos inerentes e residuais. Para tais avaliações, uma organização deve primeiro analisar os riscos inerentes, ou seja, os riscos avaliados na ausência de medidas de controle. Por exemplo, como passo inicial, um órgão avaliaria a probabilidade e o impacto de todos os esquemas de fraude em potencial relacionados ao uso de cartões de crédito ou de viagem a serviço público. A organização pode usar pontuações numéricas (por exemplo, 1 a 5) para avaliar a probabilidade e o impacto, ou pode usar classificações (por exemplo, baixo, médio e alto). Tanto as pontuações de probabilidade quanto de impacto podem ser vinculadas a critérios específicos para facilitar a avaliação. Por exemplo, uma organização que avalia os riscos de aquisição pode usar valores ou frequência do contrato para medir o impacto e categorizar riscos muito altos (pontuação 5) versus riscos muito baixos (pontuação 1). Ao passar pelo processo de avaliação de risco, as organizações repetiriam esse processo de pontuação para avaliar os riscos residuais.

O risco residual refere-se à exposição ao risco após a aplicação de medidas de mitigação. No exemplo anterior, isso incluiria uma segunda fase de análise dos riscos inerentes identificados, incluindo uma determinação revisada da probabilidade e impacto dos riscos de fraude mediante medidas de controle, como procedimentos de limites colocados nos cartões de crédito. Conforme discutido na próxima seção, a organização então levaria em consideração seu risco residual relativo aos critérios de risco (ou seja, tolerâncias),⁷ antes de determinar se deve fazer mudanças nas atividades de controle. Ao analisar os riscos inerentes e residuais, é importante que as organizações evitem a armadilha comum de identificar e analisar controles ou consequências em vez de riscos que possam prejudicar o alcance dos objetivos.

Para apoiar formas qualitativas de análise de risco, as organizações podem recorrer a uma variedade de fontes. Analisar resultados de auditoria, entrevistar funcionários, realizar avaliações de risco de controle e conduzir análises de lacunas de Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças (SWOT) são métodos comuns para identificar riscos potenciais. Outras técnicas podem incluir consultar o registro de risco do país ou do órgão e entidade, se houver, para identificar tendências ou esquemas em andamento que sejam indicativos de atividade fraudulenta ou corrupta. Além disso, as avaliações de risco são um esforço de equipe. Pode ser útil envolver os funcionários em toda a organização para fornecer diferentes perspectivas, bem como validar os resultados. Gestores e agentes da linha de frente – aqueles que são

diretamente responsáveis pelas operações ou prestação de serviços, como um fiscal de contrato em contato direto com fornecedores ou um agente de saúde que interage com os beneficiários – podem ter percepções diferentes sobre a probabilidade e o impacto dos riscos. Os agentes da linha de frente podem estar em uma posição melhor do que os gerentes para identificar riscos emergentes.

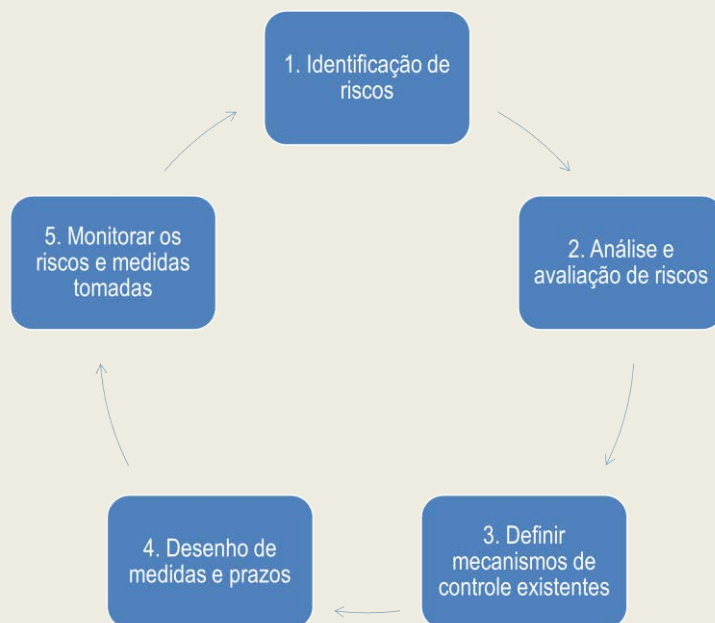
O uso de técnicas quantitativas e análise de dados também pode ajudar a identificar possíveis fraudes e corrupção em diversas áreas onde os órgãos e entidades tendem a coletar dados confiáveis e válidos. Isso inclui projetos de obras públicas, compras, folha de pagamento, serviços sociais, benefícios de saúde e emprego. No entanto, as abordagens quantitativas podem consumir muitos recursos e, muitas vezes, exigem habilidades especializadas e investimentos em infraestrutura de TI, software e treinamento. Antes de investir fortemente em abordagens quantitativas ou baseadas em dados para avaliar riscos, as instituições podem considerar análises de custo-benefício e oportunidades para testar novas abordagens.

As organizações que avaliam efetivamente os riscos adaptam o processo ao seu próprio ambiente e realizam avaliações regularmente, embora a frequência com que diferentes entidades realizam avaliações de risco varie. Quadro 10.4 ilustra como as autoridades da República Eslovaca realizam análises de risco de fraude e corrupção.

Quadro 10.4. O processo de avaliação de risco para as autoridades da República Eslovaca que implementaram os Fundos Estruturais e de Investimento Europeus (FEI)

Na República Eslovaca, as autoridades responsáveis pela execução dos programas operacionais (PO) têm procedimentos de gestão de risco específicos que constituem a base para a avaliação dos riscos. De acordo com os procedimentos, a gestão de risco é composta por cinco fases interligadas, entre as quais se inclui a avaliação de risco (ver Figura 10.1). Um elemento importante desse processo é o ciclo de feedback, ilustrando a natureza iterativa das avaliações de risco e o aprendizado contínuo das atividades de monitoramento.

Figura 10.1. O processo de avaliação de risco na República Eslovaca



A primeira fase é identificar os riscos potenciais que podem afetar negativamente o cumprimento dos objetivos do programa operacional (PO); estes são classificados em um catálogo de riscos abrangente ou selecionado. Estão incluídos os riscos de fraude e corrupção. Os riscos são então analisados e avaliados com base em sua significância e probabilidade de ocorrência usando matrizes de risco, que ajudam a determinar o nível geral de risco. Os riscos de fraude e corrupção com um nível de risco geral superior a 4 são designados pela equipe de avaliação de risco como significativos e críticos. Posteriormente, os riscos são classificados em seus respectivos catálogos de riscos, onde uma lista restrita é elaborada para riscos críticos. Os procedimentos de gestão de risco para cada PO estabelecem o tratamento de risco adequado após a identificação e avaliação.

Fonte: Apresentado por representantes do Ministério do Meio Ambiente da República Eslovaca em Bratislava, fevereiro de 2019.

Avaliação de risco e uma estratégia de mitigação

Depois de identificar e avaliar os riscos de integridade, incluindo riscos inerentes e residuais, o próximo passo é determinar se e como responder. Esta fase envolve avaliar os resultados da análise de risco em relação a critérios de risco específicos (ou seja, tolerâncias) e, em seguida, refinar a estratégia da organização para mitigar os riscos. “Apetite a risco” refere-se ao nível de risco que uma organização está disposta a aceitar. Com efeito, as tolerâncias são critérios que atuam como limites para facilitar a tomada de decisões e garantir que os controles sejam eficazes e proporcionais.

Os gerentes devem determinar esses critérios antecipadamente antes de realizar avaliações de risco. Conselhos, comitês de auditoria e liderança gerencial podem ser envolvidos na definição dos critérios de risco para garantir que sejam definidos da forma mais objetiva possível e alinhados com as políticas, regulamentos e objetivos organizacionais. A “tolerância zero” para corrupção e fraude não é um critério de risco útil. É certo que esta mensagem pode servir como um princípio orientador e ajudar a promover uma cultura consciente do risco. No entanto, entre outras consequências imprevistas, também pode ter um efeito desencorajador no processo de avaliação de risco se a cultura de tolerância zero criar uma resistência entre os gerentes em fornecer informações francas sobre os riscos percebidos em sua área de atuação. Ao contrário das declarações de tolerância zero, os critérios de risco específicos do contexto têm implicações mais práticas para avaliar e adaptar as atividades de controle.

É impossível identificar e agir em todos os riscos de fraude e corrupção. Os critérios de risco devem ser definidos em um nível em que uma organização queira entender completamente um problema e garantir que medidas de mitigação estejam em vigor (Fountain, 2015^[15]). O apetite a risco ajuda os gerentes a decidir se aceitam, evitam, reduzem ou compartilham o risco. Se as medidas de controle forem eficazes para manter o risco dentro ou abaixo do limite estabelecido pelos critérios de risco (por exemplo, processos em que os riscos de fraude interna são inferiores a um valor financeiro especificado), então aceitar o risco residual pode ser o mais eficaz e eficiente em termos de recursos. Se for determinado que as atividades de controle não conseguem mitigar os riscos ao nível aceitável, os gerentes devem evitar, reduzir ou compartilhar o risco.

Evitar o risco envolve cessar a política ou as operações a ele vinculadas. Por exemplo, uma instituição pode decidir proibir os funcionários de aceitar pequenos presentes de parceiros do projeto ou pode encerrar seu relacionamento com um fornecedor de alto risco, eliminando totalmente o risco. Alguns riscos são inevitáveis, como o risco de atestados médicos falsificados ou o risco de solicitações fraudulentas para serviços públicos. A redução desses riscos envolve a adaptação de procedimentos e atividades de controle para diminuir sua probabilidade e impacto. Por fim, o compartilhamento do risco é mais comum no contexto empresarial, mas também pode ocorrer no setor público. Normalmente envolve a tomada de alguma ação para transferir o risco para um terceiro, como uma seguradora, que pode cobrir as perdas no caso de o risco se materializar.

Matrizes de risco, registros de risco ou tabelas simples do Excel podem ser ferramentas úteis para documentar os resultados das avaliações de risco, bem como avaliar as interligações entre riscos e controles. Por exemplo, a Figura 10.2 ilustra uma maneira de categorizar as pontuações de risco e comunicar as ações necessárias, bem como as funções e responsabilidades dos gerentes de riscos. Independentemente de como eles são documentados, é fundamental que os resultados das avaliações de risco reflitam o nível aceitável de risco com base em critérios predeterminados. Mapas de calor⁸ ou outras ferramentas que transmitem pontuação da probabilidade e impacto dos riscos sem também mostrar o nível de gestão de risco considerado aceitável têm pouco valor para a tomada de decisão ou adaptação de medidas de mitigação.

Figura 10.2. Exemplo de categorias para critérios de risco

Classificação de risco e pontuação	Tolerância ao risco	Nível de responsabilidade	Resposta a riscos
Extremo (16-20)	Inaceitável	Alta administração	Reporte imediato à cúpula e às partes interessadas, com um plano detalhado de resposta a riscos. Adapte os controles, que podem incluir o fortalecimento de medidas existentes e a adição de novas. Monitorar riscos e controles continuamente.
Alto (11-15)	Inaceitável	Líder do projeto ou equipe	Reporte imediato ao supervisor e às partes interessadas, com um plano detalhado de resposta a riscos. Provavelmente serão necessárias atividades de controle adicionais, considerando tanto os controles flexíveis quanto os rígidos. Monitorar os riscos e controles regularmente.
Moderado (6-10)	Aceitável	Líder do projeto ou equipe	Reporte imediato ao supervisor, com um plano de resposta detalhado. Aumente, mantenha ou reduza os controles, dependendo da pontuação e das tendências no ambiente de risco. Monitorar riscos e controles regularmente.
Baixo (1-5)	Aceitável	Gerente do projeto	Ação imediata não é necessária. Reduza os controles se forem considerados muito rigorosos e, portanto, de risco não proporcional. Monitorar os riscos e controles periodicamente.

Nota: isto é apenas para fins ilustrativos.

As matrizes de risco são uma das várias ferramentas para classificação de risco residual. Uma organização também pode usar classificações absolutas, nas quais prioriza os riscos com base em suas pontuações numéricas. Seja qual for a abordagem, é fundamental que as organizações estejam cientes dos vieses que podem afetar o processo de pontuação da avaliação de risco e implementem processos de controle de qualidade sobre o próprio processo de avaliação de risco. De fato, os gerentes podem ter incentivos para minimizar a percepção de que as atividades que supervisionam são vulneráveis a riscos de corrupção e fraude. Alternativamente, também podem exagerar os riscos para justificar mais investimentos em atividades de controle, ferramentas, treinamentos e outros recursos. Os processos de validação integrados à avaliação de risco podem ajudar a minimizar a influência de vieses.

A documentação e a comunicação dos resultados da avaliação de risco variam de acordo com a organização; no entanto, existem considerações comuns, independentemente do contexto. Primeiro, os registros de riscos ou ferramentas semelhantes podem ser úteis para garantir a capacidade de uma organização de rastrear os riscos ao longo do tempo, melhorar o processo de avaliação de riscos e aprimorar as estratégias de integridade. Painéis baseados na Web que retratam e animam visualmente os riscos também podem ser ferramentas poderosas para facilitar a tomada de decisões sobre medidas de mitigação. Em segundo lugar, embora uma avaliação detalhada possa ser uma ferramenta útil para gerentes e auditores, no contexto de avaliações de risco de integridade, ela também pode consolidar informações confidenciais sobre vulnerabilidades institucionais à fraude e corrupção. Como parte do processo de planejamento de avaliação de risco, as organizações podem considerar e comunicar claramente os controles sobre o próprio processo, incluindo políticas e procedimentos para segurança da informação, anonimato das partes interessadas e uso dos resultados. Isso pode ajudar a aumentar o nível de conforto dos envolvidos e promover o engajamento ativo no processo de avaliação de risco.

10.2.3. Monitoramento e avaliação da gestão de risco para a integridade

O processo de monitoramento e avaliação é um componente-chave de uma estrutura geral de gestão de risco que pode ajudar órgãos e entidades a avaliar políticas e práticas para gerenciar riscos de integridade e fazer alterações conforme necessário. Essa atividade pode ocorrer em nível governamental, com foco em questões sistêmicas, ou dentro de uma organização do setor público para aprimorar a gestão de risco institucional.

Monitoramento e avaliação sistêmica

Avaliar os padrões, políticas e procedimentos de controle interno e de gestão de riscos da Administração Pública é uma função crítica para as organizações. Órgãos de auditoria interna e externa, órgãos de combate à corrupção e órgãos reguladores geralmente realizam essas avaliações mas essa competência pode variar de acordo com o país. Avaliações externas independentes e abrangentes avaliam as características críticas das políticas de controle interno e gestão de riscos, incluindo até que ponto as normas, políticas e procedimentos abordam os riscos para a integridade e a harmonização de políticas e clareza de papéis e responsabilidades para gerenciar riscos para a integridade. Por exemplo, o Tribunal de Contas da Áustria (ACA) realiza auditorias dos sistemas de prevenção de corrupção das entidades, o que inclui avaliar se uma entidade tem ou não provisões suficientes para mitigar os riscos para a integridade. Essas avaliações podem destacar deficiências em todo o sistema, permitindo que o governo melhore as estruturas de controle interno e gestão de risco por meio de uma abordagem coordenada em todo o governo.

Monitoramento e feedback específicos da organização

Para lidar com os riscos, mudanças operacionais, regulatórias, tecnológicas e inúmeras outras podem influenciar a eficácia das medidas de controle de fraude e corrupção de uma organização. Portanto, os controles internos individuais, as atividades de gestão de risco e o sistema de controle interno como um todo devem ser monitorados regularmente para garantir que a estrutura esteja funcionando corretamente e os controles sejam ideais. Nesse sentido, as atividades de monitoramento auxiliam as organizações na melhoria contínua dos processos de gestão e controle de riscos: se as atividades de monitoramento descobrirem deficiências, a alta administração (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, 2013^[2]). No contexto da integridade pública, o monitoramento ativo da estrutura de controle interno e gestão de riscos pode ajudar a melhorar a prevenção e a detecção de casos potenciais ou suspeitos de fraude, corrupção ou abuso.

De acordo com a legislação, órgãos específicos podem determinar como as atividades de monitoramento serão realizadas e com que frequência. Avaliações contínuas são processos rotineiros que monitoram as atividades de controle em tempo real, enquanto avaliações separadas podem ser realizadas periodicamente por auditores internos ou partes externas. Ao aplicar uma abordagem baseada em avaliação de risco, as informações coletadas sobre esquemas de fraude e corrupção e áreas de alto risco podem servir como base para atividades de monitoramento.

As instituições devem delinear claramente as atividades de monitoramento e avaliação em sua política de gestão de risco para a integridade, incluindo funções e responsabilidades. Por exemplo, nos Países Baixos, o Escritório para a Promoção da Integridade do Setor Público (BIOS), o Escritório de Integridade do Município de Amsterdã e o Tribunal de Contas dos Países Baixos desenvolveram conjuntamente o IntoSAINT. Essa ferramenta de autoavaliação de integridade permite que organizações do setor público avaliem sua vulnerabilidade e resiliência a violações de integridade e fornece recomendações sobre como melhorar a gestão de integridade. Os participantes do IntoSAINT selecionam os processos mais vulneráveis com base em um inventário dos processos primários e de suporte da organização avaliada, identificando os riscos de integridade mais significativos entre os selecionados. Estes são combinados com uma avaliação de fatores culturais – como a sensibilização e o papel da gestão – e a adequação das medidas do sistema, ou seja, medidas destinadas a incorporar e consolidar políticas de integridade. Os resultados, que vêm na forma de um relatório, fornecem informações sobre o funcionamento do sistema de integridade existente. Os resultados podem ser utilizados pelas entidades para atualizar suas políticas de integridade ou como ponto de partida para a aplicação de outras medidas de análise de risco mais aprofundadas. Reconhecendo a funcionalidade desta ferramenta, a Polônia desenvolveu uma autoavaliação de integridade semelhante que é distribuída aos ministérios setoriais.

Outro exemplo demonstra como a Política de Controle de Fraude e Corrupção do Departamento de Justiça e Procurador-Geral (DJAG) de Queensland, Austrália, atribui a um Diretor de Controle de Fraude (FCO) - colocado na Unidade de Governança Corporativa do Departamento - a responsabilidade de melhorar ativamente a estrutura de risco de fraude e corrupção do departamento. O FCO preside o Grupo Operacional de Risco de Fraude, que, entre outras responsabilidades, monitora a estrutura supervisionando as revisões de políticas, questões relacionadas à auditoria, reclamações, treinamento e conformidade, e garante que a estrutura de controle de fraude e corrupção seja submetida a uma revisão a cada dois anos ou com maior frequência, se necessário (Department of Justice and Attorney-General, 2017^[16]).

10.2.4. Procedimentos coerentes e responsivos dentro da estrutura de controle interno e gestão de risco

O controle interno dentro dos órgãos e entidades do setor público deve conter procedimentos claros para responder a suspeitas de violações da lei, de processos ou a ocorrência de violações de integridade. Embora a ação necessária possa variar entre as organizações e depender do tamanho, função e arranjos de governança, a administração pública pode desempenhar um papel essencial na coordenação de relatórios e respostas a suspeitas de violações de integridade nas organizações do setor público.

Garantir a coerência na forma como as organizações respondem a violações de integridade

O Governo Federal pode estabelecer protocolos e mecanismos padrão para relatar e responder a suspeitas de violações de integridade. Essa abordagem pode garantir que todas as organizações do setor público tenham disposições suficientes para responder à corrupção e violações de integridade dentro de sua estratégia geral de integridade. Também reduz a duplicação e minimiza as lacunas em relação à estrutura de controle interno e gestão de risco em organizações do setor público. O governo federal ou outro órgão responsável pode garantir que procedimentos e critérios comuns sejam usados para que os

agentes públicos e o público em geral possam denunciar suspeitas de violações sem medo de represálias. Por exemplo, o governo federal pode desenvolver disposições que exijam que organizações do setor público estabeleçam linhas de comunicação separadas, como linhas diretas. Canais de denúncia claros e a existência de mecanismos de denúncia coerentes são características-chave de um sistema de controle interno eficaz.

Respondendo a violações de integridade dentro de uma organização

Embora as políticas e orientações fornecidas pelo governo federal apoiem a coerência, elas nem sempre refletem o contexto institucional de todas as organizações do setor público. Como tal, mecanismos claros podem apoiar essas organizações na resposta a possíveis violações de integridade ou violações da lei.

A principal maneira de detectar possíveis violações de integridade ou violações da lei é por meio dos funcionários. As organizações do setor público podem criar uma cultura na qual os agentes públicos se sintam seguros para denunciar se souberem de suspeitas de violação de integridade (para mais informações, consulte o Capítulo 9). Deve haver canais de denúncia internos e externos claros para agentes públicos, e os denunciantes devem receber proteção suficiente ao relatar suspeitas de corrupção ou fraude. Diretrizes devem estar em vigor dentro da organização que estipulem quais procedimentos devem ser seguidos no caso de um funcionário relatar uma suposta má conduta e quais opções estão disponíveis para eles. Os agentes públicos podem relatar suspeitas de violações a seus líderes, pessoal de recursos humanos, unidade de auditoria interna da organização ou outra unidade designada. Muitas organizações do setor público têm linhas diretas para facilitar denúncias anônimas. Independentemente da forma, divulgar claramente os meios e canais de denúncia facilita a implementação de mecanismos de comunicação.

Quando uma suspeita de fraude ou corrupção é identificada dentro de uma organização, os processos precisam estar aptos para desencadear uma resposta apropriada. Esses processos dependerão da natureza e gravidade da suposta conduta. Por exemplo, reclamações podem ser tratadas pela administração, enquanto casos mais graves, particularmente aqueles em que a conduta alegada pode constituir uma ofensa criminal, podem justificar uma resposta investigativa completa. Os objetivos de qualquer investigação precisam ser claramente definidos na política de integridade, e esses objetivos devem ser seguidos durante toda a investigação interna. Além disso, as investigações devem garantir o cumprimento da legislação vigente (criminal e trabalhista) e dos procedimentos investigativos.

Uma vez que uma investigação tenha sido realizada, as descobertas precisam ser transmitidas à administração. As organizações devem então determinar a ação a ser tomada em resposta aos resultados. Se uma ocorrência de fraude ou corrupção realmente ocorreu, as ações corretivas podem variar de ação disciplinar a encaminhamento criminal. No caso de denúncias criminais, quaisquer obrigações de denúncia externa devem ser estabelecidas na política de integridade da organização. Além disso, a administração pode adotar uma abordagem de “lições aprendidas” para casos de fraude e corrupção após uma investigação.

10.2.5. Uma função de auditoria interna que garanta consultoria independente e objetiva para fortalecer o controle interno e a gestão de riscos para a integridade

O valor agregado da auditoria interna

A função de auditoria interna examina a adequação e eficácia dos sistemas de controle interno das organizações do setor público, procedimentos, estruturas de governança, processos de gestão de risco e desempenho das operações (The Institute of Internal Auditors, 2016^[17]). Espera-se, portanto, que o papel da auditoria interna se estenda além das abordagens orientadas para a conformidade e baseadas em regras para avaliar os controles. Essa visão contemporânea da auditoria interna captura o valor mais amplo que a função pode agregar a uma organização. A auditoria interna pode contribuir não apenas para o alcance dos

objetivos financeiros e controle de recursos, mas também para melhorar a tomada de decisões e a gestão de riscos em apoio aos objetivos estratégicos, táticos operacionais.

Os auditores internos dos órgãos e entidades do setor público desempenham um papel importante ao fornecer avaliações independentes e objetivas sobre se os recursos públicos estão sendo gerenciados de forma eficaz para alcançar os resultados pretendidos. Evidências, objetivos e insights, baseados em valor, podem ajudar as organizações do setor público a gerenciar e avaliar melhor os riscos de integridade. Espera-se que os auditores avaliem o potencial de fraude e como a organização gerencia o risco de fraude (The Institute of Internal Auditors, 2016^[17]). Na prática, isso envolve identificar os fatores de risco de integridade no decorrer do trabalho de auditoria interna e avaliar se esses riscos estão sendo gerenciados de forma eficaz, mesmo que a organização do setor público não tenha programas formais de gestão de risco para a integridade implementados. Por exemplo, os auditores internos podem sinalizar áreas de alto risco para violações de integridade, como relacionamentos com terceiros, atividades terceirizadas ou compras. As recomendações de auditoria, para melhorar o ambiente de controle nessas áreas operacionais de alto risco, podem impulsionar os esforços da organização para prevenir e detectar fraudes e corrupção.

No entanto, não se espera que os auditores internos sejam investigadores. Na verdade, os mesmos padrões reconhecem que, embora os auditores internos devam ter conhecimento suficiente para avaliar os fatores de risco de fraude e a gestão de riscos de fraude dentro da organização, os auditores não precisam ter conhecimento ou experiência para assumir um papel investigativo. O papel da auditoria interna em relação às investigações de suspeitas de violação de integridade depende de vários fatores, como a estrutura da organização e a disponibilidade de recursos. Por exemplo, a Agência de Auditoria Interna do Governo (GIAA) no Reino Unido oferece uma linha de serviço distinta que aconselha as organizações do setor público sobre estratégias antifraude e como investigar suspeitas de fraude interna ou de fornecedores. Este serviço especializado é adicional às atividades principais de auditoria interna que o GIAA oferece. Em seu relatório anual 2018-19, o GIAA indicou que o trabalho da unidade antifraude e investigações levou à detecção de 1 milhão de libras esterlinas desviadas e evitou a perda de mais de 1 milhão de libras nas organizações do setor público que contrataram seus serviços.

Os auditores internos também devem avaliar a eficácia dos objetivos e atividades da organização relacionados à ética e os processos para promover a ética e os valores. Isso pode incluir, por exemplo, avaliações da eficácia da estrutura de governança na promoção de uma cultura de integridade ou auditorias de processos de tratamento de denúncias. As avaliações periódicas dos riscos de integridade pela auditoria interna podem destacar áreas com maior exposição a violações de integridade, permitindo que a administração tome medidas corretivas prontamente. A Agência Anticorrupção Francesa (AFA) observou em sua pesquisa de 2018 sobre a prevenção da corrupção no governo local que, em algumas organizações do setor público, as atividades de prevenção da corrupção estão explicitamente incluídas no rol de competências de auditoria interna.

Além de suas contribuições para a avaliação dos fatores de risco de integridade, os auditores internos podem desempenhar um papel crítico avaliando se os controles internos para gerenciar os riscos de integridade estão operando de forma eficaz e eficiente e identificando áreas de melhoria. Isso pode assumir a forma de auditoria ou avaliação da eficácia dos componentes da gestão de risco para a integridade, como programas anticorrupção ou anti-suborno, ou avaliação de quão bem os componentes estão trabalhando juntos. A seleção de auditoria baseada em risco pode ajudar os auditores internos a determinar a melhor forma de identificar os riscos mais relevantes para os objetivos da organização e a tomar decisões sobre o que auditar com base em critérios de risco predeterminados. Essa abordagem, ao contrário das abordagens cíclicas ou baseadas em incidentes, pode ajudar os auditores a evitar as armadilhas das abordagens orientadas à conformidade e deixar de sobrecarregar os gestores com auditorias e controles.

Os resultados da atividade de auditoria interna podem, portanto, apoiar os gestores no alinhamento dos processos e controles de gestão de risco para a integridade com os objetivos organizacionais, para que esses processos ajudem a avançar nas metas estratégicas e subsidiem a tomada de decisões. Várias estruturas e orientações, gratuitas e pagas, estão disponíveis de forma on-line para apoiar os auditores internos na avaliação de medidas de integridade ou programas antifraude. Em geral, as estruturas e orientações fornecem ideias para aprimorar tanto os controles “rígidos” (ou seja, políticas, procedimentos, estrutura etc.), quanto os controles “flexíveis” (ou seja, cultura, gestão comportamental, alta administração etc.) reconhecendo, ao mesmo tempo, a necessidade de os auditores levarem em consideração o comportamento, motivação e atitudes humanas.

Os auditores internos podem desempenhar outras funções críticas para promover a integridade dentro de uma organização do setor público. Por exemplo, eles podem fornecer uma visão independente e objetiva dos riscos estratégicos, operacionais e de reputação internos e externos para aprimorar as avaliações de risco da própria administração. Além disso, a função de auditoria interna pode ser uma aliada da administração para promover uma cultura de integridade. Isso inclui a participação na conscientização sobre os riscos, apoio à capacitação (por exemplo, treinamento e workshops) e contribuição para mensagens baseadas em valores sobre integridade e boa governança.

Traçar uma linha entre a auditoria interna e a gestão de riscos

É fundamental que os auditores internos mantenham sua independência das outras linhas de defesa, que incluem gerentes (primeira linha) e gerentes de risco (segunda linha). Essas linhas geralmente são confusas quando se trata de gestão de riscos para a integridade, em parte por causa dos padrões mencionados acima que definem explicitamente um papel para a auditoria interna na avaliação de riscos de integridade. No entanto, as organizações devem garantir que a auditoria interna não assuma todas as responsabilidades relacionadas a gestão de riscos para a integridade. Os gerentes de “segunda linha” em funções como controle financeiro, garantia de qualidade, conformidade e unidades de inspeção também têm um papel fundamental a desempenhar. Por exemplo, avanços em técnicas analíticas, como mineração de dados e software de correspondência, podem permitir que os gerentes de risco monitorem transações financeiras incomuns que possam sinalizar uma violação de integridade. Tabela 10.2 sugere maneiras de delinear as funções e responsabilidades específicas dos auditores internos para evitar duplicação ou sobreposição com outras linhas de defesa.

Tabela 10.2. O papel de um auditor interno na gestão de risco para a integridade

Funções essenciais de auditoria interna	Fornecer independência que garanta eficácia e eficiência dos processos de gestão de risco
	Avaliar os processos de gestão de risco
	Avaliar o relato dos principais riscos
	Rever a gestão dos principais riscos
	Fazer recomendações para melhorar a gestão de riscos
Funções legítimas de auditoria interna com ressalvas	Facilitar a identificação e avaliação de riscos
	Gerir coaching na resposta a riscos
	Consolidar relatórios sobre riscos
	Desenvolver e atualizar a estrutura de gestão de risco
	Defender as práticas de gestão de risco
Funções que a auditoria interna não deve assumir	Definir critérios de risco
	Impor processos de gestão de risco
	Realizar avaliações de risco para gerentes
	Decidir como mitigar ou responder aos riscos
	Implementar medidas de mitigação de riscos para a gestão

Fonte: Adaptado de (The Institute of Internal Auditors, 2009^[18]).

