



Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Ciências Sociais
Faculdade de Administração e Finanças

Andréa Andrade dos Santos Pizzino

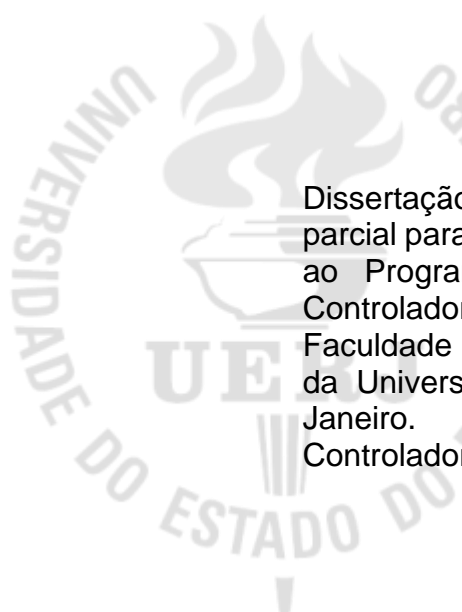
**Implantação do Programa de Integridade na Secretaria de Estado
de Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro**

Rio de Janeiro

2022

Andréa Andrade dos Santos Pizzino

**Implantação do Programa de Integridade na Secretaria de Estado de Polícia
Civil do Estado do Rio de Janeiro**



Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Gestão Pública da Faculdade de Administração e Finanças da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de Concentração: Controladoria e Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Carlyle Tadeu Falcão de Oliveira

Coorientadora: Profa. Dra. Tânia Maria de Oliveira Almeida Gouveia

Rio de Janeiro

2022

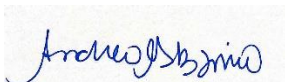
CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/B

P695 Pizzino, Andréa Andrade dos Santos.
Implantação do programa de integridade na Secretaria de Estado de Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro / Andréa Andrade dos Santos Pizzino. – 2022.
131 f.
Orientador: Prof. Dr. Carlyle Tadeu Falcão de Oliveira.
Coorientadora: Profa. Dra. Tânia Maria de Oliveira Almeida Gouveia.
Dissertação (mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Administração e Finanças.
Bibliografia: f. 115-127.
1. Governança pública – Teses. 2. Corrupção – Rio de Janeiro (Estado) – Prevenção – Teses. 3. Fraude – Rio de Janeiro (Estado) – Prevenção – Teses. 4. Ética – Teses. 5. Rio de Janeiro (Estado). Secretaria da Polícia Civil – Teses I. Oliveira, Carlyle Tadeu Falcão de. II. Gouveia, Tânia Maria de Oliveira Almeida. III. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Administração e Finanças. IV. Título.

CDU 35(815.3)

Bibliotecária: Regina Souza do Patrocínio CRB7/4954

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.



Assinatura

02/05/2023

Data

Andréa Andrade dos Santos Pizzino

**Implantação do Programa de Integridade na Secretaria de Estado de Polícia
Civil do Estado do Rio de Janeiro**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Gestão Pública da Faculdade de Administração e Finanças da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de Concentração: Controladoria e Gestão Pública.

Aprovada em 17 de outubro de 2022.

Banca Examinadora:


Documento assinado digitalmente
gov.br CARLYLE TADEU FALCAO DE OLIVEIRA
Data: 26/10/2022 09:11:02 -0300
Verifique em <https://verificador.iti.br>

Prof. Dr. Carlyle Tadeu Falcão de Oliveira (Orientador)
Faculdade de Administração e Finanças – UERJ

Documento assinado digitalmente
gov.br TANIA MARIA DE OLIVEIRA ALMEIDA GOUVEIA
Data: 01/11/2022 15:13:25 -0300
Verifique em <https://verificador.iti.br>

Profa. Dra. Tânia Maria de Oliveira Almeida Gouveia (Coorientadora)
Faculdade de Administração e Finanças – UERJ


Prof. Dr. Fernando Padovani
Faculdade de Administração e Finanças – UERJ
Vice-Diretor UERJ/FAF
Mat: 36040-4 - ID - 4426524


Prof. Dr. Claudio Roberto Marques Gurgel
Universidade Federal Fluminense

Rio de Janeiro

2022

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos amores da minha vida, meu marido Vincenzo e nossos filhos Giovanni e Maria Clara.

AGRADECIMENTOS

Com o coração repleto de gratidão, pela oportunidade de percorrer o caminho que me trouxe a este momento, agradeço, em primeiro lugar, a Deus, que guia todos os meus passos, me protege e me orienta e à Mãe da humanidade, Nossa Senhora Aparecida, a Mãe espiritual que cuida de mim com muito amor em todos os momentos da minha jornada.

Aos meus pais, Lisete e José de Andrade, que não mediram esforços e sacrifícios para prover a melhor educação e transmitir a crença de que nada é impossível e com dedicação alcançamos nossos objetivos. Tudo valeu a pena e este trabalho é resultado da educação que recebi e da base que vocês construíram.

Ao meu amado marido Vincenzo, pela parceria, apoio e compreensão e aos nossos filhos Giovanni e Maria Clara, por quem procuro ser melhor todos os dias. Obrigada por entenderem a ausência e as restrições impostas pela necessidade de dedicação a este trabalho.

A toda minha família, representada pela minha querida irmã e melhor amiga, Audrey, pela torcida e por todo carinho.

Ao meu orientador, professor Dr. Carlyle Tadeu Falcão de Oliveira, que aceitou a tarefa de me orientar bem antes do projeto estar concluído e minha Coorientadora, professora Dr^a. Tânia Maria de Oliveira Almeida Gouveia, mestra querida desde o primeiro dia de aula. Obrigada pelo incentivo nos momentos mais difíceis, vocês foram fundamentais nessa trajetória.

Aos Professores da Banca, professor Dr. Fernando Padovani e Prof. Dr. Claudio Roberto Marques Gurgel pelas valiosas contribuições à minha dissertação desde a qualificação.

À Universidade do Estado do Rio de Janeiro, à Faculdade de Administração e Finanças, aos Coordenadores, professora Dra. Branca Terra e professor Dr. Leonel Tractenberg. A todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Gestão Pública que nos brindaram com seus conhecimentos estimulando a sede de conhecer. Um agradecimento especial àquela que cuidou da turma com muito carinho e fez toda diferença, a querida Creuza, servidora da UERJ.

Aos colegas do Mestrado, profissionais que atuam na Administração Pública do Estado do Rio de Janeiro, que tornaram as aulas mais ricas e ajudaram a aprimorar meus conhecimentos por meio das suas experiências.

Aos servidores da Polícia Civil do Rio de Janeiro, em especial meus colegas da Controladoria Geral de Polícia Civil que cumprem a missão de entregar uma polícia melhor ao cidadão do Rio de Janeiro com amor e dedicação e me incentivaram a realizar este trabalho em todos os momentos.

Às Delegadas Andrea Menezes e Jéssica de Almeida que me deram a oportunidade de participar ativamente da construção do Plano de Integridade da SEPOL e me responsabilizaram pela sua condução. Obrigada por todo aprendizado e pela confiança ao longo da nossa produtiva parceria.

Às Delegadas Adriana Mendes e Elizabeth Cayres, da gestão atual da CGPC minha gratidão pela confiança e pelo incentivo ao desenvolvimento deste trabalho.

Por fim, aos gestores que responderam às entrevistas e que por motivos de ética acadêmica devem permanecer anônimos. Meu agradecimento por cederem o tempo precioso de suas agendas e por enriquecer esta pesquisa.

Não é a ocasião que faz o ladrão, dizia ele a alguém; o provérbio está errado. A forma exata deve ser esta: A ocasião faz o furto; o ladrão nasce feito.

Machado de Assis

RESUMO

PIZZINO, A. A. S. **Implantação do programa de integridade na Secretaria de Estado de Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro**. 2022. 131 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Controladoria e Gestão Pública) - Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

A integridade pública é um conjunto de valores e princípios que devem nortear o setor público, assegurando que atos administrativos sejam realizados com base na lei, de forma transparente e que atendam ao interesse público. O plano de integridade é um documento que formaliza o programa de integridade da organização e o compromisso da alta direção com seu cumprimento. Ele contém as principais informações sobre os riscos de integridade da organização, as medidas de controle propostas para mitigação desses riscos e as políticas de monitoramento do programa de integridade. A Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro voltou a ser uma Secretaria de Estado em janeiro de 2019 após 23 anos como Chefia de Polícia, subordinada à Secretaria de Estado de Segurança e seus gestores enfrentam o desafio de adequarem a um novo modelo de gestão com foco na boa governança e no princípio da integridade pública. Isto posto, o presente trabalho buscou propor um conjunto de ações para o fortalecimento da Governança Pública e integridade na SEPOL por meio da análise do Plano de Integridade da SEPOL e identificação dos mecanismos de Gestão e Governança Pública adotados na instituição. Para tanto, realizou-se pesquisa qualitativa de caráter exploratório, com orientação descritiva com utilização de entrevistas em profundidade com gestores estratégicos da SEPOL. A estratégia metodológica utilizada foi a pesquisa-ação participante e os dados obtidos foram analisados por meio da análise de conteúdo seguindo a método de Bardin (2016). A análise permitiu concluir que para o fortalecimento da governança pública e integridade na SEPOL são recomendáveis as seguintes ações: valorização dos servidores; divulgação de ações de boas práticas em governança; comprometimento (efetivo) da alta gestão com a governança e integridade; revisão do Planejamento Estratégico da SEPOL; Difusão das demandas dos Conselhos Comunitários de Segurança; Atualização do Código de Ética da SEPOL; Divulgação ampla do Plano de Integridade; Capacitação; Elaboração de um plano de comunicação interna.

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

Integridade Pública. Programa de Integridade. Plano de Integridade.

ABSTRACT

PIZZINO, A. A. S. **Implementation of the integrity program at the State Secretariat of Civil Police of the State of Rio de Janeiro**. 2022. 131 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Controladoria e Gestão Pública) - Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

Public integrity is a set of values and principles that should guide the public sector, ensuring that administrative acts are conducted based on the law, in a transparent manner, and that they serve the public interest. The integrity plan is a document that formalizes the organization's integrity program and the commitment of senior management to compliance. It contains the main information on the integrity risks of the organization, the control measures proposed to mitigate those risks and the policies for monitoring the integrity program. The Civil Police of the State of Rio de Janeiro became a State Secretariat again in January 2019 after 23 years as a Police Headquarters, subordinated to the State Security Secretariat and its managers face the challenge of adapting to a new management model with a focus on good governance and the principle of public integrity. That said, the present work sought to propose a set of actions to strengthen the Public Governance and integrity in SEPOL through the analysis of the Integrity Plan of SEPOL and identification of mechanisms of Management and Public Governance adopted in the institution. To this end, qualitative research of exploratory nature was conducted, with descriptive orientation using in-depth interviews with strategic managers of SEPOL. The methodological strategy used was participant-action research and the data obtained were analyzed using content analysis following Bardin's (2016) method. The analysis allowed us to conclude that for the strengthening of public governance and integrity in SEPOL the following actions are recommended: appreciation of public servants; dissemination of good governance practices; (effective) commitment of senior management with governance and integrity; revision of SEPOL's Strategic Planning; dissemination of the demands of the Safety Community Councils; updating of SEPOL's Code of Ethics; wide dissemination of the Integrity Plan; training; development of an internal communication plan.

Keywords: Governance. Public Governance. Public Management. Integrity.

Public Integrity. Integrity Program. Integrity Plan.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Estrutura Organizacional Básica da SEPOL.....	58
Quadro 2 - Seleção de Sujeitos.....	64
Quadro 3 - Perfil dos Entrevistados	68
Quadro 4 - Categorias de Análise.....	71

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACADEPOL	Academia de Polícia Sylvio Terra
AISP	Área Integrada de Segurança Pública
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCS	Conselhos Comunitários de Segurança
CEB	Comunidades Eclesiais de Base
CGPC	Controladoria Geral de Polícia Civil
CGE	Controladoria Geral do Estado
CGU	Controladoria Geral da União
CNEP	Cadastro Nacional de Empresas Punidas
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
FCPA	<i>Foreign Corruption Practices Act</i>
FEBRABAN	Federação Brasileira dos Bancos
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IFAC	<i>International Federation of Accountants</i>
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISP	Instituto de Segurança Pública
LAC	Lei Anticorrupção
LAI	Lei de Acesso à Informação
LGPD	Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais
MARE	Ministério da Administração Federal E Reforma do Estado
NPM	<i>New Public Management</i>
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OCEG	<i>Open Compliance & Ethics Group</i>
OEA	Organização dos Estados Americanos
OGP	Ouvidoria Geral de Polícia Civil
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
RBGO	Referencial Básico de Governança Organizacional
SESEG	Secretaria de Estado de Segurança

SEPOL	Secretaria de Estado de Polícia Civil
SOX	<i>Sarbanes-Oxley Act</i>
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	14
1.	REFERENCIAL TEÓRICO	22
1.1	Governança Pública	22
1.1.1	<u>Conceitos de Governança</u>	22
1.1.2	<u>Governança no Setor Público</u>	27
1.2	Integridade Pública	39
1.2.1	<u>Surgimento do Conceito de Integridade</u>	39
1.2.2	<u>Planos e Programas de Integridade</u>	46
2.	CAMPO DE ESTUDO: SEPOL	57
3.	METODOLOGIA	60
3.1	Classificação da Pesquisa	60
3.2	Pesquisa-Ação Participante	61
3.3	Coleta de Dados	63
3.4	Seleção dos Sujeitos	63
3.5	Pesquisa Documental	65
3.6	Entrevista em Profundidade	66
3.6.1	<u>Entrevista Piloto</u>	67
3.6.2	<u>Perfil dos Entrevistados</u>	68
3.7	Análise de Dados	69
3.7.1	<u>Categorias de Análise</u>	70
3.8	Limitações do Método	72
4.	RESULTADOS E DISCUSSÃO	73
4.1	Análise das Entrevistas	73
4.1.1	<u>Governança Pública</u>	73
4.1.1.1	O Papel do Gestor.....	75
4.1.1.2	Cultura Organizacional.....	77
4.1.1.3	Alta Administração.....	80
4.1.1.4	Planejamento Estratégico.....	82
4.1.1.5	Controle.....	84
4.1.1.6	Controle Social.....	86

4.1.1.7	Mudanças na Gestão da SEPOL.....	88
4.1.2	<u>Integridade Pública</u>	91
4.1.2.1	Impactos da Fraude e Corrupção na SEPOL.....	93
4.1.2.2	Prevenção à Fraude e Corrupção.....	95
4.1.2.3	Ética.....	96
4.1.2.4	Código de Ética.....	98
4.1.2.5	Transparência.....	100
4.1.2.6	Programa e Plano de Integridade.....	102
4.2	Análise do Plano de Integridade SEPOL	104
4.2.1	<u>Descrição do Plano de Integridade</u>	104
4.2.2	<u>Ações Decorrentes do Plano de Integridade</u>	106
4.3	Proposta de Ações de Governança e Integridade na SEPOL	107
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	112
	REFERÊNCIAS	115
	APÊNDICE A - Roteiro de Entrevista	128
	APÊNDICE B – Termo de Consentimento e Confidencialidade	131

INTRODUÇÃO

Contextualização

O contexto histórico da administração pública no Brasil abrange três fases: o modelo patrimonialista, o modelo burocrático weberiano e o modelo gerencialista (BRESSER-PEREIRA, 2001). Embora estes modelos tenham se sucedido ao longo da história, não se extinguiram e hoje a administração pública conserva elementos de todos os modelos elencados, ou seja, um século depois, no entender de Bresser-Pereira (2001), o Brasil é um estado democrático que transita entre os modelos patrimonial, burocrático e gerencial.

A coexistência do patrimonialismo, modelo em que não se distingue a esfera pública da privada, com os demais modelos de gestão pública brasileira se reflete segundo Domingues (2012) no financiamento de campanhas eleitorais, na negociação de cargos e posições estatais, no mau uso de recursos públicos. No âmbito individual, Domingues (2012) cita o indivíduo que suborna o guarda de trânsito e, por outro lado, as grandes empresas que negociam vantagens com parlamentares e até com ministérios.

Em paralelo ao modelo gerencialista, o modelo de administração pública societal, representado em experiências alternativas a exemplo dos Conselhos Gestores e do Orçamento Participativo, tem como base a participação social e busca um projeto político de reformulação da estrutura do Estado e do paradigma de gestão pública (PAULA, 2005). A autora destaca que se trata de:

(...) um projeto político que procura ampliar a participação dos atores sociais na definição da agenda política, criando instrumentos para possibilitar um maior controle social sobre as ações estatais e desmonopolizando a formulação e a implementação das ações públicas (PAULA, 2005, p. 39).

A governança pública é entendida como movimento que surge em paralelo ao modelo gerencialista, sendo considerada no mundo acadêmico como uma consequência do gerencialismo, associada às reformas da administração pública ocorridas nos anos 80 e 90 (SECCHI, 2009; BEVIR, 2010). Embora o desenho do

modelo de governança pública tenha se iniciado antes dos anos 90, apenas recentemente tem se consolidado como política do Brasil, tanto na produção científica quanto na edição de atos normativos, a exemplo do Decreto Federal nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança na administração pública federal.

O Decreto Federal nº 9.203/2017 conceitua governança como:

[...] conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (Dec.9.203/2017, art. 2º, I).

O conceito de governança está relacionado com o *accountability*, responsabilidade de prestar contas, que será diferente para cada organização envolvida e no setor público e deve estar comprometida com a integridade. Devem ser adotadas iniciativas preventivas para coibir comportamentos ilícitos e/ou antiéticos por parte dos dirigentes dos órgãos públicos (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a integridade é elemento da boa governança, uma condição para que todas as outras atividades do governo tenham confiança e legitimidade, e que sejam efetivas. “Integridade pública refere-se ao alinhamento consistente e à adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público” (OCDE, 2018, p. 3).

A integridade pública é introduzida no ordenamento jurídico brasileiro por meio da Lei Federal nº 12.846/2013, a Lei Anticorrupção (LAC), que é resultado da influência de leis internacionais, em especial da *Foreign Corruption Practices Act* (FCPA), nos Estados Unidos e da *UK Bribery Act*, no Reino Unido (ARAÚJO, SANTOS e XAVIER, 2019). Além das normas internacionais, Aguiar (2018) acrescenta que a LAC é também resultado de compromissos internacionais anticorrupção assumidos pelo Brasil e incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro: a Convenção Interamericana de Combate à Corrupção, da Organização dos Estados Americanos (OEA); a Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, da OCDE; e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, da ONU.

A Lei Anticorrupção traz a previsão do programa de integridade nas empresas privadas, como fator atenuante para aplicação de sanções a partir da avaliação da

existência e eficácia do programa. O Decreto nº 11.129/2022 revogou o Decreto nº 8.420/2015 e regulamenta a LAC, detalhando as regras de implementação dos programas de integridade previstos na Lei Anticorrupção (ARAÚJO, SANTOS e XAVIER, 2019).

No âmbito da administração pública o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017 introduz a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. A Portaria nº 1.089, de 25 de abril de 2018 “estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade”.

O Manual para implementação de programas de integridade da Controladoria Geral da União (CGU) destaca que o programa de integridade assegura a gestão adequada da integridade nas instituições públicas e privadas, com enfoque preventivo, visando a mitigação de riscos de integridade e ações voltadas para prevenção, detecção e remediação de fraudes e atos de corrupção, bem como, assegura mais eficiência na gestão pública através de processos íntegros e éticos. O plano de integridade, assim, formaliza de maneira sistêmica as ações para implementação do programa (CGU, 2017).

Diversos autores (BATISTI e KEMPFER, 2016; ARAUJO, SANTOS e XAVIER, 2019; CIRIACO, 2020; DA SILVA e BRUNOZI JÚNIOR, 2020; FALEIROS JUNIOR e MIGLIAVACCA, 2020) e outras fontes bibliográficas (CADE, 2016; FEBRABAN, 2018) utilizam, de forma genérica, o termo “*compliance*” como sinônimo de integridade. O termo *compliance* deriva do verbo inglês “*to comply*”, que significa em tradução livre o ato de cumprir ou estar de acordo com algo. De forma simplificada significa o cumprimento de leis normas, regulamentos e diretrizes por meio de ações específicas (DA SILVA e BRUNOZI JUNIOR, 2020).

Sobre o tema, a Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN) define: “*Compliance* transcende a ideia de “estar em conformidade” às leis, regulamentações e autorregulamentações, abrangendo aspectos de governança, conduta, transparência e temas como ética e integridade” (FEBRABAN, 2018, p.7). No presente trabalho serão utilizados os termos “programa de integridade” e “plano de integridade” tendo em vista que estes são os termos utilizados na legislação pátria.

O Estado do Rio de Janeiro tem empreendido ações no sentido de consolidar políticas de governança pública e de gestão de integridade pública. Dessa forma,

foram editados dois atos normativos importantes: Decreto nº 46.745, de 22 de agosto de 2019, que institui o programa de integridade pública no âmbito dos órgãos da administração pública e o Decreto nº 47.053, de 29 de abril de 2020, que introduz a Política de Governança do Governo do Estado do Rio de Janeiro, visando um modelo de gestão para resultados. Em levantamento realizado por Da Silva e Brunozi Junior (2020) constatou-se que até maio de 2020 apenas 9 estados brasileiros (33%) adotaram os programas de integridade públicos com a edição de normativos estaduais, entre os quais o Rio de Janeiro, estado pioneiro quanto a exigência de plano de integridade das empresas com as quais o Estado celebra contratos.

Nesse contexto, a Controladoria Geral de Polícia Civil (CGPC), criada em 2019 (Decreto Estadual RJ nº 46.885, de 19/12/2019), presidiu o Grupo de Trabalho criado pela Resolução da Secretaria de Estado de Polícia Civil (SEPOL) nº 193, de 05 de outubro de 2020, com objetivo de elaborar o Plano de Integridade da Secretaria (já aprovado pela alta administração) sendo o órgão responsável pelo monitoramento da implantação do programa de integridade da instituição.

Dessa forma, considerando que a Secretaria de Estado de Polícia Civil (SEPOL) é recente (em relação ao status de secretaria de estado) e estão sendo implementadas novas práticas de gestão, em contexto de maior autonomia administrativa pela mudança de status, surge o interesse de pesquisar a inserção da SEPOL na adoção de políticas de governança, em especial, na implementação do Programa de Integridade. A lacuna que fundamenta o problema identificado no presente trabalho está inserida no contexto de adaptação de uma estrutura que anteriormente era subordinada a uma secretaria de estado (a extinta Secretaria de Estado de Segurança), como Chefia de Polícia Civil e a elevação à Secretaria de Estado de Polícia Civil, por meio de Decreto Estadual. A nova estrutura demanda adequação (dos gestores e servidores da SEPOL) às exigências dos Tribunais de Contas do Estado do Rio de Janeiro e da União, por meio de auditorias, que também são exigências legais (decretos estaduais de governança e de obrigatoriedade de implantação de planos de integridade, nova lei de licitação etc.).

Nesse sentido, para a presente pesquisa, formula-se o seguinte problema: **Quais são as demandas para implantação do Programa de Integridade Pública no processo de governança da Secretaria de Estado de Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, na visão dos gestores estratégicos desse órgão?**

Objetivos

Objetivo Geral

Propor um conjunto de ações para o fortalecimento da Governança Pública e Integridade na SEPOL.

Objetivos Específicos

- Conceituar e discutir Governança Pública e Integridade Pública;
- Analisar o Plano de Integridade da Secretaria de Estado de Polícia Civil (SEPOL) do Estado do Rio de Janeiro;
- Identificar os mecanismos de Gestão e Governança Pública adotados pela SEPOL a partir do Programa de Integridade; e
- Analisar na visão dos gestores estratégicos da Secretaria de Estado de Polícia Civil as demandas para a implantação do Programa de Integridade no processo de governança pública da instituição.

Delimitação

Os mecanismos de governança (liderança, estratégia e controle) têm como escopo auxiliar na adequada execução das funções de governança: avaliar, direcionar e monitorar (TCU, 2020). A gestão da integridade é considerada componente fundamental da boa governança, que confere às atividades da administração pública legitimidade, confiabilidade e efetividade.

O plano de integridade formaliza as principais informações e atividades propostas para implementação de um programa de integridade. Nele estão presentes os riscos de integridade mais relevantes da organização; a avaliação e classificação

desses riscos; as propostas de medidas de integridade; as políticas de monitoramento; e os seus responsáveis e respectivas metas, estabelecendo formalmente um compromisso da alta direção e, conseqüentemente, de todo o órgão com tais propostas. (CGU, 2015)

A pesquisa a ser realizada pretende abranger um universo mais restrito, ou seja, a experiência de estruturação do Programa de Integridade no âmbito da Secretaria de Estado de Polícia Civil (SEPOL), do Estado do Rio de Janeiro, bem como o processo de implementação da governança pública na instituição. O período de abrangência da pesquisa será concentrado entre o mês de março de 2021 até setembro de 2022.

O programa de integridade apresentou à alta administração da SEPOL, como medidas de tratamento de riscos de integridade identificados ao longo da elaboração do plano de integridade, uma série de recomendações que visam a adoção de medidas que fomentam princípios de governança como efetividade, transparência, controle, conformidade legal e ética, entre outros, que deverão ser implementados ao longo dos anos de 2021 e 2022 (SEPOL, 2021).

Dessa forma, o foco da presente pesquisa foi a análise do estágio em que se encontra a governança pública e os desafios na implantação efetiva do programa de integridade, como política pública de prevenção e combate à fraude e corrupção, e de efetividade dos processos de trabalho, da promoção da ética, bem como identificar os mecanismos de governança decorrentes do programa na SEPOL.

Justificativa e Relevância do Estudo

A governança pública é respaldada em quatro princípios básicos no entender de Matias-Pereira (2010, p. 92): “(...) relações éticas; conformidade, em todas as suas dimensões; transparência; e prestação responsável de contas”. A participação e envolvimento de toda instituição é essencial para que a busca desses princípios seja efetiva e a instituição possa progredir, desde a alta administração, passando pelos órgãos de controle, até cada servidor, individualmente. Para Barret (2002, p. 7) são princípios da boa governança pública: integração, *accountability*, transparência, liderança, integridade e compromisso.

A integridade é um dos princípios da governança e desde 2013, com a edição da Lei Anticorrupção, lei nº 12.846/2013, tem se destacado como objeto de estudo autônomo, na medida que envolve tanto instituições privadas, quanto instituições públicas e tem se demonstrado essencial à boa governança, em todas as suas dimensões. Foi observado, por meio de pesquisa na base dos periódicos CAPES que a maioria dos estudos acadêmicos relativos ao tema se intensificam a partir de 2017. Neste sentido a gestão da integridade também ganha relevância e se materializa por meio dos programas e planos de integridade, que devem ser processos continuamente monitorados e ajustados (CGU, 2017).

Dessa forma, o presente estudo justifica-se e é relevante do ponto de vista gerencial, considerando que a governança e a integridade, de forma integrada, atuam para atenuar as incertezas e promover o comportamento ético, efetivo e responsável nas instituições (OCEG, 2015; BARRETO e VIEIRA, 2019), na medida em que existe necessidade de ampliação e aprofundamento do conhecimento relativos a esses temas, principalmente em relação ao setor público e de forma mais específica, no âmbito do governo do Estado do Rio de Janeiro.

Além disso, a relação entre a gestão da integridade pública e o fortalecimento da governança pública ainda está pouco disseminado no meio acadêmico, posição corroborada por Araripe e Machado (2018) que constataram que embora a discussão sobre a integridade como mecanismo de controle seja oportuna e atual a ainda é incipiente e a doutrina pouco se debruçou sobre o tema, que foi intensificado a partir da Lei Federal nº 12.846/2013. Corroborando com esse entendimento, Sampaio (2019) afirma que sobre as práticas de integridade “(...) é seguro afirmar que, no Brasil, esse tema ainda é recente.”

Quanto a SEPOL, a relevância do trabalho está focado no fato de que, na qualidade de campo para o atual estudo, na implementação do programa de integridade na instituição, as questões práticas de gestão, os processos críticos conduzidos na secretaria e outros fatores que surgiram ao longo do estudo foram analisados à luz de conceitos acadêmicos de governança e integridade no serviço público oferecendo base para novas estratégias de gestão e para melhoria e transformação no ambiente institucional e processos de trabalho focados na efetividade e bom uso dos recursos públicos.

A relevância para população fluminense, do ponto de vista social consiste na possibilidade de disseminação de conhecimentos sobre o funcionamento da esfera

pública estadual, em especial da SEPOL, reforçando a importância da transparência e da responsabilidade na prestação de contas (*accountability*), fortalecendo o controle social e a cidadania. A sociedade deseja saber que os recursos públicos estão sendo bem utilizados e que existem mecanismos eficientes de controle.

O presente trabalho, atingindo seus objetivos poderá servir de referência para que outros estudos sejam produzidos sobre outras instituições públicas. Destaque-se que o estudo em tela está fundado na linha de pesquisa “Governança em organizações públicas”.

Por fim, de um ponto de vista pessoal, esta pesquisa se justifica pelo fato da pesquisadora ser servidora pública de carreira, lotada na Controladoria Geral de Polícia Civil desde sua criação, cuja motivação consiste na possibilidade de poder contribuir, na perspectiva acadêmica, para o aprimoramento e fortalecimento da governança pública na SEPOL, da qual é servidora há 20 anos, bem como na consolidação de uma cultura de integridade pública.

Após esta introdução, este trabalho está estruturado da seguinte forma: na seção 2 o referencial teórico abordou os conceitos de governança pública e integridade pública; na seção 3, Secretaria de Estado de Polícia Civil, campo do presente estudo, é apresentada; a metodologia utilizada é descrita na seção 4; os resultados e discussão são detalhados na seção 5; por fim, na seção 6, são formuladas as considerações finais do presente estudo.

1. REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico é a “base ou marco sobre o qual se ergue a pesquisa” (VIEIRA, 2010, p. 61), onde são apresentados os estudos sobre o tema e problema da pesquisa a partir de literatura já existente e que dão base ao trabalho desenvolvido e podem ser formuladas críticas e verificadas lacunas (VERGARA, 2019). Para Marconi e Lakatos (2018) as conclusões dos autores pesquisados permitem evidenciar a contribuição da pesquisa e podem demonstrar contradições ou confirmações sobre o tema pesquisado.

Neste capítulo apresenta-se o conteúdo teórico que sustentará a pesquisa. Inicialmente será apresentada a temática da governança pública conforme os estudos publicados e sua aplicação empírica, com objetivo de fundamentar a análise da realidade a ser investigada. Em seguida será tratado o tema integridade pública e programa de integridade.

1.1. Governança Pública

1.1.1. Conceitos de Governança

Governança é um tema amplo e com múltiplos conceitos, abrangendo diversas áreas de conhecimento científico com destaque para a economia, administração, ciências políticas, além de outras áreas das ciências sociais. A governança pode ser aplicada como modelo de gestão empresarial (governança corporativa), por meio de interações entre o estado, mercado e sociedade civil (governança governamental) como meio de preservação ambiental (governança ambiental), para regular o uso de tecnologias de informação e comunicação (governança digital) ou por meio de combate à corrupção de servidores públicos (governança pública) entre diversas outras aplicações (MEZA; MORATA; GROSCUPF, 2016). Para Alves (2001) o ponto comum do conceito, reconhecidamente de caráter difuso, consiste na busca pelo

aperfeiçoamento do comportamento das pessoas e das instituições (ALVES, 2001, p. 81).

