TEXTO PARA DISCUSSÃO

2540

PROGRAMA DE INTEGRIDADE EM ORGANIZAÇÕES: PRECEITOS DE UMA PROPOSTA

Valdir Melo

ipea

2540
TEXTO PARA DISCUSSÃO
Rio de Janeiro, fevereiro de 2020

PROGRAMA DE INTEGRIDADE EM ORGANIZAÇÕES: PRECEITOS DE UMA PROPOSTA[1]

Valdir Melo[2]

1. Este texto expõe parte dos resultados de estudos pelo autor como pesquisador visitante no Laboratório de Análise da Violência da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. A acolhida e a oportunidade concedida devem-se aos diretores do Laboratório, Ignacio Cano e João Trajano Sento-Sé, a quem o autor agradece. O programa de capacitação oferecido pelo Ipea aos servidores do órgão viabilizou a estadia de pesquisa. Agradece também a pesquisadores do Ipea pela boa vontade, bem como por sugestões e comentários proveitosos: a Albino Rodrigues Alvarez e a Márcio Bruno Ribeiro, que leram a versão mais recente; a Joana Luiza Oliveira Alencar, a Tatiana Dias Silva e a Júlio César Roma, que leram versões anteriores; e aos participantes do seminário da Dirur no dia 3 de setembro de 2019. Por apoio intelectual e encorajamento em certas etapas vitais, agradece aos pesquisadores Felix Lopez, Fernando Gaiger Silveira e Erivelton Pires Guedes. No entanto, essas pessoas não respondem pelos enunciados ou juízos expressos no texto e talvez até divirjam de alguns.
2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

Governo Federal

Ministério da Economia
Ministro Paulo Guedes

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Manoel Rodrigues Junior

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Nilo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura
André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação
Mylena Fiori

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2020

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1.Brasil. 2.Aspectos Econômicos. 3.Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: B40.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 DOIS TIPOS DE PROGRAMA: UM BREVE CONTRASTE 8

3 PRECEITOS DE UM PROGRAMA DE INTEGRIDADE 10

4 COMISSÃO DE ÉTICA E CÓDIGOS DE ÉTICA 27

5 A FUNÇÃO DE GUARDIÃO INTERNO.....30

6 COMENTÁRIOS FINAIS 34

REFERÊNCIAS 35

SINOPSE

As barreiras institucionais a malfeitos de colarinho branco dentro de organizações precisam ser rebalanceadas. Uma organização pode fazê-lo recorrendo a finalidades mais abrangentes do que as usuais e a métodos de valorizar pessoas. Com este propósito, expõe-se uma proposta geral e esquemática de programa de integridade. Entre seus preceitos estão: orientação para pessoas; cultivo de senso moral e conduta moral; formação de uma comunidade que seja entrosada, solidária e colaborativa; envolvimento dos funcionários com os destinos da organização; e algumas instituições recentes de apoio.

Palavras-chave: programa de integridade; autodesenvolvimento de funcionários; malfeitos organizacionais; ética em organizações.

ABSTRACT

There is a need to place in balance the institutional barriers to whitecollar wrongdoings within organizations. To do this an organization may embrace aims more encompassing than the usual ones as well as methods of acknowledging and reinforcing the worth of people. Here one expounds a general and schematic proposal of a program of integrity. Its precepts include: orientation toward persons; encouragement of moral sense and moral conduct; creation of an internal community which is cohesive, has solidarity and is collaborative; involvement of the employees with the fate of the organization; in addition, adoption of some recent institutions of support.

Keywords: program of integrity; self-development of employees; organizational wrongdoings; ethics in organizations.

1 INTRODUÇÃO

O fenômeno dos muitos casos de corrupção descobertos nos últimos anos no Brasil tem sua contrapartida, não só de enfrentamento como de prevenção. No que concerne a esta, empresas privadas com horizonte longo de previsão preocuparam-se cedo com a implantação interna de programas de conformidade (*compliance*) ou de integridade. Outras, tendo em vista relações contratuais existentes ou futuras com o governo federal ou com governos estaduais, também têm buscado implantá-los.

No âmbito do Estado, há o pionerismo da Controladoria-Geral da União (CGU), que estuda a temática há bastante tempo, tendo sido fonte de informações, orientações e encorajamento. A própria Presidência da República tem promulgado decretos sobre o assunto, estimulando a administração federal, enquanto diversas empresas públicas e órgãos públicos já adotaram seus programas e outros preparam os seus. É uma reação do Estado e da sociedade ao fenômeno, a qual não deixa sozinhos a Polícia Federal, o Ministério Público, a Procuradoria-Geral da República, outros órgãos de inspeção e monitoramento, bem como as diversas instâncias do Poder Judiciário.

No exterior, há longa experiência com diversas barreiras institucionais a malfeitos de colarinho branco organizacionais, tais como os programas de conformidade, a função de guardião interno (*whistleblower*) e os códigos de ética organizacionais. Nos Estados Unidos, por exemplo, a experiência com algumas dessas instituições antecede o famoso caso *Watergate*, de 1974, que derrubou o presidente Richard Nixon. Pelo menos três ondas posteriores de casos e escândalos de corrupção e de falcatruas empresariais e governamentais serviram para manifestar os limites de eficácia dessas barreiras (Jickling, 2004, p. 56; Smith, Simpson e Huang, 2007, p. 633).

Um diagnóstico razoável dessas limitações é que um programa de conformidade concentra-se em elementos institucionais, particularmente em procedimentos organizacionais. Precisa ser, pelo menos, aperfeiçoado e balanceado para salientar integridade na vida interna das organizações (Jickling, 2004, p. 22; Smith, Simpson e Huang, 2007, p. 655-656). Isto explica a diferença de ênfase entre dois tipos de programa, a qual se pretende destacar com o vocábulo 'integridade' em vez de 'conformidade' ou *compliance*.

