



Universidade de Brasília  
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas - FACE  
Departamento de Gestão de Políticas Públicas - GPP

Ângela Ferreira de Oliveira

**Prevenção e combate à corrupção: o papel da profissionalização  
dos gestores públicos da Controladoria Geral da União**

Brasília – DF

2019

Ângela Ferreira de Oliveira

**Prevenção e combate à corrupção: o papel da profissionalização  
dos gestores públicos da Controladoria Geral da União**

Relatório de pesquisa a ser apresentado como trabalho de conclusão da disciplina de “Residência em Políticas Públicas”.

Professora Orientadora: Dra. Suylan de Almeida Midlej e Silva

Brasília – DF

2019

## RESUMO

A presente pesquisa buscou verificar o papel da profissionalização dos gestores públicos da Controladoria Geral da União para prevenção e combate da corrupção. Com base em uma abordagem prática, acompanhando e mapeando ações e treinamentos dos servidores no que se refere à capacitação, planos e projetos de desenvolvimento pessoal, foi possível verificar como os conhecimentos adquiridos pela capacitação profissional resultaram em subsídios para o fortalecimento profissional, a fim de prevenir e combater à corrupção, atentando para políticas de ética e integridade nas tomadas de decisões dos profissionais. Assim, a metodologia de profissionalização dos gestores públicos da Controladoria Geral da União como forma de prevenção e combate à corrupção é a dimensão que trata esta pesquisa, com foco nas ações de capacitação dos servidores públicos. Os temas debatidos foram: universalidade da corrupção, a corrupção na contemporaneidade, profissionalização e modelo de gestão pública e ética e integridade no setor público. Como instrumentos de pesquisa foram utilizados pesquisa documental, entrevistas semiestruturadas e observação participante. Como resultados, foi possível perceber que as temáticas de ética, integridade, prevenção e combate à corrupção são extremamente importantes para promover a constante reflexão junto a consciência individual de cada servidor, que possui responsabilidade no sentido de promover uma gestão pública íntegra, eficiente, ética e pautada no profissionalismo. No entanto, essa capacitação se deu de forma diferente ao longo dos anos. De 2003 a 2014, a característica mais marcante foi que a CGU estava focada no desenvolvimento técnico, em temáticas de auditoria e riscos. Prevenção e combate à corrupção eram tratados em percentual muito menor, sendo, muitas vezes, inseridos dentro de outras ações, como capacitação da sociedade. Tal assunto era também trabalhado junto ao Fórum de Combate à Corrupção e na promoção de algumas capacitações realizadas em âmbito internacional para um número restrito de servidores. Somente em 2015 é que foi possível perceber um avanço para as temáticas nos quais se desenvolveram importantes programas de ética e integridade, mas, ainda assim, foi retratado que nem sempre ocorre amplo engajamento de todos os servidores internos. Priorizar o aprimoramento técnico dos profissionais se reflete na prevenção e no combate à corrupção, não somente no aumento da fiscalização dos recursos públicos, mas, também, potencializando a responsabilização dos agentes pelos atos que cometeram contra o erário.

**Palavras chaves:** Profissionalização dos gestores; Prevenção e combate à corrupção; Controladoria Geral da União; Gestão pública; Ética e integridade no setor público.

## SUMÁRIO

<u>1. Introdução</u>	<u>4</u>
<u>2. Referencial Teórico</u>	<u>7</u>
<u>2.1. A universalidade da corrupção</u>	<u>7</u>
<u>2.2. Corrupção na contemporaneidade</u>	<u>8</u>
<u>2.3. Profissionalização e modelos de gestão pública</u>	<u>10</u>
<u>2.4. Ética e integridade no setor público</u>	<u>13</u>
<u>3. Procedimentos metodológicos</u>	<u>16</u>
<u>4. Discussão e Resultados</u>	<u>20</u>
<u>4.1. A CGU e a profissionalização dos servidores</u>	<u>21</u>
<u>4.2. Histórico de capacitações na CGU</u>	<u>24</u>
<u>4.3. Capacitações e aperfeiçoamento da gestão pública</u>	<u>30</u>
<u>4.3. Capacitação na prevenção e no combate à corrupção</u>	<u>37</u>
<u>5. Considerações finais</u>	<u>42</u>
<u>Referências</u>	<u>44</u>
<u>Apêndices</u>	<u>49</u>
<u>Anexos</u>	<u>51</u>

## 1. INTRODUÇÃO

Os atos de corrupção são considerados crimes contra a humanidade e, nos últimos anos, se intensificaram os debates sobre o tema. Isso ocorre não só pela abordagem da moral e da ética que a temática da corrupção traz, mas também na preocupação de envolver a participação da sociedade junto às políticas públicas de combate à corrupção, para que se estimule cada vez mais a transparência, a fiscalização pública, a profissionalização dos gestores públicos e o controle da máquina estatal.

Conforme ranking da Transparência Internacional (2019) – principal indicador de corrupção no setor público no Mundo – o índice calculado do Brasil reflete uma realidade extremamente preocupante: em 2019, o País apresentou o pior patamar da história, com a nota calculada em 35 de um total de 100 pontos. Entre todos os 198 países analisados, o Brasil ficou na posição 106, acumulando o 5º recuo seguido, o mais baixo desde 2012 (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2019).

Nas Américas, mesmo sendo uma das dez maiores economias do Mundo, o Brasil está atrás de países como Argentina com 45 pontos, Uruguai com 71 pontos e Chile com 67 pontos. O combate à corrupção no Brasil é uma das políticas públicas que mais necessitam de ações estruturadas, amplas e contínuas, assim, o setor público possui a responsabilidade de trabalhar melhorias nesta escala, que demonstra, a cada ano, a percepção do País como altamente corrupto.

A Constituição Federal estabelece algumas leis orçamentárias que são responsáveis por desenvolver planejamentos e direcionamentos dos orçamentos públicos, tais leis envolvem os três poderes que controlam as políticas públicas e responsabilizam os atos dos gestores quanto ao uso dos recursos. Assim, é extremamente importante que ocorram processos de monitoramento dos recursos destinados às políticas públicas, no sentido de promover uma gestão pública íntegra, eficiente, ética e pautada no profissionalismo.

A Controladoria Geral da União, órgão responsável pelo controle interno do Governo Federal, atua na fiscalização e controle, defesa do patrimônio público, na prevenção e combate à corrupção, no incremento da transparência da gestão, realizando ações de correição e de profissionalização de servidores públicos, empregados e autoridades (CGU, 2020).

O papel da Controladoria Geral da União quanto ao acompanhamento e fiscalização dos gastos públicos, na prevenção e combate à corrupção também é realizado internamente, principalmente na promoção de profissionalização de seus gestores públicos internos. Isso é

necessário para que a barreira da ineficiência no que se refere à qualificação profissional dos gestores impeça a geração de inúmeros outros problemas: o descumprimento da agenda governamental e os gastos improdutivos: incertezas, falta de preparo técnico, deficiências nos processos e certamente, na corrupção (CÂNDIDO JÚNIOR, 2001).

Maquiavel (1989, apud Lorente, 2016) afirma que as leis não são suficientes para conter à corrupção, pois uma vez sabendo que os homens são maus, os mesmos agirão com fraqueza sempre que tiverem a oportunidade. De fato, o combate à corrupção é um trabalho árduo e que demanda uma série de medidas preventivas, de acompanhamento e de ação conjunta com diversos órgãos, para que possa produzir efeitos positivos esperados.

A partir das transformações decorrentes dos governos e da sociedade, promovida pela redemocratização, a partir de 1985, Carvalho e Cavalcante (2015) relatam que atualmente se vivencia alguns importantes avanços em termos de profissionalização do serviço público, onde se visualiza uma crescente preocupação com a formação e o quadro de pessoal no que se refere à sua profissionalização. Isso ocorre, para os autores, no esforço para coibir práticas patrimonialistas, na diminuição do clientelismo, na desburocratização do serviço público e consequentemente, no combate à corrupção.

Com as mudanças ocorridas em meados da década de 1990, a administração pública federal se desenvolveu para capacitar o Estado a desempenhar novas funções, assim, para reorganização e modernização da administração burocrática, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) propunha através de uma política de profissionalização do serviço público, programas de educação continuada permanente, com ênfase no aperfeiçoamento e qualificação dos servidores (BRASIL, 1995).

Os objetivos do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) visava garantir a eficiência e efetividade, reorientando a ação do Estado para produção de resultados, por intermédio da autonomia e profissionalização dos gestores públicos, definindo metas e indicando desempenhos (BRASIL, 1995).

Mais tarde, o Decreto nº 9.991 de 2019, de que trata o programa Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP), lançado em 2006, reforça o comprometimento para desenvolver os servidores públicos nas competências necessárias à sua atuação, como referência para planejamento de ações de desenvolvimento com princípios da economicidade e eficiência, além de preparar os servidores para as constantes mudanças no cenário interno e externo das instituições, considerando em prol da profissionalização, licenças, reembolsos e afastamento do país (BRASIL, 2019).

Considerando tais normativos, o monitoramento das políticas públicas de combate à corrupção realizado pela Controladoria Geral da União, como também as ações para a profissionalização de gestores públicos para este enfrentamento são extremamente relevantes para o País. Contudo, ainda que tais ações sejam extremamente necessárias, ainda não se consegue responder de que forma a profissionalização dos gestores públicos tem contribuído para a prevenção e o combate à corrupção e, mais especificadamente, no âmbito interno da Controladoria Geral da União, como essa profissionalização de fato tem sido materializada para que se alcance tal objetivo.

Desta forma, foi proposto o seguinte problema de pesquisa: De que forma a profissionalização dos gestores públicos da Controladoria Geral da União tem contribuído para a prevenção e o combate da corrupção, tendo como objetivo geral averiguar se esta profissionalização tem contribuído para a prevenção e o combate à corrupção.

Os objetivos específicos foram os seguintes

- mapear as ações que estão sendo realizadas para a profissionalização dos gestores públicos da Controladoria Geral da União;
- investigar se as ações que estão sendo realizadas para a profissionalização dos gestores públicos da Controladoria Geral da União têm sido eficazes e;
- verificar se a capacitação tem sido importante para tomada de decisões em questões referentes à prevenção e o combate à corrupção.

Este relatório está organizado em quatro seções, incluindo esta introdução. A segunda seção traz um breve relato da universalidade da corrupção, como ela tem se mostrado na atualidade e de que forma a profissionalização a respeito das temáticas de ética e integridade podem se tornar uma ferramenta para sua prevenção e combate. A terceira seção detalha, por intermédio dos relatórios de gestão da Controladoria Geral da União, os trabalhos referentes à profissionalização de seus gestores internos, mostrando dados de capacitação, o histórico dos aperfeiçoamentos na gestão pública e as ações realizadas que contribuíram para a prevenção e o combate à corrupção. Por fim, o relatório finaliza com algumas percepções a respeito da responsabilidade da gestão pública em promover o enfrentamento da corrupção.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 A universalidade da corrupção

A peça de Shakespeare “Medida por Medida”, que enfoca um contexto de corrupção e libertinagem, foi encenada pela primeira vez no ano de 1604. Hoje, 416 anos se passaram e ao observar a polêmica representada neste clássico, entende-se que a modernidade, a alta tecnologia, os avanços políticos e econômicos não foram suficientes para melhorar ou até mesmo criar condições de combater à corrupção ao redor do Mundo.

Uma coisa é ser tentado e outra coisa é cair na tentação. Não posso negar que não se encontre num júri, examinando a vida de um prisioneiro, uns dois ladrões, entre os jurados, mais culpados do que o próprio homem que estão julgando. A Justiça só se apodera daquilo que descobre. Que importa às leis que ladrões condenem ladrões? (SHAKESPEARE, 1995, p. 129).

Para Garcia (2011), a corrupção é um mal universal, se fazendo mais presente na cena pública, todavia, muito além da existência de vontade política e dos inúmeros atos públicos, para que se possa combatê-la em sua magnitude, a base da corrupção está na ausência da consciência moral do indivíduo e sua fragilidade ética.

Em dimensão ampla, a corrupção “é a indução (como a de uma autoridade pública) por meio de considerações impróprias (como suborno) a cometer uma violação de dever”. (KLITGAARD, 1994, p. 38). Isso não é um problema exclusivo de países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, a corrupção está presente em menor ou maior grau das mais diversas economias dos países ao redor do mundo, nas esferas públicas e privadas.

A preocupação de Klitgaard (1998) sobre a universalidade da corrupção é que ela não pode ser vista como algo que não pode ser tratável ou que não há nada a fazer para contê-la, uma vez que para realizar o combate à corrupção é necessário romper o equilíbrio corrupto.

Segundo Biason (2012), antes da corrupção atingir uma vertente científica, estava atrelada ao conteúdo moral e de violação das normas morais por pessoas más, de caráter vulnerável que atua em função de ganhos particulares. Tal visão impedia inicialmente de se pensar a corrupção dentro da esfera social, política ou econômica, e tampouco permitir análises específicas dentro dos mais variados sistemas onde ela acontece.

Avritzer e Filgueiras (2011) retratam que no Brasil a corrupção é tratada sob a perspectiva moralista, uma vez que há um frequente clamor para moralização da política e da



sociedade brasileira. Assim, segundo Filgueiras (2008), pelo fato de a corrupção ser um juízo de moral se degenera o interesse público, e isso contribui para que se forme um discurso de antipolítica, com descontentamento das instituições públicas e enormes ameaças à democracia.

Em um País que ainda carece de confiabilidade, assolado por perdas de recursos causadas por corrupção, com pouca ou nenhuma responsabilização dos atos dos gestores quanto ao uso dos recursos públicos, o que se espera dentro da moralidade é que os agentes tenham o comportamento correto, cumprindo deveres com honestidade, confiança pública e costumes da comunidade (FILGUEIRAS, 2008).

Klitgaard (1994) traz à corrupção como uma doença quase interminável, de categoria diversa e que possui tipos de mutações distintas que vai desde o comportamento ilícito e corrupto até contribuições políticas ilegais, o compartilhamento de informações confidenciais, propinas, fraudes e a divergência dos interesses públicos ao privado.

## **2.2 Corrupção na contemporaneidade**

Bluteau (1728) alude o termo como costume, o suborno do juiz, bem como o corrompimento da justiça e das palavras. Em seu sentido oriundo da filosofia grega, no mundo antigo e medieval, Ribeiro (2013) diz que a corrupção está ligada à decadência de um regime político onde ocorre degeneração das instituições políticas, de reinos e impérios, tão logo a partir da Primeira República ocorrem mudanças quanto à dimensão das práticas corruptas, que se avolumavam na mesma proporção em que se inflava a máquina estatal.

Mais tarde, na era moderna, o termo corrupção passa a refletir ideias de interesses privados ou, conforme ideais agostinianos, tendo na corrupção o processo da decadência da própria condição humana. Por sua vez, Martins (2008) retrata que quem pratica à corrupção são os seres humanos, indivíduos reais que ocupam cargos públicos e que o erro está em atribuir a um coletivo abstrato à responsabilização de ações individuais.