O nascimento da ideia de governança tem origem no distanciamento entre propriedade e gestão, delegando a terceiros autoridade e poder para administrar o capital em questão (TCU, 2014) e nos conflitos gerados a partir dessa separação (conflitos de interesse). A governança, nesse contexto, busca alinhar os interesses e expectativas das partes interessadas de modo a viabilizar as ações de direção, monitoramento e controle visando o alcance de resultados. Os seus princípios são aplicáveis a todos os tipos de organizações (TEIXEIRA e GOMES, 2019).

O estudo do tema governança tem sua origem na obra *The nature of the firm* (1937), de Ronald Coase, um estudo seminal que introduziu o conceito dos “custos de transação” aprofundado nos anos 70 por Oliver Williamson (1975). Segundo Meza, Morata, Groschupf (2016) de acordo com essa teoria as transações geram custos que podem se orientar em direção ao mercado ou às organizações. Para Matias-Pereira (2020) as firmas hierarquizadas e integradas verticalmente são substituídas por organizações globais e em rede.

O termo governança ressurgiu nos anos 80 em decorrência de problemas de “má governança”, na avaliação do Banco Mundial, relacionados a países em desenvolvimento na Ásia, África e América Latina. Matias-Pereira (2020) esclarece que como exigência para adesão aos programas do Banco Mundial e obtenção de recursos estes países deveriam se adequar por meio da estruturação a requisitos de eficácia e de uso otimizado de recursos e surgem programas nacionais, consolidados por meio de reformas administrativas, de reforma dos estados com descentralização política e adoção de princípios do “*New Public Management*”.

Para Meza, Morata, Groschupf (2016) com objetivo de tornar o Estado mais eficiente foram adotados princípios da gestão privada na gestão pública e o modelo utilizado estava pautado em maior liberalismo econômico, com Estado copartícipe e regulador e parcerias com a iniciativa privada e a sociedade civil. A “Boa Governança”, requisito exigido pelo Banco Mundial para recebimento de recursos financeiros e apoio técnico é, segundo Secchi (2009), a combinação de boas práticas de gestão pública.

A *International Federation of Accountants* (IFAC, 2001, p. 11), define a governança como “a totalidade das maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns” e são elencados três princípios basilares da boa governança pública: transparência,

integridade e responsividade (*accountability*) (IFAC, 2001). Estes princípios fomentam a confiança no processo de tomada de decisão, na probidade dos processos e nos mecanismos de controle.

Para Matias-Pereira (2020, p. 85) “Uma boa governança pública, à semelhança da corporativa, está apoiada em quatro princípios: relações éticas; conformidade, em todas as suas dimensões; transparência; e prestação responsável de contas”. O autor ainda esclarece que os princípios básicos da governança pública e privada são semelhantes, diferindo-se no aspecto da responsabilidade dos gestores públicos quanto aos bens que pertencem à sociedade que lhes exige elevado nível de compromisso, responsabilidade, transparência, ética e senso de justiça. Além disso, conforme a Constituição Federal de 1988 e Melo (2006), o qual acrescenta que, em determinados contextos, outros princípios são agregados como a eficiência e equidade.

Apesar de não haver consenso entre os autores sobre o conceito de governança, Meza, Morata, Groschupf (2016) destacam que o termo se refere a um conjunto de reformas administrativas na gestão, buscando satisfação das demandas da sociedade tendo em vista o bem comum e provendo serviços de qualidade com transparência e favorecendo o controle social. Em linhas gerais, está relacionado ao processo de tomada de decisão considerando os aspectos de legitimidade do espaço público, repartição do poder entre governantes e governados, processos de negociação entre os diversos atores sociais e descentralização da autoridade e das funções ligadas ao governo (MATIAS-PEREIRA, 2020; GRINDLE, 2017).

A governança corporativa segundo Mello (2006) diz respeito à forma de governo e administração das corporações, bem como, à maneira pela qual as corporações realizam a administração dos recursos disponíveis. Esse modelo de gestão surge, inicialmente, com objetivo de maximizar os valores das empresas privadas, com fins lucrativos, e prover o justo retorno em prol dos investidores (SLOMSKI et al, 2008).

A teoria da agência tem relação com os acordos entre as organizações e contribui com a construção de mecanismos de governança mais eficazes e o problema de agência pode ser amenizado por meio da separação entre a gestão e o controle (MATIAS-PEREIRA, 2010). Dessa forma, a teoria da agência explica a origem da discussão sobre governança corporativa, considerando os conflitos de interesse (conflitos de agência) gerados pela separação entre propriedade e gestão nas

empresas a partir do surgimento da necessidade de padronização de políticas e regras de gestão visando dirimir os conflitos de interesses.

Segundo Meza, Morata, Groschupf (2016) diversos marcos regulatórios foram estabelecidos em especial na América do Norte e na Europa com objetivo de fortalecer a governança corporativa por meio de mecanismos de controle. Nesse sentido, podemos citar a Inglaterra, 1992 com a edição do Relatório Cadbury e nos Estados Unidos a *Sarbanes-Oxley Act*, em 2001. Meza, Morata, Groschupf (2016) acrescenta que a publicação do relatório Cadbury, em 1992, na Inglaterra, serviu de base para o Estudo nº 13 da Federação Internacional de Contadores (IFAC), contendo ações de proteção e aplicação no setor financeiro.

Em 2002, um elaborado esquema de ocultação e manipulação de dados contábeis e falhas de auditoria provocaram um grave colapso de grandes empresas norte-americanas como a Enron, Xerox, Tyco, WorldCom, entre outras, e abalaram a confiança de investidores e abalando também a economia mundial. Ficou evidenciada a necessidade de maior transparência e confiabilidade na formulação e divulgação das informações contábeis e financeiras.

Diante desse cenário o Congresso dos Estados Unidos aprovou a Lei Sarbanes-Oxley (SOX) para proteger investidores de práticas fraudulentas e restabelecer a confiança da sociedade, por meio da criação de mecanismos para identificar e mitigar riscos e para proporcionar maior transparência nas corporações. Essa lei, que reformulou o mercado de capitais norte-americano, buscou evitar a ocorrência de fraudes e proteger investidores por meio de estruturas e mecanismos adequados de governança, gestão de riscos e integridade, regulamentando uma série de medidas que já eram consideradas como boas práticas de governança corporativa (PALUDO; PUTZ; FARAH JUNIOR, 2016; BARRETO e VIEIRA, 2019)

No Brasil, em 1999 foi publicado o primeiro código sobre governança corporativa no Brasil, elaborado pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. Em face da necessidade de definir regras e processos e instrumentos foram criadas estruturas de regulação. Os principais órgãos reguladores sobre a governança corporativa no setor financeiro são a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) com a função de regulamentar o mercado de capitais, a Bolsa de Valores de São Paulo (BOVESPA) cujas normas estimulam as boas práticas de Governança e o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) criado para promover boas práticas de

governança., desde 1995, já descrito no capítulo anterior (MEZA; MORATA; GROSCHUPF, 2016).

Segundo Marques (2007), a governança corporativa consiste no conjunto de mecanismos capazes de conduzir o processo decisório de uma organização com a finalidade de minimizar os problemas de agência (assimetria de informações). Sobre a relação com a teoria da agência, Cavalcante e De Luca (2013, p. 75) afirmam que no intuito de mitigar os impactos causados pelos conflitos de agência surgem os mecanismos e princípios relativos à governança corporativa que visam assegurar transparência nas informações, evitando a assimetria de informações entre principal e agente e, dessa forma, protege os proprietários.

O IBGC (2015, p. 20) define governança corporativa:

Governança corporativa é o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas.

As boas práticas de governança corporativa convertem princípios básicos em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor econômico de longo prazo da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para a qualidade da gestão da organização, sua longevidade e o bem comum.

Além do conceito, o IBGC (2015) ainda elenca princípios básicos da governança corporativa ressaltando que a correta adoção do Código das melhores práticas de governança corporativa resultará em confiança interna e na relação com terceiros: transparência, equidade, prestação de contas (*accountability*) e responsabilidade corporativa. Slomsk (2008) acrescenta os princípios da eficiência, efetividade, legalidade, legitimidade, justiça social, equidade, e cumprimento do dever.

Os princípios da boa governança corporativa na visão de Paludo; Putz; Farah Junior (2016) objetivam promover a gestão estratégica da empresa, alinhando os interesses dos principais e agentes para melhorar a organização, pública ou privada, e agregar-lhe valor e longevidade. Apesar de não haver consenso entre os estudiosos, os autores apontam os princípios mais relevantes: transparência, justiça, prestação de contas e cumprimento das leis. Paludo; Putz; Farah Junior (2016) acrescentam que a aplicação dos princípios visa evitar falhas e problemas como erros estratégicos, abuso de poder, fraude e problemas de sucessão.

Os conceitos e princípios da governança corporativa podem ser utilizados no setor público, observando-se que o setor privado visa o lucro, e a administração pública busca viabilizar a função social através da melhora na prestação de serviços, com foco na eficiência, na eficácia e na efetividade (MATIAS-PEREIRA, 2014). A adoção dos conceitos, instrumento e mecanismos da governança corporativa na administração pública é reconhecida com a finalidade de fortalecer a gestão pública por meio da criação de novas formas de conduzir as políticas públicas, sob a perspectiva do Estado (agente) e do cidadão (principal) (MEZA; MORATA; GROSCHUPF, 2016).

1.1.2. Governança no Setor Público

A trajetória do serviço público brasileiro inicia no modelo patrimonial e contempla ainda os modelos burocrático e gerencial.

Sintetiza Bresser-Pereira (2001, p. 2):

[...] no plano político transitamos do Estado oligárquico ao Estado democrático (de elites); no administrativo, do Estado patrimonial ao Estado gerencial; no plano social, da Sociedade Senhorial para a Sociedade Pós-Industrial. O Estado autoritário-modernizador, o Estado burocrático, e a sociedade capitalista, que nesses três planos duraram um longo tempo na Europa, foram aqui transições rápidas, próprias de um país que salta etapas, mas permanece subdesenvolvido, que se moderniza, mas permanece atrasado porque dual e injusto.

Segundo Bresser-Pereira (2001) entre os anos de 1821 e 1930 o Brasil é um país oligárquico, com uma sociedade mercantil-senhorial e administração patrimonialista, os critérios administrativos eram pessoais e a eficiência da máquina estatal inexistente. Eram comuns as práticas de nepotismo e clientelismo.

Segundo Bresser-Pereira (2001) entre os anos de 1821 e 1930 o Brasil é um país oligárquico, com uma sociedade mercantil-senhorial e administração patrimonialista, os critérios administrativos eram pessoais e a eficiência da máquina estatal inexistente. Eram comuns as práticas de nepotismo e clientelismo.

Raimundo Faoro (2012), autor da obra “Os Donos do Poder – Formação do Patronato Político Brasileiro” com a primeira edição publicada em 1957 e a partir do conceito weberiano, define a origem do patrimonialismo como estamento patrimonial

aristocrático, formado inicialmente pela nobreza decadente, que segundo Bresser Pereira (1996, p.4) “perde as rendas da terra, e, depois, vai se tornando cada vez mais burocrático, sem perder, todavia, seu caráter aristocrático”. Este estamento descrito por Faoro (2012) é patrimonial porque sua renda deriva do patrimônio do Estado que se confunde com o patrimônio de seus membros.

Faoro (2012) sustenta que uma estamento aristocrático-burocrático, formado por juristas (em regra, magistrados), letrados e militares, detinha o poder político e, complementa Bresser Pereira (1996), dominava o Estado e a política enquanto os senhores de terras, os grandes comerciantes e traficantes de escravos cuidavam da economia. Havia ainda uma classe média pobre, ligada por laços familiares aos grandes proprietários rurais, que detinham empregos garantidos pelo estamento patrimonial descrito.

Na administração pública, no modelo patrimonial, os critérios administrativos eram estritamente pessoais e, como consequência, não existia uma cultura voltada para eficiência da máquina estatal (BRESSER PEREIRA, 1996). Práticas patrimonialistas, de clientelismo, de distribuição de cargos, de personalismo e de troca de favores na esfera estatal estão associadas ao processo de burocratização do Estado que se estendeu do Império até a República Velha e no Estado Contemporâneo ainda conserva alguns aspectos patrimonialistas (PAGOTTO, 2010).

Para Braga e Oliveira (2020) só será possível que a sociedade brasileira incorpore novos valores e crenças que priorizem a ética e a eficiência no serviço público com a eliminação ou redução da influência do modelo patrimonialista na gestão pública, herança das tradições patriarcais portuguesas. O expurgo desse modelo pode ser alcançado por meio de uma necessária evolução institucional, que resulte em fortalecimento das instituições e o pleno exercício da democracia constitucional.

Filgueiras (2009, p.388) destaca que o patrimonialismo é a “mazela da construção da República”, um vício de origem de um Estado que intervém em todos os setores da administração pública e na economia. A corrupção, para o autor, está relacionada a este Estado patrimonialista, que não observa a separação entre o público e o privado e a exploração dos meios de administração pelos funcionários e governantes que se locupletam com suas posições e cargos, favorecendo as práticas corruptivas.

Braga e Oliveira (2020) ressaltam que embora não se possa associar o modelo de administração patrimonial como causa primária da corrupção, nas sociedades e administrações com maior influência do patrimonialismo as práticas de corrupção ocorrem com mais intensidade. Para Figueiras (2009) a corrupção tem menor chance de prosperar em sociedades mais desenvolvidas institucionalmente, por outro lado, a baixa institucionalização política favorece as práticas de corrupção.

A administração pública burocrática, o autoritarismo burocrático-capitalista emerge quando a burocracia estamental aristocrática começa a ser infiltrada por elementos externos de origem social mais baixa, oriunda principalmente do clero e dos militares do Exército (BRESSER PEREIRA, 1996). A Primeira República representa um momento de transição. Houve um curto período de governo militar, com Deodoro da Fonseca e Floriano Peixoto e em 1894 a oligarquia cafeeira chega ao poder, entretanto, diferente do império, nesse momento havia a presença de militares do Exército na estrutura de poder (BRESSER PEREIRA, 1996).

Em 1930 Getúlio Vargas chega ao Poder e permanece, no total, por 15 (quinze) anos. Segundo Bresser Pereira (1996), na Primeira República o regime era oligárquico e com baixa representatividade popular, o eleitorado representava 2% da população, ou seja, houve poucas mudanças desde o regime imperial e este cenário político muda com a ascensão de Vargas ao poder.

Inicialmente, Vargas, um líder populista, mas imbuído, de acordo com Bresser Pereira (1996, p. 9), na missão de mudar o Brasil e “Estabelece afinal o poder da União sobre os estados federados e as oligarquias locais, e dá impulso ao processo de industrialização”. Destaque-se a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), uma nova forma de atuar na administração pública, no contexto da Reforma Administrativa de Vargas, que tinha como objetivo realizar uma revolução que traria modernidade e industrialização ao país e representava a afirmação de princípios centralizadores e hierárquicos próprios da burocracia clássica (BRESSER PEREIRA, 1996).

Dessa forma, a Era Vargas iniciada em 1930, a partir da reforma da administração pública empreendida pelo Presidente Getúlio Vargas surge a administração burocrática (PINHO, 2016) difundida na Europa, no século XVI em organizações religiosas e militares, além de outras organizações públicas e privadas (SECCHI, 2009). Para Bresser-Pereira (2001, p.10) a “moderna burocracia evoluiu do estamento burocrático patrimonialista”.

Após a “Era Vargas”, Bresser Pereira (1996, p. 13) complementa:

Os esforços no sentido de completar a implantação de uma administração pública burocrática no país não chegaram a ter impacto efetivo sobre a administração. Tornava-se claro que não eram apenas as forças atrasadas do patrimonialismo e do clientelismo que jogavam contra as tentativas de prosseguir com Reforma Burocrática de 1936. As forças comprometidas com o desenvolvimento econômico, que já estavam presentes no próprio governo Vargas, teriam continuidade com Kubitschek (1956-60) e se reorganizariam no regime militar (1964-84), também a ela se opunham, na medida em que o formalismo burocrático se revelava incompatível com as necessidades do país.

Na década de 90 o gerencialismo, modelo inglês, iniciado no governo da Primeira-Ministra Margareth Thatcher na década de 80, também conhecido como *New Public Management*, passa a ser adotado no Brasil (SECCHI, 2009), cujo modelo de administração buscava tornar o Estado eficiente e democrático. No entendimento de Bresser-Pereira (2001, p. 21), este modelo visava “reconstruir o Estado nos quadros de uma política democrática e de uma economia globalizada, mas que precisava de um Estado forte para não se submeter à ideologia globalista”.

Com o processo de redemocratização no Brasil surge a necessidade de um modelo de gestão pública mais adequado às novas demandas da sociedade, às quais o modelo burocrático era incapaz de responder, havia a necessidade de um modelo voltado para o interesse público e para a eficiência do serviço público visando suprir uma lacuna teórica e prática (BRESSER-PEREIRA, 1996; PAULA, 2005). Nesse sentido, Paula (2005) identifica duas vertentes que surgem para atender à necessidade de um novo modelo: a vertente gerencial (1990), adotada na Europa e Estados Unidos e a vertente societal que surge em 1960, mas ainda se encontra em desenvolvimento.

Paula (2005, p. 37) destaca:

Ambas as vertentes se dizem portadoras de um novo modelo de gestão pública e afirmam estar buscando a ampliação da democracia no país. No que se refere à abordagem gerencial, ocorreu um desapontamento em relação aos indicadores de crescimento econômico e progresso social obtidos. Quanto à abordagem societal, a vitória de Luís Inácio Lula da Silva gerou uma expectativa de que ela se tornasse a marca do governo federal. No entanto, o que se observa é uma continuidade das práticas gerencialistas em todos os campos.

O movimento gerencialista no setor público faz parte de um contexto internacional, com destaque para a Inglaterra, no governo de Margareth Thatcher e

para os Estados Unidos, no governo de Ronald Reagan. Nesses países o gerencialismo teve como base o empreendedorismo e um código de valores e condutas visando controle, eficiência e competitividade (PAULA, 2005).

Em 1995, em um contexto de crise do nacional-desenvolvimentismo e de críticas ao patrimonialismo e autoritarismo do Estado brasileiro, o gerencialismo, também conhecido como Nova Administração Pública (*New Public Management – NPM*), é introduzido no Brasil com a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), priorizando a descentralização, a produtividade, a eficiência na prestação de serviços e o accountability (BRESSER-PEREIRA, 2001, 2009; PAULA, 2005; SECCHI, 2009). Segundo Bresser-Pereira (2004, p. 547), Ministro do MARE, “A Reforma da Gestão Pública de 1995/98 parte de uma visão crítica da administração pública burocrática e propõe substituí-la pela administração pública gerencial”.

Em 1995 o então Ministro do MARE, Bresser-Pereira, apresentou o Plano Diretor da Reforma do Estado que distinguia quatro setores no Estado: a) núcleo estratégico: o governo que define as políticas públicas e as leis; b) atividades exclusivas: os serviços que só o Estado pode prestar, exercendo o poder de regulamentar, fiscalizar e fomentar; c) serviços não exclusivos: setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas, envolvem direitos humanos fundamentais como educação e saúde; e d) produção de bens e serviços para o mercado: atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado, como as do setor de infraestrutura (BRESSER-PEREIRA, 1996; 1997).

A reforma gerencial, nesse contexto, foi uma resposta ao desafio imposto de modificar a administração e a oferta de serviços, para Pinho e Sacramento (2010) a necessidade de mecanismos de controle social mudou o foco do controle dos procedimentos para os resultados. Segundo Bresser-Pereira (2010) o modelo gerencial tem como principais características: 1) os gerentes são responsáveis pelos resultados; 2) os servidores são recompensados e punidos de acordo com o seu desempenho; 3) os serviços estatais são realizados por meio de agências executivas e reguladoras; e 4) a manutenção dos serviços coletivos e gratuitos formalizada por meio de contratos de gestão (BRESSER-PEREIRA, 2010)

Apesar das reformas empreendidas e dos avanços na gestão pública, segundo Paula (2005) o modelo gerencial falhou em atender às expectativas dos cidadãos quanto a uma gestão mais democrática, que acabou ficando em segundo plano.

Dessa forma, um modelo que traz um contraponto crítico ao gerencialismo, combinando a democracia representativa e participativa e constituindo um novo paradigma com origem no contexto movimentalista, desde os anos 60, a Administração Pública Societal, com raízes nas mobilizações populares contra a ditadura e pela redemocratização, destacando-se como primeiros atores: os movimentos sociais, os partidos políticos de esquerda e centro-esquerda, e as organizações não-governamentais (PAULA, 2005).

O campo movimentalista para Mezzomo Keinert (2000) se baseava no fortalecimento da sociedade civil com a reivindicação da cidadania e de maior protagonismo no cenário político do país em contraposição do papel majoritário do Estado na condução da gestão pública. Nesse contexto, era necessário buscar um projeto político que ampliasse a participação de atores sociais com maior controle social sobre as ações estatais, com maior atuação na formulação e implementação de políticas públicas (PAULA, 2005).

Na origem do movimento societal destacam-se a Igreja Católica e as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) tendo como fundamento a teologia da libertação e a educação popular (décadas de 60 e 70) e os Centros Populares constituídos por militantes políticos que mais tarde passaram a ser denominados organizações não-governamentais (ONGs). Durante a Constituinte, em meados da década de 80, a participação popular atinge seu ápice, quando diversas forças políticas apresentaram propostas na formulação de um novo referencial normativo, a Constituição Federal (PAULA, 2005).

A administração pública societal, dessa forma, é um modelo voltado para o interesse público e sensível às necessidades dos cidadãos com foco na coordenação da economia e serviços públicos e manifesta-se nas experiências alternativas de gestão pública, como os Conselhos Gestores e o Orçamento Participativo. Esse modelo está inserido em um contexto de gestão social entendida na visão de Paula (2005, p. 45) como “ação política deliberativa, na qual o indivíduo participa decidindo seu destino como pessoa, eleitor, trabalhador ou consumidor”.

Tenório (2005, p. 102) entende gestão social como:

[...] processo gerencial dialógico no qual a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação (ação que possa ocorrer em qualquer tipo de sistema social – público, privado ou de organizações não-governamentais). O adjetivo social qualificando o substantivo gestão será

entendido como o espaço privilegiado de relações sociais em que todos têm o direito à fala, sem nenhum tipo de coação.

O termo “gestão social” para Guerra e Teodósio (2012) comporta diversas interpretações, dentro de uma perspectiva dialógica, destacando-se a discussão sobre uma gestão democrática e participativa e tem se consolidado na prática, independentemente de haver consenso sobre este termo. O conceito de gestão social, portanto, permeia o enfoque de administração pública societal no que se refere ao incremento da participação de atores sociais na agenda política brasileira diante dos desafios de elaboração de articulações institucionais que favoreçam essa participação (GUERRA e TEODÓSIO, 2012).

O modelo societal, dentro de uma lógica de alternativa ao modelo gerencial, demanda da gestão pública mecanismos que fomentem a transparência dos atos e o controle dos agentes públicos, com efetiva participação nas políticas públicas que atendam às necessidades e anseios da sociedade. A participação popular na gestão pública tem como proposta o estabelecimento de novos formatos institucionais possibilitando a participação e controle dos cidadãos nas decisões públicas (PAULA, 2005).

Paula (2005) destaca como limites ao projeto societal que não foram elaboradas alternativas de gestão, de forma sistemática e coerentes com o projeto, além disso, não havia uma representação política presente no poder central para implementá-la. Nesse cenário, esperava-se que a vitória de Luís Inácio Lula da Silva em 2001 fosse um marco para a implementação do modelo societal, tendo em vista a base política que sempre apoiou o projeto (setores populares e partidos de esquerda e centro-esquerda), mas foram mantidas a administração e práticas do gerencialismo em todos os campos, inclusive nas políticas sociais e direitos de cidadania (PAULA, 2005).

Na Constituição Federal (BRASIL, 1988) estão estabelecidos diversos sistemas de gestão democrática na Administração Pública, alinhados ao modelo societal, entre os quais pode-se citar: a) setor da previdência social - participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos (Art. 10); b) cooperação das associações representativas no planejamento municipal (art. 29, XII); c) saúde - sistema único que integra uma rede regionalizada e hierarquizada, organizado com participação da comunidade (art. 198, III); d) assistência social - ações governamentais com a participação da população, por meio de organizações

representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (art. 204, II); e, e) gestão democrática do ensino público (art. 206, VI).

Na elaboração de uma gestão pública democrática são identificadas por Paula (2005) três dimensões fundamentais da gestão pública democrática: A) dimensão econômico-financeira de natureza fiscal, tributária e monetária e relacionada ao âmbito das finanças públicas e investimentos estatais; B) dimensão institucional-administrativa que diz respeito ao planejamento, direção e controle das ações estatais; C) dimensão sociopolítica que envolve os direitos dos cidadãos e sua participação na gestão. Para Paula (2005) a vertente gerencial está mais relacionada às dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa, enquanto a vertente gerencial está mais vinculada à dimensão sociopolítica.

Silva *et al* (2018) destaca que a sociedade atual demanda um modelo de administração pública em que haja diálogo entre os cidadãos e os governantes, sob pena de ocorrer esvaziamento das políticas públicas de natureza distributiva. A participação cidadã, ativa e emancipatória, deve ser fomentada por meio de institutos como a *disclosure* (transparência) e o *accountability* (prestação de contas).

A administração pública societal na qualidade de modelo que busca a possibilidade de um processo dialógico amplo seria a resposta ao anseio de participação emancipatória da sociedade, embora não se encontre plenamente instituída na sociedade (SILVA *et al*, 2018; PAULA, 2005). A vertente societal para Paula (2005) não é monopólio de um partido ou força política e “a nova administração pública está sempre sendo reinventada, e enquanto houver vitalidade democrática permanecerá como um projeto inacabado.” (PAULA, 2005, P. 47).

Pinho (2016) destaca que, apesar dos marcos temporais, entre um modelo e outro de administração pública não ocorreu ruptura definitiva, mas uma adaptação ao modelo anterior, que se moldava ao modelo mais recente. Dessa forma, atualmente os três modelos coexistem na gestão pública brasileira e, nesse contexto, entende-se a importância da governança pública, para afastar práticas incompatíveis com as exigências da sociedade moderna.

Dentro da lógica de evolução dos modelos de administração pública, Secchi (2009) defende que a governança pública surge em paralelo e fomentada pelo gerencialismo e afirma que incentiva mecanismos de desburocratização e de aperfeiçoamento da prestação de serviços públicos, assegurando um Estado mais eficiente. Por outro lado, Bevir (2010) entende que o surgimento da governança

pública está associado em grande parte à crise do que classifica como Estado modernista, nos anos 80 e 90 e nas reformas concebidas como forma de resposta a essa crise.

É certo que não há consenso sobre os conceitos de governança pública entre os teóricos, como Secchi (2009) e Bevir (2010), que desenvolvem os estudos da governança, de forma geral, considerando tratar-se de um tema polissêmico e abrangente. A governança corporativa aplicada ao setor público traz um novo modelo de administração, com a capacidade de entregar os resultados esperados pela sociedade. A capacidade de desenvolver as suas atividades de forma ética, transparente e eficiente, por meio de mecanismos que sustentam boas práticas de gestão tornam a administração pública mais robusta (AGUIAR, 2018).

A teoria da agência também pode ser aplicada na governança pública, da mesma forma que na governança corporativa. Matias-Pereira (2014) entende que os princípios da governança corporativa são compatíveis quando incorporados às organizações públicas. Nesse sentido a sociedade assume o papel de principal e integrantes da estrutura do Estado (representantes eleitos, conselhos, autoridade máxima, dirigentes superiores, gerentes) são agentes (TCU, 2020), entendimento corroborado por Bevir (2011).

As práticas de governança corporativa aplicadas à administração pública demandam que as organizações sejam transparentes, tendo em vista que a sociedade (principal) precisa ter certeza de que os recursos públicos estão sendo bem utilizados pelos gestores (agentes) e que os resultados são satisfatórios e efetivos, dirigidos ao bem dos cidadãos (MATIAS-PEREIRA, 2014, p. 92).

Sobre o emprego de tais práticas nas instituições públicas, “princípios e práticas que regem a governança corporativa aplicam-se a qualquer tipo de organização, independentemente do seu porte, natureza jurídica ou tipo de controle, incluindo, nesse contexto, o setor público” (TRAVAGLIA; SÁ, 2017, p. 22). Os conceitos e princípios da governança corporativa adaptadas à realidade da administração pública resultam na governança pública (MATIAS-PEREIRA, 2020).

Para Matias-Pereira (2020) no cenário atual de mudança de paradigmas que impactam profundamente a sociedade, o desenvolvimento econômico e social representa um desafio para administração pública que deve readequar os modelos de governança e gestão pública com foco na efetividade, provendo melhores serviços públicos com menos recursos. A prestação dos serviços públicos deve estar alinhada

aos princípios da ética, da moral e da transparência, observando-se os princípios elencados no art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil (1988), norteadores da gestão pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Dias e Cario (2014) consideram a governança pública como movimento e não modelo tendo em vista que se trata de conceito ainda emergente e não completamente delimitado. Para os autores, modelo seria um conceito pronto, claramente definido e delimitado, portanto, passível de implementação. Entretanto, embora o conceito seja difuso, a maior parte dos autores estudados tratam a governança pública como modelo, dentro do seu âmbito de aplicação.

O tema governança pública, ganhou notoriedade no nível mundial com a publicação da obra *Governance and Development* em 1992, do Banco Mundial, que assim define o conceito: “A maneira como o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país, visando seu desenvolvimento” (THE WORLD BANK, 1992, p. 1). Para - IFAC (2001) a governança pública diz respeito às estruturas e processos de tomada de decisão, responsabilidade, controle e comportamento no topo das organizações, com foco nas responsabilidades dos governos e na eficácia da governança na organização.

Segundo Ferreira (2016) a governança pública é uma forma de resguardar a sociedade contra maus gestores, que não agem dentro da conformidade com as normas públicas e com a ética. A governança pública, dessa forma, visa fomentar a eficácia, a eficiência e a efetividade das políticas, através de processos transparentes, íntegros e confiáveis reduzindo a assimetria informacional e os conflitos de interesse entre os cidadãos e a gestão.

Dentro do conceito de governança, merece ainda registro o conceito de Boa Governança Pública, que para Barreto e Vieira (2019) representa o elemento orientador de decisões sustentáveis, amparadas por valores estratégicos, éticos e legais de forma a conjugar o bom desempenho e conformidade das ações dos agentes públicos.

O IFAC (2001) estabelece como princípios da boa governança: transparência (*openness*) – objetivo de assegurar que as partes interessadas tenham confiança no processo decisório e ações dos agentes públicos; integridade (*integrity*) – baseada na honestidade, objetividade e probidade na aplicação dos recursos públicos e gestão

pública; e responsividade (accountability) – diz respeito à obrigação do agente de responder por suas ações tendo em vista a responsabilidade que lhe foi conferida.