Tendo em vista isso, o presente texto expõe, de maneira sintética, preceitos de uma proposta de programa de integridade para organizações. A proposta tem caráter geral ou esquemático, pois não especifica muito; abstrai das espécies de organizações (tais como natureza de suas atividades e tamanho), nem mesmo distinguindo empresa privada de órgão estatal. Também ignora as características particulares.

Em virtude desse grau de abstração, não é diretamente operacional nem é imediatamente comparável com os programas concretos que têm sido implantados no país. Ademais, reflete uma das possíveis sínteses de um debate ocorrendo na literatura técnica, sobretudo internacional. É uma proposta para discussão e aperfeiçoamento do tema; por origem e por finalidade, não busca refletir nem interpretar o pensamento ou as orientações da CGU.

Seguindo-se a esta introdução, a seção 2 faz uma rápida comparação entre os dois regimes gerenciais que servem de pano de fundo para a escolha entre programa de conformidade e programa de integridade. A seção 3 apresenta os preceitos centrais da proposta de um programa de integridade. Também dá esclarecimentos, explica e coloca em contexto algumas das noções desta espécie de programa. A seção 4 aborda alguns aspectos de comissão de ética e de códigos de ética, enquanto a penúltima seção discorre brevemente sobre a função de *whistleblower* – a qual talvez se possa aportuguesar como 'guardião interno' ou 'anjo de alerta'. Na seção 6 tecem-se comentários finais.

O presente texto dá sequência a considerações dentro da mesma temática que estão em outro Texto para Discussão (Melo, 2019).

2 DOIS TIPOS DE PROGRAMA: UM BREVE CONTRASTE

Muitas vezes, um programa de conformidade, ao menos no sentido estrito, é concebido sob influência do regime gerencial de comando e controle. No cerne desse regime estão autoridade, procedimentos de controle, prêmios e castigos. Dá prioridade às necessidades, às escolhas e às ações dos dirigentes, administradores e gerentes. Em consequência, o programa de conformidade sobressai-se pelo interesse em normas, em penalidades, em cargos e procedimentos (de supervisão e de inspeção, por exemplo).

Em comparação, uma contribuição de um programa de integridade é atenuar a importância relativa de normas e de procedimentos de controle para salientar duas contrapartidas. Primeiro, prioridade a pessoas, com ênfase em suas necessidades. Segundo, criação e manutenção na organização de um clima interno de características próprias – um clima onde se cultiva integridade.

O mais desejável é que um programa de integridade se insira em um regime gerencial multilateral colaborativo. Ou seja, um fundamento institucional do programa é a substituição de um regime de comando e controle por um regime voltado para a satisfação e a autorrealização das pessoas no trabalho. Isto porque o regime multilateral colaborativo dá ênfase a visão e missão da organização, qualidade do tratamento das pessoas, qualidade da vida de trabalho e motivação intrínseca dos funcionários e dos dirigentes.

Com um programa de integridade, a atmosfera cultural interna da organização estimula condutas lícitas. Minimiza-se a coerção advinda de normas e controles, de supervisores e inspetores, porque os membros da comunidade de uma organização sentem-se bem com certos hábitos de conduta. Estes são éticos porque os membros são pessoas idôneas moralmente. Entrementes, a existência de relações de confiança mútua e de apoio mútuo facilita aos membros ajudarem-se uns aos outros em suas condutas, bem como em seus trabalhos.

Assim, provavelmente uma comunidade organizacional será mais receptiva a um programa de integridade do que a um programa de conformidade no sentido estrito. O segundo tem um aspecto menos atrativo em seu requisito principal – a criação de uma estrutura normativa com seus cargos correspondentes. Por isso, corre o risco de parecer um veículo de mais trâmites burocráticos. Sua ênfase quase exclusiva em detectar e evitar impropriedades não parece oferecer quaisquer benefícios ao dia a dia dos dirigentes e dos funcionários que já são dedicados à missão e aos objetivos da organização.

Em contraste, um programa de integridade oferece uma renovação do estilo de vida dentro da organização, aproximação das pessoas entre si, reconhecimento organizacional da importância da autorrealização profissional no trabalho e qualidade de vida na vida interna da organização. Estes são benefícios ao dia a dia dos funcionários e dos dirigentes que já são dedicados à missão e aos objetivos da organização. Nem tudo

no programa são flores, obviamente; contudo há um desafio ambicioso em favor da vida das pessoas.

Ambos os tipos de regimes gerenciais são referidos às vezes no presente texto, para fazer notar suas diferentes influências. No entanto, ultrapassa seu propósito elaborar sistematicamente as características dos dois regimes.

3 PRECEITOS DE UM PROGRAMA DE INTEGRIDADE

O programa de integridade proposto a seguir inspira-se em sugestões presentes em obras de Maria Diva Lucena (1977), de R. E. Ewin (1981; 1987), de Cecília Bergamini e Deobel Beraldo (1988), de Francis Aguilar (1994), de Nathaniel Branden (1994) e de Elliot Aronson (1995). Vários tópicos são esclarecidos ou reforçados por ideias de outros autores referidos ao longo do texto. Emprega-se o termo 'preceitos' no sentido de orientações, receitas ou máximas, não de mandamentos.

3.1 Em que consiste

O programa proposto é formado por uma convergência dos seguintes preceitos:

- a organização busca estar voltada para as pessoas;
- dirigentes e funcionários buscam ser pessoas íntegras (idôneas moralmente);
- dirigentes e funcionários buscam formar e manter uma comunidade que seja entrosada, solidária e colaborativa;
- dirigentes e funcionários buscam obter e cultivar envolvimento dos funcionários com os destinos da organização por meio de monitoramento, apreciações e sugestões (participação conversativa ou dialogativa);
- a organização busca ter – e fortalecer, caso existam – pelo menos três instituições: uma comissão de ética, um canal anônimo de dúvidas, de queixas e de denúncias (*ethical hotline*) e uma função de 'guardião interno' (*whistleblower*).

A seguir, esclarecem-se melhor os significados de alguns desses preceitos.