Biason (2012) define à corrupção como um comportamento que se desvia dos deveres formais de um cargo público por causa das vantagens ou ganhos pecuniários. Desta forma, “haverá corrupção sempre que um funcionário público considerar seu cargo um negócio, colocando ilicitamente interesses pessoais acima das pessoas que ele está comprometido a servir” (BIASON, 2012, p. 14).

De acordo com Huberts (2014), à corrupção é muitas vezes vista como uma grave violação da integridade, sendo um comportamento que infringe valores morais relevantes

como fraude, roubo, vazamento de informações, conflito de interesses, mau comportamento, dentre outros. Desta forma, o autor diz que a integridade é questionada junto aos funcionários governamentais que estão envolvidos na preparação, tomada e implementação de decisões, e que em algum momento se deparam com conflito de interesses.

Nye (1967) apud Biason (2012) traz à corrupção como um desvio dos deveres associados a um cargo público para o benefício privado, interesses esses que mesmo após a modernização, não se rompem, mantendo-se em raízes patrimonialistas, clientelistas e coronelistas, onde não se consegue distinguir o patrimônio do Estado acima dos interesses privados.

Para Nogueira (1998), a burocracia sempre esteve imersa em um processo no qual o público e o privado se interpenetravam. Os assuntos particulares dos funcionários estavam sempre envolvidos aos interesses públicos, tal comportamento foi se arrastando no decorrer dos anos, até os dias atuais.

Filgueiras et al (2010) ressaltam que tal compreensão a respeito da corrupção foi um grande marco para seu enfrentamento, todavia, essa herança transpôs histórias políticas, uma vez que tais práticas permanecem e se modificam constantemente conforme o tempo. Para os autores, a corrupção é algo presente e corriqueiro nas sociedades em processos de mudanças e a baixa institucionalização política tende a favorecer à corrupção.

Sobre isso, os autores continuam relatando a respeito da ampla mobilização da compreensão pública da corrupção, de forma com que se ganhe forças a repensar as consequências de tais práticas para o desenvolvimento econômico, para os mercados e as instituições democráticas, mas, ainda assim, o envolvimento valorativo faz com que a sociedade emita juízo somente sobre ações realizadas contra o interesse público.

No caso da corrupção, estes juízos morais observam tanto a correção das instituições quanto a correção das realizações sociais. Sendo assim, a corrupção é uma forma de injustiça política, que opera em duas ordens: na ordem institucional e na ordem das realizações sociais. Nesse caso, a corrupção guarda uma relação conceitual com o tema das desigualdades, porquanto ela incide no mau funcionamento das instituições da democracia, bem como no comportamento dos agentes (FILGUEIRAS et al, 2010, p.8).

Assim, o problema da modernização estaria pautado da relação corrupção e desenvolvimento político e econômico e seu combate ficaria orientado para a realização de reformas voltadas aos valores racionais, como a adoção da burocracia profissional, com a reforma do Estado, voltadas à afirmação da impessoalidade e a sensibilização a respeito dos

valores públicos, bem como da meritocracia para seleção de agentes - sejam eles servidores, formuladores das políticas ou fornecedores (OLIVEIRA et al, 2016).

### **2.3 Profissionalização e modelos de gestão pública**

Em Weber (1999), o fenômeno burocrático é entendido como um processo de racionalização das relações como uma tendência do mundo moderno. A burocracia plena envolve desde a racionalidade, a impessoalidade, a ascensão por mérito e a estrutura hierárquica, assim sendo, todas as normas e as ordens dadas passam a ser estáveis e previsíveis.

Os funcionários, por sua vez, são pessoas escolhidas com base em critérios objetivos e devem ser competentes e qualificados para o exercício das funções administrativas. A estrutura hierárquica refere-se a um “sistema regulamentado de mando e subordinação de autoridades”. [...] “O tipo puro de funcionário burocrático é nomeado por uma instância superior”. (WEBER, 1999, p.202).

Por intermédio da burocracia, se visualiza a separação do indivíduo do coletivo, o público do privado e, assim, trata-se um importante mecanismo de prevenção e controle da corrupção. Aron (2000) ressalta que a burocracia weberiana é definida por traços estruturais, onde o burocrata exerce uma profissão afastada completamente da sua individualidade, agindo em virtude das leis, além disso, este conceito weberiano ressalta para uma maior capacidade de agir coletivamente.

Weber (1994) já justificava a burocracia diante das condições das sociedades modernas, defendendo bases processuais para que se conseguisse desenvolver estruturas de gestão na administração pública. Assim, a burocracia na visão de Weber (2003) tem relação com a política, o poder e a dominação, conceitos esses que estão enraizados e que se fazem necessários para que se entenda as formas de se fazer política: ou vivendo para a política - pelo prazer que há no exercício do poder, ou se vivendo da política - como fonte única de renda.

Para Faoro (2000), a corrupção é descrita como uma cultura política, ligada diretamente ao patrimonialismo e herdada do mundo ibérico. A burocracia, portanto, seria uma forma de se garantir que o interesse público se sobreponha ao privado, uma vez que esta centraliza o poder político, controla privilégios, garante previsibilidade e mantém a cultura política de forma não autoritária.

Secchi (2009) traz contribuições referentes às análises dos modelos organizacionais burocrático, da administração pública gerencial e da governança pública, dizendo que tais

modelos são substanciais para promover soluções de problemáticas envolvidas da administração pública e historicamente, as reformas da administração pública, por intermédio da profissionalização, têm contribuído para melhorias no decorrer dos anos.

Para Gomide e Pires (2014), a burocracia está presente nos arranjos institucionais pelos conjuntos de regras, mecanismos e formas de coordenação de processos em campos específicos. É por meio dos arranjos que o Estado detém a capacidade de executar seus objetivos e delimitar o objeto, os objetivos e as relações entre os atores envolvidos na implementação de políticas públicas.

Segundo Queiroz (2011), a burocracia é entendida como um conjunto de servidores que adentram o Estado por meio de concursos públicos, organizados em carreiras e que são permanentemente treinados para que tenham suficiente autonomia em relação ao desempenho de seus papéis. Assim, é imprescindível que o Estado proporcione condições de profissionalização aos seus gestores de forma que atendam ao interesse do coletivo e forme uma burocracia tecnicamente competente, com elevada conduta ética, ciente do seu papel e dotada de adequada economia (QUEIROZ, 2011).

Em complementação, Weber (1999) enfoca que a burocracia é o espaço caracterizado pela profissionalização dos seus participantes, e que todos os esforços despendidos são importantes para manter a padronização dentro da organização e garantir sua eficiência. Neste ambiente, o mérito e a competência técnica se baseiam em critérios que são válidos para toda a organização.

Monteiro (2012) relata que a profissionalização dos servidores públicos, em essência, reflete um esforço de dotar os burocratas em atributos que lhe são confiados, em virtude dos cargos que ocupam, todavia, a rigidez da burocracia eventualmente não possibilitaria tornar os servidores mais comprometidos, entusiasmados ou qualificados. O esforço em introduzir uma cultura profissionalizante no seio burocrático requeria investigar possíveis desafios nos quais os servidores encontram-se expostos em seus cotidianos. (MONTEIRO, 2012).

Da mesma maneira, Bresser (2005) corrobora com a ideia de que assim como a burocracia reforça a profissionalização, ela também possibilita o crescimento exacerbado de poder dos profissionais que estão nos mais altos cargos burocráticos, tendo em vista o nível de conhecimento técnico que os mesmos detêm para determinadas posições.

Pires et al. (2005) retratam que a criação do Conselho Federal do Serviço Público e do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), na década de 1930, demonstra o primeiro esforço efetivo de constituição de um serviço público profissional no Brasil. Sistemas

de classificação de cargos, a estruturação de quadros de pessoal, o estabelecimento de regras para profissionalização dos servidores e a constituição de um sistema de carreiras baseado no mérito são as medidas de maior destaque desse período, abrindo espaço posteriormente ao importante movimento da reforma administrativa (PIRES et al. 2005, p.9).

Em Nunes (2003), o modelo democrático da administração pública tem raízes patrimonialistas, clientelistas e coronelistas, onde não se conseguia distinguir o patrimônio do Estado e do monarca. Todavia, ele só se consolida de fato como democrático quando ocorre a separação do público e privado, além disso, tal fenômeno possibilitaria uma integração entre a política, o Estado e a sociedade, para que funcione de forma integrada.

Segundo Bresser (2006), a administração gerencial surge em resposta à expansão de algumas funções sociais e econômicas do Estado, que passa a adotar técnicas que potencializam resultados e aumentem o controle público de forma a tornar-se mais eficiente na aplicação de seus recursos, no aperfeiçoamento da administração e na continuidade da prestação dos serviços à sociedade.

As mudanças também se fizeram necessárias como uma proposta de substituição do modelo de gestão burocrático pelo gerencial, com o objetivo de propiciar agilidade, eficiência e qualidade nos serviços incentivando nos servidores a criatividade, inovação orientada a resultados e orientação para servir ao público (RIBEIRO, 2013).

Esse movimento que parte dos processos antes patrimonialistas, clientelistas e burocrático para o gerencial faz referência à técnica, o que, conseqüentemente, dinamiza as lógicas de acesso, treinamento, profissionalização, motivação e integração do servidor no ambiente público. Embora não signifique que os outros modelos tenham desaparecido.

Vasconcelos (2007), citando Brecht (1956), afirma que somente por intermédio da educação é que se poderá avançar para o alcance de um efeito prático e modificador da realidade atual. Subornos, conspirações criminosas, facilitação, extorsão, propinas e apadrinhamento a corruptos produzem toda essa condicionalidade para defraudar o público. A esperteza, o ganho fácil e o lucro certo fazem parte dos diferentes problemas onde à corrupção de fato se materializa.

As carreiras e cargos públicos no Brasil derivam de concepções acerca do Estado e seu papel. Porém, a falta de clareza em alguns processos torna o ambiente turvo e dificulta a participação adequada dos agentes políticos, assim, é necessário adotar uma política de gestão que tenha como princípio a qualificação profissional intensiva para que se reconheça a qualificação técnica dos saberes profissionais do serviço público no meio político (DIAS,

2010).

Moore (2002) reforça que os gestores públicos sejam agentes fiéis e capazes de cumprir suas funções com eficiência. Tal profissionalização permitiria moldar o capital humano no pensar, no agir e no se comportar, produzindo resultados amplos para a administração pública e assegurando a qualidade de suas ações, inclusive na prevenção e no combate à corrupção.

Para Beerli (2012), o impacto negativo da corrupção e do comportamento antiético nas organizações públicas e no serviço público são inegáveis, nisto, a profissionalização no sentido de disseminar conceitos éticos dentro da administração pública pode ser uma ferramenta importante para reduzir desvios de padrões que favoreçam a corrupção.

Klitgaard (1998) ressalta que o combate à corrupção precisa ir além das políticas públicas para implementação de leis e regulamentações, é necessário desenvolver estratégias de fortalecimentos que sejam capazes de se adequar as condições dos países, de forma a prestar assistência técnica especializada para criação de estratégias anticorrupção. É nesse aspecto que se torna importante pensar nos modelos de gestão pública como fundamentais para o enfrentamento do fenômeno da corrupção. Além da promoção da ética e da integridade na administração pública

## **2.4 Ética e Integridade no Serviço Público**

A palavra ética deriva do grego *ethos*, que significa “modo de ser” ou “caráter”. É a ciência que estuda o comportamento humano, a doutrina do bem, refletindo e explicando fundamentos da vida moral, é também o padrão moral de conduta aceito pela maioria da sociedade. O servidor público dispõe além da Constituição Federal de 1988, de leis e decretos que regem sobre comportamento ético, a fim de que se possa zelar pelos princípios da administração pública. Entre eles, destacam-se a Lei 8112/90 e o Decreto 1171/94. De acordo com o artigo 116 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, são deveres do servidor:

- I - exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo;
- II - ser leal às instituições a que servir;
- III - observar as normas legais e regulamentares;
- IV - cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais;
- V - atender com presteza;
- VI - levar ao conhecimento da autoridade superior as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo;

- VI - levar as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, ao conhecimento de outra autoridade competente para apuração;
- VII - zelar pela economia do material e a conservação do patrimônio público;
- VIII - guardar sigilo sobre assunto da repartição;
- IX - manter conduta compatível com a moralidade administrativa;
- X - ser assíduo e pontual ao serviço;
- XI - tratar com urbanidade as pessoas;
- XII - representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder.

Além disso, por intermédio do Decreto 11.171 de 22 de junho de 1994, tais princípios se reconfiguram no sentido de que tais condutas norteiam o servidor público tanto no desempenho das suas atividades como fora dele:

A dignidade, o decoro, o zelo, a eficácia e a consciência dos princípios morais são primados maiores que devem nortear o servidor público, seja no exercício do cargo ou função, ou fora dele, já que refletirá o exercício da vocação do próprio poder estatal. Seus atos, comportamentos e atitudes serão direcionados para a preservação da honra e da tradição dos serviços públicos (BRASIL, 1994).

Segundo Lederman et al (2005), aqueles que estão no cargo público precisam se portar honestamente, para que se policiem e denunciem o mau comportamento dos outros, de modo que os efeitos punitivos sejam propagados por todo o sistema, para os níveis altos ou baixos do governo.

Discutir ética no serviço público é importante, principalmente, porque os funcionários atuam em nome do Estado e suas atividades são responsáveis por afetar a vida de todo um país. A profissionalização do setor público orienta condutas inerentes ao comportamento do servidor e estimula seu compromisso com a eficiência, eficácia e efetividade.

A palavra integridade, derivada de um dos significados do latim *integras*, que se trata de intacto, inteiro, em harmonia, traz a integridade como totalidade, consistência ou coerência de princípios e valores. Para Huberts (2018), pessoas íntegras são aquelas consideradas padrão em desejo e funcionamento integrado, sem conflitos consigo mesmos, nem dados rebeldes de desvios de seus padrões normais de conduta ao longo do tempo.

Por definição, segundo a perspectiva profissional, na visão de Huberts (2018), a integridade é a responsabilidade profissional em realizar suas tarefas de forma adequada, cuidadosa, de forma honesta e imparcial. Em outras palavras, trata-se do que é certo e errado,

bom ou mal, uma vez que a integridade é uma reflexão aberta da moral e está diretamente ligada com virtudes de sabedoria e justiça (HUBERTS 2018).

A integridade é uma característica apontada dentro dos conhecimentos especializados, uma vez que está atrelada à obediência às normas, o respeito à hierarquia e aos elementos do saber (MONTEIRO, 2012). A preocupação com a ética e a integridade no setor público reforça a relação entre situações de fraudes e corrupção, uma vez que a violação da integridade junto à administração pública revela um comportamento contrário às normas morais e de caráter antiético (Huberts, 2018).

Para Huberts (2014), a ética traz consigo notações filosóficas intangíveis, ao passo que a integridade se preocupa mais com o comportamento diário e a tomada de decisão. É a integração ao meio profissional na sua totalidade, onde atua com responsabilidade das ações baseadas na reflexão moral, de incorruptibilidade, de acordo com as normas e valores relevantes e em comportamento moral exemplar (HUBERTS, 2014).