O TCU (2020) adota perspectivas de governança alinhadas aos três eixos de significação apontados por Falcão Martins (2018), em que a “governança aparece como condução de empresas (e outros tipos de organizações), condução de países e condução do trato de problemas públicos complexos” (IPEA, 2018, p. 57), nessa lógica são quatro perspectivas de análise para a governança pública segundo o TCU:

- 1) Sociedade e Estado - Trata do direcionamento do governo à nação e da sua legitimação perante as partes interessadas, norteia os stakeholders e favorece a estruturação administrativa e de controle do Estado.
- 2) Entes Federativos, Esferas de Poder e Políticas Públicas – É a vertente político-administrativa e trata das diversas relações entre os poderes, setores, atores e estrutura e desempenho dos programas e políticas públicas.
- 3) Órgãos e Entidades – É a vertente corporativa da governança no setor público, trata da implementação, das ações e do cumprimento do papel de cada ator, com foco nas organizações e na otimização dos resultados ofertados por elas aos cidadãos e aos usuários dos serviços.
- 4) Atividades Intraorganizacionais – É o sistema pelo qual os recursos de uma organização são dirigidos, controlados e avaliados e se refere ao nível mais micro, é a atuação de cada instituição, que visa reduzir os riscos e otimizar os resultados e entregas para a sociedade.

Entre os diversos conceitos e aplicações do termo governança, destacamos para o presente trabalho o conceito de governança organizacional, conforme utilizada pelo Tribunal de Contas da União - TCU em seu Referencial Básico de Governança Organizacional (RBGO), que define:

[...] governança pública organizacional compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (TCU,2020, p.36).

No RBGO do TCU (2020) são estabelecidos como mecanismos de governança os eixos de liderança, estratégia e controle e para cada mecanismos são estabelecidas práticas de governança.

A liderança compreende o conjunto de atividades exercidas nos cargos de alta gestão e de natureza estratégica das organizações, assegurando as condições mínimas para o exercício da boa governança exercício da boa governança, por meio da integridade, da capacidade, da competência, da responsabilidade dos gestores. Ao mecanismo da liderança, estão associadas as práticas: estabelecer o modelo de governança, promover a integridade e promover a capacidade da liderança (TCU, 2020).

Para o TCU (2020) a estratégia deve ser desenvolvida e comunicada e deve estar em harmonia com os objetivos da organização, com monitoramento e avaliação da execução do planejamento e compreende os processos de definição e monitoramento dos objetivos de curto, médio e longo prazo, planos e ações considerando o alinhamento entre organizações e partes interessadas, objetivando que a organização alcance o resultado pretendido. As práticas associadas a este mecanismo são: gerir riscos, estabelecer a estratégia, promover a gestão estratégica, monitorar o alcance dos resultados organizacionais, monitorar o desempenho das funções de gestão.

A estratégia se expressa, formalmente, no planejamento estratégico, que para Matias-Pereira (2020) a partir de um diagnóstico, configura-se em uma ferramenta que confere direção e controle no estabelecimento de diretrizes e metas a serem atingidas, conduzindo aos objetivos identificados e definidos pela organização.

No mecanismo controle, as práticas são: promover a transparência, garantir o *accountability*, avaliar a satisfação das partes interessadas e avaliar a efetividade da auditoria interna. O controle, dessa forma, compreende a condução do processo de prestação de contas, com transparência e responsividade de modo a garantir a execução ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades da organização, com preservação da legalidade e da economicidade e bom uso dos recursos públicos.

1.2. Integridade Pública

1.2.1 Surgimento do Conceito de Integridade

Integridade é a “particularidade ou condição do que está inteiro; qualidade do que não foi alvo de diminuição; inteireza” (INTEGRIDADE, 2021) e a pessoa íntegra para Zenkner (2019) é aquela que é inteira de caráter, que se conduz de acordo com elevados padrões éticos independentemente das circunstâncias. Assim, integridade refere-se à característica de algo inteiro, sem contaminação. No âmbito público representa uma organização “completa e sem máculas” na medida em que se orienta de acordo com os princípios e valores da administração pública (CGU, 2017). Zenkner define:

De um modo mais direto e específico, a integridade implica a exata correspondência entre os relevantes valores morais e a realização desses valores no momento em que, diante da situações-problemas do dia a dia, uma escolha é reclamada a fim de que uma ação ou uma omissão sejam realizadas (ZENKNER, 2019, P.46).

Para OCDE (2018) a integridade é condição essencial para a boa governança, assegurando confiança e legitimidade às ações públicas. “Integridade pública refere-se ao alinhamento consistente e à adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público” (OCDE, 2018, p.3). Dessa forma, a governança pública tem na integridade um de seus pilares e a cultura da integridade é essencial na consolidação da confiança da sociedade nas instituições públicas, que devem basear suas políticas em altos padrões de conduta de forma que as atividades do governo tenham legitimidade, confiabilidade e eficiência (CGU, 2017).

A promoção da integridade pública foi alavancada, em nível nacional, pela edição da Lei nº 12.846/2013 - Lei Anticorrupção (LAC), que trata da responsabilização objetiva administrativa e civil de empresas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, institui o acordo de leniência que visa reparar o dano de forma integral e cooperar com as investigações para cessar a prática irregular e incentiva a criação dos programas de integridade corporativos.

Os principais componentes de um programa de integridade são as atividades, programas e políticas de auditoria interna, correição, ouvidoria, transparência e prevenção à corrupção, organizadas e direcionadas para a promoção da conformidade, estruturadas de maneira coordenada, a fim de garantir uma atuação íntegra, minimizando os riscos de fraude, corrupção, infração aos princípios éticos e aos requisitos legais (CGU, 2017).

O plano de integridade é a formalização do programa de integridade em um documento único onde estão expressos os riscos de integridade (avaliados e classificados) mais relevantes para instituição, com as respectivas medidas de integridade e estratégias de monitoramento, com o compromisso do apoio da alta administração que é essencial para a consolidação do programa e do plano de integridade. As medidas a serem implementadas em período determinado com objetivo de prevenir, detectar e remediar eventuais ocorrências que representem quebras de integridade. Um conjunto de medidas e riscos, com finalidade preventiva, são monitoradas por uma instância responsável (unidade de integridade) com aprovação da alta direção (CGU, 2017).

A discussão sobre a integridade (pública e privada) e sobre a necessidade de implementação dos programas e planos de integridade tem início na metade da década de 90 com os movimentos anticorrupção, internacionais e nacionais, e o consequente arcabouço legal que resultaram desses movimentos. A integridade pode contribuir para reduzir conflitos de interesses e aumentar o accountability e, embora não represente o fim da corrupção, contribui para incrementar a capacidade de governança das organizações (DA SILVA e BRUNOZI JÚNIOR, 2020).

A divergência com relação à ética foi inicialmente explicada como deficiência da natureza humana e por essa perspectiva a corrupção surge quando há falhas no comportamento ético. Entretanto, quando os casos de corrupção atingiram níveis de grandes proporções (nacionais e até internacionais) essa percepção foi reconsiderada. Dessa forma, os valores públicos são o ponto de partida para todas as discussões sobre a integridade pública e a corrupção (ULMAN, 2015). A ética e a integridade no serviço público são pré-requisitos para garantir a confiança dos cidadãos e representam fundamentos da boa governança, na medida em que permitem a preservação dos direitos individuais e a democracia (FOURIE, 2017).

A corrupção no Brasil possui raízes profundas, os primeiros registros datam do período da colonização portuguesa (século XVI) quando funcionários públicos da

coroa portuguesa praticavam comércio ilegal de produtos brasileiros como pau-brasil, especiarias, tabaco, ouro e diamante. Em segundo momento, a ausência de controle quanto ao tráfico negreiro mediante pagamento de propina. Com a independência em 1822 e a República em 1889, surgem a corrupção eleitoral e a de concessão de obras públicas no cenário nacional (BIASON, 2019).

Biason (2019) ainda acrescenta que no período colonial o foco da corrupção eram os representantes da Coroa enquanto no período da independência e primeira república a corrupção era centrada no sistema político-administrativo. Do período Vargas ao período militar a corrupção está associada ao sistema social e diz respeito a um fenômeno social. A partir do Collor tem início um viés legalista e normativo em consonância com o movimento que ocorre em âmbito mundial.

Assim, a corrupção pode ser entendida, na visão de Biason (2019), sob duas perspectivas, a moral e a legal. Quando a corrupção importa na ruptura de costumes e tradições, do que é considerado ético por determinado grupo social, o viés é moral e é legal, quando há transgressão de normas dispostas no arcabouço jurídico.

Para a OCDE, 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. (OCDE, 2017, p.2).

No cenário brasileiro o Rio de Janeiro protagoniza um histórico de corrupção recente significativamente negativo, pois nos últimos 5 (cinco) anos, 6 (seis) governadores e ex-governadores do Estado foram presos ou afastados de seus mandatos. Wilson Witzel (governador entre 2019 e 2020) responde por crime de responsabilidade na gestão dos recursos da saúde e sofreu impeachment em abril de 2021; Luiz Fernando Pezão (governador entre 2014 e 2018) foi preso em novembro de 2018; Sérgio Cabral (governador entre 2007 e 2014) foi preso em junho de 2017, Anthony Garotinho (governador entre 1999 e 2002) foi preso 5 (cinco) vezes desde que saiu do governo; Moreira Franco (governador entre 1987 e 1991) foi preso em março de 2019. (PODER 360, 2020)

Além dos chefes do executivo carioca, outras esferas de poder também foram responsabilizadas por atos de corrupção. O presidente e quatro conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE-RJ foram presos em março de

2017 apontados pela Polícia Federal e o Ministério Público como responsáveis por desvios para favorecer membros da corte durante a gestão de Cabral. Na Assembleia Legislativa, todos os presidentes de 1995 a 2017 foram presos: Sérgio Cabral, Jorge Picciani e Paulo Melo. O Procurador-Geral do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Cláudio Lopes, foi preso e teve os bens sequestrados pela Justiça sob acusação de receber propina para 'blindar' a organização chefiada por Sérgio Cabral (HYPENESS, 2020).

Embora as origens da corrupção remontem a tempos remotos a atenção ao tema se intensifica nos anos 90 com início do fenômeno da globalização, quando as empresas têm sua participação nas transações internacionais incrementada. A primeira legislação no mundo a tratar de suborno de autoridades estrangeiras foi a *Foreign Corruption Practices Act* – FCPA, aprovada pelo congresso norte americano em 1977 (emendada em 1988 e 1998), é conhecida como lei de combate à corrupção americana (ARAÚJO, SANTOS e XAVIER, 2019; BESSA NETO, 2018; DA SILVA e BRUNOZI JUNIOR, 2020). Sobre o FCPA Zenkner (2019) discorre:

De modo geral, pode-se dizer que o FCPA regula o seguinte: a) a tipificação penal, de modo a proibir pessoas físicas e jurídicas de subornar funcionários públicos estrangeiros para efeito de obter vantagens em seus respectivos negócios; b) as disposições legais sobre livros e registros contábeis, as quais impõem não apenas a manutenção de dados precisos, mas também um sistema de controle interno da contabilidade; c) a proibição de falsificar os livros e registros e de burlar o sistema de controle interno da empresa ou de falhar na sua implementação; d) as penas e multas aplicáveis aos infratores (ZENKNER, 2019, p. 345).

No início do século XXI, após a descoberta de esquemas de manipulação de dados contábeis e falhas graves na auditoria interna, que causaram o colapso de grandes empresas norte-americanas (Enron, Xerox, Tyco, WorldCom etc.) e abalaram a confiança dos investidores, em 2002 o Congresso dos Estados Unidos provou a Lei Sarbanes-Oxley (SOX). A norma aprovada obrigava as empresas a fortalecerem seus processos de controle interno e a aumentarem a transparência na gestão dos negócios, e nos processos financeiros e contábeis, impondo severas sanções civis e penais (BARRETO e VIEIRA, 2019; ARAÚJO, SANTOS e XAVIER, 2019).

Em 2010, a UK Bribery Act é criada no Reino Unido com objetivo de combate e prevenção à corrupção por meio da responsabilização da pessoa jurídica em casos de sua falha na identificação da prática de corrupção. Segundo Araújo, Santos e Xavier (2019) a referida norma é considerada uma das legislações mais severas do

mundo no combate à corrupção tendo estabelecido a possibilidade de redução da sanção mediante a comprovação da eficácia de programa de conformidade implementada na organização. Araújo (2017) acrescenta que a UK Bribery Act apresenta quatro tipos de crimes: 1) corrupção ativa de sujeitos públicos ou privados; 2) corrupção passiva de sujeitos públicos ou privados; 3) corrupção de agentes públicos estrangeiros; e 4) falha das empresas na prevenção da corrupção.

Como reflexo dos esforços em escala mundial no combate e prevenção à corrupção, destacam-se três convenções internacionais sobre o tema:

- a) Convenção Interamericana Contra a Corrupção, realizada pela Organização dos Estados Americanos (OEA), finalizada em março de 1996, ratificada pelo Brasil e promulgada por meio do Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002.
- b) Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, realizada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), finalizada em dezembro de 1997, ratificada pelo Brasil e promulgada por meio do Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000.
- c) Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, realizada pela Organização das Nações Unidas (ONU), finalizada em 09 de dezembro de 2003, ratificada pelo Brasil e promulgada por meio do Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006.

A convenção da ONU foi ratificada por 178 países, é considerada um dos instrumentos de maior relevância para cooperação global na luta contra a corrupção. O dia 09 de dezembro, data em que finalizou a convenção, é marcado como Dia Internacional contra a Corrupção, dada a importância do evento realizado (ARAÚJO, SANTOS e XAVIER, 2019; AGUIAR, 2018; VERÍSSIMO, 2017).

No Brasil, por influência das mencionadas normas internacionais (Estados Unidos e Reino Unido) e o processo de internalização dos acordos internacionais, por força dos compromissos assumidos com a ratificação das convenções internacionais (OEA, OCDE e ONU), além das manifestações populares ocorridas em especial no ano de 2013, contribuíram para a modernização da legislação anticorrupção no país, com especial destaque para a edição da Lei nº 12.846, de 01 de agosto de 2013, conhecida como Lei Anticorrupção (LAC).

A LAC é considerada uma das leis anticorrupção mais rígidas do mundo, ao lado da UK Bribery Act. (CARDOSO, LOIACONO NETO E FERRARI, 2019; VERÍSSIMO, 2017). Araújo (2017) observa que a na redação da LAC há clara referência e inspiração dos mecanismos adotados com as normas *Foreign Corrupt Practices Act* – FCPA (2012) e com a UK Bribery Act (2010).

Barreto e Vieira (2019) destacam que a Lei Anticorrupção supre uma lacuna legal, no microssistema anticorrupção nacional, quanto à responsabilização de pessoas jurídicas por atos lesivos à administração pública nacional e estrangeira (BRASIL, 2013) e complementa um conjunto de leis anticorrupção. Além, do Código Penal, foram editadas a Lei do Mercado de Valores Mobiliários (Lei nº 6.385/76), a Lei de Licitação e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666/1992), a Lei de Improbidade Administrativa (Lei no 8.429/1992), a Lei da Proteção da Ordem Econômica (Lei nº 8.884/94), a Lei de Defesa da Concorrência (Lei nº 12.529/2011), a Lei de Lavagem de Dinheiro (Lei nº 9.613/1998 e Lei no 12.683/2012) e a Lei de Conflito de Interesse (Lei nº 12.813/2013).

A Lei Federal nº 12.846/2013 (LAC), regulamentada pelo Decreto nº 8.420/2015, é considerada um marco no combate e prevenção à corrupção no Brasil (AGUIAR, 2018). Segundo Cardoso, Loiacono Neto e Ferrari (2019) essa norma é aplicável a qualquer sociedade empresarial, incluindo as estrangeiras, com operações no Brasil. Zenkner (2019) esclarece que basta a comprovação do nexo de causalidade entre o fato e o resultado, ou seja, a pessoa jurídica infratora responde independentemente da comprovação de culpa ou dolo das pessoas físicas (colaboradores, funcionários, administradores, conselheiros e presidentes) que responderão na medida da sua culpabilidade, sem eximir-se da responsabilidade objetiva da empresa pela prática do ato ilegal (AGUIAR, 2018).

A Lei Anticorrupção é uma norma inovadora no ordenamento jurídico brasileiro, trazendo novidades como a criação do Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP), que reúne e dá publicidade às sanções aplicadas pelos órgãos ou entidades dos três Poderes de todas as esferas de governo; O Acordo de Leniência, com efeitos pedagógicos e procedimentais a fim de que as empresas não voltem a cometer os crimes; e o mecanismo de maior relevância para o presente trabalho, a implementação de programas de integridade nas empresas, que será sempre considerado fator atenuante na aplicação de sanções desde que seja comprovada a sua efetividade (AGUIAR, 2018; BARRETO e VIEIRA, 2019). Dessa forma temos a

positivação dos programas de integridade na legislação pátria, pela primeira vez, mais de uma década após a edição das normas internacionais que inspiraram a norma brasileira e o mecanismo de integridade.

Para Batisti e Kempfer (2016) ao adotar a responsabilidade objetiva a Lei 12.846/13 desconsidera a subjetividade e o dolo, entretanto por meio dos programas de integridade é possível mitigar a responsabilidade objetiva na medida em que tem o potencial de fomentar uma cultura organizacional de prevenção à corrupção e fortalecimento de uma mentalidade ética. Dessa forma, para que a finalidade de prevenção se consolide é necessária a formação de uma cultura que não tolere comportamentos incompatíveis com os princípios da ética e da integridade.

Na esteira da Lei nº 12.846/2013, o Estado do Rio de Janeiro foi o primeiro Estado a editar uma norma (Lei nº 7.753/2017) que torna o programa de integridade obrigatório para contratos públicos dentro dos parâmetros estabelecidos na Lei (DA SILVA e BRUNOZI JÚNIOR, 2020), conforme disposto no site da CGE/RJ o citado decreto visa “(...) mitigar a prática de atos lesivos que resultem em prejuízos financeiros causados por irregularidades, desvios de ética e de conduta, bem como fraudes contratuais”.

A edição do decreto sobre a exigência de criação dos mecanismos de integridade para contratar com o Estado do Rio de Janeiro (e de normas semelhantes nos outros Estados brasileiros) poderia ter suscitado algum questionamento quanto à constitucionalidade da Lei, tendo em vista a competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação (artigo 22, XXVII, da CRFB). Considerando a possibilidade de divergência doutrinária, ou mesmo de conflito de normas sobre o tema (que não será objeto de discussão no neste trabalho) Justino e Venturini (2021) destacam a promulgação da Lei nº 14.133/21, a nova Lei de Licitações, que contempla os planos de integridade empresariais e, em primeiro momento, pacifica os questionamentos acerca da constitucionalidade das leis estaduais sobre o tema (JUSTINO e VENTURINI, 2021).

A nova Lei de Licitações consagra em seu texto quatro funcionalidades para adoção do programa de integridade: obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor nas contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto (artigo 25, §4º); Critério geral em caso de empate entre duas ou mais propostas em licitação (artigo 60, IV); como atenuante na aplicação de

sanções (artigo 156, §1º, V); e como condição de reabilitação do licitante ou contratado (artigo 163, parágrafo único).

1.2.2 Planos e Programas de Integridade

A Lei nº 12.846/2013, em seu artigo 7º introduz os programas de integridade no ordenamento jurídico brasileiro, estabelecendo mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva dos códigos de conduta, com a possibilidade de atenuar as sanções previstas nessa lei, para as pessoas jurídicas (BRASIL, 2013). Segundo Cardoso, Loiacono Neto E Ferrari (2019) a LAC fomentou a reestruturação dos processos internos de grandes corporações, em especial, aquelas que se relacionavam com a administração pública, por meio de planos de integridade, que ainda não tinham parâmetros para mensurar a sua efetividade, definidos em qualquer norma jurídica.

Nesse contexto, Araújo, Santos e Xavier (2019) esclarecem que as regras e parâmetros para implementação efetiva de programas de integridade introduzidas pela Lei Anticorrupção estão detalhadas no Decreto nº 8.420/2015, que regulamenta a referida lei e por normas estaduais. O objetivo da norma consiste em incentivar as políticas de controle interno, a mitigação de riscos e a prevenção de condutas ilícitas nas empresas que se relacionam com a administração pública. Cabe destacar o artigo 41 do Decreto Federal:

Art. 41. Para fins do disposto neste Decreto, programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Parágrafo Único. O programa de integridade deve ser estruturado, aplicado e atualizado de acordo com as características e riscos atuais das atividades de cada pessoa jurídica, a qual por sua vez deve garantir o constante aprimoramento e adaptação do referido programa, visando garantir sua efetividade. (DECRETO FEDERAL Nº 8.420/2015)

Araújo, Santos e Xavier (2019) ressaltam que os custos com a implementação dos programas de integridade são altos, mas que o custo da inércia é ainda maior. Em estudo conduzido por Steinberg (2011), sobre o contexto norte-americano, restou demonstrado que, empresas que não contavam com programas de integridade ou nas quais esses programas eram inefetivos, os prejuízos chegaram a bilhões de dólares. Assim sendo um programa de integridade deve ser constantemente aprimorado e atualizado de acordo com a evolução dos riscos identificados, por meio de monitoramento contínuo, visando garantir a sua efetividade

Em linhas gerais, sob a ótica de Da Silva e Brunozi Junior (2020) a adoção de programas de integridade consiste na identificação e análise de riscos que relacionam as atividades da organização com ameaças à integridade da empresa (fraude, corrupção, ineficácia, desvio de recursos) e o planejamento para mitigar ou mesmo eliminar esses riscos (quando possível) com a garantia de reavaliação e monitoramento constantes desse programa. Araújo, Santos e Xavier (2019) acrescentam que os programas de integridade são um meio de conferir mais segurança às operações, reduzindo os riscos de forma efetiva.

Como já descrito, os programas de integridade surgem originariamente nas organizações privadas, no entender de Ciriaco (2020) com foco na prevenção da corrupção, da insegurança jurídica e da concorrência desleal e permanece relevante, tendo em vista a recente edição da Lei nº 14.133/21, a nova Lei de Licitações.

Em 2016 com a aprovação da Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016), os mecanismos de integridade e governança ingressam no setor público de forma perene, inicialmente nas empresas de controle estatal e nas palavras de Araújo, Santos e Xavier (2019) objetivando o resgate da reputação e credibilidade dessas organizações, bem como a retomada do desenvolvimento econômico.

As empresas estatais estão submetidas a um regime jurídico fortemente influenciado pelas regras privadas, não obstante, estão suscetíveis a interferências de cunho político, que podem gerar prejuízos à prestação de contas e perdas na eficiência, na eficácia e na efetividade da gestão dessas organizações. Nesse sentido, a Lei das Estatais, criada com a finalidade de estabelecer regras mais precisas para a constituição e o funcionamento das estatais, aproxima essas organizações dos modelos privados de gestão e controle, tornando obrigatória a existência de programas de integridade visando prevenir de eventuais atos de fraude e corrupção,

protegendo dessa forma as organizações, os empregados e os acionistas (ARAÚJO, SANTOS e XAVIER, 2019; AGUIAR 2018).

Após toda trajetória que culmina com os programas de integridade corporativos (privados e das Estatais) o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017 introduz a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e dispõe:

Art. 19. Os órgãos e as entidades da administração direta, autárquica e fundacional instituirão programa de integridade, com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção, estruturado nos seguintes eixos:

I - Comprometimento e apoio da alta administração;

II - Existência de unidade responsável pela implementação no órgão ou na entidade;

III - análise, avaliação e gestão dos riscos associados ao tema da integridade;

IV - Monitoramento contínuo dos atributos do programa de integridade (Decreto nº 9.203/2017).

A Portaria nº 1.089, de 25 de abril de 2018 “estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade”. Em sintonia com as normas federais, alguns estados editaram normas similares para adoção em âmbito estadual a exemplo do Rio de Janeiro: Decreto nº 46.745, de 22 de agosto de 2019, que institui o programa de integridade pública no âmbito dos órgãos da administração pública do Estado do Rio de Janeiro e o Decreto nº 47.053, de 29 de abril de 2020, que introduz a Política de Governança do Governo do Estado do Rio de Janeiro, visando um modelo de gestão para resultados.

Em 2021 o Brasil ocupava a 96ª posição no índice percepção de corrupção com 38 pontos, em um ranking de 180 (cento e oitenta) países e territórios. A média global é de 43 pontos, dos BRICS é de 39 pontos e a média regional para a América Latina e o Caribe é de 41 pontos (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL, 2021). Os números apresentados indicam que a percepção da corrupção no Brasil encontra-se em patamar muito ruim e demonstram a necessidade de ações efetivas que melhorem este indicador e entende-se que os programas de integridade públicos consistem em ferramenta de grande valia nesse esforço.

Com relação aos planos de integridade no âmbito do serviço público do Reino Unido, Heywood (2012) afirma:

The logic is that the 'compliance' approach to ethics management should be complemented by an 'integrity' approach. An integrity system combines law enforcement and motivation in an integrated system of rules, values, guidelines, and socialization mechanisms. It seeks to address the complex task of rooting integrity reliably within the public sector (HEYWOOD, 2012, p.78).

A integridade pública, dessa forma, consiste no conjunto de mecanismos institucionais que objetivam a entrega de resultados à sociedade, de forma integrada, imparcial e eficaz, por meio de atuação preventiva e proativa considerando o interesse público. A gestão da integridade não significa necessariamente a criação de uma estrutura nova, mas reorganizar estruturas existentes alinhadas aos objetivos da integridade pública de forma sistematizada, em conformidade com os princípios éticos e as normas legais (CGU, 2017). Nesse sentido a OCDE (2018) recomenda que sejam estabelecidas políticas de integridade baseadas em abordagem de contexto (comportamental e levantamento de riscos) e devem ser fundamentadas em três pilares: sistema de integridade abrangente; cultura de integridade pública; e prestação de contas, responsabilização e transparência.

Para Araripe e Machado (2018) os programas de integridade consistem em processo contínuo que deve ser amplamente difundido nos órgãos públicos, aplicados por meio de códigos de ética e conduta, políticas e diretrizes que visem inibir e prevenir comportamentos não íntegros ou desconformes. Da mesma forma, os programas devem normatizar a detecção e punição de tais comportamentos. Os órgãos públicos, na visão de Barreto e Vieira (2021) devem implementar programas de integridade com objetivo de alcançar conformidade, mitigando riscos de fraude, corrupção, conflitos de interesse para, dessa forma, alcançar melhores resultados de forma efetiva e com sustentabilidade.

Aguiar (2018) aponta que os programas de integridade devem ser adaptados à realidade das organizações independentemente do tamanho, da estrutura, da cultura organizacional ou da área de atuação. A elaboração dos programas deve ser realizada por técnicos especializados em gestão e baseada em princípios de governança pública e buscar a efetividade e conformidade ética e legal das ações da organização.

No tocante à importância da implantação de mecanismos de integridade nos órgãos da administração pública, em especial na Polícia Civil do Rio de Janeiro, Ciriaco (2020) ressalta que os mecanismos de integridade promovem melhoria

contínua dos processos internos, por meio da detecção prévia de eventos que, potencialmente, possam ameaçar o atingimento dos objetivos da organização. O mesmo autor conduziu sua pesquisa na Polícia Civil do Estado do Paraná e sustenta que a adoção de medidas de integridade qualifica a atividade investigativa na medida em que previne a fraude e corrupção em todos os setores da administração.

Os programas de integridade devem ser efetivos, evitando-se o risco de se tornarem “programas de prateleira”, ou seja, que existam no papel, no formato de um plano, sem os requisitos que lhes confere efetividade (CARDOSO, LOIÁCONO NETO e FERREIRA, 2019). Dessa forma, na legislação pátria, internacional e na visão de estudiosos do tema há diversos parâmetros, diretrizes e pilares que legitimam os programas e permitem que sua efetividade seja avaliada.

Um programa de integridade efetivo para a CGU, bem como disposto no Decreto Federal 9.203/2017 e no Decreto Estadual (RJ) 46.745/2019, deve ser baseado em cinco pilares: o comprometimento e apoio da alta administração da empresa; a existência de uma unidade responsável pela implementação na organização; a análise, avaliação e gestão dos riscos associados ao tema integridade; as regras, procedimentos e instrumentos; e o monitoramento contínuo dos atributos do programa de integridade.

Com base no modelo de avaliação de efetividade dos programas de integridade na aplicação de penalidades contra pessoas jurídicas, disposto no *United States Sentencing Commission Guidelines Manual* oriundas do FCPA – *Foreign Corrupt Practices Act*, são estabelecidas nove diretrizes: comprometimento da alta direção; avaliação de risco; código de conduta; controles internos; treinamento e comunicação; canais de denúncia; investigação interna; diligência prévia (*due diligence*); e monitoramento e auditoria (USA, 2018). Barreto e Vieira (2021) utilizam essas diretrizes em sua pesquisa como indicadores de efetividade de programas de integridade.

Para que um sistema de integridade seja considerado efetivo a OCDE (2013) destaca os seguintes elementos: o comprometimento e suporte da alta administração da empresa; a política clara e articulada contra fraudes, corrupção, lavagem de dinheiro e desvios de conduta ética em geral; o estabelecimento como dever de todos os empregados o respeito e cumprimento das normas afetas ao Programa de Compliance; a atuação do Compliance Officer com autonomia e independência; a elaboração do Programa de Compliance de forma que também possa ser aplicável

aos terceiros que atuam em parceria com a empresa; a existência de um sistema interno de controle financeiro para garantir que as práticas de corrupção não sejam omitidas; as comunicações e treinamentos periódicos sobre o Programa de Compliance, devidamente documentados, e para todos os níveis da empresa; a aplicação consistente de medidas disciplinares quando forem detectadas violações do Programa de Compliance; a orientação e assistência a todos os empregados em aspectos relacionados ao Programa de Compliance, possibilitando a realização de denúncias de forma confidencial e sem retaliação; e a reavaliação periódica do Programa de Compliance, considerando o desenvolvimento dos negócios e das práticas empresariais.

Zenkner (2019) esclarece que são dez os elementos fundamentais de um mecanismo de *compliance*: o comprometimento e suporte da alta administração da empresa; a definição formal e expressa das políticas e procedimentos da empresa; a comunicação interna e treinamento; o canal de denúncias (*hotline*); as investigações internas em torno de irregularidades e práticas ilícitas; a aplicação adequada e proporcional de medidas disciplinares e ações corretivas; o gerenciamento de riscos; o *due diligence* de terceiros; o monitoramento e a avaliação permanentes quanto à efetividade do programa; e o processo de aprimoramento contínuo do programa.

Em que pese os diferentes parâmetros acima elencados, verifica-se que estão dentro de um mesmo conceito genérico de integridade. Cada programa deve ser customizado de acordo com as especificidades de cada organização e em harmonia com as diretrizes legais consolidadas nas normas relativas à governança e integridade pública. É fundamental o comprometimento e apoio da alta administração (elemento comum a todas as fontes citadas – CGU, OCDE, FCPA e Zenkner) em todas as etapas de um programa de integridade e para fazer frente aos desafios que essa ferramenta representa para administração pública.

A alta administração é composta por autoridades que compõem a direção executiva de uma organização (autoridade máxima e gestores de nível estratégico), com atribuições e responsabilidades de propor políticas, estabelecer objetivos e direcionar as estratégias da organização (BRASIL, 2017).