3.2 Pessoas

3.2.1 Voltada para as pessoas

A expressão 'voltada para as pessoas' é um chavão, com o defeito adicional de ser bastante empregado em declarações melífluas ou lisonjeadoras. Todavia, permanece útil. No contexto de administração, tem sentido mais preciso do que se pensa, como se vê nos próximos parágrafos.

O que quer dizer a organização não estar voltada para as pessoas? Para chegar-se ao sentido desejado, faça-se um raciocínio de economista; parta-se de uma reflexão sobre um fundamento da empresa privada: o direito de propriedade e os incentivos dele decorrentes.

As instalações e os equipamentos (em sentido geral, incluindo mobiliário, telefones, computadores, veículos etc.) pertencem aos donos. Eles são os senhores ou patrões dos dirigentes, os quais servem leal, plena e fielmente aos interesses e atendem às vontades dos donos – em princípio, pelo menos. Os funcionários pertencem a si mesmos, não aos donos da empresa.

Por conseguinte, os incentivos dos dirigentes são de tratar com zelo, conservar a boa aparência, assegurar o bom funcionamento e a durabilidade dos equipamentos e das instalações. Assim, por exemplo, procuram fazer conferência patrimonial regularmente (para prevenir furtos), levar a oficinas mecânicas os veículos e os equipamentos que exibem ruído anormal, cumprir cronograma regular de lubrificação, inspecionar de tempos em tempos o estado das instalações elétricas e assim por diante.

A pressão dos incentivos econômicos exerce-se em prol de uma prioridade: as necessidades e as carências das instalações e dos equipamentos. Se a correia de um ventilador afrouxar, a máquina pode queimar, com prejuízo para a empresa; logo, é preciso substituir a correia imediatamente, para evitar o gasto desnecessário com a compra de uma máquina nova. Mas se uma máquina cortar e engolir um dedo de um operário, não houve prejuízo para a empresa; despede-se este e contrata-se outro empregado – neste raciocínio idealizado, abstraindo-se de uma força vinda de fora da firma, a legislação trabalhista.

Da reflexão exposta chega-se a um sentido mais preciso de a organização estar voltada para as pessoas: faz esforço consciente de contrabalançar e mitigar a indução dos incentivos econômicos. Em consequência, dá prioridade às necessidades das pessoas dentro da organização ou, pelo menos, ameniza-lhes sua inferioridade perante a prioridade que têm o patrimônio e os objetivos da empresa.

É desnecessário alongar-se sobre duas noções. Primeiro, mitigar o impacto dos incentivos econômicos tem sido componente importante da tradição da civilização ocidental – componente fortalecido (e não enfraquecido, como os desavisados poderiam julgar) já ao longo do século XIX nos países capitalistas avançados, paralelamente ao gigantesco crescimento e diversificação da economia de mercado nesses países. A tradição sempre procurou definir direito de propriedade e de contrato de maneira compatível com os direitos 'dos outros' (isto é de terceiros afetados pelo exercício de um direito), tanto direitos econômicos como não econômicos.

Segundo, é um tanto frequente, mesmo entre economistas tarimbados, interpretar os incentivos econômicos por suas consequências imediatas no tempo e no espaço – é o vício de pensar o aqui e o agora. No entanto, não se faz análise correta nem previsões sólidas deixando de considerar interesses de longo prazo e impactos sobre outros segmentos da economia e da sociedade. Como alerta, talvez não seja supérfluo lembrar que pessoas têm uma capacidade de reação sem análoga nos equipamentos.

Um corolário dessa reflexão é que, quando estão imersos em um ambiente em que os equipamentos têm mais importância que as pessoas, os funcionários se sentem vistos e tratados como objetos, não como gente. Portanto, outra maneira de explicar a expressão 'voltada para as pessoas' é que a organização se esforça para fazê-los sentirem-se como pessoas. E, como parte desse esforço, atenta para as necessidades e as carências delas no âmbito da organização.

Enfim, em seu ambiente de trabalho, o funcionário anseia fazer parte de uma comunidade de pessoas; espera encontrar aprovação social, solidariedade, reconhecimento de sua competência, respeito a seu âmbito de autonomia pessoal, bem como que o trabalho seja atrativo e se case com suas habilidades (Grant, 2012, p. 131).

3.2.2 Administração e recursos humanos

A preocupação central com pessoas já tem certa tradição em administração; faz parte de um regime gerencial, o já mencionado regime multilateral colaborativo. Visto de maneira ampla, conforme Maria Diva Lucena, esse regime representa uma visão de administração "voltada para o desenvolvimento dos recursos humanos" (Lucena, 1977, p. 4, 6, 13).

Consiste em levar em conta o funcionário como ente criativo e evolutivo, tendo necessidade de autodesenvolvimento. O trabalho é uma situação de vida que se repete no quotidiano de cada um ao longo de anos. O ambiente da organização pode ter um clima em que "... as pessoas possam relacionar-se umas com as outras de maneira espontânea, franca e confiante." (Bergamini e Beraldo, 1988, p. 13). Isto é, contatos com cada vez menos cunho artificial, menos máscaras e menos capas protetoras de um lado ou outro.

Sendo assim, há as condições propícias a que cada funcionário se beneficie de múltiplas interações com outros. Há reciprocidade no processo de aperfeiçoamento do autoconhecimento, resultando em correção e melhoria da autoimagem e da autoestima. O ambiente de trabalho torna-se local de autorrealização (Bergamini e Beraldo, 1988, p. 12-13, 31). O clima de desenvolvimento de recursos humanos ajuda as pessoas a evoluírem como profissionais e, ao mesmo tempo, a levarem vidas mais ricas e mais plenas (Lucena, 1977, p. 23).

