

Universidade Federal do Rio de Janeiro

Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social

**ATUALIDADES DA GESTÃO DA ÉTICA PÚBLICA: UMA
ANÁLISE DO PROGRAMA “RIO INTEGRIDADE**

Rio de Janeiro

2022

JOÃO PEDRO VIEIRA MARIEN

**ATUALIDADES DA GESTÃO DA ÉTICA PÚBLICA: UMA
ANÁLISE DO PROGRAMA “RIO INTEGRIDADE**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

Orientadora: Maria Walkiria Cabral

Rio de Janeiro

2022

CIP - Catalogação na Publicação

M334a Marien, João Pedro
Atualidades da Gestão da Ética Pública: uma
análise do Programa "Rio Integridade" / João Pedro
Marien. -- Rio de Janeiro, 2022.
25 f.

Orientadora: Maria Walkiria Cabral.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto
de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional,
Bacharel em Gestão Pública para o Desenvolvimento
Econômico e Social, 2022.

1. Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2.
Integridade. 3. Ética. 4. Gestão Pública. I. Cabral,
Maria Walkiria, orient. II. Título.


JOÃO PEDRO VIEIRA MARIEN

Atualidades da Gestão da Ética Pública: uma análise do Programa
“Rio Integridade”

Trabalho de Conclusão de Curso entregue
ao Curso de Bacharelado em Gestão Pública
para o Desenvolvimento Econômico e Social
do Instituto de Pesquisa e Planejamento
Urbano e Regional da Universidade Federal
do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos
requisitos necessários à obtenção do título
de Bacharel.


Apresentado em: 11/03/2022

BANCA EXAMINADORA

 Documento assinado digitalmente
MARIA WALKIRIA DE FARIAS COELHO GUEDES CAB
Data: 11/03/2022 14:54:38-0300
Verifique em <https://verificador.itb.br>

Maria Walkiria Cabral

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

 Documento assinado digitalmente
PAULO RICARDO DA COSTA REIS
Data: 11/03/2022 15:03:56-0300
Verifique em <https://verificador.itb.br>

Paulo Ricardo da Costa Reis

Universidade de Brasília – UnB

RESUMO

Neste trabalho, será analisado o Decreto do município do Rio de Janeiro nº 48349, de 1º de janeiro de 2021, que se refere ao Programa Carioca de Integridade Pública e Transparência - Rio Integridade e suas diretrizes gerais, a partir da comparação com a regulamentação que o antecede, qual seja, o Código de Ética dos Servidores Públicos do município do Rio de Janeiro (Decreto Municipal nº 13319, de 20 de outubro de 1994). O objetivo dessa análise é entender como se dá a modificação da Gestão da Ética no município do Rio de Janeiro, que retira a centralidade do instrumento tradicional de gestão da ética no Brasil e cria um novo instrumento, que coloca o Código em segundo plano, com uma lógica muito baseada em uma Gestão Gerencial, senão empresarial. Para tanto, serão expostas ações que o município está realizando para fomentar esse Programa, bem como reflexões referentes ao tema da integridade e valorização do bem-estar do servidor no setor público.

Palavras-chave: integridade; programa; gestão; ética; bem-Estar

ABSTRACT

In this paper will be analyzed the Executive Order of the municipality of Rio de Janeiro, Decreto nº 48349, of January 1, 2021, which refers to the Carioca Program of Public Integrity and Transparency - Rio Integrity and its general guidelines, through the comparison with the regulation that precedes it, that is, the Code of Ethics of Public Servants of the municipality of Rio de Janeiro (Decreto Municipal nº 13319, de 20 de outubro de 1994). The objective of this analysis is to understand how the modification of Ethics Management takes place in the city of Rio de Janeiro, which reduces the traditional instrument of ethics management in Brazil and creates a new instrument with a logic very based on a Management Management, if not a business. To this end, will be exposed actions that the municipality is carrying out to promote this Program, as well as reflections on the theme of integrity in the public sector.

Keywords: integrity; program, management; ethics; welfare.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	8
2 A AGLUTINAÇÃO DO CÓDIGO DE ÉTICA POR UM PROGRAMA DE INTEGRIDADE.....	9
2.1 O Código de Ética.....	9
2.2 O Programa “Rio Integridade”	12
2.2.1. O sistema de Compliance e a relação com a OCDE.....	16
3 A GESTÃO DA ÉTICA, A CULTURA DO IMEDIATISMO E A INSUFICIÊNCIA DE UM PROGRAMA DE INTEGRIDADE.....	19
4 CONCLUSÃO.....	24
REFERÊNCIAS.....	25

1 INTRODUÇÃO

Integridade Pública entende-se como um conjunto de ações que satisfaçam o interesse público, oferecendo à sociedade uma cidade serviços públicos de qualidade, utilizando-se de ferramentas/práticas tanto tradicionais quanto modernas. De acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, Integridade Pública é “a adesão a valores, princípios, normas éticas, que priorizam e sustentam os interesses públicos sobre os privados” (OCDE, 2017), assim, permitindo com que o Poder Público entregue resultados efetivos, adequados e imparciais para a população, restaurando a confiança dos cidadãos no Estado e nas instituições. Expandir a ideia da Integridade Pública como elemento essencial para sustentação dos interesses públicos trata-se de uma tendência mundial.

Nesse sentido, o Rio de Janeiro inaugurou, em janeiro de 2021, esse novo rumo da Gestão da Ética no município. Tendo em vista essa mudança na gestão pública municipal, o presente trabalho se desenvolve a partir de uma análise do Decreto do município do Rio de Janeiro nº 48349, de 1º de janeiro de 2021, que se refere ao Programa Carioca de Integridade Pública e Transparência - Rio Integridade e suas diretrizes gerais, com foco na comparação deste Programa com a regulamentação que o antecede, qual seja, o Código de Ética dos Servidores Públicos do município do Rio de Janeiro (Decreto Municipal nº 13319, de 20 de outubro de 1994).

