BRASIL CONTEMPORÂNEO

Artigo convidado. Editor Responsável: Marco Antonio Carvalho Teixeira
Versão original | DOI: https://doi.org/10.12660/cgpc.v31.n1.94521

SOBRE A INCORPORAÇÃO DA INTEGRIDADE PÚBLICA PELO EXÉRCITO BRASILEIRO

On the incorporation of public integrity into the Brazilian army

Sobre la incorporación de la integridad pública por el Ejército brasileño

Temístocles Murilo de Oliveira Júnior*[1,2,3] | temuju@gmail.com | ORCID: 0000-0002-5524-3830
Karina Furtado Rodrigues[1] | karinafrodrigues@gmail.com | ORCID: 0000-0001-9330-6399
Carlos Eduardo Ribeiro Pacheco Filho[1] | cadpacheco07@gmail.com | ORCID: 0009-0001-2133-3184

*Autor correspondente
[1]Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, RJ, Brasil
[2]Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa, Portugal
[3]Controladoria-Geral da União, Brasília, DF, Brasil

RESUMO

Como a integridade pública foi incorporada pelo Exército Brasileiro, em comparação com os padrões estabelecidos pelo sistema de integridade do Poder Executivo Federal? Para responder a tal questão, analisaram-se documentos normativos de ambas as esferas em três dimensões basilares das políticas de integridade: sistematização, conformidade e cultura organizacional. Trabalha-se com a proposição de que, diante da discricionariedade dos atores ao implementar políticas generalistas, a implementação se adequará às características e à cultura da instituição implementadora. Os resultados indicam que, embora o programa esteja estruturado e alinhado às diretrizes normativas, há ainda oportunidade de melhoria em quesitos como gestão de riscos, transparência, proteção de denunciantes e participação. A influência da cultura organizacional, que no caso segue o *ethos* militar, é considerada como fator determinante na forma como a integridade foi estruturada no Exército, que favoreceu mecanismos hierárquicos em detrimento de outros mais ligados a um *modus operandi* pluralista.

Palavras-chave: integridade pública, governança pública, Exército Brasileiro, defesa nacional, Brasil.

ABSTRACT

How has the Brazilian Army incorporated public integrity compared to the standards established by the federal executive branch's integrity system? This study sought to answer this question by analyzing normative documents across three core dimensions of integrity policies: systematization, compliance, and organizational culture. The analysis is based on the proposition that, given the discretion actors have when implementing broad policies, implementation will adapt to the characteristics and culture of the implementing institution. The results indicate that, although the program is structured and aligned with regulatory guidelines, there is still room for improvement in areas such as risk management, transparency, whistleblower protection, and participation. The influence of organizational culture — in this case following a military ethos — is seen as a key factor in how integrity was structured within the Brazilian Army, favoring hierarchical mechanisms over others more closely aligned with a pluralistic modus operandi.

Keywords: public integrity, public governance, Brazilian Army, national defense, Brazil.

RESUMEN
¿Cómo la integridad pública fue incorporada por el Ejército brasileño en comparación con los estándares establecidos por el sistema de integridad del Poder Ejecutivo federal? Para responder a esta pregunta, se analizaron documentos normativos de ambas esferas en tres dimensiones fundamentales de las políticas de integridad: sistematización, conformidad y cultura organizacional. Se trabaja con la proposición de que, ante la discrecionalidad de los actores al implementar políticas generalistas, la implementación se adecuará a las características y a la cultura de la institución implementadora. Los resultados indican que, aunque el programa está estructurado y alineado con las directrices normativas, aún existen oportunidades de mejora en aspectos como la gestión de riesgos, la transparencia, la protección de denunciantes y la participación. La influencia de la cultura organizacional —que en este caso sigue el ethos militar— se considera un factor determinante en la forma en que se estructuró la integridad en el Ejército, favoreciendo mecanismos jerárquicos en detrimento de otros más vinculados a un modus operandi pluralista.
Palabras clave: integridad pública, gobernanza pública, Ejército brasileño, defensa nacional, Brasil.

INTRODUÇÃO

O Exército Brasileiro (EB) publicou recentemente, em fevereiro de 2025, seu novo programa de integridade pública, com base nos padrões do Governo Federal. Esse documento estabelece as estruturas e competências ligadas à integridade, bem como medidas de implementação incluídas em um plano de ações apartado. Logo, pergunta-se: Como o EB tem incorporado os padrões de integridade pública estabelecidos pelo Governo Federal?

Esse programa tem especial relevância para o debate sobre integridade em razão de o Exército representar uma das maiores organizações do setor público brasileiro, com mais de 200 mil militares e servidores civis, e ainda de estar ligado à pasta ministerial com o segundo maior gasto de pessoal, conforme consta do quadro comparativo de órgãos superiores em valores pagos com a folha de pagamento de servidores, disponibilizado pelo Portal da Transparência, pelo endereço eletrônico https://portaldatransparencia.gov.br/orgaos-superiores.