Há melhor ajustamento do funcionário ao grupo de colegas, ao ambiente de trabalho e a si mesmo. Sente haver aproveitamento pleno de seu potencial de talentos e habilidades, conhecimento e experiência; ao colocá-lo a serviço do trabalho, descobre-se realizado na organização (Bergamini e Beraldo, 1988, p. 25, 31). Em consequência, a evolução pessoal e profissional permite que o funcionário recorra a suas vivências, libere todo o seu potencial, aplique-o no trabalho e, desta maneira, impulsione o desempenho da organização (Lucena, 1977, p. 3).

Finalmente, mostrando como o chavão ainda pode ter conteúdo, cabe mencionar uma consequência de a organização estar voltada para as pessoas. Em seu ambiente interno, rechaça-se qualquer forma de deliberado molestamento psicossocial: abuso de

poder, desvios de finalidade, intimidação e amedrontamento (*bullying*), assédio moral, importunação e rebaixamento motivados por preconceito social.

3.2.3 Autorrealização pessoal e profissional

Em geral, uma pessoa – a menos que ainda seja imatura ou esteja desorientada no que concerne a rumos de vida pessoal – dá-se conta de que o sentido de sua vida está vinculado a crescimento pessoal e a autorrealização. Conforme ensinam os psicólogos Abraham Maslow e Carl Rogers, isto significa realizar as potencialidades da pessoa e progredir em suas qualidades pessoais. Ademais, em harmonia com o progresso pessoal, desenvolver relações interpessoais satisfatórias e ser aceito em seus grupos sociais (Nye, 1981, p. 109).

O ambiente de uma organização pode ter um clima em que o funcionário aprende e desenvolve-se como pessoa; essa é uma organização que preserva a autoestima, em vez de violentá-la (Branden, 1994, p. 250). A autoestima de uma pessoa é sua confiança na eficácia da própria psique (alma ou mente). Portanto, confiança na capacidade pessoal de refletir, de fazer suas próprias escolhas, de tomar suas próprias decisões, de aprender e de administrar mudança (Branden, 1994, p. 231).

As oportunidades para crescimento pessoal e profissional reforçam-se mutuamente. Em sua profissão e em sua ocupação, uma pessoa lança mão constantemente de suas habilidades, seus talentos e suas características de personalidade.

Quando adquire uma especialidade e identifica-se com ela, o indivíduo tem o sentimento de autorrealização ao executar tarefas próprias dela. Objetivos e tarefas casam-se com as disposições individuais do funcionário, colocando-o em situações de fazer o que gosta e o que executa bem. Isto gera entusiasmo pelo trabalho, além de afinidade com a organização e comprometimento com os objetivos desta (Branden, 1994, p. 256).

O trabalho de uma pessoa, se estiver desconectado de sua busca de autorrealização, torna-se fator de dessintonia com o resto do seu ser; gera frustração, descontentamento e apatia ou irritação. Ao menos pelo mero fato de que uma organização abriga seus funcionários em grande parte do tempo de suas vidas, cabe-lhe reconhecer esse fenômeno

humano que se manifesta dentro de suas quatro paredes. Reconhecer a necessidade de crescimento pessoal e sua vinculação a trabalho deveria ser tão óbvio como se reconhece a necessidade de bebedouros e de mictórios no mesmo espaço.

A principal qualidade com que a organização se preocupa é o tratamento das pessoas (Aguilar, 1994, p. 87-88). Por isso, busca tratar os funcionários como adultos e como parceiros; busca tratá-los com dignidade, com respeito por cada pessoa (Peters e Waterman, 1995, p. 238; Wind e Main, 1998, p. 130). Paralelamente, a qualidade da vida de trabalho é essencial. A organização deixa de ser pensada como um ente suprapessoal ou impessoal – tal como um misto de ente material (prédio com mobiliário) e ente abstrato (a 'pessoa jurídica'); deixa de ser somente um lugar, de onde se sai e onde se entra, onde se trabalha.

Conforme alguns autores, forma-se uma organização consciente da 'importância do bem-estar no local de trabalho' (Theobald e Cooper, 2012). E esse 'bem-estar' não é somente – e nem sequer principalmente – material. A principal crença de valor a haver na organização deve ser na dignidade das pessoas. Dirigentes mostram reconhecer esse valor quando ouvem e consideram seriamente os pontos de vista dos funcionários (Aguilar, 1994, p. 52).

3.3 Pessoas íntegras

3.3.1 O apoio dos dispositivos

Normalmente, certos dispositivos institucionais dão a uma organização proteção contra malfeitos (irregularidades e atos ilícitos). O principal deles é a especialização e a divisão de funções e de tarefas entre departamentos e entre cargos. Por exemplo, o departamento financeiro administra as receitas e despesas, controlando as movimentações das contas bancárias e da tesouraria. O departamento de compras pesquisa fornecedores, negocia e adquire os materiais necessitados pela organização. Cada departamento e cada cargo tem poderes sobre uma parcela da vida da organização.

Ao mesmo tempo, existe dentro da organização aquilo que em ciência política se chama o mecanismo de 'freios e contrapesos': o poder de cada um é parcialmente restringido pela necessidade de obter aprovação ou consentimento dado por outro poder. O departamento de compras não pode pagar aos fornecedores; precisa solicitar

ao departamento financeiro que este o faça. Não pode sequer adquirir materiais por si só; precisa que o departamento de produção lhe requisite o que quer e quanto quer. Por sua vez, o departamento financeiro não pode desembolsar nada por si só; necessita de requisições por outros departamentos.

De modo semelhante, dentro de cada departamento existem cargos com suas prerrogativas. Não cabe ao diretor do departamento de compras receber as mercadorias compradas; o departamento tem os funcionários de recepção para isso. Portanto, o diretor não teria como levar para casa parte do que foi comprado. Os mencionados funcionários também não teriam, pois o almoxarifado foi informado das aquisições e precisa armazená-las, além de registrar sua entrada em estoques. Também informou-se ao departamento de produção a chegada dos materiais que ele vai precisar.