Importante ressaltar que a maior parte da análise do Decreto que institui o Programa Rio Integridade é feita aqui com base na leitura direta e objetiva da norma, tão simplesmente, visto que não foi possível encontrar publicações e artigos acadêmicos de discussões mais aprofundadas sobre o tema devido a atualidade do tema. Essa ausência de discussão abrange em menor medida toda questão da Gestão da Ética na Administração Pública, que igualmente é pouco pensada e trabalhada, motivos pelos quais o presente trabalho se mostra em sua importância.

Nesse sentido, o objetivo dessa análise é entender e expor, de forma acadêmica, como se dá a modificação da Gestão da Ética no município do Rio de Janeiro, que elimina o instrumento tradicional de gestão da ética no Brasil e cria um

novo instrumento com uma lógica muito baseada em uma Gestão Gerencial, senão empresarial.

Deve-se ainda ressaltar que, de 2018 até 2020, durante o governo Crivella, houveram ações para definir os padrões de comportamento dos agentes públicos municipais (como o Decreto Rio Nº 48254), contudo, segundo o atual governo, tais movimentos não foram eficazes e chegaram a ser inconstitucionais, pois não respeitavam a livre manifestação do pensamento dos agentes públicos.

Ao final do trabalho, serão apresentadas ações que o município está realizando para fomentar o Programa Rio Integridade, bem como reflexões referentes ao tema no setor público e as (im)possibilidades de reais mudanças estruturais no sistema da Gestão da Ética como um todo.

2 A AGLUTINAÇÃO DO CÓDIGO DE ÉTICA POR UM PROGRAMA DE INTEGRIDADE

Se há uma grande atualização da gestão da ética pública é na substituição dos códigos de ética e normas de condutas para programas de integridade, anticorrupção, Compliance e outras tantas formas de dizer sobre programas que visam melhorar a vida dos servidores públicos e da prestação de serviços. Há, tanto no Código de Ética quanto em um Programa de Integridade, a sua missão, princípios, diretrizes, que geram seus objetivos e crenças mais abrangentes.

Contudo, entende-se que um Código de Ética, que, para os funcionários públicos, se conhece mais como Código de Conduta, se constrói de forma mais engessada e se limita, em sua grande maioria, a expor suas regras deontológicas e os principais deveres e vedações que competem ao servidor público. Já um Programa de Integridade, inclui um código de conduta, mas mergulha na imensidão dos temas que abarca a Administração Pública, e constrói um documento muito mais abrangente e norteador, para que seja fomentada a cultura de prevenção, detecção e punição de corrupção, fraudes, irregularidades, desvios éticos e de conduta.

2.1. O Código de Ética

A ideia de Ética Pública e a sua necessária presença no serviço público se apresentou no sistema brasileiro em formato de Código, com previsão punitiva,

considerando que o agente público não pode, durante a sua conduta, desprezar o seu elemento ético.

A fim de compreender como se estabelece esse formato inicial da relação Ética e Serviço Público, é importante se atentar para os motivos históricos e legais que estabelecem essa relação ética da conduta do servidor público na sua prática profissional no Brasil na atualidade.

A partir do século XIX, o direito deixa de ser apenas um instrumento de garantia dos direitos dos indivíduos e passa a objetivar a consecução da justiça social e do bem comum, tornando o interesse público, Administração Pública, um princípio que sobrepõe o interesse particular. O agente público, em seu exercício, não pode expressar a sua vontade individual, e a vontade do Estado é materializada através dos atos e procedimentos administrativos executados por esses agentes que dão forma e se formam como objeto para a análise da ética no setor público (FERNANDES, 2020).

A vontade do Estado deve representar a coletividade, assumir os anseios da sociedade, e, justamente por isso, as instituições públicas devem se pautar, eficazmente, em suas ações, pela ética e credibilidade. Ressalta-se ainda que o agir ético é sempre exercido por pessoas físicas, já que o Estado, por ser uma ficção jurídica, não goza de vontade própria (FERNANDES, 2020). Nesse sentido, em seu exercício, o servidor público, de qualquer ente federado, compõe a administração pública e, por isso, deve observar e seguir os cinco princípios constitucionais dispostos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, conforme descrito abaixo:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (BRASIL, 1988)

O princípios constitucionais se traduzem na seguinte lógica: i) **Legalidade** das atribuições que são concernidas pelo gestor público em suas ações, podendo agir somente com que é permitido pela lei; ii) **Impessoalidade** por parte do agente no tratamento das pessoas, sem distinções, o funcionário não deve ser beneficiado ou prejudicado pelo cargo que ocupa e as relações pessoais não deve influenciar no

tratamento; iii) **Moralidade** no agir, sempre pautado na legalidade e na ética, indo além do julgamento de bem ou mal; iv) **Publicidade** nas mídias oficiais do governo, como o Diário Oficial, de todo ato administrativo realizado, fomentando a transparência à população, para que estejam cientes sobre as ações do Poder Público; v) (FERNANDES, 2020).

No entanto, para além da terminação de limites principiológicos, o sistema jurídico e político brasileiro, visando moldar as condutas dos agentes públicos de forma mais concreta e específica, estabeleceram as normas deontológicas, que são as regras que determinam condutas correlatas a serem seguidas, positivadas através dos Códigos de Ética. Entende que a sobrevivência, seja ela individual e/ou coletiva, e a harmonia social, dependem do eficaz e satisfatório desempenho moral de todas as atividades do homem.

Em termos gerais, um "Código de Ética" pode ser definido como o instrumento de gestão que estabelece padrões de comportamento e atitudes desejadas, colocadas como ideais, e que são, por consequência, moralmente aceitas. No âmbito da Gestão Pública, espera-se que esse conjunto de comportamentos padrões irá e que acreditam que irão contribuir para a melhoria do um ambiente de trabalho com efetiva prestação dos serviços públicos municipais.