O papel específico que a função de auditoria interna desempenhará em relação a gestão de riscos ou, de maneira mais geral, em relação à prevenção de fraude e corrupção, é específico do contexto. Tabela 10.2 oferece algumas diretrizes relativas a padrões e boas práticas; no entanto, em alguns países, as leis ou políticas oferecem poucos detalhes sobre o papel da auditoria interna com tanta especificidade ou, na pior das hipóteses, definem um papel aparentemente contraditório aos padrões e boas práticas internacionais. Isso pode ser remediado até certo ponto no nível institucional. O papel da auditoria interna no que diz respeito à prevenção de fraude e corrupção, ou gestão de risco para integridade, precisa ser claramente definido em políticas ou em documentos e orientações estratégicas relevantes, como um estatuto de auditoria. Este documento pode definir claramente o papel da auditoria interna em relação à prevenção e detecção de fraude e corrupção, incluindo a avaliação da gestão de riscos para a integridade, conscientização, investigações e relatórios para a alta administração. Como sua competência geralmente abrange os processos e procedimentos da organização como um todo, a auditoria interna está bem posicionada para fornecer relatórios consolidados sobre a gestão de riscos para a integridade no nível institucional.

As funções de auditoria interna nos órgãos e entidades públicos geralmente contam com um número pequeno de agentes públicos e recursos limitados; a coordenação com outros órgãos, é, portanto, vital. Os auditores podem recorrer ao trabalho dos gerentes de “segunda linha”, como unidades, comitês ou outras unidades da estrutura organizacional, que também têm um papel na avaliação da eficácia das práticas de risco de integridade. Isso pode envolver o compartilhamento de conhecimento em uma base informal, coordenação no momento das atividades para minimizar o impacto na área sob revisão ou critérios formais para confiança no trabalho de cada um. No nível federal, uma abordagem coordenada para abordar a gestão de riscos para a integridade pode ajudar a quebrar as barreiras entre órgãos e entidades do setor público, fornecer consistência nas medidas de mitigação de riscos e levar a uma melhor governança dos riscos de integridade em geral.

10.3. Desafios

Os desafios enfrentados por governos e organizações do setor público diferem até certo ponto quando se trata de implementar estruturas de controle interno e gestão de risco para a integridade. Os governos estão em diferentes estágios de maturidade a esse respeito e, portanto, enfrentam questões diferentes. No entanto, existem desafios comuns que surgem entre os países. Esta seção fornece uma visão geral de algumas das dificuldades que os países enfrentam e maneiras de superá-las para melhor preservar a integridade. As áreas de foco são:

- superar as lacunas de implementação, indo além das abordagens de verificação para a gestão de riscos;
- garantir que as avaliações e controles de riscos se adaptem a um ambiente de mudanças;
- coordenar a atuação dos órgãos policiais e de investigação para aprimorar os ciclos de feedback e melhorar as avaliações de riscos.

10.3.1. Superar as lacunas de implementação, indo além das abordagens de verificação check-the-box para a gestão de riscos

Uma abordagem sistemática – pela qual a gestão de risco está claramente vinculada aos objetivos organizacionais, integrado aos processos existentes – é vital para uma governança eficaz dos riscos de integridade no setor público. Isso requer uma base legislativa forte, acompanhada de normas e políticas, que forneça a base para o controle interno e gestão de risco. Embora muitos países tenham essas disposições em vigor, muitas vezes há lacunas na forma como os governos e as organizações do setor público implementam os processos de gestão de risco. Por exemplo, alguns enxergam as avaliações de

risco como um exercício orientado para a conformidade ou verificações e, como tal, as realizam de forma ad hoc. Além disso, a alta administração e outros agentes podem perceber a gestão de risco para a integridade como uma função que está além de sua competência, preferindo a auditoria interna. Para superar esses desafios e fortalecer as práticas de controle interno e gestão de risco nas entidades do setor público, a administração pode fazer o seguinte:

- *Atribuir responsabilidades claras* – As políticas de integridade podem atribuir responsabilidades pela gestão de risco de corrupção, ou essas disposições podem ser incluídas em políticas de gestão de risco existentes como parte do ambiente de controle. De acordo com padrões e modelos internacionais (por exemplo, as Três Linhas de Defesa do Instituto de Auditores Internos), a administração deve ser responsável pela identificação e gestão de riscos, mas cada agente público contribui para o sucesso da gestão de riscos dentro de uma entidade. Juntamente com as funções de gestão de risco, os gestores são responsáveis pela gestão diária dos riscos de fraude e corrupção – o que inclui garantir que os controles internos estejam implementados e funcionando – e, de forma mais geral, pela prevenção e detecção de riscos de fraude e corrupção.
- *Aumentar a capacidade através da formação* – Programas de formação formalizados, regulares e contínuos permitem o desenvolvimento de competências e capacidades na gestão de riscos. Se os recursos forem limitados, as prioridades de treinamento devem visar principalmente o pessoal com responsabilidade direta pela identificação e mitigação dos riscos de fraude e corrupção. Os instrutores podem usar pesquisas de funcionários, padrões reconhecidos internacionalmente e grupos de consulta para identificar as necessidades de treinamento. Além disso, avaliações regulares de treinamento ajudam a garantir que os treinamentos de agentes públicos levem em consideração os riscos específicos de fraude e corrupção que ocorrem em diferentes entidades. Para saber mais, consulte o Capítulo 8.

10.3.2. Garantir que as avaliações e controles de risco se adaptem a um ambiente de mudança

Os riscos de integridade sistêmica podem prosperar em entidades que não realizam avaliações regularmente, pois as atividades de controle podem se tornar ineficazes em relação a um ambiente de risco dinâmico. Os esquemas de corrupção e fraude evoluem constantemente, muitas vezes em resposta a mudanças nos controles. Além disso, nos casos mais flagrantes, um esforço ad hoc para gerenciar e avaliar os riscos de integridade pode ser resultado de controles e ferramentas de detecção que se sobrepõem à administração. Portanto, é fundamental que as políticas e estruturas para avaliar os riscos de integridade estipulem a avaliação em intervalos regulares para fornecer uma imagem abrangente e atual do perfil de risco da organização, bem como a eficácia dos controles.

As organizações do setor público precisam monitorar e testar controles selecionados, principalmente em áreas que enfrentam riscos mais altos, para verificar se estão funcionando de forma eficaz e são proporcionais aos riscos identificados. Dado o fato de que vários funcionários e vários departamentos estão envolvidos nas medidas de mitigação de risco, é preciso haver uma comunicação clara de como avaliar a eficácia dos controles nos procedimentos e orientações relevantes. O teste de qualidade de controle fornece evidências de como os controles mitigam os riscos e devem ser comunicados a todos os proprietários de risco.

10.3.3. Coordenar a atuação dos órgãos policiais e de investigação para aprimorar os ciclos de feedback e melhorar as avaliações de riscos

Em toda Administração Pública, a coordenação entre órgãos e entidades é vital para o encaminhamento de casos suspeitos de fraude e corrupção às autoridades policiais e outros órgãos relevantes. No entanto, as organizações muitas vezes enfrentam dificuldades em relatar às autoridades os resultados dos incidentes de fraude e corrupção que tomam conhecimento. A falta de comunicação sobre os casos

processados representa um desafio significativo para as entidades ao revisar seus controles e tomar medidas corretivas.

Melhorar os ciclos de feedback em relação ao processo pode aprimorar as avaliações de risco, desestimular a fraude e a corrupção e permitir que as organizações lidem com vulnerabilidades de controle de forma mais eficaz, reduzindo o risco de ocorrências semelhantes no futuro. Uma maneira de conseguir isso é criar workshops de compartilhamento de informações com a participação de órgãos policiais e de investigação, com o objetivo de ajudar essas organizações a identificar tendências, padrões e modos de operação de fraude e corrupção.

Referências

- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (2016), *Fraud Risk Management Guide*, <https://www.coso.org/Pages/Purchase-Guide.aspx> (accessed on 17 February 2020). [7]
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (2013), *Internal Control - Integrated Framework*, <https://www.coso.org/Pages/ic.aspx> (accessed on 17 February 2020). [2]
- Crime and Corruption Commission (2018), *Fraud and Corruption Control - Best Practice Guide*, <https://www.ccc.qld.gov.au/publications/fraud-and-corruption-control-best-practice-guide> (accessed on 17 February 2020). [9]
- Department of Justice and Attorney-General (2017), *Fraud and corruption control policy*, https://www.justice.qld.gov.au/data/assets/pdf_file/0020/534350/fraud-and-corruption-control-policy.pdf. [16]
- Estonian Ministry of Justice (2013), *Anti-Corruption Strategy 2013-2020*, <https://www.korruptsioon.ee/en/anti-corruption-activity/anti-corruption-strategy-2013-2020> (accessed on 24 January 2020). [8]
- European Commission (2015), *Public Internal Control Systems in the European Union*, <https://ec.europa.eu/budget/pic/lib/docs/2015/CD02PrinciplesofPIC-PositionPaper.pdf>. [6]
- Fountain, L. (2015), *Raise the Red Flag: An Internal Auditor's Guide to Detect and Prevent Fraud*, The Institute of Internal Auditors Research Foundation. [15]
- International Organization for Standardization (2018), *ISO 31000:2018, Risk Management - Guidelines*, <https://www.iso.org/iso-31000-risk-management.html>. [10]
- Irish Health Service Executive (2018), *Risk Management Support Tools*, <https://www.hse.ie/eng/about/qavd/riskmanagement/risk-management-documentation/risk%20management%20support%20tools%20.html> (accessed on 17 February 2020). [11]
- National Audit Office (2011), *Managing risks in government*, <https://www.nao.org.uk/report/managing-risks-in-government/> (accessed on 17 February 2020). [13]

- OECD (2017), *OECD Recommendation of the Council on Public Integrity*, OECD, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435> (accessed on 24 January 2020). [1]
- OECD (2015), *Prevention of Corruption in the Public Sector in Eastern Europe and Central Asia*, OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/investment/anti-bribery/ACN-Prevention-Corruption-Report.pdf>. [12]
- The Institute of Internal Auditors (2016), *International Professional Practices Framework (IPPF) – Standards and Guidance*, <https://na.theiia.org/standards-guidance/Pages/Standards-and-Guidance-IPPF.aspx>. [17]
- The Institute of Internal Auditors (2009), *The Role of Internal Auditing in Enterprise-Wide Risk Management*, <https://na.theiia.org/standards-guidance/Public%20Documents/PP%20The%20Role%20of%20Internal%20Auditing%20in%20Enterprise%20Risk%20Management.pdf>. [18]
- U.S. Government Accountability Office (2015), *A Framework for Managing Fraud Risks in Federal Programs*, <https://www.gao.gov/assets/680/671664.pdf>. [4]
- U.S. Government Accountability Office (2014), *Standards for Internal Control in the Federal Government*, <https://www.gao.gov/assets/670/665712.pdf>. [3]
- U.S. Office of Management of Budget (OMB) (2016), *OMB Circular No. A-123, Management's Responsibility for Enterprise Risk*, <https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/memoranda/2016/m-16-17.pdf>. [5]
- Wright Jr., R. (2013), *The Internal Auditors' Guide to Risk Assessment*, The Institute of Internal Auditors Research Foundation. [14]

Notas

¹ O ambiente de controle consiste no conjunto de padrões, processos e estruturas que fornecem a base para realizar o controle interno em uma organização.

² No modelo das Três Linhas de Defesa, a primeira linha de defesa são os gerentes operacionais que possuem e gerenciam os riscos. A segunda linha de defesa são as funções que supervisionam os riscos, normalmente as funções de gestão de riscos e conformidade. A terceira linha de defesa são as funções de auditoria interna que fornecem garantia independente de que os processos de gestão de risco são eficazes.

³ Riscos inerentes são riscos que são avaliados na ausência de medidas de controle, ou seja, antes que as medidas de controle tenham sido aplicadas.

⁴ O risco residual é o nível de risco remanescente após a aplicação das medidas de mitigação.

⁵ Os riscos estratégicos são a probabilidade de algo acontecer que pode afetar a capacidade de uma organização de alcançar os resultados pretendidos. Os riscos operacionais são a probabilidade de algo acontecer que afetará a capacidade de uma organização de atingir seus objetivos e produzir resultados. Os riscos de reputação referem-se ao potencial de publicidade negativa, percepção pública ou eventos incontroláveis que tenham um impacto adverso na reputação de uma organização.

⁶ Fatores de risco são características do ambiente, políticas, procedimentos ou atividades de uma organização que estão associados a um alto risco.

⁷ A tolerância ao risco é o nível de risco que os gerentes estão dispostos a aceitar após a implementação das atividades de controle. Definir a tolerância ao risco ajuda a orientar os agentes em suas decisões de aceitar, reduzir, evitar ou compartilhar riscos.

⁸ Um mapa de calor é uma representação das avaliações quantitativas e qualitativas resultantes da probabilidade de ocorrência de risco e do impacto na organização no caso de um risco específico ocorrer.

11 Aplicação e Sanção

Este capítulo fornece um comentário sobre o princípio de aplicação e sanção contido na Recomendação da OCDE do Conselho sobre Integridade Pública. Ele descreve como os mecanismos de aplicação e sanção promovem a responsabilização efetiva, desencorajam a má conduta e garantem a conformidade com os padrões de integridade pública. Apoiados por mecanismos de cooperação e intercâmbio de informações em todos os níveis, a equidade, a objetividade e a tempestividade são identificadas como os principais impulsionadores de uma aplicação efetiva e transparente. Além disso, o capítulo aborda cinco desafios comumente enfrentados relacionados à aplicação e sanção: independência; morosidade dos procedimentos; complexidade dos procedimentos; coleta fragmentada de dados de aplicação e sanção; e publicidade dos dados de aplicação e sanção.

11.1. Por que aplicação e sanção?

Sistemas de integridade pública coerentes e abrangentes incluem pilares não apenas para definir, apoiar e monitorar a integridade, mas também para fazer cumprir suas regras e padrões de integridade. Os mecanismos de responsabilização são os “dentes” necessários do sistema de integridade pública de qualquer país e são os principais meios pelos quais as sociedades podem garantir o cumprimento e desestimular a má conduta. Se realizados de forma justa, coordenada, transparente e oportuna, os mecanismos de aplicação e sanção podem promover a confiança no sistema de integridade pública do governo, servindo para fortalecer sua legitimidade ao longo do tempo e ajudando a incutir valores de integridade como normas culturais em indivíduos, organizações e na sociedade (OECD, 2017^[1]). O cumprimento das leis e regulamentos demonstra que o governo está comprometido com a sua defesa e que os agentes públicos não podem agir impunemente. A aplicação de padrões de integridade também aumenta a confiança de que outros não os violarão. Nesse sentido, a aplicação e a sanção têm uma função comportamental relevante – o desejo de recompensar o compromisso com uma norma (reciprocidade indireta) é acompanhado pelo desejo de penalizar violações relevantes por outros (reciprocidade indireta negativa) (OECD, 2018^[2]).

A Recomendação da OCDE sobre Integridade Pública incentiva seus membros a “garantir que os mecanismos de aplicação e sanção forneçam respostas apropriadas a todas as suspeitas de violações dos padrões de integridade por agentes públicos e todos os outros envolvidos nas violações, em particular através de:

- a. Aplicação de equidade, objetividade e tempestividade no cumprimento dos padrões e normas de integridade pública (inclusive na detecção, na investigação, na sanção e no recurso) por meio de processo disciplinar, administrativo, civil e/ou criminal;
- b. Promoção de mecanismos de cooperação e troca de informações entre os órgãos, unidades e funcionários relevantes (no nível organizacional, subnacional ou nacional) para evitar sobreposições e lacunas e aumentar a tempestividade e a proporcionalidade dos mecanismos de aplicação e sanção;
- c. Incentivo à transparência nas organizações do setor público e ao público em geral, sobre a efetividade dos mecanismos de aplicação e sanção e os resultados dos casos, em particular através do desenvolvimento de dados estatísticos relevantes sobre os casos, respeitando a confidencialidade e outras disposições legais relevantes” (OECD, 2017^[3]).

11.2. O que é aplicação e sanção?

Os agentes públicos estão comumente sujeitos a três tipologias principais de responsabilidades legais e a seus correspondentes mecanismos de aplicação e sanção, em relação a violações de integridade – disciplinar, criminal e civil:

- Os fundamentos dos mecanismos de aplicação e sanção disciplinar baseiam-se na relação de trabalho com a administração pública e nas obrigações e deveres específicos que lhe são devidos. O descumprimento dessas obrigações e deveres acarreta sanções de natureza administrativa, como advertências ou repreensões, suspensões, multas ou demissões.
- A aplicação e a sanção penal de condutas de integridade pública referem-se à detecção, à investigação e à sanção de faltas graves que atentem contra princípios consagrados em textos constitucionais, como a supremacia do interesse público ou a impessoalidade da administração pública. Violações criminais levam à condenação, a outras sanções que afetam as liberdades pessoais e a sanções administrativas. Enquanto alguns delitos, como abuso de cargo público, só podem ser cometidos por agentes públicos, outros podem ter suas punições agravadas se cometidos por eles (Cardona, 2003^[4]).

- Mecanismos de direito civil fornecem recursos legais para aqueles que sofreram danos por atos de corrupção, permitindo-lhes defender seus direitos e interesses, incluindo a possibilidade de obter indenização por danos (Council of Europe, 1999^[5]; United Nations, 2003^[6]).

O escopo da má conduta para o princípio de responsabilização inclui violações de princípios de integridade e de deveres de agentes públicos que são geralmente – mas não exclusivamente – contidos em códigos de conduta, bem como conduta criminosa corrupta, como suborno ou abuso de função pública. Ao mresponsabilizaçãoplicação e sanção, este princípio enfatiza os sistemas disciplinares, cujo cumprimento desempenha um papel essencial nos sistemas de integridade pública: fundamenta mais diretamente o trabalho e as atividades diárias dos agentes públicos e garante a aderência e o cumprimento das regras e valores de integridade pública conforme definido em códigos de conduta e códigos de ética. Além disso, os sistemas disciplinares têm o potencial de identificar áreas de risco de integridade onde são necessários esforços preventivos e medidas de mitigação.

Há uma série de ferramentas e mecanismos diferentes que os governos podem usar para atingir as metas estabelecidas pelo princípio responsabilização, mas, independentemente do contexto, os seguintes recursos são componentes essenciais de um sistema abrangente de cumprimento da integridade:

- As normas e os padrões de integridade pública são garantidos por meio de processos disciplinares, civis e/ou criminais, de acordo com os princípios de equidade, objetividade e tempestividade.
- Existem mecanismos de supervisão, coordenação, cooperação e troca de informações entre entidades e instituições relevantes, dentro e entre cada regime de aplicação e sanção.
- As organizações do setor público são transparentes sobre a efetividade dos mecanismos de aplicação e sanção e os resultados dos casos, respeitando a privacidade e a confidencialidade.

11.2.1. As normas e os padrões de integridade pública são garantidos por meio de processos disciplinares, civis e/ou criminais, de acordo com os princípios de equidade, objetividade e tempestividade

O princípio da responsabilização define a equidade, a objetividade e a tempestividade como componentes essenciais para o cumprimento dos padrões de integridade pública e recomenda aos países que os apliquem em todos os regimes de execução relevantes. A defesa da imparcialidade, objetividade e tempestividade nas investigações, processos judiciais e decisões contribui para construir ou restaurar a confiança do público nos padrões de integridade.

Salvaguardar a equidade no cumprimento dos padrões e normas de integridade pública

A equidade é fundamental para salvaguardar a confiança dos cidadãos nos mecanismos de aplicação e sanção e na justiça em geral. A aderência a padrões de equidade é particularmente relevante em casos de violação de integridade e corrupção, os quais podem ter alto significado e impacto político. O conceito de equidade é abrangente, abrangendo uma série de princípios gerais do direito, como acesso à justiça, igualdade de tratamento e independência do judiciário. Também abrange o direito civil, penal e administrativo. Como princípio jurídico, a equidade tem aspectos substantivos e processuais. A equidade substantiva abrange o conjunto de valores e direitos que devem ser concedidos no nível do resultado e se relacionam com os direitos humanos e a igualdade jurídica. A equidade processual refere-se às garantias legais previstas no direito processual visando proteger esses valores e direitos, como independência judicial, acesso aos tribunais e tempestividade das decisões (Efrat and Newman, 2016^[7]). A equidade substantiva e a processual são interdependentes, pois uma não pode existir sem a outra (European Court of Human Rights, 2016^[8]).

Vários instrumentos jurídicos internacionais¹ consideram a justiça um direito humano fundamental e estabelecem os princípios-chave que devem informar os procedimentos legais justos. Os princípios podem ser agrupados em duas categorias, dependendo de sua aplicabilidade ao longo do processo de aplicação e sanção ou apenas numa fase específica (ver Tabela 11.1).

Tabela 11.1. Princípios de justiça em processos judiciais

Princípios aplicáveis em todo o processo de aplicação e sanção	
• Garantir a igualdade de tratamento perante a lei. • Salvar o direito do acusado a aconselhamento jurídico de acordo com a sua escolha e o seu direito de defesa. • Respeitar o direito do acusado à presunção de inocência, que é uma garantia global que se estende desde a suspeição (investigação) até à fase de condenação ou absolvição (OHCHR, 2003^[9]). As investigações de má conduta no local de trabalho devem ser conduzidas com uma mentalidade neutra e não para provar as alegações (Ballard and Easta, 2018^[10]).	
Princípios aplicáveis em fases específicas de aplicação e sanção	
Pré-decisão	• Proporcionar o acesso à informação e, especificamente, aos documentos e elementos de prova que fundamentam as alegações, de forma a permitir efetivamente aos acusados o direito a aconselhamento jurídico e de defesa. • Garantir o acesso aos tribunais, o que proporciona à pessoa possibilidades claras e concretas de discutir uma infração que interfira em seus direitos. O direito de acesso a um tribunal inclui não só o direito de intentar uma ação, mas também o direito de litígio.
Decisões	• Respeitar o princípio da proporcionalidade, pelo qual a gravidade da sanção imposta deve depender da gravidade da infração.
Pós-decisão	• Proporcionar o direito de recurso. Especialmente nos processos disciplinares, em que os órgãos de decisão de primeira instância nem sempre são de natureza judicial, deve ser concedido aos acusados o direito de recorrer da decisão perante um tribunal judicial.

Fonte: (Council of Europe, 1950^[11]; EU, 2012^[12]; United Nations, 2012^[13])

A aplicação de alguns aspectos de equidade, como aqueles considerados fundamentais como “garantias do devido processo penal” (por exemplo, presunção de inocência, direito à defesa legal, acesso à informação), tem nuances específicas em processos disciplinares e civis. No entanto, a equidade nos processos civis é explicitamente mencionada no artigo 6.º, n.º 1, da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos decidiu a sua aplicabilidade em processos disciplinares.² Além disso, algumas jurisdições estabeleceram a extensão das garantias processuais penais nos processos disciplinares. Por exemplo, na Grécia isto aplica-se à maioria das garantias processuais penais, desde que não se oponham às disposições do Código da Função Pública e estejam alinhadas com a finalidade do processo disciplinar. Estes incluem o direito ao silêncio, a presunção de inocência, o direito à defesa legal, o direito à informação e o direito a uma audiência.³ Da mesma forma, a Lei Disciplinar Alemã (Bundesdisziplinargesetz, BDG) estabelece a aplicação de várias garantias processuais penais, como o direito ao silêncio, o direito à defesa, a presunção de inocência, o princípio *in dubio pro reo* e o princípio da tempestividade.

Outra dimensão da equidade é a responsabilização de todos aqueles que são responsáveis por uma violação da integridade. Nos casos envolvendo entidades privadas, os responsáveis pela má conduta podem se esconder atrás de modelos organizacionais hierárquicos e processos decisórios complexos (G20, 2017^[14]). Uma estrutura de responsabilização que sancione apenas pessoas físicas pode levar a percepções públicas de impunidade. De fato, pode ser difícil atribuir a responsabilidade a uma pessoa específica quando uma estrutura de tomada de decisão complexa e difusa está em vigor. Para essa finalidade, é necessário estabelecer mecanismos de prevenção de irregularidades e medidas coercivas contra pessoas jurídicas que as praticam. Sanções eficazes, proporcionais e dissuasivas para entidades, combinadas com incentivos apropriados para cumprir a estrutura regulatória, podem ajudar os governos a promover a responsabilização no setor privado e incentivar as entidades privadas a defender os padrões de integridade como uma responsabilidade compartilhada na sociedade (para mais informações, consulte o Capítulo 5).

Um regime de sanções abrangente e efetivo para entidades privadas deve ser claro, justo e facilmente aplicável. Deve abranger a responsabilidade das entidades privadas nas esferas civil, penal ou administrativa com sanções que podem ser de natureza pecuniária, tais como reembolso ou restituição de lucros ilícitos e confisco. Outras sanções econômicas e de reputação podem aumentar o efeito de dissuasão, como o banimento de licitações públicas ou a divulgação pública de esforços de coerção. Sanções relacionadas à reputação da entidade privada, como a publicação do conteúdo prescritivo da decisão, também são consideradas eficazes porque as partes interessadas ficam mais relutantes em se envolver em transações comerciais com entidades envolvidas em casos de corrupção.

A aplicação justa de um regime sancionatório – inclusive para entidades privadas – também depende de recursos investigativos adequados e de pessoal qualificado. Fornecer treinamento e desenvolver o profissionalismo dos agentes de fiscalização ajudam a enfrentar os desafios técnicos, garante uma abordagem consistente e reduz a taxa de sanções anuladas devido a erros processuais e baixa qualidade dos arquivos legais. Os perfis profissionais devem refletir o mandato e as tarefas necessárias para realizar as investigações. Como tal, o treinamento especializado é fundamental para os investigadores que podem não estar familiarizados com os esquemas organizacionais, as estruturas complexas ou as práticas de negócios corporativas aplicadas por pessoas jurídicas (OECD, 2016^[15]). Isso pode ser alcançado por meio de orientação e treinamento que construam conhecimento de como os diferentes regimes funcionam e podem ser usados em paralelo uns com os outros, e que aumentam a capacidade de usar técnicas especiais de investigação para violações de integridade. As atividades de capacitação também podem se concentrar no fortalecimento de conhecimentos e habilidades técnicas em áreas como direito administrativo, TI, contabilidade, economia e finanças – que são áreas necessárias – para garantir investigações efetivas. Na prática, muitas autoridades responsáveis pela aplicação da lei enfrentam desafios para recrutar pessoal adequado e atrair especialistas qualificados. No entanto, os custos de capacidade devem ser ponderados em relação aos custos da não conformidade, como o declínio na prestação de contas, na responsabilização e na confiança, bem como as perdas econômicas diretas (OECD, 2018^[16]).

Promover a objetividade e independência dos mecanismos de aplicação e sanção

As ações de aplicação e sanção só devem ser tomadas com base na lei, e aqueles que as praticam devem, portanto, agir com objetividade. A objetividade deve ser aplicada em todas as fases, de todos os regimes de aplicação e sanção. Nos processos disciplinares, as decisões – pelo menos em primeira instância – são normalmente tomadas por órgãos administrativos, nem sempre de natureza judicial. Dado que os membros desses órgãos disciplinares não são juízes, mas sim agentes públicos, devem existir salvaguardas processuais que garantam que as suas ações estão isentas de influências internas ou externas, bem como de qualquer forma de conflito de interesses.⁴ No mínimo, essas salvaguardas processuais podem incluir os seguintes componentes:

- a. definir a competência e as responsabilidades das instituições disciplinares como uma base clara para a sua existência
- b. garantir que o pessoal responsável pelos processos disciplinares seja selecionado com base em critérios objetivos e baseados no mérito (particularmente cargos de nível sênior)
- c. garantir que o pessoal responsável pelos processos disciplinares goze de um nível adequado de segurança no emprego e de salários competitivos em relação às suas exigências de trabalho
- d. assegurar que os responsáveis pelos processos disciplinares sejam protegidos de ameaças e coações para não temer represálias
- e. assegurar que o pessoal responsável pelo processo disciplinar tenha autonomia na seleção dos casos a levar adiante

- f. assegurar que o pessoal responsável pelos processos disciplinares receba treinamento oportuno em situações de conflito de interesses e tenha procedimentos claros para gerenciá-los (OECD, 2016^[17]).

A objetividade está intimamente ligada à independência, característica essencial dos sistemas judiciais, que garante a cada pessoa o direito de ter seu caso decidido em um julgamento justo, baseado em fundamentos e provas legais e livre de influências indevidas. Inclui tanto a independência externa dos outros poderes estatais, como também a independência interna do judiciário (Council of Europe, 2010^[18]). Uma distinção é comumente feita entre a percepção subjetiva da independência judicial por diferentes setores da sociedade (independência percebida) e as garantias legais formais que podem tornar o judiciário objetivamente independente (independência formal). Embora as salvaguardas legais possam tornar o judiciário objetivamente independente, não se pode presumir que os países que adotam as melhores práticas para salvaguardas formais de independência judicial alcançarão altos níveis de independência percebida (Van Dijk and Vos, 2018^[19]). Os instrumentos jurídicos internacionais também distinguem entre a independência organizacional do judiciário como um todo e a independência individual dos juízes.⁵ A independência organizacional é garantida pela sua consagração na estrutura jurídica, autonomia organizacional, financiamento adequado e autogestão do sistema judiciário. A independência individual dos juízes é assegurada através de:

- a. políticas de recursos humanos que incluam procedimentos claros para a seleção, nomeação, promoção e demissão de juízes
- b. procedimentos disciplinares e responsabilidades claros
- c. inamovabilidade sem o consentimento do interessado
- d. independência interna, por meio de mecanismos transparentes de alocação de processos, garantindo o tratamento imparcial e especializado de cada caso (Van Dijk and Vos, 2018^[19]).