Outro ponto de relevância assenta-se no fato de o EB ser uma instituição militar. A implementação de um programa de integridade nessas instituições, para além de criar estruturas, competências e medidas, também requer a conciliação entre, de um lado, a hierarquia e disciplina militares, e, do outro, as diretrizes internacionais e normativas nacionais tanto no nível operacional e normativo quanto no nível valorativo e de ética. Ainda, há uma escassez de estudos que analisem sistematicamente a integridade no Exército (Alves, 2022; Knoerr et al., 2021; Rêgo, 2022).

Em pesquisa anterior, Rodrigues e Pacheco (2024) exploraram a incorporação da política de governança pelo setor de defesa no Brasil com foco no uso de discricionariedades setoriais em relação às suas partes "desconfortáveis". Logo, e em face da generalidade esperada de políticas públicas – que intencionalmente deixam margem para acomodar especificidades setoriais –, este estudo visa investigar

como isso ocorre nas políticas de integridade, utilizando-se de uma abordagem qualitativa e exploratória, com análise de conteúdo de normas, guias e modelos do Governo Federal e de normativos do EB.

Os achados sugerem diferentes graus de incorporação, sendo maiores quando os componentes reproduzem a lógica de fechamento institucional e quando não precisam enfrentar dilemas e imprecisões, ou seja, são normas absolutas, não ambíguas e sujeitas a interpretação caso a caso. Em relação aos que envolvem abertura e participação ou que pressupõem a necessidade de construção de senso crítico entre os quadros para lidar com ambivalências e *soft spots*, o grau foi menor.

INTEGRIDADE PÚBLICA COMO MODELO

A integridade pública emergiu nas últimas duas décadas como um novo modelo de enfrentamento da corrupção no setor público, no contexto da agenda de reformas baseadas na ideia de governança e das grandes convenções anticorrupção da virada do século. A ascensão da integridade tem se materializado pela disseminação e adoção gradual de receituários na forma de *policy frameworks*, dos quais a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é a principal provedora, acompanhada pela Organização das Nações Unidas (ONU) e Transparência Internacional (TI). (Oliveira et al., 2024).

A difusão da integridade tem sido sustentada pela urgência do enfrentamento à corrupção a partir de seus vários fatores de diferentes tipos e níveis e visa possibilitar o estabelecimento de sistemas de estruturas e medidas nesse sentido (Huberts, 2010, 2018; Oliveira et al., 2024). Os sistemas anticorrupção baseados nesse modelo devem contemplar organicamente normas, estratégias e padrões gerais que permitam o desenho e a implementação de programas de integridade de organizações públicas, setores – como saúde – ou processos de maior risco – como compras públicas (OECD, 2017, 2020).

A literatura comumente divide os componentes desses sistemas e seus programas em duas funções. Os componentes baseados no reforço das regras (*compliance-based*) são centrados nos pressupostos do institucionalismo econômico para criação de incentivos como meio de conformar o comportamento dos agentes. Já os componentes baseados em valores (*values-based*) orientam-se por preceitos do institucionalismo sociológico para o manejo do ambiente organizacional e dos sistemas de crenças, conhecimentos e práticas (veja Heywood & Kirby [2020] e Perlman et al. [2023]).

Há uma terceira função que emerge das recomendações internacionais e que tem sido esquecida pela literatura sobre o tema. Trata-se da sistematização, que se refere às estruturas, mecanismos e iniciativas para harmonizar e coordenar os componentes referentes às demais funções (veja OECD [2017, 2020] e Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime [UNODC, 2019]). Apesar da aparente tautologia, reconhecer que essa terceira função é crítica permite o delineamento de abordagens e metodologias mais precisas e úteis para análise desses sistemas.

A Tabela 1 resume a proposta deste trabalho para abordar sistemas nacionais de integridade pública em duas dimensões. Primeiro, assume-se que serão multifuncionais, com componentes das funções

de reforço das regras e de promoção de valores e de sistematização. Segundo, serão multiníveis, com componentes de nível macro (ou do sistema nacional) e meso (ou dos programas organizacionais).