No serviço público brasileiro, os códigos de ética foram implementados separadamente pelos entes federados, isto é, não existe um código com condutas padrões para toda e qualquer atividade pública, de maneira única e uniforme. Iremos, então, encontrar um código de ética dos servidores públicos do executivo federal, outro código para os servidores do executivo de cada estado federado, bem como códigos específicos para servidores de cada município.

Isso se dá em razão das especificidades das atividades de cada grupo, mas também em decorrência do alcance do federalismo no Brasil, instituído em 1889 (a partir da Proclamação da República) e em 1891 (no âmbito constitucional). Reconhece-se que o Federalismo no Brasil, em certos períodos como o Estado Novo e a Ditadura militar, foi considerado de fachada.

Posterior à esses períodos, a República foi restaurada e a CF/1988 determinou que os entes federativos do ordenamento jurídico são autônomos, não há vinculação,

e correspondem à sua: i) **Organização**, a União responde a sua Constituição Federal, os Estados às Constituições Estaduais, os Municípios e DF se dirigem às suas Leis Orgânicas; ii) **Autonomia Legislativa**, pois cada ente, dentro de sua competência, pode agir quando bem entenderem; iii) **Autonomia de Governo**, com Presidente na União, Governador para Estados e DF, Prefeitos para Municípios (todos com seus vices-representantes); iv) Autonomia Administrativa, podendo os entes instrumentalizar as suas competências da forma como desejarem (FERNANDES, 2020).

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição (BRASIL, 1988).

É importante dizer ainda que tais códigos não existem isoladamente. À medida que o funcionalismo público foi se desenvolvendo nos moldes democráticos, os códigos foram ganhando decretos e resoluções que os regulam, bem como leis que tratam de assuntos específicos dentro do mesmo tema. Nesse sentido, se pegarmos toda a gestão de ética pública do executivo federal, por exemplo, encontraremos um apanhado de leis que funcionam em paralelo ao Código principal.

Entende-se que um Programa de Integridade é algo maior, comparado ao Código de Ética em si, pois estabelece políticas que abrangem diversos pontos relacionados à integridade, incluindo o Código de Ética. É importante notar que essa troca segue um padrão gerencial da gestão pública e, talvez, poderia-se dizer um padrão empresarial, mais flexibilizado, que vem, em sua teoria, acabar com o modelo burocrático, considerado “engessado” da gestão pública, atendendo, assim, às exigências contemporâneas democráticas vinda da sociedade.

2.2 O Programa “Rio Integridade”

Mediante ato normativo que revoga o Código de Ética vigente e repristina o Código de 1994, o Programa “Rio Integridade” surge, nos termos apresentado pela Prefeitura do Rio de Janeiro, com o objetivo de tornar a capital fluminense em uma cidade modelo em gestão pública, uma referência em governança, transparência, integridade e combate à corrupção, que se organiza estrategicamente à longo prazo para oferecer soluções permanentes (RIO DE JANEIRO, 2021).

Como uma tendência mundial de Gestão da ética, a questão da Integridade Pública pode ser encontrada no âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, na sua última Recomendação sobre o tema, publicada em 2017. A partir desse documento, fica determinado que Integridade Pública é “a adesão a valores, princípios, normas éticas, que priorizam e sustentam os interesses públicos sobre os privados” (OCDE, 2017).

Inicialmente, então, pretende-se aqui enfatizar que a alteração de um sistema de ética com centralização em um Código clássico, para um Programa de Integridade no município do Rio de Janeiro, trata-se de um movimento político importante que tem como objetivo acompanhar essa nova (ou não tão nova assim) forma de conduzir a questão da ética e dos valores públicos na Gestão municipal, estabelecida em âmbito internacional.

Pode-se perceber que o Programa Rio Integridade atende a essa demanda da OCDE, desde o seu preâmbulo, em que ficam estabelecidos os três pilares básicos de ação alinhados à uma participação e controle social, quais sejam: i) a prevenção do cometimento de irregularidades e ilegalidades, ii) a detecção de eventuais feitos irregulares e ilegais e a responsividade e iii) a solução e atribuição de responsabilidades àqueles que cometeram irregularidades e ilegalidades.

Nesse sentido, o combate às irregularidades e ilegalidades como objetivo estrutural, pilar, do Programa é, talvez, o primeiro e principal ponto de diferença entre um Código de Ética e um Programa de Integridade. Não é por acaso que a corrupção se torna o fundamento principal para sustentar as recomendações da OCDE, conforme está posto no documento oficial da Organização.

A corrupção é uma das questões mais corrosivas do nosso tempo. Destroi recursos públicos, amplia as desigualdades econômicas e sociais, cria descontentamento e polarização política e reduz a confiança nas instituições. A corrupção perpetua a desigualdade e a pobreza, impactando o bem-estar e a distribuição da renda e prejudicando oportunidades para participar igualmente na vida social, econômica e política. A corrupção está sendo relatada como a preocupação número um dos cidadãos, causando mais preocupação do que a globalização ou a migração (OCDE, 2017)

Seguindo essa lógica de combate à corrupção e atribuição das irregularidades, o Programa foi delineado em 3 frentes distintas. A primeira é o Desenho institucional, que trata-se do movimento de normatização do Programa e criação do Sistema Carioca de Integridade A segunda frente é o Arcabouço normativo, que revisa a norma

que estava vigente e consolida o arcabouço normativo administrativo a respeito dos temas da integridade pública e da transparência. A terceira frente se refere às ferramentas de integridade, que implementam mecanismos de monitoramento e fomentam ações de integridade e transparência.