Segundo recomendação da OECD – *Organization for Economic Cooperation and Development* (2017), é necessário cultivar uma cultura de integridade em toda a sociedade. Para isso, é necessário dispor de ações que envolvam os indivíduos, empresas, gerentes, atores não governamentais e o funcionalismo público, a fim de que tenham o compromisso com o sistema, baseado no estado de direito e no respeito aos direitos humanos (OECD, 2017 p. 12).

A OECD (2017) também traz o reconhecimento da integridade como um dos pilares das estruturas políticas, econômicas e sociais essenciais ao bem-estar da sociedade como um todo. A integridade pública tem relação com o alinhamento consistente à adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público (OECD, 2017).

Para a CGU, a integridade pública representa que o órgão está em seu estado completo, com atuação imaculada, cumprindo sua missão e representando o valor público. Desta forma, a integridade pode ser compreendida como uma “qualidade ou virtude de uma determinada organização e de seus agentes, quando atuam de maneira proba” (CGU, 2016 p.50).

É fato que a corrupção precisa ser combatida com todas as ferramentas possíveis e integrando os mais diversos governos ao redor do Mundo. O corpo burocrático necessita atuar dentro dos pilares da ética e integridade, a fim de que possa ser um instrumento de prevenção e combate à corrupção dentro da gestão pública. Tais conceitos não podem ser tratados ou disseminados junto ao corpo de servidores como um fardo burocrático nem, tampouco, como um mal necessário, mas que, por intermédio de ações de capacitação e profissionalização, possa



se vivenciar a ética e a integridade dentro e fora do ambiente nos quais os servidores estejam inseridos.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para Locke (1999), o conhecimento advém da experimentação e da investigação da realidade, desta forma, opta-se por trabalhar um estudo de caso, de abordagem qualitativa, com levantamento de dados empíricos para produção do saber. Essa técnica permite que, à medida que a pesquisa vai se desenrolando, novos documentos podem ser buscados e utilizados (Minayo, 2008) e, desta forma, possa desenvolver no decorrer da pesquisa conhecimentos interpretativo, participativo e reflexivo.

A abordagem qualitativa considera compreensões a respeito de atitudes, motivações e comportamentos de um determinado grupo de pessoas, com desenrolar exploratório por se ter maior contato com o público alvo e a investigação do ambiente. Para Cresweell (2010), tal abordagem envolve questões que emergem no ambiente do participante e suas análises são construídas a partir das particularidades do interpretador acerca do significado dos dados.

Pela ótica da concepção participativa, Cresweell (2010) traz o investigador como um colaborador que dá voz aos participantes, elevando suas consciências para promover mudanças no ambiente, sendo ele o responsável por planejar questões, analisar informações e colher as recompensas da pesquisa. Tal estratégia de investigação explora eventos específicos durante o período em que se encontrará imerso no estudo de caso.

As referências bibliográficas foram escolhidas com base no tema da pesquisa, a fim de responder ao problema proposto, ademais, o levantamento de dados junto ao órgão de estudo, no caso a CGU, por meio da imersão da residência, bem como a pesquisa documental e as entrevistas possibilitaram a análise dos dados e a identificação de recomendações para aplicações práticas a partir do resultado da pesquisa.

Assim, foram realizados os seguintes procedimentos metodológicos:

#### **a) Pesquisa documental:**

Para Gil (2008), a pesquisa documental se caracteriza por levantamento de matérias que não receberam ainda tratamento analítico ou que podem ser reelaborados de acordo com o

objeto de pesquisa. Para ele, os documentos podem ser dos mais variados tipos, escritos ou não, nos quais incluem diários, documentos de entidades públicas e/ou privadas, gravações, correspondências, filmes, mapas e outros.

Desta forma, foi tomado como fonte de dados e informações, documentos oficiais disponibilizados no sítio da Controladoria Geral da União, a saber, Relatórios de Gestão dos anos de 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019, além de planilhas de capacitação interna dos anos de 2009, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2018 e 2019. Complementando a pesquisa documental, foram realizados estudos de materiais científicos e não científicos disponibilizados na internet e legislações que ampararam agendas de profissionalização da CGU no mesmo período. A pesquisa buscou analisar um prazo mais abrangente, para que pudesse perceber as principais mudanças nos teores das capacitações que ocorreram desde a criação da Controladoria Geral da União, em 2003.

#### **b) Entrevista semiestruturada:**

Para Minayo (2002), a entrevista é o procedimento mais usual no trabalho de campo, pois a coleta de dados relatada pelos autores mostra a vivência de suas realidades e traz informações sobre um determinado tema. As entrevistas, em geral, podem ser estruturadas e não estruturadas, onde o entrevistado tem a disposição de relatar sobre o tema livremente ou responder questões previamente elaboradas.

Por se tratar de entrevistas em um ambiente de imersão, as mesmas foram desenvolvidas de forma semiestruturada, com perguntas direcionadas aos profissionais da CGU lotados no órgão, a partir de 2003, e que participaram dos programas de capacitação da CGU no decorrer do período, conforme roteiro de entrevista disponibilizado no Apêndice deste trabalho. Foram entrevistados seis servidores, nos quais foram realizadas gravações em aparelho de áudio, com duração média de 30 minutos, conforme cargos e áreas descritos abaixo e sinalizados no decorrer do relatório conforme a ordem da realização das entrevistas:

**Entrevistado 1:** Eneides Batista Soares – Coordenadora Geral de Gestão de Pessoas da Diretoria de Gestão Interna;

**Entrevistado 2:** Lilian Nogueira Brasil – Técnico de Finanças e Controle da Coordenação de Desenvolvimento e Capacitação;

**Entrevistado 3:** Frederico Soares Canedo – Técnico de Finanças e Controle da Coordenação de Desenvolvimento e Capacitação;

**Entrevistado 4:** Sérgio Filgueiras de Paula – Coordenador Geral de Métodos, Capacitação e Qualidade;

**Entrevistado 5:** Fabíola Bueno de Almeida Marietto - Chefe da Divisão de Capacitação da Métodos, Capacitação e Qualidade;

**Entrevistado 6:** Aureliano Vogado Rodrigues Junior – Técnico de Finanças e Controle da Coordenação Geral de Integridade Pública.

### **c) Observação participante:**

Minayo (1992) traz o campo da pesquisa como um recorte no tempo e no espaço para que se possa fundamentar os objetos da investigação. O lugar onde as pessoas estão inseridas, convivendo dentro de uma dinâmica social, são capazes de auxiliar na construção para interações entre pesquisador e grupos, de forma a construir novos conhecimentos.

Para essa tarefa, é necessário dispor de algumas considerações que são extremamente importantes para que o pesquisador consiga realizar seu trabalho. Para Minayo (1992), o primeiro passo é a aproximação que pode ser feita de forma gradual, avaliando o dia de trabalho da equipe e/ou consolidando uma relação de respeito pelas atividades nas quais os mesmos realizam. No segundo passo é importante apresentar a proposta de estudo aos envolvidos, onde cada momento de interação deve ser considerado uma conquista e o diálogo possa fluir sem constrangimentos, sem comprometer o andamento da pesquisa.

A observação participante se realiza através do contato direto com fenômenos para obtenção de informações sobre a realidade dos atores em seus próprios contextos. Minayo (2002) reforça que essa técnica é importante para proporcionar uma variedade de situações e fenômenos que não são obtidos por meio de perguntas, uma vez que são observados diretamente na própria realidade, transmitindo o que há de mais imponderável e evasivo na vida real, atrelado à capacidade de empatia e de observação por parte do investigador conforme ocorra a aceitação dele por parte do grupo.

A aprovação da residência foi solicitada para que se pudesse desenvolver a pesquisa no âmbito profissional, em situações cotidianas, de forma que a experiência contribuísse para composição de dados da pesquisa, todavia, devido à pandemia causada pela COVID-19, não

foi possível realizar a observação participante junto ao ambiente em que o servidor estava inserido, tendo em vista os ajustes que foram realizados para prevenção da doença da COVID-19, uma vez que os servidores estavam trabalhando, em grande parte, em serviço remoto, desde março de 2020. Mesmo assim, houve uma imersão para compreender as características da organização pesquisada por meio de diversas informações. Esta pesquisa de campo ocorreu entre os meses de agosto e novembro de 2020.

No decorrer de todo o desenvolvimento do trabalho, foi mantido acesso às informações de capacitações e direcionamento para desenvolvimento das entrevistas por intermédio da Coordenação de Desenvolvimento e Capacitação (CDCAP) tendo como coordenadora responsável: Eneides Batista Soares, disponível para contato via telefone ou e-mail. Ela foi a responsável por todo suporte despendido no decorrer deste trabalho, juntamente com o técnico Frederico Soares Canedo.

Neste período, foram produzidos cinco diários de campo, nos quais relatam todas as interações, detalhes e informações consideradas extremamente relevantes para o desenvolvimento da pesquisa, a fim de averiguar se a profissionalização dos gestores públicos da Controladoria Geral da União tem contribuído para a prevenção e o combate à corrupção.

### Quadro 1 – Procedimentos metodológicos por objetivo específico

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	DETALHAMENTO
- Mapear quais ações estão sendo realizadas para a profissionalização dos gestores públicos da Controladoria Geral da União;	- Levantamento documental	- Coletados materiais de formação dos cursos aplicados aos servidores da CGU no período 2003-2018; - Levantados relatórios CGU de profissionalização ética e de integridade no período 2003-2018; - Verificadas legislações que amparam as agendas de profissionalização na CGU no período 2003-2018.
- Investigar se as ações que estão sendo realizadas para a profissionalização dos gestores públicos da Controladoria Geral da União têm sido eficazes;	- Levantamento documental - Entrevista	- Desenvolvidas entrevistas com perguntas direcionadas aos profissionais de carreira que ingressaram na CGU a partir de 2003 e que participaram dos programas de capacitações da CGU a partir deste período, conforme levantamento de dados de ações de profissionalização no período 2003-2018.
- Verificar se a capacitação tem sido importante para tomada de decisões em questões referentes à prevenção e o combate à corrupção.	- Entrevista	- Desenvolvido roteiro de entrevista baseado em relatos de quais situações a capacitação auxiliou os gestores na tomada de decisões, bem como verificadas questões de relevância para os gestores a respeito das capacitações promovidas junto aos servidores da CGU; verificado o acesso aos canais de capacitações internas com foco nas agendas que tratam da prevenção e combate à corrupção junto aos servidores da CGU;

		- Observados características, comportamentos éticos e de integridade dos servidores da CGU; suas habilidades e saberes técnicos no exercício das suas funções; verificado a percepção da importância da capacitação para fins de combate à corrupção na CGU.
--	--	--

#### **d) Análise de dados**

A pesquisa realizou análise de conteúdo, a partir de categorias retiradas dos objetivos específicos e do referencial teórico, com triangulação a partir dos dados coletados. A proposta de análise de conteúdo foi voltada para os relatórios com foco em dados de profissionalização dos servidores da Controladoria Geral da União, no qual foi construção de um banco de dados para sistematizar as informações de capacitação dos servidores, mapeando a quantidade de servidores que concluíram tais cursos, como também, realizando o cruzamento de dados referente à profissionalização dos gestores públicos da Controladoria Geral da União, como instrumento para prevenção e o combate à corrupção.

A análise se deu também com dados informados pelos servidores nas entrevistas, que citaram informações de documentos oficiais disponibilizados no sítio da Controladoria Geral da União, estudos e materiais científicos e não científicos disponibilizados na internet, bem como a imersão acadêmica na pesquisa praticada pela experiência em residência na Coordenação de Desenvolvimento e Capacitação – CDCAP, junto à central Geral de Gestão de Pessoas - COGEP, que serviu para avaliação empírica dos processos e seus impactos ao objetivo anteriormente proposto.

## **4 RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Esta seção está organizada em quatro subseções, com base nos objetivos específicos desta pesquisa. A primeira descreve as características da Controladoria Geral da União, ressaltando seu propósito em relação à capacitação dos seus servidores públicos; a segunda subseção faz um breve histórico das capacitações realizadas pela Controladoria Geral da União; na terceira subseção há um levantamento de como as capacitações serviram de aperfeiçoamento da gestão pública e por fim, foi feita uma análise da importância das capacitações para a prevenção e o combate à corrupção.

#### 4.1 A CGU e a profissionalização dos servidores

A Controladoria Geral da União (CGU) foi incorporada em 2003 por intermédio da Lei 10.683 às funções da Corregedoria Geral da União, instituída pela Medida Provisória 2143-31/2001, para atuar na promoção da transparência, fiscalização, prevenção e combate à corrupção. Antes desta Lei, as atividades eram vinculadas à Corregedoria Geral da União (CRG) e desempenhadas pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) e pela Ouvidoria Geral da União (OGU), que alteradas pelo Decreto 5683/06, passaram a fazer parte da estrutura da Controladoria Geral da União. Todas essas modificações normativas, fizeram com que a Controladoria Geral da União assumisse a função de Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

A CGU, em 2016, foi transformada no Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União, com as mesmas atribuições, acrescida das atribuições de controle e transparência. Composta inicialmente por secretarias específicas, a saber: Secretaria de Transparência e Prevenção à Corrupção (STPC), Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), Ouvidoria Geral da União (OGU), e Corregedoria Geral da União (CRG), atuavam em âmbito administrativo em decorrência de ações contra o patrimônio público, encaminhando seus relatórios junto ao Ministério Público, posteriormente, incluiu entre suas responsabilidades a promoção da transparência, o combate à corrupção e impunidade, todavia, somente em 2006 que a Controladoria Geral da União passou a atuar de forma preventiva contra casos de danos ao patrimônio decorrente da corrupção (CGU, 2019).

Em 2013 com a Lei 12.846 de 1º de agosto - a Lei Anticorrupção, a Controladoria Geral da União recebeu maior autonomia, tornando-se o órgão encarregado de instaurar processos administrativos de responsabilização, podendo, portanto, apurar e instaurar irregularidades na esfera pública. Tal ação trouxe também mudanças em sua estrutura, com a criação de novas secretarias, inclusive, por intermédio do Decreto 9681/19, cria-se a Secretaria de Combate à Corrupção (SCC), responsável por propor, sistematizar e padronizar procedimentos e atos normativos relacionados a acordos de leniência, inteligência e operações nacionais e internacionais (CGU, 2019).

A CGU tem sob sua responsabilidade o Controle Interno, Prevenção e Combate à Corrupção que tem por objetivo desenvolver as atividades do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal, em cumprimento ao disposto nos artigos 70 e 74 da Constituição Federal de 1988, assim como prevenir à corrupção, combater a impunidade e ampliar a

transparência da gestão pública, além de aprimorar e fortalecer as atividades de investigação, apuração e repressão das irregularidades no Poder Executivo Federal (CGU, 2019).

Para execução dos programas designados, é necessário desenvolver a capacitação dos servidores públicos, de forma a fortalecer seus conhecimentos, aprimorar atividades de investigação, apuração e repressão das irregularidades, combater a impunidade e ampliar a transparência em toda gestão pública com o objetivo de prevenir e combater à corrupção.