Garantir a tempestividade do sistema de execução

Atrasos excessivos na execução dos processos de aplicação e sanção podem prejudicar o Estado de direito e, em última análise, impedir o acesso à justiça. Como tal, a equidade e a efetividade dos mecanismos de aplicação e sanção também dependem de iniciar e concluir os processos dentro de um prazo razoável. Isso se aplica a investigações pré-julgamento e processos judiciais, e é igualmente relevante em mecanismos de execução criminal e não criminal. No entanto, os instrumentos jurídicos internacionais não estabeleceram prazos específicos para o que constitui um “tempo razoável” para a execução. Portanto, não há um limite predeterminado que estabeleça a pontualidade para o cumprimento dos padrões de integridade. A tempestividade precisa ser equilibrada com a complexidade inerente que geralmente acompanha os processos de aplicação e sanção e geralmente depende das circunstâncias específicas de cada caso.

11.2.2. Existem mecanismos de supervisão, coordenação, cooperação e troca de informações entre entidades e instituições relevantes, dentro e entre cada regime de aplicação e sanção

Cada regime de aplicação e sanção é constituído por procedimentos que envolvem várias fases, atores e instituições, cuja supervisão e coordenação – na detecção, investigação e gestão de processos – são essenciais para assegurar a devida consideração de supostas más condutas. A falta de coordenação, cooperação e compartilhamento de informações entre escritórios e instituições com responsabilidades de aplicação e sanção prejudicam a capacidade de fazer cumprir o sistema de integridade pública, com consequências mais amplas de tornar ineficazes as medidas de dissuasão, levando à impunidade e à desconfiança.

Garantir a supervisão e coordenação dentro de cada regime de aplicação e sanção

A supervisão e a coordenação entre as entidades investigadoras dentro de cada regime ajudam a garantir a aplicação uniforme do sistema de integridade para enfrentar desafios comuns e promover o intercâmbio de boas práticas. Com a devida consideração dos diferentes papéis e funções da execução disciplinar e penal, é necessário estabelecer as condições legais e operacionais para a partilha de informação relevante e assegurar a coordenação entre as entidades envolvidas em cada regime de aplicação e sanção. No regime penal, as investigações e os indiciamentos são geralmente conduzidos, dirigidos e fiscalizados pelos procuradores competentes, cujas ações são coordenadas pelo Ministério Público correspondente ou -órgão de coordenação similar. Para os processos disciplinares, um órgão que supervisiona a implementação do sistema disciplinar e coordena os vários órgãos disciplinares pode ajudar a apoiar a coordenação (Quadro 11.1).

Quadro 11.1. O Conselho Nacional de Disciplina e o SisCor no Brasil

A Corregedoria-Geral da União, instituída no âmbito da Controladoria-Geral da União (CGU), é responsável por supervisionar a implementação do sistema disciplinar centralizado do poder executivo federal – os Sistemas Correccionais, SisCor. As atividades do SisCor estão relacionadas à apuração de irregularidades por parte dos servidores e aplicação das penalidades cabíveis. O SisCor é dotado de poderes legais para fiscalizar e corrigir quaisquer processos disciplinares em curso e aplicar sanções, por meio de seus 150 funcionários em todo o departamento central e 240 unidades seccionais localizadas nos órgãos federais (*corregedorias seccionais*).

Um dos pilares da função de coordenação da CGU é o *Sistema de Gestão de Processos Disciplinares* (CGU-PAD), um software que permite armazenar e disponibilizar, de forma rápida e segura, informações sobre os procedimentos disciplinares instituídos nas entidades públicas.

Com as informações disponíveis no CGU-PAD, os gestores públicos podem acompanhar e controlar processos disciplinares, identificar pontos críticos, construir mapas de risco e estabelecer diretrizes para prevenir e combater a corrupção e outras infrações de natureza administrativa.

Fonte: (OECD, 2017^[1]); o site da CGU, www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar (acessado em 22 de fevereiro de 2020).

Em qualquer tipologia de processos de aplicação e sanção, a cooperação, a coordenação e a partilha de informações podem se beneficiar de ferramentas (eletrônicas) de gestão de processos, como bases de dados ou registros. Por exemplo, a experiência mostra que a disponibilização de uma ligação eletrônica entre o Ministério Público e as autoridades policiais, fiscais e de valores mobiliários é um fator para acelerar os procedimentos de investigação de corrupção e encaminhamentos e facilitar o acompanhamento e a extração de estatísticas (UNODC, 2017^[20]). As ferramentas eletrônicas de gerenciamento de casos também podem fornecer informações relevantes para fins estatísticos, de transparência e de prevenção. Para serem eficazes, os dados devem ser precisos e proporcionais às finalidades para as quais são coletados. Além disso, os dados devem ser coletados e tratados de acordo com os regulamentos de privacidade e proteção de dados. A Gestão de Processos Disciplinares da CGU (Quadro 11.1) e o Sistema de Informação Judicial na Estônia (Quadro 11.2) fornecem exemplos de ferramentas eletrônicas de gestão de processos em relação à execução disciplinar e civil, respectivamente. Na área criminal, o Reino Unido desenvolveu uma ferramenta semelhante para casos de suborno estrangeiro – o Registro de Suborno Estrangeiro – e a Eslovênia criou recentemente um banco de dados semelhante, acessível apenas às autoridades do Ministério Público (OECD, 2018^[21]).

Quadro 11.2. O Sistema de Informação Judicial da Estônia (KIS)

Quando um tribunal na Estônia carrega um documento para o Sistema de Informação Judicial (KIS), ele é enviado por meio de uma camada eletrônica segura para troca de dados (o X-Road) para o e-File, um banco de dados central e sistema de gerenciamento de casos. O e-File permite que as partes processuais e seus representantes submetam eletronicamente os atos processuais aos tribunais e observem o andamento dos processos a eles relacionados. O documento carregado para o e-File é então visível para os destinatários relevantes, que são notificados por e-mail. Após o destinatário acessar o e-File público e abrir o documento carregado, o documento é considerado legalmente recebido. O KIS recebe então uma notificação de que os destinatários ou seus representantes visualizaram o documento. Se o documento não for recebido no e-File público durante o período de tempo pré-determinado, o tribunal utiliza outros métodos de citação.

Fonte: www.rik.ee/sites/www.rik.ee/files/elfinder/article_files/RIK_e_Court_Information_System%2B3mm_bleed.pdf; <https://www.rik.ee/en/e-file> (acessado em 17 de fevereiro de 2020).

Promover a cooperação e o intercâmbio de informações entre os sistemas de responsabilização e os países

As autoridades abrangidas por um dos regimes de aplicação e sanção podem tomar conhecimento de factos ou informações relevantes para outro regime, devendo, nesse caso, notificá-lo para assegurar a identificação de potenciais responsabilidades. Os mecanismos de coordenação são, portanto, vitais para garantir que as informações sejam trocadas rapidamente e que os mecanismos de aplicação e sanção se apoiem mutuamente. Isso é reconhecido por instrumentos internacionais, que exigem que os Estados Partes tomem medidas para incentivar a cooperação com e entre suas autoridades públicas e as autoridades policiais, tanto de forma proativa (sempre que uma autoridade se depara com um possível delito de corrupção) quanto a pedido das autoridades de investigação e de indiciamento. (United Nations, 2003^[6]) (Council of Europe, 1999^[22]). Os mecanismos de coordenação entre as instituições relevantes também ajudam a identificar gargalos comuns, garantir a troca contínua de experiências e discutir meios formais ou informais para melhorar o processo de aplicação e sanção como um todo.

Estabelecimento de grupos de trabalho – seja ad hoc ou na estrutura de mecanismos mais amplos para garantir a cooperação em todo o sistema de integridade pública (para mais informações, consulte o Capítulo 2) – cria as condições para processos padronizados, comunicação tempestiva e contínua, aprendizado mútuo e diálogo e discussões para abordar desafios e propor melhorias operacionais ou legais. Os grupos de trabalho também podem promover protocolos bilaterais ou multilaterais ou memorandos de entendimento para esclarecer responsabilidades ou introduzir ferramentas práticas de cooperação entre agências relevantes (Quadro 11.3). No entanto, considerando a potencial sensibilidade dos casos de corrupção e a necessidade de garantir a independência da atividade de aplicação da lei, qualquer mecanismo de coordenação entre investigadores criminais e outras agências governamentais deve levar em consideração o papel constitucional e a competência de cada instituição envolvida.

Quadro 11.3. Mecanismos para evitar a fragmentação de esforços

Acordos entre agências, memorandos de entendimento, instruções conjuntas e redes de cooperação e interação são mecanismos comuns para promover a cooperação com e entre as autoridades policiais. Exemplos disso incluem várias formas de acordos entre os promotores ou a autoridade nacional anticorrupção e diferentes ministérios; entre a unidade de inteligência financeira e outras partes interessadas que trabalham no combate à lavagem de dinheiro; ou entre as próprias agências de aplicação da lei. Esses tipos de acordos visam compartilhar informações sobre o combate ao crime e à corrupção ou realizar outras formas de colaboração.

Em alguns casos, os países lançaram comitês formais de implementação entre agências ou sistemas de troca de informações (às vezes chamados de “fóruns anticorrupção” ou “fóruns de integridade”) entre várias agências; outros realizam reuniões regulares de coordenação.

A fim de fomentar a cooperação e a coordenação entre agências, alguns países iniciaram programas de destacamento de pessoal entre diferentes entidades do poder executivo e de aplicação da lei com competência anticorrupção, incluindo a unidade nacional de inteligência financeira. Similarmente, outros países colocaram pessoal de inspeção da autoridade anticorrupção em cada ministério e em nível regional.

Fonte: (UNODC, 2017^[20]).

Para estabelecer a cooperação entre as autoridades estrangeiras, os países precisam promover o diálogo, o entendimento mútuo e o compromisso. Isso é relevante, por exemplo, para a aplicação da lei e sanção em casos de suborno estrangeiro, nos quais as estatísticas mostram que a troca de informações entre autoridades estrangeiras não é uma fonte comum de detecção no país demandante (OECD, 2018^[23]). Para melhorar a cooperação entre autoridades estrangeiras, os países precisam fazer pleno uso das opções e ferramentas fornecidas pelos instrumentos internacionais relevantes, para estabelecer a cooperação internacional em questões criminais e administrativas.

Fornecer orientação consistente

As instituições encarregadas de coordenar os órgãos de investigação ou de emitir a política geral na matéria de aplicação e sanção geralmente estabelecem canais para comunicação contínua e locais para reuniões regulares com as entidades, pois muitas vezes são as mais adequadas para fortalecer a capacidade dos agentes de aplicação e sanção e apoiá-los na construção e sustentação dos casos. Em particular, essas entidades coordenadoras podem fornecer ferramentas e canais para orientar e apoiar os órgãos de investigação na preparação consistente dos casos. Em relação à aplicação penal, com a devida consideração dos princípios da separação de poderes e do Estado de direito, as leis publicamente disponíveis, bem como as diretrizes ou diretrizes gerais do Ministério Público ou do órgão competente que emite a política do Ministério Público podem ser úteis para apoiar os promotores à medida que exercem os seus poderes autônomos e agem. Tal orientação deve evitar cláusulas que permitam ampla ou irrestrita discricionariedade, como abster-se de realizar uma acusação se o caso não for “de interesse público” (UNODC, 2009^[24]). Quanto aos procedimentos disciplinares, o apoio pode ser prestado por meio de guias, manuais ou outras ferramentas para estabelecer contato, como linhas diretas dedicadas ou centrais de atendimento eletrônicas para dúvidas ou questões relacionadas a questões e procedimentos disciplinares (Quadro 11.4).

Quadro 11.4. Orientação sobre questões disciplinares

O Código de Gestão do Serviço Civil do Reino Unido recomenda o cumprimento do Código de Prática sobre Procedimentos Disciplinares e de Reclamações do Serviço de Consultoria, Conciliação e Arbitragem (ACAS), e notifica os departamentos e agências de que o código tem peso significativo em casos de tribunais trabalhistas e serão levados em consideração ao considerar os casos relevantes. A ACAS, um órgão independente, emitiu o código em março de 2015, que incentiva:

- procedimentos disciplinares claros e escritos, desenvolvidos em consulta com as partes interessadas
- ação imediata e oportuna
- consistência nos processos e decisões em todos os casos
- decisões baseadas em evidências
- respeito pelos direitos do acusado: direito à informação, aconselhamento jurídico, audiência e recurso.

A Comissão de Serviço Público da Austrália (Australian Public Service Commission - APSC) também publicou um guia abrangente para lidar com a má conduta, que fornece esclarecimentos sobre os principais conceitos e definições encontrados no código de conduta do serviço público e outras políticas/legislações aplicáveis, bem como instruções detalhadas aos gestores sobre os procedimentos. O guia também contém várias ferramentas de lista de verificação para facilitar os procedimentos para os gestores, como a Lista de Verificação para Consideração Inicial de Suspeita de Conduta Imprópria; Lista de Verificação para Suspensão de Empregados; Lista de Verificação para Tomada de Decisão sobre Violação do Código de Conduta; e a Lista de Verificação para Tomada de Decisão de Sanção.

A Controladoria-Geral da União (CGU) no Brasil disponibiliza diversas ferramentas de orientação aos respectivos órgãos disciplinares, incluindo manuais, perguntas e respostas relacionadas às questões mais recorrentes, e um endereço de e-mail para esclarecimento de dúvidas relacionadas ao sistema disciplinar.

Fonte: (ACAS, 2015^[25]; APSC, 2015^[26]; CGU, n.d.^[27]).

11.2.3. As organizações do setor público são transparentes sobre a efetividade dos mecanismos de responsabilização e os resultados dos casos, respeitando a privacidade e a confidencialidade

Os dados sobre a aplicação e a sanção podem apoiar o sistema de integridade de várias maneiras. Em primeiro lugar, os dados estatísticos sobre a aplicação dos padrões de integridade fornecem uma visão sobre as principais áreas de risco, que podem, assim, embasar o foco de políticas públicas específicas, bem como estratégias de integridade e anticorrupção. Em segundo lugar, os dados podem alimentar indicadores dentro da atividade de monitoramento e avaliação das políticas e estratégias de integridade (para mais informações, consulte o Capítulo 3) e apoiar a avaliação do desempenho do sistema disciplinar como um todo. Em terceiro lugar, os dados podem informar as comunicações institucionais, dando conta da ação de aplicação e sanção a outros agentes públicos e ao público em geral (OECD, 2018^[16]). Por último, dados estatísticos consolidados, acessíveis e analisados sobre a prática de aplicação e sanção permitem avaliar a efetividade das medidas existentes e da coordenação operacional entre as instituições anticorrupção (UNODC, 2017^[20]).

Coletar dados de aplicação e sanção e torná-los transparentes

A atividade de coleta de dados sobre a aplicação e a sanção – muitas vezes escassa e/ou fragmentada – deve ter como objetivo fornecer uma compreensão clara de questões como o número de investigações, tipologias de infrações e sanções, duração dos processos e instituições intervenientes. Uma atividade avançada de coleta de dados facilitaria sua análise, bem como sua comparabilidade ao longo do tempo e entre jurisdições e países.

Embora várias autoridades possam estar encarregadas de compilar dados e estatísticas criminais e disciplinares, sua atividade pode ser coordenada a nível central. Isso pode facilitar a elaboração de estratégias e políticas oportunas e baseadas em riscos, mas também – quando a coordenação é combinada com as ferramentas técnicas e de análise de dados apropriadas – a identificação de áreas de risco e anomalias que exigiriam mais esforços preventivos ou investigações. A coordenação pode acontecer, por exemplo, dentro do mesmo grupo de trabalho, seja ad hoc ou no âmbito de mecanismos de coordenação mais amplos do sistema de integridade pública, encarregados de melhorar os processos e o compartilhamento de informações entre as entidades de fiscalização. Idealmente, com a devida consideração das leis de privacidade e confidencialidade investigativa, o mecanismo de coordenação do sistema de integridade pública centralizaria informações de bancos de dados disciplinares, criminais e outros (por exemplo, declarações de bens e impostos ou relacionadas a compras).

Os dados e as estatísticas de responsabilização podem contribuir ainda mais para demonstrar o compromisso com a integridade, garantir a prestação de contas e a responsabilização e promover a análise de risco, se forem transparentes e acessíveis ao público de forma interativa e envolvente, mas também quando disponibilizados em formas adequadas para reutilização e elaboração. Em relação ao sistema disciplinar, países como a Colômbia elaboraram indicadores de sanções relacionadas à corrupção, (Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, n.d.^[28]) enquanto outros, como o Brasil, coletam e publicam periodicamente dados sobre sanções disciplinares nos formatos pdf e xls (CGU, n.d.^[29]).

Garantir a transparência sobre a efetividade dos mecanismos de responsabilização também inclui a construção de relacionamentos saudáveis entre as autoridades de fiscalização e os jornalistas/mídia, e a demonstração contínua de transparência, prestação de contas e responsabilização e abertura. Por exemplo, os judiciários dos países podem adotar uma abordagem de mídia pró-ativa e garantir que o sistema de justiça seja transparente para o público e a sociedade, por exemplo, designando porta-vozes judiciais (Quadro 11.5) ou juízes de imprensa, tornando públicas as sentenças na Internet, sem custos, ou desenvolver uma estratégia de comunicação em mídias sociais (ENCJ, 2012^[30]). Esta estreita cooperação com os meios de comunicação é particularmente relevante para a comunicação em situações de crise, por exemplo, quando surge um escândalo de corrupção.

Quadro 11.5. Escritórios de comunicação no judiciário na Espanha

Os gabinetes de comunicação do Supremo Tribunal, do Tribunal Nacional e dos Tribunais Superiores de Justiça de todas as regiões autônomas da Espanha dependem do Gabinete de Comunicação do Conselho Geral da Magistratura e são os canais estabelecidos para o contato com os meios de comunicação social. A informação que prestam é divulgada a todos os jornalistas ao mesmo tempo de forma igualitária, a menos que essa informação, entrevistas ou reportagens sejam solicitadas através de um canal específico. A informação deve ser prestada por escrito, através de comunicado de imprensa oficial e de forma a respeitar as regras relativas à proteção de dados pessoais. Em 2018, o Gabinete do Conselho Geral da Magistratura atualizou o seu protocolo de comunicação para se adaptar às profundas mudanças e evolução da comunicação nos últimos anos.

Fonte: Gabinete do Conselho Geral da Magistratura (2018), Protocolo de Comunicação da Justiça, www.poderjudicial.es/cgpi/es/Poder-Judicial/Tribunal-Supremo/Oficina-de-Comunicacion/Protocolo-de-Comunicacion-de-la-Justicia/ (acessado em 17 de fevereiro de 2020).

Avaliar o sistema de integridade e o desempenho dos mecanismos de aplicação e sanção

Dados relacionados à aplicação e sanção são usados adicionalmente para ajudar a identificar desafios e áreas para novas melhorias no sistema de integridade e nos próprios mecanismos de aplicação e sanção. Esses dados podem fazer parte do monitoramento e avaliação mais amplos do sistema de integridade. A Coréia, por exemplo, desenvolve, para consideração, dois índices relacionados a casos de corrupção disciplinar e criminal dentro da Avaliação de Integridade anual de organizações públicas. São eles o Índice Disciplinar de Agentes Públicos Corruptos e o Índice de Casos de Corrupção (Anti-Corruption and Civil Rights Commission, 2016^[31]).

Os dados sobre responsabilização também podem ajudar a avaliar a efetividade de seus mecanismos, pois alimentam indicadores-chave de desempenho (KPIs) identificando gargalos e as áreas mais desafiadoras ao longo dos procedimentos. Para este efeito, os indicadores de desempenho sobre a efetividade, eficiência, qualidade e equidade dos sistemas de justiça desenvolvidos por organizações como o Conselho da Europa (por exemplo, percentagem de supostas infracções denunciadas e duração média dos processos) também podem ser aplicados no que diz respeito a processos disciplinares. (Council of Europe, 2018^[32]). A divulgação ao público dos resultados dessas avaliações de desempenho demonstra o compromisso de melhorar os mecanismos de prestação de contas e responsabilização e infunde confiança no sistema de aplicação e sanção. Além disso, a análise das avaliações – em estreita cooperação com todas as instituições envolvidas – é fundamental para enfrentar os desafios e deficiências não apenas do sistema de aplicação e sanção, mas também do sistema de integridade como um todo.

11.3. Desafios

11.3.1. Baixos níveis de independência (percebida e formal)

Níveis decrescentes de independência judicial percebida têm sido motivo de preocupação em vários países da OCDE (European Commission, 2019^[33]). De fato, os juízes devem estar livres de conexões e influências inadequadas, mas “também devem parecer estar livres disso para um observador razoável” (UNODC, 2002^[34]). A independência percebida do judiciário também é vista como um fator potencializador do crescimento, cuja falta pode desencorajar os investimentos (European Commission, 2019^[33]). Além disso, embora a independência judicial seja uma questão multifacetada, a percepção de independência é considerada um indicador para a independência *de fato*, que por sua vez é vista como relacionada a fatores como a confiança pública no judiciário, o grau de democratização e a liberdade de imprensa, e fatores culturais (Van Dijk and Vos, 2018^[19]).

No que diz respeito à independência formal, surgem desafios na esfera criminal, como a criação de serviços de acusação tecnicamente independentes. A tomada de decisão do Ministério Público está, em alguns casos, muito interligada ou dependente do executivo. Por exemplo, em alguns países, o chefe da aplicação da lei, como o procurador-geral, pode ser nomeado politicamente e pode ser destituído do cargo sem justa causa. Essa situação cria riscos para a integridade dos órgãos do Ministério Público, tornando-os especialmente vulneráveis a influências indevidas relacionadas a considerações políticas. Como forma de salvaguardar a independência e permitir a devida investigação, indiciamento, processamento e decisão dos casos de acordo com a lei, os juízes e procuradores podem ser nomeados através de um órgão predominantemente composto por membros da sua própria categoria (por exemplo, conselhos judiciários para juízes) (Council of Europe, 2010^[18]). De um modo mais geral, medidas e mecanismos devem ser implementados para garantir a independência judicial ao nível organizacional (através da consagração, na estrutura jurídica, da autonomia organizacional, do financiamento adequado e da auto-administração do sistema judicial), bem como ao nível dos juízes individuais e promotores (por meio de recursos humanos e procedimentos disciplinares claros, inamovabilidade e objetividade e transparência na alocação dos casos).

11.3.2. Duração do processo

A morosidade dos processos administrativos, civis, criminais e disciplinares afeta a aplicação tempestiva de sanções, especialmente quando se trata de prazos prescricionais. Os prazos de prescrição são regras que determinam o prazo máximo dentro do qual uma ação administrativa, civil, penal ou disciplinar pode ser intentada contra um suposto infrator, com o objetivo de proteger o direito a um julgamento dentro de um prazo razoável (Council of Europe, 1950^[11]). Embora os prazos de prescrição sejam concebidos para promover a segurança jurídica, a equidade dos processos e a eficiência, podem dificultar a execução eficaz e levar à impunidade.

Nos processos disciplinares, a tempestividade é muitas vezes influenciada pelo fato de as violações de integridade serem detectadas em resultado de outros procedimentos, como auditorias internas ou externas. Nesse ínterim, o prazo de prescrição pode ter expirado ou, em outros casos, o infrator pode ter se aposentado do cargo público. Este último caso é particularmente relevante em relação às violações do código de conduta, que são difíceis de sancionar quando os funcionários públicos já deixaram o cargo (Cardona, 2003^[4]). Nesses casos, alternativas podem ser exploradas para superar desafios decorrentes de longas investigações e processos judiciais, como impedir que ex-funcionários infratores ocupem cargos públicos por períodos específicos, o cancelamento ou recusa de contratos com o empregador privado do ex-funcionário infrator, e redução da aposentadoria do agente (OECD, 2010^[35]).

Considerações semelhantes dizem respeito ao regime penal, no qual os prazos de prescrição para crimes de corrupção podem revelar-se inadequados quando os supostos negócios de corrupção são descobertos muito depois de seu início ou quando a aplicação da lei e a sanção sofrem outras deficiências estruturais, como a falta de capacidade judicial ou administrativa. Como resultado, o prazo de prescrição pode expirar antes que a decisão final seja tomada. Por exemplo, a expiração do prazo de prescrição é uma das principais razões para não processar agentes públicos em casos de suborno estrangeiro nos países demandantes (OECD, 2018^[23]).

A morosidade dos processos também é um grande desafio para a aplicação da lei civil. Por exemplo, em 2010, o número médio de dias para uma sentença de primeira instância na área da OCDE era de cerca de 240 e a duração de uma disputa civil passando por todas as três instâncias era de 788 dias, enquanto em alguns outros países a conclusão do processo poderia levar até 8 anos (Palumbo et al., 2013^[36]).

A tempestividade depende de muitos fatores, alguns relacionados ao funcionamento inerente do sistema de aplicação e sanção, outros à complexidade e circunstâncias do caso. Como consequência, não é possível estabelecer prazos específicos para o que constitui um “tempo razoável” para todos os países. No entanto, podem ser envidados esforços para resolver as condições que causam processos de execução morosos, por exemplo, garantindo que a estrutura jurídica é eficiente e não contém procedimentos redundantes; que as autoridades de aplicação e sanção tenham competência adequada para tratar de todos os casos; e que existam mecanismos de coordenação para garantir o rápido início das investigações.

11.3.3. Procedimentos complexos envolvendo várias instituições

A complexidade de cada procedimento de aplicação e sanção e o envolvimento de várias instituições cria espaço para aplicação inconsistente do marco legal, especialmente se não houver mecanismos formais de compartilhamento de informações; se a interpretação difere entre as instituições; ou se as entidades responsáveis não receberem orientações consistentes e espaços para diálogo e aprendizado mútuo.

No caso dos processos disciplinares, os gabinetes responsáveis pela construção dos processos dependem fortemente da colaboração proativa de um vasto leque de intervenientes dentro e fora da entidade, por exemplo no conhecimento de alegações de violação de integridade (por exemplo, relatórios de auditoria, declarações de bens, gestão de recursos humanos, relatórios de denúncia). Além disso,

alguns países têm procedimentos dedicados em vigor, dependendo da gravidade da suposta infração, e geralmente são oferecidas duas instâncias para recorrer de uma decisão.

Da mesma forma, a cooperação e a coordenação proativas e contínuas entre as agências envolvidas em processos criminais são essenciais para garantir que as investigações e os processos judiciais funcionem sem problemas e que os esforços de responsabilização não se tornem ineficazes devido à inação por parte de qualquer uma dessas agências. De fato, em alguns países, a falta de coordenação e troca de informações ameaça as investigações e cria o risco de investigações paralelas, o que, por sua vez, leva ao desperdício de recursos, não priorização de casos e fragmentação de evidências e informações. Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei penal, especialmente em países com um serviço de acusação centralizado, tendem a confiar no código de processo penal como uma estrutura suficiente para a coordenação da investigação e do indiciamento de infrações penais. No entanto, a experiência indica que essas regras gerais por si só não são adequadas para garantir um nível adequado de cooperação no tratamento de casos de corrupção complexos que exigem análise de tendências e áreas de risco, abordagens políticas coordenadas e medidas de detecção proativas. Além disso, tais regras não abordam a cooperação entre as instituições de aplicação da lei e as preventivas (OECD, 2013^[37]).

Para enfrentar esses desafios em qualquer sistema de aplicação e sanção, ferramentas (eletrônicas) de gestão de casos, como bancos de dados ou registros, podem apoiar a cooperação, coordenação e compartilhamento de informações entre órgãos e autoridades relevantes. No que se refere especificamente à aplicação e sanção disciplinar, a presença de um órgão de supervisão que supervisione a implementação do sistema e coordene os vários órgãos disciplinares pode garantir a aplicação uniforme dos regulamentos de integridade, permitir a abordagem de desafios comuns e promover o intercâmbio de boas práticas. Como tal, o órgão de supervisão contribui para garantir a prestação de contas e a responsabilização no setor público e, em última análise, aumenta a efetividade geral do sistema de integridade (para mais informações, consulte o Capítulo 12).

11.3.4. Múltiplas responsabilidades relacionadas à mesma má conduta

A coordenação entre agências de aplicação e sanção é particularmente importante durante a fase de investigação, na qual informações relevantes são frequentemente detectadas por agências cuja atividade pode ser uma fonte de responsabilidade disciplinar e criminal (Martini, 2014^[38]). Nesse contexto, os desafios são comuns em muitos países, onde – por exemplo – a cooperação entre autoridades de compras públicas, órgãos policiais e anticorrupção durante as investigações foi considerada formalista, levando a um baixo número de notificações sobre suspeitas de corrupção ou conflito de interesse apresentado por autoridades de compras públicas a agências de aplicação da lei ou de integridade (European Commission, 2014^[39]).

O tratamento das infrações relacionadas com a integridade nas esferas penal e disciplinar, com a devida consideração do princípio *ne bis in idem*, requer uma coordenação substancial, enquanto os processos administrativos são geralmente suspensos até que um veredicto sob a esfera penal seja alcançado e uma decisão administrativa seja então tomada com base no veredicto criminal (Quadro 11.6). É por isso que os procedimentos legais na maioria dos países membros da OCDE preveem a notificação imediata às autoridades de aplicação da lei de uma suposta infração penal (OECD, 2017^[1]).

Quadro 11.6. Inter-relação entre procedimentos e categorias de passivos

Um processo disciplinar em curso é normalmente suspenso enquanto é conduzido um processo criminal pelo mesmo facto. Esta suspensão também interrompe a contagem do prazo prescricional. Os fatos comprovados em sentença criminal transitada em julgado podem servir de prova no processo disciplinar. Da mesma forma, a condenação criminal pode ser considerada ao decidir a sanção disciplinar a aplicar em relação à mesma conduta. Se o agente público for condenado como resultado de um processo criminal, a sanção disciplinar geralmente é a demissão do serviço público. No entanto, uma sanção disciplinar ainda seria possível mesmo que o processo penal correspondente fosse arquivado. Tanto na esfera penal como na disciplinar, o agente público é confrontado com as consequências econômicas ou financeiras do delito. Habitualmente, a legislação confere à administração e ao juiz uma discricionariedade bastante ampla para levar em conta todas as circunstâncias ao decidir sobre os montantes específicos a serem pagos, a título de compensação, por um agente público.