Tabela 1 - Funções e níveis comuns dos sistemas de integridade

NÍVEL	FUNÇÃO DE SISTEMATIZAÇÃO	FUNÇÃO DE REFORÇO DAS REGRAS	FUNÇÃO DE PROMOÇÃO DE VALORES
Macro ou do Sistema Nacional	Normas, estruturas e mecanismos para harmonizar, coordenar e avaliar os demais componentes de nível macro e meso.	Normas e mecanismos de transparência, recebimento de denúncia, proteção a denunciantes, auditoria e controle interno, investigações, leniência, sanções etc.	Normas e programas amplos de treinamento, comunicação social, recrutamento, liderança, engajamento, orientações sobre melhoria do ambiente de trabalho etc.
Meso ou do Programa Organizacional	Normas, unidades internas e mecanismos de desenho, implementação e monitoramento das medidas de integridade adaptadas à realidade e aos riscos de cada organização pública.	Códigos de conduta, *websites*, canais de denúncia, procedimentos de proteção a denunciantes, atividades de auditoria e controle interno, apurações administrativas, ações de leniência, aplicação de sanções etc.	Treinamentos, ações de divulgação e comunicação, canais de orientação e aconselhamento, diretrizes de recrutamento e promoção, medidas de engajamento e melhoria do ambiente organizacional etc.

Nota: Elaborado pelos autores a partir do exame das recomendações, manuais e resoluções de integridade pública em OECD (2017, 2020) e UNODC (2019).

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O *corpus* de dados do presente estudo compreendeu as normas, guias e modelos que representam os padrões formais do sistema de integridade do Governo Federal dirigidos aos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal para que estes desenhem, implementem e monitorem seus programas de integridade. Juntaram-se ainda os normativos do Exército que estabelecem o programa de integridade e seu plano de implementação.

Para a coleta e análise de dados, baseou-se em técnicas de análise documental para estudos de caso (Bardin, 2013). Para identificação dos documentos de interesse, realizou-se *web-based search* a partir de motores de busca disponíveis, com a utilização de termos em língua portuguesa e limitados à região geográfica do Brasil. Alguns dos termos utilizados foram "integridade", "setor público", "Exército" e "Brasil", bem como a relação desses termos com outros como "lei complementar", "lei ordinária", "decreto" e "portaria", "resoluções", "programa", "manual", "guia" e "modelo".

Do universo de decretos, portarias, manuais, guias e modelos encontrados no âmbito do Poder Executivo Federal, levaram-se em consideração: no caso das normas, aquelas que se encontravam em vigor; no caso de manuais, guias e modelos, aqueles baseados em normas vigentes ou que, mesmo advindos de normas anteriores, tratassem de padrões que não tivessem sido atualizados ou descontinuados pelas normas vigentes.

Assim, em relação aos padrões do Governo Federal, foram consideradas as seguintes normas, guias e modelos:

- Decreto n. 11.529, de 16 de maio de 2023;
- Guia de Implementação de Programas de Integridade Pública, de abril de 2018;
- Guia Prático de Gestão de Riscos para a Integridade, de 2018;
- Guia das Unidades de Gestão da Integridade, de 2019; e
- Modelo de Maturidade em Integridade Pública (MMIP), de 2023.

As normativas consideradas para análise do EB, por sua vez, são estas:

- Portaria C Ex n. 2.430, de 24 de fevereiro de 2025, que aprova o novo Programa de Integridade do Exército (EB10-P-01.027);
- Portaria EME/C Ex n. 1.430, de 24 de fevereiro de 2025, que aprova o Plano de Integridade.

Não foram encontrados guias ou manuais de implementação sobre integridade no Exército. Vale ressaltar que as normas vigentes são bastante recentes, apesar de o Exército já contar com normativas anteriores relativas à Política de Integridade, a saber: Portaria n. 316-EME, de 30 de novembro de 2018 (que aprovou o Plano de Integridade do EB, 1ª edição), e o Programa de Integridade do EB, 1ª edição (EB2O-P-02.002, com o mesmo conteúdo da Portaria n. 316-EME, de 2018).

A ausência de determinadas informações, processos e estruturas no Programa e no Plano de Integridade do Exército não significa que o tópico não seja tratado pelo EB. Um exemplo é o da estrutura e das normas relativas à Lei de Acesso à Informação (LAI): as normas federais preconizam que os Programas de Integridade integrem a transparência pública e o acesso à informação como um de seus pilares, mais especificamente na função de reforço das regras. Contudo, apesar da existência de uma unidade de acesso à informação dentro do Centro de Comunicação Social do Exército, as informações colhidas indicam que ele opera de maneira desvinculada da gestão da integridade.

PROGRAMA DE INTEGRIDADE DO EXÉRCITO

Dado o foco deste estudo na análise do Programa de Integridade do EB como resultado da incorporação dos padrões do Governo Federal e assumindo-se a integridade pública como um modelo em três funções e dois níveis, como proposto na Tabela 1, os resultados da coleta, tratamento e análise dos dados documentais foram divididos entre as Tabelas 2, 3 e 4 e tiveram como foco somente o nível meso.