Um programa de integridade efetivo demanda uma cultura organizacional focada na ética e comprometida com a conformidade legal e o cumprimento das regras por parte dos altos gestores inspiram os demais colaboradores a agirem de forma ética e responsável. Para tanto, a alta administração deve comprometer-se

também por meio de declaração escrita com seus subordinados e colaboradores assumindo o compromisso expreso com os padrões éticos exigidos no âmbito organizacional (BARRETO E VIEIRA, 2019)

Um programa de integridade deve ser implementado respeitando fases estabelecidas nas normas que regulamentam a organização pública, os órgãos da administração federal estão sob a égide da Portaria CGU nº 1.089/2018 que prevê três fase na implantação dos programas: primeira fase, constituição de uma unidade de gestão da integridade; segunda fase, aprovação dos planos de integridade; terceira fase, execução e o monitoramento de seu Programa de Integridade, com base nas medidas definidas pelos planos de integridade. No Rio de Janeiro o Decreto Estadual (RJ) nº 46.745/2019 define:

As fases do Programa de Integridade Pública são:

- I - Identificação e classificação de riscos;
 - II - Estruturação do Plano de Integridade;
 - III - Elaboração do Código de Ética e Conduta;
 - IV - Comunicação e treinamento;
 - V - Estruturação e implementação do canal de denúncias;
 - VI - Realização de auditoria e monitoramento;
 - VII - Ajustes e reavaliações;
 - VIII - Aprimoramento e monitoramento do funcionamento do Programa.
- (art. 6º, Dec. 46.745/2019)

A implementação do programa de integridade deve ser formalizada por meio de um documento único, o plano de integridade, contendo os riscos à integridade identificados, avaliados e classificados; as medidas de integridade e mitigação de riscos propostas pelo órgão; o monitoramento, identificando responsáveis e metas a serem cumpridas; e o compromisso da alta administração e de todo órgão quanto ao disposto no documento (CGU, 2017). Dessa forma, o plano de integridade representa peça fundamental para condução do programa de integridade e consiste em processo contínuo e permanente, que deve ser permanentemente reavaliado, por meio do monitoramento, de acordo com a configuração dos riscos (eliminação de riscos, surgimento de novos riscos etc.) identificados.

O Decreto Estadual (RJ) nº 46.745/2019 conceitua: “Plano de Integridade: documento, aprovado pela alta administração, que organiza as medidas de integridade a serem adotadas em determinado período, devendo ser revisado periodicamente”. No Decreto Estadual (MG) nº 47.185/2017 o plano de integridade é conceituado, como:

[...] conjunto de ações desenvolvidas com o intuito de promover a cultura da ética, integridade, transparência e necessidade de prestação de contas, com ênfase no fortalecimento e aprimoramento da estrutura de governança, da gestão de riscos, da aplicação efetiva de códigos de conduta ética e da adoção de medidas de prevenção de atos ilícitos (art. 2º, III, Dec. 47.185/2017).

Um importante aspecto dos planos de integridade, que merece destaque, consiste na promoção do controle social, requisito essencial na gestão pública na vigência de regimes democráticos. O controle social consiste na garantia de transparência das ações e consolidação de canais de participação social (MATIAS-PEREIRA, 2020).

Entre as instâncias de integridade, ou seja, as estruturas e mecanismos de salvaguarda da integridade da organização (CGU, 2017), pode-se citar a existência de uma unidade de ouvidoria. Este órgão que fomenta a participação do cidadão na gestão pública tem a função de fomentar o controle social da qualidade do serviço público, sobre as políticas e os serviços da instituição.

A ouvidoria pública exerce um papel de fundamental importância na garantia dos direitos do cidadão (CGU, 2012). Na SEPOL, a Ouvidoria engloba o Canal de Denúncias (Divisão de Atendimento ao Cidadão) e a Divisão de Transparência.

Na visão de Spinelli (2020, p. 211) “os programas de integridade governamental passaram a receber cada vez mais atenção dos governos e da própria sociedade, como uma iniciativa importante para controlar a os atos praticados por gestores públicos e reduzir os riscos de crise de reputações dessas organizações”. Spinelli (2020, p. 211) acrescenta que “um sistema de integridade tem que dispor, entre outros aspectos, de ferramentas que permitam identificar ilícitos”, ou seja, meios de participação da sociedade (a exemplo da ouvidoria) revelam-se fundamentais, na medida em que permitem a qualquer pessoa reportar as irregularidades identificadas.

Ao fim do período autoritário que perdurou de 1964 e 1985, com a redemocratização do Estado Brasileiro, o controle social e a transparência, com acesso do cidadão às informações governamentais, foram incluídos na agenda política, como pressupostos essenciais para o restabelecimento da democracia (MATIAS-PEREIRA, 2014). Ferreira e Bertoncini (2017) destacam que o acesso às informações é indispensável ao exercício da cidadania constituindo-se em instrumento de combate à fraude e corrupção e favorecendo o controle social.

Matias-Pereira (2010; 2014; 2020) destaca que a moderna administração pública deve zelar pela qualidade dos serviços entregues à sociedade, aperfeiçoar e fortalecer o sistema de controle social e aumentar a transparência. A transparência efetiva na gestão induz a responsabilidade da alta direção e promove a ética e o controle cidadão, pois permite o controle das atividades governamentais com informações sobre a gestão dos recursos públicos, que devem ser utilizados com integridade e valores éticos (FERREIRA E BERTONCINI, 2017).

A Constituição Federal contempla em seu texto diversas garantias para o exercício do controle social, iniciando pelo parágrafo único do artigo 1º, que dispõe “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988). De Mattos (2019) destaca que para que a população exerça de forma efetiva o controle social, os princípios da transparência, da moralidade e da publicidade dos atos administrativos, consagrados na Magna Carta, são fundamentais.

Além da Constituição Federal, que elenca dispositivos genéricos referentes ao controle social, a Lei nº 12.527/2011 – LAI, com um foco mais prático e disposições específicas, estabeleceu a publicidade como regra e o sigilo como exceção; a divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; e o desenvolvimento da cultura de transparência e do controle social da administração pública.

O IFAC (2014) dispõe sobre a necessidade de uma cultura organizacional em harmonia com o controle da sociedade, ou seja, a organização deve conduzir seus valores e padrões de conduta visando o alcance dos objetivos estratégicos, o interesse das partes envolvidas e o controle social. A cultura da organização é um elemento integrador e se reflete nas tradições e hábitos, possibilitando a construção do contexto propício ao seu desenvolvimento, influenciando condutas e atitudes de seus integrantes (NEVES, 2000; ARRUDA, 2006).

A alta gestão e administradores de uma organização devem promover e incentivar de forma permanente um padrão sólido e consistente de integridade no desenvolvimento de sua cultura organizacional, baseado em elevados padrões de conduta de todo corpo funcional. Esses valores devem traduzir o comportamento que a sociedade espera daqueles que administram os recursos públicos (NEVES, 2000).

Assim, a concepção de um plano de integridade deve ser baseada em diagnóstico dos riscos à integridade, realizado por meio de levantamento situacional

do órgão, definindo-se as áreas mais vulneráveis. A partir desse diagnóstico serão definidas as medidas de prevenção, detecção e remediação dos fatores de riscos à integridade a serem implementadas e que deverão estar expressas no plano de integridade (LACERDA, 2019).

Vasconcellos (2020) aponta que o plano de integridade promove o fortalecimento institucional e deve conter as informações sobre a organização, seus objetivos estratégicos, os riscos levantados e as medidas de enfrentamentos desses riscos e que o apoio da alta administração confere legitimidade ao trabalho desenvolvido. O autor destaca ainda a importância do monitoramento e avaliação com a finalidade de assegurar que os resultados esperados sejam alcançados, com o auxílio de metas e indicadores.

O levantamento de riscos à integridade é uma etapa fundamental para construção de um plano de integridade e esses riscos variam de acordo com as características de cada órgão público. Assim, a CGU (2017) apresentou um rol exemplificativos dos fatores de riscos à integridade mais comuns:

- Legislação e normas internas imprecisas ou omissas;
- Não observância de legislação/normas internas;
- Pressões organizacionais verticais (hierárquicas) e horizontais (colegas de trabalho);
- Ausência/deficiência de alimentação de sistemas informatizados;
- Ausência/deficiência de controles hierárquicos;
- Ausência/deficiência de mecanismos de controle interno;
- Ausência/deficiência de planejamento estratégico e operacional;
- Ausência/deficiência de segregação de funções sensíveis;
- Ausência/deficiência de recursos humanos/orçamentários;
- Desconhecimento de normas/procedimentos pelos servidores;
- Desconhecimento de normas/procedimentos pela população atendida;
- Ausência/deficiência de políticas de transparência e controle social;
- Fragilidades em estimativas de valores/quantitativos de bens/ serviços;
- Impunidade ou sentimento de impunidade entre os servidores;
- Ingerências externas nas atividades do órgão/entidade; e
- Gestão incorreta de documentos/processos (CGU, 2017, p.30).

A compreensão e mensuração dos riscos à integridade são fundamentais para a prevenção à corrupção nas organizações, afinal, conforme ensina Deming (1990) não é possível definir e gerenciar o que não pode ser medido. Zenkner (2019) reforça a importância da gestão de riscos, considerando o potencial de danos e perdas intangíveis à imagem reputacional de uma organização. Dessa forma, para Batisti e Kempfer (2016) a gestão de riscos, com seu mapeamento e com a construção de uma matriz de riscos, é determinante para um programa de integridade ser considerado

robusto e é mandatória a construção de indicadores com a finalidade de reduzir progressivamente a tolerância ao risco pelos órgãos da administração pública que pode ser alcançado pelo monitoramento e melhoria dos controles de mitigação de riscos.

O plano de integridade da SEPOL, na mensagem do Secretário, destaca a importância da construção do programa apoiado nos princípios da boa governança pública e nos conceitos da responsividade, da transparência e da ética. Destaca ainda como objetivos do plano difundir, fortalecer e proteger os valores institucionais, consolidando de forma permanente e irreversível a cultura de integridade na Polícia Civil do Rio de Janeiro (SEPOL, 2021).

2. CAMPO DE ESTUDO: SEPOL

A Polícia Civil tem como principal atribuição constitucional, dentre outras, as funções de Polícia Judiciária e a apuração das infrações penais (art. 144, IV e §4º da CRFB/1988). A Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, é uma instituição bicentenária, tendo sido a primeira polícia do Brasil, criada por D. João VI em 10 de maio de 1808, como Intendência Geral de Polícia da Corte com função política de prevenção contra investidas francesas e para resguardar a Corte das ideias liberais (REZNIK, 2008).

Desde sua criação atravessou diversos momentos históricos do país, que se alternaram entre governos democráticos e governos totalitários. Em 29 de novembro de 1983, com a Lei nº 689, foi criada a Secretaria de Estado da Polícia Civil (SEPC). Em 1995, foi criada a Secretaria de Estado de Segurança (SESEG) e a PCERJ passou a ser órgão subordinado desta Secretaria, como Chefia de Polícia Civil. Em 2019, com a extinção da SESEG, volta ao status anterior, de Secretaria de Estado de Polícia Civil (SEPOL), com maior autonomia administrativa e financeira.

A Polícia Civil é uma instituição permanente à qual compete, com exclusividade, as funções de polícia judiciária, exceto as relacionadas às infrações penais militares, cabendo-lhe garantir a proteção à dignidade humana, o respeito e a proteção dos direitos humanos, a promoção dos direitos e garantias fundamentais, a preservação da ordem e segurança públicas, a incolumidade das pessoas e o patrimônio e o respeito e a obediência ao ordenamento jurídico. (Decreto Estadual nº 46.601/2019, art. 3º e 4º).

Em razão do status de Secretaria de Estado foi realizada, através da promulgação do Decreto nº 46.601, de 18 de março de 2019, posteriormente alterado pelo Decretos Estaduais nº 46.885, de 19 de dezembro de 2019 e nº 47.490, de 18 de fevereiro de 2021, uma reestruturação interna na SEPOL com a finalidade de prover uma estrutura organizacional mais moderna, transversal e dinâmica. Parte importante desta reestruturação foi a criação da Controladoria Geral de Polícia Civil (CGPC).

A CGPC tem suas atribuições descritas no Decreto 46.885/2019:

À Controladoria Geral de Polícia Civil, dirigida por um Controlador, símbolo SA, ocupante de cargo efetivo de Delegado de Polícia do Estado do Rio de Janeiro, da classe mais elevada de seu Quadro Permanente, compete assessorar o Secretário de Polícia Civil no controle interno orçamentário, financeiro, contábil, patrimonial e operacional, sob os aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia; auditar e avaliar os controles internos; instauração e apuração das sindicâncias patrimoniais; apoio técnico ao controle externo em consonância com as normativas da Controladoria Geral do Estado - CGE, Auditoria Geral do Estado - AGE e Tribunal de Contas do Estado - TCE; fomentar boas práticas organizacionais, controle social, transparência da gestão, prevenção e combate à fraude e à corrupção. (Dec. 46.885/2019, Anexo I, 2.10)

Quadro 1 — Estrutura Organizacional Básica da SEPOL

ESTRUTURA ORGANIZACIONAL BÁSICA DA SEPOL	
Direção Superior – Proposição, deliberação e definição das políticas de caráter institucional, atividades de controle interno, inclusive a prática da atividade de polícia judiciária de natureza correccional	Secretaria de Estado de Polícia Civil
	Subsecretaria de Estado de Gestão Administrativa
	Subsecretaria de Estado de Planejamento e Integração Operacional
	Subsecretaria de Estado de Inteligência
	Superintendência-Geral de Polícia Técnico-Científica
	Corregedoria-Geral de Polícia Civil
	Controladoria-Geral de Polícia Civil
Órgãos de Execução Estratégica – Gestão das políticas de desenvolvimento dos recursos humanos; informações, telecomunicações e informática; apoio logístico-administrativo;	Conselho Superior de Polícia Civil
	Academia Estadual de Polícia Sylvio Terra
	Departamento-Geral de Gestão de Pessoas
	Departamento-Geral de Administração e Finanças
Órgãos de Execução Tática - Coordenação e comando das unidades operativas	Departamento-Geral de Tecnologia da Informação e Telecomunicações
	Departamentos-Gerais Distritais
	Departamento-Geral de Polícia Especializada
	Departamento-Geral de Homicídios e Proteção à Pessoa
	Departamento-Geral de Combate à Corrupção, ao Crime Organizado e à Lavagem de Dinheiro
	Departamento-Geral de Polícia de Atendimento à Mulher
	Departamento-Geral de Polícia Técnico-Científica
Órgãos de Execução Operativa - O exercício da polícia judiciária e da investigação policial	Coordenadorias e Divisões de Polícia
	Delegacias de Polícia
	Institutos e unidades de Polícia Técnico-Científica

Fonte: O autor, 2022, adaptado da Lei Complementar nº 204 de 30/06/2022

A SEPOL elaborou, por meio de um grupo de trabalho (GT), criado pela Resolução SEPOL nº 193, de 05 de outubro de 2020, o Plano de Integridade, que visa

sistematizar as medidas a serem adotadas no programa de integridade da Secretaria. O Decreto nº 46.745/2019 que determina a obrigatoriedade de instituição de programas de integridade pública na administração estadual foi regulamentado por meio da Resolução CGE nº 124 de 04 de fevereiro de 2022. O plano de integridade da SEPOL foi finalizado e aprovado, por meio da Resolução SEPOL nº 239 de 25 de junho de 2021 e está publicada na página da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro (http://www.policiacivilrj.net.br/plano_de_integridade_sepolar2021.php).

3. METODOLOGIA

Nesta seção estão descritos os métodos e procedimentos utilizados para condução da pesquisa visando o atingimento dos objetivos e a resposta ao problema de pesquisa.

3.1. Classificação da Pesquisa

A abordagem da pesquisa foi predominantemente qualitativa, a qual, segundo Vieira (2006, p. 18), “[...] geralmente oferece descrições ricas e bem fundamentadas, além de explicações sobre processos em contextos locais identificáveis”. Para Gaskell (2002, p. 65) essa modalidade de pesquisa “fornece os dados básicos para o desenvolvimento e a compreensão das relações entre os atores sociais e sua situação”. Para Minayo (2009) a pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares que não podem ser quantificadas ou cuja quantificação não é útil à pesquisa. Nesta modalidade de pesquisa são investigados “o universo dos significados, dos motivos das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes” (MINAYO, 2009, p. 21)

Os procedimentos metodológicos adotados estão alinhados aos critérios básicos de Vergara (2019) quanto aos fins e quanto aos meios, bem como ao problema e objetivos da pesquisa. Quanto aos fins a pesquisa foi exploratória, descritiva e aplicada. Segundo Gil (2019) as pesquisas exploratória e descritiva estão categorizadas segundo propósitos mais gerais. Dessa forma, a pesquisa foi descritiva tendo em vista que a SEPOL é uma instituição de mais de 200 anos e que já iniciou seu processo de governança, o presente estudo descreveu o estágio em que se encontra neste processo, ou seja, um dos objetivos desta modalidade de pesquisa é a descrição de uma “população” ou fenômeno (GIL, 2019; VERGARA, 2019).

Dentro do mesmo raciocínio, considerando que o conhecimento acumulado e sistematizado ainda é insuficiente para compreender os impactos da implantação do programa de integridade (VERGARA, 2019, p.42) e que o estudo visa tornar o trabalho

mais explícito (GIL, 2019, p. 26), a pesquisa também foi exploratória. Através desta modalidade de investigação poderão surgir novos conhecimentos e/ou hipóteses.

Ainda dentro do critério quanto aos fins da pesquisa (VERGARA, 2019) e que Gil (2019) classifica segundo a sua finalidade a pesquisa foi aplicada, pois se propôs a estudar uma situação específica, concreta, a implantação do programa de integridade na SEPOL, e objetiva a aquisição de conhecimento e possui finalidade prática (GIL, 2019; VERGARA, 2019). A estratégia metodológica adotada foi a pesquisa-ação participante, considerando que a pesquisadora trabalha na Controladoria Geral de Polícia Civil (CGPC) e desempenha funções técnicas afetas ao controle interno, relativas ao programa de integridade.

Quanto aos meios a pesquisa foi bibliográfica, documental e tendo sido realizada pesquisa de campo, por meio de entrevistas em profundidade com gestores da SEPOL. Segundo Vergara (2019, p.43), a pesquisa bibliográfica visa fornecer o instrumental analítico para fundamentar outros meios de pesquisa a serem adotados. Além de bibliográfica, a pesquisa foi documental uma vez que foram utilizados documentos produzidos no programa de integridade, não protegidos para sigilo de dados, além de legislação pertinente aos temas de governança e integridade.

3.2 Pesquisa-ação Participante

A pesquisa-ação participante foi utilizada como estratégia metodológica no presente trabalho. Para Stake (2011) a atividade de pesquisa vai além da coleta de informações e produção de conhecimento e consiste na “associação a outras pessoas em um ambiente social para compreender melhor como algo funciona”. (STAKE, 2011, p.175). O autor define a pesquisa-ação participante como um autoestudo com foco maior no desempenho do que na teoria, consistindo em um estudo da ação, pelos responsáveis pela ação, com finalidade de aprimorá-la.

Para Thiollent (2011, p. 20) “a pesquisa-ação é um tipo de pesquisa social com base empírica que é concebida e realizada em estreita associação com uma ação ou com a resolução de um problema coletivo (...)” e representa um conceito distinto da pesquisa participante, cuja principal diferença está em seu caráter emancipatório (das pessoas ou comunidades envolvidas). Dessa forma, a pesquisa-ação participante,

para Novaes e Gil (2009, p.147) surge “como uma tentativa de minimizar as diferenças e enfatizar as semelhanças entre as duas modalidades de pesquisa participativa”.

Thiolent (2011, p. 22) ressalta que “com a pesquisa-ação os pesquisadores pretendem desempenhar um papel ativo na própria realidade dos fatos observados e o autor ainda resume os principais aspectos dessa modalidade de pesquisa (THIOLLENT, 2011, p. 22-23):

- a) há uma ampla e explícita interação entre pesquisadores e pessoas implicadas na situação investigada;
- b) desta interação resulta a ordem de prioridade dos problemas a serem pesquisados e das soluções a serem encaminhadas sob forma de ação concreta;
- c) o objeto de investigação não é constituído pelas pessoas e sim pela situação social e pelos problemas de diferentes naturezas encontradas nesta situação;
- d) o objetivo da pesquisa-ação consiste em resolver ou, pelo menos, em esclarecer os problemas da situação observada;
- e) há durante o processo, um acompanhamento das decisões, das ações e de toda a atividade intencional dos atores da situação;
- f) a pesquisa não se limita a uma forma de ação (risco de ativismo); pretende-se aumentar o conhecimento dos pesquisadores e o conhecimento ou o “nível de consciência” das pessoas e dos grupos considerados.

Stake (2011) destaca a relevância dos pesquisadores estudarem seus próprios locais (de trabalho), entretanto, alerta que para que a pesquisa tenha credibilidade é necessário que o trabalho seja bem estruturado e bem fundamentado. Outro fator relevante para o autor é a parcialidade e cabe ao pesquisador aprender a lidar com a parcialidade de forma que não seja nociva à pesquisa. Portanto, Stake (2011) entende que é necessário reconhecer e limitar as parcialidades do pesquisador com a revisão crítica do uso de instrumentos, protocolos utilizados na pesquisa.

A pesquisadora deste trabalho é servidora de carreira, com vinte (20) anos na Polícia Civil e trabalha na Controladoria Geral de Polícia Civil (CGPC) desde sua criação em 2019 desempenhando funções afetas controle interno relativas ao programa de integridade, sendo responsável pela Unidade de Controle de Integridade desde 2021. Embora não interfira diretamente no processo de tomada de decisões, participa de ações de governança pela natureza da CGPC e fez parte da equipe técnica que elaborou o plano de integridade no ano de 2021 e a interação com esse universo complexo auxiliou nas interpretações dos resultados obtidos na coleta de dados.

Cabe ainda destacar que em determinado momento a pesquisadora deste estudo desempenhou um papel duplicado na pesquisa e este fato representou um dos maiores desafios do trabalho, considerando que a possível parcialidade mencionada por Stake (2011) que foi mitigada, reduzindo-se ao máximo seus efeitos sobre a pesquisa, por meio de uma postura de pesquisa baseada na técnica, na teoria e em estratégias metodológicas adequadas como a pesquisa-ação participante.

3.3 Coleta de Dados

A coleta de dados é a fase da pesquisa que se visa a obtenção dos dados relevantes para o trabalho, que ocorre por meio das técnicas selecionadas e da aplicação dos instrumentos elaborados, que variam de acordo com as circunstâncias ou com o tipo de investigação (MARCONI e LAKATOS, 2017). A etapa empírica desta pesquisa visa compreender como a governança e integridade se desenvolvem no âmbito da SEPOL, na visão dos gestores dos setores estratégicos da SEPOL.

A Coleta de dados foi realizada por meio de análise documental e entrevistas em profundidade semiestruturadas. Ressalte-se o fato de que como servidora da CGPC, a pesquisadora teve acesso direto tanto a documentos e planejamentos quanto aos entrevistados.

3.4 Seleção dos Sujeitos

O público pesquisado foi composto pelos gestores estratégicos da alta administração da SEPOL, responsáveis pelos departamentos diretamente impactados pelo plano de integridade da SEPOL, que, em regra, são servidores de carreira investidos no cargo de Delegado de Polícia.

O critério utilizado para definir os entrevistados foi a ocupação de cargo na alta administração em órgãos diretamente relacionados à governança e integridade na SEPOL. Ressalte-se que não foram incluídos órgãos de natureza operacional, considerando que se encontram fora do escopo da presente pesquisa. O quadro a

seguir relaciona os órgãos selecionados, com as atribuições definidas em normativo (Decreto Estadual (RJ) nº 47.490 de 18/02/2021) e os cargos ocupados pelos entrevistados:

Quadro 2 — Seleção de Sujeitos

(continua)

ÓRGÃO	ATRIBUIÇÃO	CARGO
Assessoria de Planejamento e Gestão	Normatizar, coordenar, supervisionar e orientar, mediante coleta, processamento e a análise de informações e dados estatísticos administrativos e criminais; desempenhar as atividades de planejamento, programação, organização e modernização administrativa, bem como elaborar, revisar e compatibilizar programas e projetos.	Assessor de Planejamento e Gestão
Corregedoria Geral de Polícia Civil Subcorregedoria Geral de Polícia Civil	Compete, como integrante do sistema estadual de fiscalização e correição, promover o controle processual e arrecadação de tributos recolhidos a favor do Fundo Especial da Polícia Civil - FUNESPOL; proceder a inspeções administrativas nos órgãos da Polícia Civil, correições nos procedimentos de polícia judiciária, bem como a apuração das transgressões disciplinares e infrações penais atribuídas aos policiais civis.	Corregedor-Geral Subcorregedor-Geral
Departamento Geral de Assuntos Internos		Diretor
Departamento Geral de Inspeção e Correição		Diretor
Departamento Geral das Comissões Permanentes de Inquéritos Administrativos		Diretor
Controladoria Geral de Polícia Civil	Compete assessorar o Secretário de Polícia Civil no controle interno orçamentário, financeiro, contábil, patrimonial e operacional, sob os aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia; auditar e avaliar os controles internos; instauração e apuração das sindicâncias patrimoniais; apoio técnico ao controle externo em consonância com as normativas da Controladoria Geral do Estado - CGE, Auditoria Geral do Estado - AGE e Tribunal de Contas do Estado - TCE; fomentar boas práticas organizacionais, controle social, transparência da gestão, prevenção e combate à fraude e à corrupção.	Controlador-Geral
Auditoria Geral de Polícia		Auditor-Geral
Ouvidoria Geral de Polícia		Ouvidor-Geral
Divisão de Transparência		Diretor
Departamento-Geral de Administração e Finanças	Compete conduzir, coordenar e controlar as atividades relacionadas a material, patrimônio, suprimentos, execução orçamentária e financeira, transportes; propor a padronização e a normalização dos sistemas e infraestrutura física (edificações, arquitetura e construção) e dos equipamentos utilizados pelas unidades policiais; planejar, coordenar, controlar, orientar, executar e fazer executar os serviços gerais	Diretor do DGAF

Quadro 2 — Seleção de Sujeitos

(conclusão)

Comissão de Gestão de Contratos e Convênios	Compete controlar e gerir a execução de contratos e convênios; verificar a fiel observância dos contratos e convênios em vigor, procedendo à avaliação dos documentos recebidos como garantia contratual, informando ao ordenador de despesas sobre qualquer irregularidade porventura existente.	Diretor
Departamento-Geral de Gestão de Pessoas	Compete conduzir, coordenar e controlar as atividades inerentes à gestão de pessoas, promoção à valorização profissional, atenção básica à saúde.	Diretor
Academia Estadual de Polícia Sylvio Terra	Compete promover o recrutamento, seleção, formação, especialização, aprimoramento profissional e cultural dos policiais civis; propor ou adotar, em razão de pesquisas realizadas sobre assuntos de interesse da atividade policial, novas metodologias e técnicas de ensino policial; estabelecer intercâmbio sistemático com outras entidades congêneres; exames periódicos e desenvolvimento dos recursos no âmbito da Secretaria de Estado de Polícia Civil.	Diretor
Subsecretaria de Planejamento e Integração Operacional	Compete assistir o Secretário de Estado de Polícia Civil em suas representações social e funcional, substituí-lo em suas ausências ou impedimentos, quando também ausente o Subsecretário de Estado de Gestão Administrativa, bem como desempenhar outras atividades que lhe forem cometidas.	Subsecretário

Fonte: O autor, 2021, adaptado do Decreto Estadual (RJ) nº 47.490 de 18/02/2021

3.5 Pesquisa Documental

A pesquisa documental é aquela realizada com documentos conservados em órgãos públicos e privados de qualquer natureza (VERGARA, 2019) a exemplo de documentos disponíveis no site oficial da SEPOL e normativos emitidos no âmbito da SEPOL (resoluções, portarias e ordens de serviço), além de documentos não protegidos por sigilo de dados aos quais a pesquisadora tem acesso.

Foi realizado levantamento em fontes diversificadas e dispersas que não receberam um tratamento analítico (GIL, 2019) com documentos acessíveis ao público em geral (VERGARA, 2019). Dessa forma, a utilização dessa modalidade de

pesquisa permite que dados dispersos, oriundos de várias fontes, sejam organizados e utilizados como fonte de consulta documental sendo possível organizar informações que se encontram dispersas, conferindo-lhe uma nova importância como fonte de consulta (PRODANOV e FREITAS, 2013).

3.6 Entrevista em Profundidade

As entrevistas têm como objetivo extrair informações dos entrevistados e essas informações passarão a ser consideradas fontes de dados (VIEIRA, 2010). Foram realizadas entrevistas com gestores da alta administração da SEPOL, objetivando colher informações e impressões sobre a governança e integridade do ponto de vista de servidores responsáveis por funções estratégicas na instituição e compreender a forma pela qual o Plano de Integridade atua na Instituição, a percepção sobre governança pública e sua relação com as atividades desenvolvidas no âmbito de suas atribuições.

Duarte (2004) assinala que quando as entrevistas são bem realizadas representam um “mergulho profundo” nas percepções e significados de um grupo de indivíduos, sendo possível obter dados que não podem ser obtidos por outros meios de coleta de dados. Dessa forma segundo a autora, as entrevistas são fundamentais para “(...) mapear práticas, crenças, valores e sistemas classificatórios de universos sociais específicos, mais ou menos bem delimitados, em que os conflitos e contradições não estejam claramente explicitados.” (DUARTE, 2004, P.215).

O planejamento da entrevista merece especial atenção, tendo como diretriz os objetivos da pesquisa e o entrevistador deve conhecer o contexto da investigação com certa profundidade (MACONI e LAKATOS, 2017; DUARTE, 2004). Nesse sentido foi elaborado roteiro de entrevista, que integra os anexos do presente trabalho, dividido em dois blocos, com base no referencial teórico: A governança pública na SEPOL e A integridade pública e o plano de integridade.

As entrevistas foram realizadas de forma presencial e individual, tendo em vista que a maioria dos entrevistados exercem suas funções na sede administrativa da SEPOL, que é também local de trabalho da pesquisadora o que permitiu acessibilidade aos entrevistados. Foram realizadas 15 entrevistas, resultando em um

total de 1.064 (mil e sessenta e quatro) minutos gravados – média de 71 (setenta e um) minutos e 231 (duzentas e trinta e uma) páginas de transcrição – média de 15 (quinze) páginas. A entrevista mais curta durou 28 (vinte e oito) minutos e a mais longa durou 152 (cento e cinquenta e dois) minutos.

As entrevistas foram gravadas, mediante prévia concordância da gravação do áudio das entrevistas por meio de um termo de consentimento e de confidencialidade quanto à identificação dos entrevistados. Os arquivos de áudio das entrevistas foram convertidos em texto com auxílio do *software* de transcrição *Transkriptor Ltd.* e organizados em documentos do *Word*.

3.6.1 Entrevista Piloto

A entrevista piloto foi realizada na sede da SEPOL, com dois gestores, ocupantes de cargos de Delegados de Polícia, servidores de carreira, que aqui serão referidos como “entrevistado 1” com 19 anos de serviço na instituição e “entrevistado 2” com 17 anos de serviço. Ambos foram cientificados sobre o sigilo quanto às suas funções específicas e identidades, e assinaram o termo de consentimento, em que aceitam participar da entrevista e autorizaram a sua gravação.

Ao receberem os convites para participarem da entrevista piloto os dois entrevistados aceitaram gentilmente e foram bastante solícitos e disponíveis. A primeira entrevista durou cerca de duas horas e meia e apesar do entrevistado 1 ter respondido de forma entusiástica e estivesse bem confortável com as perguntas realizadas, a duração foi considerada excessiva pela pesquisadora, que percebeu que também foi cansativo para o entrevistado.