Ressalta-se que o Programa Carioca de Integridade Pública e Transparência trabalha tanto no combate aos desvios de dinheiro e de outros recursos, quanto na coibição de desvios de finalidade. Entende-se como desvio de finalidade (ou de poder) quando um agente público pratica um ato buscando um fim distinto daquele previsto, explicitamente ou implicitamente, na regra de competência que lhe foi destinado, pois eles precisam agir de forma objetiva, buscando as finalidades previstas na lei, e não nos seus interesses pessoais. É essencial haver controle atuante do Estado, para que se verifique se a máquina pública não está sendo utilizada da forma incorreta, assim, evitando que a gestão pública preste um serviço de má qualidade para a população. O Programa vem com a ideia de eliminar essa corrompida cultura que favorece ambientes privados, por meio de negociações corruptas que retiram os direitos dos cidadãos.

É indiscutível que estamos numa era totalmente digital e que a tecnologia afeta diretamente a economia e já é uma aliada na construção de estratégias da gestão pública, pois contribui para tornar o governo mais ágil e transparente. Ainda em seu preâmbulo, o Decreto que dispõe sobre o Programa de Integridade ressalta que há uma ligação com a GovTech, agenda de transformação digital, em sua terminologia corrente, e isso irá gerar inúmeros benefícios que visam promover valores democráticos e combate à corrupção.

Cada vez mais, a instituição do Programa de Integridade no Município se faz mais necessário, pois, com o avanço da tecnologia, todas as ações estão sendo muito mais expostas. E isto é visto como algo positivo, pois a transparência pública é essencial para efetividade e confiabilidade. da governança Tendo-se previamente em conta de que a satisfação do interesse público é o ponto principal a ser atingido pela gestão da cidade do Rio de Janeiro e que esta possui condições para atingir os objetivos dissertados acima e criar um modelo mais eficaz com propostas de reforma legislativa, administrativa e institucional, foram publicados 7 artigos dentro do Decreto,

divididos em 3 capítulos, que discursam sobre todos os fundamentos, objetivos e etapas das ações que devem ser realizadas para a eficiência do Programa.

Observa-se que os pontos mais importantes, que estão publicados no Programa, não foram citados acima e devem ser ressaltados, são: a Instituição do Sistema Carioca de Integridade Pública e Transparência, formado pela Subsecretaria de Integridade Pública e pela Subsecretaria de Transparência e Governo Digital (estas criadas na estrutura da Secretaria de Governo e Integridade Pública), a Instauração do Processo Especial de Revisão Automática (PREN) dos atos normativos vigentes que se referem aos temas de integridade pública e transparência, que visam simplificar o arcabouço normativo e torná-lo mais efetivo, operacional, publicizado e participativo, pois o PREN deverá, obrigatoriamente, realizar ao menos uma audiência pública por diploma a ser revisado, além de sujeitar, desde logo, 14 decretos ao Processo.

Ademais, é explicitado, no Programa, a Criação de Grupos de Trabalho (GTs) para elaborarem relatórios com sugestões de normas, ações e cronogramas referentes à 4 temas, que são Integridade Pública, Governo Digital, Transparência e Prevenção e Combate ao Assédio e à Discriminação. Todos esses temas já possuem, desde a sua publicação, diversas políticas, mecanismos, comissões, estatutos, portais, entre outras estratégias que fomentam a efetivação do Programa.

A Prefeitura do Rio lançou um “Pacote de Ações de Integridade” (PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO, 2021), visando coibir qualquer tipo de desvio, mantendo, assim, a integridade e transparência. Como exemplos de ações e procedimentos que fomentam este pacote, temos uma maior Avaliação dos fornecedores da Prefeitura; o Questionário Eletrônico de Integridade para agentes nomeados nos cargos de confiança; a Criação da Comissão de Integridade Pública nos moldes da Comissão de Ética, para avaliar casos e lançar diretrizes para orientações das secretarias e órgãos do município;

Em dezembro de 2021, a Prefeitura do Rio, por meio da Secretaria Municipal de Governo e Integridade Pública - SEGOVI, apresentou diversas políticas para alimentar o sistema anticorrupção do município (PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO, 2021). Entre as ações, estão: i) instituição do Plano de Transformação Institucional da Prefeitura, que, dividindo em 5 eixos, norteia as ações de aprimoramento da gestão:

integridade, gestão de riscos, governo digital, transparência e relacionamento com o cidadão; ii) novo Código de Integridade do Agente Público Municipal; iii) Projeto de Lei do Estatuto Carioca da Integridade Pública e Transparência.

Foi assinado (PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO, 2021), o acordo com a Prefeitura de São Paulo para a implementação do Sistema de Registro de Bens de Agentes Públicos (SISPATRI), e crê-se que esses acordos de cooperação bilateral são importantes no fortalecimento dessas políticas.

2.2.1 O sistema de Compliance e a relação com a OCDE

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, com o objetivo de prevenir e detectar o “suborno estrangeiro” por parte dos funcionários públicos estrangeiros, que é a ação conhecida de se pagar propina em transações comerciais internacionais, elaborou um Guia de Boas Práticas de Controle Interno (OCDE, 2009), Conformidade e Ética para que instrísse não juridicamente vinculativa às empresas (com foco nas pequenas e médias - “PME”) para que elas conseguissem combater tão ação.

Para que esse guia seja utilizado e posto em prática de forma efetiva, entende-se que deve ser feita, na empresa, uma avaliação de risco de todas as circunstâncias que a cercam ou podem atingir a instituição, em todas as suas áreas, em particular o risco de suborno. Esses riscos devem ser periodicamente monitorizados, avaliados e adaptados conforme necessidade. Como exemplos de boas práticas sugeridas pela OCDE, temos: i) uma política empresarial transparente, altamente articulada; ii) forte compromisso com a criação, incentivo, fiscalização e publicização dos programas de ética e controles internos da empresa; iii) um sistema que forneça procedimentos contábilísticos e financeiros, iv) relatórios internos e, quando apropriado, de fornecedores, para análise (sempre que possíveis, confidenciais, para que não haja interferência de terceiros na avaliação).