Tabela 2 – Análise da função sistematização

COMPONENTES DE SISTEMATIZAÇÃO	PADRÕES DE INTEGRIDADE DO PODER EXECUTIVO FEDERAL	PROGRAMA DE INTEGRIDADE DO EXÉRCITO BRASILEIRO
Programa de integridade	Deve ser aprovado pela autoridade máxima. A ser planificado, estruturado, coordenado e monitorado com as demais unidades internas. Deve ter aplicação em todas as unidades internas e processos e alcançar todos os agentes. Deve organizar as competências entre as unidades responsáveis, no mínimo, por: gestão dos riscos, a promoção da ética e o tratamento de conflitos de interesses e do nepotismo; transparência e o acesso à informação; ouvidoria, tratamento de denúncias e proteção de denunciantes; controles internos e atendimento a recomendações de auditoria; apuração e responsabilização administrativa.	Aprovado pela autoridade máxima da força, o Comandante do Exército – C Ex. Seu objetivo prevê a planificação, coordenação, monitoramento e avaliação de estruturas e medidas que compreendem as funções mínimas. Seu escopo prevê sua aplicação no âmbito de todas as organizações militares e unidades da força. Em suas premissas, estabelece sua adequação às particularidades do Exército e ainda a observância ao compromisso com os preceitos da integridade e da adoção de medidas para conformidade e fortalecimento de valores e da cultura da integridade. Há clara distribuição das competências sobre as funções entre diferentes unidades internas.
Unidade de gestão da integridade	Deve haver uma unidade responsável pela gestão de integridade e pelo programa e plano de integridade, designada pela autoridade máxima, com autonomia, recursos e acesso às demais unidades.	O EME é indicado como responsável pela gestão do programa de integridade, unidade que conta com autonomia correspondente na estrutura hierárquica e com competências para planificação e coordenação. Em complemento, a avaliação, a proposição de revisões e o fomento à gestão de riscos estão delegados ao colegiado denominado Comitê de Governança, Riscos, Integridade e Controles do Exército – CGRICEx, liderado pelo Vice-Chefe do EME.
Gestão de riscos para a integridade	Deve haver uma metodologia de riscos que contemple a integridade e a gestão de riscos deve ser coordenada com a participação da unidade de gestão da integridade. A gestão de riscos deve compreender o levantamento, análise, avaliação e as medidas de tratamento que serão base para elaboração do plano de integridade.	Há uma relação dos riscos de integridade prioritários identificados e indicações que permitem inferir que a gestão riscos de integridade é integrada à política de gestão de riscos da força. As indicações no plano permitem inferir que sua formulação foi centrada na prevenção a riscos de integridade.

(continua)

(conclusão)

Tabela 2 – Análise da função sistematização

COMPONENTES DE SISTEMATIZAÇÃO	PADRÕES DE INTEGRIDADE DO PODER EXECUTIVO FEDERAL	PROGRAMA DE INTEGRIDADE DO EXÉRCITO BRASILEIRO
Plano de integridade	Deve haver um plano das medidas das funções de integridade a serem adotadas para implementação do programa, baseado no tratamento dos riscos para a integridade, elaborado pela unidade de gestão e aprovado pela autoridade máxima, que será avaliado e revisado periodicamente.	O plano foi aprovado pela autoridade da unidade de gestão de integridade, o EME, e não pelo C Ex. As medidas de integridade previstas indicam as unidades internas responsáveis por sua implementação e seus prazos ou periodicidade. Apesar de haver indícios de que o plano foi formulado centrado na prevenção de riscos de integridade, não há elementos que permitam inferir que os riscos prioritários resultaram de processo de identificação, análise e avaliação. Também não há indícios que apontem uma clara conexão entre os riscos prioritários e as medidas de integridade.
Monitoramento do plano de integridade	Deve haver ações periódicas de monitoramento e avaliação das medidas do plano de integridade, a serem realizadas pela unidade de gestão, cujos resultados são reportados à autoridade máxima e servem de base para eventuais revisões do plano.	O plano conta com a previsão de ações de monitoramento, porém não há clareza sobre a unidade responsável por elas, somente da responsabilidade do CGRICEx sobre a avaliação. Há ainda menção sobre o apoio do Sistema de Controle Interno do Comando do Exército – SisCIEx por meio da inclusão da implementação das medidas de integridade nas atividades de auditoria da força.

Nota: Elaborado pelos autores a partir das disposições dos padrões e das normas presentes no *corpus*.

A Tabela 2 evidencia que estão formalmente presentes no Programa e no Plano de Integridade todos os componentes mínimos de sistematização dos padrões do Governo Federal. Apesar de a posição da unidade de gestão da integridade apontar uma autonomia e amplitude de atuação previstas nos padrões, a delegação da responsabilidade pela avaliação e proposição de revisões ao CGRICEx indica distribuição de competências não prevista a órgãos colegiados. Ainda, as informações não permitem apontar que o plano tenha sido precedido de metodologia de avaliação de riscos, tampouco qual seria a unidade responsável pelo monitoramento.