Após a primeira entrevista foram realizados ajustes necessários no roteiro, algumas perguntas foram eliminadas ou reformuladas. A segunda entrevista durou cerca de uma hora, demonstrando que as modificações no roteiro foram efetivas, além disso, o entrevistado 2 não se alongou muito nas respostas, embora tenha respondido às perguntas de forma satisfatória, atingindo os objetivos definidos pela pesquisadora.

Um fato que chamou atenção foi que ao receberem o convite para as entrevistas os dois entrevistados aceitaram prontamente, contudo fizeram a seguinte observação, quando informados sobre o tema genérico da pesquisa: - “Não entendo

nada de governança, nem de integridade (Entrevistados 1 e 2) Após serem tranquilizados, os trechos transcritos demonstram que as próximas entrevistas têm potencial de trazerem dados relevantes para o presente trabalho.

3.6.2 Perfil dos Entrevistados

Quadro 3 – Perfil dos Entrevistados

GÊNERO	
Feminino	05 Gestores
Masculino	10 Gestores
TEMPO NA INSTITUIÇÃO	
Entre 15 e 19 ANOS	03 Gestores
Entre 20 e 25 ANOS	08 Gestores
Entre 30 e 39 ANOS	04 Gestores
CARGOS OCUPADOS	
Ingressaram como Agentes de Polícia e depois prestaram concurso para Delegado de Polícia	05 Gestores
Ingressaram diretamente como Delegados de Polícia	10 Gestores

Fonte: O autor, 2022.

Os entrevistados ocupam cargos efetivos de delegado de polícia para o qual é exigida a formação em Direito e todos iniciaram suas carreiras no cargo de Delegados de Polícia como “plantonistas”, ou seja, tendo sob sua responsabilidade equipes de plantão, que cumprem escalas de 24 horas x 72 horas. Todos concluíram ao menos uma especialização (pós-graduação *lato sensu*) denominada Curso Superior de Polícia Integrado disponibilizado exclusivamente para delegados de polícia (SEPOL) e para oficiais superiores (acima do cargo de Major PM) da Secretaria de Estado de Polícia Militar (SEPM), em instituições de ensino de excelência reconhecida.

3.7 Análise dos dados

Para análise e tratamento dos dados coletados foi empregada a técnica de análise de conteúdo (BARDIN, 2016), que “(...) é considerada uma técnica para o tratamento de dados que visa identificar o que está sendo dito a respeito de determinado tema (VERGARA, 2005, p. 15) e ainda segundo Vergara (2005, p.17) admite abordagens quantitativas e qualitativas e pode ser utilizada também para fins exploratórios, uma das abordagens da presente pesquisa.

O método proposto por Laurence Bardin, a Análise de Conteúdo que consiste em: “um método muito empírico, dependente do tipo de “fala” a que se dedica e do tipo de interpretação que se pretende como objetivo” (BARDIN, 2016, p. 36). De acordo com a autora esse método de análise de dados, está voltado para definição do campo (limites de atuação da análise dos dados), descrição analítica e inferência (dedução lógica).

Bardin (2016) indica que a utilização da análise de conteúdo está organizada em três fases fundamentais: pré-análise; exploração do material; e tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação. A primeira fase, a pré-análise, é a fase da observação, em que será realizada o que a autora chama de “leitura flutuante” e possui três missões, que não obedecem obrigatoriamente a uma ordem cronológica: “a escolha dos documentos a serem submetidos à análise, a formulação das hipóteses e dos objetivos e a elaboração de indicadores que fundamentem a interpretação final” (BARDIN, 2016, p. 125).

A segunda fase, exploração do material, é a fase de exploração “consiste essencialmente em operações de codificação, decomposição ou enumeração, em função de regras previamente formuladas” (BARDIN, 2016, p. 131). A codificação compreende o recorte: escolha das unidades; a enumeração: escolha das regras de contagem; e a classificação e a agregação: escolha das categorias (BARDIN, 2016, p. 133).

A última fase, tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação, é o momento em que o pesquisador deverá tratar os dados brutos de forma que passem a ter significado e validade. Nessa fase são propostas inferências, ou seja, deduções lógicas e interpretações com base nos objetivos propostos. Nas palavras de Bardin:

“os resultados obtidos, a confrontação sistemática com o material e o tipo de inferências alcançadas podem servir de base a outra análise disposta em torno de novas dimensões teóricas, ou praticada graças a técnicas diferentes” (BARDIN, 2016, p. 132).

A etapa empírica foi realizada por meio de entrevistas em profundidade que de acordo com Bardin (2016) após transcritas as entrevistas deverão respeitar regras de exaustividade, esgotando a totalidade da comunicação; representatividade; a amostra deve representar o universo; homogeneidade, os dados devem ser obtidos por técnicas iguais e colhidos por indivíduos semelhantes; pertinência, com documentos adaptados ao conteúdo e objetivo da pesquisa; e exclusividade, pois um elemento não deve ser classificado em mais de uma categoria.

3.7.1 Categorias de Análise

A categorização consiste em “(...) uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto por diferenciação e, em seguida, por reagrupamento segundo o gênero (analogia) com os critérios previamente definidos” (BARDIN, 2016). Bardin (2016) define que as categorias devem ter como características: exclusão mútua - uma categoria para cada elemento; homogeneidade – apenas uma dimensão na análise; pertinência – as categorias devem estar alinhadas aos objetivos e questões da pesquisa; objetividade e fidelidade – a subjetividade de quem analisa deve ser evitada de modo que não ocorram distorções, definindo-se as variáveis e os índices que determinam a entrada de um elemento em determinada categoria com a máxima precisão possível; e produtividade – as categorias deve fornecer resultados férteis.

A análise do problema de pesquisa e o referencial teórico levantado - permite a identificação preliminar das seguintes categorias de pesquisa: Governança e Programas de Integridade Pública, que foram desmembradas em subcategorias conforme quadro abaixo:

Quadro 4 - Categorias de Análise

CATEGORIAS	SUBCATEGORIAS
<p>Governança Pública - Conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (TCU, 2020)</p>	<p>Papel do Gestor Público – consiste na capacidade de readequar os modelos de governança com foco na efetividade, provendo melhores serviços públicos com menos recursos (MATIAS-PEREIRA, 2020).</p>
	<p>Cultura organizacional – Conjunto de valores com os quais a organização deve conduzir seus valores e padrões de conduta visando o alcance dos objetivos estratégicos, o interesse das partes envolvidas e o controle social (IFAC, 2014).</p>
	<p>Alta Administração - Composta por autoridades com poderes para propor políticas, objetivos e direção geral da organização (CGU, 2017).</p>
	<p>Planejamento Estratégico - é uma ferramenta de direção e controle na elaboração de diretrizes e metas a serem atingidas pela organização (MATIAS-PEREIRA, 2020).</p>
	<p>Controle - Processo de prestação de contas, com transparência e responsividade para uma execução ética, econômica e efetiva das atividades, com legalidade e bom uso dos recursos públicos (TCU, 2020).</p>
	<p>Controle social - Consiste na garantia de transparência das ações e consolidação de canais de participação social (MATIAS-PEREIRA, 2020).</p>
	<p>Mudanças na Gestão da SEPOL - Status de Secretaria de Estado (Decreto nº 46.601/2019) com reestruturação interna para prover uma estrutura organizacional mais moderna, transversal e dinâmica.</p>
<p>Integridade Pública - refere-se ao alinhamento consistente e à adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público (OCDE, 2018).</p>	<p>Impactos da Fraude e Corrupção na Gestão - Possibilidade de ocorrência de atos de fraude, corrupção e outros desvios que podem ser motivadas por legislações dúbias, excesso de burocracia, ausência de controles e transparência etc. (CGU, 2017).</p>
	<p>Práticas de prevenção à fraude e corrupção – Formação de uma cultura que não tolera comportamentos incompatíveis com os princípios da ética e da integridade (BATISTI e KEMPFER, 2016)</p>
	<p>Ética – Permite a preservação dos direitos individuais e da democracia garantindo a confiança dos cidadãos na boa governança (FOURIE, 2017).</p>
	<p>Código de Ética – Importante instrumento que deve conter valores e condutas esperadas e proibidas a todos dentro da organização, de forma clara, ampla e direta (CGU, 2015).</p>
	<p>Transparência - Induz a responsabilidade da alta direção e promove a ética e o controle cidadão, com informações sobre a gestão dos recursos públicos, que devem ser utilizados com integridade e valores éticos (FERREIRA E BERTONCINI, 2017).</p>
<p>Programa e plano de Integridade - Promove o fortalecimento institucional e deve conter as informações sobre a organização, seus objetivos estratégicos, os riscos levantados e as medidas de tratamento com o apoio da alta administração (VASCONCELLOS, 2020).</p>	

Fonte: O autor, 2022.

3.8 Limitações do método

Todo método de pesquisa, segundo Vergara (2019), está sujeito a possibilidades e limitações e os resultados na pesquisa qualitativa possuem limitações quanto às generalizações, que segundo Stake (2011, p.199) “é o nome que damos às relações encontradas repetidamente entre as variáveis” e complementa afirmando que “é raro uma pequena quantidade de pesquisas qualitativas conseguir fortalecer uma generalização” (STAKE, 2011, p. 215).

Na presente pesquisa as variáveis destacadas por Stake (2011) são imprevisíveis, foram entrevistados 15 (quinze) gestores, com perfis heterogêneos com potencial de fornecer resultados coerentes e profundos, entretanto de baixa generalização pelo perfil dos gestores entrevistados.

Para Stake (2011) a interpretação depende muito da definição sobre os significados do fenômeno observado, levando em conta a visão do pesquisador e dos pesquisados, com destaque para os valores e experiências observadas. Assim, a pesquisa qualitativa lida com maior abertura na interpretação dos dados coletados, o que pode levar a parcialidades e vieses, demandando maior atenção do pesquisador.

Os sujeitos entrevistados representam também uma limitação, pois a ausência de maior conhecimento técnico e acadêmico sobre os temas centrais da pesquisa pode inibi-los, embora, na prática, já utilizem diversos mecanismos e ferramentas governança pública e integridade pública.

Durante a realização das entrevistas ocorreu mudança de titularidade na Alta Gestão, no cargo de Secretário de Polícia Civil, fato que causou algumas dificuldades e atrasos no cronograma previsto, mas que não chegou a impactar negativamente o bom andamento das entrevistas em momento posterior.

Dessa forma, levando em consideração as limitações, entende-se a pesquisa qualitativa, com uso de entrevistas em profundidade, representam métodos adequados para produzir resultados satisfatórios, em harmonia com os objetivos propostos.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Análise das Entrevistas

4.1.1 Governança Pública

O Decreto nº 47.053, de 29 de abril de 2020 introduz a Política de Governança do Governo do Estado do Rio de Janeiro, visando um modelo de gestão para resultados. Grande parte dos gestores desconhece esse normativo, demonstrando deficiências na comunicação do Estado do Rio de Janeiro e no âmbito da SEPOL.

Cada gestor falou sobre sua percepção empírica sobre o tema, e alguns mencionaram o que consideram como ações de governança na instituição. Dessa forma, um gestor entende governança como uma estrutura de atuação sistêmica integrada de todos os órgãos e tem a função de orquestrar as diversas ações orientando a condução dos diversos processos. A ação de governança indicada pelo gestor foi a elaboração do plano de integridade da Secretaria de Polícia Civil, um primeiro movimento onde foram mapeadas as áreas estratégicas da SEPOL.

Outro gestor ressalta a falta de integração entre os diversos órgãos da SEPOL motivada por falhas de comunicação que prejudicam a governança do órgão. As percepções desses gestores são complementares, tendo em vista que a implementação de práticas de governança na instituição seria uma forma de sanar falhas de integração e de comunicação na SEPOL.

Para Aguiar (2018) a governança no setor público propõe um modelo de gestão de forma mais ética, transparente e eficiente, com capacidade de entregar melhores resultados à sociedade por meio de boas práticas que tornam a gestão mais robusta. Nesse sentido, alguns entrevistados associam a governança a bons resultados na gestão com atuação coerente com princípios de transparência, eficiência e ética.

Uma pequena parte dos gestores pouco compreendem o conceito e não foram capazes de desenvolver suas respostas, mesmo trabalhando na administração da SEPOL, em que são desenvolvidas ações de governança, inclusive em setores liderados por eles. Este fato é representativo da necessidade de difundir e capacitar

esses gestores para deixarem de agir apenas de forma empírica e passarem a atuar com a compreensão de que, efetivamente, exercem funções de governança na SEPOL.

Nessa linha, o Gestor 5 destaca que na SEPOL a governança é “desenvolvida na cultura organizacional por meio do empirismo e significa ter um bom olhar pra o funcionamento e as condições estruturais e funcionais da organização”. O Gestor defende que é preciso sistematizar as ações e boas práticas de governança, pois acredita que existe uma governança, mas é necessário documentar os processos para que se tornem uma referência técnica.

Alguns gestores entendem que uma governança efetiva proporciona maior viabilidade e melhores entregas, resultando em serviços mais efetivos à sociedade. Outro gestor defende a necessidade de traçar uma estratégia com metas bem definidas para obtenção de melhores resultados.

Sobre a meta de melhores resultados Matias-Pereira (2020) destaca que a administração pública deve implementar modelos de governança com foco na efetividade, provendo melhores serviços públicos com menos recursos.

Para um dos gestores entrevistados a implementação de uma governança efetiva e os benefícios que essa cultura proporciona é prejudicada pela falta de comprometimento e de preparo técnico. De acordo com o gestor de nada adiantam as metas, planos e até mesmo leis se não há uma cultura sólida de valorização das ações de governança.

Quanto aos mecanismos de governança adotados pela SEPOL, os gestores, em geral, tiveram dificuldade de citar, e mesmo de compreender o que seria uma ação de governança. Poucos gestores citaram a controladoria e a ouvidoria como exemplos corretos de ações de governança na secretaria.

Diante do exposto, entende-se que a maturidade institucional, no quesito governança, ainda está em estágio muito incipiente, na SEPOL. Apesar de alguns poucos gestores buscarem qualificação e terem uma compreensão ampla do conceito de governança e como ela se aplica na instituição, outros gestores ainda não compreendem o alcance e aplicação do conceito na administração.

Não há integração nem comunicação satisfatórios entre os diversos setores o que não favorece as ações de governança. Os processos e práticas de governança na SEPOL, portanto, são informais, ou seja, os gestores não praticam esses atos conscientemente, de modo a valorizar esse modelo de gestão.

Dessa forma, é necessário adaptar as práticas administrativas da SEPOL aos princípios governança: da transparência, da equidade, da prestação de contas e da responsividade. Os gestores precisam ser qualificados em temas de governança e as boas práticas precisam ser sistematizadas e divulgadas.

A governança pública, tem como objetivo o incentivo a políticas efetivas, por meio de processos transparentes, íntegros e confiáveis, sendo uma forma de resguardar a sociedade contra maus gestores, que não agem dentro da conformidade com as normas públicas e com a ética. Dessa forma, a governança reduz assimetria informacional e os conflitos de interesse entre os cidadãos e a gestão (FERREIRA, 2016).

4.1.1.1 O Papel do Gestor

O questionamento sobre o papel do gestor público na SEPOL teve maioria de respostas voltadas ao gerenciamento de pessoas e processos relacionados às entregas da polícia civil à sociedade, ou seja, a investigação e seus resultados com eficiência e, que devem resultar, em última análise, na manutenção da paz social por meio da segurança pública. As boas práticas da governança otimizam os recursos (humanos e materiais) e contribuem com a qualidade da gestão nas organizações (IBGC, 2015).

Para Gestor 1, o papel de um bom gestor é:

(...) liderar pessoas, motivar pessoas. Porque sem as pessoas os processos não sofrem impactos sem as pessoas os processos não mudam, sem as pessoas a realidade não se transforma, então acho que o maior papel de um gestor hoje está no campo da gestão de pessoas. É formar bons times, é motivar sua equipe, é inspirar sua equipe”.

Essa resposta é corroborada pelas respostas de vários gestores, que destacaram a relevância da interação com as pessoas na prestação da atividade fim. Assim, fica evidenciado que para esses gestores, como para o TCU (2020), a importância da gestão de pessoas com finalidade de coordenar esforços para atingir objetivos comuns e permitindo a avaliação dos resultados e dos responsáveis pelas ações.

Por outro lado, foram identificadas opiniões distintas como a que entende o que papel do gestor é a “cobrança” na execução das atividades e outro gestor que respondeu que o papel do gestor seria “comandar” pessoas utilizando protocolos. As duas posturas demonstram uma visão desumanizada das pessoas, dos servidores, cuja valorização constitui um dos valores da Polícia Civil, estabelecidos em seu Planejamento Estratégico (SEPOL, 2019).

Para Matias-Pereira (2020) no atual cenário atual econômico e social um dos desafios da gestão pública consiste na readequar os modelos de governança com foco na efetividade, provendo melhores serviços públicos com menos recursos. Nesse sentido o Gestor 10 destacou a relevância do gestor público motivar suas equipes, sem prejuízos à prestação do serviço público e encontrar estratégias para fazer frente à redução do efetivo policial, motivado pela incapacidade da administração em suprir a lacuna deixada por aposentadorias e exonerações.

O Gestor 5 traz uma visão filosófica comparando o papel do gestor ao ato de “gestar” que consiste em criar, desenvolver, cuidar, disciplinar e preparar para o futuro. No sentido oposto, outro entrevistado entende que a missão do gestor público é “garantir o funcionamento da máquina”. Estas perspectivas opostas evidenciam a falta de um direcionamento da SEPOL quanto ao papel da gestão na instituição, além disso evidenciam o contraste entre formas de gerir, fato que se verifica em um órgão tão capilarizado quanto a polícia civil do Estado do Rio de Janeiro.

Tendo em vista o que foi mencionado, é importante considerar que o bacharelado em direito é o conhecimento exigido dos delegados de polícia, que ocupam a maior parte dos cargos de gestão na SEPOL. Os delegados aprovados em concursos, nos primeiros anos, são lotados em delegacias, em regime de plantão, tendo sob sua responsabilidade a gestão de uma equipe de policiais desde o primeiro dia de trabalho, entretanto, não são devidamente preparados na academia de polícia para o papel de gestor e, mais relevante, é o fato de não se considerarem gestores.

Assim sendo, seu papel como gestor fica em segundo plano, quando deveria ser um papel central. Mais uma vez, entende-se que a capacitação é fundamental, desde o primeiro dia no curso de formação, e posteriormente, de forma continuada, voltado para as boas práticas de gestão e governança e para conscientizar os delegados (em particular) e demais servidores que atuam em cargos de gestão da relevância de seu papel como gestor

A importância das boas práticas na gestão pública estão evidenciadas no Decreto nº 47.053/2020 que introduz a política de governança no Estado do Rio de Janeiro considera “a demanda por melhora na organização, prestação e gestão de serviços públicos à população fluminense” e o mesmo normativo dispõe no art. 3º, III, como diretriz da governança, “ser efetivo nas entregas para a sociedade, através da definição clara de funções, competências e responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais, assim como do corpo funcional” (RIO DE JANEIRO, 2020).

4.1.1.2 Cultura Organizacional

A cultura organizacional está em todos os tipos de organização, independentemente do seu porte e nesse sentido Arruda (2006) afirma que ela está presente tanto nas tradições e hábitos, quanto nas histórias e símbolos e que o ponto central da cultura são as pessoas, a forma com que estão na organização e como estão estruturadas suas interações profissionais e pessoais. A cultura organizacional da SEPOL é complexa, a exemplo da própria instituição, que exerce um mister constitucional de alto impacto sobre a sociedade, tendo em vista que tutela bens valiosos como a liberdade, a segurança e a vida dos cidadãos, e hoje conta com cerca de 9.000 (nove mil) servidores.

A complexidade da instituição se refletiu nas entrevistas, pois os 15 (quinze) entrevistados deram respostas muito distintas, com alguns poucos pontos de concordância. O Gestor 5, que concedeu uma entrevista longa, forneceu uma perspectiva histórica na formação da cultura institucional da SEPOL, que ajuda a entender o contexto atual, destacando-se que a Polícia Civil do Rio de Janeiro é a primeira polícia do Brasil:

A origem da polícia traz uma marra, digamos histórica, em termos culturais porque ela nasce da Intendência Geral da Corte, ali no início do século dezenove. Nasce com uma vocação prefeitável. Ao mesmo tempo que ela tem que dar conta da turbação pública, da investigação de crimes, do desalinho que incomodava a vida urbana que já estava crescendo, ela também tem que tomar conta de onde os burros eram amarrados, da higienização dos bebedouros, de como as pessoas tratavam os seus dejetos nas sacadas das casas. Então na verdade, ela começa a acumular a ideia de que ela podia muito mais do que devia. Isso formalmente autorizado pelo Imperador.

O gestor acrescenta ainda que a polícia ao longo do tempo, historicamente, sempre esteve a serviço do poder, e este fato afeta a imagem da instituição até os dias atuais. Outro fator que compõe a cultura organizacional, na visão desse gestor, é a tradição oral na formação de novos policiais e que hoje demanda atualização de currículos para alinhar a polícia com as novas demandas da sociedade, de ser uma organização a serviço da sociedade, exigência da Constituição Federal, conhecida como “Constituição Cidadã”.

Alguns gestores não compreendem bem o significado de cultura organizacional e discorreram sobre valorização policial, ausência de formação em gestão para os delegados, sobre a falta de vocação para o trabalho policial motivado pelas contingências do mercado de trabalho e, ainda, sobre a “desorganização” da cultura por ausência de protocolos. Considerando que se trata de gestores que conduzem processos importantes e estratégicos na SEPOL, verifica-se certa imaturidade e desconhecimento conceitual por parte desses gestores sobre o cenário e cultura institucional.

A Polícia Civil é, na visão de alguns gestores, uma instituição com cultura muito formal, burocrática, normativa e positivista, possivelmente pela formação exigida ser o bacharelado em direito. É regida por princípios rígidos de hierarquia e disciplina que também fazem parte dos valores constantes na identidade institucional no planejamento estratégico além disso, há também o entendimento de que é necessário fortalecer esses princípios pela necessidade de gerenciar pessoas que utilizam armas de fogo. Essa percepção está alinhada à atividade finalística da SEPOL, que demanda processos formais e burocráticos.

O Gestor 14 descreve a cultura da SEPOL como “complexa, que envolve a integração de diversos campos de conhecimento, atuações em esferas diferenciadas, e que trata com o público numa ponta, e desenvolve logística aprofundada em outra” e entende que a maior fragilidade reside na gestão de pessoas, em especial no quesito valorização.

Em outro foco, o Gestor 1 destaca a distância entre delegados e agentes, e a não participação dos agentes nas tomadas de decisão e conclui pela necessidade de estreitamento dessa distância e maior participação de todos os integrantes da instituição, eventualmente em um conselho misto.

Sobre as opiniões desses Gestores, que colocam as pessoas como ponto central da cultura organizacional, Neves (2000) ressalta que essa cultura influencia condutas, sentimentos e atitudes dos integrantes de uma organização e é construída pelo coletivo, com grande influência da história, explicando a razão pela qual as coisas acontecem em uma organização. As pessoas, dessa forma, devem ser o maior ativo de uma instituição.

Em conclusão aos elementos trazidos à presente pesquisa, apesar das diferentes opiniões e mesmo da falta de compreensão do conceito analisado, é importante destacar que a cultura organizacional da Polícia Civil, de um lado, quanto aos processos, interações profissionais e com a sociedade constitui-se em um modelo fechado, burocrático e excessivamente formalista, conduzidos por valores de hierarquia e disciplina, fato explicado pela atividade fim da polícia, a investigação, que acaba por se refletir em toda instituição. Por outro lado, quanto às relações internas no órgão, existe uma cultura de separação entre os delegados (autoridades policiais) e os demais servidores.

Poucos gestores apontaram o aspecto da separação entre os cargos e este traço da cultura acaba por se refletir na sensação de valorização dos servidores que não ocupam cargos de delegados, o que pode redundar em desmotivação de alguns servidores ou, até mesmo, em fuga de talentos de servidores que migram para outras instituições.

As entrevistas com elementos tão distintos e perspectivas diversas refletem a complexidade de uma instituição de mais de dois séculos de existência, que passou por muitos períodos da história e que recentemente precisa se adaptar a padrões de governança e integridade, impostos por lei, adequando sua cultura multifacetada a novos paradigmas no serviço público. Para CGU (2017) o desenvolvimento de uma cultura organizacional baseada em altos padrões de conduta conduz a instituição à obtenção de alto nível de integridade, uma política pública que deve ser promovida e incentivada no serviço público.

4.1.1.3 Alta Administração

A alta administração, segundo a CGU (2017) é composta por autoridades que integram a direção executiva de uma organização (autoridade máxima e demais membros da gerência sênior), com poderes para propor políticas, objetivos e direção geral da organização. Na SEPOL, a alta administração é composta pelo Secretário de Estado de Polícia Civil, pelo Chefe de Gabinete, pelos Subsecretários: de Gestão Administrativa (SSGA), de Planejamento e Integração Operacional (SSPIO) e de Inteligência (SSINTE) e demais cargos com subordinação direta ao Secretário.

O suporte da alta administração constitui-se em um dos principais pilares dos programas de integridade, que para ser efetivo necessita de promoção da conduta ética e conformidade legal. Para Barreto e Vieira (2019) a alta administração deve liderar pelo exemplo (*tone at the top*) de modo a inspirar os demais servidores a agirem de forma ética e de acordo com os valores, missão e visão da organização.

Nesse sentido, perguntados como a alta administração poderia incentivar um comportamento ético e os valores da SEPOL entre os servidores, a maioria dos gestores responderam que seria “pelo exemplo”. Dessa forma percebe-se um alinhamento do conhecimento empírico à teoria constante na legislação de governança e integridade, bem como, em outras fontes bibliográficas como Barreto e Vieira (2019) e CGU (2017).

Além da liderança pelo exemplo, um dos gestores ressalta que a alta administração deve ter uma postura reta e transparente, além de fomentar uma aproximação maior com a ponta, formada majoritariamente por agentes, tendo em vista que o grupo que compõe a alta gestão é formada por delegados, por força dos mandamentos legais (Constituição Federal, Lei Orgânica da Polícia Civil, Decreto de estruturação etc.). Outro entendimento no mesmo sentido defende maior engajamento de todos os servidores na gestão, que poderia ser viabilizado conforme Barreto e Vieira (2019) por meio de declaração escrita da alta administração com seus subordinados e colaboradores assumindo o compromisso com os padrões éticos exigidos no âmbito organizacional.

A capacitação, realizada pela ACADEPOL, foi mencionada por alguns entrevistados, como mecanismo de incentivo a um comportamento ético na SEPOL e na divulgação dos valores da instituição. Embora correta a percepção dos gestores, a

capacitação seria uma forma complementar de ação, não necessariamente como incentivo direto da alta administração e que, dissociada de ações que corroborem a capacitação, constitui-se de conhecimento vazio, pois a alta administração deve se comprometer com a ética e os valores da SEPOL, que devem ser considerados elementos inegociáveis, como destacado pelo Gestor 13.

Outro aspecto observado foi o legalismo, formalismo e a burocracia aliados a punições severas como meios de fomentar os valores e a ética na polícia civil. Nas palavras do Gestor 14: “Eu sou a favor de uma de uma alta administração que fiscalize, que demande, que ensine, mas também que exija e que, quando necessário, funcione como braço punitivo também” e o Gestor 4 complementa: “a alta gestão deve buscar estabelecer normativos, estabelecer uma governança, estabelecer maior controle sobre o comportamento de seus subordinados”. Essas opiniões refletem uma parcela de gestores que ainda se prendem ao binômio lei x punição, que no presente estudo, constituem-se em minoria da seleção de sujeitos.

Diante desses resultados, entende-se que o papel da alta gestão, em especial do Secretário de Polícia Civil, é muito maior do que vem sendo desempenhado. Observa-se grande preocupação e destaque para os aspectos operacionais da SEPOL, com as operações, prisões e grandes investigações, que de fato são extremamente relevantes na medida em que representam a principal entrega da Polícia Civil à sociedade.

Entretanto a alta gestão é responsável por liderar e motivar cerca de 9.000 (nove mil) servidores, para as entregas a serem realizadas e o incentivo à ética, aos valores, missão e visão da SEPOL deve ser declarado e não estar implícito. O compromisso com a integridade pública deveria ser declarado por meio de maior apoio ao programa de integridade, que hoje é um esforço, praticamente exclusivo da Controladoria Geral de Polícia Civil e que esbarra em problemas de comunicação institucional.

A alta administração, segundo Barreto e Vieira (2019), tendo como base os resultados esperados e a natureza da sua missão, deve priorizar a gestão a partir de uma visão clara dos objetivos da organização, e dos riscos a serem tratados. “O trio missão-visão-valores é muito útil para definir a orientação estratégica de uma organização, independentemente de seu porte ou características específicas” (BARRETO e VIEIRA, 2019, p.196).

4.1.1.4 Planejamento Estratégico

A estratégia é um dos mecanismos da governança (BRASIL, 2017; TCU, 2020), as práticas desse mecanismo são a gestão de riscos, o estabelecimento da estratégia, o monitoramento do alcance dos resultados organizacionais e o monitoramento do desempenho das funções de gestão (TCU, 2020). Nesse sentido o planejamento estratégico deve traduzir o pensamento estratégico da organização, constituindo-se na ferramenta que busca conduzir a organização, em transição, da fase em que se encontra para um momento futuro desejado, em particular nas áreas comportamental e cultural (MATIAS-PEREIRA, 2020).

O Planejamento Estratégico Institucional da SEPOL foi aprovado por meio da Resolução SEPOL nº 083, de 06 de dezembro de 2019, com validade para o período compreendido entre 2020 e 2025. O documento encontra-se disponível para download na página da Polícia Civil na internet (<http://www.policiacivilrj.net.br/>)

Inicialmente, observou-se que a maioria dos gestores não têm conhecimento sequer da existência do Planejamento Estratégico e alguns gestores entendem, inclusive, que o documento deveria ser, ou que seria, reservado, desconhecendo a natureza e objetivo desse documento.

Entre os gestores que conhecem o Planejamento Estratégico alguns pontos de concordância merecem destaque: reconhecem a relevância da ferramenta estratégica para instituição; entendem que, em que pese a vigência do planejamento se encerre no ano de 2025, na construção do planejamento estratégico houve algumas falhas motivadas por questões conceituais há necessidade de revisão do documento e adequação à nova realidade da SEPOL; e uma eventual revisão do planejamento deveria contar com participação e engajamento de toda instituição.

Alguns entrevistados responderam que o planejamento estratégico é vital para instituição, na medida em que orienta onde e como se quer chegar, para alcançar a visão estratégica, enquanto o gestor 13, que destaca a importância do documento, também entende que é necessário propiciar um ambiente que culturalmente valorize o planejamento estratégico, na medida em que se trata da “carteira de identidade” da SEPOL. Assim, verifica-se que os gestores que conhecem, de alguma forma, esse documento, compreendem sua importância e objetivos.

Quanto à construção do plano, alguns gestores relataram que o erro estaria na formulação, pois ele não foi desenvolvido da melhor maneira. Havia a missão de elaborar um planejamento estratégico quando a Polícia Civil se tornou uma Secretaria de Estado e os Diretores dos diversos órgãos e departamentos foram demandados a apresentarem dentro das suas esferas de atribuição, seus objetivos e indicadores, sem participação ampla e sem validação do resultado. Depois foi tudo compilado e o resultado não foi harmônico.