Os procedimentos paralelos e as diferentes garantias processuais aplicáveis a cada esfera afetam as investigações. As investigações criminais exigem um maior nível de garantias quanto aos direitos do suspeito, devido ao caráter invasivo dos poderes investigativos atribuídos às autoridades responsáveis pela aplicação da lei. As investigações administrativas, por outro lado, envolvem um nível muito menor de interferência nos direitos dos indivíduos e não exigem as mesmas garantias.

Fonte: (Cardona, 2003^[4]).

A necessidade de assegurar a cooperação nas atividades de aplicação e sanção vai além das autoridades e fronteiras nacionais. Os recentes escândalos de corrupção envolvendo agentes públicos em diferentes países destacaram a falta de cooperação, coordenação transfronteiriça efetiva e troca de informações entre as jurisdições relevantes. Um estudo regional da OCDE sobre a América Latina apontou que isso se deve em grande parte à falta de cooperação internacional regular e efetiva (por exemplo, coordenação de investigações complexas em tempo real, troca consistente de evidências e canais regulares de comunicação) que permita que as autoridades abordem as diferenças materiais e processuais entre os sistemas jurídicos (OECD, 2018^[16]). Assim, são necessários mecanismos efetivos que permitam às autoridades desenvolver ingredientes-chave para uma cooperação formal e informal eficaz (por exemplo, competências, contatos profissionais e confiança mútua).

11.3.5. Coleta fragmentada e publicidade de dados de aplicação e sanção

A coleta de dados sobre a responsabilização (por exemplo, número de investigações, processos e sanções) é geralmente limitada e muitas vezes realizada através de uma abordagem fragmentada sem uma estratégia clara. Além disso, quando os dados estão disponíveis ao público, pode ser difícil para as partes interessadas (por exemplo, sociedade civil, universidades) encontrá-los e reutilizá-los para outros fins. Isso foi observado pela OCDE com relação aos dados de alguns sistemas disciplinares: eles são coletados apenas em parte e em categorias amplas; eles não coincidem com outros conjuntos de estatísticas; e não são publicados nem comunicados ao público. Descobertas semelhantes surgem da análise das políticas de transparência das agências de ética subnacionais sobre a atividade de responsabilização (Coalition for Integrity, 2019^[40]).

Da mesma forma, a falta de dados estatísticos adequados ou de jurisprudência relacionada a crimes de corrupção foi identificada como um problema transversal para a implementação das disposições de direito penal da UNCAC. Em particular, embora alguns dados criminais sobre corrupção sejam disponibilizados por autoridades individuais ou por delitos individuais, a metodologia utilizada e os tipos de dados coletados

não são consistentes entre as instituições; a informação disponível não está desagregada por tipo de infracção; e não existem mecanismos centrais através dos quais esses dados possam ser acessados (UNODC, 2017^[20]).

Embora a coleta de dados e estatísticas criminais e disciplinares relacionadas com violações de integridade seja frequentemente da responsabilidade de instituições específicas, a sua atividade pode ser coordenada a nível central, por exemplo no mecanismo geral de coordenação do sistema de integridade pública. Nesse contexto, os dados sobre aplicação e sanção também podem integrar o monitoramento e a avaliação mais amplos do sistema de integridade. Quanto à transparência, os dados e estatísticas de aplicação e sanção podem ter maior impacto para fins de prestação de contas e responsabilização e análise de risco quando são acessíveis ao público de forma interativa e envolvente, mas também quando são disponibilizados em formas apropriadas para reutilização e elaboração.

Referências

- ACAS (2015), *Acas Code of Practice on Disciplinary and Grievance Procedures*, [25]
<http://www.acas.org.uk/index.aspx?articleid=2174> (accessed on 27 November 2019).
- Anti-Corruption and Civil Rights Commission (2016), *Assessing Integrity of Public Organizations*, [31]
<http://www.acrc.go.kr/en/board.do?command=searchDetail&method=searchList&menuId=0203160302> (accessed on 24 January 2020).
- APSC (2015), *“Handling misconduct: A human resource manager’s guide”*, [26]
<http://www.apsc.gov.au/publications-and-media/current-publications/handling-misconduct-a-human-resource-managers-guide-2015> (accessed on 27 November 2019).
- Ballard, A. and P. Eastaer (2018), “Procedural fairness in workplace investigations: Potential flaws and proposals for change”, *Alternative Law Journal*, Vol. 43/3, pp. 177-183, [10]
<https://doi.org/10.1177/1037969X18772134>.
- Cardona, F. (2003), *“Liabilities and disciplines of civil servants”*, OECD, Paris, [4]
<http://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/37890790.pdf> (accessed on 7 September 2017).
- CGU (n.d.), *Manuais e Capacitação*, <http://www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar/capacitacoes> (accessed on 27 November 2017). [27]
- CGU (n.d.), *Relatórios de Punições Expulsivas*, <http://www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar/relatorios-de-punicoes-expulsivas> (accessed on 30 July 2019). [29]
- Coalition for Integrity (2019), *“Enforcement of ethics rules by state ethics agencies: Unpacking the S.W.A.M.P. Index”*, <http://unpacktheswamp.coalitionforintegrity.org/> (accessed on 17 February 2020). [40]
- Consultative Council of European Judges (2010), *Magna Carta of Judges*, [41]
<https://rm.coe.int/16807482c6> (accessed on 17 February 2020).
- Council of Europe (2018), *European Judicial Systems: Efficiency and Quality of Justice - 2018 Edition (2016 data)*, <https://rm.coe.int/rapport-avec-couv-18-09-2018-en/16808def9c> (accessed on 30 July 2019). [32]

- Council of Europe (2010), *Judges: Independence, Efficiency and Responsibilities*, [18]
<https://rm.coe.int/16807096c1> (accessed on 17 February 2020).
- Council of Europe (1999), “Civil Law Convention on Corruption: Details of Treaty no. 174”, [5]
<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174> (accessed on 14 January 2019).
- Council of Europe (1999), *Criminal Law Convention on Corruption: Details of Treaty no. 173*, [22]
https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173?coeconventions_WAR_coeconventionsportlet_languageId=en_GB
 (accessed on 17 February 2020).
- Council of Europe (1950), *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms: Details of Treaty no. 005*, [11]
<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005> (accessed on 17 February 2020).
- Efrat, A. and A. Newman (2016), “Deciding to Defer: The Importance of Fairness in Resolving Transnational Jurisdictional Conflicts”, *International Organization*, Vol. 70/2, pp. 409-449, [7]
<https://doi.org/10.1017/S0020818316000023>.
- ENCJ (2012), “Justice, society and the media”, European Network of Councils for the Judiciary, [30]
https://www.encj.eu/images/stories/pdf/GA/Dublin/encj_report_justice_society_media_def.pdf
 (accessed on 17 February 2020).
- EU (2012), *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, [12]
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN> (accessed on 24 January 2020).
- European Association of Judges (1997), *Judges’ Charter in Europe*, [42]
<https://www.icj.org/wp-content/uploads/2014/10/Judges-charter-in-europe.pdf> (accessed on 17 February 2019).
- European Commission (2019), *EU Justice Scoreboard 2019*, [33]
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice_scoreboard_2019_en.pdf.
- European Commission (2014), “EU Anti-corruption Report”, [39]
https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report_en (accessed on 17 February 2020).
- European Court of Human Rights (2016), *Elements of substantive law as obstacles to access to a court within the meaning of Article 6§1 of the Convention*, [8]
https://www.echr.coe.int/Documents/Research_report_substantive_law_access_court_ENG.PDF.
- G20 (2017), *G20 High Level Principles on the Liability of Legal Persons for Corruption*, [14]
<http://www.g20.utoronto.ca/2017/2017-g20-acwg-liberty-legal-persons-en.pdf> (accessed on 17 February 2020).
- International Association of Judges (1999), *The Universal Charter of the Judge*, [43]
https://www.unodc.org/res/ji/import/international_standards/the_universal_charter_of_the_judge/universal_charter_2017_english.pdf (accessed on 17 February 2020).

- Martini, M. (2014), “Investigating corruption: Good Practices in Specialised Law Enforcement”, *Anti-corruption Helpdesk*, Transparency International, https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Investigating_corruption_good_practice_in_specialised_law_enforcement_2014.pdf. [38]
- Observatorio de Transparencia y Anticorrupción (n.d.), “Indicador de sanciones disciplinarias”, <http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/indicador-sanciones-disciplinarias.aspx> (accessed on 30 July 2019). [28]
- OECD (2018), *Behavioural Insights for Public Integrity: Harnessing the Human Factor to Counter Corruption*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264297067-en>. [2]
- OECD (2018), *Foreign Bribery Enforcement: What Happens to the Public Officials on the Receiving End?*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/corruption/Foreign-Bribery-Enforcement-What-Happens-to-the-Public-Officials-on-the-Receiving-End.pdf>. [23]
- OECD (2018), *Integrity for Good Governance in Latin America and the Caribbean: From Commitments to Action*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264201866-en>. [16]
- OECD (2018), “Proposals to streamline co-ordination when detecting, investigating and prosecuting bribery and corruption in Greece”, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/OECD-Greece-Anti-Corruption-Law-Enforcement-Coordination-ENG.pdf>. [21]
- OECD (2017), *OECD Integrity Review of Mexico: Taking a Stronger Stance Against Corruption*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264273207-en>. [1]
- OECD (2017), *OECD Recommendation of the Council on Public Integrity*, OECD, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435> (accessed on 24 January 2020). [3]
- OECD (2016), *OECD Integrity Review of Mexico: Enforcing Integrity: Mexico’s Administrative Disciplinary Regime for Federal Public Officials (unpublished)*, OECD, Paris. [17]
- OECD (2016), *Public Consultation on Liability of Legal Persons: Compilation of Responses*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Online-consultation-compilation-contributions.pdf>. [15]
- OECD (2013), *Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models: Second Edition*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264187207-en>. [37]
- OECD (2010), *Post-Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interest*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264056701-en>. [35]
- OHCHR (2003), “The right to a fair trial: From investigation to trial”, *Human Rights in the Administration of Justice: A Manual on Human Rights for Judges, Prosecutors and Lawyers*, No. 6, <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/training9chapter6en.pdf>. [9]
- Palumbo, G. et al. (2013), “Judicial Performance and its Determinants: A Cross-Country Perspective”, *OECD Economic Policy Papers*, No. 5, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5k44x00md5g8-en>. [36]

- United Nations (2012), *Declaration of the High-level Meeting of the General Assembly on the Rule of Law at the National and International Levels*, <https://www.un.org/ruleoflaw/files/A-RES-67-1.pdf> (accessed on 17 February 2020). [13]
- United Nations (2003), *United Nations Convention against Corruption*, http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf (accessed on 17 February 2020). [6]
- United Nations (1985), *Basic Principles on the Independence of the Judiciary*, <https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/basic-principles-on-the-independence-of-the-judiciary/> (accessed on 17 February 2020). [44]
- UNODC (2017), *State of Implementation of the United Nations Convention against Corruption Criminalization, Law Enforcement and International Cooperation*, http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/tools_and_publications/state_of_uncac_implementation.html (accessed on 17 February 2020). [20]
- UNODC (2009), *Technical Guide to the United Nations Convention against Corruption*, https://www.unodc.org/documents/corruption/Technical_Guide_UNCAC.pdf (accessed on 6 July 2017). [24]
- UNODC (2002), *The Bangalore Principles of Judicial Conduct*, https://www.unodc.org/res/ji/import/international_standards/bangalore_principles/bangaloreprinciples.pdf (accessed on 17 February 2020). [34]
- Van Dijk, F. and G. Vos (2018), “A Method for Assessment of the Independence and Accountability of the Judiciary”, *International Journal for Court Administration*, Vol. 9/3, pp. 1-21, <https://doi.org/10.18352/ijca.276>. [19]

Notas

¹ Por exemplo, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, a Declaração da Reunião de Alto Nível da Assembleia Geral sobre o Estado de Direito nos Níveis Nacional e Internacional (United Nations, 2012^[13]); a Convenção Europeia de Direitos Humanos (Council of Europe, 1950^[11]); e a Carta Europeia dos Direitos Fundamentais (EU, 2012^[12]).

² Ver acórdãos do Tribunal sobre [Vathakos v. Grécia 20235/11](#) (acórdão final de 28/09/2018) , [Vilho Eskelinen e outros v. Finlândia 63235/00](#) (acórdão final de 19/04/2007), [Kamenos v. Chipre 147/07](#) (Acórdão de 31/01/2018).

Nota da Turquia

As informações contidas neste documento com referência a “Chipre” referem-se à parte sul da Ilha. Não existe uma única autoridade que represente o povo cipriota turco e grego na ilha. A Turquia reconhece a República Turca de Chipre do Norte (RTNC). Até que uma solução duradoura e equitativa seja encontrada no contexto das Nações Unidas, a Turquia manterá sua posição em relação à “questão de Chipre”.

Nota de todos os Estados-Membros da União Europeia da OCDE e da União Europeia

A República de Chipre é reconhecida por todos os membros das Nações Unidas, com exceção da Turquia. As informações contidas neste documento referem-se à área sob o controle efetivo do Governo da República de Chipre.

³ Veja arte. 108, 132, 134-136 do Código da Função Pública Grega.

⁴ Ver acórdãos relevantes da CEDH sobre *Albert e Le Compte v. Bélgica* 7299/75, *Gautrin e outros v. França* 21257/93, 21258/93, 21259/93 e outros, *Frankowicz v. Polónia* 53025/99.

⁵ Ver, por exemplo, os Princípios Básicos da ONU sobre a Independência do Judiciário de 1985 (United Nations, 1985^[44]), a Carta dos Juízes na Europa (European Association of Judges, 1997^[42]), a Carta Magna dos Juízes (Consultative Council of European Judges, 2010^[41]), a Carta Universal do Juiz (International Association of Judges, 1999^[43]) e os Princípios de Bangalore sobre Conduta Judicial (UNODC, 2002^[34]).

12 Supervisão

Este capítulo fornece um comentário sobre o princípio de supervisão contido na Recomendação da OCDE do Conselho sobre Integridade Pública. Ele descreve como a supervisão e o controle externos fortalecem a prestação de contas e a responsabilização dentro do sistema de integridade pública. Concentra-se em promover respostas de organizações do setor público aos conselhos dos órgãos de supervisão e mecanismos para fortalecer a capacidade de resposta dos órgãos de supervisão às reclamações e alegações. Também explora o papel dos órgãos de supervisão na garantia do cumprimento imparcial de leis e regulamentos. O capítulo aborda os dois desafios comumente enfrentados a esse respeito: a tempestividade das decisões para evitar criar uma sensação de impunidade e garantir o acesso a recursos processuais e os ônus e a efetividade do cumprimento da lei.

12.1. Por que Supervisão?

O escrutínio e a supervisão externos são partes essenciais de um sistema de integridade. As organizações e os agentes públicos são responsáveis por suas decisões, ações e despesas. A supervisão contribui para a efetividade do sistema de integridade pública, notadamente por meio de respostas adequadas dos órgãos públicos às recomendações dos órgãos de supervisão; tratamento eficaz de reclamações e denúncias, por meio de procedimentos próprios dos órgãos de supervisão e das organizações públicas; e o cumprimento imparcial de leis e regulamentos em todo o setor público. Além de criar mecanismos específicos para estabelecer e fortalecer a prestação de contas e a responsabilização no setor público, a supervisão pode promover o aprendizado por meio da avaliação e o destaque de práticas ruins e boas. Além disso, os relatórios de supervisão podem informar a estratégia de integridade, bem como políticas e reformas. Alguns órgãos de supervisão também exercem funções essenciais de integridade (por exemplo, proteção de denunciantes ou coleta e verificação de divulgação de ativos).

A Recomendação da OCDE sobre Integridade Pública afirma que os membros devem “reforçar o papel da supervisão e do controle externo dentro do sistema de integridade pública, em particular por meio de:

- a. Facilitação do aprendizado organizacional e demonstração da prestação de contas e responsabilização das organizações do setor público, através do fornecimento de respostas adequadas (incluindo reparação, quando relevante) às sanções, decisões e conselhos formais por órgãos de supervisão (como entidades fiscalizadoras superiores, ouvidorias ou comissões de informação), agências reguladoras de fiscalização e tribunais administrativos;
- b. Garantia de que os órgãos de supervisão, agências reguladoras de fiscalização e tribunais administrativos, que reforcem a integridade pública, respondam às informações sobre suspeitas de irregularidades ou má conduta recebidas de terceiros (como reclamações ou denúncias apresentadas por empresas, funcionários e outros indivíduos);
- c. Garantia do cumprimento imparcial de leis e regulamentos (que podem se aplicar a organizações públicas e privadas e indivíduos) por agências reguladoras de fiscalização” (OECD, 2017^[1]).

12.2. O que é supervisão?

A prestação de contas e a responsabilização no setor público ajudam a incutir confiança de que o setor público está sendo administrado adequadamente. É uma relação entre um ator e um fórum em que o ator tem a obrigação de explicar e justificar sua conduta; o fórum pode fazer perguntas e julgar, e o ator pode enfrentar consequências (Bovens, 2006^[2]). Assim, um modelo abrangente de prestação de contas e responsabilização pública compreende duas dimensões:

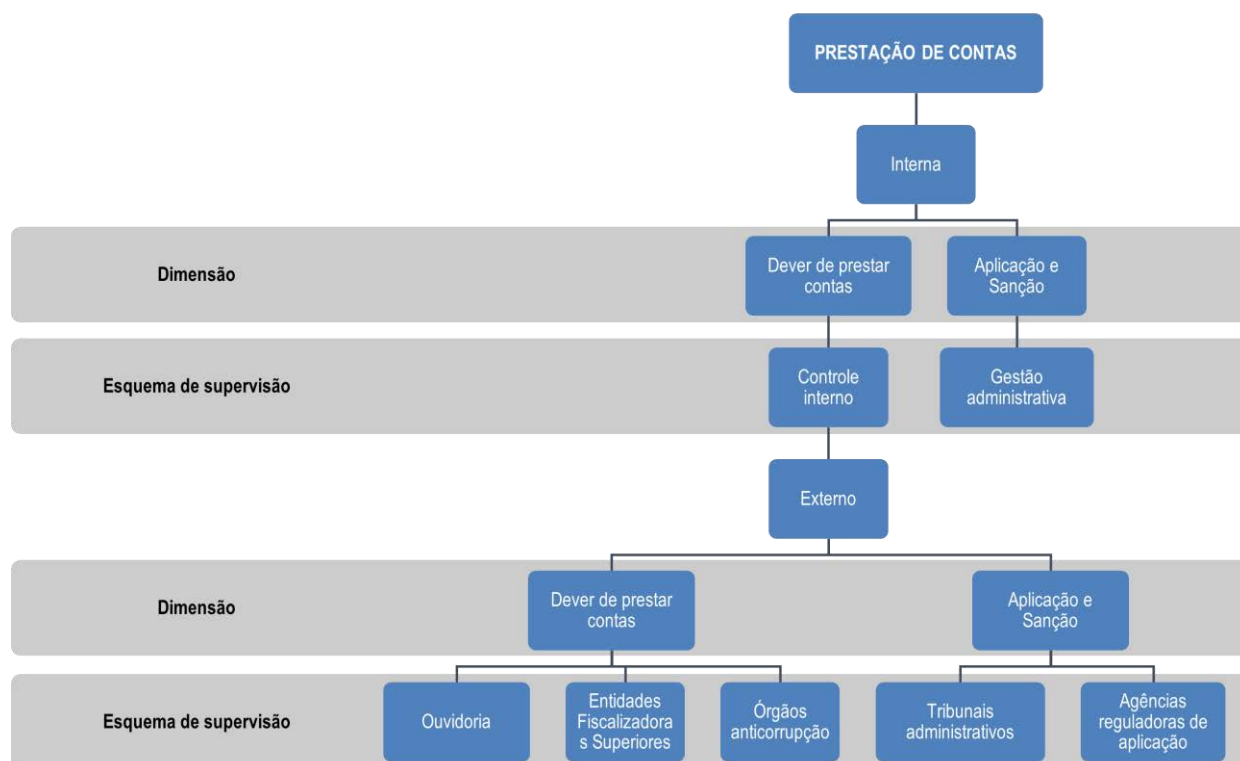
- Dever de prestar contas: a obrigação de fornecer informações, esclarecimentos, explicações e justificativas
- Aplicação da lei e sanção: ação formal contra conduta ilegal, incorreta, ineficiente ou ineficaz da instituição responsável ou funcionário público (Schedler, Diamond and Plattner, 1999^[3]; Pelizzo and Stapenhurst, 2013^[4]).

Tanto o dever de prestar contas quanto a aplicação da lei e a sanção requerem uma configuração institucional adequada em dois níveis: 1) mecanismos internos (dentro da cadeia burocrática de comando) e 2) mecanismos externos de supervisão e controle. Os mecanismos de controle interno, conforme discutido no Capítulo 10, podem eliminar a maioria das irregularidades e fornecer informações nas quais os órgãos externos de supervisão podem se basear. No entanto, os mecanismos de controle interno podem carecer de independência e objetividade na investigação de irregularidades. Portanto,

mecanismos de supervisão internos e externos são necessários para garantir um esquema de supervisão abrangente para todos os órgãos públicos.

Este capítulo concentra-se exclusivamente em mecanismos externos de responsabilização, em particular em instituições independentes e especializadas de supervisão e controle. Figura 12.1 detalha a tipologia e a posição dos órgãos externos de supervisão entre os vários mecanismos de responsabilidade e fiscalização.

Figura 12.1. Arquitetura de mecanismos de supervisão garantindo a prestação de contas pública



Dentro da tipologia de órgãos externos de supervisão, controle e fiscalização, os quatro grupos de instituições a seguir estão focados:

- ouvidorias: atribuições gerais e especializadas
- Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS)¹
- tribunais administrativos: tribunais administrativos especializados e tribunais de jurisdição geral que fornecem revisão judicial independente e imparcial de ações e omissões administrativas
- agências reguladoras de fiscalização: órgãos responsáveis por melhorar a conformidade com leis e regulamentos e atingir as metas de regulação entre órgãos públicos e privados.

Ouvidorias, EFSs e tribunais administrativos são explicitamente encarregados de supervisionar os órgãos públicos. As agências reguladoras, no entanto, têm um campo de atuação mais amplo. Essas agências se concentram principalmente na inspeção de mercados e atividades relevantes de entidades públicas e semi-públicas, empresas privadas e indivíduos que criam riscos específicos para vários bens públicos, incluindo saúde pública, educação, segurança e meio ambiente. Embora não sejam explicitamente encarregados de supervisionar os órgãos públicos, as agências reguladoras de fiscalização são elementos necessários dos sistemas de integridade pública, pois suas atribuições também abrangem a

supervisão de instituições públicas e empresas estatais. Tabela 12.1 resume as principais características, semelhanças e diferenças entre os órgãos de supervisão.

Tabela 12.1. Órgãos de supervisão: Principais características, semelhanças e diferenças

Tipo de órgão	Status	Missão	Poderes
<i>Ouvidorias especializadas, comissários de informação</i>	Órgãos independentes, que prestam contas ao poder legislativo, muitas vezes gozando de status constitucional.	Proteger e promover direitos e liberdades.	Investigar violações de direitos humanos e liberdades por órgãos executivos; emitindo recomendações nesses casos e em assuntos gerais.
<i>Entidades Fiscalizadoras Superiores</i>	Órgãos independentes do executivo com poderes, muitas vezes, consolidados pela Constituição.	Garantir a legalidade, a eficiência, a efetividade e a gestão financeira e de desempenho no setor público.	Realização de auditoria externa e independente de legalidade, regularidade e desempenho de órgãos e políticas públicas; emitir recomendações sobre medidas corretivas. As EFSs com atividades jurisdicionais também podem impor passivos financeiros.
<i>Tribunais administrativos</i>	Órgãos judiciais independentes e imparciais.	Fornecer revisão judicial independente acerca da legalidade das ações administrativas.	Anulação de atos administrativos ilícitos, exigindo que a administração tome medidas corretivas.
<i>Agências reguladoras de fiscalização</i>	Órgãos executivos que gozam de garantias especiais de independência funcional.	Melhorar e promover a conformidade com regras e regulamentos e tratados internacionais entre organizações públicas e privadas.	Realizar inspeções, seguidas de sanções em caso de descumprimento, licenciar, credenciar, permitir ou aprovar atividades econômicas.

Embora existam várias maneiras de configurar as instituições, juntamente com as ferramentas e mecanismos que um país pode usar para realizar a supervisão externa, as seguintes linhas de ação são essenciais:

- promover respostas adequadas por parte das organizações do setor público aos conselhos dos órgãos de supervisão
- fortalecer o tratamento eficaz de reclamações e denúncias por órgãos de supervisão
- assegurar a aplicação imparcial de leis e regulamentos por órgãos de supervisão.

12.2.1. Promover respostas adequadas por parte das organizações do setor público aos conselhos dos órgãos de supervisão

Para facilitar o aprendizado organizacional e demonstrar a prestação de contas e responsabilização das organizações do setor público, são necessárias respostas adequadas às sanções, decisões e conselhos formais dos órgãos de supervisão. Além disso, os arranjos de boa governança aumentam a perspectiva de implementação bem-sucedida das recomendações e conselhos dos órgãos de supervisão (ANAO, n.d.[5]). Ao estabelecer um sistema de rastreamento e monitoramento, é essencial que as organizações públicas atribuam responsabilidades claras, conectem o sistema de rastreamento e monitoramento ao ciclo de gestão e controle e comuniquem regularmente o status da implementação aos órgãos internos e externos relevantes.

O sistema de rastreamento e monitoramento deve incluir elementos básicos, como o conselho e o órgão que o forneceu, a data em que o conselho foi emitido e a data em que a resposta deve ser dada. Se uma data de resposta não for fornecida pelo órgão de supervisão e não estiver descrita em uma lei ou regulamento relevante, as organizações do setor público devem definir um prazo razoável para responder a todos os conselhos, recomendações e sanções que receberam. Para apoiar a implementação, as organizações públicas também devem designar um indivíduo dentro da organização que será responsável por implementar e/ou responder ao conselho, bem como atualizar a alta administração sobre o status da

implementação (Quadro 12.1). Os gestores responsáveis pela implementação de conselhos ou recomendações podem tomar várias medidas, dependendo da gravidade ou complexidade de tais conselhos ou recomendações. Um painel de acompanhamento, destacando os assuntos mais importantes e/ou urgentes em vermelho, pode ser usado para definir e destacar prioridades.

Quadro 12.1. Responsabilidades claramente atribuídas para garantir a implementação das recomendações de auditoria

Na Austrália, após uma auditoria do Escritório Nacional de Auditoria da Austrália (Australian National Audit Office -ANAO), o Departamento de Agricultura atribuiu a responsabilidade pelo progresso de cada uma das recomendações individuais do ANAO a um indivíduo experiente específico. A responsabilidade geral da gestão foi atribuída ao vice-secretário responsável pela função. O indivíduo responsável foi solicitado a fornecer atualizações sobre o andamento da implementação, com o vice-secretário fornecendo a aprovação final.

Fonte: (ANAO, n.d.[5]).

Para acompanhar as recomendações das EFSs e outros órgãos externos de supervisão, um comitê de auditoria semelhante aos normalmente existentes no setor privado pode ajudar a supervisionar a implementação das recomendações. Um comitê de auditoria fornece aconselhamento e garantia ao chefe de uma entidade sobre a adequação da estrutura de responsabilização e controle da entidade e sobre o status da implementação das recomendações da EFS. Para serem eficazes, os comitês de auditoria são dotados de certa autonomia ou independência e se reúnem regularmente (Quadro 12.2).

Quadro 12.2. Comitês de auditoria do setor público na Austrália

De acordo com a Lei de Governança, Desempenho e Responsabilização Pública da Austrália de 2013 (Lei PGPA), toda entidade do governo australiano é obrigada a ter um comitê de auditoria. Na Austrália, um comitê de auditoria deve ser composto por, pelo menos, três pessoas que tenham qualificações, conhecimentos, habilidades e experiência adequados para garantir que o comitê desempenhe suas funções. A maioria dos membros do comitê de auditoria deve ser independente: não devem ser funcionários ou agentes da entidade. Além disso, a autoridade máxima da entidade, o diretor financeiro e o diretor executivo não podem ser membros do comitê de auditoria. A independência do comitê em relação às atividades cotidianas da administração ajuda a garantir sua objetividade, imparcialidade e isolamento com relação a conflitos de interesses, parcialidade ou influência externa indevida.

As funções do comitê de auditoria precisam ser descritas em um estatuto e devem incluir que o comitê revise a adequação dos relatórios financeiros da entidade; relatórios de desempenho; sistemas de supervisão, incluindo auditoria interna e auditoria externa; sistemas de gestão de risco; e sistemas de controle interno.

Em relação à função de auditoria, os comitês de auditoria podem:

- aconselhar o chefe da entidade sobre os planos de auditoria interna
- aconselhar sobre os padrões profissionais a serem usados pelos auditores internos durante a realização de auditorias
- revisar a adequação da resposta da entidade às recomendações de auditoria interna e externa
- revisar o conteúdo dos relatórios de auditorias internas e externas para identificar material relevante para a entidade

- aconselhar a autoridade responsável sobre boas práticas.

O Escritório Nacional de Auditoria da Austrália (Australian National Audit Office - ANAO), como instituição superior de auditoria do país, é convidado a participar das reuniões do comitê de auditoria como observador. Em cada reunião são lavradas atas que são entregues à gestão e disponibilizadas ao ANAO. Os membros do comitê também informam a alta administração sobre as atividades do comitê de auditoria e discutem o progresso em áreas selecionadas, por exemplo, em relação à implementação das recomendações de auditoria.

Fonte: (Australian Government - Department of Finance, 2018^[6]).