Tabela 3 – Análise da função reforço das regras

COMPONENTES DE REFORÇO DAS REGRAS	PADRÕES DE INTEGRIDADE DO PODER EXECUTIVO FEDERAL	PROGRAMA DE INTEGRIDADE DO EXÉRCITO BRASILEIRO
Promoção da ética e regras de conduta	Deve haver uma comissão de ética, assistida por um secretário, e fluxos que definam sua atuação.	Não há informações que apontem a existência de uma unidade ou de instrumentos de ética em perspectiva deontológica, como códigos de conduta e instrumentos de orientação em dilemas éticos. A seção 7.1 sobre ética no Plano de Integridade traz tópicos que se assemelham a disciplina e responsabilização, trazendo ambiguidade ao tratamento dos temas. Em relação a riscos, há referências sobre eventos que estão relacionados à mitigação da ética, mais claros no caso do uso indevido de informações. Entre as medidas, há referências sobre o monitoramento da implementação de instrumentos de normatização que refletem a ambiguidade indicada no primeiro ponto.
Prevenção do Conflito de Interesses e do Nepotismo	Deve haver uma unidade responsável e fluxos de prevenção do conflito de interesses e do nepotismo na nomeação de agentes públicos e contratação de consultores, terceirizados e estagiários.	Não há informações que apontem a existência de uma unidade responsável pela prevenção do conflito de interesses e do nepotismo, bem como sobre a existência de fluxos relativos a esses assuntos. Entre as medidas de integridade, não há referências sobre aperfeiçoamento dos mecanismos e fluxos de tratamento, apesar de existir indicação de que conflito de interesses e nepotismo representam riscos prioritários.
Transparência e acesso à informação	Deve haver uma unidade interna responsável pela promoção da transparência e do acesso, o portal oficial deve franquear as informações em transparência ativa previstas na Lei de Acesso à Informação (LAI), deve haver um fluxo de tratamento de pedidos de informação e uma autoridade designada para monitoramento da LAI no órgão ou entidade.	Sobre a unidade responsável pela transparência e acesso à informação, verificou-se que esta é a Ouvidoria. A Ouvidoria está inserida na estrutura do Centro de Comunicação Social do Exército – CComSEx (e não do C Ex), o que pode implicar autonomia mitigada e ainda subordinação a uma unidade que teria missão de natureza aparentemente diversa. Não há informações que apontem a existência de fluxos de promoção da transparência e do acesso, para além da regulamentação LAI. Entre as medidas de integridade, não há nenhuma referente a essa função, apesar de existir indicação de que a falta de transparência seria um dos riscos de integridade prioritários.

(continua)

Tabela 3 – Análise da função reforço das regras

COMPONENTES DE REFORÇO DAS REGRAS	PADRÕES DE INTEGRIDADE DO PODER EXECUTIVO FEDERAL	PROGRAMA DE INTEGRIDADE DO EXÉRCITO BRASILEIRO
Canal de denúncias e proteção a denunciantes	Deve haver uma unidade interna responsável pelas atividades de ouvidoria, bem como fluxos relacionados a essas atividades.	Sobre a unidade responsável pelo canal de denúncias, verificou-se que esta também é a Ouvidoria. Como indicado, há eventual mitigação da autonomia da Ouvidoria, subordinada a unidade com missão diversa. Sobre mecanismos, há informações sobre a existência de canais de denúncia sobre violações de integridade, que permitem inferir a existência de fluxos. Não há informações que apontem a existência de mecanismos de proteção a denunciantes. Sobre as medidas relacionadas, não há referências sobre melhoria dos canais e dos fluxos de tratamento de denúncias ou da proteção aos denunciantes, apesar de existir indicação de que falhas na proteção de informações constituem os riscos de integridade prioritários.
Controles internos e auditoria	Deve haver uma unidade interna responsável pelas atividades de auditoria e pelo monitoramento dos cumprimentos de recomendações, bem como fluxos relacionados a essas atividades.	Há indicações no programa e no plano que permitem inferir que as atividades de auditoria e o funcionamento dos controles internos também alcançam e tratam os riscos de integridade. Mais que isso, como indicado na Tabela 2, há apontamentos de que o SisCIEx deve apoiar a atividade de monitoramento pela inclusão nos planos de auditoria interna e avaliação da implementação de medidas de integridade e dos controles de riscos de integridade. Importa ressaltar que os órgãos componentes do SisCIEx são mencionados como sendo subordinados administrativamente ao Cmdo Ex e tecnicamente à CGU e ao órgão setorial de controle interno do Exército, o que permite inferir níveis de autonomia adequados a essa função. As medidas de controle interno no plano confundem-se com as ações de monitoramento, não havendo medidas específicas que prevejam, por exemplo, o aprimoramento de controles internos a partir do mapeamento de riscos ou da ocorrência de violações de integridade.