Assim, mesmo os dirigentes em geral têm seus poderes parcialmente restringidos pelo fato de dependerem de diversos especialistas e profissionais: um contador para preparar a ordem de pagamento; um advogado para aprovar as relações contratuais com um fornecedor; um engenheiro para atestar a espécie de materiais que a produção precisa; um economista para estimar as vendas futuras e fazer projeções de produção.

3.3.2 O suporte da integridade pessoal

No entanto, por mais que se criem entrelaçamentos de funções, qualquer parte da estrutura organizacional é vulnerável a insuficiência moral de alguns membros. Registros, notas de compra, requisições, avisos de recepção, pareceres jurídicos, assinaturas, atas de reuniões podem ser adulteradas ou extraviadas para encobrir furtos ou outras irregularidades. Diretores podem fazer conluio com funcionários do seu e de outros departamentos. As artes de viabilizar malfeitos intraorganizacionais incluem sedução, tentativas de convencimento e pressão de uns membros da organização sobre outros.

Portanto, um funcionário ou dirigente precisa ser pessoa íntegra. Sendo-a, de seu íntimo virá a força para resistir ao exercício dessas artes por seu superior, por colegas ou por subordinados. E quanto mais membros da organização forem íntegros, mais fácil será obter apoio, conselhos, encorajamento para resistir a pressões. Menos provável se torna que os colegas bajuladores no departamento aconselhem o funcionário

encurralado a 'cooperar' com o diretor. Nem suceda que algum gerente se alie à pressão sobre outro: 'Quem você pensa que é? Eu me sujeitei a isso; por que você não?'. Ou seja, a justificativa – conforto para um e consolo para outro – de que os outros também fazem (Aguilar, 1994, p. 6, 12).

A propósito disso, a proteção institucional a malfeitos é incompleta e frágil, pois as instituições não têm mãos e pernas próprias; elas agem e caminham por meio de pessoas. Praticantes de malfeitos corroem as instituições por dentro e adquirem o controle de alguma parte vulnerável e valiosa da organização. A resistência última e decisiva só pode vir de pessoas íntegras. Ademais, número também é importante. Pois quanto mais pessoas íntegras a comunidade organizacional tiver, e quanto mais sólida for a integridade delas, menos gente haverá capaz de articular malfeitos.

3.3.3 Quando pessoas são frágeis

No entanto, pessoas também ficam frágeis, sobretudo em determinadas circunstâncias ou em certos momentos. As tentações que surgem podem ser muito fortes e as pressões superiores podem parecer insuportáveis. Imagine-se que a hemodiálise da mãe de um chefe de seção depende da gratificação que ele recebe. Seu diretor insinua que ele pode perder a chefia; por que não atendê-lo? Trata-se de esconder certo documento somente por dez dias, enquanto a auditoria externa está acampada na organização.

Imagine-se outro caso, um jovem advogado, em quase lua de mel, com um ano de casado, seu primeiro filho e um apartamento recém-adquirido em Niterói. Como se para tornar quase perfeita sua fase de felicidade, a esposa foi aprovada recentemente em concurso para professora da universidade federal local. Porém, se o advogado não der um parecer favorável a certo contrato de compras, seu diretor irá removê-lo para um escritório no Líbano. Por que não escrever o parecer? Se algo der errado, ainda poderá alegar que a redação um tanto rebuscada da 'cláusula Maffe' (a sexta cláusula, digamos) induziu-lhe a engano de boa-fé.

Sim, a pessoa moral também tem sua fragilidade, sobretudo quando não tem com quem contar dentro da organização (Cooper, 2008, p. 309-310, 363). Por conseguinte, a moralidade não pode estar sozinha; precisa do suporte de dispositivos institucionais que eliminem, tanto quanto possível, a capacidade de um ocupante de cargo criar

e manejar grandes tentações e grandes pressões. As normas poderiam não dar tanto arbítrio ao superior do jovem advogado – talvez as remoções poderiam depender de instâncias independentes, haver razões concretas previstas nas próprias normas; talvez precisar da concordância do removido.

3.3.4 Ambiente deletério de um regime gerencial

Sob esse ângulo revela-se o quanto o regime de comando e controle favorece a prática de malfeitos dentro da organização, ao colocar os superiores hierárquicos acima dos valores importantes (Cooper, 1987, p. 320-325). Um chefe, praticamente sozinho, talvez junto com o diretor que o indicou para o cargo – junto daquele que o apoia na teia de poder intraorganizacional, e que às vezes é seu amigo – tem o poder de desarranjar as finanças familiares do subordinado. Tem a prerrogativa de atribuir-lhe resultado ruim em avaliação por desempenho, o privilégio de negar-lhe acréscimo salarial e a regalia de removê-lo. Tem o poder de enodoar a reputação do funcionário dentro da organização, pois nenhum outro funcionário ousará discordar. E nenhuma outra autoridade meter-se-á no que supostamente não é de sua conta.

Naturalmente, nesse regime, o instrumento de administração exaltado por muitos – talvez considerado o instrumento por excelência – é a prerrogativa de o chefe despedir o subordinado. Todavia, algumas organizações, inclusive empresas privadas, tornam difícil este ato (Aguilar, 1994, p. 53, 86). Na ótica do regime de comando e controle, este tipo de dificuldade seria uma deficiência técnica. Aparecem insinuações nesse sentido até mesmo em textos onde menos se esperaria (por exemplo, Osborne e Gaebler, 1992, p. 34, 35, 124-126). Refletem a visão de que a melhor maneira de obter responsabilidade no trabalho é cultivar no funcionário o temor do desastre financeiro à sua família que o chefe pode trazer-lhe.

No entanto, essa forma perigosa de sujeição de uma pessoa a outra induz funcionários a se tornarem dóceis e maleáveis às pessoas dos chefes. Afinal, os interesses das pessoas que ocupam cargos de direção, de gerência e de chefia nem sempre coincidem com os propósitos das funções. Uma autoridade organizacional pode, por exemplo, começar uma relação amorosa com um funcionário subalterno e conseguir-lhe uma grande promoção (McLean e Elkind, 2003, p. 124, 139). Por conseguinte, de acordo com a 'lógica da situação', lealdade pessoal – em vez de fidelidade aos valores e à missão

da organização – é o que dá mais chance ao subordinado de preservar o emprego, evitar penalidades, ter desempenho bem avaliado e receber promoções.