Com 17 anos de trabalho, a Controladoria Geral da União tem promovido inúmeras ações de divulgação de conceitos éticos e de integridade nos mais diversos âmbitos, tendo como missão principal: a luta contra a corrupção. A Controladoria atua em três principais vertentes: a detecção, a prevenção e sanção, todavia, os números de corrupção estão espalhados nas mais diversas burocracias, através de setores e formas distintos e em diferentes vertentes, e tanto quanto o órgão realizar o controle dos poderes públicos, faz-se necessário envidar-se na profissionalização de seus gestores, no incentivo de atitudes éticas, na promoção de políticas de integridade e no constante trabalho de prevenção e combate à corrupção (CGU, 2019).

O monitoramento da Controladoria Geral da União das políticas públicas de combate à corrupção auxilia na prevenção e na promoção do desempenho de seus profissionais e tal conhecimento desenvolve subsídios para tomada de decisões dos gestores públicos. Cabe à Controladoria Geral da União, por intermédio de unidades finalísticas: Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), Ouvidora-Geral da União (OGU), Corregedoria-Geral da União (CRG), Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC), Secretaria de Combate à Corrupção (SCC) e Controladorias Regionais em todos os Estados da federação, formular, coordenar, fomentar e apoiar a implementação de planos, programas, projetos e normas voltados à prevenção da corrupção e à promoção da transparência, do acesso à informação, da conduta ética, da integridade e do controle social na Administração Pública, bem como na sua relação com o setor privado (CGU, 2009).

Além disso, a Controladoria Geral da União promove a cooperação com órgãos, entidades e organismos nacionais e internacionais que atuam no campo da prevenção da corrupção, além de fomentar a realização de estudos, pesquisas e treinamentos do corpo técnico, com vistas à produção e à disseminação do conhecimento em suas áreas de atuação conforme diretrizes do PPA 2020-2023, e do Programa 4004 – “Transparência, Integridade e Combate à corrupção”, vem promover o aprimoramento da governança, da gestão de riscos e dos controles internos da administração pública, gerando processos mais eficientes, o aumento do nível de integridade pública, a diminuição da corrupção, o aumento da transparência e da participação

social, dentre outros resultados. Tal Programa é composto pelo Objetivo 1213: “Fortalecer a Governança, a Gestão, a Transparência, a Participação Social e o Combate à Corrupção” (CGU, 2019).

Em meados da década de 1990, pautados pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), a estruturação das carreiras e o apoio à qualificação só seriam possíveis segundo Diniz (2001) apud Monteiro (2012), mantendo um corpo especializado e com autonomia do exercício profissional. Pires et al. (2018) retratam que as empresas procuravam sempre aperfeiçoar, em seus empregados, habilidades para o exercício de funções, permitindo que o profissional adquirisse competências necessárias para lidar com eventos inéditos, surpreendentes e de natureza singular.

Para Diniz (2001) apud Monteiro (2012), o serviço burocrático requer exames, qualificações especiais e treinamento tal qual ocorre com as profissões dentro do mercado de trabalho. Monteiro (2012) ressalta que entre os principais requisitos para uma conduta profissional, destacam-se a integridade, a obediência às normas e o respeito à hierarquia, todavia, a profissionalização dos servidores também auxilia na definição de um bom profissional, não apenas no âmbito do concurso e/ou processos seletivos públicos, mas dentro de um sistema de promoção e formação de carreiras.

Na Controladoria Geral da União, especificamente, há a preocupação em disseminar conceitos éticos e de integridade em toda a esfera pública, capacitando os gestores públicos para que se utilize de recursos materiais, humanos e financeiros com maior eficiência. Além disso, a Controladoria Geral da União também atua capacitando a sociedade civil para que se promova acesso às ações de transparência e controle social como mecanismo de combate à corrupção e fortalecimento da democracia. Seus programas incluem ações de capacitação de forma a aprimorar o corpo interno e externo, em busca de uma gestão pública que fortaleça o controle preventivo (CGU, 2019).

A Portaria nº 527 de 11 de abril de 2008, que dispõe sobre a política de capacitação dos servidores em exercício da Controladoria Geral da União ressalta que por meio da permanente capacitação e da adequação aos novos perfis profissionais, há de se promover a eficiência, a eficácia e a qualidade dos serviços da CGU. Nisso, trabalhar a capacitação possibilita ao servidor oportunidades de adquirir conhecimentos, habilidades e atitudes necessários ao desempenho profissional, dentro da sua área de atuação (BRASIL, 2008).

- Mapear quais ações estão sendo realizadas para a profissionalização dos gestores públicos da Controladoria Geral da União;



## 4.2 Histórico das capacitações na CGU

Pires et al. (2005) reforçam que o reconhecimento do fator humano é essencial para o sucesso das organizações. Mapear competências, identificar habilidades, conhecimentos e atitudes que dispõem o profissional, auxilia na formulação dos respectivos planos estratégicos e o desenvolvimento de inúmeros projetos, tais como os projetos de capacitação.

Além de auxiliar na formatação de concursos, agilizar ações de recrutamento e seleção interna e otimizar os processos de lotação e de movimentação de pessoal, esse exercício permite a definição de critérios claros para as iniciativas de avaliação dos servidores, de estruturação de planos de desenvolvimento pessoal e profissional. (PIRES et al. 2005, p.21).

Os autores também trazem uma observação a respeito da seleção pública, tal como é realizada hoje, que escolhe candidatos bastante capazes intelectualmente, todavia, sem o perfil adequado para um bom desempenho num cargo ou numa função. Alguns problemas importantes como adaptação no trabalho, a baixa produtividade e os altos índices de doenças profissionais são os corolários frequentes desse complexo processo (PIRES et al., 2005).

Na situação de ingresso por concurso público, “as provas abrangem conteúdos profundos e elevados além da exigência de comprovação de títulos, que reforça a dimensão acadêmica” e na situação de capacitações dos servidores, pode ser aperfeiçoado pelo uso de uma tecnologia de fácil acesso, os chamados bancos de talentos, e pelo trabalho de orientação de profissionais, de modo com que a organização “planeje, selecione, desenvolva e remunere seus quadros de funcionário com base em suas competências essenciais, tomando-as como atividades sempre associadas à sua gestão de desempenho” (PIRES et al. 2005, p.25;50).

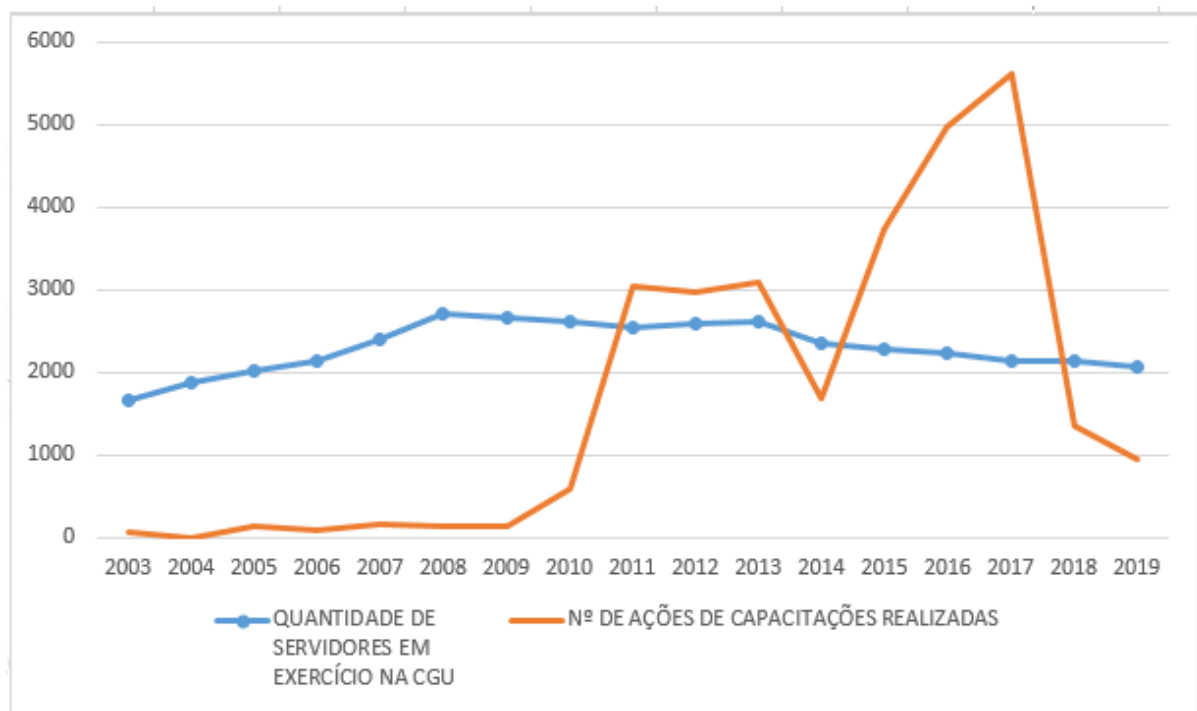
Para o autor, ao ingresso do servidor por concurso público, sua formação deve ser extremamente estruturada, fornecendo, nas primeiras etapas de seleção, uma introdução aos marcos teóricos e analíticos, além de conhecimentos aplicados necessários ao desempenho das atividades do cargo e da carreira. Tal estruturação possibilitaria uma visão abrangente e integrada das futuras funções do servidor, assegurando posse das competências necessárias e relevantes para que desenvolva um excelente trabalho (PIRES et al. 2005, p.26).

Durante todo trabalho da Controladoria Geral da União foram priorizadas ações voltadas a aprimorar a atuação da instituição reforçando seu principal ativo, que é seu corpo técnico. Aguardando a aprovação para chamada de concurso público, desde 2012, para suprir a escassez crônica de recursos humanos, houve sensível incremento nos esforços em capacitação,

com a realização de cursos de pós-graduação customizados, a realização de treinamentos com especialistas de outras instituições, o incentivo à obtenção de certificações técnicas por nossos servidores, e a incorporação de métodos e tecnologias de outras agências de combate à corrupção, para citar apenas as principais iniciativas (CGU, 2018).

O desenvolvimento com capacitações on-line e principalmente por intermédio do Escritório Geral da CGU, possibilitou o acompanhamento das capacitações dos servidores de forma remota, incentivando o trabalho colaborativo e compartilhado junto às unidades da CGU em âmbito nacional. Com as capacitações dos servidores, ocorreu uma ampliação na atuação das conexões de forma a permitir com que os acessos às ferramentas de trabalho estivessem disponíveis em diferentes locais e horários distintos. (CGU, 2019).

**Figura 2: Relação Quantidade de Servidores e Ações de Capacitação da CGU**



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados do Relatório de Gestão CGU (2003-2019)

Nos períodos iniciais de transição da Corregedoria para Controladoria Geral da União, foi possível perceber que as capacitações realizadas estavam voltadas para temáticas de auditoria, gestão interna, informática e complementação técnica. Nos relatórios de gestão dos períodos de 2003 a 2009 não foi possível detalhar os teores das capacitações para verificar se

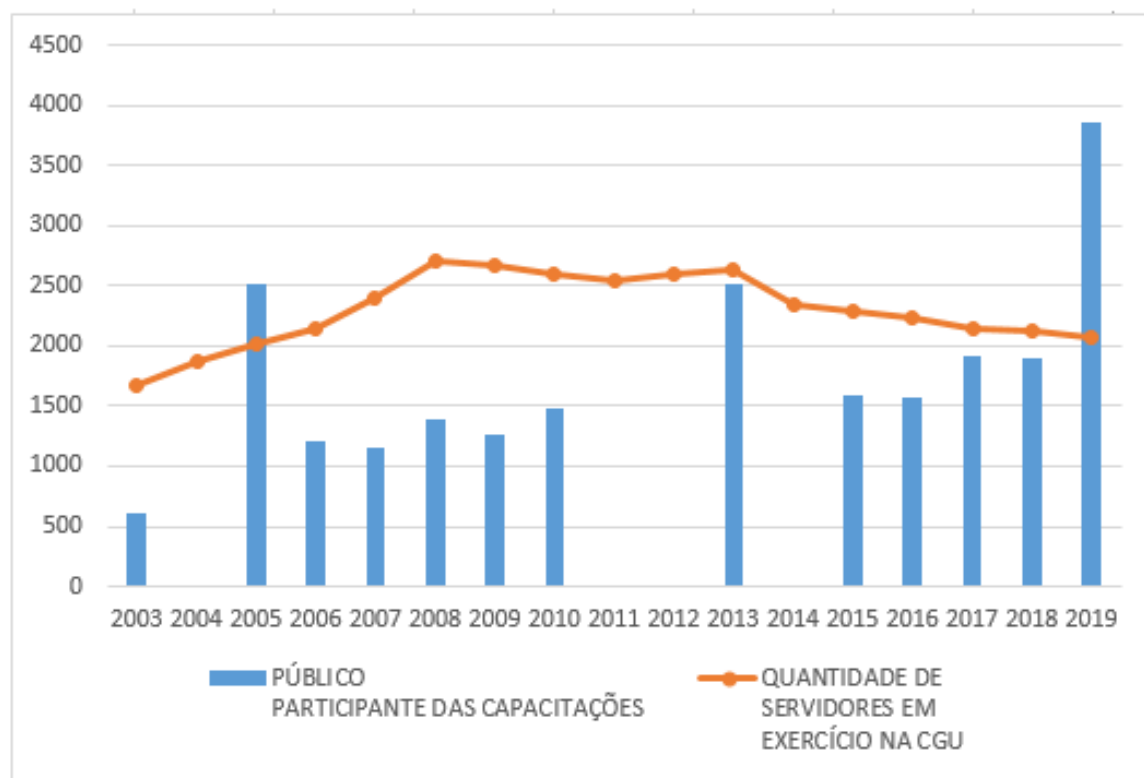
entre os treinamentos realizados, foram tratados temas voltados para a ética, a integridade, a prevenção e o combate à corrupção.

Tampouco, nesta análise, ficou claro o engajamento dos servidores em relação às essas temáticas, de forma que estejam cientes do seu papel, uma vez que são temas extremamente importantes para o desenvolvimento dos trabalhos na Controladoria Geral da União, bem como, para o fortalecimento do corpo burocrático. Conforme relata Monteiro (2012), tendo em vista a complexidade dos cargos que ocupam, é necessário haver um esforço para dotar os burocratas em atributos que lhes são confiados.

Em contrapartida, de acordo com os dados levantados de capacitações internas, os números de ações de capacitações realizadas tiveram aumento significativo nos anos de 2014 a 2017, tal resultado demonstra que a instituição buscou, mais tarde, realizar o aperfeiçoamento de seus servidores. Além disso, reforçado por Queiroz (2011), proporcionou condições de profissionalização, atendendo ao interesse do coletivo, formando uma burocracia completamente competente.