(continua)

(conclusão)

Tabela 3 – Análise da função reforço das regras

COMPONENTES DE REFORÇO DAS REGRAS	PADRÕES DE INTEGRIDADE DO PODER EXECUTIVO FEDERAL	PROGRAMA DE INTEGRIDADE DO EXÉRCITO BRASILEIRO
Apuração e responsabilização	Deve haver uma unidade interna responsável pelas atividades de corregedoria e fluxos relacionados a essas atividades.	Como indicado, os achados sobre ética na seção 7.1 do Plano de Integridade informam que essa seção estaria mais relacionada a mecanismos de apuração e responsabilização do que à promoção da ética, trazendo ambiguidade ao tratamento do tema. Há componentes diferentes a depender do quadro. A apuração e responsabilização de civis observam os instrumentos pertinentes a este quadro e são tratadas na seção 6.1. Os órgãos responsáveis são as Organizações Militares e o Departamento-Geral do Pessoal (DGP). Em relação aos militares, aplicam-se os dispositivos disciplinares próprios desse quadro, que constam da seção 7.1. Os órgãos que atuam são os Tribunais de Honra (e seus conselhos) e o DGP. Não há informações de que os Tribunais de Honra e o DGP gozem da autonomia e independência próprias de corregedorias. Há medidas de integridade no plano referentes à capacitação e orientações relativas ao componente para os quadros de civis e militares.

Nota: Elaborado pelos autores a partir das disposições dos padrões e das normas presentes no *corpus*.

A Tabela 3 indica lacunas no programa e no plano em relação aos padrões de proteção a denunciantes, transparência e acesso à informação (cujas estruturas existentes operam de maneira desvinculada da gestão da integridade), bem como que o posicionamento da Ouvidoria pode reduzir a autonomia e ainda a encaixar em uma área de natureza e finalidade não correlatas. Tais achados sugerem baixa incorporação pelo EB do conjunto de padrões voltados à participação e controle social.

Além deles, há evidências de ambiguidade na gestão da ética, bem como ausência de mecanismos de prevenção do conflito de interesses e nepotismo. Esses componentes são fundamentais para tratar dilemas em processos decisórios, garantir impessoalidade na gestão de pessoas e assegurar o interesse público. Há ainda ambiguidades sobre componentes de responsabilização, principalmente aqueles relativos aos regimes jurídicos de servidores públicos e de militares.

Tabela 4 – Análise da Função Promoção de Valores

COMPONENTES DE PROMOÇÃO DE VALORES	PADRÕES DE INTEGRIDADE DO PODER EXECUTIVO FEDERAL	PROGRAMA DE INTEGRIDADE DO EXÉRCITO BRASILEIRO
Formação	Deve haver, no Plano de Integridade, a previsão de estruturas e iniciativas para treinamento, em articulação com as demais unidades internas, para a alta administração e demais pessoas sobre o Programa de Integridade e sobre temas relacionados às funções de integridade.	Não há referência sobre a participação de unidade de formação do Exército no programa e no plano, nem iniciativas estruturantes (há menção à competência do EME para coordenar ações com as demais unidades de integridade, sem qualquer menção a áreas de formação). Não há uma seção no plano sobre formação, tema tratado de modo complementar entre as funções de integridade, impossibilitando que se possa indicar se houve levantamentos de necessidades de treinamento ou conexão com os riscos prioritários. Há indicações relativas à capacitação sobre ética e integridade, riscos e controles, conflito de interesses, canais de denúncia, responsabilização de civis e militares e prevenção ao assédio moral e sexual. Não há informações acerca de capacitações sobre nepotismo. Outros temas foram incluídos, no caso, sobre o "Sistema de Assistência Social do Exército" e sobre prevenção ao "vício em apostas" e à "violência doméstica".
Orientação	Deve haver estruturas e iniciativas de consultoria para a alta administração e demais pessoas sobre o Programa de Integridade e conflitos de interesses, bem como sobre o direcionamento quando se tratar de temas relacionados às demais funções de integridade.	Não há referência sobre estrutura ou iniciativas de prestação de orientação e respostas a dúvidas de militares ou civis quanto a questões sobre integridade, como dilemas éticos, prevenção do conflito de interesses etc. Não há uma seção no plano sobre orientação e consultoria como medidas preventivas de integridade. Apesar de o conflito de interesses ser considerado risco prioritário, não há medida de aprimoramento das ações de prevenção do conflito de interesses.