Além disso, essa forma de sujeição e lealdade favorece o surgimento de pequenos feudos (facções, grupelhos, camarilhas, turmas das penumbras) dentro da organização (McLean e Elkind, 2003, p. 213-217). Neles, os vassalos servem e dão apoio a seu senhor na cruzada por degraus mais altos da hierarquia e por fortalecimento de seu poder. Às vezes, favorece degeneração burocrática em uma etapa mais grave: lealdade transforma-se em acobertamento da prática de malfeitos do superior, quando não em aliança dos dois na própria prática.

3.4 Comunidade entrosada, solidária e colaborativa

A organização tem missão e objetivos, cuja consecução depende de motivação e comportamento dos funcionários. Isto não se obtém com meras exortações, alertas e atemorização. Tanto as condições físicas como as condições psicossociais do ambiente organizacional exercem considerável influência sobre o comportamento humano dentro da organização. É mais eficaz eliminar as espécies de situações desencorajadoras e criar ou multiplicar situações que encorajam a ter bom desempenho (Nye, 1981, p. 50, 81-82).

No que concerne a condições psicossociais: quando o funcionário quase sempre se sente desconfortável na convivência com seus pares ou com seus superiores, é de se esperar que se limite a realizar o mínimo necessário para sobreviver na organização. Procura não atrair a atenção, não se revelar nem se expor. Não se apresenta como voluntário para tarefas adicionais; não toma a iniciativa de oferecer mais do que foi pedido; evita dar sugestões que não lhe foram solicitadas; não critica nada nem ninguém da organização; não se opõe a iniciativas nem a sugestões de outros.

Falta-lhe encorajamento para satisfazer a missão da organização porque não sente o ambiente como confiável. Revelar-se poderia expor aspectos de fragilidade pessoal – dos quais poderiam tirar mau proveito quer grupos de colegas adversários, quer superiores com pouca simpatia por suas atitudes.

Ora, se esse estado de espírito for bastante frequente na organização, pode-se ter funcionários polidos e cordiais, os quais escondem o que pensam e o que são realmente. Têm receios dos colegas e dos superiores. Portanto, falta confiança mútua na comunidade da organização. Esta é fragmentada, em vez de ser coesa ou entrosada.

3.4.1 Interligação de senso moral, confiança e solidariedade

Obviamente, em um ambiente de falta de confiança bastante disseminada, as relações pessoais são superficiais. Dificilmente as relações profissionais deixariam de ser também. Em consequência, não há ambiente propício a melhoria do trabalho, na medida em que ela possa ser inspirada por intercâmbio sincero e profundo de pontos de vista. Não ocorre melhoria caso ela dependa de realimentação vinda de outras pessoas. Tampouco é propício a inovação, pois mudança dá medo em um ambiente em que não se confia em quem propõe mudanças nem em quem adere a elas. 'Será que vão me deixar só ou atirar-me aos leões?', pensa cada um em seu íntimo.

Nesse tipo de comunidade não há solidariedade. Pois é difícil querer ajudar e ser solidário com quem não se confia. Ora se pensa que não merece, ora se pensa que, não sendo confiável, pode retribuir com traição. Em contraste, quem é solidário conosco, quem nos ajuda na dificuldade, desperta nossa confiança. Portanto, confiança mútua e solidariedade tendem a caminhar juntas. Ademais, funcionários que confiam uns nos outros e se ajudam tornam-se bons camaradas. Logo, ambas as disposições psíquicas tecem uma comunidade entrosada (Aguilar, 1994, p. 89-90, 156).

Mas falta ainda um fio importante, o senso moral. Não se confia em uma pessoa que tem pouco senso moral. Por exemplo, esta repassa nossas conversas pessoais a nosso chefe comum, com o propósito de servir a este em troca de benesses posteriores; sonda o pensamento da comunidade e informa ao presidente da organização, para que a autoridade possa identificar os funcionários-líderes de correntes que se opõem à administração.

Por conseguinte, é preciso buscar ser íntegro para merecer e ganhar a confiança dos demais. E isto vale para todos, naturalmente. Entrementes, entre duas pessoas com confiança mútua, há grande chance de brotar relacionamento com maior profundidade e intimidade. E amigos, ou pelo menos bons camaradas, são solidários nas carências

pessoais e nas carências de trabalho. Quando várias redes de amizades se formam na organização, ela passa a conter uma comunidade genuinamente entrosada e solidária.

Enfim, pessoas íntegras – compondo uma comunidade entrosada, solidária e colaborativa – tratam-se bem, com cuidado pelos outros e com espírito de bons camaradas; confiam umas nas outras; comunicam-se entre si de igual para igual; respeitam os pontos de vista dos outros e suas diferenças; previnem e debelam molestamentos e importunações de pessoas.

Nessas circunstâncias, os laços de afeição pela comunidade transferem-se para a organização que a abriga. E, dentro de cada um, a imagem da comunidade transforma-se na imagem da organização. Por isso, os funcionários identificam-se com a organização em que operam. Por conseguinte, dispensam receber ou dar ordens para fazer o que sentem ser sua obrigação; cuidam dos destinos da organização; previnem e debelam malfeitos internos (decisões e atos de moralidade duvidosa, irregularidades e ilicitudes), venham de colegas ou de superiores.

Quando os empregados se identificam com a organização, não só eles se tornam mais responsáveis como também manifestam melhor desempenho (Grant, 2012, p. 130).