Embora não conste em nenhum relatório, foi possível perceber que o aumento das capacitações neste período ocorreu em decorrência do trabalho da Controladoria Geral da União em desenvolver o programa de Integridade e, especificadamente, em 2016, com o primeiro seminário de Ética que ocorreu na Casa. Tal resultado também foi relatado pelo entrevistado 1, onde o programa de capacitação necessita de autorizações conforme é desenhado pelo Plano de Desenvolvimento de Capacitação anual, de acordo com a pertinência dos temas para o desenvolvimento dos trabalhos e/ou as demandas do servidor na obtenção de certificações específicas para a entrega de seus resultados. Caso não haja uma comprovação de que tal capacitação atenda à necessidade do setor, a mesma não é aprovada.

Junto ao Programa de Desenvolvimento Profissional, em 2019, a Controladoria Geral da União (CGU) incrementou esforços em capacitação e desenvolvimento, representadas principalmente pela realização de curso de pós-graduação customizado, treinamentos com especialistas de outras instituições, incentivo à obtenção de certificações técnicas pelos servidores, e a incorporação de métodos e tecnologias de outras agências de combate à corrupção, além das demais ações de desenvolvimento e capacitação costumeiramente desenvolvidas (CGU, 2019).

**Figura 3: Relação Quantidade de Servidores e Público Capacitado na CGU**

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Relatório de Gestão CGU (2003-2019)

O gráfico traz informações relevantes a respeito do público interno capacitado no decorrer dos trabalhos da Controladoria Geral da União no período 2003-2019. As capacitações são realizadas com base no Plano Anual de Capacitação, que estabelece diretrizes e orientações para a execução de ações de capacitação no decorrer do exercício. Tal plano é construído por meio do levantamento das necessidades de capacitação junto às diversas unidades da CGU, definindo temas prioritários e de interesse da casa, que servem de balizadores para a avaliação e aprovação das ações de capacitação (CGU, 2019).

Os anos em que não constam dados de capacitação, a saber, 2004, 2011, 2012 e 2014 refletem a falta de um programa específico, e o mapeamento das ações de capacitação, até o ano de 2019, mostra que não existia um sistema próprio ou direcionado, com dados exclusivos de capacitação interna. Todas as informações de capacitação eram alimentadas de forma manual por intermédio de planilhas Excel baixadas de planilhas, onde tais informações dos resultados

de capacitação da equipe interna, são publicadas de forma compilada, junto à publicação do Relatório de Gestão Anual da CGU, desde o ano de 2003.

Apesar do público das capacitações se mostrar participante dos treinamentos oferecidos, foi possível observar que muitas dessas capacitações se concentraram em alguns servidores. De acordo com o entrevistado 2, algumas áreas são muito específicas e demandam conhecimentos direcionados, desta forma, os próprios servidores buscam determinadas capacitações, por intermédio das licenças disponíveis, para que possam se preparar para o melhor desenvolvimento de seus trabalhos. Assim, não ficou claro junto aos documentos analisados, se houve ou qual o percentual de servidores que não foram capacitados, reforçando em Monteiro (2012) que ao introduzir uma cultura profissionalizante, é necessário investigar os desafios nos quais os servidores encontram-se expostos em seus cotidianos.

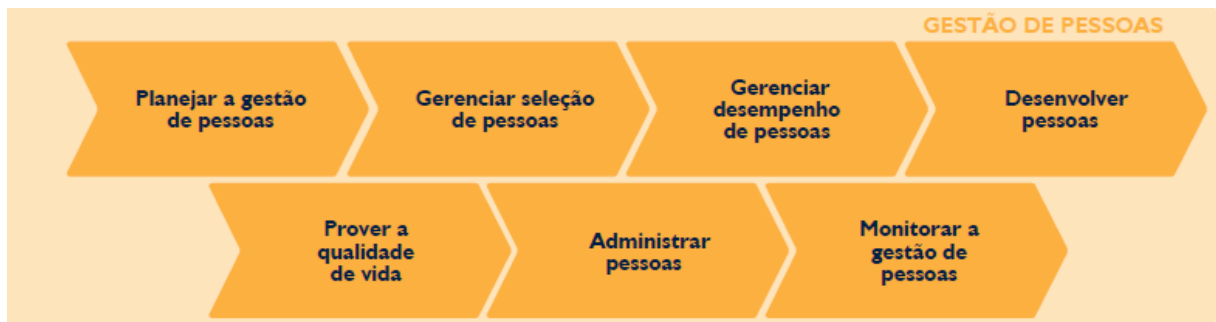
O entrevistado 6 retrata que não há indicadores pós capacitações, todavia, o preparo dos servidores é visível. O entrevistado 1 relata que no decorrer dos anos, ao trabalhar com o desenvolvimento da rede de multiplicadores, não havia um planejamento no conteúdo das capacitações, foi percebido a falta dos objetivos do curso, além de algumas dificuldades pedagógicas em relação ao programa, na aprendizagem do servidor multiplicador. Tratar essa dificuldade é essencial para que possam trabalhar com objetividade e disseminar amplamente os conteúdos junto aos demais servidores.

Tal resultado, apesar de não integralizado, reforça a necessidade do processo de capacitação e de desenvolvimento ser monitorado por indicadores, com auxílio de banco de dados informatizados e oficinas de trabalho de caráter avaliativo, conforme retratado por Pires et al. (2018). Também promover reuniões de auto avaliação, com a participação dos colaboradores internos, além de se visualizar os resultados da capacitação, proporciona planos de melhorias das ações. Além disso, para Dias (2010), uma política de gestão que tenha como princípio a qualificação profissional intensiva traz o reconhecimento da qualificação técnica dos saberes profissionais do serviço público em todo meio político.

De forma a trabalhar o aperfeiçoamento da governança e da gestão estratégica, em 2019, a Controladoria Geral da União realizou um trabalho junto ao corpo interno sobre a importância de trabalhar dentro de uma cadeia de valores, no qual foi identificado, em respeito à gestão de pessoas, diversos passos para elevação da credibilidade, de forma a atuarem em defesa da sociedade. O desenvolvimento de pessoas está pautado junto ao planejamento estratégico da CGU para 2020-2023, de forma a trazer o aperfeiçoamento da gestão pública (CGU, 2019).

Neste mesmo ano, a CGU coordenou a elaboração da primeira versão da Cadeia de Valor Integrada, a qual tem servido de fomento às revisões da estrutura organizacional com foco no melhor cumprimento da Missão Institucional da CGU. Tal abordagem tem o objetivo de internalizar a prática de gestão de riscos na cultura da organização, se adaptando a mudanças estruturantes de forma a contribuir para entrega de políticas públicas eficazes, ampliando a participação social, enfrentando à corrupção e contribuindo para o aumento dos níveis de integridade, além de fomentar a inovação e a redução da burocracia na gestão pública (CGU, 2019, p.45).

**Figura 1: Cadeia de Valor Integrada CGU – Macroprocessos de Suporte**



Fonte: Relatório de Gestão CGU (2019, p.18)

Sobre a Cadeia de Valores da Controladoria Geral da União, que aborda o desenvolvimento de pessoas em provimento de cargo público, a preocupação tratada por Pires et al. (2005) é com as características inerentes ao cargo e às atividades que irão ser desempenhadas. É necessário contar com servidores aptos a realizar com êxito e motivação suas futuras funções e progredir de forma satisfeita em suas carreiras.

Foi possível perceber características diferentes no teor das capacitações no decorrer dos períodos. Antes de 2016, as capacitações se voltavam para auditorias, detecção de fraudes e lavagem de dinheiro, códigos de condutas e formação do corpo técnico. A partir de 2016, temáticas voltadas para formação de lideranças, comportamento, criatividade, inovação, desenvolvimento de talentos, *coaching*, vida em equilíbrio, dentre outros, fizeram parte do desenvolvimento de pessoas da Controladoria Geral da União. Os programas direcionados voltados para ética, transparência, idoneidade e integridade são relativamente novos, e, de acordo com os entrevistados 2 e 3, quando a alta administração da casa está envolvida, ocorre melhor engajamento junto aos servidores e que pequenas ações pontuais, promovem melhores participações e alcançam as áreas de forma mais abrangente.

### 4.3 Capacitações e aperfeiçoamento da gestão pública

Na Controladoria Geral da União, a Coordenação Geral de Gestão de Pessoas - COGEP atua com outros departamentos em diversas ações de capacitação com objetivo de treinar servidores e colaboradores sobre as políticas, procedimentos e diretrizes em que o órgão atua. De acordo com o Regimento Interno da CGU, estabelecido pela Portaria 3553 de 12 de novembro de 2019, no âmbito da Diretoria Geral de Gestão, compete à COGEP, dentre outras funções, a identificação, execução e avaliação de atividades inerentes à capacitação, desenvolvimento, aperfeiçoamento e desempenho profissional dos servidores em exercício da Controladoria Geral da União (BRASIL, 2019).

As capacitações dos gestores da CGU ocorrem em âmbito interno – onde o órgão possui programas de capacitação continuada – e em âmbito externo, por intermédio de convênios, todavia, até o ano de 2019, não havia uma plataforma direcionada para acompanhamento dessas capacitações. Os registros eram feitos em planilhas e alimentadas de forma manual. Após a edição da Lei do PDP – Programa de desenvolvimento de pessoas, há uma iniciativa junto ao órgão para incluir um sistema de forma a selecionar servidores a capacitações direcionadas conforme ocorram as necessidades da CGU.

Fica a cargo da Diretoria de Gestão Interna (DGI) juntamente com as demais unidades da CGU, a responsabilidade de desenvolver planos de capacitação em sentido amplo, para desenvolvimento dos servidores, dirigentes e líderes da CGU, como orientado pelo órgão central Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC.

Para o entrevistado 2, muitos servidores não identificam o estímulo que a Controladoria Geral da União realiza para que eles busquem a capacitação. Para o entrevistado, a capacitação é fundamental para combater à corrupção e ela é extremamente valorizada pela alta administração da Casa. O entrevistado 1 relata que as capacitações das temáticas de ética, integridade e combate à corrupção tem sempre sido tratado em cima dos demais temas, há sempre a preocupação em trabalhar tais assuntos no decorrer da profissionalização interna, ainda que não estejam sendo tratados de forma direta, são temas “natos da carreira”.

As capacitações são realizadas mediante apresentação das necessidades de capacitações, ouvindo as unidades internas e atendendo as responsabilidades de entregas, de acordo com o

planejamento estratégico da CGU, disposto no Plano Anual de Capacitações dos Servidores (PAC). Tal documento, estabelece orientações voltadas à execução de ações e eventos de capacitação e desenvolvimento das pessoas, com vistas ao incremento de competências aderentes ao Planejamento Estratégico da CGU e em conformidade com as leis orçamentárias. Atualmente, a equipe tem trabalhado em um sistema integrado de capacitação, juntamente com a Diretoria de Tecnologia da Informação, na plataforma *Moodle* – que se trata de um sistema de gestão de aprendizagem e plataforma educacional online que fornece ambientes personalizados de aprendizado para alunos, independente do tema, para o público interno e externo, além disso, estão trabalhando atualmente na implementação da Rede de Multiplicadores Internos da CGU, a fim de institucionalizar e qualificar as ações de capacitação, em temas estratégicos e singulares, para servidores internos, demais órgãos e sociedade.

De forma a possibilitar a continuidade ou a criação de políticas públicas que atendam as demandas do país e da sociedade, a CGU por meio da Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas (COGEP), está trabalhando no Plano de Desenvolvimento de Pessoas (PDP), em atendimento ao disposto no Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019, e na Instrução Normativa nº 201, de 11 de setembro de 2019, que tratam da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP), cuja finalidade é elencar as ações de desenvolvimento ou capacitação necessárias à consecução de objetivos institucionais (CGU, 2019).

Segundo o entrevistado 4, um dos maiores desafios perseguidos no período de 2019 foi o aprimoramento dos processos de trabalho da Controladoria Geral da União, de forma a torná-los estruturados e consistentes, resultando em maior eficiência no órgão. Para ele, sem capacitação não se faz nada relevante, sendo a mesma considerada essencial. As profissionalizações consideradas de alto nível contribuem para o combate e a prevenção da corrupção de forma indireta, elas auxiliam o servidor para que entenda seu papel, alcance os objetivos e garantem a padronização do corpo de servidores para que sejam mais eficientes.

Não apenas por ser um dos princípios fundamentais da Administração Pública, a eficiência foi priorizada pela gestão da CGU para que a ausência de reposição do quadro de pessoal do órgão não comprometesse a qualidade e a relevância dos trabalhos realizados. No ano de 2019, houve um aprimoramento de ações integradas de gestão de capacitação e desenvolvimento (CGU, 2019).

O foco está voltado à efetividade das ações de desenvolvimento e no impacto que a capacitação deve ter na qualidade dos serviços públicos. Para a aprovação do Plano de Desenvolvimento de Pessoas (PDP) da CGU para o ano de 2020, as Regionais encaminharam



à COGEP as informações sobre a necessidade de desenvolvimento e capacitação de suas unidades. Conforme o decreto, os afastamentos do servidor para participação em ações de desenvolvimento (licença para capacitação, participação em programa de treinamento, pós-graduação stricto sensu, realização de estudos no exterior) poderão ser concedidos, entre outros critérios, quando a ação de desenvolvimento estiver prevista no PDP e alinhada ao desenvolvimento do servidor nas competências do órgão ou de sua função (CGU, 2019).

De acordo com o Plano Anual de Capacitação de Servidores – PAC, várias ações e projetos foram realizados nas áreas de capacitação interna, voltadas para três eixos temáticos: competências comuns, competências gerenciais e competências técnicas, dentre eles, destacam-se conforme abaixo (CGU, 2019):

**Figura 4: Relação Quantidade de Servidores e Ações de Capacitação da CGU (2019)**



Fonte: Relatório de Gestão CGU (2019, p.87)

Para o entrevistado 3, a grande maioria dos cursos de pós-graduações são realizadas a partir do desejo do próprio servidor, todavia, os mesmos sempre estão atentos às necessidades das áreas nos quais trabalham. Para ele, não há como mensurar os retornos das capacitações

para a prevenção e combate à corrupção, mas acredita que elas favorecem o trabalho. O entrevistado 3 ressalta que as áreas meio, não estão completamente engajadas junto às capacitações para temáticas de ética, integridade, prevenção e combate à corrupção, exceto quando a alta administração da Controladoria Geral da União realiza alguns direcionamentos de forma a envolver toda a Casa. As áreas finalísticas são as que mais atuam dentro dessas temáticas pois precisam de capacitações mais aprofundadas, tendo em vista o trabalho complexo que desenvolvem.

Para o entrevistado 6, capacitações sobre ética e corrupção não é um fardo para os servidores, muitos, passam a viver a ética pela própria essência da Casa, e ainda que não ocorram capacitações direcionadas para os temas, melhorando as operações de gestão, de forma indireta, tem contribuído para o combate a corrupção.

Em relação aos custos com a capacitação, muitos cursos internos são realizados de forma gratuita e também há solicitações de capacitações a pedido do órgão e a pedidos particulares, pagas com o orçamento disponível para tais ações. A capacitação é vista como uma ferramenta utilizada na tentativa de mitigar risco da redução da força de trabalho. Desta forma, são constantemente oferecidas ações educacionais sobre gestão de desempenho, ações de pós-graduações, cujo resultados dessas ações promovem melhorias em ações educacionais futuras (CGU, 2019).