(continua)

(conclusão)

Tabela 4 – Análise da Função Promoção de Valores

COMPONENTES DE PROMOÇÃO DE VALORES	PADRÕES DE INTEGRIDADE DO PODER EXECUTIVO FEDERAL	PROGRAMA DE INTEGRIDADE DO EXÉRCITO BRASILEIRO
Comunicação	Deve haver estruturas e iniciativas de comunicação em parceria com a área de comunicação social e as demais áreas responsáveis pelas funções de integridade, que inclua público interno e redes sociais, que aborde a proteção ao denunciante e o enfrentamento do assédio moral e sexual e da discriminação.	Não há referência sobre uma estrutura responsável pela comunicação social para civis e militares ou da participação do CComSEx com essa finalidade. Há medidas de comunicação previstas no plano, porém não há uma seção no plano sobre comunicação, tema tratado de modo complementar entre as funções de integridade, impossibilitando que se possa indicar se houve conexão com os riscos prioritários levantados.
Engajamento	Deve haver medidas de levantamento da percepção de integridade, diálogo e aperfeiçoamento da participação social no âmbito da integridade pública.	Não há referência sobre uma estrutura responsável pelo diálogo com a sociedade (mas somente para o recebimento de manifestações) ou da participação do CComSEx com essa finalidade. Não há medidas para o diálogo com a sociedade.

Nota: Elaborado pelos autores a partir das disposições dos padrões e das normas presentes no *corpus*.

A Tabela 4 indica lacunas nos componentes relacionados ao reforço de valores, em comparação com os padrões do Governo Federal. Apesar de haver menções à realização de capacitações em temas de integridade, não foram encontradas informações que apontem que a unidade de gestão de integridade e a área de formação do Exército geriram ou gerirão tais medidas ou que, pelo menos, os temas advieram de levantamentos de riscos conectados ao Programa e ao Plano de Integridade.

Quanto aos componentes de orientação, comunicação e engajamento, além da mera menção de uma ou outra medida no plano, não foram encontradas informações que indiquem coordenação ou o funcionamento e monitoramento mais perene de mecanismos. Ressalta-se que os achados sugerem baixa aderência do programa ao conjunto de padrões de disseminação de conhecimentos, sensibilização e conscientização e de manejo do ambiente organizacional para promoção da cultura da integridade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados formais da incorporação dos padrões de integridade pública do Governo Federal pelo EB revelam algumas disparidades e levantam reflexões de interesse prático e científico. O olhar mais amplo sobre os achados sugere que, para além do simples inventário de graus de incorporação, a variação pode, conforme levantado por Rodrigues e Pacheco (2024), estar relacionada com características

organizacionais, sendo mais bem incorporadas diretrizes "confortáveis", e deixadas em segundo plano diretrizes "desconfortáveis", ou seja, dissonantes em relação aos valores e *modus operandi* da instituição.

Os dados coletados sobre o EB revelam indícios de que, de um lado, os componentes do Programa e do Plano de Integridade que envolvem reforço de regras internas, como responsabilização e controle interno, foram mais facilmente assimilados pelos militares, uma vez que correspondem a valores e rotinas já institucionalizadas no *ethos* militar, tanto de hierarquia e disciplina quanto de comando e controle.

Do outro lado, os componentes que exigem participação, seja de órgãos de ouvidoria ou de contato com cidadãos por meio da transparência, acabam apresentando menor grau de incorporação, pois rompem com a lógica de fechamento institucional e com o controle da informação característico das instituições militares. Logo, tais mecanismos pluralistas podem estar sendo vistos como pressões externas coercitivas, sem uma ressonância interna legítima, o que conduz à falta de percepção de valor estratégico para a organização. Consequentemente, não haveria apropriação simbólica ou funcional clara desses conceitos, incorporando-se somente porque a lei determina.

E como isso se reflete em cada uma das funções de integridade aqui analisadas? No caso da função sistematização, a incorporação dos padrões do Governo Federal é alta, uma vez que essas funções possuem grande aderência ao *ethos* militar do comando e controle. Há, no entanto, algumas incongruências relativas ao monitoramento e à autonomia dos órgãos de integridade.

Os componentes da função de reforço de regras, por sua vez, são ligados ao controle interno e à responsabilização, e se coadunam com o *ethos* militar por tratarem da aplicação de preceitos e sanções preestabelecidas em normas, que na maioria dos casos não ensejam a construção de senso crítico entre os quadros para lidar com lacunas e ambivalências nem a necessidade de participação social. Logo, houve uma alta incorporação dos padrões estipulados pelo Governo Federal nesse sentido. Contudo, esse não foi o caso das dimensões da ética e da prevenção de conflitos de interesses e nepotismo, tampouco dos componentes de reforço ligados ao canal de denúncias e proteção a denunciantes e à transparência, cuja ausência ou ambiguidade de diretrizes indicam baixa incorporação.