A contribuição dos órgãos de supervisão também é útil para melhorar a legalidade, probidade, eficácia e eficiência das organizações públicas. As contribuições dos órgãos de supervisão também podem contribuir para melhores políticas governamentais, incluindo políticas de integridade. Por exemplo, o trabalho das EFSs em auditorias de desempenho relacionadas a políticas governamentais tem grande potencial para apoiar a formulação, implementação e avaliação do sistema de integridade. Sua análise externa e objetiva contribui para reformas e políticas públicas baseadas em evidências, e sua visão transversal permite que eles avaliem de forma abrangente a efetividade e a eficiência dos programas governamentais, incluindo aqueles sobre integridade (OECD, 2016^[7]). Especificamente relevantes neste contexto, são as auditorias de integridade realizadas pelas EFSs. Podem ser auditorias sobre a gestão de integridade da organização ou a implementação de regulamentos relevantes, como gerenciamento de conflitos de interesses. No entanto, também podem ser auditorias em todo o governo sobre a implementação e o desempenho da política de integridade dos governos e até mesmo uma auditoria da infraestrutura de integridade de um país.

Além disso, ao implementar funções essenciais de integridade, como conduzir auditorias de integridade, verificar a divulgação de ativos e valores e fornecer orientação ética, as funções de supervisão podem usar sua posição no sistema de integridade para apoiar o aprendizado organizacional. Por exemplo, na Áustria, o Tribunal de Contas (Court of Audit - ACA) é um ator fundamental no sistema de integridade, em razão da realização de auditorias de integridade de organizações públicas. A ACA avalia se os mecanismos existentes são adequados para prevenir a corrupção nas organizações públicas e publica as recomendações para aumentar a transparência, bem como o escrutínio público e a conscientização sobre essas questões.² A contribuição das instituições de ouvidoria também pode proporcionar melhorias nos serviços ou políticas públicas, principalmente aprendendo com os resultados das investigações que realizam. Uma ferramenta específica que as ouvidorias podem usar para sugerir mudanças de política é a investigação de “iniciativa própria”, que permite que a ouvidoria inicie uma investigação sem antes ter recebido uma reclamação individual (International Ombudsman Institute, 2018^[8]). As investigações de iniciativa própria são utilizadas para abordar a causa raiz de um problema que deu origem a várias queixas semelhantes. As descobertas podem embasar uma resposta precoce a um problema antes que ele se agrave, ou podem permitir que o a ouvidoria emita recomendações sobre um assunto problemático que afeta várias organizações públicas. Além disso, as investigações de iniciativa própria podem chamar a atenção para assuntos de interesse público, bem como gerar discussão sobre questões políticas e legislativas. Finalmente, tais investigações podem trazer, para a arena política, vozes que raramente reclamam, raramente são ouvidas ou são incapazes de reclamar, contribuindo assim para melhorar o acesso na formulação de políticas públicas (International Ombudsman Institute, 2018^[8]).

Como as EFSs e as instituições de ouvidoria geralmente emitem relatórios para o Poder Legislativo nacional, este também pode apoiar a implementação de suas recomendações. Por exemplo, o Poder Legislativo pode criar um comitê ou subcomitê especial para monitorar regularmente a implementação dos pareceres dos órgãos de supervisão e exigir que os órgãos governamentais relatem seu desempenho neste assunto. Garantir que os órgãos de supervisão tenham acesso ao Poder Legislativo e a oportunidade de apresentar os resultados de seu trabalho tanto nas comissões relevantes quanto nas sessões plenárias também pode ajudar a apoiar a implementação.

No que diz respeito às agências reguladoras, suas recomendações são dirigidas principalmente às entidades reguladas, mas os departamentos governamentais relevantes também podem monitorar essas recomendações. Em particular, o monitoramento pode detectar áreas onde as violações dos regulamentos são mais graves ou frequentes e indicar onde há necessidade de intervenção política ou monitoramento reforçado. Suas recomendações incluem principalmente as que tratam da implementação de padrões de integridade, princípios de eficiência e transparência e regras de conflito de interesses (OECD, 2019^[9]). Sempre que as recomendações das agências reguladoras se referem a operadores de mercado estatais ou outras instituições públicas, elas podem ser analisadas e monitoradas pelos departamentos governamentais que as supervisionam (OECD, 2019^[9]).

A efetiva execução das decisões dos tribunais administrativos requer vários mecanismos, dependendo da natureza e conteúdo da decisão. Por exemplo, se o tribunal administrativo aceitar uma reclamação sobre o silêncio administrativo, deve estabelecer um prazo vinculativo para a administração resolver o caso. Para resolver reclamações contra a legalidade de atos administrativos, o tribunal exige amplas competências para corrigir de forma plena e eficaz ações e decisões irregulares da administração pública, tais como:

- o poder não apenas de anular decisões administrativas ilegais, mas também de substituir esses atos por sua decisão final, resolvendo o caso no mérito
- o poder de impor sanções (por exemplo, multas) a órgãos administrativos ou agentes públicos individuais responsáveis por atos ilegais que causem danos a cidadãos ou empresas.

12.2.2. Reforçar o tratamento eficaz de reclamações e denúncias pelos órgãos de supervisão

O tratamento de reclamações e denúncias é outra função-chave dos órgãos de supervisão (para mais informações, consulte os Capítulos 9 e 10). Entre eles, as ouvidorias são comumente obrigadas por lei a registrar e processar denúncias individuais de todas as pessoas físicas e jurídicas sobre violações de seus direitos e liberdades por autoridades públicas, incluindo denúncias de violações de integridade por organizações públicas. Algumas instituições de ouvidoria também têm a tarefa específica de receber denúncias de delatores e fornecer proteção a eles. Por exemplo, desde 2016, a Defensoria Francesa de Direitos, encarregada de proteger os direitos e liberdades dos indivíduos e promover a igualdade, é responsável por proteger os denunciantes e encaminhá-los às autoridades competentes, conforme o caso. A ouvidoria publica orientações e apoia os denunciantes em seus encaminhamentos a outras autoridades responsáveis, protegendo-os, se necessário, de qualquer tipo de retaliação que possa ser tentada contra eles (HATVP, 2019^[10]).

Independentemente de haver ou não uma atribuição de integridade específica, o tratamento eficaz de reclamações e denúncias requer acesso claro e respostas oportunas. As ouvidorias podem facilitar a apresentação de denúncias aceitando diversos canais de envio, como envio presencial, relatórios escritos e denúncias enviadas por meio de canais eletrônicos, incluindo redes sociais. Da mesma forma, embora não haja prazo para a apreciação dos casos, toda reclamação requer tratamento em tempo razoável. Cartas de serviço podem aumentar a conscientização sobre o direito de reclamar, as competências da instituição, o alcance da jurisdição e os padrões de atendimento em termos de resposta.

Uma vez que o relatório seja considerado e aceito, as recomendações da ouvidoria devem ser endereçadas à instituição pública relevante e o solicitante informado sobre as ações realizadas. O desenvolvimento de mecanismos para monitorar a implementação das recomendações das ouvidorias também é crucial (Quadro 12.3).

Quadro 12.3. Monitoramento da implementação das recomendações: O caso da Ouvidoria de Ontário

O Escritório da Ouvidoria de Ontário estabeleceu uma Equipe Especial de Resposta da Ouvidoria (Special Ombudsman Response Team - SORT) composta por investigadores especializados em investigações sistêmicas aprofundadas. Um elemento importante do trabalho da equipe é o monitoramento robusto pós-investigação para garantir que as recomendações baseadas em suas investigações sistêmicas sejam devidamente implementadas e observadas pelos órgãos públicos. Cada relatório do SORT contém uma recomendação explícita ao órgão relevante para relatar o progresso na implementação das recomendações, por escrito e em intervalos específicos. Os intervalos de notificação são definidos individualmente, com base nas circunstâncias específicas do caso e na natureza das recomendações. Os relatórios apresentados por esses órgãos são posteriormente analisados pelo SORT, e as informações sobre o andamento da implementação das recomendações são publicadas em relatórios anuais ou no site da Ouvidoria. Em sua avaliação, o SORT também conta com outras fontes de informação (por exemplo, contatando grupos de interesse especial ou de defesa) e engaja o público por meio de notícias e mídias sociais para garantir que as recomendações não sejam ignoradas.

Caso o desempenho dos órgãos públicos na implementação das recomendações da Ouvidoria não seja satisfatório, os próximos passos podem envolver a tentativa de resolver os problemas de maneira informal e colaborativa ou, como último recurso, iniciar outra investigação.

Fonte: (Office of the Ombudsman of Ontario, 2017^[11]).

A fim de melhorar sua capacidade de resposta e abertura, os órgãos de supervisão podem desenvolver uma estratégia para aprimorar a comunicação e aumentar a participação do público. Com mais visibilidade e confiança entre os cidadãos, os órgãos de supervisão podem ter maior impacto na administração pública. As recomendações podem ser publicadas e divulgadas por meio de diversos canais de comunicação, como comunicados à imprensa, mídias sociais e apresentações públicas. A visibilidade das ouvidorias também pode ser melhorada com maior presença territorial da instituição. Por exemplo, a Ouvidoria da Polônia organiza consultas regionais (Quadro 12.4).

Quadro 12.4. Consultas regionais realizadas pela Ouvidoria da Polônia

A Ouvidoria da Polônia desenvolve um programa de consultas regionais desde 2016. Todos os anos, O ouvidor e a sua equipa visitam vários municípios (49 em 2016; 58 em 2017; 38 em 2018). Estas reuniões com a Ouvidoria são abertas a todos os participantes interessados. Eles são acompanhados por consultas com OSCs locais e acadêmicos. Durante as visitas, reclamações individuais podem ser encaminhadas diretamente à equipe da Ouvidoria, resultando em um aumento sistemático do número total de casos recebidos e investigados pela Ouvidoria nos últimos anos. Respectivamente, foram examinados 25.642 e 25.711 casos apenas em 2016 e 2017, de um total de 52.551 e 52.836 pedidos. As reuniões regionais também permitiram à Ouvidoria identificar novas áreas de violações sistêmicas de liberdades e direitos nas organizações públicas.

Fonte: (Commissioner for Human Rights, 2017^[12]); (Commissioner for Human Rights, 2018^[13]).

No que diz respeito às entidades fiscalizadoras superiores, a publicação de relatórios de auditoria não é suficiente para fortalecer a confiança do público. A função das EFSs evoluiu, com algumas agora desempenhando um papel de previsão, onde os resultados de sua coleta de dados podem ser usados para analisar relevância, desempenho e alternativas aos processos públicos existentes. Por sua vez, esses resultados e recomendações alimentam o estágio de formulação de políticas públicas (OECD, 2016^[7]). Algumas EFSs se envolveram notavelmente no fortalecimento de sistemas de gestão de recursos humanos baseados no mérito e na sua transformação de sistemas baseados em carreira para sistemas baseados em cargos, onde os riscos de corrupção podem surgir do fluxo de agentes entre os setores público e privado (portas giratórias) ou de atividades de lobby. Na Áustria e no Reino Unido, as avaliações das EFSs contribuíram para aumentar a transparência e a integridade das parcerias público-privadas e dos contratos públicos, fortalecendo a proteção aos denunciantes e definindo salvaguardas contra influências indevidas nos processos decisórios públicos.

Tradicionalmente, como órgãos de fiscalização parlamentar do executivo, as EFS não eram obrigadas a interagir com os cidadãos, pois o legislativo era sua principal contrapartida. A evolução de seu papel para se tornar o vigilante público mais proeminente pode ser acompanhada pela abertura das EFSs às contribuições e ao engajamento dos cidadãos (OECD, 2017^[14]). As EFS podem considerar a possibilidade de os cidadãos apresentarem reclamações e propostas de temas ou órgãos públicos a serem auditados. Cidadãos e organizações da sociedade civil também podem ser convidados a compartilhar feedback sobre a implementação das recomendações das EFSs (UN Department of Economic and Social Affairs, 2013^[15]).

EFSs, ouvidorias e agências reguladoras também podem coletar informações por meio de monitoramento sistemático da mídia, incluindo, não apenas meios de comunicação nacionais, mas também regionais e locais que relatam supostas irregularidades da administração. Nesses casos, os órgãos de supervisão podem iniciar investigações de *ofício*, sem solicitação formal dos cidadãos afetados. As instituições de supervisão podem criar uma equipe ou unidade encarregada da coleta de dados do monitoramento da mídia.

A competência dos tribunais administrativos poderia abranger todas as ações e omissões dos órgãos que exercem funções públicas. Os prazos para a apresentação de um caso (recursos, reclamações contra ações e omissões administrativas) precisam ser longos o suficiente para garantir que a parte possa preparar a apresentação e coletar todas as informações necessárias. A acessibilidade à justiça administrativa é essencial. As custas judiciais não devem impedir os necessitados de acessar à justiça e à assistência judiciária. Além disso, o processamento dos casos pelos tribunais em um prazo razoável ajuda a garantir a confiança no sistema judicial. Em alguns países, a legislação impõe prazos para que os tribunais administrativos considerem os casos e/ou emitam uma decisão, podendo ser prorrogados em circunstâncias específicas e complexas.

Reclamações individuais e denúncias de irregularidades por entidades reguladas também podem ser levadas em consideração pelas agências reguladoras de fiscalização no planejamento das atividades de inspeção. Esses órgãos podem garantir que sejam tomadas as medidas necessárias para permitir que o público apresente reclamações e registre denúncias por meio de diversos canais (pessoalmente, por escrito, por telefone ou por formulários disponíveis no sítio eletrônico), com envio gratuito e redução da carga burocrática ao mínimo necessário, por exemplo, descrevendo o caso e fornecendo ao requerente os dados de contato. Campanhas de conscientização sobre as tipologias e riscos associados a irregularidades podem ser usadas para incentivar o público a denunciar (Quadro 12.5). As agências precisam analisar cuidadosamente as informações recebidas de terceiros para distinguir entre reclamações fundamentadas que indicam infrações aos regulamentos e reclamações que expressam insatisfação geral com os serviços prestados pelas entidades reguladas (OECD, 2014^[16]). Além disso, os governos podem garantir que as agências reguladoras adotem procedimentos e processos para lidar com reclamações e denúncias que forneçam fortes evidências de um risco importante e iminente (OECD, 2014^[16]).

Quadro 12.5. “É ruim para você, prejudicial para todos”: aumentar a conscientização sobre o direito de denunciar irregularidades em Portugal

Em 2014, a Autoridade Portuguesa para as Condições do Trabalho (ACT) lançou uma campanha de sensibilização contra o trabalho não declarado. Tal campanha foi inspirada na suposta proliferação de trabalho não declarado devido à crise económica. A campanha foi dirigida tanto aos empregadores como aos trabalhadores. O principal objetivo era utilizar medidas de sensibilização para promover a transformação do trabalho não declarado em emprego regular. Além de cartazes, livretos e panfletos foram distribuídos entre trabalhadores e empresas, sessões de sensibilização foram organizadas não só para empregadores, mas também para escolas primárias e secundárias. Foi também lançado uma central de atendimento telefónico e FAQ no site da ACT. A campanha foi complementada por anúncios na imprensa e na rádio. Como resultado, durante o período de 2014/2015 foram identificados cerca de 9 000 casos de trabalho não declarado e o estatuto destes trabalhadores foi alterado para emprego regular.

Fonte: European Platform Undeclared Work, Practice fiche: Awareness-Raising Campaign, Portugal, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?pager.offset=5&catId=1495&langId=en>

12.2.3. Garantir o cumprimento imparcial de leis e regulamentos por órgãos de supervisão

O princípio da supervisão também exige que os membros garantam o cumprimento imparcial de leis e regulamentos, que podem ser aplicados a organizações ou indivíduos, do setor público e privado, por agências reguladoras de fiscalização (OECD, 2017^[1]). Esse requisito pode ser atendido se as agências reguladoras estiverem livres da influência indevida de tomadores de decisões políticas e grupos de interesse, e permanecerem sujeitas à responsabilização externa, particularmente à revisão judicial de suas decisões.

A independência das agências reguladoras tem duas dimensões (OECD, 2018^[17]): 1) independência formal (*de jure*) que exige que as agências reguladoras permaneçam fora da cadeia de comando burocrática e hierárquica de um ministério; e 2) independência real (*de fato*), que se refere à autodeterminação da agência no uso de medidas regulatórias (Hanretty and Koop, 2012^[18]).

Impedir que os tomadores de decisões políticas deem instruções ou adotem orientações e direcionamentos vinculantes sobre as medidas e prioridades das agências reguladoras de fiscalização promove sua independência formal. As agências podem ter ampla independência na seleção das entidades reguladas a serem inspecionadas e na decisão sobre as medidas a serem aplicadas, incluindo sanções. Os órgãos de gestão das agências podem ser escolhidos através de procedimentos abertos e transparentes por prazo determinado, com possibilidade limitada de demissão antecipada por motivos consagrados na legislação. A sua independência assenta também na sua autonomia na definição da sua organização interna, bem como na sua gestão de recursos humanos e de sua gestão financeira.

Prestação de contas e transparência são o outro lado da moeda da independência (OECD, 2018^[17]). De fato, essas agências estão sujeitas a mecanismos de supervisão e controle para garantir que atinjam efetivamente os objetivos políticos considerados pelo governo e pelo legislador como de interesse público. Uma definição clara dos objetivos das agências reguladoras, indicadores de desempenho abrangentes e significativos e relatórios regulares sobre seu desempenho ao legislativo – como comitês de supervisão legislativa, diretamente ou por meio de seu ministro – podem apoiar esse objetivo (OECD, 2014^[19]).

O princípio da independência das agências reguladoras não implica em falta de supervisão governamental de suas atividades. Por exemplo, os respectivos departamentos governamentais podem ter poderes para definir objetivos e metas de desempenho para agências que operam nas políticas públicas sob seu domínio, abstendo-se de interferir na gestão das atividades do dia-a-dia e nos processos administrativos individuais. Os objetivos e metas podem refletir objetivos políticos e prioridades mais amplos do governo, bem como abordar os principais riscos nos domínios relevantes. As agências reguladoras também podem fornecer aos departamentos governamentais relevantes informações atualizadas do campo sobre os principais riscos de corrupção ou deficiências da regulamentação.

Embora a independência formal *de jure* possa criar condições favoráveis para aumentar a independência *de fato*, não pode eliminar totalmente o risco de influência indevida (OECD, 2017^[20]). Para lidar com esse risco, os reguladores precisam construir e sustentar uma cultura de independência forte e institucionalmente proativa que irá reforçar suas práticas e comportamentos diários (OECD, 2014^[19]). Uma revisão da OCDE dos arranjos de governança de 130 reguladores econômicos (a maioria dos quais detém poderes de execução) em 38 países mostra que há uma associação positiva entre independência e prestação de contas. Esses resultados confirmam os achados da pesquisa Regulação de Produtos de Mercado, realizada pela OCDE, em 2013 (Koske et al., 2016^[21]), indicando que, para os reguladores do setor econômico, uma maior autonomia é acompanhada por estruturas de prestação de contas mais fortes. Os coeficientes de correlação podem ser vistos em todos os setores analisados (energia, comunicações eletrônicas, transporte ferroviário e aéreo e água) e são particularmente fortes para reguladores nos setores de energia e comunicações eletrônicas. (Casullo, 2019^[22]).

Reduzir o risco de influência indevida de políticos e indústrias regulamentadas sobre as agências reguladoras exige garantias formais de independência e, além disso, reforça ativamente a autodeterminação das agências (OECD, 2018^[17]). Dessa forma, os governos podem levar em consideração os aspectos que afetam o grau de independência real das agências, apresentados na Tabela 12.2.

Tabela 12.2. Fatores que determinam a independência de fato das agências reguladoras

Agência - funcionários eleitos	Proporção do fluxo de indivíduos entre cargos nos setores público e privado (portas giratórias) ³
	Frequência de contatos
	Influência nos orçamentos das agências
	Influência da organização interna das agências
	Peso da filiação partidária nas indicações
	Vulnerabilidade política das agências – saída antecipada de membros do conselho
Agência - regulados	Proporção do fluxo de indivíduos entre cargos nos setores público e privado (portas giratórias)
	Frequência de contatos
	Adequação do orçamento da agência para suas tarefas
	Adequação dos recursos organizacionais
	Proximidade da atividade profissional dos conselheiros
	Assuntos e relacionamentos pessoais

Fonte: (Maggetti, 2012^[23]).

Para abordar os aspectos que afetam a independência dessas agências, alguns países – como Canadá e Noruega – desenvolveram políticas e padrões para os gestores das agências reguladoras (ver Quadro 12.6, bem como o Capítulo 13).

Quadro 12.6. Padrões de emprego pós-público para o serviço público no Canadá e na Noruega

Canadá: Além das normas para gerenciar conflitos de interesse, a Diretiva sobre Conflito de Interesses, que substitui a antiga Política de Conflitos de Interesses e Pós-Emprego, impõe algumas obrigações pós-emprego ao pessoal que deixa o serviço público.

Antes de deixar o serviço público, todos os servidores públicos são obrigados a divulgar potenciais empregos futuros ou atividades que representem risco de conflito de interesses com suas funções na administração pública. Os secretários executivos de cada instituição pública também são obrigados a designar cargos na estrutura interna que possam enfrentar riscos específicos de conflito de interesses pós-emprego. Relativamente a estes colaboradores, foi introduzido um período de quarentena obrigatória de um ano.

Durante este período, salvo autorização do secretário-executivo, estão em vigor várias restrições, incluindo:

- aceitar nomeação para órgãos de administração ou ofertas de emprego em entidades com as quais teve interação na qualidade de agente público
- representar ou agir em nome dessas entidades
- prestar consultoria aos clientes com base em informações que não são públicas ou que tenha conhecimento em razão das funções públicas desempenhadas.

Em circunstâncias específicas, o interessado pode requerer a dispensa ou a redução do período de quarentena.

Noruega: A Lei sobre o Dever de Informação, Quarentena e Recusa para Políticos, Agentes Públicos e Altos Agentes Públicos (A Lei da Quarentena), juntamente com os Regulamentos sobre o Dever de Informação, Quarentena e Recusa para Políticos, Agentes Públicos e Altos Agentes Públicos, estabelecem duas proibições pós-emprego:

- *Inabilitação temporária* - Nos seis meses seguintes à cessação do cargo, o agente público ou político não pode ser contratado por uma organização privada que atue no campo das atribuições do referido agente público. Esta proibição é compensada pelo direito de continuar recebendo o seu salário durante o período de inabilitação.
- *Abstinência de envolvimento em determinados casos* – Durante um ano após a saída do cargo, ex-agentes públicos não podem se envolver em casos ou áreas com os quais trataram enquanto ocupantes de cargos públicos ou políticos. Os agentes demissionários são obrigados a informar seus ex-empregadores públicos sobre as ofertas de emprego que receberem.

Existem dois sistemas diferentes para lidar com os casos individuais:

- Para questões relativas a políticos (primeiro-ministro, ministros, secretários de estado e conselheiros políticos), as decisões são tomadas por um conselho independente, chamado "O Comitê de restrições pós-emprego público".
- Para os restantes (altos agentes públicos e agentes públicos), as decisões são tomadas pela autoridade local de nomeação.

Fonte: (Government of Canada, 2012^[24]; Government of Norway, 2015^[25]; Government of Norway, 2015^[26]).

Também são necessários mecanismos oportunos, transparentes e robustos para recursos de decisões regulatórias significativas (OECD, 2014^[19]). Na prática, isso pode estar relacionado tanto ao controle do conteúdo das decisões (como a imposição de sanções e multas aos operadores do mercado), quanto ao procedimento, notadamente no que diz respeito à demora excessiva das inspeções e outros procedimentos conduzidos por esses órgãos. A revisão judicial também é um dos instrumentos para medir a qualidade das atividades de fiscalização. A parcela dos atos dos órgãos reguladores de fiscalização acatados pelos tribunais serve como um dos principais indicadores de qualidade.

Outros órgãos de fiscalização, como EFSs e instituições de ouvidoria, também revisam as atividades das agências reguladoras de fiscalização. Enquanto as ouvidorias investigam potenciais violações de direitos humanos durante as inspeções, as atribuições das EFSs permitem que elas também se concentrem na eficácia e eficiência das inspeções. As agências reguladoras também podem se enquadrar no regime de transparência para todos os órgãos públicos, permitindo que os indivíduos acessem informações sobre suas atividades e governança (para mais informações, consulte o Capítulo 13).

12.3. Desafios

Embora os desafios no fortalecimento da supervisão externa possam variar dependendo dos contextos e configurações nacionais, eles geralmente incluem:

- proferir decisões em tempo hábil, especialmente pelos tribunais administrativos
- reduzir o ônus e fortalecer a efetividade por meio de reformas baseadas em risco

12.3.1. Proferimento de decisões em tempo hábil

A demora excessiva dos processos judiciais nos tribunais administrativos prejudica a segurança jurídica das partes, gera custos adicionais e prejudica a confiança no judiciário como mecanismo efetivo de fiscalização. Longos atrasos criam uma sensação de impunidade, especialmente se as investigações forem limitadas e nenhuma sanção for pronunciada, ou quando processos e investigações forem conduzidos, mas os prazos de prescrição expirarem. Os atrasos na execução da justiça administrativa podem resultar da duração excessiva dos processos em uma instância ou ser gerados pela análise recorrente do mesmo caso em várias instâncias da administração e/ou tribunais.

A resolução da questão da duração excessiva dos processos judiciais exige um monitoramento contínuo da carga de trabalho dos tribunais e dos juízes e a melhoria das condições técnicas da administração dos tribunais. No entanto, as partes afetadas pelos atrasos também devem ter acesso a recursos processuais eficazes. Isso inclui tipos especiais de reclamações para acelerar o processo e o direito de buscar indenização por danos causados pelos atrasos. Com base na jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, alguns países europeus desenvolveram legislação que prevê procedimentos especiais de reclamação e direito a indenização. Por exemplo, a Eslovênia adotou tal lei em 2006 (Quadro 12.7).

Quadro 12.7. Direito a indenização pela duração excessiva dos processos judiciais na Eslovênia

A Lei sobre a proteção do direito a um julgamento sem atraso indevido, de 2006, se aplica a todos os processos judiciais e processos criminais pré-julgamento. Esta lei prevê três recursos legais disponíveis para as partes afetadas pela excessiva duração do processo:

- recurso de tutela visando agilizar o julgamento do caso
- pedido de fixação de prazo para tramitação do processo
- reivindicar apenas satisfação.

A compensação monetária pode ascender de 300 euros a 5 000 euros, dependendo da complexidade do caso, da sua importância para a parte e das atividades da parte no decurso do processo.

Fonte: (Republic of Slovenia, 2006^[27]).

12.3.2. Reduzir o ônus e fortalecer a efetividade por meio de reformas baseadas em risco

Os reguladores dependem cada vez mais da combinação de procedimentos baseados em conformidade e medidas orientadas por incentivos para fortalecer o cumprimento imparcial e efetivo de leis e regulamentos. As agências reguladoras são necessárias para proteger os bens públicos e melhorar os resultados regulatórios, mas suas atividades também criam ônus e custos para as indústrias e mercados regulamentados. A aplicação inteligente é menos visível e menos onerosa para as empresas, e mais eficaz no atendimento ao interesse público. As reformas de inspeção das últimas décadas fornecem um extenso catálogo de medidas que atendem a esse propósito, incluindo:

- Planejamento conjunto das inspeções reforçadas por sistemas de tecnologia da informação conjuntos para todas ou a maioria das inspeções.
- A priorização baseada em risco permite que as agências limitem o número total de inspeções, ao mesmo tempo em que aumentam a efetividade do esquema geral de inspeção. A priorização baseada em risco requer metodologia avançada e acesso a dados coletados por várias instituições públicas.
- Fornecer às entidades regulamentadas orientações claras sobre “como fazer as coisas corretamente”, incluindo a preparação e publicação de listas de verificação a serem usadas pelos inspetores (Blanc, 2012^[28]).

Para complementar as ferramentas tradicionais de conformidade, os reguladores usam cada vez mais perspectivas comportamentais para moldar incentivos e normas (OECD, 2016^[29]). Em várias áreas, desde a prestação de serviços públicos até a cobrança de impostos, várias organizações e agências reguladoras realizaram experimentos para identificar onde as percepções comportamentais poderiam melhorar a conformidade e a implementação. Os próprios experimentos vão desde melhorar a eficácia das regras e práticas formais dentro das organizações públicas até ampliar os incentivos para entidades reguladas e cidadãos. Por exemplo, nas áreas de produtos financeiros e obras públicas, experimentos levaram a soluções que podem melhorar a resolução de reclamações e aumentar o engajamento cívico com organizações públicas, respectivamente. Além de promover a implementação e a conformidade, as perspectivas comportamentais também podem ser aplicadas para avaliar a efetividade da implementação, contribuir para a formulação e as reformas das políticas públicas e – com base nas lições aprendidas – reduzir a necessidade de medidas corretivas (OECD, 2017^[30]).