No caso da Secretaria de Transparência e Prevenção à Corrupção (STPC), que é a unidade específica que trata da formulação, coordenação e fomento de programas voltados para prevenção da corrupção e tem o objetivo de promover adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, detecção, punição de fraudes e atos de corrupção e também no que se refere à orientação e treinamento dos servidores sobre esta temática (CGU, 2019), as capacitações são parte de programas de formação para cumprir os requisitos de desempenho, proporcionando profissionalização especializada e apropriada para que sejam mais conscientes dos riscos da corrupção inerente ao desempenho de suas funções, especialmente concebidos para o pessoal de seus serviços encarregados de prevenir e combater à corrupção no exercício de suas funções (BRASIL, 2006).

A partir da Portaria nº 750, de 2016, a Controladoria Geral da União instituiu seu programa de integridade para o comprometimento de uma cultura sustentável de integridade institucional. Sua primeira versão publicada pela Portaria 1.075 de 2018, trouxe ações de gerenciamento dos riscos à integridade de forma a realizar o monitoramento contínuo para

prevenção e combate à corrupção, prestando um serviço de forma eficaz e de qualidade à sociedade, além de promover o comportamento ético dos seus colaboradores (BRASIL, 2018).

No ano de 2019, a Controladoria Geral da União passou a tratar os temas de riscos e integridade de forma conjunta, a fim de promover um equilíbrio entre os mecanismos de reforço da integridade institucional, promovendo ações de valorização individual dos servidores bem como trazer orientações e treinamentos internos para o desenvolvimento contínuo dos servidores. Neste mesmo ano, foi realizada a Avaliação do Programa de Integridade da CGU através de capacitações, certificações internacionais e do Programa Ética Viva – Integridade no dia a dia, que valoriza o comportamento ético dos colaboradores (CGU, 2019).

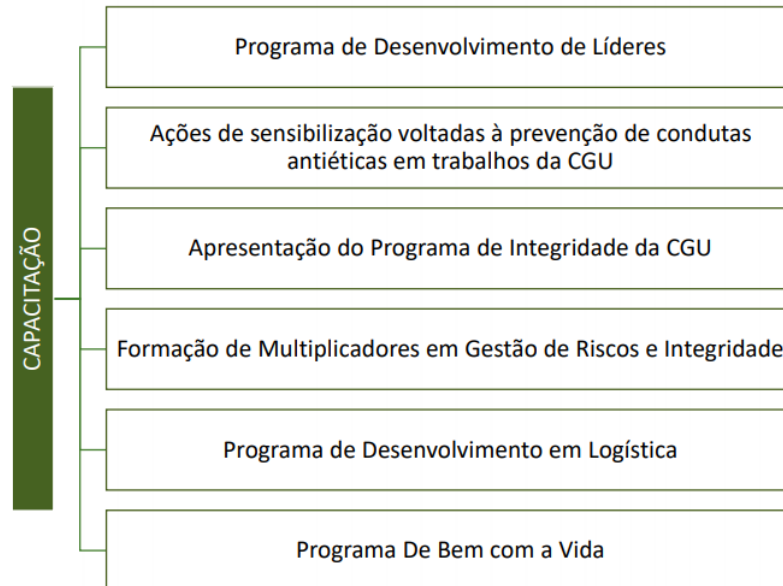
**Figura 5: Principais ações do Programa de Integridade na CGU**

<b>PRINCIPAIS AÇÕES DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE EM 2019</b>	
<b>Visitas técnicas</b>	<b>1062 servidores alcançados</b>
<b>Capacitação de multiplicadores</b>	<b>41 agentes treinados</b>
<b>Certificação ISO 31000:2018</b>	<b>3 servidores certificados</b>

Fonte: Relatório de Gestão CGU (2019, p.42)

O Programa de Integridade da CGU foi concebido em observância a missão e aos valores organizacionais presentes em seu planejamento estratégico. Os princípios e normas da administração pública federal também fundamentaram o Programa, tendo em vista a obrigação das práticas de atos que atendam ao interesse público, dentro dos princípios da legalidade, eficiência e moralidade administrativa, o Programa de Integridade trabalha além de diversas políticas e normas, a capacitação e o desenvolvimento dos servidores, estabelecendo princípios, diretrizes e objetivos das ações de capacitação e desenvolvimento dos líderes, servidores e demais colaboradores da casa a respeito da temática (CGU, 2018).

Para os servidores da CGU, a integridade é o princípio que rege as tomadas de decisões, possibilitando o cumprimento pleno sua missão. Os valores, condutas e ações estão enraizados nos servidores de forma a atuarem dentro e fora do ambiente de trabalho, de forma a fortalecer a confiabilidade de suas ações e evitar prejuízo de imagem, derivada da conduta dos colaboradores.

**Figura 6: Plano de capacitação de integridade da CGU**

Fonte: Programa de Integridade da CGU (2019, p.19)

Para a Controladoria Geral da União promover a integridade institucional é o melhor antídoto contra todas as formas de irregularidade e desvio de conduta. O enfrentamento de desafios complexos como a garantia da integridade institucional e a prevenção da corrupção exigem a combinação de ações e esforços de organismos os mais diversos, vinculados aos três Poderes do Estado. Assim, a Controladoria Geral da União – CGU foi, desde o início, orientada a atuar de forma cooperativa e integrada com todos os demais órgãos incumbidos da defesa do Estado e do aperfeiçoamento da gestão pública (CGU, 2008).

Algumas diretrizes foram estabelecidas com base na promoção da integridade institucional. São elas:

**Programa de Desenvolvimento de Líderes:** Dotar líderes e demais servidores interessados de competências gerenciais relacionadas à ética e aos valores institucionais, à melhoria do ambiente de trabalho e à valorização do trabalho em equipe.

**Ações de sensibilização voltadas à prevenção de condutas antiéticas:** Tratar sobre posturas éticas nos trabalhos desenvolvidos na CGU

**Apresentação do Programa de Integridade da CGU:** Apresentar as diretrizes e a evolução do Programa de Integridade da CGU

**Formação de Multiplicadores em Gestão de Riscos e Integridade:** Institucionalizar e qualificar as ações de capacitação, em temas estratégicos e singulares de forma que estejam integrados em todas as atividades da organização e que zelem pela aplicação da metodologia da gestão de riscos de forma sistemática, estruturada e oportuna.

**Programa de Desenvolvimento em Logística:** Ampliar o grau de sensibilização dos colaboradores quanto a temática de logística sustentável, por meio de ações, capacitações e campanhas.

**Programa de Bem com a Vida:** Planejar, desenvolver e integrar ações nas áreas de promoção da saúde; integração e desenvolvimento sociocultural; e valorização e desenvolvimento profissional dos colaboradores do Órgão.

Algumas medidas de integridade estão presentes nas estatais por força de legislações, regulamentações ou de práticas disseminadas entre as instituições públicas, alguns itens demonstraram mais carências e necessidades de melhorias, mais precisamente, o fortalecimento e monitoramento do programa de integridade. Assim, a Controladoria Geral da União vem trabalhando para diluir a adoção de programas de integridade em todo o setor público para que seja capaz de prevenir, detectar e remediar a ocorrência de atos lesivos à Administração Pública, não somente para detectar casos de corrupção, mas desenvolver meios para prevenir sua ocorrência (CGU, 2015).

A área da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) é responsável pela formação para a carreira, em desenvolvimento técnico dos auditores. Também é a unidade responsável pela atividade de auditoria interna governamental do Poder Executivo Federal e de algumas atividades de controladoria. Sua atividade é independente, de forma a adicionar valor e melhorar a governança e a gestão das organizações, buscando o aprimoramento e a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos, além do aprimoramento das políticas públicas e o combate à corrupção (CGU, 2019).

Em 2019, a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) participou de reuniões técnicas e realizou diversas outras tratativas, como a capacitação dos servidores na metodologia do Modelo de Capacidade de Auditoria Interna – IA-CM, de forma a atuar de maneira padronizada e integrada (CGU, 2019).

#### 4.4 Capacitação na prevenção e no combate à corrupção

O Relatório de Gestão da CGU (2019) reforça que desenvolver competências técnicas e gerenciais faz parte do objetivo estratégico da Controladoria Geral da União que busca fortalecer uma cultura para melhoria do desempenho profissional, orientada em seus valores (transparência, ética, imparcialidade, excelência, foco no cidadão e idoneidade), a fim de desenvolver lideranças e oportunizar o acesso meritocrático aos cargos. O documento diz também que realizar o controle interno governamental de forma a enfrentar à corrupção, “requer elevação da credibilidade do Estado por meio da participação social, contribuindo para a reversão de um prejuízo potencial ao erário, propiciando o aumento dos níveis de integridade pública e privada” (CGU, 2019).

Para o entrevistado 4, as normas de auditoria se voltam para avaliar riscos de fraude, não necessariamente “estão em busca de caçar a corrupção”, mas sim, trabalham para assegurar a melhoria nos controles e desenvolvimento dos processos. A Controladoria Geral da União traz agendas de capacitação voltadas para ética, integridade, prevenção e combate à corrupção, geralmente não são realizadas agendas focadas sobre o tema pelas secretarias específicas, uma vez que já está sendo tratado internamente pela alta administração. Para ele, são assuntos que sempre estão em pautas e são bem trabalhados junto aos servidores.

Para Loureiro et al. (2012), o modelo executado pela Controladoria Geral da União de ter um corpo técnico que verifica a devida aplicação dos recursos e levanta, entre outras coisas, indícios de não conformidade no uso do dinheiro público, é uma frente de combate direta à corrupção.

O resultado do trabalho conjunto da auditoria interna e da gestão resultaram em 2019 na contabilização de R\$ 12,9 bilhões de benefícios financeiros, sendo este, 11 vezes o custo da Controladoria Geral da União, no exercício. (CGU, 2019). Para o entrevistado 4, há imensos benefícios resultantes das capacitações dos servidores, principalmente na área de auditoria que nos últimos 5 anos, tem feito a profissionalização dos servidores de forma focada, que contribuíram para resultados financeiros na ordem de R\$ 12 bilhões de valores que retornaram ou deixaram de ser gastos, conforme o trabalho realizado pela Casa.

Para o entrevistado 5, as capacitações têm sido extremamente relevantes para a área de auditoria pois elas auxiliam os servidores na operacionalização do trabalho e na melhoria dos resultados. Foi percebido evoluções no decorrer dos anos, de forma a melhorar a gestão interna, impactando todo o trabalho realizado pelos servidores no exercício de suas funções.

Um exemplo foi um trabalho realizado junto as regionais que foram alcançadas por capacitações realizadas pelos multiplicadores que conseguiram repassar conteúdos extremamente relevantes aos seus servidores, de forma que eles possam disseminar para os demais órgãos da administração pública. Para o entrevistado 2, é árduo o trabalho das capacitações para que cheguem aos servidores que estão inseridos na ponta da administração pública em geral, desta forma, é fundamental trabalhar as capacitações de forma com que todo o corpo burocrático receba as capacitações de forma a reverter a situação de que o serviço público seja percebido como altamente corrupto.

O Decreto nº 4321 de 2002 prevê que o quadro de pessoal da Controladoria Geral da União seja composto por 5.000 cargos, dos quais, 3.000 são de analistas de finanças e controle e 2.000 de técnico de finanças e controle. No ano de 2019, a CGU estava com um quadro de 2.077 servidores, sendo 1.555 atuando na área finalística formada pela Secretaria Federal de Controle Interno, Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção, Corregedoria-Geral da União, Ouvidora-geral da União, Secretaria de Combate à Corrupção e Controladorias Regionais da União nos Estados e 522 servidores atuando na área meio. É extremamente necessário promover meios de readequar a força de trabalho, principalmente junto às atividades finalísticas, pois mantendo um corpo funcional adequado, conforme prevê a legislação, teremos um aumento expressivo na fiscalização dos recursos públicos e conseqüentemente na prevenção e combate à corrupção.

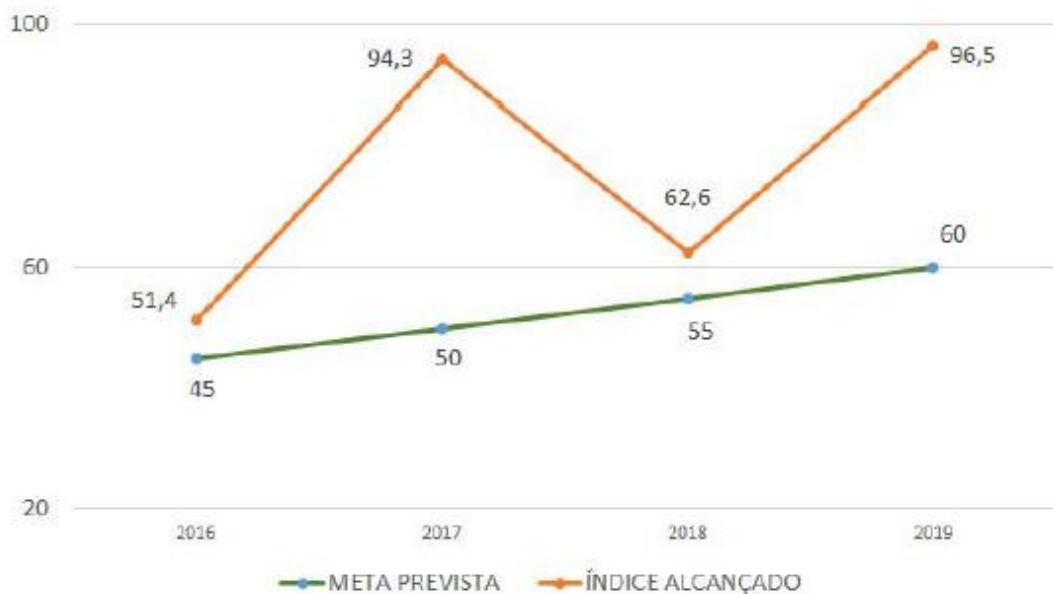
Para os servidores da Controladoria Geral da União ligados à Secretaria Federal de Controle Interno, com base nas entrevistas, os trabalhos de auditoria realizados estão contribuindo para o alcance dos objetivos estabelecidos. Para eles, se trata de um reflexo do corpo técnico ser altamente qualificado, no qual possibilita gerar e aferir benefícios financeiros - como gastos indevidos evitados e valores recuperados, assim como benefícios não financeiros - o aperfeiçoamento de programas e processos, melhorias de dimensão estratégica na capacidade de gerir riscos, dentre outros.

Com base na Figura 7, é possível observar que o índice alcançado a respeito da percepção dos gestores sobre o valor agregado pela atividade de auditoria na Controladoria Geral da União tem superado a meta prevista anualmente, mesmo com os referidos ajustes de 5 pontos percentuais a cada ano. Tal resultado, reforça a percepção dos gestores em relação ao trabalho realizado pela auditoria, que tem contribuído para a melhoria da eficácia dos processos, na melhoria da gestão e principalmente, no fornecimento de suporte para tomada de decisões. Só em 2019, foi possível superar o índice quase na sua totalidade, reforçando o

comprometimento do órgão com o desenvolvimento e o resultado do trabalho de seus servidores.