A necessidade de revisão, reconhecida pelo Secretário de Estado de Polícia Civil, de acordo com um dos gestores, deve ser conduzida com envolvimento maior de pessoas, com mais transparência, com melhor definição de objetivos, metas e indicadores. Para maior legitimidade de um novo planejamento estratégico alguns gestores sugerem uma consulta de ampla abrangência para sua validação, consequentemente gerando maior pertencimento por parte do efetivo policial.

Segundo o TCU (2020) a estratégia precisa ser desenvolvida e comunicada e deve estar em harmonia com os objetivos da organização. Tendo em vista que boa parte dos gestores entrevistados, que ocupam cargos de grande relevância na estrutura da SEPOL, desconhecem o Planejamento Estratégico e que tal situação também ocorre, em proporções ainda maiores no efetivo da Polícia Civil, pode-se inferir que há uma grande fragilidade na instituição no quesito comunicação.

Antes do ano de 2019 a Polícia Civil estava subordinada à extinta Secretaria de Estado de Segurança que definia as diretrizes estratégicas e definições de metas e indicadores da então Chefia de Polícia Civil. No ano de 2018 houve uma Intervenção Federal na pasta da Segurança Pública e naquele momento, de acordo com um dos gestores, foi elaborado um planejamento estratégico para a Polícia Civil que antecedeu o que se encontra em vigência.

Atualmente, a SEPOL conta com mais de 3 anos com status de uma Secretaria de Estado e a Gestão (de modo geral) vem qualificando os gestores e a força de trabalho e começa a alcançar maior maturidade institucional, na qualidade de um órgão autônomo que se reporta diretamente ao Governador e deve traçar e cumprir sua própria estratégia.

Dessa forma, entende-se que é urgente a atualização ou elaboração de novo planejamento estratégico, considerando que hoje na instituição há mais maturidade institucional e que, mais importante, há o reconhecimento de parte dos gestores de que o planejamento em vigência não é compatível com a realidade do órgão. É muito

importante planejar a divulgação e capacitação de um novo instrumento de planejamento, de modo que seja apresentado a todos os servidores policiais.

O planejamento estratégico deve traduzir o pensamento estratégico, por meio de uma estratégia formulada e comunicada de forma objetiva (KAPLAN, NORTON, 2008; MINTZBERG, 2007). A liderança deve estabelecer diretrizes para compreensão e definição dos interesses das partes interessadas em harmonia com as políticas públicas governamentais.

4.1.1.5 Controle

O controle, junto com a direção e a estratégia, é um mecanismo com objetivo de viabilizar as funções da governança, ou seja, de avaliar, direcionar e monitorar a gestão (TCU, 2020). Para Teixeira e Gomes (2019) a governança e seus mecanismos visam o alcance de resultados e seus princípios são aplicáveis a todos os tipos de organizações.

Os gestores entrevistados apresentaram diversos aspectos relativos ao controle, sendo que uma parte desses gestores em suas respostas apresentaram aspectos normativos e punitivos, entendendo controle como uma função meramente fiscalizatória referente ao cumprimento de normas. Como exemplo dessa postura temos a resposta do Gestor 9:

Controle é justamente isso, regras e normas que possam verificar o que está sendo feito, certo ou errado. Uma auditoria. É garantir que a administração e que a atividade policial corra da forma que deve, dentro das leis. Dentro das normas estabelecidas respeitando o usuário e observando todas as normas que proíbem qualquer tipo de desvio. Seja do ponto de vista funcional, seja um desvio financeiro.

Nesse sentido (normativo), mas com uma visão um pouco mais ampla sobre o tema controle há outro entendimento de que o controle, por um lado, tem relação com auditoria, fiscalização, checagem e metas, e por outro, que o foco deve sempre ser na melhoria e que esse controle pode trazer diagnósticos. Entretanto, os diagnósticos, muitas vezes não agradam as pessoas, que, em geral, não gostam de ser controladas.

A perspectiva adotada (normativa e punitiva) pode ser explicada pela natureza funcional da SEPOL, em outras palavras, a polícia trabalha em uma lógica garantia de cumprimento da lei e de repressão ao seu descumprimento. Seu mister constitucional consiste na consolidação de elementos investigativos para responsabilizar (ou inocentar) uma pessoa na justiça criminal. Entretanto, o conceito aqui adotado sobre o tema é muito mais amplo.

Um dos gestores entende que o controle consiste na identificação de gargalos, de pontos de ineficiência, transparência na aplicação dos recursos públicos, eficácia nas entregas e foco nos resultados visando o fortalecimento e amadurecimento dos processos internos, e como consequência de toda instituição. Também houve menção sobre a transparência na prestação de contas e nos resultados alcançados como forma de controle.

A perspectiva empírica desses gestores (minoridade entre os entrevistados) está alinhada com o entendimento do TCU (2020), sobre as práticas do mecanismo controle, que consistem em promover a transparência, garantir o *accountability*, avaliar a satisfação das partes interessadas e avaliar a efetividade da auditoria interna. Vale ressaltar que são gestores já atuam há longo tempo na administração da SEPOL, em apoio à atividade fim e possuem visão mais abrangente sobre o tema.

Outros gestores afirmam que o controle traz segurança e conformidade para instituição, na medida em que possui um foco preventivo. Complementam outros entrevistados com a percepção de que o controle traz segurança, pois os processos mais sensíveis passam por uma outra análise técnica, representando uma cadeia de resguardo para o gestor e para instituição.

O Gestor 8 entende que o controle é uma evolução na gestão pública e deve ser entendido como apoio e proteção à gestão. Para o entrevistado o reflexo do controle é a efetividade nas entregas e conformidade legal. O controle para este entrevistado é indispensável para implementação da governança na organização.

Os entrevistados, dessa forma, destacam elementos de segurança, conformidade e efetividade, visão corroborada pelo entendimento de Barreto e Vieira (2019) sobre os controles internos que podem ser considerados eficientes e eficazes se a alta administração tiver uma segurança razoável de que os objetivos da organização estão sendo alcançados, de maneira confiável e as leis e regulamentos aplicáveis estão sendo cumpridos (conformidade).

Diante dos fatos aqui analisados verifica-se que o controle ainda é uma ideia recente na administração da SEPOL. Anteriormente era realizado de forma empírica pelo gestor responsável pelos processos e, frequentemente, confundido com a atividade correicional, com foco punitivo. Ainda é necessário que se compreenda que o controle é um mecanismo preventivo que auxilia na tomada de decisão, protege o gestor e possui foco principal na efetividade das entregas e resultados.

Para CGU (2017) a ausência ou deficiência de controle hierárquicos e de mecanismos de controle interno constituem-se em fatores de riscos à integridade do órgão. Uma parte dos gestores entrevistados estão cientes da função e importância do controle na gestão, enquanto outros gestores ainda estão presos à lógica fiscalização/punição.

4.1.1.6 Controle Social

O controle social para Matias-Pereira (2010; 2014; 2020) deve ser fortalecido pela moderna administração pública por meio das boas práticas e de serviços de qualidade fornecidos à sociedade. Na SEPOL, a estrutura mais diretamente ligada ao fomento do controle social é a Ouvidoria Geral de Polícia Civil – OGP, que engloba o Canal de Denúncias (Divisão de Atendimento ao Cidadão) e a Divisão de Transparência.

A Ouvidoria Pública é uma das instâncias de integridade (CGU, 2017), sendo um órgão que fomenta a participação do cidadão na gestão pública e realiza o controle social sobre as políticas e serviços da instituição, garantindo os direitos do cidadão (CGU, 2012).

Curiosamente, poucos gestores citaram a OGP/SEPOL como mecanismo de fomento ao controle social, e mesmo assim, os gestores que citaram a Ouvidoria não reconheceram o seu papel na promoção desse controle. O Gestor 4 foi além e afirmou que a influência do controle social sobre a atividade policial é nula, inexistente, no máximo significa “fazer denúncias de mau atendimento na ouvidoria”. Para o outro gestor a sociedade não conhece a OGP, e o órgão não é divulgado nem mesmo internamente. Aqui ficam evidenciadas, de imediato, duas questões: a) o

desconhecimento do real significado de controle social; e b) a deficiência de comunicação institucional interna e externa.

Outros entrevistados enxergam o controle social sem atribuir-lhe importância e com ressalvas, de que este controle não deveria ser motivado por questões político-partidárias e que por vezes atrapalha o trabalho da polícia. A postura desses gestores revela um modelo de gestão, fechado às influências externas, em especial, à participação da sociedade na gestão pelos canais que a própria polícia civil disponibiliza, como a ouvidoria e a participação em conselhos comunitários.

“Os Conselhos Comunitários de Segurança (CCS) são canais de comunicação entre a sociedade civil e as Secretarias de Estado de Polícia Civil e de Polícia Militar, atuando como colaboradores voluntários, não remunerados e comprometidos com a redução da violência, da criminalidade e com a paz social” (fonte: <http://www.isp.rj.gov.br/conteudo.asp?ident=40>). Os CCS, atuam no Estado do Rio de Janeiro desde o ano de 1999, conforme Resolução SSP nº 263, de 26 de julho de 1999, alterada pela Resolução SSP nº 607, de 24 de março de 2003. O Decreto nº 47.651 de 16 de junho 2021 instituiu o Regulamento e o Fórum Permanente dos CCS.

A gestão dos Conselhos Comunitários de Segurança é de responsabilidade do Instituto de Segurança Pública - ISP, por meio da sua Coordenadoria dos Conselhos Comunitários de Segurança. Os CCS atuam numa determinada Área Integrada de Segurança Pública (AISP). A Polícia Civil tem assento nos CCS como membro nato.

Alguns Gestores destacaram em suas entrevistas a importância dos CCS, que representam a atuação direta do controle social por meio do contato atores da sociedade civil, como moradores e representantes de associações de moradores, nas diversas AISPs. São discutidos os principais problemas e possíveis soluções nas reuniões desses conselhos. É um conceito de proximidade e a polícia interage com os moradores da sua circunscrição que levam as suas demandas para essas reuniões.

O Gestor 5 declarou que a polícia, assim os demais órgãos de repressão, que fazem uso da força (permitido por Lei e dentro destes limites), está confinada ao “Vale dos Leprosos” e somente um “milagre do Nazareno” para reverter esse quadro. O “milagre”, na visão do gestor, é a aproximação com a sociedade e a atenção às suas demandas por meio do controle social.

Tendo em vista as análises realizadas, entende-se que a sociedade é a destinatária e razão de ser das entregas da Polícia Civil, entretanto, alguns gestores

ainda demonstram certa resistência e, mesmo, certo desconhecimento acerca do conceito de controle social. O controle da sociedade deve ser reconhecido como mecanismo de prevenção dos atos fora da conformidade e de fortalecimento da cidadania, assegurando o bom uso dos recursos públicos e garantindo bons resultados.

Na estrutura da SEPOL a Ouvidoria Geral de Polícia realiza a interlocução entre cidadãos e a Polícia Civil e conduz o processo com transparência, produzindo relatórios mensais sobre os atendimentos realizados e que são disponibilizados na página pública da Polícia Civil (http://www.policiacivilrj.net.br/relatorios_ogpc.php). Dessa forma, esta estrutura, que engloba o atendimento ao cidadão e a transparência ativa e passiva da SEPOL, é a responsável pelo fomento ao controle social no órgão, todavia, suas atribuições são desconhecidas de parte dos gestores e do efetivo da instituição, mais uma vez evidenciando deficiências na comunicação institucional.

Os gestores que reconhecem a relevância do social, também reconhecem que o exercício desse controle representa uma garantia constitucional, desde o parágrafo único do artigo 1º, que dispõe “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

4.1.1.7 Mudanças na Gestão da SEPOL

Em 2019 a Polícia Civil volta a ser, pela segunda vez, uma Secretaria de Estado (SEPOL), a primeira vez foi no período de 1983 até 1995 (Secretaria de Estado da Polícia Civil – SEPC criada pela Lei nº 689/1983).

A mudança de status implica na implementação de novas práticas de gestão, com maior autonomia administrativa, anteriormente a responsabilidade pela condução dos processos mais complexos, como contratações de grande porte, gestão orçamentária, captação de recursos entre outros era da Secretaria de Estado de Polícia Civil (SESEG), que conduzia a gestão macro das polícias civil e militar.

A nova estrutura demanda adequação dos gestores e servidores da SEPOL à nova realidade em um contexto de consolidação de uma cultura de governança e integridade, em que os órgãos estaduais precisam se adaptar aos mandamentos

legais que impõem uma nova cultura de gestão do serviço público, como o Decreto nº 46.745/2019, que institui o programa de integridade pública no Estado do Rio de Janeiro e o Decreto nº 47.053/2020, que introduz a Política de Governança do Governo do Estado do Rio de Janeiro, visando um modelo de gestão para resultados.

Nesse cenário, esta subcategoria visa entender como os gestores da SEPOL percebem as mudanças na gestão que ocorrem no novo status e quase todos os gestores entrevistados, com exceção de um deles, têm uma visão positiva sobre as mudanças ocorridas.

Assim, o Gestor 3, de forma isolada, entende que não houve qualquer mudança na gestão da SEPOL e declara que havia melhor interação entre as polícias (civil e militar), porém a SESEG era uma instância que controlava a Polícia Civil e, de acordo com o gestor, “ninguém gosta de controle”. Complementa afirmando que hoje, na qualidade de Secretaria de Estado a Polícia Civil sofre muita interferência política.

Outro gestor destaca que antes, quando Chefia de Polícia Civil, a atuação na administração da polícia a era amadora, pouco profissional, limitando-se a atender às demandas da Secretaria de Segurança que realizava processos mais complexos, ou seja, a macrogestão administrativa da segurança. Segundo o gestor, há dois anos os gestores da SEPOL ainda eram pouco profissionalizados para atuar nos processos típicos de uma secretaria de estado, entretanto, recentemente percebe um amadurecimento institucional, qualificação dos quadros e fortalecimento da gestão. E conclui:

Se algum dia nós voltarmos a ter uma Secretaria de Estado de Segurança é esse o legado imaterial que a Polícia Civil ganhou nesse tempo em que foi secretaria. Apesar de agora, com a lei orgânica, manter esse status de secretaria, ainda que a gente volte a ter uma outra secretaria que faça a conjugação da política de segurança do estado, voltamos de um tamanho diferente, a gente volta mais profissional, a gente volta com uma compreensão mais adequada de como é difícil fazer gestão de recursos públicos, a gente volta com os quadros mais bem profissionalizados e mais maduros para enfrentar os desafios dos próximos séculos no combate à criminalidade.

Dessa forma, o gestor pontua aspectos administrativos alcançados pela SEPOL após a mudança de status. Por outro lado, a maioria dos gestores destacou o acesso direto ao Governador, para defender diretamente, sem intermediários, suas próprias pautas e a autonomia administrativa, na qual deixa de ser o órgão de uma pasta para ser o titular da pasta.

Destacou-se ainda que a ascensão política da SEPOL confere maior força e relevância à instituição. Este fato destacado demonstra a relevância para os gestores dessa interface direta com o Governo do Estado, eliminando-se o intermediário (SESEG) que nem sempre representava os interesses da Polícia Civil e era onerosa aos cofres do Estado.

Um aspecto positivo apontado consiste na redução das tensões institucionais com a polícia militar (anteriormente, também subordinada à SESEG e que disputava com a Polícia Civil o acesso aos recursos, quase sempre escassos), fortalecendo a integração de ações de segurança pública das duas corporações policiais, uma vez que no modelo atual as duas instituições têm acesso direto ao Governo, na qualidade de secretarias de estado. Esse é um fator importante para o Estado, pois as duas instituições policiais possuem papéis constitucionais complementares e é fundamental que trabalhem de forma integrada e harmônica.

Uma crítica apontada reconhece a ascensão administrativa da Polícia Civil como positiva para instituição, mas ressalta que ainda falta maturidade aos gestores para entender o alcance do desafio trazido pelo novo status, que necessita da consolidação de uma cultura focada gestão, de construir um plano de liderança e de escolher gestores por critérios técnicos evitando-se escolhas pessoais ou por critérios políticos. Esse é um grande desafio da gestão pública, as práticas criticadas pelo gestor estão focadas nos resquícios do modelo patrimonialista que deve ser evitado.

Destarte, a mudança de status fez com que a polícia civil tivesse uma oportunidade de profissionalizar sua gestão de forma irreversível. Ainda há muito espaço para melhoria de processos, controles e aperfeiçoamento da gestão, porém, desde 2019, ocorreram mudanças significativas na instituição.

A Lei Complementar nº 204, de 30 de junho de 2022 institui a Lei Orgânica da Polícia Civil, assegurando a permanência da instituição na qualidade de Secretaria de Estado, que não impede o restabelecimento, no futuro, de uma Secretaria de Segurança, mas confere maior segurança ao órgão uma vez que para retornar à condição de Chefia de Polícia além de uma decisão política do Chefe do Executivo, demandaria também um complexo processo legislativo.

4.1.2 Integridade Pública

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (2018, p.3) define: “Integridade pública refere-se ao alinhamento consistente e à adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público”. Portanto, a integridade é um elemento fundamental para confiança e legitimidade efetivas das atividades governamentais (OCDE, 2018).

Na categoria em análise constatou-se que alguns dos gestores reconhecem não compreenderem o conceito de integridade. Outros gestores associam a integridade ao cumprimento de regras e determinações legais acrescidos do componente ético. Embora a conformidade legal seja um elemento que compõe a integridade, o conceito é muito mais abrangente, incluindo a questão da eficiência e da prevenção à fraude, corrupção e desvios de conduta, entre outros elementos.

O Gestor 7 destacou: “Integridade pública é o conjunto de fatores e mecanismos que nós temos ao nosso dispor para realizar a gestão e a boa governança aqui na Secretaria. Tem como objetivo imediato a regra de conformidade”. Esse entendimento é compartilhado por outros gestores que compreendem um pouco melhor o conceito de integridade, além do componente de cumprimento das normas, incluindo os mecanismos e ferramentas que propiciam melhorias na gestão.

Alguns entrevistados responderam de acordo com aspectos etimológicos e semânticos do termo integridade. Um deles respondeu que íntegro, significa ser inteiro tanto no privado quanto no público e quanto maior a integridade do servidor melhor entrega ele realizará. Outro gestor foi além, estendendo o conceito para instituição, respondendo que é necessário manter a unidade, sem permitir que a organização seja “estraçalhada”. Segundo o Gestor, são as não conformidades, as fraudes, os desvios de ética que rompem a integridade de uma organização. O entendimento desses gestores é corroborado por Zenkner (2019) que define pessoa íntegra como inteira de caráter, com elevados padrões éticos.

Para CGU (2017), integridade remete a característica de algo inteiro, completo e sem máculas e a cultura da integridade é essencial na consolidação da confiança da sociedade nas instituições públicas. Zenkner (2019) complementa: “(...) a

integridade implica a exata correspondência entre os relevantes valores morais e a realização desses valores (...)"

O Gestor 1 respondeu de forma mais aprofundada, no sentido de associar a integridade ao princípio constitucional da moralidade, portanto, uma obrigação do servidor público e ressaltou que a integridade pública ganha relevância em razão de um passado recente de episódios graves de corrupção no país. Para o Gestor, a forma de gerir ainda é baseada no empirismo, dentro de uma concepção ainda patrimonialista e o bom gestor deve buscar a integridade atuando com base em princípios de imparcialidade, de impessoalidade, de prestação de contas e de comprometimento de moralidade pública.

O gestor ainda afirma que a integridade pública é um caminho, a ser encontrado a ser percorrido, ainda que a SEPOL já tenha começado a trilhar esse caminho, ainda é um caminho a ser sedimentado. O Gestor 3 complementa com a visão de que a integridade deve nortear o bom gestor, buscando aperfeiçoar a atividade fim e trazendo bons resultados para a sociedade.

Levando-se em consideração a análise realizada conclui-se que a integridade é um conhecimento novo na SEPOL, ainda pouco explorado e compreendido. A integridade está relacionada à ética, à moral, à boa conduta, à qualidade de ser honesto, justo e correto e quando uma organização é ética e tem um alto nível de integridade, ela é considerada digna de confiança.

Portanto, integridade pública é fundamental para a eficiência da administração pública e, eventualmente, reduz os custos dos serviços públicos, fortalece a democracia e diminui a desigualdade social. Dessa forma, a integridade precisa ser consolidada e fortalecida na SEPOL, como ferramenta da boa governança

A integridade e a ética são essenciais para assegurar a confiança dos cidadãos sendo fundamentos da boa governança e podem contribuir para reduzir os conflitos de interesses e aumentar o accountability. Embora não represente o fim da corrupção contribui para incrementar a capacidade de governança na medida em que permitem a preservação dos direitos individuais e a democracia (FOURIE, 2017; DA SILVA e BRUNOZI JÚNIOR, 2020).

4.1.2.1 Impactos da Fraude e Corrupção na SEPOL

As organizações públicas enfrentam, de acordo com a CGU (2017) em certa medida, alguma possibilidade de ocorrência de atos de fraude, corrupção e desvios funcionais que podem ser motivadas por legislações dúbias, excesso de burocracia, ausência de controles e transparência, além de outros fatores considerados mais tênues, que ocorrem numa “zona cinzenta” dos controles administrativos como situações envolvendo conflito de interesses, cultura organizacional voltada para o alcance de resultados a qualquer custo, processos decisórios enviesados e pressões indevidas de colegas no ambiente de trabalho.

Práticas de fraude e corrupção na Polícia Civil são tema sensível para todos os entrevistados e foi unânime o entendimento de todos os entrevistados de que o maior dano para instituição é o abalo da imagem institucional. Nas palavras do Gestor 14: “Quando um policial pratica um ato de corrupção contamina a imagem da instituição como um todo, o prejuízo é institucional”

O Gestor 14 ainda aponta:

O Brasil é um país altamente corrupto, de instituições altamente corrompidas, inclusive as privadas. E eu vejo a SEPOL como um ambiente com presença de corrupção sim, e é grave, mas não mais grave do que as outras instituições que conheço, eu vejo um judiciário absurdamente corrompido, eu vejo outras instituições públicas muito corrompidas e eu vejo uma percepção de corrupção da própria população que não enxerga nem as pequenas corrupções que ela própria pratica.

Se existem outras instituições corrompidas (Judiciário, Saúde etc.), por que qualquer notícia veiculada sobre práticas de fraude e/ou corrupção na polícia repercute de forma mais contundente, na mídia em geral e na sociedade? De acordo com os entrevistados, porque à polícia cabe prevenir e combater crimes, inclusive de fraude e corrupção, um dos entrevistados afirma que a atividade policial tem uma visibilidade social muito grande e conforme relata o Gestor 3:

Quando se fala numa fraude, quando se fala em um processo de corrupção na Polícia Civil, sem dúvida, a repercussão é muito maior, porque o cidadão espera justamente da polícia o combate ao crime e à corrupção etc. e quando há envolvimento dos membros da instituição isso tem um efeito devastador, muito difícil e isso acaba comprometendo a instituição.

Além da mácula à imagem institucional, os gestores destacam o dano à imagem dos policiais, que costumam ser retratados de forma estereotipada, como violentos, corruptos, mal qualificados e mal-educados. Nas últimas décadas a instituição tem realizado um esforço no sentido de desconstruir essa imagem, começando pela exigência de curso superior para acesso a grande parte dos cargos e, posteriormente, com a qualificação de seus quadros na Academia de Polícia Sylvio Terra - ACADEPOL e em instituições superiores de renome como Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ, Fundação Getúlio Vargas – FGV, Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia – COPPE (UFRJ), entre outras.

Quando ocorre um episódio de Fraude ou corrupção o estereótipo do policial antigo volta com força, o que é muito ruim, de acordo com o Gestor 1, porque a Polícia Civil está muito próxima ao povo. Para outro gestor 9 as ações de um servidor respingam e maculam a integridade dos demais, o que é muito grave.

A preocupação com a prática de fraude e corrupção demonstrada por todos os gestores e o dano à imagem institucional, bem como à imagem e reputação dos servidores possui relação com a percepção da sociedade sobre o tema. Em 2021 o Brasil ocupava a 96ª posição no índice percepção de corrupção com 38 pontos, em um ranking de 180 (cento e oitenta) países e territórios, um patamar muito ruim (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL, 2021).

Diante da relevância do tema analisado conclui-se que a fraude e corrupção são temas muito sensíveis na Polícia Civil, não somente para os gestores, mas para toda instituição, todos são igualmente atingidos e são causados danos à imagem institucional. A questão abordada causou desconforto visível aos entrevistados.

A SEPOL procura dar respostas efetivas aos episódios de fraude e corrupção, por meio da Corregedoria Geral de Polícia Civil, que é antiga e bem estruturada e realiza a investigação das infrações (penais e administrativas) praticadas por policiais. Contudo, embora tenham caráter exemplar e pedagógico, a imagem da polícia ainda sofre danos e o melhor caminho é a prevenção.

A corrupção no Brasil possui raízes profundas, datando da colonização portuguesa no século XVI, quando funcionários públicos da coroa portuguesa praticavam comércio ilegal de produtos brasileiros como pau-brasil, especiarias, tabaco, ouro e diamante (BIASON, 2019). Dessa forma são necessárias ações efetivas que, além das ações de repressão da Corregedoria Geral de Polícia Civil,

atuem para que estes atos sejam devidamente prevenidos como a adoção dos programas de integridade.

4.1.2.2 Prevenção à Fraude e Corrupção

Para a OCDE, a prevenção à corrupção no setor público é essencial. Além de preservar a credibilidade das ações das instituições públicas, asseguram um ambiente propício ao investimento e ao desenvolvimento econômico e social. Nesse sentido, a gestão da integridade constitui-se em condição para maior legitimidade, confiabilidade e eficiência das ações no serviço público. A prevenção de atos de fraude e corrupção protegem as organizações, servidores e gestores (ARAÚJO, SANTOS E XAVIER, 2019).

Apesar do reconhecimento dos prejuízos decorrentes de eventuais atos de fraude e corrupção praticados por servidores policiais, alguns gestores não foram capazes de apontar práticas de prevenção a estes ilícitos. Seguindo a tendência do binômio normas e punição, explicada pela natureza da atividade fim da SEPOL, alguns gestores indicaram o estabelecimento de normas, fiscalização e política de tolerância zero com crimes de fraude e corrupção.

Um dos gestores aponta as sindicâncias patrimoniais, ou seja, procedimentos apuratórios de verificação de procedência do patrimônio dos servidores. Entretanto esta modalidade de procedimento quando apura inconsistências é indicativo de possível variação patrimonial decorrente de corrupção e tal procedimento é encaminhado para apuração na corregedoria e o foco é reativo e não preventivo.

Alguns gestores indicaram a capacitação como meio de prevenção às práticas de fraude e corrupção na SEPOL. A capacitação é de extrema relevância, mas por si só não previne atos indesejáveis na instituição, é necessário, de acordo com o Gestor 1 que existam mecanismos e processos bem mapeados, com identificação de fragilidades e monitoramento que induza à responsabilização no lugar da culpabilização, lógica adotada de forma corrente na SEPOL. O gestor complementa: “os valores da integridade, da ética devem ser reforçados pois ainda são as melhores formas de prevenir qualquer coisa”.

No mesmo sentido apontado, outro gestor defende que a melhor forma de prevenção consiste no fortalecimento dos órgãos de controle e o Gestor 13 entende que a melhor forma de prevenção de comportamentos fraudulentos ou corruptos consiste na transparência, no controle e uma cultura organizacional focada nos valores da SEPOL. Os gestores descreveram aspectos desenvolvidos e tratados nos programas de integridade.

Assim sendo, entende-se que uma das formas de prevenção de atos de fraude e corrupção passam pela capacitação continuada, mas demanda principalmente uma mudança de paradigma na instituição, com o fortalecimento das ações de governança e do programa de integridade.

Para Batisti e Kempfer (2016) para que a prevenção seja efetiva e suas finalidades sejam atendidas, é obrigatória a formação de uma cultura baseada nos princípios da ética e da integridade. Os programas de integridade, quando devidamente implantados, auxiliam na disseminação de uma cultura de ética e integridade, desejável nas instituições.

4.1.2.3 Ética

A ética no serviço público, aliada à integridade, permite a preservação dos direitos individuais e da democracia garantindo a confiança dos cidadãos a boa governança (FOURIE, 2017). Assim: “Integridade pública refere-se ao alinhamento consistente e à adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público” (OCDE, 2018, p. 3).

Sobre o tema, alguns entrevistados responderam sob o aspecto filosófico, sem aprofundar no tema relacionando à Polícia Civil. Para um gestor, ética é “fazer a coisa certa sem que alguém esteja vendo. A ética é fazer no escuro que você faz no claro”, outros gestores responderam que ética significa respeitar o próximo e o Gestor 8 entende que significa agir com transparência. Estas respostas evidenciam certa falta de compreensão sobre o conceito de ética e, eventualmente, certa desvinculação com um tema tão importante para qualquer instituição.

Uma parte dos gestores afirma que ética consiste em manter um comportamento irrepreensível no âmbito público e na vida privada, e ainda entende que a ética é um traço de caráter, a pessoa (servidor ou não), ou depende da educação, conforme destaca um outro gestor, ética é um valor intrínseco da pessoa. Estes posicionamentos também são simplistas e não alcançam profundidade que o tema merece, principalmente por parte de gestores que atuam em áreas estratégicas.

Ética, conforme a CGU (2017) compreende os valores e condutas esperados dos servidores, bem como, os comportamentos a serem evitados. Ou seja, são valores construídos a partir da cultura institucional da organização. Nesse sentido o Gestor 1 entende:

O trabalho policial por vezes está focado entre a ilegalidade e a legalidade, é um espaço de alegabilidade, de ausência de normas, e são os valores éticos que vão orientar como agir, é o bom senso, é a ética, é a integridade que vão orientar o policial, então, a melhor tomada de decisão vai estar motivada pela internalização desses valores éticos.

O Gestor 13 complementa com a afirmação de que a ética deveria ser um valor institucional, definido no planejamento estratégico e uma vez estabelecida como um valor institucional e pessoal, passa a ser um valor inegociável. Qualquer ação, qualquer caminho, qualquer decisão tomada não poderiam contrariar ou violar esses valores. Diante dessas declarações, os gestores demonstraram um conhecimento mais profundo e completo sobre a ética, mas destaque-se, foram a minoria, o que é bastante representativo.

Quando foram perguntados sobre a melhor forma de disseminar uma cultura ética na SEPOL as respostas foram divididas em duas vertentes: 1) por meio da capacitação, de palestras, de ações de sensibilização que transmitissem aos servidores o que significa a ética para a Polícia Civil; e 2) por meio de normativos, com fiscalização e, eventualmente sanções (punição), resposta que se repete em todas as categorias e subcategorias de análise, denotando um traço cultural da instituição.

Por todos esses aspectos conclui-se que a ética deve ser considerada como um conjunto de princípios e valores, claros e bem definidos, que norteiam as ações dos servidores de forma que todos os envolvidos saibam a conduta esperada. Os valores devem estar explícitos no planejamento estratégico e devem ser amplamente difundidos representando um elemento de fragilidade na construção dessa conduta ética desejável na SEPOL.

Uma vez definidos e difundidos os valores, com apoio irrestrito da alta administração, as condutas éticas devem estar codificadas e, dessa forma, consolidadas por meio de capacitação. A SEPOL ainda tem um longo caminho para consolidação de uma cultura ética.