Referências

- ANAO (n.d.), *Implementation of Recommendations*, 2019, <https://www.anao.gov.au/work/audit-insights/implementation-recommendations> (accessed on 24 January 2020). [5]
- Australian Government - Department of Finance (2018), *Audit Committees*, <https://www.finance.gov.au/government/managing-commonwealth-resources/managing-risk-internal-accountability/duties/risk-internal-controls/audit-committees> (accessed on 1 August 2019). [6]
- Blanc, F. (2012), *Inspection Reforms: Why, How, and with What Results*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/regreform/Inspection%20reforms%20-%20web%20-F.%20Blanc.pdf>. [28]
- Bovens, M. (2006), "Analysing and assessing public accountability: A conceptual framework", *European Governance Papers (EUROGOV)*, No C-06-01, <https://www.ihs.ac.at/publications/lib/ep7.pdf>. [2]
- Brezis, E. and J. Cariolle (2014), "The revolving door indicator: Estimating the distortionary power of the revolving door", *U4 Brief*, No. 10, U4, Bergen, <https://www.u4.no/publications/the-revolving-door-indicator-estimating-the-distortionary-power-of-the-revolving-door.pdf>. [32]
- Casullo, L. (2019), "The 2018 Indicators on the Governance of Sector Regulators - Part of the Product Market Regulation (PMR) Survey", <https://doi.org/10.1787/a0a28908-en>. [22]
- Commissioner for Human Rights (2018), *Summary of the Report on the Activity of the Ombudsman in Poland in 2017*, Office of the Commissioner for Human Rights, Warsaw, <http://www.rpo.gov.pl> (accessed on 24 January 2020). [13]
- Commissioner for Human Rights (2017), *Summary of the Report on the Activity of the Commissioner for Human Rights in 2016*, Office of the Commissioner for Human Rights, Warsaw, <http://www.rpo.gov.pl> (accessed on 24 January 2020). [12]
- EUROSAI Task Force on Audit & Ethics (2017), *Audit of Ethics in Public Sector Organisations*, EUROSAI, <http://www.eurosai-tfae.tcontas.pt/activities/Papers/default.aspx?RootFolder=%2Factivities%2FPapers%2FActivities%2FAuditing%20Ethics&FolderCTID=0x012000C41CE7772A232E488A0A019DBA2F60C6&View={63A04D2D-71A7-4B26-8C24-7B208EB64BEB}>. [33]
- EUROSAI Task Force on Audit & Ethics (n.d.), *Auditing Ethics in the Public Sector*, EUROSAI, https://www.eurosai.org/handle404?exporturi=/export/sites/eurosai/content/documents/worki-ng-groups/audit-ethics/RelDoc/TFAE_paper-Auditing-Ethics-in-Public-Sector.pdf. [31]
- Government of Canada (2012), *Policy on Conflict of Interest and Post-Employment*, <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=25178> (accessed on 24 January 2020). [24]
- Government of Norway (2015), *Act on the Duty of Information, Quarantine and Recusal for Politicians, Civil Servants and Senior Civil Servants (Quarantine Act)*, <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2015-06-19-70>. [25]

- Government of Norway (2015), *Regulations on the Duty of Information, Quarantine and Recusal for Politicians, Civil Servants and Senior Civil Servants*,
<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2015-12-02-1380?q=Forskrift%20til%20lov%20om%20informasjonsplikt>. [26]
- Hanretty, C. and C. Koop (2012), “Measuring the Formal Independence of Regulatory Agencies”, *Journal of European Policy*, Vol. 19/2, pp. 198-2016,
<https://doi.org/10.1080/13501763.2011.607357>. [18]
- HATVP (2019), *Ethics Guide*, http://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2019/09/EthicsGuide_WEB.pdf (accessed on 1 October 2019). [10]
- International Ombudsman Institute (2018), *Own Initiative Investigations*, International Ombudsman Institute, Vienna,
[http://file:///C:/Users/Munro_C/Downloads/BPP_Issue%203_own%20initiative%20investigations_July%202018%20\(1\).pdf](http://file:///C:/Users/Munro_C/Downloads/BPP_Issue%203_own%20initiative%20investigations_July%202018%20(1).pdf). [8]
- Koske, I. et al. (2016), “Regulatory management practices in OECD countries”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1296, OECD Publishing, Paris,
<https://doi.org/10.1787/5jm0qwm7825h-en>. [21]
- Maggetti, M. (2012), *Regulation in Practice: The De Facto Independence of Regulatory Agencies*, ECPR Press, Colchester, <https://doi.org/10.5167/uzh-66106>. [23]
- OECD (2019), “OECD Recommendation on Guidelines on Anti-Corruption and Integrity in State-Owned Enterprises”, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/corporate/OECD-Guidelines-Anti-Corruption-Integrity-State-Owned-Enterprises.htm> (accessed on 2 October 2019). [9]
- OECD (2018), *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris,
<https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>. [17]
- OECD (2017), *Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264270480-en>. [30]
- OECD (2017), *Mexico’s National Auditing System: Strengthening Accountable Governance*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris,
<https://doi.org/10.1787/9789264264748-en>. [14]
- OECD (2017), *OECD Recommendation of the Council on Public Integrity*, OECD, Paris,
<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435> (accessed on 24 January 2020). [1]
- OECD (2017), “Policy measures to prevent policy capture”, in *Preventing Policy Capture: Integrity in Public Decision Making*, OECD Publishing, Paris,
<https://doi.org/10.1787/9789264065239-5-en>. [20]
- OECD (2016), *Protecting Consumers through Behavioural Insights: Regulating the Communications Market in Colombia*, OECD Publishing, Paris,
<https://doi.org/10.1787/9789264255463-en>. [29]
- OECD (2016), *Supreme Audit Institutions and Good Governance: Oversight, Insight and Foresight*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris,
<https://doi.org/10.1787/9789264263871-en>. [7]

- OECD (2014), *Regulatory Enforcement and Inspections*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264208117-en>. [16]
- OECD (2014), *The Governance of Regulators*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264209015-en>. [19]
- Office of the Ombudsman of Ontario (2017), *Ombudsman Strategies for Getting to Yes and Beyond: Acceptance and Implementation of Recommendations*, <https://www.ombudsman.on.ca/resources/speeches-and-articles/articles/2017/ombudsman-strategies-for-getting-to-yes-and-beyond-acceptance-and-implementation-of-recommendations> (accessed on 24 January 2020). [11]
- Pelizzo, R. and F. Stapenhurst (2013), *Government Accountability and Legislative Oversight*, Routledge, New York, <https://doi.org/10.4324/9781315850610>. [4]
- Republic of Slovenia (2006), *Act on the Protection of the Right to a Trial without Undue Delay of the Republic of Slovenia*, http://www.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/mp.gov.si/zakonodaja/angleski_prevedi_zakonov/121212_Act_on_the_Protection_of_the_Right_to_a_Trial_without_Undue_Delay_eng.pdf. [27]
- Schedler, A., L. Diamond and M. Plattner (1999), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner Publishers, Inc., <https://www.journalofdemocracy.org/books/the-self-restraining-state-power-and-accountability-in-new-democracies/> (accessed on 15 October 2019). [3]
- UN Department of Economic and Social Affairs (2013), *Citizen Engagement Practices by Supreme Audit Institutions: Compendium of Innovative Practices of Citizen Engagement by Supreme Audit Institutions for Public Accountability*, United Nations, New York, http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/4_documents/publications/eng_publications/Compendium_UNPAN92198.pdf. [15]

Notas

¹ As EFS com poderes jurisdicionais também têm o direito de prosseguir com as ações de execução.

² Para uma visão detalhada da auditoria de integridade, incluindo estudos de casos de países, consulte (EUROSAI Task Force on Audit & Ethics, n.d.^[31]). Para obter mais orientações sobre como auditar a integridade, consulte (EUROSAI Task Force on Audit & Ethics, 2017^[33]).

³ Existem três tipos de fluxos de porta giratória que devem ser considerados: 1) Público-privado: ex-funcionários públicos atualmente servindo regulados; 2) Privado-público: ex-executivos de regulados assumindo funções públicas; 3) Privado-público-privado: combinação de movimentos tipo 1 e tipo 2 (Brezis and Cariolle, 2014^[32]).

13 Participação

Este capítulo fornece um comentário sobre o princípio de participação contido na Recomendação da OCDE do Conselho sobre Integridade Pública. Por meio de percepções sobre a promoção da transparência e do governo aberto, oferece orientação sobre como promover o direito dos indivíduos de conhecer e envolver as partes interessadas em todo o processo de formulação de políticas públicas. O capítulo também analisa os principais componentes para evitar a captura de políticas, incluindo o gerenciamento de situações de conflito de interesses e a promoção da transparência no lobby e no financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais. Explora um fator adicional para fomentar a participação e a prestação de contas, nomeadamente definindo padrões e condições práticas para uma sociedade que inclui organizações “vigilantes”. Por fim, o capítulo discute vários desafios para a participação, incluindo como desenvolver medidas significativas de engajamento das partes interessadas e implementar regulamentos eficazes para o fluxo de pessoas entre os setores público e privado (portas giratórias).

13.1. Por que participação?

As políticas públicas estão no centro da relação entre as pessoas e os governos. Em grande medida, determinam a qualidade da vida diária das pessoas. Embora, em princípio, os formuladores de políticas públicas devam buscar o interesse público, na prática eles também precisam reconhecer a existência de diversos grupos de interesse legítimos e considerar os custos e benefícios para esses grupos. Como as políticas geralmente implicam na existência de vencedores e perdedores, situações reais de “ganha-ganha” são uma exceção. Esse contexto cria incentivos e oportunidades para influenciar as decisões públicas em favor de uma determinada parte interessada, excluindo outros dos processos decisórios públicos.

Reforçar o direito de saber, por meio da transparência e do acesso à informação, e a participação inclusiva e justa das partes interessadas e a participação de grupos de defesa, mídia e organizações de “vigilância”, são instrumentos fundamentais para criar condições de igualdade e alcançar decisões públicas informadas. A promoção da integridade e da transparência no lobby e no financiamento de partidos e campanhas políticas, e a gestão e prevenção de conflitos de interesse, também protege o processo de formulação de políticas públicas de ser dominado por interesses particulares.

A Recomendação da OCDE sobre Integridade Pública afirma que os membros devem “encorajar a transparência e o envolvimento das partes interessadas em todas as fases do processo político e do ciclo político para promover a prestação de contas, a responsabilização e o interesse público, em particular através de:

- a. promover a transparência e um governo aberto, incluindo a garantia de acesso a informações e dados abertos, juntamente com respostas tempestivas a solicitações de informações;
- b. garantir a todas as partes interessadas – incluindo o setor privado, sociedade civil e indivíduos – acesso ao desenvolvimento e implementação de políticas públicas;
- c. evitar a captura de políticas públicas por grupos de interesse restritos por meio da gestão de situações de conflito de interesses e incutir transparência nas atividades de lobby e no financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais;
- d. encorajar uma sociedade que inclua organizações de “vigilância”, grupos de cidadãos, sindicatos e meios de comunicação independentes” (OECD, 2017^[11]).

13.2. O que é participação?

O fortalecimento da participação no processo de formulação de políticas públicas é um meio multifacetado para promover o escrutínio público, garantir a prestação de contas e a responsabilização e fornecer informações aos indivíduos. Aumentar a participação requer o seguinte:

- Governo aberto e transparente, garantindo acesso oportuno e irrestrito a informações e dados governamentais abertos.
- Partes interessadas capazes de participar da concepção, implementação e avaliação de políticas públicas.
- Adoção de medidas robustas para evitar a captura de políticas públicas.
- Os ambientes jurídico, político e público apoiam um espaço cívico efetivo e, assim, uma sociedade civil robusta.

13.2.1. Governo aberto e transparente, garantindo acesso oportuno e irrestrito a informações e dados governamentais abertos

A transparência é necessária para a integridade pública, pois aumenta os custos de ocultação e fraude associados a atividades corruptas. Do ponto de vista comportamental, a transparência também pode reduzir o comportamento antiético, porque a percepção de que o comportamento de alguém é visível e potencialmente observado introduz um elemento de responsabilização que torna mais difícil justificar a ação antiética (OECD, 2018^[2]). Governo aberto, acesso à informação e a dados governamentais abertos são três ferramentas críticas que os governos podem usar para garantir transparência e responsabilização.

Governo aberto

O governo aberto pode ser definido como “uma cultura de governança que promove os princípios de transparência, integridade, prestação de contas e participação das partes interessadas em apoio à democracia e ao crescimento inclusivo” (OECD, 2017^[3]). Os princípios-chave de um governo aberto estão detalhados na Recomendação da OCDE do Conselho sobre Governo Aberto e incluem:

- transparência – a divulgação e subsequente acessibilidade de dados e informações governamentais relevantes
- integridade – o alinhamento consistente e a adesão a valores, princípios e normas éticos compartilhados para defender e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público
- prestação de contas – a responsabilidade e o dever do governo de informar seus cidadãos sobre as decisões que toma, bem como prestar contas das atividades e do desempenho de todo o governo e de seus agentes públicos
- participação das partes interessadas – todas as maneiras pelas quais as partes interessadas podem ser envolvidas no ciclo de políticas públicas e na concepção e prestação de serviços, inclusive por meio do fornecimento de informações, consultas e engajamento (OECD, 2017^[4]).

Orientação, bem como estruturas e mecanismos de implementação, coordenação e avaliação (por exemplo, estratégias e planos de ação, forças-tarefa ou unidades governamentais abertas ou digitais, plataformas ou portais, bancos de dados, painéis, kits de ferramentas, etc.) apoiam as organizações públicas em seus esforços diários para aplicar princípios de governo aberto (OECD, 2017^[4]).

Acesso à informação

As leis de acesso à informação, outro componente-chave da transparência, precisam equilibrar o acesso com os direitos individuais à privacidade e a confidencialidade das informações que, se divulgadas, podem prejudicar o interesse público. Para além deste duplo desafio, um regime efetivo de acesso à informação requer um quadro jurídico favorável, exceções e barreiras claramente definidas e limitadas, recursos adequados e respostas tempestivas.¹

Garantir um ambiente legal propício para o acesso à informação

Uma estrutura legal propícia permite salvaguardar o direito de acesso à informação pública. No entanto, as disposições relativas ao acesso, exceções e restrições podem existir em diferentes partes da estrutura legal, desde atos de acesso a informações públicas até atos de proteção de dados e privacidade, incluindo regulamentos de mídia e defesa ou segredos comerciais. Disposições dispersas podem criar obstáculos na implementação do acesso à informação, devido a sobreposições ou definições e enquadramentos distintos. Como tal, garantir a coerência entre as disposições facilita a interpretação e a implementação e melhora o tratamento efetivo e eficiente de solicitações e respostas de informações.

Para apoiar a implementação efetiva, os elementos de políticas públicas que também podem complementar o quadro legislativo incluem:

- políticas públicas institucionais no que diz respeito aos tempos de resposta na prática, que podem ser mais curtos do que os previstos por lei
- acesso gratuito ou gratuito sob certas circunstâncias, ou taxas aplicáveis que não devem impedir o acesso à informação
- gestão da informação, com consideração da qualidade, proteção e segurança da informação
- divulgação ativa de informações (por exemplo, campanhas, materiais impressos ou de transmissão) e como ela deve ser apresentada (por exemplo, diretrizes, manuais de estilo, etc.)
- orientações sobre como lidar com os contatos com os cidadãos (OECD, 2001^[5]).

Além disso, para apoiar a implementação, os governos podem atribuir as responsabilidades relevantes para implementar, controlar e fazer cumprir as leis de acesso à informação nos níveis nacional, subnacional e organizacional (para mais informações, consulte o Capítulo 2). Funções de supervisão, como comissários de informação ou ouvidoria, também podem desempenhar um papel no controle, tratamento e investigação de reclamações (para mais informações, consulte o Capítulo 12) e na emissão de recomendações para reformas futuras (OECD, 2001^[5]).²

Limitar exceções e barreiras

Em todos os governos da OCDE, as exceções em relação a certas informações governamentais são geralmente definidas na estrutura legal e regulatória para considerar dados confidenciais e informações sensíveis sobre segurança nacional, dados pessoais e confidencialidade comercial (OECD, 2016^[6]). Limitar as exceções a essas áreas específicas e claramente definidas garante que o acesso à informação pública continue sendo o padrão. Os governos podem esclarecer que essas ou outras justificativas não devem ser usadas para restringir indevidamente o direito dos cidadãos de acessar informações públicas.

Além disso, embora os governos possam exigir identificação ou comprovação de interesse como ferramenta de triagem ou priorização, um processo pesado pode criar barreiras. Garantir que apenas as informações necessárias sejam exigidas ou permitir solicitações anônimas pode reduzir esses riscos. No entanto, limitações a tais disposições podem ser aplicadas quando a divulgação de identidade for necessária para processar a solicitação. Os governos membros da OCDE adotaram diversas posições sobre a questão do anonimato. Por exemplo, o anonimato é fornecido de fato no Reino Unido e no Canadá, enquanto na Estônia e na Finlândia é garantido por disposições específicas na respectiva legislação de liberdade de informação (OECD, 2016^[6]).

Outra barreira às solicitações pode consistir na cobrança de taxas para acessar informações públicas. A maioria das taxas depende do número de páginas reproduzidas ou do tempo necessário para processar a solicitação. Com a divulgação de dados governamentais, as entidades públicas são incentivadas a abandonar a cobrança de taxas para garantir acesso igual e oportuno e reutilização de informações públicas.

Alocar recursos suficientes para garantir o acesso à informação

Dedicar recursos suficientes (humanos e financeiros) permite que as organizações produzam ou publiquem informações de forma proativa ou processem solicitações em um tempo razoável. Da mesma forma, os governos podem investir recursos na implementação de ferramentas, como instrumentos eletrônicos, cadastros, portais ou aplicativos que possibilitem o acesso à informação pública. Tais sistemas de informação são fundamentais para garantir o acesso efetivo aos direitos de informação, e também podem aliviar alguns dos desafios supramencionados, ao permitir o anonimato ou conceder acesso imediato e gratuito e reutilização de informações públicas.

Garantir respostas tempestivas aos pedidos de acesso à informação

A regulação dos tempos de resposta ajuda a garantir que as informações sejam fornecidas em tempo hábil e é uma prática comum em quase todos os governos membros da OCDE (dentro de 20 dias úteis ou menos). Por exemplo, uma resposta deve ser entregue em 5 dias na Estônia, 10 em Portugal, 15 na Finlândia e Polônia e 20 dias na Eslovênia e no Reino Unido (OECD, 2016^[6]).

Além de regular os tempos de resposta, os governos também podem fazer uso do governo digital e das tecnologias digitais para dar suporte a respostas mais ágeis às solicitações de informações. Por exemplo, um sítio eletrônico ou portal de dados pode facilitar o acesso ou a apresentação de solicitações. Essas ferramentas devem ser fáceis de usar para melhorar sua utilização. Isso pode exigir a redução do número de pastas ou links para acessar as informações, rotular claramente os volumes e páginas de dados ou incluir filtros para classificar os dados.

Dados de governo aberto

Quando publicados de forma proativa, em formatos abertos e legíveis por máquina e, se possível, sem custos, os dados de governo aberto podem contribuir para melhorar a concepção e a entrega de políticas públicas e serviços (OECD, 2018^[7]). O acesso aprimorado, compartilhamento e reutilização de dados de governo aberto também permitem melhor compreensão e monitoramento das atividades, gastos e funcionamento dos governos.

Os dados de governo aberto se baseiam no princípio “aberto por padrão” incorporado na estrutura legal e regulatória, onde as exceções relacionadas à proteção de dados, ética e regulamentos de privacidade são claramente listadas. Para fortalecer sua estrutura legal e regulatória, os governos podem considerar o seguinte conjunto de princípios definidos por governos, sociedade civil e especialistas na Carta Internacional de Dados Abertos (2015^[8]):

- aberto por padrão
- tempestivo e abrangente
- acessível e utilizável
- comparável e interoperável
- para uma melhor governança e envolvimento dos cidadãos
- para o desenvolvimento inclusivo e a inovação.

Além de se comprometer com dados de governo aberto, desenvolver uma estratégia e um plano de ação ajuda a operacionalizar uma política de dados abertos, com objetivos e ações específicas e concretas para entrega (OECD, 2018^[7]). Alguns governos, como Irlanda e Polônia, desenvolveram estratégias nacionais de dados abertos. Outros³ desenvolveram planos de ação que incluem dados abertos, no contexto da Parceria para Governo Aberto (Open Government Partnership - OGP). No âmbito da OGP, sua implementação é avaliada e os resultados são registrados em relatórios de andamento para garantir a prestação de contas aos parceiros da sociedade civil e ao público. Com base em estratégias e planos de ação de dados de governo aberto, organizações públicas, empresas, indivíduos, sociedade civil e jornalistas investigativos podem reutilizá-los para criar novos conteúdos ou parcerias para iniciativas de dados de governo aberto.

A criação de valor a partir de dados de governo aberto requer a disponibilização pública de conjuntos de dados de alto valor (por exemplo, fiscal, contratual, orçamentário), garantindo a qualidade dos dados (precisão, consistência, abrangência, pontualidade) e promovendo a demanda e a reutilização de dados (Ubaldi, 2013^[9]). Aproximar atores, como jornalistas orientados por dados, de iniciativas de dados de governo aberto também contribui para promover a reutilização de dados para alcançar as metas de integridade do setor público (OECD, 2017^[10]).

As iniciativas específicas de dados de governo aberto, relacionadas à integridade incluem:

- contratação aberta, que ao abrir dados sobre compras públicas permite que cidadãos, sociedade civil, jornalistas e pesquisadores escrutinem a gestão de recursos públicos, monitorem as decisões e a efetividade dos gastos públicos e identifiquem riscos de corrupção
- orçamentos abertos, como ferramentas para aumentar a prestação de contas e a responsabilização dos governos, orçamento de desempenho ou transparência fiscal
- outras iniciativas de dados abertos para integridade e anticorrupção, capacitando cidadãos, sociedade civil, jornalistas, acadêmicos e pesquisadores para monitorar a transparência e integridade das atividades de lobby, partidos políticos e financiamento de campanhas eleitorais, divulgação de bens e valores de agentes públicos, beneficiários efetivos, etc. (OECD, 2018^[7]).

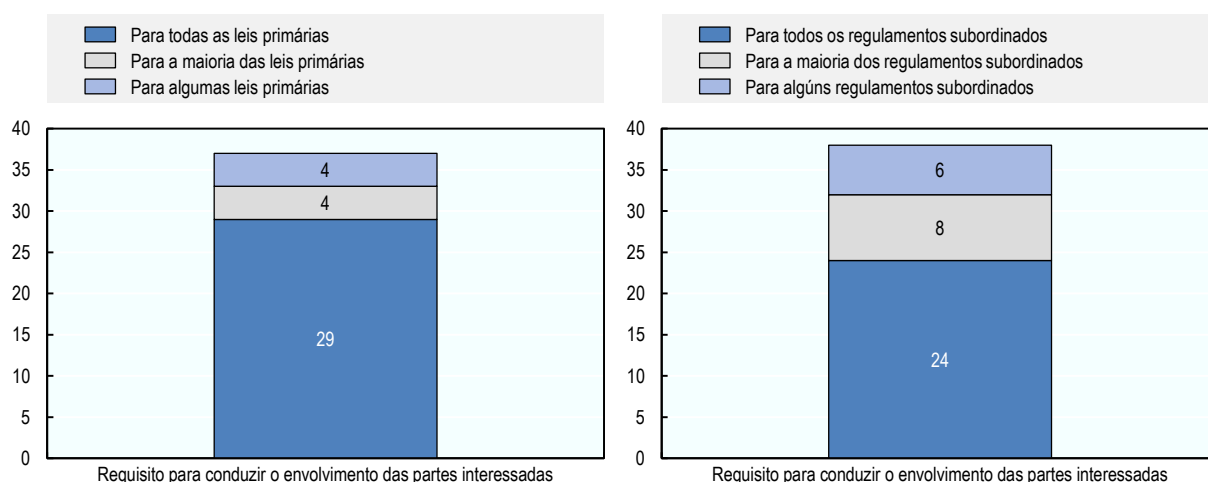
O sucesso das iniciativas de dados de governo aberto requer o envolvimento ativo e proativo dos governos para apoiar e entender as necessidades das comunidades de usuários, estabelecer parcerias e projetar iniciativas e eventos para promover a reutilização de dados abertos para integridade.

13.2.2. As partes interessadas podem participar da concepção e implementação de políticas públicas

O envolvimento das partes interessadas refere-se ao envolvimento dos atores-chave (governo, sociedade civil, empresas e indivíduos) no processo de formulação de políticas públicas, em todas as fases do ciclo da política, bem como na concepção e prestação de serviços (OECD, 2017^[4]), fornecendo-lhes acesso a material relevante e usando sua contribuição para melhorar a qualidade das políticas (OECD, 2018^[11]). O envolvimento significativo das partes interessadas protege o interesse público, aumenta a inclusividade das políticas, inspira a propriedade sobre os resultados das políticas e também pode apoiar soluções inovadoras. Os governos podem coletar e verificar informações empíricas para fins analíticos, identificar alternativas de políticas, medir expectativas e, no final, obter informações valiosas nas quais basear suas decisões políticas (OECD, 2018^[11]).

No nível nacional, o requisito para conduzir o engajamento das partes interessadas pode originar-se de vários instrumentos governamentais, incluindo a lei, a constituição ou diretrizes obrigatórias. Além disso, os requisitos para conduzir o envolvimento das partes interessadas podem abranger tanto leis primárias quanto regulamentações secundárias, conforme mostrado na Figura 13.1. De acordo com requisitos formais menos rigorosos, em alguns países as práticas de consulta são menos desenvolvidas para regulamentações subordinadas do que para regulamentações primárias (OECD, 2018^[11]).

Figura 13.1. Requisitos para conduzir o engajamento das partes interessadas

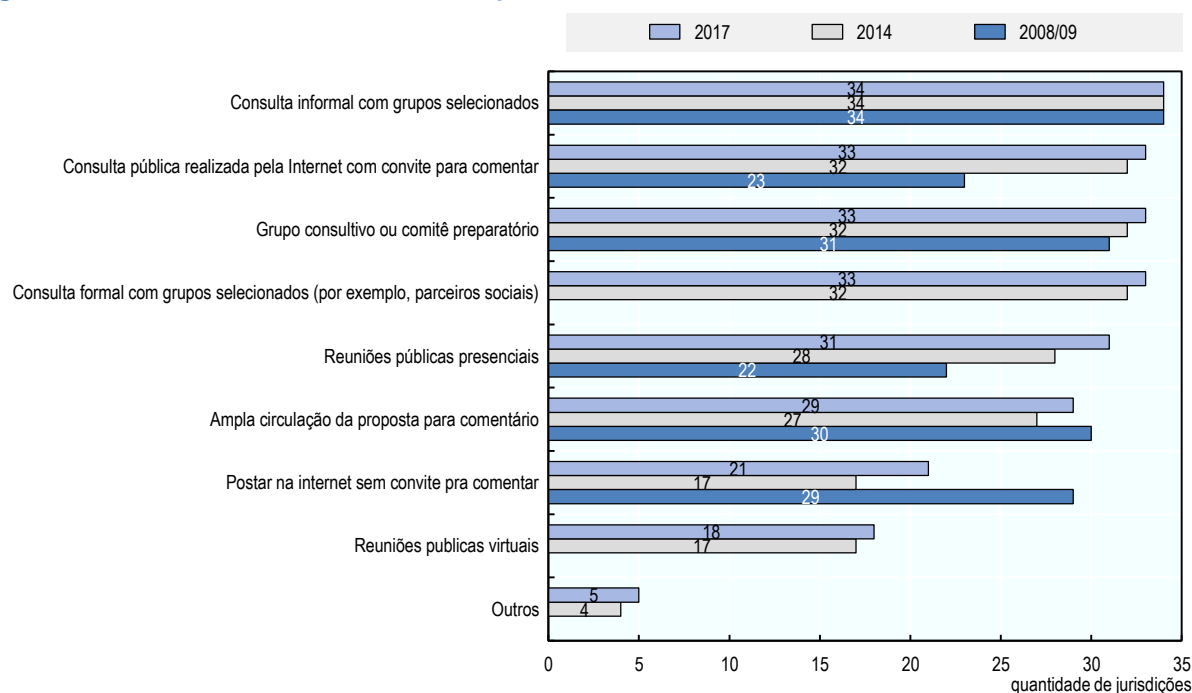


Nota: Os dados dos países membros da OCDE são baseados nos 34 países que eram membros da OCDE em 2014 e na União Europeia. Os dados sobre os novos países membros e aderentes da OCDE em 2017 incluem Colômbia, Costa Rica, Letônia e Lituânia.

Fonte: Pesquisas de Indicadores de Política Regulatória e Governança, 2014 e 2017, <http://oe.cd/ireg> (acessado em 19 de fevereiro de 2020).

O envolvimento das partes interessadas pode assumir várias formas, incluindo grupos focais, painéis de especialistas e pesquisas (OECD, 2016^[6]). A Figura 13.2 identifica diferentes formas de práticas de engajamento de partes interessadas que podem ser usadas para consulta sobre legislação primária e secundária, embora as práticas de engajamento possam ir além dos processos regulatórios (OECD, 2017^[12]) (OECD, 2018^[11]).

Figura 13.2. Formas de envolvimento das partes interessadas



Nota: Os dados dos países membros da OCDE são baseados nos 34 países que eram membros da OCDE em 2014 e na União Europeia. Os dados dos novos países membros e aderentes da OCDE em 2017 incluem Colômbia, Costa Rica, Letônia e Lituânia.

Fonte: Indicadores de Pesquisas de Políticas Regulatórias e Governança, 2014 e 2017, <http://oe.cd/ireg> (acessado em 19 de fevereiro de 2020).

Exigir formalmente o envolvimento das partes interessadas não é suficiente para garantir uma implementação efetiva: o momento e o escopo também são importantes. Por exemplo, a maioria das iniciativas de engajamento em propostas legais ou regulatórias ocorre no final do processo de criação de regras, por meio de consulta pública pela Internet ou consulta a grupos selecionados (por exemplo, associações empresariais e sindicatos) (OECD, 2018^[11]). Esse momento geralmente é tarde demais para influenciar o processo e pode indicar que o envolvimento das partes interessadas é uma mera formalidade.

Como tal, para garantir que o envolvimento das partes interessadas seja significativo – bem como garantir a legitimidade democrática – os governos podem integrá-lo ao longo do ciclo da política pública, desde a definição da agenda até a avaliação da política. A Tabela 13.1 identifica ferramentas que os governos podem usar em cada etapa para garantir um envolvimento significativo.

Tabela 13.1. Exemplos de medidas de engajamento das partes interessadas para garantir a prestação de contas e a integridade pública ao longo da política pública

Configuração da agenda	Desenvolvimento da política pública	Adoção da política pública	Política de implementação	Avaliação da política pública
• Promover plataformas e canais participativos acima das prioridades (por exemplo, orçamento participativo) • Realizar consultas públicas, quando apropriado • A mídia independente deve responsabilizar os partidos políticos por seus compromissos eleitorais	• Estender amplo convite para consultas públicas • Facilitar a ação coletiva por interesses que enfrentam problemas de organização e participação efetiva (por exemplo, consumidores, usuários de serviços públicos) • Assegurar o envolvimento de partes com especialização relevante, especialmente em temas que envolvem alto grau de complexidade e técnica	• Limitar a participação de agentes que pareçam estar em situação de conflito de interesses • Reduzir as oportunidades para limitar o tempo para debates legislativos • Impor restrições ao projeto de lei geral	• Permitir que as partes interessadas acompanhem o status da implementação (por exemplo, por meio de ferramentas de TIC) • Assegurar mecanismos de responsabilização apropriados para os responsáveis pela implementação	• Convidar especialistas externos e independentes • Compartilhar a avaliação com públicos mais amplos

Fonte: (OECD, 2017^[13]).