3.4.2 Mercado e organização

Note-se que, em uma organização com essa espécie de comunidade, a vida interna não se parece com um mercado. Relações entre pessoas são 'quentes' e 'pessoais', no sentido de impregnadas de afetos e emoções, nem que sejam de desprezo velado; não são frias transações de compra e venda, não são trocas impessoais de serviços por contrapartidas materiais. Não o serem está de acordo com os ensinamentos de economia organizacional, originada em um artigo de Ronald Coase (1937) e elaborada extensamente por Oliver Williamson (1975). Segundo eles, mercado e organização são duas formas distintas de reunir de maneira complexa a colaboração mútua de muitas pessoas.

Embora uma parte dos componentes dos mercados seja de empresas, a vida interna de uma empresa é a manifestação do bojo de uma organização. Se essa vida pudesse ser transmutada em relações de mercado, não haveria necessidade de

empresas em uma economia. Haveria somente um oceano de transações entre os mais diversos indivíduos, cada um deles sendo ao mesmo tempo vendedor de alguns bens ou serviços e comprador de outros. Esta foi a grande e simples intuição de Coase (1937) nos anos 1930.

Algumas correntes de administração advogam que a vida interna nas organizações componha-se rotineiramente de competição entre funcionários – ou entre times deles ou entre programas ou entre departamentos ou entre filiais da organização. O movimento da administração pública 'voltada para o cliente', do qual o governo Bill Clinton se fez um propagandista exibido, recomenda semelhantes relações de competição para órgãos públicos (Osborne e Gaebler, 1992, p. 107; Gore, 1995, p. 138-139).

Tais correntes não dão sinal de conhecer a literatura técnica de economia organizacional, da qual fazem parte as obras de Oliver Williamson, Paul Milgrom, John Roberts, David Kreps, Harold Demsetz, além de outros autores. Em particular, há várias confusões conceituais na sugestão de que, em geral, competição interna revitalizaria órgãos públicos.

Em geral, a espécie de competição sugerida não tem condições de ser da mesma espécie que as relações de mercados competitivos. Não há qualquer razão para se esperar que tal competição intraorganizacional venha a ser benéfica, quer para uma organização, quer para seus componentes. A tensão competitiva facilmente torna-se rivalidade, levando a hostilidade, atitude autodefensiva e ressentimento (Horvat, 1986, p. 306; Aronson, 1995, p. 256-257, 346-347; Grant, 2012, p. xi, 20).

Obviamente, uma espécie minoritária desses órgãos, as empresas estatais, atua em mercados. Mesmo nesses casos, a competição precisa ser regulamentada de maneira cuidadosa; do contrário, facilmente o Estado pode fazer a empresa pública engolir concorrentes privados; ou, tendo outra orientação política, pode enfraquecê-la e fazê-la sucumbir perante os concorrentes. Entre Estado e empresas privadas não há automaticamente relações de mercados competitivos.

3.5 Participação conversativa ou dialogativa

3.5.1 Um tipo de participação

A expressão 'participação social' tem muitos usos, dizendo respeito a um ou outro componente de uma classe diversificada de atitudes e de ações. O programa proposto incorpora uma espécie de participação social que se pode chamar de 'participação conversativa' ou 'participação dialogativa'.

Almeja-se ter um clima interno de relações interpessoais que facilitem a ocorrência de conversas entre funcionários bem como entre dirigentes; além disto, entre dirigentes e funcionários. Na quase totalidade ocorrem em encontros informais, possivelmente no restaurante, na cantina, na sala de cafezinho, no salão de recreio, bem como em visitas mútuas a salas ou locais de trabalho individual. Ocorrem com qualquer número de pessoas, embora mais frequentemente dois a dois ou em grupos pequenos.

Essas conversas são veículo de aferimento, apreciações e sugestões acerca dos assuntos de trabalho e de administração. Refletem outro hábito que se espera haver-se instalado, o de interesse espontâneo em automonitoramento da comunidade e em monitoramento da organização. É prazeroso e instrutivo conviver e trabalhar com os membros dessa comunidade, pessoas boas e profissionais hábeis. Ora, a organização é o ganha-pão e oferece oportunidade de autorrealização e desenvolvimento. Por que não haveria interesse em cultivar a comunidade e em preservar a sobrevivência e o sucesso da organização?

Uma vez criado o hábito desses encontros e conversas, passa a existir e a fortalecer-se um envolvimento dos funcionários com os destinos da organização. Naturalmente, há tópicos secretos e inacessíveis a essas conversas. Abrangem tanto informações puramente pessoais como dados estratégicos da organização. De início, provavelmente os dirigentes e gerentes exageram o que não pode ser informado aos funcionários. Mas o crescimento da confiança interna, com o amadurecimento da experiência conversativa, abre condições para estender o âmbito dos tópicos monitoráveis, aferíveis e conversáveis.

3.5.2 Viabilidade de crítica

Não se pode negar o grau ambicioso de relacionamento interpessoal e de confiança mútua que uma comunidade entrosada requer. Pois apreciar um assunto não significa somente elogiar; abrange apontar possíveis falhas, defeitos e erros. Mesmo sugestões às vezes dão a conotação – ou são percebidas com a conotação – de crítica depreciadora.

A atitude de fazer e ouvir crítica é ainda mais difícil quando se dá entre subordinado e superior, tão pesada restou a herança psicossocial do regime de comando e controle. Esta atua dos dois lados. Compreensivelmente, um subordinado suspeita da crítica por seu superior como sendo indicação de uma penalidade por vir. Mais do que isso; quando a diferença hierárquica se torna uma distância emocional, a crítica do superior, somente por ser de um superior – possivelmente mais ainda por ser do próprio chefe – já soa como uma penalidade; ou pelo menos, como desconfortável.

Do outro lado, o regime de comando e controle prepara e acostuma o superior a estar imune a críticas. Seria considerado desrespeito a autoridades um subalterno presumir falhas de ocupantes de cargos superiores. Tal imunidade é um elemento a mais do poder que o regime atribui a dirigentes e gerentes.