Com o objetivo de atender às orientações do Comitê de Governança Pública da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE (OCDE, 2017) e fomentar a iniciativa de um “Rio Responsável e Transparente”, antes mesmo do Programa “Rio Integridade”, foi publicado o Decreto Rio nº 45.385, em 23 de novembro de 2018, instituindo o Sistema de Compliance do Poder Executivo do

Município do Rio de Janeiro – “Compliance Carioca”, que define e verifica se as diretrizes, regramentos e resultados estão sendo cumpridos na gestão pública municipal (RIO DE JANEIRO, 2018).

Se faz necessário ressaltar que, no Processo Especial de Revisão Normativa (PREN), já citado acima, este Decreto está sujeito a simplificação. Este decreto se estrutura a partir de três dimensões: i) Revisão interna pelo próprio órgão ou entidade desenvolvedora das atividades da Administração Municipal; ii) Análise legislativa do sistema institucional por parte do órgão central responsável pela normatização e supervisão técnica das atividades desenvolvidas pelos órgãos e entidades da Administração Direta; iii) Verificação por parte da Controladoria Geral do Município - CGM, que, nos termos do Decreto Rio n.º 44.297/2018, de 13 de março de 2018, se tornou o órgão central que formula a metodologia para implantação, desenvolvimento e fiscalização do Sistema de Compliance e de atividades sistêmicas de gestão de riscos e de controles pela Administração Municipal.

Entende-se que a cultura do Compliance é essencial na construção de qualquer atividade numa instituição, ainda mais quando falamos sobre um Programa de Integridade. A palavra Compliance vem do inglês “to comply” e significa estar em conformidade com algo, no caso, com os atos, normas, leis e regimentos previstos internamente e externamente. O Compliance surgiu no início do século XX, mas, aqui no Brasil, o termo ganhou mais notoriedade depois da promulgação da Lei nº 12846, de 1º de agosto de 2013, conhecida como a “Lei AntiCorrupção”, regulamentada pelo Decreto nº 8420, de 18 de março de 2015. Este Decreto abriu espaço, em seu capítulo IV, que se trabalhasse o Compliance de forma mais específica, criando um Programa de Integridade, focado nos campos de anticorrupção e o de relacionamento com terceiros (BRASIL, 2013; BRASIL, 2015)

No âmbito internacional, a Compliance aparece como parte do ideal de Integridade Pública pois é um sistema de gestão que visa manter a conformidade de uma instituição, fomentando as boas práticas, prevenindo de qualquer ação ou procedimento que está em desacordo com as normas estabelecidas.

O Comitê de Governança Pública da OCDE publicou, em 2021, uma versão em português do Manual sobre Integridade Pública, que dispõe de ferramentas práticas que permitem os órgãos avaliarem os sistemas de integridade, baseada

numa gestão de risco que visa implantar uma cultura de integridade pública coesa e abrangente em toda a sociedade.

O documento apresenta 13 princípios que são necessários para se ter êxito na implementação, e são eles: **Compromisso** para aumentar a integridade pública e reduzir a corrupção, através da garantia de um quadro legislativo e institucional qualificado, controlado, que saiba gerenciar efetivamente a integridade de suas atividades; **Responsabilidades** esclarecidas institucionalmente para fortalecer a eficácia do sistema de integridade pública, promovendo mecanismos de cooperação horizontal e vertical entre os órgãos e agentes; **Estratégia** para que os agentes públicos desenvolvam uma abordagem baseada em evidências, estabelecendo objetivos estratégicos, indicadores e prioridades na ação, atenuando, assim, os riscos de integridade pública; **Padrões** e valores altos, claros e proporcionais de conduta definidos para funcionários públicos; Promoção de uma cultura de integridade para **toda a sociedade**, trabalhando na conscientização de toda a população, por meio de campanhas em parcerias com o setor privado e a sociedade civil, cada um reconhecendo o seu papel na sociedade; Investimento em **Liderança** de integridade, estabelecendo mandatos claros, fornecendo apoio organizacional, para demonstrar o compromisso do setor público com uma gestão honesta; Promoção de um setor público baseado em **Mérito**, que assegura um sistema justo, com uma boa governança **Capacitação** dos funcionários públicos para que eles sejam orientados e saibam aplicar, eficientemente, durante toda a carreira, os padrões de integridade no local de trabalho; **Abertura** e fomento de uma cultura organizacional íntegra no setor público, fornecendo regras e claros procedimentos de denúncia para combater as violações dos padrões de integridade; **Gestão de Risco** e controle interno aplicados, permitindo, assim, que se crie um ambiente comprometido, coerente, eficiente, com objetivos claros, assegurando a integridade do setor; **Cumprimento** dos padrões de integridade pública, a partir de ações e mecanismos de cooperação e intercâmbio de informações entre os funcionários e órgãos ; **Fiscalização** e controle de todo esse processo já citado acima, promovendo a transparência e atingindo os objetivos propostos no processo de implementação; e **Participação** de todas as partes interessadas (setor privado, sociedade civil), promovendo, sempre, a transparência em todas as etapas do processo político.

Todas essas recomendações do Comitê visam auxiliar os países na melhoria no sistema governamental, na formulação das suas políticas públicas em todos os níveis de governo e, conseqüentemente, no aumento do desempenho das instituições. Em contratos públicos, o trabalho do Comitê é apoiado por funcionários da Divisão de Integridade do Setor Público da Direção de Governança Pública (GOV), para que o objetivo de desenvolver a confiança da população no governo e apoiar o crescimento sustentável de tal, seja alcançado.