Adicionalmente, para evitar que os processos de envolvimento das partes interessadas sejam “sequestrados” por interesses poderosos, os governos podem olhar além dos processos tradicionais de consulta, visando os “dispostos, mas incapazes” e os “capazes, mas não dispostos”. Alguns grupos sociais, prejudicados pela falta de conscientização, baixa cultura de participação e sobrecarga de informações, dificilmente se engajarão efetivamente (“dispostos, mas incapazes”) mesmo quando tiverem a oportunidade; em contraste, grupos bem organizados usam canais tradicionais de comunicação com o governo de forma mais eficaz. Os governos podem apelar para pessoas que são “capazes, mas não estão dispostas” a participar por causa de barreiras subjetivas, como baixo interesse pela política ou falta de confiança no uso significativo da opinião popular no processo de consulta (OECD, 2009^[14]). Em alguns países, os governos estão trabalhando com grupos da sociedade civil para acessar grupos sociais mais difíceis de alcançar. Por exemplo, organizações como o Involve no Reino Unido e MASS LBP no Canadá reúnem uma série de diferentes grupos da sociedade para se envolver com níveis de governo nacionais e subnacionais em questões políticas específicas. A Tabela 13.2 fornece uma estrutura para gerenciar o envolvimento das partes interessadas, para promover a prestação de contas, a responsabilização e o interesse público.

Tabela 13.2. Gerenciando o engajamento das partes interessadas para a prestação de contas e o público

Objetivos da política pública		Ações de política pública
Garantir a transparência e a prestação de contas	Estabelecer um objetivo claro e definir o escopo do engajamento	Identificar os objetivos e o resultado desejado do trabalho: • Procurar conhecimento especializado? • Obter adesão das partes interessadas? • Etc. Definir os papéis e responsabilidades de todas as partes e o nível de engajamento necessário. Consulte, colabore e capacite
	Divulgar ativamente informações equilibradas e objetivas sobre o assunto	Disponibilizar publicamente informações relevantes por meio de canais como sítios eletrônicos, boletins informativos e folhetos
	Permitir divulgação de informações	Fornecer acesso a informações sob demanda das partes interessadas • Lei de liberdade de informação Promover o escrutínio da mídia e da sociedade civil Estabelecer um órgão de supervisão independente para garantir a divulgação apropriada
Aumentar a qualidade e a confiabilidade	Mirar nos grupos relevantes para o problema	Encontrar a combinação certa de participantes e garantir que nenhum grupo seja excluído inadvertidamente: • Mapeamento e análise das partes interessadas • Nenhuma marginalização de “suspeitos usuais”
	Incorporar conhecimento e recursos além da administração pública	Consultar especialistas e aproveitar seus conhecimentos por meio de oficinas de grupos de especialistas e pesquisas deliberativas
	Promover a coordenação dentro e entre organizações governamentais	Garantir a coerência das políticas, evitar a duplicação e reduzir o risco de fadiga da consulta: • Estabelecer uma agência ou unidade central focada na coordenação intergovernamental
Promover a implementação e a conformidade	Permitir tempo adequado	Realizar o engajamento das partes interessadas o mais cedo possível no processo da política pública, para permitir uma maior variedade de soluções e aumentar as chances de uma implementação bem-sucedida
	Aumentar a confiança nas decisões tomadas	Construir um entendimento mútuo para aumentar a probabilidade de conformidade
	Gerenciar expectativas e mitigar riscos	Identificar e considerar os riscos no início do processo, reduzindo, assim, os custos futuros
Fornecer suporte e capacidade abrangentes	Introduzir novos fóruns e tecnologias para divulgação	Desenvolver ferramentas de engajamento online (por exemplo, participação na web, mídia social)
	Apoiar as partes interessadas	Fornecer suporte às partes interessadas para ajudá-las a entender seus direitos e responsabilidades: • Aumentar a conscientização e fortalecer a educação/habilidades cívicas • Apoiar o desenvolvimento das capacidades
	Desenvolver a capacidade interna no setor público	Fornecer orientação/um código de conduta para promover uma cultura organizacional que apoie o engajamento das partes interessadas Fornecer capacidade e treinamento adequados, ou seja, • Recursos financeiros, humanos e técnicos suficientes • Acesso a habilidades, orientação e treinamento apropriados para agentes públicos
	Avaliar o processo junto com as partes interessadas	Avaliar a eficácia do engajamento e fazer os ajustes necessários: • Identificar novos riscos para os objetivos da política pública do sistema • Identificar estratégias de mitigação

Fonte: (OECD, 2017_[13]).

13.2.3. Medidas robustas para evitar a captura de políticas públicas estão em vigor

A captura de políticas públicas é o processo de direcionar consistente ou repetidamente as decisões de políticas públicas para longe do interesse público e em direção aos interesses de um grupo ou pessoa específico. A captura de políticas pode ser alcançada por diversos meios, como suborno, mas também por meio de atividades e mecanismos legais, como lobby e apoio financeiro a partidos políticos e campanhas eleitorais (OECD, 2017_[13]). Para evitar a captura de políticas públicas por interesses

específicos, é essencial estabelecer medidas claras e proporcionais para i) prevenir e gerenciar conflitos de interesse, ii) gerenciar divulgações patrimoniais, iii) incutir transparência e integridade nas atividades de lobby, e iv) assegurar transparência e integridade no financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais.

Medidas para gerenciar conflitos de interesses estão em vigor

Gerenciar conflitos de interesses no setor público é crucial. Se não forem detectados e gerenciados adequadamente, podem minar a integridade de agentes, decisões, organizações e governos e, em última análise, levar à captura do processo da política pública por interesses privados (OECD, 2004^[15]). Gerenciar conflitos de interesses ajuda a nivelar o campo de atuação e garantir o acesso justo e adequado das partes interessadas aos formuladores de políticas públicas e aos seus processos de formulação. A Recomendação da OCDE do Conselho sobre Diretrizes para a Gestão de Conflitos de Interesse no Serviço Público adotou uma definição para apoiar a identificação e gestão efetivas de tais situações:

Um “conflito de interesses” envolve um conflito entre o dever público e os interesses privados de um agente público, no qual o agente público tem interesses pessoais, que podem influenciar indevidamente o desempenho de seus deveres e responsabilidades oficiais. (OECD, 2004^[15])

Os governos podem estabelecer regras claras sobre o que se espera dos agentes públicos na prevenção e gestão de situações de conflito de interesses, tanto quando ingressam no serviço público, quanto ao longo de suas carreiras (para mais informações, consulte os Capítulos 1 e 4). As regras devem observar claramente que os agentes públicos são responsáveis pela gestão e prevenção de conflitos de interesses. Adicionalmente, as regras devem fornecer uma descrição clara e realista das circunstâncias e relacionamentos que podem levar a uma situação de conflito de interesses. A descrição de situações de conflito de interesses deve ser consistente com a ideia de que existem situações em que os interesses privados e as filiações de um agente público criam, ou têm potencial para criar, conflito com o bom desempenho das funções oficiais. A descrição também deve reconhecer que as organizações públicas são responsáveis por definir situações e atividades incompatíveis com seu papel ou deveres públicos. Regras e descrições claras ajudam a construir um entendimento comum de situações de conflito de interesses no setor público, mas também com parceiros externos, aumentando a transparência e a integridade nos processos de tomada de decisão pública.

Para garantir que os funcionários entendam suas responsabilidades sob as medidas de conflito de interesses, os governos podem envolver funcionários e seus representantes na revisão das políticas de conflito de interesses existentes, consultar agentes públicos sobre futuras medidas de prevenção e fornecer capacitação para agentes públicos adquirirem conhecimento e habilidades para lidar com assuntos relacionados ao tema. As organizações públicas também podem publicar a política de conflito de interesses, fornecer lembretes regulares e garantir que as regras e procedimentos estejam disponíveis e acessíveis. Além disso, como prevenir e gerenciar conflitos de interesses são responsabilidades compartilhadas com o setor privado, as organizações públicas podem aumentar a conscientização sobre os padrões de conduta em vigor para prevenir e mitigar os conflitos de interesses dos agentes públicos (para mais informações, consulte o Capítulo 4).

Adicionalmente, as organizações públicas precisam garantir que medidas específicas estejam em vigor para lidar com posições de risco, como contratos públicos, arrecadação de receita ou licenciamento, bem como situações de risco, como pré e pós-cargo público, acumulação de cargos ou compromissos externos. As medidas podem incluir remoção (temporária ou permanente), recusa ou restrição, transferência ou reorganização e exoneração (para mais informações, consulte o Capítulo 4).

Além disso, atribuir responsabilidades claras para a política de conflito de interesses é fundamental para garantir a implementação (para mais informações, consulte o Capítulo 2). Alguns governos atribuem a responsabilidade a um órgão centralizado, enquanto outros têm um órgão centralizado com pontos de

contato dentro de cada ministério ou entidade. Por exemplo, no poder executivo dos Estados Unidos, o escritório central de supervisão de ética é o Office of Government Ethics, que é apoiado por pontos de contato – conhecidos como Designated Agency Ethics Officials – em cada agência executiva. A principal consideração é garantir a responsabilidade da política pública, identificando uma função como responsável por desenvolver e manter a política e os procedimentos de conflito de interesses.

Por fim, para permitir uma prestação de contas efetiva pela gestão e prevenção de situações de conflito de interesses, as organizações públicas podem implementar procedimentos claros para identificar uma infração de conflito de interesse e consequências proporcionais para o não cumprimento da política de conflito de interesse (incluindo sanções disciplinares). As organizações públicas também podem desenvolver mecanismos de monitoramento para detectar violações de políticas, que podem incluir, por exemplo, mecanismos de reclamação para lidar com alegações de não conformidade.

Medidas para gerenciar a divulgação de bens e valores estão em vigor

A divulgação de bens e valores é generalizada entre os governos membros da OCDE (OECD, 2015^[16]). Ao promover a transparência, a divulgação ajuda a fortalecer os mecanismos de prestação de contas e responsabilização e as salvaguardas contra a influência indevida sobre os formuladores de políticas públicas e os processos de formulação de tais políticas. Além disso, a implementação de mecanismos de divulgação de bens e valores ajuda a detectar e prevenir comportamentos antiéticos e abuso de poder no serviço público, bem como riscos de lavagem de dinheiro e corrupção (Rossi, Pop and Berger, 2017^[17]). Quando tanto os valores quanto os bens são cobertos, os governos podem escolher uma única forma de divulgação, como no México, ou duas separadas, como na França, Lituânia e Portugal. As disposições de divulgação abrangem bens e valores financeiros e não financeiros que os agentes públicos detêm, incluindo:

- financeiros: ativos reais e propriedades pessoais (casas, campos, barcos, joias, obras de arte, etc.), ativos e investimentos financeiros, títulos e ações, fundos, rendimentos, ativos intangíveis (licenças, autorizações, direitos de propriedade intelectual), passivos, associações remuneradas, cargos e atividades externas, bem como contratos governamentais
- não financeiro: associações não remuneradas, cargos e atividades externas, funções de cônjuge ou parceiro, etc.

Às vezes, os governos solicitam que os agentes públicos declarem informações adicionais, como propriedade efetiva ou controle de empresas, presentes e viagens, despesas e transações patrocinadas durante o exercício de funções, trabalho e atividades pré-posse, funções e atividades de filhos e outros parentes, etc.

Objetivos claramente definidos, perseguidos por processos de divulgação e verificação de bens e valores para garantir sua implementação efetiva são essenciais. Alguns mecanismos de divulgação visam detectar o enriquecimento ilícito, outros prevenir conflitos de interesses e outros, ambos. Como tal, esses mecanismos promovem a prestação de contas e a responsabilização dos agentes públicos perante as instituições de supervisão e o público. Eles são fundamentais na detecção de interesses financeiros e não financeiros que podem afetar suas decisões. No entanto, a verificação do cumprimento dos requisitos de divulgação, bem como as verificações da exatidão e integridade do conteúdo, precisam ser realizadas para uma implementação efetiva. Esses processos podem envolver recursos humanos dedicados com as habilidades técnicas necessárias e podem incluir o cruzamento de informações com outras fontes de dados publicamente disponíveis (imóveis, registros públicos de empresas, etc.) e banco de dados administrativos (administração tributária, unidades anti-lavagem de dinheiro, bancos de dados de compras, etc.). A realização de procedimentos de verificação para prevenir ou detectar conflitos de interesses inclui:

- Cumprimento de restrições para fortalecer a integridade pública, notadamente sobre atividades externas proibidas (regras de incompatibilidade), alienação de interesses financeiros, restrições pós-emprego, etc. O não cumprimento dessas restrições e requisitos pode resultar em sanções.
- Detecção de interesses ou atividades específicas que possam dar origem a situações de potenciais, reais ou aparentes conflitos de interesses com as funções e o cargo de um agente público.

Adicionalmente, objetivos claros e processos de verificação correspondentes ajudam a garantir a regularidade da divulgação e verificação. A divulgação antes ou no ato da entrada e da saída em funções públicas é muitas vezes prevista. Esses processos são fundamentais para detectar potenciais conflitos de interesse em funções públicas ou pós-emprego público. Ademais, os governos podem optar por divulgação adicional, em uma base regular (anual ou a cada dois anos) ou quando ocorrerem mudanças nas funções públicas ou nos bens e valores dos agentes públicos, para detectar qualquer problema que possa surgir de tais mudanças. Quando o escopo coberto pelos requisitos de divulgação é grande e/ou a frequência é maior, é necessário adotar uma abordagem baseada em risco para priorizar os controles.

O marco legal e regulatório também pode propiciar mecanismos de transparência proporcionais às funções ocupadas e riscos de integridade, para fomentar não só a gestão, mas também a prevenção de conflitos de interesse no setor público. Vários métodos para tornar a informação pública e acessível são usados. Eles incluem a publicação de declarações de interesse, como na França, Letônia e México; fornecer resumos de declarações, como no Canadá; ou publicar resumos de declarações de bens no Diário Oficial respectivo e declarações de atividades mediante solicitação, como na Espanha. Tornar público um interesse ou um potencial conflito de interesse também pode depender da divulgação pública ad hoc – por exemplo, durante o debate em uma comissão parlamentar ou sessão plenária, como na Câmara dos Comuns do Reino Unido (House of Commons, 2009^[18]).

A disponibilização de informações também ajuda a informar o público sobre os interesses, vínculos e possíveis vieses dos agentes públicos na formulação de políticas públicas, fornecendo assim um mecanismo adicional de prestação de contas e escrutínio. As informações tornadas públicas podem ser reutilizadas para fins investigativos por jornalistas e outras jurisdições, para pesquisas acadêmicas e grupos de reflexão, ou para fins de advocacia por organizações da sociedade civil. Isso permite responsabilizar os agentes públicos e verificar se eles efetivamente fizeram arranjos especiais para gerenciar seus conflitos de interesses.

Estão em vigor medidas para incutir transparência e integridade nas atividades de lobby

Lobbying é “a comunicação oral ou escrita com um agente público para influenciar a legislação, a política ou as decisões administrativas” (OECD, 2010^[19]). Ele fornece aos tomadores de decisão informações e percepções valiosas e pode facilitar o acesso das partes interessadas ao desenvolvimento e à implementação de políticas. No entanto, muitas vezes é percebido como prejudicial ao acesso equitativo e impedor da formulação de políticas justas, imparciais e efetivas, pois pode ser um mecanismo usado por grupos poderosos ou interesses específicos para influenciar leis e regulamentos em detrimento do interesse público. De fato, as práticas para influenciar as políticas públicas vão além do lobby e podem incluir uma infinidade de outras ações, como patrocínio, financiamento de pesquisa e educação, organizações de financiamento, filantropia e apoio a redes de advocacia. A influência indevida também pode ser exercida sem o envolvimento ou conhecimento direto dos tomadores de decisões públicas, manipulando as informações que lhes são fornecidas ou estabelecendo laços sociais ou emocionais estreitos com eles (OECD, 2017^[13]).

A Recomendação do Conselho da OCDE sobre Princípios para Transparência e Integridade no Lobbying estabelece as seguintes medidas para garantir que o lobby seja uma ferramenta útil para a formulação de políticas:

- estabelecer definições claras para “lobistas” e “lobbying”
- aumentar a transparência nas atividades de lobby
- promover uma cultura de integridade nas interações entre lobistas e agentes públicos
- assegurar a implementação, conformidade e revisão eficazes (OECD, 2010^[19]).

Os governos podem garantir uma definição clara de lobby e lobistas determinando os atores abrangidos pelas regras e regulamentos de lobby. Alguns países, como o Reino Unido, optam por um escopo restrito que inclui apenas consultores ou lobistas internos, enquanto outros abrangem categorias mais amplas, como organizações da sociedade civil, empresas e outros, como é o caso da França e da Irlanda (Quadro 13.1). De fato, incluir uma ampla gama de atores na definição de lobby, como lobistas internos ou consultores, associações comerciais e empresariais, sindicatos, grupos de reflexão ou OSCs pode ajudar a garantir clareza em termos de quem tem influência no processo de criação da política pública. Aliado a isso, os governos podem definir os tipos de comunicação com agentes públicos que são ou não considerados lobbies, como no caso da Lei Irlandesa de Regulamentação de Lobby (Quadro 13.1).

Para aumentar a transparência nas atividades de lobby, os governos podem exigir divulgações dos lobistas, incluindo seu nome, detalhes de contato, nome do empregador e nomes dos clientes, e se o lobista é um ex-agente público, recebe algum financiamento do governo ou contribui para qualquer campanha política. Os governos também podem permitir o escrutínio das atividades de lobby, fornecendo divulgações públicas oportunas, confiáveis, acessíveis e inteligíveis de relatórios sobre essas atividades. Além disso, a criação de registros abertos e de fácil utilização pode facilitar o acesso do público aos dados sobre as atividades de lobbying. Isso pode ser feito, por exemplo, por meio de um registro online aberto (como é o caso do Canadá, França e Irlanda, entre outros países). Para garantir uma alta taxa de conformidade e que as informações relevantes sejam divulgadas em tempo hábil pelos lobistas, o registro ou a apresentação de declarações deve ser fácil. Isso pode envolver o fornecimento de listas genéricas de menu para informações básicas a serem divulgadas ou orientação contextual para responder a perguntas frequentes e apoiar lobistas ao longo desses processos, permitindo que eles acessem, atualizem e modifiquem registros, relatórios e declarações anteriores, quando aplicável. O desenvolvimento desses instrumentos requer recursos financeiros e humanos dedicados, bem como capacidades e habilidades para apoiar tanto o desenvolvimento quanto a implementação dessas ferramentas.

A promoção de uma cultura de integridade nas interações entre agentes públicos e lobistas exige regras claras e diretrizes de conduta para os agentes públicos. Isso inclui princípios, padrões e procedimentos que dão aos agentes públicos uma orientação clara sobre como se envolver e se comunicar com lobistas (OECD, 2014^[20]). Por exemplo, na Irlanda foi elaborado um código de conduta para orientar o seu comportamento após uma consulta em larga escala (Quadro 13.1). Tal processo consultivo ajuda a envolver as partes interessadas no processo; compreender suas restrições, possíveis mal-entendidos e demandas; e garantir uma maior aceitabilidade e implementação das regras.

Quadro 13.1. Regulamento de Lobbying e Código de Conduta para pessoas que realizam atividades de lobby na Irlanda

As regulamentações irlandesas sobre lobby foram orientadas por um amplo processo de consulta que reuniu opiniões sobre sua concepção, estrutura e implementação, com base na Recomendação da OCDE sobre Princípios de Transparência e Integridade em Lobbying.

A Lei do Regulamento de Lobby de 2015 é simples e abrangente: qualquer indivíduo, empresa ou OSC que pretenda influenciar direta ou indiretamente os funcionários em uma questão de política pública deve se inscrever em um registro público e divulgar qualquer atividade de lobby. As regras abrangem qualquer reunião com agentes públicos de alto escalão, bem como cartas, e-mails ou tweets destinados a influenciar a política.

De acordo com o regulamento, um lobista é qualquer pessoa que empregue mais de 10 pessoas, trabalhe para um órgão de advocacia, seja um profissional pago por um cliente para se comunicar em nome de outra pessoa ou esteja comunicando sobre o desenvolvimento da terra. Todos os indivíduos e entidades abrangidos por esta definição são obrigados a registrar e divulgar as atividades de lobby que realizam e a cumprir um código de conduta estabelecido.

Em 28^{de} novembro de 2018, a Comissão de Padrões em Cargos Públicos lançou seu Código de Conduta para pessoas envolvidas em atividades de lobby. Entrou em vigor em 1 de janeiro de 2019, e será revisto a cada três anos. A definição deste código também se baseou em um amplo processo de consulta, envolvendo atores locais, nacionais e internacionais. Todas as contribuições para a consulta foram disponibilizadas ao público no site da Comissão juntamente com o código.

O código estabelece os oito princípios para reger as atividades de lobby:

- Demonstrar respeito pelos órgãos públicos
- Agir com honestidade e integridade
- Garantir a precisão das informações
- Divulgação de identidade e propósito das atividades de lobby
- Preservar a confidencialidade
- Evitar influência imprópria
- Observar as disposições do Regulamento da Lei de Lobbying
- Levar em conta o Código de Conduta.

Fonte: (Parliament of Ireland, 2015^[21]; Standards in Public Office Commission, 2018^[22]; Standards in Public Office Commission, 2015^[23]).

Adicionalmente, os próprios lobistas podem garantir a integridade na maneira como se relacionam com os agentes públicos por meio de mecanismos de autorregulação, como um código de conduta e um sistema de monitoramento e fiscalização. Várias medidas existentes estão em vigor para promover a adesão a altos padrões de conduta no lobby, incluindo o Código de Veneza, Código de Atenas, Código de Lisboa, a Carta de Estocolmo e o Código de Bruxelas, bem como códigos e cartas regionais dentro de organizações profissionais (para uma visão geral concisa desses códigos e padrões, bem como outras medidas de autorregulação, consulte (Transparency International Ireland, 2015^[24]; OECD, 2012^[25]).

Garantir a integridade no lobby também envolve estabelecer padrões para os agentes públicos que deixarem o cargo, para evitar conflitos de interesse ao buscar um novo cargo, inibir o uso indevido de “informações confidenciais” e evitar a “troca de lado” pós-serviço público em processos específicos nos quais ex-agentes públicos estavam substancialmente envolvidos (OECD, 2014^[20]) (Quadro 13.2). Limites de tempo, ou períodos de “quarentena”, são ferramentas úteis para restringir o lobby pós-emprego público, “mudança de lado” e o uso de informações privilegiadas.

Quadro 13.2. Períodos de quarentena nos países membros da OCDE: alguns exemplos

Existe uma variação substancial entre e dentro dos países que utilizam períodos de quarentena, de acordo com o cargo, quando se trata de prazos adotados. Por exemplo:

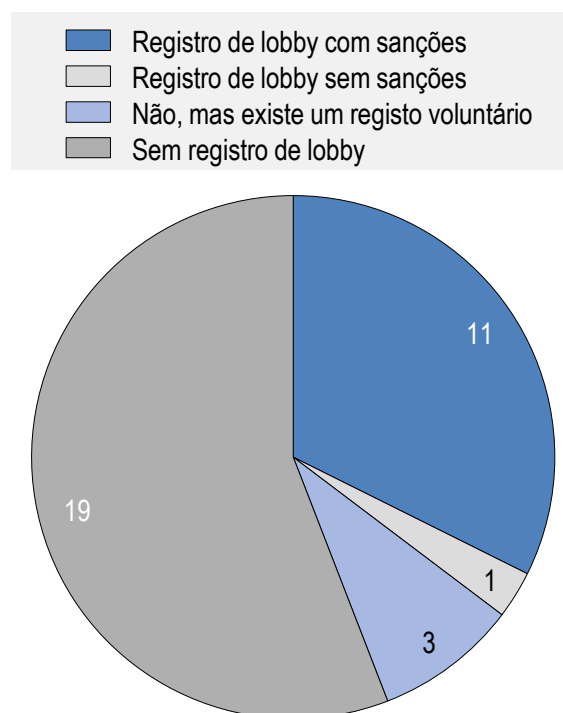
- Na Austrália, o artigo 7 do Código de Conduta do Lobbying estabelece um período de quarentena de 18 meses para ministros e secretários parlamentares e 12 meses para funcionários ministeriais. Durante esses períodos, os primeiros estão proibidos de exercer atividades de lobby sobre qualquer assunto em que tenham trabalhado nos últimos 18 meses de função, e os últimos, nos últimos 12 meses.
- No Canadá, a Lei de Lobbying proíbe “ex-titulares de cargos públicos designados” de realizar a maioria das atividades de lobby por um período de cinco anos.
- Na Itália, disposições legais nacionais específicas (d. lgs. 165/2001, art. 53, c. 16-ter, modificada pela Lei Anticorrupção n.º 190/2012) impedem os agentes públicos que tenham exercido cargos de gestão e negociação nos três anos anteriores de exercer funções relacionadas em uma entidade do setor privado.
- No Reino Unido, o Código Ministerial não permite que os ministros façam lobby no governo por dois anos após deixarem o cargo. Além disso, os ministros do Reino Unido e altos funcionários da coroa devem obter permissão do Comitê Consultivo sobre Nomeações de Negócios antes de assumir qualquer nova nomeação remunerada ou não remunerada dentro de dois anos após deixar o cargo ministerial ou o serviço à coroa.
- Nos Estados Unidos, os agentes de compras públicas estão proibidos de aceitar compensação de um contratado por um ano após seu emprego no governo se tiverem desempenhado determinadas funções de tomada de decisão em relação a um contrato concedido a esse contratado. Eles também são obrigados a divulgar quaisquer contatos relacionados a emprego não federal por um ofertante em uma aquisição ativa e a rejeitar tais ofertas de emprego ou se desqualificar para participação adicional na aquisição.

Ao considerar a duração dos períodos de quarentena, os principais fatores a serem considerados incluem se os prazos são justos, proporcionais e razoáveis, considerando a gravidade da possível infração. Adaptar a duração das restrições também é necessário dependendo do tipo de área problemática e do nível de antiguidade. Por exemplo, a proibição do lobby pode ser apropriada por um período específico de tempo, mas as restrições ao uso de informações privilegiadas devem ser vitalícias ou até que as informações confidenciais sejam públicas.

Fonte: (OECD, 2010^[26]), Banco Mundial, OCDE e G20 (a ser publicado), Prevenindo e Gerenciando Conflitos de Interesse: Guia de Boas Práticas.

A implementação efetiva das medidas de lobby exige a conformidade com a estrutura regulatória, bem como a sua revisão. Os governos podem apoiar a implementação estabelecendo funções de monitoramento com as capacidades necessárias para detectar a não conformidade com os requisitos de registro e divulgação e erros nas informações relatadas. Além disso, os governos podem estabelecer sanções claras e contundentes por violação dos padrões ou do código de conduta (OECD, 2014^[20]), embora, conforme mostrado na Figura 13.3, apenas alguns países possuam um registro de lobby com poderes de sancionar. Na França, por exemplo, após a detecção de uma violação das regras éticas e após notificação formal à pessoa física ou jurídica, qualquer novo descumprimento das regras, pelos próximos três anos, pode resultar em uma pena de prisão de um ano e multa de 15.000 euros (HATVP, 2018^[27]).

Figura 13.3. Registros de lobby nos países da OCDE



Fonte: banco de dados PMR da OCDE 2018, <http://oe.cd/pmr>

Medidas para garantir transparência e integridade no financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais estão em vigor

Garantir transparência e integridade no financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais é crucial para a formulação de políticas públicas. As contribuições financeiras permitem que indivíduos e entidades direcionem seu apoio a candidatos, partidos políticos e assuntos particulares de seu interesse. São um recurso necessário para que candidatos e partidos concorram às eleições e difundam ideias e manifestos. No entanto, o financiamento de partidos políticos também pode representar riscos significativos para a integridade da tomada de decisões. Se o financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais não for devidamente regulamentado, o dinheiro pode se tornar um instrumento de influência indevida e captura de políticas públicas. Estimular a transparência no financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais destina-se a abordar os riscos de captura de políticas públicas (OECD, 2016^[28]).

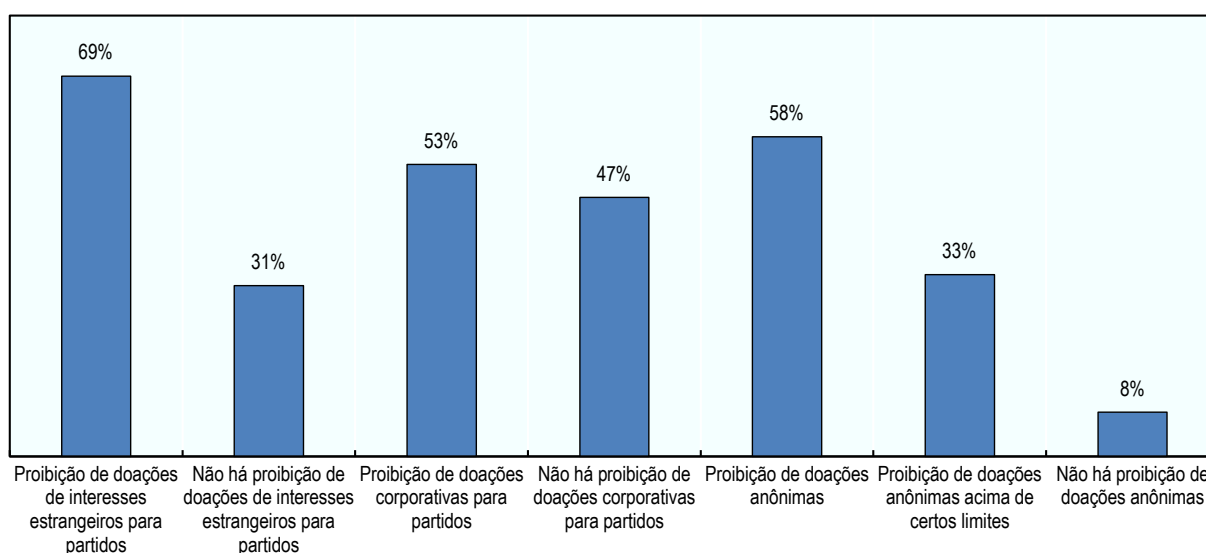
A Estrutura da OCDE para o Financiamento da Democracia estabelece os elementos-chave para uma estrutura jurídica robusta para a transparência e integridade no financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais, e inclui:

- promover a igualdade de condições
- garantir transparência, prestação de contas e responsabilização
- promover uma cultura de integridade
- assegurar a conformidade e a revisão (OECD, 2016^[28]).