O mesmo ocorre com os componentes da função de promoção de valores, que não apresentaram diretrizes claras nas dimensões de formação e orientação, e que nas dimensões comunicação e engajamento não estabelecem nexos claros entre o Programa de Integridade e a atuação do CComSEx.

Diante dos resultados apresentados, identificam-se quatro contribuições. A primeira é o convite ao aprofundamento do debate sobre implementação setorial de políticas públicas abrangentes como a integridade. A segunda trata da proposição de um modelo avaliativo das políticas de integridade. A terceira representa a potencial contribuição para a melhoria do Programa de Integridade do EB. A quarta está relacionada à agenda de pesquisa que se abre a partir dos achados que, entre outros temas, pode aprofundar-se nos seguintes: na relação entre a institucionalidade militar e as peculiaridades da integridade pública nas forças; nos resultados da implementação do Programa de Integridade a partir das disparidades verificadas; e na comparação da implementação entre diferentes instituições e setores.

REFERÊNCIAS

Alves, R. E. d. S. (2022). Compliance nas forças armadas como evolução do sistema do direito no tocante ao acoplamento estrutural com o sistema da política e como irritação em relação ao subsistema do direito castrense. *Cadernos de Dereito Actual*, *17*(Especial), 68-88.

Bardin, L. (2013). *L'analyse de contenu*. Universitaires de France.

Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime. (2019). *COSP Resolution 8/3 - Promoting integrity in the public sector among States parties to the United Nations Convention against Corruption*. https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/COSP/session8-resolutions.html

Heywood, P., & Kirby, N. (2020). Public Integrity: From anti-corruption rhetoric to substantive moral ideal. *Etica Pubblica: Studi su Legalità e Partecipazione*, (2), 11-31. https://doi.org/10.1400/281574

Huberts, L. (2010). A multi approach in corruption research: Towards a more comprehensive multi-level framework to study corruption and its causes. In G. Graaf, P. Maravić, & P. P. Wagenaar (Eds.), The good cause: *Theoretical perspectives on corruption* (pp. 146-165). Barbara Budrich Publishers.

Huberts, L. (2018). Integrity: What it is and why it is important. *Public Integrity*, *20*(1), 518-532. https://doi.org/10.1080/10999922.2018.1477404

Knoerr, F. G., Ferrari, F. J., & Gonçalves, F. d. L. A. (2021). Programa de Compliance no Exército Brasileiro. *XI CONBRADEC - Congresso Brasileiro de Direito Empresarial e Cidadania*, Curitiba, PR.

Oliveira, T. M., Júnior, Rodrigues, K. F., Silva, S. d. A. M. e, & Bergue, S. T. (2024). Integridade, ética e combate à corrupção no campo da administração pública brasileira: Desafios conceituais e horizontes possíveis. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, *29*, 1-20. https://doi.org/10.12660/cgpc.v29.92312

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. (2017). *Recommendation of the OECD Council on Public Integrity, OECD/LEGAL/0435*. https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. (2020). *OECD public integrity handbook*. OECD Publishing.

Perlman, B. J., Reddick, C., & Demir, T. (2023). A compliance—integrity framework for ethics management: An empirical analysis of local government practice. *Public Administration Review*, *83*(4), 823-837. https://doi.org/https://doi.org/10.1111/puar.13610

Rêgo, C. G. (2022). *A importância da implementação do Programa de Integridade no Exército Brasileiro e suas consequências para governança e gestão*. https://bdex.eb.mil.br/jspui/handle/123456789/11328

Rodrigues, K. F., & Pacheco, C. E. R., Filho. (2024). New development: Assessing the influence of Brazil's public governance narrowness on the Brazilian Army. *Public Money & Management*, *45*(1), 87-91. https://doi.org/10.1080/09540962.2024.2365355

FINANCIAMENTO

Fundação Carlos Chagas de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro - Programa Jovem Cientista do Nosso Estado [E-26/201.423/2022]

CONFLITOS DE INTERESSE

Os/as autores/as não têm conflitos de interesse a declarar.

DISPONIBILIDADE DOS DADOS

Todo o conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste estudo foi disponibilizado em repositório de acesso livre e está disponível pelo endereço eletrônico http://tiny.cc/sobreintegridadeexercito.

CONTRIBUIÇÃO DE AUTORIA

Temístocles Murilo de Oliveira Júnior: Conceitualização; curadoria de dados; análise formal; Investigação; Metodologia; Administração de projetos; Supervisão; Validação; Visualização; Redação – rascunho original; Redação – revisão e edição.

Karina Furtado Rodrigues: Análise formal; aquisição de financiamento; Administração de projetos; Supervisão; Validação; Redação – rascunho original; Redação – revisão e edição.

Carlos Eduardo Ribeiro Pacheco Filho: Análise formal; Validação; Redação – rascunho original; Redação – revisão e edição.