3. A GESTÃO DA ÉTICA, A CULTURA DO IMEDIATISMO E A INSUFICIÊNCIA DE UM PROGRAMA DE INTEGRIDADE

Cada dia mais, as Parcerias Público-Privadas estão presentes na gestão pública do nosso país. A partir desse contrato, o setor privado se torna prestador e gestor de um bem ou serviço público, por um período pré-definido. Contudo, tendo em vista que, o investidor, ao realizar essa parceria, visa o lucro em primeiro lugar, as políticas públicas que são construídas acabam focando na parcela mais elitizada da sociedade, pois ela tem um maior poder de consumo e darão o retorno financeiro esperado.

Todavia, esse atual movimento, vai totalmente contra ao próprio conceito de política pública, pois elas não agem em cima da construção de ações e programas que priorizam o bem-estar para a toda a população, sem nenhuma descriminalização. De acordo com uma pesquisa da FGV Social (FGV, 2021), mais de 27 milhões de pessoas vivem na linha da pobreza. Estas, principalmente, estão sendo cada vez mais esquecidas pelo Poder Público, pois este processo neoliberal, altamente lucrativo, está longe de se interessar por estas pessoas que, para eles, não agregam valor. As empresas estão preocupadas em realizarem eventos gigantescos, construções faraônicas, que vão ficar lindas nas capas de jornal, mas não se atentam (e pouco agem para combater) ao fato de milhares de pessoas não terem acesso à moradia, trabalho, saneamento e alimentação básica, direitos que a própria Constituição assegura em um dos seus utópicos artigos.

Outro ponto a ser destacado é a questão do imediatismo na realização das ações e a não valorização do bem-estar dos agentes. Somos obrigados a absorvermos uma enorme quantidade de informações, todos os dias, e entregarmos sempre mais e mais, de forma rápida e objetiva. O tempo está passando mais rápido

(literalmente, pois, segundo o The Telegraph (2021), a Terra está girando cada vez mais rápido), e esse ritmo que a contemporaneidade corporativa implementou e ainda considera “cool”, está formando sociedade está cada vez mais doente, com consequências que, em sua grande maioria, poderiam ser evitadas se houvessem políticas que visassem o bem-estar, o ócio, a valorização daquele servidor.

Estudos realizados pela Organização Mundial da Saúde e da Organização Internacional do Trabalho, publicados pela revista científica *Environment International*, mostram que, antes da pandemia, (pois, atualmente, este número é bem maior por causa do inescapável “home office”), quase 10 milhões de brasileiros são expostos a longas jornadas de trabalho, e, no mundo, milhares de pessoas morrem todo ano por jornadas de trabalho excessivas, pois são vítimas de derrames, doenças cardíacas e consequências (OMS, 2021). A classe trabalhadora está tendo jornadas de trabalho mais longas, com múltiplas tarefas, e está recebendo cada vez menos, sob o argumento da necessidade, sob a pressão do famoso jargão “Trabalhe enquanto eles dormem”, sob a promessa de uma mágica e rápida “melhoria de vida”. “A Sociedade do Cansaço”, livro de Byung-Chul Han, ressalta fortemente, em seu capítulo I, “A Violência Neuronal”, essa questão.

Cada época possuiu suas enfermidades fundamentais. Desse modo, temos uma época bacteriológica, que chegou ao seu fim com a descoberta dos antibióticos. Apesar do medo imenso que temos hoje de uma pandemia gripal, não vivemos numa época viral. Graças à técnica imunológica, já deixamos para trás essa época. Visto a partir da perspectiva patológica, o começo do século XXI não é definido como bacteriológico nem viral, mas neuronal. Doenças neuronais como a depressão, transtorno de déficit de atenção com síndrome de hiperatividade (TDAH), Transtorno de personalidade limítrofe (TPL) ou a Síndrome de Burnout (SB) determinam a paisagem patológica do começo do século XXI. Não são infecções, mas enfartos, provocados não pela negatividade de algo imunologicamente diverso, mas pelo excesso de positividade. Assim, eles escapam a qualquer técnica imunológica, que tem a função de afastar a negatividade daquilo que é estranho (HAN, 2015, p.7).

A grande parcela trabalhadora da sociedade está cada vez mais esgotada, entrando num processo de esvaziamento, de violência neuronal, pois a atual forma de organização faz com que o sujeito se cobre constantemente para entregar resultados. E, a partir dessa perspectiva, entende-se que, este sistema, além de afetar diretamente a saúde do agente (o livro explicita que doenças como depressão e síndromes como burnout e hiperatividade estão aumentando significativamente), afeta a construção das políticas públicas, pois elas que deveriam ser carregadas de

objetos de estudo (que levam tempo para se construir), são aplicadas na sociedade de forma rasa (pois há uma pressão para que o trabalhador entregue o projeto rapidamente) e, conseqüentemente, inefetiva.

Entende-se como ética pública algo que está além da lei, um processo que combate à corrupção, reconhece as regras institucionais, a partir de ações e programas que promovem e fortalecem os valores éticos daquela instituição. Em regra, deveriam se preocupar com a ética no setor público só pelo fato de ser um problema moral. Como não é a realidade, pois observa-se que a impunidade ainda é muito presente no nosso país, a ética pública começa a ser trabalhada quando ameaça a ordem econômica, sua administração e o governo, de modo geral.

Para que se faça uma gestão pública eficiente, consideravelmente ética, deve-se partir do ponto de que o que norteia a ética no serviço público é a visão de atingir um bem comum, o interesse público, e não somente uma parcela específica da sociedade ou o interesse pessoal (prioriza-se, assim, o princípio da Impessoalidade). Essas condutas em prol do coletivo gerarão bem-estar na sociedade (ressalta-se que uma ação pode não ser ilegal, mas pode não gerar bem-estar para a população, logo, não deveria ser realizada), irão tornar previsíveis as condutas dos agentes públicos e, conseqüentemente, a utilização dos serviços públicos será maximizada.