### Figura 7: Percepção dos Gestores sobre o valor agregado pela atividade de auditoria da CGU

DIRECIONADOR SFC: "ÍNDICE DE PERCEPÇÃO DOS GESTORES DA ALTA ADMINISTRAÇÃO QUANTO AO VALOR AGREGADO PELA ATIVIDADE DE AUDITORIA INTERNA REALIZADA PELA CGU" (MAIOR, MELHOR)



Fonte: Programa de Integridade da CGU (2019, p.19)

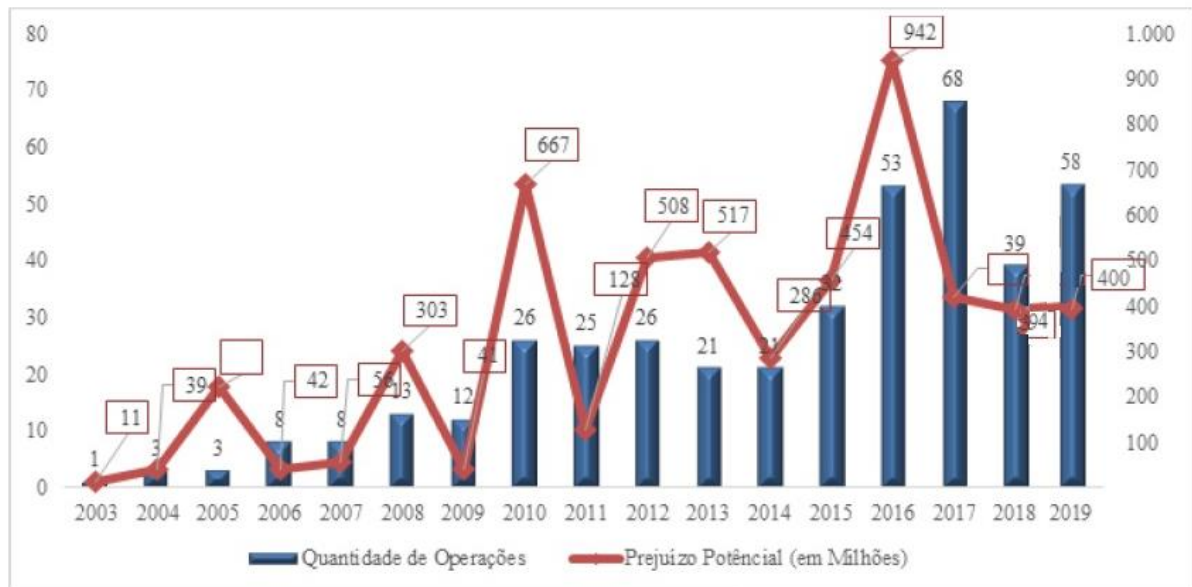
Para os entrevistados 4 e 5, ter um corpo técnico qualificado reflete nas auditorias e fiscalizações realizadas pela Controladoria Geral da União. Sobre a prevenção e o combate à corrupção, destacam-se as operações especiais conduzidas em parceria com a Polícia Federal, os Ministérios Públicos das esferas Federal e Estaduais, Receita Federal do Brasil, Polícia Rodoviária Federal e Polícias Civis nos Estados, visando à investigação de atos praticados contra a administração pública. Tais ações, favorecem atuação intensiva contra danos de integridade das instituições públicas, aos prejuízos financeiros aos cofres públicos e inúmeros e imensuráveis prejuízos sociais (CGU, 2018 p. 71).

De acordo com a Figura 8, é notório que houve um crescente aumento das operações especiais desde 2007, acompanhado do aumento do prejuízo. Essas operações voltaram a crescer em 2011 e 2012, quando novamente aumentou o prejuízo. De 2015 para 2016, houve, novamente, considerável aumento de prejuízo, com novo aumento das operações. A sensação



que dá é que não há uma preocupação preventiva, mas um movimento reparador, com base no aumento do desvio de recursos.

**Figura 8: Operações Especiais – Quantidade de Operações x Prejuízos Potenciais (Em milhões referente aos anos 2003-2019)**



Fonte: Relatório de Gestão da CGU, com adaptação realizada pelo autor (2018-2019)

Segundo a CGU (2019), a Secretaria de Combate à Corrupção investiu na capacitação dos servidores para a detecção de fraudes e no aprofundamento do uso de sistemas e técnicas de investigação. As ações conjuntas buscaram avaliar a gestão de recursos federais repassados a estados e municípios e teve como objetivo principal “desarticular organizações criminosas especializadas em desviar recursos públicos mediante corrupção passiva e ativa, advocacia administrativa e lavagem de dinheiro” (CGU, 2019 p. 66).

A partir de 2015, foi possível visualizar que as temáticas ligadas a ética, integridade, prevenção e combate à corrupção foram amplamente trabalhadas dentro da Controladoria, razão pela qual os servidores puderam participar de diversas ações de capacitação, antes trabalhadas em um percentual relativamente menor, nos quais estavam geralmente voltados para áreas de auditorias e riscos.

Para o entrevistado 6, combater a corrupção é um processo, depende de trabalhos anteriores, de educação, sensibilização e conscientização. Além disso, o servidor, que tem o livre arbítrio, possui a consciência de que é visto como o principal agente corrupto. As pressões

externas também favorecem o uso do cargo deliberadamente, todavia, quanto mais preparo o servidor possuir, e quanto maior o corpo for capacitado, mais será possível prevenir e combater a corrupção.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A corrupção está presente na sociedade civilizada desde os primórdios. Mesmo com a evolução da sociedade, a corrupção se fazia presente. Atualmente, o serviço público brasileiro continua sendo visto como altamente corrupto, mesmo possuindo um corpo burocrático capacitado, e que tem servido de proteção contra a corrupção. O fato é que combater a corrupção envolve a promoção da transparência, a fiscalização pública, a profissionalização dos gestores públicos em todas as esferas governamentais e o constante controle social da máquina estatal.

A corrupção é também um problema de esfera internacional, desta forma, países se reúnem frequentemente para firmarem acordos de cooperação mediante a gravidade e a complexidade que este tema representa. As políticas de prevenção e combate à corrupção têm se propagado nos mais diferentes países do Mundo e, por intermédio de estabelecimento de convenções internacionais, o Brasil tornou-se um dos signatários a estabelecer medidas e padrões internacionais de prevenção e combate à corrupção desde 1997 (CGU, 2019).

Enfrentar à corrupção é um trabalho que demanda incremento da capacidade operacional, desenvolvendo políticas públicas para promoção da ética e integridade junto à burocracia, que também contribui para o aumento dos níveis de integridade em toda a esfera pública. A Controladoria Geral da União vem cooperando para prevenção e combate da corrupção, desde sua criação, em maio de 2003, realizando capacitação dos seus servidores de forma a desempenhar importante papel em prol da gestão pública transparente, íntegra e eficaz.

A ampliação das políticas de capacitação na Controladoria Geral da União para aperfeiçoamento dos saberes, além do desenvolvimento de materiais de orientação para toda a esfera pública, fortalece não só seu corpo de servidores, mas pode funcionar como espelho para outras instituições públicas.

Priorizar o aprimoramento técnico dos profissionais se reflete na prevenção e no combate à corrupção, não somente no aumento da fiscalização dos recursos públicos, mas, também, potencializando a responsabilização dos agentes pelos atos que cometeram contra o erário. Essa é uma preocupação crescente na maior parte dos países que busca padrões de condutas, a fim de garantir a supremacia do interesse público em detrimento do privado.

Na análise dos relatórios, ficou claro que há esforços da Controladoria Geral da União em promover o aprimoramento da Gestão Pública de forma a prevenir e combater à corrupção. Porém, em razão da complexidade do tema, faz-se necessário dispor de uma combinação de fatores e esforços vinculados aos três poderes do Estado, às empresas privadas e à sociedade,

que necessita se apoderar dos mecanismos de controles disponíveis para contribuir também no enfrentamento da corrupção.

Foi possível perceber que sempre houve capacitação dos servidores da CGU para prevenção e combate à corrupção na administração pública, a grande maioria delas, de forma indireta. No entanto, essa capacitação se deu de forma diferente ao longo dos anos. De 2003 a 2014, a característica mais marcante foi que a CGU estava focada no desenvolvimento técnico, em temáticas de auditoria e riscos. Prevenção e combate à corrupção eram tratados em percentual muito menor, sendo, muitas vezes, inseridos dentro de outras ações, como capacitação da sociedade. Tal assunto era também trabalhado junto ao Fórum de Combate à Corrupção e na promoção de algumas capacitações realizadas em âmbito internacional para um número restrito de servidores. Somente em 2015 é que foi possível perceber um avanço para as temáticas nos quais se desenvolveram importantes programas de ética e integridade, mas, ainda assim, foi retratado que nem sempre ocorre amplo engajamento de todos os servidores internos.

Avaliando as profissionalizações dos Gestores Públicos da Controladoria Geral da União, foi possível perceber que a CGU detém de um corpo altamente qualificado e que, apesar das temáticas de ética, integridade, prevenção e combate à corrupção estarem indiretamente sendo tratadas junto ao corpo funcional, é necessário retornar a estes temas de forma recorrente, sempre com capacitações voltadas para a promoção da reflexão sobre a conduta de cada servidor. Há também a necessidade de existir uma meta para cumprimento de capacitações nessas temáticas, pois ações de sensibilização podem auxiliar na prevenção de condutas antiéticas, além da conscientização de que existe uma responsabilidade inerente ao servidor, no sentido de promover uma gestão pública íntegra, eficiente, ética e pautada no profissionalismo.

## REFERÊNCIAS

ARON, Raymond. As etapas do pensamento filosófico. Trad. Sérgio Bath. 5.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. Corrupção e controles democráticos no Brasil. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 32).

BEERI, Itai. Local Political Corruption: Potential structural malfunctions at the central–local, local–local and intra-local levels. 2012. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14719037.2012.707682>.

BIASON, Rita. O mito do Brasil Corrupto. 2012. Disponível em: [https://drive.google.com/file/d/1fuY9z8QdBwBqz11GpnyxPflN2\\_QMohxq/view](https://drive.google.com/file/d/1fuY9z8QdBwBqz11GpnyxPflN2_QMohxq/view).

BLUTEAU, Raphael. Vocabulário Portuguez e Latino..., VIII vols. Coimbra, 1712- 1728.

BRASIL. Convenção das Nações Unidas contra à corrupção. Presidência, Controladoria-Geral da União. Brasília: 2006.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/Leis/L8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L8112cons.htm).

\_\_\_\_\_. Decreto 11.171 de 22 de junho de 1994. Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d1171.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm)

\_\_\_\_\_. Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE). Brasília, Presidência da República, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>

\_\_\_\_\_. Portaria 527 de 11 de abril de 2008. Dispõe sobre a Política de Capacitação dos servidores em exercício na CGU e dá outras providências. Disponível em: [http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4\\_bra\\_CGU\\_portaria527.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_bra_CGU_portaria527.pdf)

\_\_\_\_\_. Plano de Integridade da CGU. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/acao-a-informacao/governanca/programa-de-integridade-da-cgu/arquivos/plano-de-integridade-cgu.pdf>

\_\_\_\_\_. Decreto 9.991 de 28 de agosto de 2019. Dispõe sobre a política nacional de desenvolvimento de pessoas (PNDP) da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei 8.112 de 11 de dezembro de 1990, quanto a licenças, afastamentos para ações de desenvolvimento. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9991.htm#art35](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9991.htm#art35)

BRESSER, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. Disponível em: <http://bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf>

\_\_\_\_\_. Reforma do estado e administração pública gerencial. 7ª edição. Rio de Janeiro: Editora FGV 2006.

CÂNDIDO JR., J. Os gastos públicos no Brasil são produtivos? IPEA, 2001.

CARVALHO, Paulo. CAVALCANTE, Pedro. Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. FGV, 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v51n1/0034-7612-rap-51-01-00001.pdf>.

CHANLAT, Jean – François. O gerencialismo e a ética do bem comum: a questão da motivação do trabalho nos serviços públicos. In: VII Congresso Internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la administración publica. Lisboa: Anais, CLAD, 2002. P.1-9.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Programa de capacitação de integridade: Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/sobre/governanca/programa-de-integridade-da-cgu/capacitacao>. Acesso em: 28/04/19.

\_\_\_\_\_. Histórico da Controladoria Geral da União. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/historico>. Acesso em: 15/06/2019.

\_\_\_\_\_. Integridade na Controladoria Geral da União. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/assuntos/etica-e-integridade>. Acesso em: 15/06/2019.

\_\_\_\_\_. Carta de Serviços ao Cidadão. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/institucionais/arquivos/carta-de-servicos-ao-cidadao>. Acesso em: 15/06/2019.

\_\_\_\_\_. Convenções Internacionais na CGU. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencoes-internacionais>. Acesso em: 15/06/2019.

\_\_\_\_\_. Planejamento estratégico na CGU. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/governanca/planejamento-estrategico>. Acesso em: 15/06/2019.

\_\_\_\_\_. Boletim informativo da CGU: Julho a Setembro de 2019. Disponível em: [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/43424/1/Boletim\\_Informativo\\_7\\_CGUMG.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/43424/1/Boletim_Informativo_7_CGUMG.pdf)

\_\_\_\_\_. Institucional: Controladoria Geral da União. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/institucional>. 2020.

\_\_\_\_\_. Relatórios de Gestão da Controladoria Geral da União - Apresentado aos órgãos de controle interno e externo e à sociedade como prestação de contas anual. 2003-2019.

CRESWELL, JOHN W. Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto; tradução magda lopes. – 3 ed. – porto alegre: artmed, 296 páginas, 2010.

DIAS, Ronaldo. As carreiras no serviço público federal brasileiro: breve retrospecto e

- perspectivas. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2010.
- FAORO, Raymundo. Os donos do poder. Formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 2000.
- FILGUEIRAS, Fernando. Inimiga da Democracia. 2008. Disponível em: <https://www.ufmg.br/boletim/bol1633/7.shtml>.
- FILGUEIRAS, Fernando; Montandon, Ana; Oliveira, Bárbara; Abreu, Ivna. Corrupção, cultura política e reformas no Brasil. Revista de C. Humanas, Vol. 10, No 2, p. 318-334, jul./dez. 2010.
- GARCIA, Emerson. Repressão à Corrupção no Brasil: entre a realidade e a utopia. Rio de Janeiro. Editora Lumen Juris, 2011.
- GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- GOMIDE, Alexandre A; PIRES, Roberto Rocha. Análise Comparativa: Arranjos de implementação e Resultados de Políticas Públicas. Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/capacidades\\_estatais\\_e\\_democracia\\_web.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/capacidades_estatais_e_democracia_web.pdf).
- HUBERTS, Leo. The integrity of governance: What it is, what we know, whats is done and where to go. Softcover reprint of the hardcover 1st edition, 2014.
- \_\_\_\_\_. Integrity: What it is and Why it is Important, Public Integrity. (2018). Disponível em: <https://doi.org/10.1080/10999922.2018.1477404>.
- KANT, Immanuel. A metafísica dos costumes. Tradução de Edson Bini. São Paulo: EDIPRO, 2008.
- KLITGAARD, Robert E. A cooperação internacional contra à corrupção. 1998. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/fdesenvolvimento/article/view/62764>
- \_\_\_\_\_. À corrupção sob controle. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994, p. 33-65.
- LEDERMAN, Daniel; LOAYZA, Norman; SOARES, Rodrigo. Accountability and Corruption: Political Institutions Matter (Responsabilização e corrupção: a questão das instituições políticas). 2005. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=632777](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=632777)
- LOCKE, John. Ensaio sobre o entendimento humano. vol.1. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1999b.
- LORENTE, Vitória M. Corrupção no Brasil e estratégias de combate. R. Bras. de Est. da Função públ. – RBEFP | Belo Horizonte, ano 5, n. 14, p. 203-257, maio/ago. 2016
- LOUREIRO, Maria Rita; et al. Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 17, n. 60, Jan./Jun., São Paulo, 2012.