Atualmente a sociedade é impactada com uma mudança de paradigmas e o serviço público enfrenta o desafio de estar alinhado aos princípios de ética, moral e transparência em sintonia com os princípios elencados no art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil (1988), norteadores da gestão pública: legalidade; impessoalidade; moralidade; publicidade e eficiência (MATIAS-PEREIRA, 2020).

4.1.2.4 Código de Ética

O Código de Ética é importante instrumento que deve conter valores e condutas esperadas e proibidas a todos dentro da organização, de forma clara, ampla e direta, esclarecendo as razões e objetivos da sua adoção na organização. Deve ser elaborada em linguagem acessível a todo seu público-alvo e ser direcionado às especificidades da instituição (CGU, 2015).

O Código de Ética Policial em vigência na Secretaria de Estado de Polícia Civil está inserido no Decreto-lei nº 218 de 18 de julho de 1975, no Título II, art. 10, incisos I a XII e art. 11, sendo transgressão disciplinar a sua violação (art. 14, XXXV). Merece destaque a idade do código, editado em 1975, ou seja, há 47 anos, em um período de ditadura militar baseado em um modelo repressor, além do fato de que a violação desse código representar uma transgressão disciplinar.

Sobre este tema a maioria dos gestores se posicionaram pela necessidade de atualização do código, com exceção do Gestor 4, que considera o documento como “preciso para atingir o seu objetivo, fazendo ressalva apenas à desproporcionalidade do tratamento como transgressão disciplinar; outro gestor acredita que o código é um documento consistente e o fato de ser amplo é uma vantagem para os servidores da Corregedoria e o gestor 12 que acredita que trata-se de um documento excelente e que deveria ser mais difundido.

Ressalte-se que, por lei (Decreto-lei nº 218/1975), o código é tratado como instrumento de natureza disciplinar e punitiva, tendo em vista que conforme art. 14,

XXXV, é transgressão disciplinar “violiar o Código de Ética Policial”. É um fato positivo que apenas uns poucos gestores considerem este código adequado.

O Gestor 1 considera o código de ética em vigência muito formal, com previsão de condutas muito abertas, com a perspectiva exclusiva de penalizar. O Gestor entende que um código mais compatível com a realidade policial deveria orientar e incentivar comportamentos éticos, inclusive na vida privada, considerando que o policial deve ostentar o respeito que o seu cargo impõe na qualidade de representante da sociedade e que não se despe da sua função, “é policial 24 horas”.

O fato de o código de ética atual ter em seus incisos a descrição de condutas muito abertas foi uma crítica importante que emergiu nas entrevistas. Diversos gestores entrevistados formularam essa crítica pois a atual composição do código pode levar a situações de injustiças e a penalização mínima seria uma suspensão de 16 dias, que implica em prejuízo financeiro ao servidor punido, bem como prejuízos referentes à promoção, de acordo com o Decreto-lei nº 218/1975. A composição do Código de Ética Policial é de dois (2) artigos com doze (12) incisos que elencam os preceitos de ética adotados na Polícia Civil, constituindo-se em normas muito abertas e suscetíveis de espectro amplo de interpretações.

O Decreto-lei nº 218/1975 foi elaborado na vigência do regime militar, um regime de exceção, em um Estado antidemocrático e autoritário e, na concepção de alguns gestores, o código de ética foi influenciado pelo contexto histórico da sua edição. A necessidade de atualização do código de ética policial é urgente e inclusive está previsto na Resolução CGE/RJ 124/2022, que em seu art. 8º, § 5º dispõe sobre “A elaboração de um código de ética e conduta próprio ou, se for o caso, a atualização daqueles que já estejam em vigor, deve constar do Plano de Integridade de cada órgão/entidade.”

Uma preocupação dos gestores refere-se às mídias sociais onde há intensa interação (social, profissional etc.) surgindo diversos conflitos, inclusive de ordem ética e moral, que eventualmente podem impactar negativamente a imagem institucional da Polícia Civil e que ainda não encontram regulação dentro do arcabouço normativo da SEPOL. Os gestores apontaram essa necessidade tendo em vista que as mídias sociais são utilizadas há longos anos e, por vezes, a repercussão do uso indevido desse canal tem resultados negativos, inclusive, com divulgação na imprensa, com prejuízos à imagem da SEPOL.

Por todo exposto, entende-se que é urgente a atualização do código vigente, ou mesmo a construção de um novo código de ética na SEPOL. A discussão ainda está inicial e existe um fator complicador, pois o código em vigência é um Decreto-Lei e só pode ser modificado por meio de processo legislativo semelhante.

Um código elaborado durante um regime totalitário (o regime militar) que ainda carrega características daquele período e que é considerado injusto por parcela considerável dos gestores e, igualmente, pela pesquisadora, não é admissível atualmente. A Polícia Civil precisa de um código de ética moderno que deve conter direitos e deveres, o que é vetado do ponto de vista ético e as possíveis consequências no caso de desobediência ao código.

A existência de um código de ética bem desenvolvido demonstra o comprometimento da organização com a implementação de uma cultura ética e para que seja efetivo há que se considerar sua natureza de instrumento normativo que se constitui em instrumento pedagógico no processo de mudança da cultura organizacional (GRAÇA e SAUERBRONN, 2020).

4.1.2.5 Transparência

A LAI (Lei 12.527/2011) e o Decreto Estadual (RJ) nº 46.475/2018 definiram o conteúdo a ser disponibilizado pelo Poder Público para livre consulta popular, independentemente de requerimento, a “Transparência Ativa”, e da mesma forma, a solicitação de fornecimento de informações por qualquer cidadão mediante simples pedido de acesso, denominada “Transparência Passiva”.

A Ouvidoria Geral de Polícia – OGP/SEPOL, está inserida na estrutura da Controladoria Geral de Polícia Civil - CGPC, e é responsável pela interlocução entre o cidadão e a instituição e conta com uma Divisão de Transparência – DT/OGP que tem como atribuições receber, registrar e tratar pedidos de acesso à informação, incluindo recursos e solicitações de reavaliação de classificação de sigilo de documentos públicos (SEPOL, 2022).

Em que pese a estrutura bem constituída da Ouvidoria, dentro dos ditames legais, as entrevistas demonstraram algumas lacunas e entendimentos conflitantes, em razão da cultura policial do sigilo. Se por um lado, os normativos que regulam o

acesso a informações e transparência tratem o sigilo como exceção, na Polícia Civil a lógica é inversa e, para uma parte dos gestores a transparência é tratada como exceção, sempre que possível.

Um dos gestores entende como paradoxal a relação da transparência com a polícia, pois a instituição tem uma cultura essencialmente sigilosa em razão de sua atividade fim e destacou que é preciso separar o sigilo necessário nas investigações policiais dos atos administrativos e informações que precisam ser publicizadas. Dessa forma, diversos gestores entendem que a transparência traz maturidade institucional para a gestão e melhorias nos processos e rotinas da SEPOL, além de prestação de melhores serviços à sociedade.

O entendimento dos gestores que compreendem melhor a importância da transparência e do controle social na SEPOL, representando uma mudança de paradigma não só na Polícia Civil, mas na gestão pública em geral, pode ser explicada por terem atribuições mais próximas de áreas de atuação da governança na SEPOL e de terem qualificação no tema.

A entrega de melhores serviços à sociedade deve ser o norte para a boa gestão dos serviços públicos. Para Matias-Pereira (2010; 2014; 2020) o fortalecimento do controle social e aumento e aperfeiçoamento dos mecanismos de transparência na administração pública tem como objetivo zelar pela qualidade dos serviços entregues à sociedade.

Um dos Gestores que participou de grupo de trabalho (GT), composto por diversos órgãos, com objetivo de implementar a Transparência Ativa na SEPOL, nos termos do Decreto Estadual (RJ) nº 46.475/2018 mencionou que no início dos trabalhos do GT percebeu muita resistência interna, dos gestores da SEPOL, na regulamentação da transparência ativa em razão de ter como escopo a publicidade dos atos.

O Gestor complementou afirmando que a polícia vive a cultura do sigilo, entretanto, como o trabalho foi conduzido de forma técnica e com base legal, a resistência inicial tem sido gradativamente reduzida. A disponibilização completa de dados e Transparência Ativa na página da SEPOL depende agora de alguns detalhes burocráticos e deve ser implementada plenamente até 2023.

É certo que na investigação policial, até sua conclusão e encaminhamento final à justiça criminal há necessidade imperiosa de observar-se o sigilo dos atos como regra, entretanto, quanto aos atos administrativos, a regra geral se aplica, ou seja, a

transparência como regra. A SEPOL passa por uma mudança estrutural que exige um processo de adaptação da cultura fechada, apegada ao sigilo para uma cultura de transparência e accountability e tem evoluído nesse aspecto.

Na implementação efetiva da transparência é fundamental o papel da alta administração, com seu comprometimento e apoio. Para Ferreira e Bertocini (2017) a transparência efetiva na gestão tem o condão de promover a ética e o controle cidadão, permitindo o controle das ações públicas por meio da divulgação da gestão dos recursos públicos e deve contar com a responsabilidade e compromisso da alta gestão.

4.1.2.6 Programa e Plano de Integridade

O plano de integridade é a formalização do programa de integridade em um documento único, nele são expressos os riscos de integridade mais relevantes, bem como medidas de integridade e estratégias de monitoramento, estabelecendo formalmente um compromisso da alta direção e de todo o órgão. Seu objetivo é prevenir, detectar e remediar eventuais ocorrências que representem quebras de integridade e devem monitoradas por uma instância responsável, a unidade de gestão integridade (CGU, 2015; 2017).

A SEPOL elaborou, por meio de um grupo de trabalho (GT), criado pela Resolução SEPOL nº 193/2020 seu Plano de Integridade, que visa sistematizar as medidas a serem adotadas no programa de integridade da Secretaria. O Decreto nº 46.745/2019, que determina a obrigatoriedade de instituição de programas de integridade pública na administração estadual foi regulamentado por meio da Resolução CGE nº 124/2022. O plano de integridade da SEPOL foi finalizado e aprovado, por meio da Resolução SEPOL nº 239/2021 e está publicada na página da SEPOL.

A presente subcategoria de análise é bastante representativa de um dos resultados que emergiram como fragilidade importante no presente trabalho, a comunicação institucional deficiente. Perguntados se conheciam o plano de integridade SEPOL a maioria respondeu que não conhecia, embora o documento esteja disponível na página da SEPOL (também aberta ao público) e sua publicação

tenha sido divulgada no Boletim Informativo da Polícia Civil (interno e não disponível ao público).

Dessa forma, poucos gestores conhecem o Plano de Integridade e, inclusive, o conhecem porque em alguma medida, participaram de sua elaboração. O Gestor 8 aborda a questão da melhoria na comunicação, que acabou não sendo melhor realizada em razão de priorização de outras ações, em geral ligadas à área operacional, relacionada à atividade fim da SEPOL.

Outros gestores destacam a importância da implementação efetiva do programa de integridade dada sua relevância para SEPOL e na condução da governança no órgão, bem como alertam para que não se torne um documento “de prateleira”, sem aplicabilidade efetiva. Nesse contexto o Gestor 12 entende que o plano é de difícil aplicação na SEPOL, tendo em vista a cultura da organização.

O programa de integridade, independentemente de sua divulgação, está sendo efetivamente implementado na SEPOL e, inclusive já alcançou alguns resultados importantes, a exemplo da criação de um Departamento Geral de Contratações e do início de uma discussão no Conselho Superior de Polícia sobre futura atualização do Código de Ética, entre outras ações.

O Gestor 1, por sua vez, descreve o plano de integridade como “uma fotografia do momento atual da SEPOL, com identificação das situações que merecem retoque naquela fotografia”. O Gestor entende que se constitui em uma importante ferramenta, para dar um norte e orientar os rumos da instituição e o maior legado é o fortalecimento da imagem da instituição, é a legitimação da Polícia Civil e seu papel como uma instituição democrática, uma instituição de estado e que existe para além de qualquer governo.

Mediante o exposto, conclui-se que ainda há importantes etapas para serem cumpridas no sentido de divulgar de forma mais efetiva o Programa e o Plano de Integridade da SEPOL. Embora algumas ações já tenham sido realizadas, como uma divulgação por meio da INTRAPOL (intranet da SEPOL), essa ferramenta ainda é pouco conhecida não somente dos gestores, mas também dos servidores em geral.

Segundo a CGU (2017) o plano de integridade é uma ferramenta essencial para efetiva implantação do programa de integridade sendo um processo contínuo e permanente, constantemente reavaliado, com monitoramento contínuo e acompanhamento dos riscos identificados e eventualmente surgimento de novo riscos ao longo de sua vigência.

4.2 Análise do Plano de Integridade SEPOL

4.2.1 Descrição do Plano de Integridade

O Plano de Integridade da SEPOL foi elaborado pela Controladoria Geral de Polícia Civil – CGPC, com a missão de coordenar as ações que asseguram a conformidade dos processos administrativos aos princípios éticos e às normas legais aplicáveis, envolvendo o mapeamento dos processos administrativos, a análise e o tratamento dos riscos, e a adoção das medidas de tratamento de forma contínua.

Os fundamentos do plano de integridade, em observância às recomendações da OCDE, baseiam-se na missão, na visão e nos princípios e valores da SEPOL, estabelecidos no Planejamento Estratégico 2020-2025 aprovado pela Resolução SEPOL nº 083/2019.

As principais políticas e normas internas que apoiam o Programa em vigência na SEPOL são:

- Criação da Controladoria Geral de Polícia Civil, em 2019, com a estruturação da Auditoria Geral de Polícia e Ouvidoria Geral de Polícia;
- Implementação do Portal da Transparência;
- Código de Ética Policial (Decreto-Lei nº 218/1975) e Comissão de Ética Pública (Resolução SEPOL nº 238, de 25/06/2021);
- Carta de Serviços ao Cidadão em conformidade com o Decreto Estadual nº 46.836/2019;
- Criação da Unidade de Gestão de Integridade;
- Criação da Divisão de Prevenção à Fraude.

As instâncias de integridade, são as unidades responsáveis pela condução do programa de integridade no âmbito da SEPOL e trabalham para fomentar as práticas de integridade, de acordo com suas responsabilidades. Dessa forma são instâncias responsáveis por etapas ou atividades específicas do plano de integridade com monitoramento da CGPC. São instâncias de integridade na SEPOL:

- Controladoria Geral de Polícia Civil;
- Auditoria Geral de Polícia;

- Ouvidoria Geral de Polícia
- Corregedoria Geral; e
- Comissão de Ética Pública.

A elaboração do plano de integridade adotou uma abordagem baseada em riscos, identificando-se quatro eixos temáticos contendo os processos mais sensíveis na SEPOL, assim elencados:

- **Estratégia Organizacional** – Função executada por diversas estruturas de governança com objetivo de fortalecer e preservar a imagem institucional e os mecanismos de controle, e zelar pelos objetivos estratégicos;
- **Gestão de Pessoas** – Conjunto de políticas e práticas definidas para orientar os servidores e as relações interpessoais no ambiente de trabalho de acordo com os objetivos organizacionais;
- **Gestão Patrimonial** – Atividade que engloba o acompanhamento, o controle e a administração dos bens duráveis, zelando pela integridade e bom uso do patrimônio; e
- **Contratações** – Funções relativas à administração e ao acompanhamento dos procedimentos de contratação pública em consonância com a legislação em vigor.

A partir da identificação dos riscos foram definidas medidas de tratamento visando reduzir os impactos dos riscos à integridade, para cada eixo temático, a serem acompanhadas durante a função de monitoramento contínuo. As ações de monitoramento são realizadas pela Controladoria Geral de Polícia Civil, por meio da Unidade de Gestão de Integridade criada pelo Decreto nº 47.490/2021, visando acompanhar o surgimento de novos riscos e redirecionando ações para nova priorização de medidas de tratamento.

A capacitação em integridade visa articular ações de nivelamento do conhecimento sobre o tema integridade e aprimoramento dos conhecimentos relacionados à governança, riscos e integridade, fortalecendo seu alcance e disseminação entre os servidores. Estão previstas no plano de integridade: palestras e seminários presenciais; cursos à distância; inclusão do tema integridade nos cursos de formação de novos policiais; e treinamentos específicos com servidores que atuam em atividades mais sensíveis na SEPOL.

4.2.2 Ações decorrentes do Plano de Integridade

O Programa de Integridade SEPOL encontra-se em andamento desde junho de 2021, dessa forma, algumas ações já foram executadas e outras se encontram em andamento. Tendo em vista que a maioria dos documentos são de natureza estratégica e, portanto, estão classificados como reservados, ou ainda, que se trata de documentos internos, não publicados em Diário Oficial e que não houve permissão superior para inclusão no presente estudo como anexos, as ações serão apenas descritas sem as referências:

- a) Criação do Departamento Geral de Contratações e Convênios (DGCC) cuja estrutura contempla todas as etapas da contratação: fase interna (planejamento e preparação do edital de licitação), fase externa (licitação e atos correlatos) e processo de contratação. Anteriormente o processo de contratação estava pulverizado em 3 departamentos diferentes desde abril de 2022, respeitando-se o princípio da segregação de funções, a atual estrutura permite maior fluidez e agilidade no processo de contratação pública na SEPOL. O DGCC foi criado por meio do Decreto Estadual (RJ) nº 48035/2022;
- b) Monitoramento do macroprocesso de contratações na Controladoria Geral de Polícia Civil, realizado pela Divisão de Prevenção à Fraude, introduzida por meio de uma Instrução Normativa da CGPC, publicada internamente, com objetivo de verificar a conformidade no cumprimento de normas e regulamentos no processo de contratações da SEPOL, estabelecendo boas práticas que minimizem riscos e potencializem a efetividade e economicidade no trato do recurso público;
- c) Inclusão da Disciplina Governança, Integridade e Gestão Pública na grade de disciplinas dos cursos de formação de novos policiais na Academia de Polícia Sylvio Terra – ACADEPOL;
- d) Elaboração de Nota Técnica sobre a necessidade de atualização do Código de Ética da SEPOL, datado de 1975, objeto de discussão no

- Conselho Superior de Polícia, recomendando a edição de normativo convocando a formação de um GT - Grupo de Trabalho, com ampla participação de órgãos estratégicos da SEPOL e representação dos diversos cargos da Polícia Civil para discutir a elaboração de proposta de Lei com vistas a atualização do Código de Ética Policial;
- e) Publicação de comunicação institucional, no Boletim Informativo (com circulação exclusiva na Polícia Civil) esclarecendo sobre o papel da CGPC, da Ouvidoria, sobre Governança, Plano de Integridade e sobre Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD.
 - f) Elaboração minuta de Resolução SEPOL (em tramitação) que disciplina a criação e o uso de mídias sociais no âmbito da SEPOL, com natureza ética;
 - g) Implementação plena, em fase de finalização, do portal de transparência ativa da SEPOL, que visa dar cumprimento ao previsto no art. 8º do Decreto Estadual nº 46.475/2018, de 25 de outubro de 2018.

O Plano de Integridade encontra-se na fase de monitoramento e diversas ações ainda serão implementadas, entretanto, há alguns fatores que limitam a atuação do setor sob responsabilidade desta pesquisadora, na Unidade de Gestão de Integridade, tais como as questões políticas e operacionais que afetam as atividades da Polícia Civil.

4.3 Proposta de Ações de Governança e Integridade na SEPOL

Nesta seção são propostas ações, com objetivo de fortalecer a governança pública e a integridade pública na SEPOL, considerando as entrevistas realizadas na coleta de dados e as interações da pesquisadora na qualidade de responsável pela Unidade de Gestão de Integridade da Controladoria Geral de Polícia Civil:

- a) Valorização dos Servidores – As pessoas constituem-se no maior e mais importante ativo da SEPOL e devem ser a razão de ser em qualquer organização. Dessa forma, propõem-se ações de valorização, como

campanhas, com destaque em comunicação institucional de reconhecimento público para boas práticas individuais (além dos elogios já realizados no Boletim Informativo da SEPOL). A SEPOL sofreu perdas expressivas de quantitativo de servidores, por aposentadoria, em razão das últimas reformas da previdência e os servidores em exercício encontram-se sobrecarregados e precisam ser valorizados.

- b) Divulgação de ações de boas práticas em governança – Alguns órgãos da SEPOL já realizam ações de governança que precisam ser identificadas, sistematizadas e incentivadas na instituição. É necessária a formação de uma cultura sólida de fomento das ações de governança, a partir de referências técnicas de ações já praticadas na SEPOL, a exemplo do trabalho preventivo realizado pela Direção Geral de Inspeção e Correição que realiza monitoramento virtual das atividades cartorárias nas delegacias, apontando para os gestores as oportunidades de melhoria, antes das correições presenciais, evitando a instauração de eventuais sindicâncias para apuração de irregularidades, entre outras ações.
- c) Comprometimento (efetivo) da alta gestão com a governança e integridade – A SEPOL é uma instituição fortemente baseada em princípios de hierarquia e disciplina. Assim, toda ação realizada na instituição demanda autorização superior. Entretanto, o comprometimento da alta gestão implica em maior envolvimento, além das complexas questões operacionais, na divulgação de seu compromisso com uma cultura de governança e integridade. Os gestores entrevistados apontaram necessidade de maior aproximação com a “ponta”, que se constitui na base da polícia civil, onde efetivamente a atividade-fim acontece.
- d) Revisão do Planejamento Estratégico da SEPOL – O Planejamento elaborado em 2019 e, de acordo com alguns dos gestores entrevistados, apresenta diversas falhas na sua construção e necessita de melhor definição de objetivos, metas e indicadores. A revisão do planejamento, que está vigente até o ano de 2025, deve ser realizada com ampla participação dos diversos setores e departamentos da secretaria e deve ser amplamente divulgado. A comunicação constitui-se em outro ponto de falha do planejamento, tendo em vista que alguns gestores entrevistados ou não

conheciam o documento ou entendiam que se tratava de um documento reservado.

- e) Difusão das demandas dos Conselhos Comunitários de Segurança (CCS) – Os CCS representam atualmente o contato mais direto da sociedade civil com representantes da polícia civil. As demandas apresentadas por associações de bairros e cidadãos comuns são também uma forma direta do controle social, representando uma importante política de proximidade. Entretanto, essas informações, eventuais denúncias e outras interações ficam restritas às atas produzidas sob responsabilidade do Instituto de Segurança Pública (ISP), que não são divulgadas no âmbito da SEPOL. Essa iniciativa teria um alcance ainda maior se divulgado de modo mais amplo, de forma que fizesse parte das ações de planejamento operacional e de eventuais políticas públicas na instituição.
- f) Atualização do Código de Ética da SEPOL – O código de ética está vigente na SEPOL desde 1975, ou seja, há 47 (quarenta e sete) anos, com natureza disciplinar e sua transgressão implica em transgressão disciplinar punida com no mínimo 15 dias de suspensão. A atualização do código em vigência, substituindo-se um documento de natureza meramente disciplinar por um instrumento orientador de ações e postura ética, com perfil pedagógico, permitiria a obtenção de uma ferramenta de realização da missão, visão e valores da SEPOL e teria potencial de reduzir o número de sindicâncias disciplinares.
- g) Divulgação ampla do Plano de Integridade – O plano de integridade prevê a necessidade de ações de capacitação e divulgação. Para que seja plenamente efetivo este plano deve de divulgado por meio de seminários, palestras e ações pontuais de comunicação, como apresentação em delegacias e outras unidades da SEPOL.
- h) Capacitação – A capacitação foi citada nas entrevistas em profundidade, por todos os gestores como estratégia de promoção de governança e integridade; de ética; de divulgação do planejamento estratégico e do plano de integridade; e de prevenção à fraude e corrupção. Dessa forma nesse trabalho sugere-se uma

subdivisão na capacitação específica de pessoas (servidores) e sobre temas específicos:

- Pessoas:

I- Alta Gestão – a capacitação de gestores integrantes da cúpula da SEPOL (Secretário e Subsecretários) tem sido uma demanda por parte dos órgãos de controle externo (Tribunal de Contas do Estado – TCE/RJ e Tribunal de Contas da União) em auditorias diversas. A capacitação em governança, integridade e temas correlatos seria de grande relevância para gestores que assumem cargo na alta gestão, pela compreensão ampla e qualificada que essa capacitação proporciona.

II- Servidores em níveis intermediários de gestão – A capacitação em governança, integridade e, em especial gestão de pessoas, para os servidores que assumem cargos intermediários (Chefia de Serviço, Assessoria e Direção) poderia proporcionar a prestação de um serviço muito mais efetivo.

- Temas específicos:

A capacitação continuada em temas específicos, como os elencados abaixo é uma demanda apontada pelos gestores entrevistados, todos os temas tratam de eixos fundamentais e de interesse de todos os policiais civis e poderiam contribuir para o aperfeiçoamento da polícia civil, tornando-a um órgão mais efetivo e alinhado com as demandas da sociedade.

- Planejamento Estratégico
- Plano de Integridade
- Ética e Código de Ética
- Fraude e corrupção e formas de prevenção

i) Elaboração de um plano de comunicação interna – O presente trabalho detectou que a comunicação se constitui em uma importante fragilidade, que impacta o órgão de forma negativa. Hoje, os principais canais de comunicação são o Boletim Informativo (BI)

e o e-mail institucional e embora não existam dados consistentes, é sabido, empiricamente, que uma parte dos servidores não acessa esses canais. Por outro lado, existem meios de alcançar de forma mais direta os servidores, por exemplo, aplicativos de mensagens (WhatsApp, Telegram etc.). Para um alcance mais amplo, em que as informações importantes sejam transmitidas de forma efetiva, no menor tempo possível alcançando ao máximo as partes interessadas, é necessária a construção de um plano de comunicação interna abrangente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Polícia Civil do Rio de Janeiro é uma instituição com 214 anos de existência, que hoje ostenta o status de Secretaria de Estado. A natureza desse órgão policial é concebida em um modelo de administração burocrática e muito fechada, principalmente em razão da história da instituição e pela complexidade da missão que desempenha e recentemente tem sofrido cobranças de cunho legal, como o Decreto de Governança, a Lei de Acesso de Informação e o Decreto de Transparência, entre outras, que demandam a adaptação a um novo contexto.

Portanto, pode-se afirmar que existe um cenário de assimetria informacional, dentro da lógica da teoria da agência, em que a SEPOL (agente) é cobrada pela sociedade (principal) por mais transparência e *accountability* o que pode gerar conflitos de agência. Desse modo, a governança exerce papel fundamental, na medida em que busca pacificar esses conflitos, orientando a gestão por meio de mecanismos de direção, estratégia e controle.

Dessa forma, a SEPOL, como toda administração pública vive uma nova era e precisa se adaptar, readequando seus processos internos e ajustando-se a uma nova lógica com o protagonismo do controle interno, do controle externo e do controle social, de modo que possa servir melhor à sociedade, atuando de forma ética e efetiva, repudiando atos de fraude e corrupção na instituição. Nesse contexto, a integridade, por meio do programa e plano de integridade, desempenha papel relevante, representando um compromisso do órgão com as boas práticas de governança, visando o resgate da confiança da sociedade e efetividade das ações da SEPOL.

Assim sendo, esse trabalho pretendeu entender como se desenvolve a implementação de políticas de governança na Secretaria de Estado de Polícia Civil do Rio de Janeiro e o processo de implantação do programa de integridade no órgão, sob a ótica dos gestores estratégicos da instituição e considerando as novas práticas de gestão e maior autonomia administrativa pela mudança de status (de Chefia de Polícia para Secretaria de Estado). Dessa forma, a presente pesquisa justifica-se, pois, poderá servir de referência para que outros estudos sejam produzidos sobre outras instituições públicas, em especial instituições de segurança pública que estão fortemente submetidas ao controle da sociedade.

A relevância acadêmica do trabalho está centrada no fato de que os estudos sobre a relação entre a gestão da integridade pública e o fortalecimento da governança pública ainda está pouco disseminado no meio acadêmico, em especial os estudos baseados em métodos empíricos. Do ponto de vista gerencial é justificado pela necessidade de ampliação e aprofundamento do conhecimento relativos aos temas de governança e integridade no serviço público estadual e a justificativa social em razão da importância da transparência e do *accountability* que reforçam o controle social e a cidadania.

A abordagem da pesquisa foi qualitativa, quanto aos fins foi uma pesquisa exploratória, descritiva e aplicada; quanto aos meios foi realizada uma pesquisa bibliográfica e documental e foram realizadas entrevistas em profundidade. A estratégia metodológica utilizada foi a pesquisa-ação participante e os dados obtidos foram analisados por meio do método de análise de conteúdo de Bardin (2016).

Para atingir o objetivo geral, que consistia em propor um conjunto de ações para o fortalecimento da governança pública e integridade na SEPOL, definiu-se quatro objetivos específicos. O primeiro, conceituar e discutir governança pública e integridade pública teve a função de embasar a discussão com a análise da bibliografia mais recente sobre estes temas.

Em seguida, o segundo objetivo consistiu na análise do plano de integridade da SEPOL e em seguida foram identificados os mecanismos de gestão e governança pública adotados pela SEPOL a partir do programa de integridade. Por fim, o quarto e último objetivo específico consistiu na análise na visão dos gestores estratégicos da SEPOL das demandas para a implantação do Programa de Integridade no processo de governança pública da instituição.

A análise permitiu concluir que para o fortalecimento da governança pública e integridade na SEPOL são recomendáveis as seguintes ações: valorização dos servidores; divulgação de ações de boas práticas em governança; comprometimento (efetivo) da alta gestão com a governança e integridade; revisão do Planejamento Estratégico da SEPOL; Difusão das demandas dos Conselhos Comunitários de Segurança; Atualização do Código de Ética da SEPOL; Divulgação ampla do Plano de Integridade; Capacitação; Elaboração de um plano de comunicação interna.

Sendo assim, em resposta ao problema de pesquisa, as demandas para implantação do Programa de Integridade Pública no processo de governança da Secretaria de Estado de Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, na visão dos

gestores estratégicos desse órgão incluem, prioritariamente, maior comprometimento da alta gestão de modo que haja incentivo de envolvimento de todos os setores estratégicos da polícia civil, capacitação ampla em governança e integridade para servidores de todos os níveis hierárquicos da SEPOL e um plano de comunicação interna efetivo e mais abrangente do que os meios disponíveis atualmente.

No processo de coleta dos dados, as entrevistas em profundidade, foram realizadas com diversos gestores, que atuam e áreas estratégicas da SEPOL, em diferentes níveis hierárquicos e permitiram obter dados sólidos sobre a visão desses gestores nas categorias e subcategorias analisadas. O grande facilitador desse processo consistiu no fato da pesquisadora atuar na administração da instituição há muitos anos e ser conhecida da maioria dos gestores, inclusive interagindo profissionalmente com alguns destes. As entrevistas, dessa forma, fluíram de forma tranquila e a maioria dos entrevistados expressou suas ideias sem ressalvas.

Para trabalhos futuros, sugere-se a realização de um estudo comparativo da implantação de programas outras organizações semelhantes, avaliando a eficácia desses programas na prevenção e combate à corrupção e promoção da ética, utilizando-se de indicadores, nos moldes do trabalho proposto por Barreto e Vieira (2019). Indica-se ainda a realização de estudo de caso, comparativo, quando for elaborado novo plano de integridade na SEPOL, ou em outra organização com mais de um plano de integridade em sequência, com foco nos riscos, avaliando o tratamento desses riscos, bem como, os riscos que não foram mitigados.