No setor privado, o bem não é coletivo, o produto final é o lucro. Porém, na iniciativa pública, a receita é de toda a sociedade, logo, todas as ações devem visar melhorar a condição de vida das pessoas, fornecer serviços de qualidade em todas as áreas que atingem a população. Entende-se que há a necessidade do gestor público, agente dessas políticas, entender que, ao realizar suas demandas de forma eficaz e efetiva, irá melhorar o seu próprio bem-estar, pois ele é integrante desta sociedade que necessita de melhorias.

Encontra-se, na Seção I do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Municipal, publicado em 20 de outubro de 1994, 3 artigos que fundamentam o que foi dito neste presente artigo, anteriormente, e que pode ser utilizado para nortear as instituições em todas as suas instâncias:

III - A moralidade da Administração Pública não se limita à distinção entre o bem e o mal, devendo ser acrescida da ideia de que o fim é sempre o bem comum. O equilíbrio entre a legalidade e a finalidade, na conduta do servidor público, é que poderá consolidar a moralidade do ato administrativo.

IV- A remuneração do servidor público é custeada pelos tributos pagos direta ou indiretamente por todos, até por ele próprio, e por isso se exige, como contrapartida, que a moralidade administrativa se integre no Direito, como elemento indissociável de sua aplicação e de sua finalidade, erigindo-se, como consequência, em fator de legalidade.

V - O trabalho desenvolvido pelo servidor público perante a comunidade deve ser entendido como acréscimo ao seu próprio bem-estar, já que, como cidadão, integrante da sociedade, o êxito desse trabalho pode ser considerado como seu maior patrimônio. (RIO DE JANEIRO, 1994)

Em um painel apresentado no I Encontro de Representantes Setoriais da Comissão da Ética Pública (MACHADO e CRUZ, 2002), intelectuais e profissionais da área ressaltaram que, a nível nacional e regional, as Nações Unidas, por intermédio de suas agências, trabalham para melhorar a integridade, a eficácia e a efetividade dos seus países e Governos, fornecendo auxílio técnico e facilitado a cooperação. Além disso, reconhece-se que a participação de toda a sociedade civil e o envolvimento do setor privado se fazem extremamente necessários para assegurar uma base sólida e contínua para o desenvolvimento sustentável, a paz e a boa governança da gestão, além de legitimar toda a promoção pela transparência e do *accountability* (responsabilidade).

Para além das agências, identifica-se a fundamentação legal das regulamentações das ações de integridade, nos mais diversos e modernos documentos internacionais onusianos. A exemplo, pode-se citar a Carta das Nações Unidas (ONU, 1945), que, em seu capítulo IX, trata dos princípios para a cooperação econômica e social, em âmbito internacional, segundo os quais as Nações Unidas devem realizar ações que promovem a ética pública, e conseqüentemente os padrões mais elevados de vida, as soluções para os problemas econômicos e sociais e o respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais. Para alcançar esses objetivos, os Estados-membros necessitam incentivar uns aos outros, promovendo a integridade do governo na execução de suas atividades.

Outro instrumento fundamental para sustentar o alcance normativo das ações em prol da integridade no setor público é a Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948) que define, no seu artigo 21, que toda a população tem o direito de participar do governo de seu país, de acesso igual ao serviço público em seu país e que a vontade da sociedade será a base da autoridade do governo. Esse reconhecimento faz com que haja, sobre os governos, responsabilidade moral em assegurar e facilitar a participação de seus cidadãos no processo de gestão.

Em que pese todos esses instrumentos normativos e de gestão, percebe-se que ocorre o questionamento da efetividade do Programa Rio Integridade, se, de fato, os projetos sairão do papel e irão mudar os problemas relacionados aos desvios técnicos e morais, que cerca a gestão pública, ainda mais a cidade do Rio de Janeiro, onde a corrupção é praticamente um problema endêmico. Há de se ter cuidado para que o Programa não se restrinja a uma gestão empresarial, pois, sendo assim, aumentaria a desigualdade social no país. Entende-se que definir o que é interesse público é algo extremamente complicado, logo, questiona-se que um Programa, que foca na Integridade, conseguirá atender todos os anseios vindo da sociedade, fornecendo serviços públicos de qualidade e uma qualidade de vida de excelência. A sociedade precisa ser sempre informada sobre esses projetos e seus avanços, para que se estabeleça uma cultura efetiva de interesse e fomento a todas as ações.

O Programa já está no seu segundo ano e tem projetos que já foram realizados, como a criação da Comissão de Integridade Pública (DECRETO RIO Nº 49416), e o lançamento do Painel Estatístico da Lei de Acesso à Informação, com o novo Portal da Transparência Rio. Contudo, muitos dos projetos que estão elencados nos artigos do Programa, ainda não se materializaram, como Criação e Implementação do Sistema de Agendamento de Reuniões com Agentes Públicos – SARAP e o Plano Municipal de Digitalização Integral dos serviços.

Por isso, entende-se que ainda há muito a se fazer para que alcancemos níveis, de fato, satisfatórios de integridade na cidade do Rio de Janeiro. É esse trabalho tem que vir tanto da parte do Estado, na elaboração, publicização e fiscalização de todos os atos administrativos relacionados à área, quanto da parte da população, que precisa se desvincular da cultura do “jeitinho”, se permitir desenvolver confiança no governo e também utilizar de sua voz para questionar e solicitar melhorias, tanto na parte burocrática da gestão, quando na parte do bem-estar dos agentes e, de modo geral, da população.

4. CONCLUSÃO

Entende-se que não devemos fazer o que não podemos contar como fizemos, pois, se há razões para não contarmos, há para não fazermos. Observa-se que esse ponto não se posiciona contra privacidade, contra o sigilo, mas sim contra a vergonha, e esse movimento alimenta essa cultura anti corrupta e transparente que entende-se

que deve ser seguida, para que a população tenha percepção sobre o que está sendo feito, assim, havendo confiança no governo.