Para promover condições equitativas, estão disponíveis várias opções legais e políticas. Por exemplo, para equilibrar o financiamento proveniente de fontes públicas e privadas, os governos (ou as funções relevantes para regular os partidos políticos e o financiamento de campanhas eleitorais) podem fornecer

financiamento direto a partidos políticos ou candidatos com base em critérios claros e equitativos, como igualdade de acesso e proporcionalidade. Outras ferramentas também podem ser utilizadas, como financiamento indireto – incluindo isenções fiscais – e acesso subsidiado à mídia e a salas de reunião. Na determinação do nível de financiamento direto e indireto, algumas considerações merecem destaque. Se o financiamento público for muito restritivo, pode impedir a criação de novos partidos, mas se for muito permissivo, poderá promover a criação de partidos espúrios. A estrutura legislativa pode, portanto, permitir que os partidos concorram e equilibrem as desigualdades por meio de subsídios monetários ou em espécie, ao mesmo tempo em que mantém espaço para contribuições privadas. No entanto, proibir certos tipos de contribuições privadas, incluindo doações anônimas, contribuições de estados ou empresas estrangeiras e empresas estatais, ajuda a garantir o equilíbrio de interesses. A Figura 13.4 apresenta uma visão geral dos tipos de proibição de financiamento privado nos países da OCDE. Da mesma forma, os governos (ou as funções relevantes para regular os partidos políticos e o financiamento de campanhas eleitorais) podem proibir o uso de fundos e recursos públicos a favor ou contra partidos políticos durante uma campanha eleitoral. Podem também incorporar na estrutura legislativa medidas que exijam limites de despesas de campanha para partidos políticos, candidatos e terceiros.

Figura 13.4. Proibições de financiamento privado nos países da OCDE



Fonte: IDEA, Political Finance Database, <https://www.idea.int/data-tools/data/politic-finance-database>.

O segundo elemento envolve medidas de transparência e prestação de contas. A divulgação de informações financeiras suficientes e relevantes de partidos políticos e candidatos ajuda a entender os interesses privados por trás das contribuições, mecanismos e fontes de financiamento e seu impacto potencial na competição política e nos processos de tomada de decisão (OECD, 2017^[13]). Para tanto, os governos (ou as funções relevantes para regular os partidos políticos e o financiamento de campanhas eleitorais) podem exigir que todas as contribuições a partidos políticos e candidatos sejam informadas e registradas. Ao fazê-lo, eles devem ter em mente o direito dos doadores à privacidade e à proteção de dados e exigir que os partidos políticos tornem públicos os relatórios financeiros, incluindo todas as contribuições que excedam um teto fixo (como é o caso dos Estados Unidos – ver Quadro 13.3). Além disso, os governos (ou as funções relevantes para regular os partidos políticos e o financiamento de campanhas eleitorais) podem exigir que os partidos políticos e os candidatos informem suas finanças durante a campanha eleitoral. Finalmente, os governos (ou as funções relevantes para regular os partidos políticos e o financiamento de campanhas eleitorais) podem aplicar regras de propriedade efetiva que exigem a divulgação obrigatória de dados de

empresas para identificar os proprietários das corporações, estabelecer um registro central e tornar as informações acessíveis ao público.

Quadro 13.3. Transparência e informações acessíveis nos Estados Unidos

A Lei da Campanha Eleitoral Federal de 1971 (FECA) obriga os comitês políticos a apresentarem relatórios financeiros à Comissão Eleitoral Federal (FEC), que, por sua vez, os disponibiliza ao público pessoalmente nos escritórios da FEC em Washington, DC, ou online. A FEC desenvolveu formulários padronizados detalhados a serem usados, exigindo, entre outras coisas, informações precisas sobre contribuições, doadores, desembolsos e receptores. Todas as contribuições para candidatos federais são agregadas com base em um ciclo eleitoral, que começa no primeiro dia após a data da eleição geral anterior e termina no dia da eleição, enquanto as contribuições para partidos políticos e outros comitês políticos são agregadas por ano civil.

A intensidade dos relatórios pode ser diferente. Por exemplo, um comitê nacional do partido é obrigado a apresentar relatórios mensais em anos eleitorais e não eleitorais; uma comissão principal de campanha de um candidato ao Congresso deve apresentar um relatório financeiro 12 dias antes e outro relatório 30 dias após a eleição, além de relatórios trimestrais todos os anos. A FECA determina que os relatórios financeiros sejam tornados públicos dentro de 48 horas; no entanto, na maioria dos casos, a FEC consegue disponibilizar os relatórios online em até 24 horas.

Fonte: (Federal Election Commission, 2019^[29]).

A regulação do financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais não pode ser efetiva sem também promover uma cultura de integridade. Por si só, os controles do financiamento dos partidos e das eleições poderiam apenas levar à recanalização do dinheiro gasto para obter influência política por meio de lobby e financiamento por terceiros. Certos elementos do sistema de integridade são, portanto, particularmente relevantes para promover uma cultura de integridade para aqueles que estão recebendo financiamento de partidos políticos e campanhas. Isso inclui estabelecer padrões de integridade e políticas de conflito de interesses, garantir a integridade na gestão de recursos humanos, fornecer capacitação e orientação e implementar políticas de denúncia de irregularidades, bem como mecanismos de controle e auditoria (para mais informações, consulte os Capítulos 4, 7-10 e 12).

Por fim, mecanismos de conformidade e revisão são necessários para garantir transparência e integridade no financiamento de partidos políticos e campanhas. Em particular, um órgão independente que tem a competência de supervisionar o financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais garante a supervisão de todo o sistema. O órgão de supervisão precisa ter poderes, atribuições e recursos financeiros e humanos claramente definidos e adequados. Este órgão pode receber a atribuição para revisar os relatórios financeiros de candidatos e partidos políticos, realizar investigações e encaminhar casos para acusação. Muitas instituições responsáveis por examinar relatórios financeiros e/ou investigar violações de regulamentos de financiamento político também podem impor sanções. É o caso da Estônia, Letônia, Lituânia e Espanha, por exemplo. Em outros casos, uma vez investigadas e apuradas as violações, os casos são encaminhados às autoridades judiciais ou órgãos com poder sancionatório, como na França, Grécia, Eslovênia, Irlanda e Estados Unidos, por exemplo. As sanções devem ser efetivas, proporcionais às violações e danos causados e dissuasivas. Nos governos da OCDE, as sanções podem variar de penalidades administrativas a confisco, ação corretiva obrigatória, perda de financiamento público, cancelamento de registro e/ou punição criminal.

13.2.4. Os ambientes jurídico, político e público apoiam um espaço cívico eficaz e, assim, uma sociedade civil robusta

Organizações da sociedade civil, sindicatos e mídia independente (aqui “sociedade civil”) podem desempenhar um papel de vigilância no monitoramento do governo. Uma sociedade civil ativa e engajada pode submeter a ação do governo ao escrutínio público, no que tange ao desempenho das funções, ao uso dos poderes e à alocação e o gasto de recursos públicos. No entanto, a participação efetiva da sociedade civil depende de vários fatores-chave. Em primeiro lugar, é crucial a existência de uma estrutura legal que permita a participação da sociedade civil em todos os aspectos da sociedade, sem restrições políticas ou legais (incluindo financiamento). Em segundo lugar, é de grande importância a vontade do Estado de se envolver construtivamente com questões da sociedade civil. Conforme discutido na Seção 13.2.2, o fortalecimento da relação entre o governo e os indivíduos melhora a qualidade das políticas públicas ao integrar diferentes pontos de vista e aumentar a confiança pública no governo e em suas ações. Em terceiro lugar, integrantes da sociedade civil também devem demonstrar um forte compromisso com a integridade dentro de suas próprias organizações (para mais informações, consulte o Capítulo 5). O restante desta seção explora os elementos que devem ser implementados para apoiar as organizações da sociedade civil e as instituições de mídia no cumprimento de seu papel de vigilância.

Estão em vigor medidas para que as organizações da sociedade civil desempenhem as suas funções de vigilância

As principais medidas para garantir que as organizações da sociedade civil possam desempenhar suas funções de vigilância incluem liberdade de opinião e expressão, liberdade de associação, direito à reunião pacífica e o direito de participar dos assuntos públicos. Esses princípios estão consagrados nas leis internacionais dos direitos humanos e transpostos para as estruturas jurídicas nacionais. Embora os países possam diferir na forma como cada uma dessas liberdades é realizada, as seguintes medidas são cruciais:

- promover a liberdade de opinião e expressão, incluindo uma imprensa livre, sem censura e sem impedimentos ou outros meios de comunicação
- assegurar que a liberdade de associação⁴ seja garantida por meio de disposições legais e administrativas mínimas que favoreçam a simples notificação a um órgão neutro e estejam disponíveis a todos com pouco ou nenhum custo, sem exigência de registro obrigatório para operações básicas
- apoiar a liberdade de reunião pacífica⁵ por meio da presunção estabelecida em lei de que as reuniões serão pacíficas, bem como leis que especifiquem que toda pessoa tem o direito de organizar e participar de reuniões e manifestações sem permissão ou autorização prévia; ou, se for o caso, critérios claramente definidos e racionais de registro com base no número de participantes
- incentivar o direito de participar dos assuntos públicos, incluindo disposições legais que discorram sobre a igualdade de direitos e oportunidades para todos os gêneros e comunidades participarem de instituições estatais e órgãos políticos, bem como disposições que permitam o envolvimento das partes interessadas e a supervisão das ações governamentais (UN High Commissioner for Human Rights, 2016^[30]).

Os países precisam garantir que a legislação e as instituições estejam em vigor para proteger as vidas, a liberdade, a integridade física e a privacidade dos integrantes da sociedade civil da interferência arbitrária do Estado. Além de garantir que essas liberdades sejam consagradas no texto legal, os países também podem apoiar um ambiente propício por meio de mecanismos de acesso à justiça. Isso inclui o acesso a um judiciário independente e efetivo, instituições nacionais de direitos humanos e mecanismos regionais e internacionais de direitos humanos (UN High Commissioner for Human Rights, 2016^[30]).

Para ser efetiva, a estrutura jurídica precisa ser complementada por um ambiente político e público que reconheça e defenda o valor de uma sociedade civil independente, engajada e ativa. Os governos têm uma série de ferramentas disponíveis para mostrar apoio à sociedade civil. Estas incluem o apoio a programas de educação cívica que promovem o envolvimento dos alunos com a sociedade civil; mecanismos para envolver os integrantes da sociedade civil no desenvolvimento de políticas públicas (conforme discutido na Seção 13.2.2) e o uso de prêmios e honrarias para destacar as contribuições da sociedade civil para o cenário político e público (UN High Commissioner for Human Rights, 2016^[30]). Adicionalmente, conforme discutido na Seção 13.2.1, o acesso à informação e aos dados abertos também são componentes críticos de um ambiente propício para a sociedade civil.

Medidas estão em vigor para que a mídia cumpra suas funções de vigilância

Uma mídia independente é uma ferramenta fundamental para o combate à corrupção, pois pode trazer à tona casos de fraude e abuso de poder que, de outra forma, permaneceriam ocultos. Investigar a corrupção pode, no entanto, ser uma tarefa muito perigosa. Em todo o mundo, jornalistas investigativos enfrentam ameaças à sua segurança, incluindo morte, ferimentos, assédio ou detenção ilegal. Portanto, é imperativo que existam medidas legislativas para proteger os jornalistas, incluindo a garantia de uma intervenção adequada sempre que os jornalistas receberem ameaças (Council of Europe, 2016^[31]).

A efetividade da mídia independente na luta contra a corrupção pode ser ainda mais prejudicada se não houver proteção suficiente dos jornalistas e suas fontes contra possíveis represálias.⁶ Pode ser perigoso para o público fornecer informações aos jornalistas, especialmente se essas informações dizem respeito a um mau comportamento grave ou à corrupção. A estrutura jurídica deve, portanto, proteger as fontes dos jornalistas (Council of Europe, 2016^[31]). É muito importante especificar claramente essas restrições, para que os jornalistas possam informar, com segurança, suas fontes potenciais sobre os riscos envolvidos na divulgação de informações.

Embora as leis de difamação possam ter um papel a desempenhar na prevenção da calúnia de indivíduos inocentes, as exceções à liberdade de expressão devem ser definidas de forma restrita para proteger a privacidade de outras pessoas. Exceções não podem ser usadas em combinação com penalidades severas (incluindo prisão) que visam impedir a mídia de relatar casos de corrupção. Mesmo as leis de difamação não-penal podem levar à autocensura da mídia e, portanto, devem ser elaboradas da forma mais cuidadosa e clara possível.

Uma pluralidade de proprietários de canais de mídia também contribui para um ambiente de “vigilância” mais eficaz, reduzindo o risco de a opinião pública ser dominada por um único ator. Confiar apenas na mídia de propriedade pública torna difícil avaliar se a reportagem é imparcial. Da mesma forma, confiar apenas na mídia de propriedade privada pode resultar em “magnatas” da mídia que usam sua posição para exercer influência indevida sobre o conteúdo das notícias. Portanto, optar e promover um misto de mídia pública e privada pode ajudar a garantir um equilíbrio (Stapenhurst, 2000^[32]). Da mesma forma, a transparência na propriedade da mídia também é um componente crucial. Para que o público avalie a objetividade de meios de comunicação específicos e para que o governo avalie a diversidade da mídia, os interesses comerciais dos proprietários de mídia devem ser transparentes e acessíveis a todos. Se o proprietário da mídia faz negócios com o governo, a transparência é ainda mais relevante para evitar qualquer forma de influência política indevida. Os governos podem considerar a instituição de medidas para exigir a divulgação de interesses comerciais a um regulador independente ou diretamente ao público na forma de um registro disponível ao público, ou ambos. Os governos também podem considerar o estabelecimento de medidas de transparência para identificar os beneficiários efetivos da mídia, especialmente no setor de radiodifusão.

13.3. Desafios

Embora possam variar dependendo dos contextos nacionais, os desafios à participação incluem o seguinte:

- fortalecer a capacidade administrativa para garantir um envolvimento significativo
- implementar regulamentações disciplinando o fluxo de indivíduos entre os setores público e privado (“porta giratória”).

13.3.1. Fortalecer aa capacidade administrativa para garantir um envolvimento significativo

Embora o fortalecimento da abertura, o aprimoramento da transparência e a garantia de processos de tomada de decisão inclusivos ajudem a promover a integridade na tomada de decisões, a implementação continua sendo um desafio compartilhado pela maioria dos países. Isso se deve, em grande parte, ao desafio da baixa capacidade administrativa – incluindo atribuições, planejamento ou incentivos fracos, ou uma cultura administrativa sem apoio.

Garantir que o envolvimento das partes interessadas se torne uma realidade requer uma mudança cultural nas atividades do serviço público. Conforme discutido acima, o envolvimento das partes interessadas não deve ocorrer apenas no final do processo, mas ao longo de todo o ciclo da política pública, desde a definição da agenda até a avaliação da política. Uma política governamental ampla, que estabeleça os requisitos e objetivos do envolvimento das partes interessadas pode ser um primeiro passo eficaz e apoiado pelo compromisso da alta administração em engajar os indivíduos no desenvolvimento de políticas públicas. Garantir que os agentes públicos tenham as capacidades em termos de treinamento em métodos eficazes, bem como os recursos (de tempo e financeiros) para conduzir um envolvimento significativo das partes interessadas também é fundamental. De fato, o envolvimento bem-sucedido das partes interessadas depende de planejamento estratégico suficiente para garantir que os recursos e a capacidade necessários estejam em vigor, para garantir a representação, moderação, análise e arbitragem em toda a comunidade.

Por fim, conforme discutido anteriormente, impedir a captura do processo de engajamento das partes interessadas requer orientação para os agentes públicos sobre como garantir transparência e equidade no processo. Embora os governos não sejam obrigados a aceitar sistematicamente todas as contribuições recebidas durante o processo, os formuladores de políticas devem expor de forma aberta e transparente as razões para rejeitar as contribuições e manter a responsabilidade por sua decisão.

13.3.2. Implementar regulamentações disciplinando o fluxo de indivíduos entre os setores público e privado (“porta giratória”)

Conflitos de interesses podem surgir e apresentar o risco de captura de políticas públicas no movimento entre cargos nos setores público e privado. Quando as funções abrangem áreas fechadas ou controladas diretamente pelo ex-agente público, esse fenômeno, conhecido como porta giratória, pode ser percebido como capaz de conceder uma vantagem injusta em termos de informações, relacionamento ou qualquer outro tipo de vantagem obtida nas funções públicas anteriores. Em alguns casos, os agentes públicos podem ser tentados a tomar ou ser percebidos como tendo tomado decisões não no interesse público, mas no interesse de um antigo ou futuro empregador. Considerando a crescente mobilidade dos indivíduos entre os setores público e privado e a especialização desenvolvida por indivíduos nesses setores, o fenômeno tende a aumentar e problemas de porta giratória podem surgir a partir de situações como:

- busca de um futuro emprego fora do serviço público

- pressão exercida sobre ex-empregadores públicos
- uso de “informações privilegiadas”
- estar empregado no serviço público para desempenhar as mesmas tarefas desempenhadas em antigas funções do setor privado
- ser recontratado pelo serviço público, por exemplo, como consultor, para desempenhar tarefas semelhantes às desempenhadas em funções públicas anteriores.

Um dos principais desafios para a implementação de regulamentos disciplinando o fenômeno da “porta giratória” é encontrar um equilíbrio adequado e codificar regras e restrições para salvaguardar a integridade pública sem afetar indevidamente as carreiras dos indivíduos ou a eficiência do serviço público. Ao estabelecer restrições e proibições específicas e proporcionais aos agentes públicos, dependendo das funções que ocupam e das tarefas desempenhadas, os governos tentaram abordar esses riscos de potencial conflito de interesses (como é o caso da França – ver Quadro 13.4). No entanto, a implementação dessas disposições sobre “porta giratória” pode, como observado, ser um desafio. Dependendo do escopo das funções abrangidas pelas disposições e do tempo de quarentena escolhido, as funções responsáveis por fazer cumprir as disposições relativas à “porta giratória” podem não ter recursos para verificar todas as notificações de emprego futuro ou atividade remunerada e fornecer adequadamente a aprovação, com reservas, se necessário, ou a desaprovação.

Quadro 13.4. Implementação e monitoramento de dispositivos de “porta giratória” na França

Na França, desde 2013, a Alta Autoridade para a Transparência na Vida Pública (HATVP) é responsável pelo monitoramento da implementação das disposições das portas giratórias para membros do governo, membros de conselhos de agências administrativas independentes e principais agentes eleitos locais. Durante os três anos seguintes à cessação das suas funções, estes funcionários devem solicitar autorização antes de iniciarem qualquer nova atividade privada remunerada. Deixar de fazê-lo ou não cumprir a decisão da instituição é uma infração penal. As decisões tomadas pelo HATVP são comunicadas à antiga administração e ao futuro empregador. Depois de comunicadas ao ex-agente público, essas decisões emitidas para ex-membros do governo e principais agentes eleitos locais são publicadas on-line, aumentando o escrutínio e a supervisão da sociedade.

A partir de fevereiro de 2020, fundindo-se com a Comissão de Ética do Serviço Público, o escopo da autoridade foi estendido ao monitoramento dos regulamentos relativos às portas giratórias para todos os agentes públicos. Qualquer agente público que se desloque para funções no setor privado consultará seus gestores hierárquicos e, se necessário, aos agentes de ética dentro das administrações. Se a dúvida não for resolvida nesses dois primeiros níveis, o HATVP intervirá nos casos em que os agentes se encontrem em funções de risco, como último recurso quando o nível hierárquico ou a natureza das funções o exigirem.

Fonte: (HATVP, n.d.[33]).

Ademais, altos funcionários públicos especializados em um determinado campo ou atividade que estão vinculados a um período de quarentena correm o risco de um tempo de inatividade mais longo se não receberem aprovação. Alguns governos resolveram essas situações concedendo um subsídio envolvendo todo ou parte do salário anterior aos agentes públicos de alto escalão abrangidos por tais disposições. Na França, os membros do governo recebem um subsídio por três meses após o término de suas funções públicas; o subsídio é equivalente ao seu salário mensal anterior, caso tenham apresentado a declaração de bens de fim de função à autoridade competente. No entanto, esses arranjos geralmente não cobrem todo o período de quarentena, nem se aplicam a todo o escopo de funções cobertas pelos regulamentos das portas giratórias. Desafios adicionais podem surgir na ausência de notificação, quando os agentes

públicos são obrigados por requisitos legais a fornecer notificação de seus novos cargos no setor privado e em situações que a estrutura legal não cobre (por exemplo, os ex-agentes públicos não estão mais dentro dos prazos legais cobertos por este requisito, mas ainda possuem “informações privilegiadas”).

Para lidar com as tensões entre o direito dos indivíduos de seguir uma carreira em sua área de especialização, a integridade das decisões públicas e os recursos limitados para monitorar todos os movimentos – incluindo aqueles que não forneceram notificação de novas funções no setor privado – os governos podem considerar:

- estabelecer ou fortalecer a estrutura legal e regulamentar para cobrir, no mínimo, as principais áreas de risco (por exemplo, setores regulados, campos e tarefas que se enquadram no escopo de antigas funções públicas) e funções (por exemplo, líderes políticos e de gestão de alto nível, reguladores) relativamente a conflitos de interesses decorrentes da saída da função pública
- estabelecer padrões proporcionais, restrições (por exemplo, limites de tempo, funções, arranjos que podem ser implementados em situações potencialmente problemáticas), medidas de supervisão e responsabilização e sanções em caso de violações
- comunicar esses padrões regularmente e fornecer orientação e suporte para abordar questões e preocupações emergentes por meio de diferentes canais e ferramentas (por exemplo, por meio de processos de gestão de recursos humanos, treinamento e orientação éticos em serviço) em relação a opções de carreira, possíveis restrições e arranjos individuais a cada caso, a serem tomados em atividades em andamento ou futuras
- estabelecer ferramentas digitais para monitorar movimentos e sistemas de alerta para órgãos de supervisão, com base, por exemplo, em informações abertas disponíveis (por exemplo, mídia de notícias, relatórios da sociedade civil e de vigilância, divulgações patrimoniais, registros comerciais)
- ajustar padrões, orientações e mecanismos de prestação de contas regularmente para se adaptar ao contexto social, econômico e político em evolução.

Referências

- Access Info (n.d.), *Access Info Europe – The Right to Ask ... The Right to Know*, [34]
<https://www.access-info.org/> (accessed on 17 October 2019).
- Council of Europe (2016), *Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors*, Council of Europe, Strasbourg, [31]
https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806415d9#_ftn1
 (accessed on 24 January 2020).
- Federal Election Commission (2019), *Federal Election Commission*, <https://www.fec.gov/> [29]
 (accessed on 8 August 2019).
- HATVP (2018), *Ethical Rules*, <https://www.hatvp.fr/en/high-authority/regulation-of-lobbying/list/#ethical-rules-ri> (accessed on 24 January 2020). [27]
- HATVP (n.d.), *Le contrôle de la mobilité public/privé*, <https://www.hatvp.fr/la-haute-autorite/la-deontologie-des-responsables-publics/controle-mobilite/> (accessed on 26 February 2020). [33]
- House of Commons (2009), *The Code of Conduct*, House of Commons, London, [18]
<https://publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmcode/735/735.pdf>.
- OECD (2019), *Institutions Guaranteeing Access to Information: OECD and MENA Region*, [35]
 OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e6d58b52-en>.
- OECD (2018), *Behavioural Insights for Public Integrity: Harnessing the Human Factor to Counter Corruption*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, [2]
<https://doi.org/10.1787/9789264297067-en>.
- OECD (2018), *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris, [11]
<https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>.
- OECD (2018), *Open Government Data Report: Enhancing Policy Maturity for Sustainable Impact*, OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris, [7]
<https://doi.org/10.1787/9789264305847-en>.
- OECD (2017), *Compendium of Good Practices on the Use of Open Data for Anti-corruption: Towards Data-driven Public Sector Integrity and Civic Auditing*, OECD, Paris, [10]
<https://www.oecd.org/corruption/g20-oecd-compendium-open-data-anti-corruption.htm>
 (accessed on 28 November 2019).
- OECD (2017), *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, Paris, [12]
https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en.
- OECD (2017), *OECD Recommendation of the Council on Public Integrity*, OECD, Paris, [1]
<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435> (accessed on 24 January 2020).
- OECD (2017), *Preventing Policy Capture: Integrity in Public Decision Making*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264065239-en>. [13]
- OECD (2017), *Recommendation of the Council on Open Government*, [3]
<http://www.oecd.org/fr/gov/open-government.htm>.

- OECD (2017), "Recommendation of the Council on Open Government", *OECD Legal Instruments*. OECD/LEGAL/0438, pp. 1-10. [4]
- OECD (2016), *Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264249455-en>. [28]
- OECD (2016), *Open Government: The Global Context and the Way Forward*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264268104-en>. [6]
- OECD (2015), *Government at a Glance 2015*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en. [16]
- OECD (2014), *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264214224-en>. [20]
- OECD (2012), *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 2: Promoting Integrity through Self-regulation*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264084940-en>. [25]
- OECD (2010), *Post-Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interest*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264056701-en>. [26]
- OECD (2010), *Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying (OECD/LEGAL/0379)*, OECD, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0379> (accessed on 24 January 2020). [19]
- OECD (2009), *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd-ilibrary.org/governance/focus-on-citizens_9789264048874-en. [14]
- OECD (2004), "OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service", in *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264104938-2-en>. [15]
- OECD (2001), *Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264195578-en>. [5]
- Open Data Charter (2015), *Principles - International Open Data Charter*, <https://opendatacharter.net/principles/> (accessed on 12 September 2019). [8]
- Parliament of Ireland (2015), *Regulation of Lobbying Act 2015*, <https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/act/2015/5/eng/enacted/a515.pdf> (accessed on 8 August 2019). [21]
- Rossi, I., L. Pop and T. Berger (2017), *Getting the Full Picture on Public Officials: A How-to Guide for Effective Financial Disclosure*, World Bank, Washington DC, <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0953-8>. [17]
- Standards in Public Office Commission (2018), *2018 Code of Conduct for Persons Carrying on Lobbying Activities*, https://hea.ie/assets/uploads/2017/04/2018_Code_of_Conduct.pdf (accessed on 22 January 2020). [22]

- Standards in Public Office Commission (2015), *Lobbying.ie*, <https://www.lobbying.ie/> (accessed on 24 January 2020). [23]
- Stapenhurst, R. (2000), *The Media Role in Reporting Corruption*, World Bank, Washington, D.C., https://www.researchgate.net/publication/265232533_The_Media_Role_in_Curbing_Corruption (accessed on 24 January 2020). [32]
- Transparency International Ireland (2015), “Responsible lobbying in Europe: A short guide to ethical lobbying and public policy engagement for professionals, executives and activists”, <https://www.transparency.ie/resources/lobbying/responsible-lobbying> (accessed on 17 October 2019). [24]
- Ubaldi, B. (2013), “Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives”, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 22, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5k46bj4f03s7-en>. [9]
- UN High Commissioner for Human Rights (2016), *Practical recommendations for the creation and maintenance of a safe and enabling environment for civil society, based on good practices and lessons learned : report of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, UN, Geneva, <https://digitallibrary.un.org/record/841791#record-files-collapse-header> (accessed on 4 September 2019). [30]

Notas

¹ Para obter mais informações sobre a implementação de medidas efetivas de acesso a informações e orientações e ferramentas relacionadas, consulte, por exemplo, (Access Info, n.d.[34]).

² Para mais informações sobre as instituições que apoiam o regime de acesso à informação, ver (OECD, 2019[35]).

³ Canadá, República Tcheca, França, Alemanha, Itália, Lituânia, México, República da Coreia, Espanha, Reino Unido e Estados Unidos.

⁴ O direito à liberdade de associação protege o direito de formar e aderir a associações para perseguir objetivos comuns.

⁵ O direito à reunião pacífica protege o direito de indivíduos e grupos de se reunirem e se envolverem em protestos pacíficos.

⁶ Para obter mais informações sobre como garantir e permitir um ambiente seguro para a mídia, consulte o trabalho do Conselho da Europa www.coe.int/en/web/freedom-expression/safety-of-journalists (acessado em 20 de fevereiro de 2020).

Manual de Integridade Pública da OCDE

O *Manual de Integridade Pública da OCDE* fornece orientação ao governo, empresas e sociedade civil acerca da implementação da Recomendação da OCDE sobre Integridade Pública. O Manual esclarece o que os treze princípios da Recomendação significam na prática e identifica os desafios para implementá-los. O Manual fornece orientação sobre como melhorar a cooperação dentro do governo, bem como entre os níveis nacional e subnacional. Para construir culturas de integridade no governo e na sociedade, o Manual detalha os componentes centrais de um sistema de gestão de recursos humanos baseado no mérito e os principais elementos para culturas organizacionais abertas. Também esclarece o papel do governo em fornecer orientação às empresas, à sociedade civil e aos cidadãos sobre a defesa dos valores de integridade pública. Além disso, o Manual explica como usar o processo de gestão de riscos para avaliar e gerenciar riscos para a integridade e destaca como usar o sistema de responsabilização para garantir a real prestação de contas por violações à integridade.



IMPRESSO ISBN 978-92-64-49959-1
PDF ISBN 978-92-64-33055-9



9 789264 499591