Diante de tudo que foi apresentado, os objetivos do trabalho foram alcançados, conforme exposto e espera-se que possa contribuir, em alguma medida, com a consolidação da cultura de integridade e governança, tanto na Secretaria de Estado de Polícia Civil, quanto no Estado do Rio de Janeiro, permitindo a entrega de melhores serviços à sociedade e com bom uso dos recursos públicos.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, L. F. de B. L. **A governança corporativa e os programas de compliance**: Uma análise sob a ótica da gestão pública. Recife, 2018. 84f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/35206>. Acesso em: 18 set. 2021.
- ALVES, L. E. S. Governança e Cidadania Empresarial. **RAE: Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 41, p. 76-86, 2001.
- ARARIPE, C. M. R. A.; MACHADO, R. C. Os programas de integridade para contratação com a administração pública estadual: nudge ou obrigação legal? Um olhar sobre as duas perspectivas. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 8, n. 2, p.385-404, 2018.
- ARAUJO, C. H. D. Proposta Teórica de Estruturação de um Programa de Integridade Anticorrupção - Lei 12.846/2013 e Decreto 8.420/2011. *In: XX SEMEAD SEMINÁRIOS EM ADMINISTRAÇÃO, Anais do SEMEAD, n. XX*, São Paulo, 2017. Disponível em: https://login.semead.com.br/20semead/anais/resumo.php?cod_trabalho=1731. Acesso em: 12 set. 2021.
- ARAÚJO, V. S.; SANTOS, B. B. A.; XAVIER, L. V. Compliance na administração pública brasileira. **Revista de Direito Administrativo Constitucional**, v. 19, n. 77, p. 247-272, 2019.
- ARRUDA, M. F. **Cultura Organizacional e Inovação**: estudo de caso em um hospital privado com características de inovação no município de São Paulo. 2006. 120f. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, FGV, São Paulo, 2006.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Edição revista e ampliada. São Paulo: Edições 70 Brasil, [1977] 2016.
- BARRET, P. **Achieving Better Practice Corporate Governance in the Public Sector**. Austrália: AM Auditor General for Australia, 2003. Disponível em: https://www.anao.gov.au/sites/default/files/Barrett_achieving_better_practice_corporate_governance_in_the_public_sector_2002.pdf?acsf_files_redirect. Acesso em: 28 jan. 2021.
- BARRETO, R.T.; VIEIRA, J. B. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília: ENAP, 2019. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4281/1/5_Livro_Governan%C3%A7a%20Gest%C3%A3o%20de%20Riscos%20e%20Integridade.pdf. Acesso em: 23 jan. 2021.

BARRETO, R.T.; VIEIRA, J. B. Os programas de integridade pública no Brasil: indicadores e desafios. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, RJ, v. 19, n. 3, p. 442–463, 2021. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/83365>. Acesso em: 19 set. 2021.

BATISTI, B. M.; KEMPFER, M. Parâmetros de Compliance por Meio da Metodologia de Análise de Risco para a mitigação da Responsabilidade Objetiva diante da Lei Anticorrupção (12.846/2013) em Face de Negócios Públicos. **Revista Brasileira de Direito Empresarial**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 184-200, 2016.

BESSA NETO, L. I. C. **Lei Anticorrupção e a promoção ética do programa de compliance efetivo**: um estudo de caso. Florianópolis, 2018. 176f. Dissertação (Centro de Ciências Jurídicas) - Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2018.

BEVIR, M. Governance as theory, practice, and dilemma. In: _____. **The Sage handbook of governance**. Thousand Oaks: Sage Publications, 2011. p. 1-15

BEVIR, M. **Governança democrática**: uma genealogia. Tradução Gustavo Biscaia de Lacerda. Curitiba, 2010. Tradução de: Democratic Governance: A Genealogy. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rsocp/v19n39/a08v19n39.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2021.

BIASON, R. de C. A corrupção na história do Brasil: Sentidos e Significados. **Revista da CGU**, v. 11, n. 19, p.75-83, 2019.

BRAGA, Z. C. C.; OLIVEIRA, G. B. A estreita relação entre o modelo patrimonialista e a corrupção no Estado brasileiro. **Revista Caribenha de Ciências Sociais**. Málaga, 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: D.O. 5 de out. de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 jan. 2021.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União. **Orientações para implantação de uma Unidade de Ouvidoria**. Brasília, DF: CGU, 2012.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União. **Guia de implantação de programa de integridade nas empresas estatais**. Brasília, DF: CGU, 2015.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Manual para implementação de programas de integridade**. Brasília: CGU, 2017. Disponível em: https://www.legiscompliance.com.br/images/pdf/manual_implementacao_programa_integridade.pdf. Acesso em: 24 jan. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 6.385, de 07 de dezembro de 1975. Dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários. **Diário Oficial da União**, 07 dez. 1975.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 03 jun. 1992.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 21 jun. 1993.

_____. Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994. Transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em Autarquia, dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 12 jun. 1994.

_____. Lei nº 9.613, de 03 de março de 1998. Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 03 mar. 1998.

_____. Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000. Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. **Diário Oficial da União**, 01 dez. 2000.

_____. Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1o, inciso "c". **Diário Oficial da União**, 08 out. 2002.

_____. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. **Diário Oficial da União**, 01 fev. 2006.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 18 nov. 2011.

_____. Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei nº 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 01 dez. 2011.

_____. Lei nº 12.683, de 09 de julho de 2012. Altera a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, para tornar mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro. **Diário Oficial da União**, 10 jul. 2012.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**. 23 nov. 2017.

_____. Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Diário Oficial da União**, 02 abr. 2021.

_____. **Guia da política de governança pública**. Brasília: Casa civil da Presidência da República, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>. Acesso em: 25 jan. 2021.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, de 25 de abril de 2018. Portaria nº 1.089, de 25 de abril de 2018. Estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade. **Diário Oficial da União**, 26 abr. 2018.

_____. Presidência da República. Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013. Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego; e revoga dispositivos da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, e das Medidas Provisórias n.º 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, e 2.225-45, de 4 de setembro de 2001. **Diário Oficial da União**, 17 mai. 2013.

_____. Presidência da República. Lei nº 12.846, de 01 de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. **Diário Oficial da União**, 2 ago. 2013.

_____. Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. **Diário Oficial da União**, 12 jul. 2022.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020. Disponível em: https://www.legiscompliance.com.br/images/pdf/manual_implementacao_programa_integridade.pdf. Acesso em: 26 jan. 2021.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Da administração pública burocrática à gerencial**. Revista do Serviço Público, v. 120, n. 1, 1996.

_____. **Reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: MARE, Cadernos MARE, n. 1, 1997.

_____. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In: WILHEIM, J. (Org.); SACHS, I. (Org.); PINHEIRO, P. S. (Org.). **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. Disponível em:

<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73estadopatrimonial-gerencial.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2021.

_____. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reforma da Gestão e Avanço Social em uma Economia Semi-Estagnada. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro. V. 38, n. 4, p. 543-560, jul./ago. 2004.

_____. Democracia, Estado social e reforma gerencial. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 50, n. 1, p. 112-116, jan./mar. 2010.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (Brasil). **Guia Programas de Compliance**. Orientações sobre estruturação e benefícios da adoção dos programas de compliance concorrencial. Brasília, DF, Janeiro 2016. Disponível em: http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/guias_do_Cade/guia-compliance-versao-oficial.pdf. Acesso em: 30 out. 2021.

CARDOSO, H. R.; LOIÁCONO NETO, V.; FERRARI, F. J. **A Lei Anticorrupção e seus principais aspectos**: o procedimento administrativo de responsabilização, o programa de integridade e o acordo de leniência. *Relações Internacionais no Mundo Atual*, v. 2, n. 23, p. 327-349, 2019. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RIMA/article/view/3903>. Acesso em: 04 out. 2021.

CAVALCANTE, M. C. N.; DE LUCA, M. M. M. Controladoria como instrumento de governança no setor público. **REPeC**, Brasília, v. 7, p. 73-90, 2013. Disponível em: <http://www.repec.org.br/repec/article/view/138>. Acesso em: 5 fev. 2021.

CGE. Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro. **Integridade Privada**. CGE.RJ.GOV.BR. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.cge.rj.gov.br/integridade-privada/>. Acesso em: 13 out. 2021.

_____. Resolução CGE nº 124, de 04 de fevereiro de 2022. Estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração direta, autárquica e fundacional do poder executivo do Estado Rio de Janeiro adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, 04 de fev de 2022.

CIRIACO, E. R. O compliance como política pública regulatória na Polícia Civil do Estado do Paraná. **Revista de Constitucionalização do Direito Brasileiro—RECONTO**, Maringá, v. 3, 2020. Disponível em: https://redib.org/Record/oai_articulo2749423-o-compliance-como-pol%C3%ADtica-p%C3%BAblica-regulat%C3%B3ria-na-pol%C3%ADcia-civil-do-estado-do-paran%C3%A1. Acesso em: 15 set. 2021.

DA SILVA, S. J. C.; BRUNOZI JÚNIOR, A. C. Lei Anticorrupção, Compliance e Isomorfismo: Responsabilização e Programas de Integridade nos Estados Brasileiros. **Anais do Congresso Brasileiro de Custos - ABC**, [S. l.], 2020.

Disponível em: <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/4757>. Acesso em: 8 out. 2021.

DE MATTOS, F. B. O controle social na administração pública. **Revista Saberes da Amazônia**, v. 4, p. 105-119, 2019.

DEMING, W. Edwards; **Qualidade: a revolução da administração**. Rio de Janeiro: Marques Saraiva, 1990.

DIAS, T.; CARIO, S. A. F. Governança Pública: ensaiando uma concepção. **Revista Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 17, n. 3, 2014.

DOMINGUES, J. M. **Patrimonialismo e Neopatrimonialismo**. In: AVRITZER, et al. (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

DUARTE, R. Entrevistas em pesquisas qualitativas. **Educar em Revista**, [S.l.], v. 20, n. 24, p. p. 213-225, dez. 2004. ISSN 1984-0411. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/educar/article/view/2216/1859>>. Acesso em: 29 out. 2021.

FALCÃO MARTINS, H. Governança para Resultados. **Boletim de Análise Político-Institucional - Governança Pública**, Brasília, n.19, p. 57–65, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8891>. Acesso em: 15 ago. 2021.

FALEIROS JÚNIOR, J. L. de M.; MIGLIAVACCA, V. F. A parametrização das políticas de compliance na Administração Pública: uma análise dos mecanismos de governança definidos pelo Decreto 9.203/2017. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, [S. l.], v. 32, n. 01, p. 56–70, 2020. Disponível em: <https://revista.trf1.jus.br/trf1/article/view/160>. Acesso em: 9 out. 2021.

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5 ed. São Paulo: Globo Livros.

FEBRABAN. Federação Brasileira de Bancos. **Guia: Boas práticas de compliance**. Edição revista e atualizada, 2018. Disponível em: <https://portal.febraban.org.br/pagina/3228/52/pt-br/guia-compliance>. Acesso em: 19 nov. 2021.

FERREIRA, J. B. C. Governança Corporativa aplicada ao Setor Público: O Controle Interno como um dos núcleos de implementação. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, v. 14, 2016, p. 39-73. Disponível em: <https://doi.org/10.32586/rcda.v14i1.315>. Acesso em: 5 fev. 2021.

FERREIRA, D.; BERTONCINI, M. E. S. N. A importância do controle cidadão nos programas de integridade (compliance) das empresas estatais com vistas ao desenvolvimento nacional. **Revista Jurídica**, [S.l.], v. 4, n. 45, p. 115 - 134, fev. 2017. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/1771/1162>. Acesso em: 24 jun. 2022.

FILGUEIRAS, F. **A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social**. **Opinião Pública** [online]. 2009, v. 15, n. 2], pp.

386-421. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762009000200005>. Acesso em 18 Junho 2022.

FOURIE, D. J. **Ethics and Integrity in the Procurement of Goods and Services for the Military**. American Society for Public Administration. Pretoria. 2017. Disponível em: <https://repository.up.ac.za/handle/2263/66455>. Acesso em: 25 set. 2021.

GASKELL, G. Entrevistas individuais e grupais. In: M. W. Bauer, & G. Gaskell (Orgs.), **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis: Vozes. 2020. 520 p.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2019. 173 p.

GRAÇA, G. R.; SAUERBRONN, F. F. Códigos de ética em sistemas de governança pública: um estudo comparativo Brasil, Estados Unidos, Reino Unido, Nova Zelândia e Coréia do Sul. **Revista do Serviço Público** [Recurso Eletrônico]. Brasília, v.71, n.2, abr./jun. 2020. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/38325>. Acesso em: 08 ago. 2022.

GRINDLE, M. S. **Good Governance, R.I.P.: A Critique and an Alternative**: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/gove.12223>. Acesso em: 16 ago. 2021.

GUERRA, J. F. C.; TEODÓSIO, A. S. S. **Gestão Pública Societal e Gestão Social**: Análise de Aproximações e Distanciamentos na Práxis de uma Política Pública. São Paulo: Revista Pensamento e Realidade, 2012.

HEYWOOD, P. Integrity management and the public service ethos in the UK: patchwork quilt or threadbare blanket? **International Review of Administrative Sciences**. 2012. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0020852312445172>. Acesso em: 2 set. 2021.

HYPENESS. Todos os governadores do RJ desde 1998 estão ou foram presos e isso diz muito. **Hypeness**, ano 2018, 29 nov. 2018. Corrupção e política. Disponível em: <https://www.hypeness.com.br/2018/11/odos-os-governadores-do-rj-desde-1999-estao-ou-foram-presos-e-isso-diz-muito/>. Acesso em: 28 dez. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5. ed. São Paulo: IBGC, 2015. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4382648/mod_resource/content/1/Livro_Codigo_Melhores_Praticas_GC.pdf. Acesso em: 7 fev. 2021.

INTEGRIDADE. In: DICIO, Dicionário Online de Português. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/integridade/>. Acesso em: 08 out. 2021.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS - IFAC. **Governance in the public sector**: a governing body perspective. Public Sector Committee. Study 13. New York, 2001. 85 p. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/en_us/biblioteca-

digital/governance-in-the-public-sector-a-governing-body-perspective.htm. Acesso em: 2 fev. 2021.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS - IFAC; CIPFA, **The Chartered Institute of Public Finance & Accountancy. International Framework: Good Governance in the Public Sector**, 2014. Disponível em: <https://www.ifac.org/knowledge-gateway/contributing-global-economy/publications/international-framework-good-governance-public-sector>. Acesso em: 12 nov. 2020.

KAPLAN, R.; NORTON, D. P. **The Execution Premium: linking strategy to operations for competitive advantage**. Harvard Business Scholl Publishing Corporation, 2008.

LACERDA, N. M. A emergência dos programas públicos de integridade como instrumento de prevenção de cartéis em licitação. **Revista de Informação Legislativa**: RIL, Brasília, DF, v. 56, n. 221, p. 111-130, jan./mar. 2019. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/221/ril_v56_n221_p111. Acesso em 18 ago. 2021.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 8. ed. São Paulo : Atlas, 2017.

_____. **Metodologia do Trabalho Científico**. 8. ed. São Paulo : Atlas, 2018.

MARQUES, M. C. C. Aplicação dos Princípios da Governança Corporativa ao Sector Público. Curitiba: **Revista de Administração Contemporânea**, v. 11, 2007, p. 11-26. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rac/v11n2/a02v11n2.pdf>. Acesso em: 7 fev. 2021.

MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010. 288 p.

_____. **Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 4. ed. São Paulo: Atlas, f. 130, 2014. 298 p.

_____. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2020. 343 p.

MELLO, G. R. **Governança corporativa no setor público federal brasileiro**. 2006. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Contabilidade: Contabilidade) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 119f. 2006. Disponível em: doi:10.11606/D.12.2006.tde-28072006-093658. Acesso em: 15 ago. 2021.

MEZA, M. L. F. G.; MORATTA, N. G.; GROSCHUPF, S. L. B. 2016. Governança Pública. In: GONÇALVES (Org.), **Gestão e Governança Pública: aspectos essenciais**. 2016, cap. 5, p. 135-194. Curitiba: UTFPR, 2016. 336p.

MEZZOMO KEINERT, T. M. **Administração Pública no Brasil: Crises e Mudanças de Paradigmas**. São Paulo: ANNABLUME, FAPESP, 2000.

MINAS GERAIS (Estado). Decreto nº 47.185, de 12 de maio de 2017. Dispõe sobre o Plano Mineiro de Promoção da Integridade. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**, 13 mai. 2017.

MINAYO, M. C. de S. O Desafio da Pesquisa Social. *In*: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.); DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. **Pesquisa social**: Teoria, método e criatividade. Editora Vozes Limitada, v. 3, f. 57, 2009. 109 p, p. 09-29.

MINTZBERG, H. **Ascensão e Queda do Planejamento Estratégico**. Tradução: Maria Adelaide Carpigiani. Bookman, 2007.

NEVES, J. G. **Clima organizacional, cultura organizacional e gestão de recursos humanos**. Lisboa: Editora RH, 2000.

NOVAES, M. B. C.; GIL, A. C. A pesquisa-ação participante como estratégia metodológica para o estudo do empreendedorismo social em Administração de Empresas. **Revista de Administração Mackenzie**, v. 10, n. 1, art. 25, p. 134-160, 2009.

OCDE. **Integridade pública**: recomendação do conselho da OCDE sobre integridade pública. Paris, 2018. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2021.

OCDE. **Manual de Boas Práticas em Controles Internos, Ética e Compliance**. 2013. Disponível em: <https://www.oecd.org/corruption/anti-corruption-ethics-and-compliance-handbook-for-business.htm> . Acesso em: 22 mar. 2021.

OPEN COMPLIANCE & ETHICS GROUP - OCEG. **GRC capability model – version 3.0 (Red Book)**. Scottsdale, 2015. Disponível em: <https://go.oceg.org/grc-capability-model-red-book>. Acesso em: 27 jan. 2021.

PAGOTTO, L. U. C. **O combate à corrupção**: a contribuição do direito econômico. 2010. 409f. Tese (doutorado) – Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

PALUDO, A. C.; PUTZ, R. B. Z.; F. JUNIOR; M. F. Governança corporativa. *In*: GONÇALVES (Org.), **Gestão e Governança Pública**: aspectos essenciais. 2016, 2016, cap. 4, p. 105-134. Curitiba: UTFPR, 2016.

PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública**: Limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, v. 3, 2005. 204 p.

PINHO, J. A. G. **Reforma do Aparelho do Estado**: Limites do Gerencialismo frente ao Patrimonialismo. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 11, p.118-129, dez. 2016. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/scg/article/view/13391>. Acesso em: 15 ago. 2021.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability, já podemos traduzi-la para o português? **RAP – Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-68, 2009.

PODER 360. 6 governadores do Rio foram afastados ou presos nos últimos 4 anos. **Poder 360**. 2020. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/brasil/6-governadores-do-rio-foram-afastados-ou-presos-nos-ultimos-4-anos/>. Acesso em: 30 dez. 2021.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do Trabalho Científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico**. 2. ed. Editora Feevale, 2013.

REZNIK, L. **200 anos da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro**. 1. ed. Rio de Janeiro: Iteorama, 2008.

RIO DE JANEIRO (Estado). Decreto-Lei nº 218, de 18 de julho de 1975 Dispõe sobre o regime jurídico peculiar aos funcionários civis do serviço policial do poder executivo do Rio de Janeiro e da outras providências. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, 18 jul. 1975.

_____. Lei nº 7.753, de 17 de outubro de 2017. Dispõe sobre a instituição do programa de integridade nas empresas que contratarem com a administração pública do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, 18 out. 2017.

_____. Decreto nº 46.475, de 25 de outubro de 2018. Dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII, do caput do artigo 5º, no inciso II, do §3º do artigo 37, e no §2º, do artigo 216, todos da Constituição da República, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, 26 out. 2018.

_____. Decreto nº 46.601, de 18 de março de 2019. Consolida, sem aumento de despesa, a estrutura básica da Secretaria de Estado de Polícia Civil, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, 21 de mar. 2019.

_____. Decreto nº 46.745, de 22 de agosto de 2019. Institui o programa de integridade pública no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional do Estado do Rio de Janeiro. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, 23 ago. 2019.

_____. Decreto nº 46.885, de 19 de dezembro de 2019. Altera e consolida, sem aumento de despesa, a estrutura básica da Secretaria de Estado de Polícia Civil, aprovada pelo Decreto nº 46.601, de 18 de março de 2019. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, 20 dez. 2019.

_____. Decreto nº 47.053, de 29 de abril de 2020. Dispõe sobre a Política de Governança do Governo do Estado do Rio de Janeiro, visando um modelo de gestão por resultados. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, 30 abr. 2020.

_____. Decreto nº 47.490, de 18 de fevereiro de 2021. Altera e consolida, sem aumento de despesa, a estrutura básica da Secretaria de Estado de Polícia Civil, aprovada pelo Decreto nº 76.885, de 19 de dezembro de 2019 e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, 19 fev. 2021.

_____. Decreto nº 48.035, de 08 de abril de 2022. Altera e consolida, sem aumento de despesa, a estrutura básica da Secretaria de Estado de Polícia Civil, aprovada pelo Decreto nº 47.490, de 18 de fevereiro de 2021, alterada pelo Decreto nº 47.658,

de 24 de junho de 2021, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, 11 abr. 2021.

RIO DE JANEIRO (Estado). Decreto nº 47.651, de 16 de junho de 2021 Institui o regulamento dos conselhos comunitários de segurança do Estado do Rio de Janeiro, institui o fórum permanente dos CCS, sem aumento de despesas, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, 17 de jun de 2021.

_____. Lei Complementar nº 204, de 30 de junho de 2022. Institui a Lei Orgânica da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, 01 de julho de 2022.

SAMPAIO, J. A evolução dos programas de compliance no Brasil. [S. l.], **Valor Investe**, 20 jun. 2019. Disponível em: <https://valorinveste.globo.com/blogs/nefin/coluna/a-evolucao-dosprogramas-de-compliance-no-brasil.ghtml>. Acesso em: 3 abr. 2021.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. Rio de Janeiro: **Revista de Administração Pública**, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2021.

SEPOL. Secretaria de Polícia Civil. Resolução SEPOL nº 083, de 06 de dezembro de 2019. Aprova o Planejamento Estratégico Institucional da Secretaria de Estado de Polícia Civil do Rio de Janeiro, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, 06 de dez de 2019.

_____. Resolução SEPOL nº 193, de 05 de outubro de 2020. Cria Grupo de Trabalho para a elaboração de um Plano de Integridade para a Secretaria de Estado de Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, 07 de out de 2020.

_____. Resolução SEPOL nº 239, de 25 de junho de 2021. Aprova o Plano de Integridade da Secretaria de Estado de Polícia Civil do Rio de Janeiro, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, 30 de jun de 2021.

SILVA, M. V. G. da; PERON, A. C. P.; ZUBA, M. E.; MEZA, M. L. F. G. de; NASCIMENTO, D. E. do; SOUZA, M. de. A Administração Pública Societal: um instrumento de controle e participação social. **Revista de Políticas Públicas**, [S. l.], v. 22, n. 1, p. 371–394, 2018. Disponível em: <http://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/9237>. Acesso em: 5 jun. 2022.

SLOMSKI, V. et al. **Governança corporativa e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2008. 202 p.

SPINELLI, M. A importância das ouvidorias para os sistemas de integridade governamentais. In: ZENKNER, M.; CASTRO, R. P. A. de (Coord.). **Compliance no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. 411p.

STAKE, R. E. **Pesquisa Qualitativa: Estudando como as Coisas Funcionam**. Penso Editora, 2011. 263 p.

STEINBERG, R. M. **Governance, risk management, and compliance**: it can't happen to us – avoiding corporate disaster while driving success. New Jersey: Editora Wiley; Hoboken, 2011. p. 23

TEIXEIRA, A. F. ; GOMES, R. C. Governança pública: uma revisão conceitual. Brasília: **Revista do Serviço Público**, 2019, p. 519-550. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3089>. Acesso em: 5 fev. 2021.

TENÓRIO, F. G. Prefácio. In: PAULA, Ana Paes de Paula. **Por uma nova gestão pública**: Limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, v. 3, 2005. 204 p.

TENÓRIO, F. G. **(Re)Visitando o conceito de Gestão Social**. Desenvolvimento Em Questão, Ijuí – RS, 2005.

THIOLLENT, M. **Metodologia da pesquisa-ação**. 18 ed. São Paulo: Cortez, 2011. 136 p.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. **Índice de percepção da Corrupção 2021**. Brasil. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>. Acesso em: 20 jan. 2022.

TRAVAGLIA, K. R.; SÁ, L. F. V. N. Fortalecimento da governança: uma agenda contemporânea para o setor público brasileiro. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, Fortaleza, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.32586/rcda.v15i1.365>. Acesso em: 17 ago. 2021.

ULMAN, S. R. **Approaches to Public Integrity**. CES Working Papers. Romênia, 2015. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/283007434_APPROACHES_TO_PUBLIC_INTEGRITY. Acesso em: 27 set. 2021.

UNITED STATES SENTENCING COMMISSION. United States of America. **United States Sentencing Commission Guidelines Manual**. 2018. Disponível em: <http://www.ussc.gov/guidelines-manual/2015/2015-individual-chapters-and-guidelines-html>. Acesso em: 25 mai. 2022.

VASCONCELLOS, M. A. L. **Integridade pública como estratégia de prevenção à corrupção em democracias fragilizadas**: Uma abordagem sobre a realidade brasileira. Salamanca, 2020, 576f. Tese (Programa de Doutorado Estado de Derecho y Gobernanza Global) - Universidad de Salamanca, Salamanca, 2020.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2005. 287 p.

VERGARA, S. C. **Projetos e Relatório de Pesquisa em Administração**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2019. 94 p.

VERÍSSIMO, C. **Compliance**: incentivo à adoção de medidas anticorrupção. São Paulo: Saraiva, 2017.

VIEIRA, J. G. S. **Metodologia de pesquisa científica na prática** Curitiba: Editora Fael, 2010 152 p.

VIEIRA, M. M. F. Por uma boa pesquisa (qualitativa) em administração.
In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão (Org.); ZOUAIN, D. M. (Org.). **Pesquisa Qualitativa Em Administração**. 2 ed. FGV Editora, 2006. 237 p. cap. 1, p. 13-28.

WORLD BANK GROUP. **Integrity compliance guidelines**. Washington D.C.: WBG, 2010. Disponível em: <https://wallensteinlawgroup.com/wp-content/uploads/2017/12/WBG-Integrity-Compliance-Guidelines-full.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2021.

ZENKNER, M. **Integridade governamental e empresarial: um espectro da repressão e da prevenção da corrupção no Brasil e em Portugal**. Reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista

Introdução

- Apresentação da entrevistadora, com agradecimentos pelo aceite na concessão da entrevista com o tema “Plano de Integridade”

- Explicações a dinâmica da entrevista:

- Respostas sem gabarito (certo ou errado);
- Importância de opiniões sinceras;
- Garantia de anonimato;
- Imparcialidade da entrevistadora;
- Gravação da entrevista (Termo de Consentimento).

Perguntas introdutórias:

1. Há quanto tempo você trabalha na PCERJ?
2. Você já teve a oportunidade de trabalhar em outros órgãos?
3. Me fale um pouco sobre a sua experiência na PCERJ?

Bloco 1: A governança pública na SEPOL

- Na sua opinião, qual é o principal papel de um gestor na SEPOL?
- Como você descreveria a cultura organizacional da PCERJ?
- Na sua opinião qual é o papel a alta administração no incentivo a um comportamento ético na PCERJ?
- Na sua opinião como a alta administração poderia reforçar os objetivos e valores da PCERJ entre os servidores?
- Você está familiarizado com o Planejamento Estratégico da SEPOL? Pela sua experiência, qual é a importância (ou não) de difundir este planejamento entre as Autoridades Policiais e Agentes?
- De acordo com suas experiências, qual é a relevância de capacitação específica para gestores das áreas administrativas e estratégicas da SEPOL?

- No seu caso, para desempenho das suas funções, quais seriam os reflexos de capacitação específica?
- O que vem à sua cabeça quando se fala em controle na administração? Quais seriam os reflexos para sua função como gestor? E para a SEPOL?
- Na sua opinião, o que não pode deixar de ser considerado na tomada de decisão?
- A governança objetiva instituir um modelo de gestão para resultados e foco na entrega de melhores serviços e políticas públicas para os cidadãos. Na sua opinião como a SEPOL pode incentivar ações de governança no órgão. Você conhece alguma ação nesse sentido?
- Você percebeu alguma mudança na alteração de status administrativo da PCERJ, agora como Secretaria de Estado? Quais? O que mudou na sua atividade?
- Qual é a sua opinião sobre a eficiência da gestão pública no serviço público e na SEPOL?
- Na sua opinião como os gestores devem lidar com a limitação de recursos?
- A governança está relacionada a mecanismos de liderança, estratégia e controle visando a prestação de serviços de interesse da sociedade. Nesse sentido, como a governança pública afeta a sua atividade? Quais seriam os reflexos de uma governança efetiva na gestão da SEPOL?
- Na sua opinião como a governança pública pode influenciar nas entregas da SEPOL à sociedade?

Bloco 2: A integridade pública e o plano de integridade

- Qual é sua opinião sobre eventuais práticas de fraude e corrupção? Como você acha que afeta a SEPOL e como afeta as suas atividades? Você poderia dar algum exemplo?
- Na sua opinião quais seriam as práticas mais eficazes para prevenção e combate à fraude e corrupção?
- Quando eu falo em ética na SEPOL, o que vem na sua cabeça? Por quê?
- Qual é a sua opinião sobre o Código de Ética em vigência na SEPOL? O que tem de bom? E em que ele poderia ser melhorado? De que forma?

- Na sua opinião como a ética pode ser mais bem promovida no âmbito da SEPOL?
- O que você entende sobre Integridade Pública?
- Na sua opinião, como a integridade pública se aplica na SEPOL?
- E na sua atividade?
- Como entende a integridade pública na entrega de resultados da SEPOL à sociedade?
- Você já ouviu falar sobre o Plano de Integridade e o Programa de Integridade? Qual é a sua opinião sobre esse plano?
- Na sua opinião como o programa de integridade pode melhorar a gestão e a governança pública na SEPOL?
- Qual é a sua opinião sobre a transparência nas ações e políticas da SEPOL e como pode afetar a imagem institucional?

APÊNDICE B - Termo de consentimento e confidencialidade

Declaro, por meio deste termo, que concordei em ser entrevistado(a) na pesquisa de campo da estudante ANDRÉA ANDRADE DOS SANTOS PIZZINO, da Faculdade de Administração e Finanças - Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Gestão Pública (Mestrado Profissional em Controladoria e Gestão Pública) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Afirmo que aceitei participar por minha própria vontade, sem receber qualquer incentivo financeiro ou ter qualquer ônus e com a finalidade exclusiva de colaborar para o sucesso da pesquisa. Fui informado(a) que os objetivos do estudo são estritamente acadêmicos. Minha colaboração se fará de forma anônima, por meio de entrevista gravada em áudio. Trechos dessa entrevista, na forma como falados, podem fazer parte do trabalho final.

O acesso ao áudio e transcrição da entrevista será permitido apenas ao estudante e seus professores orientadores.

Rio de Janeiro, XX de Mês de 202X.

Nome do (a) entrevistado(a):

Assinatura do(a) entrevistado(a):