Todas estas questões expostas neste presente trabalho são (ou, pelo menos, deveriam ser) vistos como de extrema importância, pautas que precisam estar sempre sendo debatidas no espaços de poder, e no próprio Campo de Públicas, pois, são estes que, em sua grande maioria, ocupam os espaços nas instituições e são tomadores de decisões que afetam toda a sociedade.

Se faz necessário ter uma unidade de gestão de integridade, um núcleo responsável pela organização do trabalho, que verifique todas as funções de integridade que já regulam os órgãos, vendo como pode melhorar, para que se articule os esforços e integre as ações. As unidades precisam trabalhar juntas para levantar as vulnerabilidades na instituição, e definirem as medidas a serem tomadas, e assim materializando um programa de integridade eficaz e efetivo.

Ademais, entende-se que ações que visam o bem-estar no trabalho para o agente são de extrema importância para a efetivação das políticas públicas. Quando se fala de bem-estar, entende-se como um lugar seguro, confortável, saudável, com sensação de pertencimento. Instituições que não investem nem valorizam o seu funcionário, tendem a se prejudicarem, pois a satisfação dos agentes públicos, muitas das vezes, se torna um catalisador para resultados positivos.

Há de se ter esperança de um futuro onde que a gestão pública, em todos âmbitos, A integridade, assim como a democracia, é planta frágil que precisa ter ser regada, ter renovação cotidiana. É uma energia renovável, e precisa ser fomentada para que os os vícios políticos, como a corrupção e o nepotismo patrimonialista, deixem de estar presentes em nossos governos, e que a forma correta de se fazer política e gerir a coisa pública se torne referência para todas as instituições.

REFERÊNCIAS

BRASIL Lei nº 12846 - **Lei Anticorrupção**, 2013.. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm Acesso em: 20 de fevereiro de 2021

BRASIL. Decreto nº 8420. **Regulamentação da Lei Anticorrupção**, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm Acesso em: 20 de fevereiro de 2021

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. rev., atual, e ampl. - Salvador: Ed. JusPodivm, 2020.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). **Pesquisa FGV sobre aumento da pobreza**, 2021. Disponível em: <https://portal.fgv.br/noticias/pandemia-acentua-pobreza-e-e-tema-debate-fgv> Acesso em: 20 de fevereiro de 2021

HAN, Byung-Chul. **Sociedade do cansaço**. Tradução de Enio Paulo Giachini. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015.

MACHADO, Geraldo; CRUZ, Márcio G. **PAINEL II – O QUE É GESTÃO DA ÉTICA?** MODERADOR : JOÃO GERALDO PIQUET CARNEIRO. In: *Ética como Gestão. I Encontro de Representantes Setoriais da Comissão de Ética Pública*. Brasília: ESAF, 2002. p. 33 - 45.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública**, 2017. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf> Acesso em: 20 de fevereiro de 2022

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Guia de Boas Práticas de Controle Interno**, 2009. Disponível em: <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/44884389.pdf>

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). **Morte por excesso de trabalho**. 2021. Disponível em: <https://www.who.int/news/item/17-05-2021-long-working-hours-increasing-deaths-from-heart-disease-and-stroke-who-ilo> Acesso em: 22 de fevereiro de 2022

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **A Carta das Nações Unidas**. 1945. Disponível em: <https://unric.org/pt/wp-content/uploads/sites/9/2009/10/Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf> Acesso em: 22 de fevereiro de 2022

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **A Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/por.pdf> Acesso em: 22 de fevereiro de 2022

PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO, 2021. **Comissão de Integridade Pública da Administração Pública Municipal**. Disponível em:

https://smaonline.rio.rj.gov.br/legis_consulta/64682Dec%2049416_2021.pdf Acesso em: 20 de fevereiro de 2022

PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO, 2021. **Novo Portal da Transparência**.

Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/transparencia> Acesso em: 20 de fevereiro de 2022

PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO, 2021. **Pacote de Ações de Integridade**.

Disponível em:

<https://prefeitura.rio/casa-civil/pacote-de-aco-es-de-integridade-que-vai-prevenir-irregularidades-tem-como-alvos-fornecedores-e-colaboradores/>

<https://prefeitura.rio/cidade/prefeitura-cria-iniciativas-de-integridade-e-transparencia-na-gestao-publica/> Acesso em: 20 de fevereiro de 2022

RIO DE JANEIRO. Decreto nº13319. 1994 **Código de Ética**. Disponível em:

http://www.rio.rj.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=8abb4a2b-c1e1-4ead-b3fc-ffe4f516c60&groupId=5462046#:~:text=OUTUBRO%20DE%201994-,Disp%C3%B5e%20sobre%20Normas%20de%20%C3%89tica%20Profissional%20do%20Servidor%20P%C3%ABlico%20Civil,Constitui%C3%A7%C3%A3o%2C%20bem%20como%20nos%20arts. Acesso em: 20 de fevereiro de 2021

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 48349. 2021 **Programa Rio Integridade**. Disponível em:

https://smaonline.rio.rj.gov.br/legis_consulta/63040Dec%2048349_2021.pdf Acesso em: 10 de fevereiro de 2021

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 45385. 2018 **Sistema de Integridade Pública e Compliance**. Disponível em:

<http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/8777878/4225507/Decreto45385SistemadeIntegridadePublicaeSistemadeCompliance.pdf> Acesso em: 20 de fevereiro de 2021

SÃO PAULO **Fala de Mário Sérgio Cortella em uma palestra**, 2019.. Disponível em:

https://www.youtube.com/watch?v=zp_vnbTaQa0&t=2s Acesso em: 22 de fevereiro de 2021

TELEGRAPHY. **O Planeta Terra está girando mais rápido**, 2021. Disponível em:

<https://www.telegraph.co.uk/news/2021/01/04/earth-spinning-faster-now-time-past-half-century/> Acesso em: 22 de fevereiro de 2021