MARTINS, José Antonio. *Corrupção*. São Paulo: Globo: 2008 (176p.). Disponível em: <http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/viewFile/7621/4378>

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O desafio da pesquisa social. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza; GOMES, Suely Ferreira Deslandes Romeu (orgs.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 27ª ed. Petrópolis: Vozes, 2008, pp.9-29.

MONTEIRO, Rosângela Vieira. *Dimensões do processo de profissionalização da carreira de finanças e controle do poder executivo federal*. 2012. xvi, 1999 f., il. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012. Disponível em <https://repositorio.unb.br/handle/10482/11175>. Acesso em: 27/08/2020.

MOORE, Mark Harrison. *Criando valor público: gestão estratégica no governo*. Rio de Janeiro: Letras e expressões, 2002.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *As possibilidades da política: ideias para a reforma democrática do Estado*. São Paulo: Paz e Terra, 1998, p. 204.

NYE, Joseph S. *Corruption and political development: a cost-benefit analysis*. *American Political Science Review*. N. 61, p. 417-427, 1967.

NUNES, Edson. *A Gramática Política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. 3. Ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. Brasília, DF: ENAP. 2003.

OECD - Organization for Economic Cooperation and Development – *Recomendação do conselho OCDE sobre integridade Pública*. 2017.

OLIVEIRA, T., COSTA, F., MENDES, A. *Perspectivas teóricas da corrupção no campo da administração pública brasileira: características, limites e alternativas*. *Revista Serviço Público* 67 (especial), 2016.

PIRES [et al.], Alexandre Kalil. *Gestão por competências em organizações de governo*. Brasília: ENAP, 2005. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/383/1/livro\\_gestao\\_competencias.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/383/1/livro_gestao_competencias.pdf)

QUEIROZ, Roosevelt Brasil. *Formação e gestão de políticas públicas*. 3 eds. rev. e atualizada. Curitiba: Ibpex, 2011.

RIBEIRO, Carla Vaz dos Santos; MANCEBO, Deise. *O servidor público no mundo do trabalho do século XXI*. *Psicol. cienc. prof.*, Brasília, v. 33, n. 1, p. 192-207, 2013.

SECCHI, Leonardo. *Modelos organizacionais e reformas da administração pública*. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, mar-abr, 2009.

SHAKESPEARE, W. *Measure for Measure/Medida por Medida*. Trad. Barbara Heliadora, Rio de Janeiro, 1995.

\_\_\_\_\_. *Comédias e sonetos*. São Paulo: Círculo do Livro, 1994.



TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, Índice de Percepção da corrupção em 2019. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br>. Acesso em 26/08/2020.

VASCONCELOS, Teresa - A importância da educação na construção da cidadania. Saber(e)Educar. Porto: ESE de Paula Frassinetti. N.º12, 2007.

WEBER, A política como vocação. Ensaios de Sociologia. 4ª ed. Rio de Janeiro: Guanabara. 1982.

\_\_\_\_\_. Economia e sociedade: fundamentos de sociologia compreensiva. 3ª ed. Brasília: Unb, vol. 1, 1994.

\_\_\_\_\_. Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen E. Barbosa. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999, vol. 2.

\_\_\_\_\_. A política como vocação. in M. Weber, Ciência e política: duas vocações. Tradução de Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2003.

## APÊNDICES

### 1. ROTEIRO DE ENTREVISTA PÚBLICO A

Foi proposto o roteiro de entrevista abaixo, realizado junto aos servidores da CGU, que participaram de capacitações internas ocorridas no decorrer dos anos de 2003 a 2019. A entrevista teve o objetivo de averiguar se a profissionalização dos gestores públicos da CGU tem contribuído para a prevenção e combate à corrupção, investigando a eficácia das ações profissionalizantes realizadas, bem como, se tais capacitações têm sido importantes para tomada de decisões, em questões referentes à prevenção e o combate à corrupção.

- 1) As capacitações da CGU sobre ética e integridade são importantes para o desenvolvimento do trabalho dos servidores?
- 2) As capacitações realizadas puderam melhorar a eficiência do trabalho?
- 3) De que forma houve engajamento pessoal e dos demais servidores ao programa de integridade da CGU?
- 4) De que maneira os conhecimentos adquiridos nas capacitações o auxiliaram para tomada de decisão?
- 5) Qual sua opinião geral a respeito das capacitações internas desenvolvidas sobre a temática da ética, integridade e prevenção à corrupção? Teria alguma sugestão de melhoria?
- 6) As capacitações são decididas a partir das coordenações ou ocorrem de acordo com o desejo particular do servidor?
- 7) Como seria possível mensurar comportamentos éticos e de integridade pós capacitações? Existe algum indicador para isso?

### 2. ROTEIRO DE ENTREVISTA PÚBLICO B

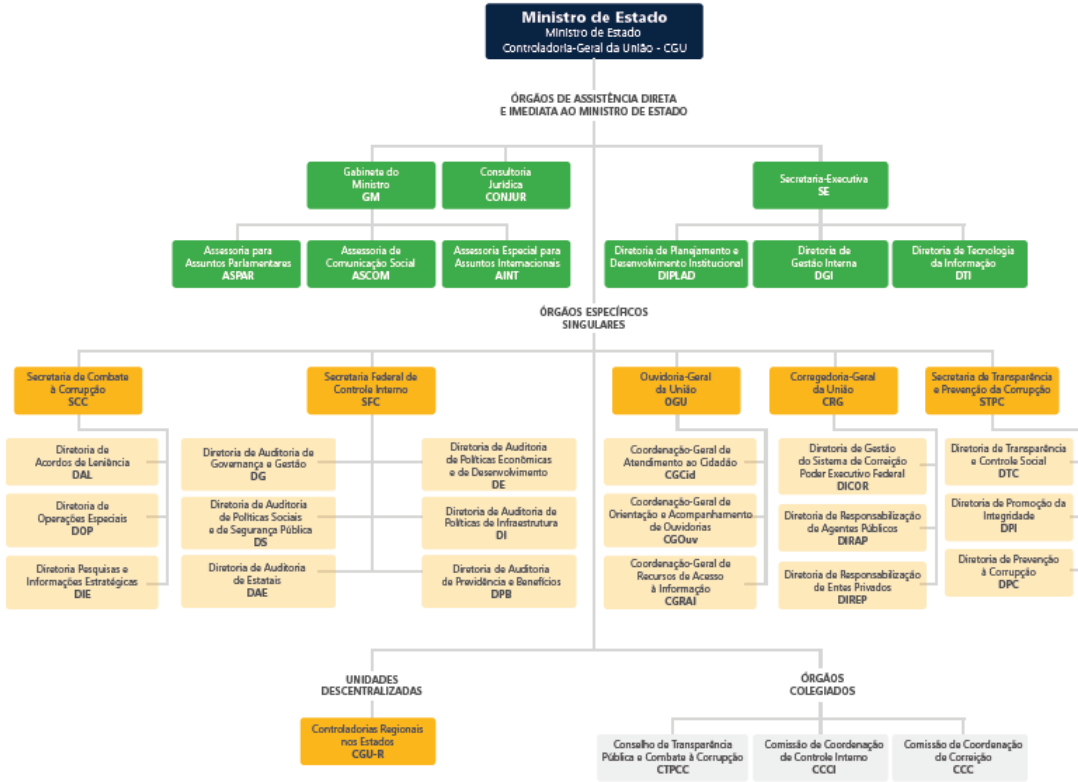
Foi proposto o roteiro de entrevista abaixo, realizado junto aos servidores da CGU que atuam na área de capacitação interna, vinculados à CDCAP/COGEP, responsáveis pelo programa de integridade, bem como aos servidores da STPC, que atuam na área de transparência e prevenção à corrupção. A entrevista tem o objetivo de averiguar se a profissionalização dos gestores públicos da CGU tem contribuído para a prevenção e combate à corrupção, investigando a eficácia das ações profissionalizantes realizadas, bem como, se tais capacitações têm sido importantes para tomada de decisões, em questões referentes à prevenção e o combate à corrupção.

- 1) De que forma as capacitações, que ocorrem no âmbito interno da CGU, tem sido um instrumento que contribui para a prevenção e o combate à corrupção?
- 2) Conforme o ranking de Transparência Internacional 2019, o Brasil apresentou o pior patamar da história, sendo o serviço público percebido como altamente corrupto. Para você, tal resultado teria algum tipo de correlação à falta de preparo técnico dos gestores públicos ou à dificuldade que há nas instituições em prevenir e combater à corrupção?
- 3) O que você acha do engajamento dos servidores da CGU no programa de integridade?
- 4) Como você avalia as capacitações realizadas internamente sobre ética e integridade?
- 5) De que maneira os conhecimentos adquiridos nessas capacitações o auxiliaram para a tomada de decisão no que se refere à prevenção e ao combate à corrupção?
- 6) De que forma as capacitações ajudam a manter a padronização dentro da CGU de forma a garantir sua eficiência?
- 7) As capacitações são decididas a partir das coordenações ou ocorrem de acordo com o desejo particular do servidor?

Como seria possível mensurar comportamentos éticos e de integridade pós capacitações?  
Existe

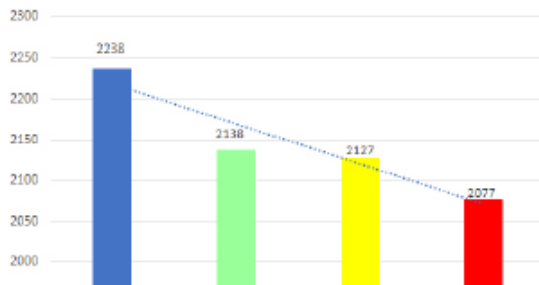
ANEXOS

1. ORGANOGRAMA DA CGU ANO 2019



2. EVOLUÇÃO DO QUADRO DE SERVIDORES PÚBLICOS EM EXERCÍCIO DA CGU EM 2019

GRÁFICO 1. EVOLUÇÃO DO QUADRO DE SERVIDORES PÚBLICOS EM EXERCÍCIO NA CGU



Fonte: Controles Internos COGEP e SIAPE em 31/12/2019.

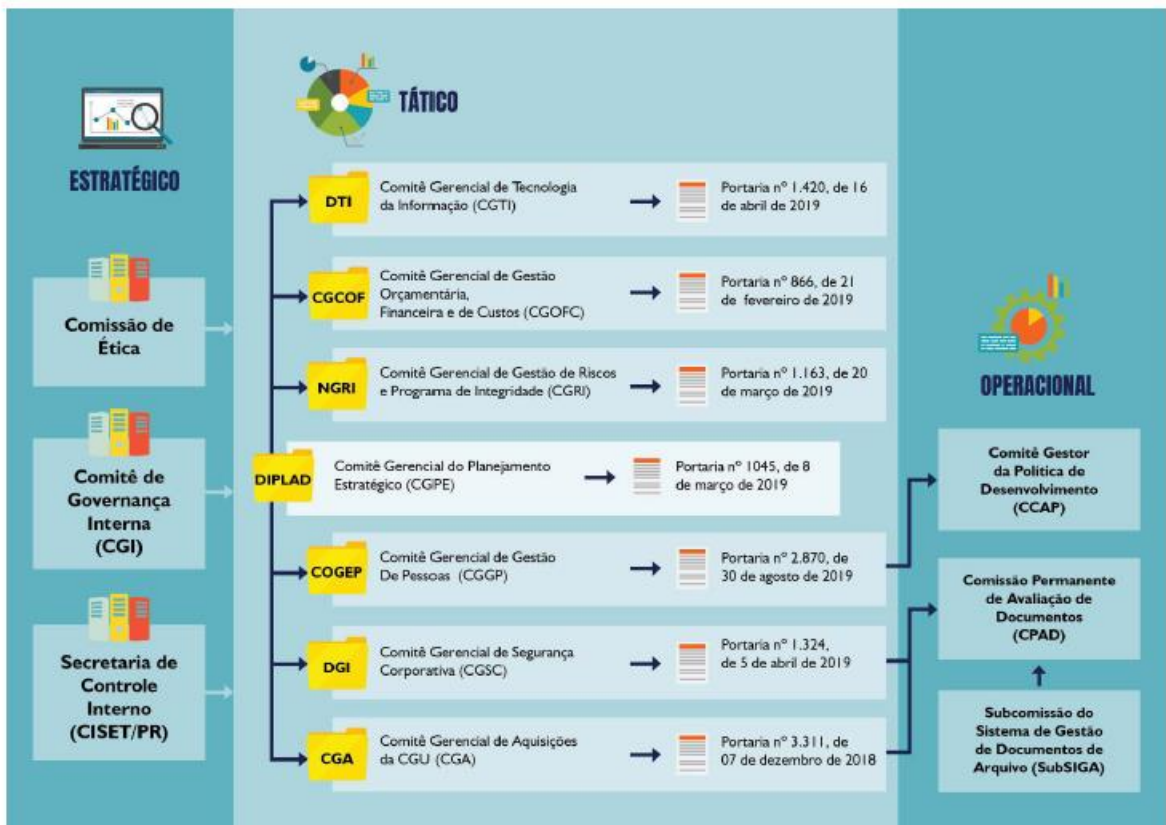
2.077 servidores	Área Finalística	Área Meio	Média de Idade dos servidores	Média do Tempo de Serviço
	1.555 servidores	522 servidores	46 anos	17 anos

A área finalística é formada pela Secretaria Federal de Controle Interno, Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção, Corregedoria-Geral da União, Ouvidoria-Geral da União, Secretaria de Combate à Corrupção e Controladorias Regionais da União nos Estados.

### 3. MODELO DE NEGÓCIO DA CGU ANO 2019



### 4. ESTRUTURA DE GOVERNANÇA DA CGU ANO 2019



## 5. INSTITUIÇÕES MAIS DEMANDADAS PARA MANIFESTAÇÕES DE OUVIDORIA, EM ÂMBITO FEDERAL NO ANO DE 2019

### MANIFESTAÇÕES - 10 INSTITUIÇÕES MAIS DEMANDADAS - UNIDADES FEDERAIS