Sob esse aspecto, o regime oposto – o regime multilateral colaborativo – transfere parte do poder para os funcionários. Pois o superior abre mão da regalia de imunidade, enquanto os funcionários ganham oportunidades de opinar livremente e de comunicar-se com outros sem receios nem precauções. Mas a mudança no balanceamento de poder advém de alteração em distância psicossocial, não em prerrogativas formais.

Obviamente, havendo um hábito de diálogo entre funcionário e dirigente, os funcionários são ouvidos pelos dirigentes. E, como há clima para sinceridade, sem receios, qualquer um dirigente fica sabendo o que pensam os funcionários – de maneira precisa, não aquilo que lhe transmitem os aduladores e os informantes enviesados pela caça de favores vindos do alto.

O funcionário vem a ter acesso a informações mais amplas do que aquelas necessárias a seu trabalho, de modo a permitir-lhe entender a organização e as suas atividades. Sente-se encorajado a exercitar seus próprios julgamentos, a tomar decisões e

iniciativas. Passa a ser de seu arbítrio resolver muitos dos próprios problemas (Branden, 1994, p. 252, 255).

3.5.3 Redistribuição de poder

Poder não é o mesmo que autoridade, embora haja considerável interseção entre ambos. O regime multilateral colaborativo redistribui poder para os funcionários porque, como resultado do que se propôs, eles passam a ter condições de influir na rotina do trabalho, em diversas escolhas administrativas e, mais modestamente, nos destinos da organização.

No entanto, o presente texto segue a tradição da literatura sobre desenvolvimento das pessoas em organizações. Ela não propõe mudanças na estrutura das autoridades enquanto donas legais da organização ou enquanto mandatárias dos donos. Não propõe que os funcionários tenham formalmente autogestão, cogestão, codeterminação ou democracia industrial na organização. Estes são tópicos que ficam fora de sua alçada.

Com a mencionada redistribuição de poder, a organização ganha por haver maior circulação de informação sobre si mesmo e por esta informação ser mais realista. Pois de fato, no regime de comando e controle, em geral os dirigentes e os chefes não têm conhecimento daquilo que os subordinados fazem, fora algumas noções vagas e superficiais (Branden, 1994, p. 235). Ademais, são muitas especialidades juntas sob o teto de uma mesma organização. Em consequência, os funcionários frequentemente sabem mais sobre as potencialidades e as necessidades internas da organização do que os dirigentes (Branden, 1994, p. 241).

Por conseguinte, no regime de comando e controle, o enorme estoque de talentos, de conhecimento e de habilidades que existe no corpo de funcionários é subutilizado – para satisfazer o requisito de que umas poucas cabeças no topo sejam as únicas a pensar e escolher (Aguilar, 1994, p. 23; Branden, 1994, p. 242).

3.6 Três instituições

Há várias instituições que têm papel especial na manutenção da confiança e da boa vontade entre membros da organização, bem como no tratamento correto dos interesses e dos direitos das pessoas. O presente texto não aborda uma delas, a ouvidoria;

economiza espaço para dedicá-lo a comentar duas instituições mais recentes e menos conhecidas: o canal anônimo de dúvidas, de queixas e de denúncias (*ethical hotline*) e a função de 'guardião interno' (*whistleblower*). Sobre comissão de ética há uma subseção mais adiante.

Um canal anônimo de dúvidas, de queixas e de denúncias recebe umas e outras, examina e investiga (Aguilar, 1994, p. 38, 125-126). Pode ser utilizado por membros da organização quando não querem recorrer a colegas ou a superiores a respeito de certos atos ou atitudes que possivelmente são graves. Quem precisa dele sente que não é confortável, ou não é apropriado, ou não é seguro simplesmente ter uma conversa confidencial de face a face com alguma pessoa da convivência diária. Muitas vezes, há uma situação fora do comum. Possivelmente, há indícios fortes de que pode estar acontecendo algo muito ruim, mas, ao mesmo tempo, não é certo; expressar uma suspeita que venha a ser injusta poderia deixar um rastro durável de ressentimento ou amargura.

Esse canal provavelmente será pouco utilizado quando existe na organização uma comunidade entrosada, solidária e colaborativa. No entanto, serve como um seguro para certas situações que desafiam a capacidade emocional dos membros que se deparam com elas. Outra utilidade é que serve de possível indicação da degeneração dessa comunidade – pois começará a ser usado intensamente quando um membro da comunidade já não se sentir confortável ou seguro em falar com nenhum dirigente nem com os colegas de trabalho.

O canal anônimo é um mecanismo de receber comunicações. Quando alguém o emprega para fazer alguma queixa ou denúncia, esta é investigada secretamente por uma equipe previamente designada. A única proteção que dá a quem o aciona é o anonimato.

No entanto, existem situações que requerem do denunciante empenhar-se em coletar indícios e documentos para repassá-los a esse canal. Quer por causa da continuidade desta atividade investigativa por uma dada pessoa, quer porque as denúncias podem convencer a organização a tomar medidas públicas, quer por outras consequências, é possível que o denunciante acabe sendo identificado por uma confluência de fatos. A partir deste momento, passa a correr riscos de sofrer retaliações advindas de colegas ou de autoridades da organização.

A função de guardião interno é uma proteção institucional instalada pela própria organização e em conformidade com cânones legais (Shimabukuro e Whitaker, 2012, p. 4, 12). Do lado organizacional, consiste em assegurar que o denunciante não sofra represálias por suas atividades de informar sobre a existência e a natureza dos malfeitos que ocorram dentro da organização. Em particular, não seja despedido, nem removido involuntariamente, nem excluído de promoções nem seja atingido por outras penalidades.

Do lado pessoal, assumir a função significa tornar-se investigador e denunciante por iniciativa própria. A função existe para ser assumida por qualquer membro da comunidade interna, seja funcionário ou dirigente. É assumida, em parte, quando a ocasião exigir; isto é, quando uma dessas pessoas percebe ser sua obrigação moral relatar à organização, à comunidade ou a terceiros malfeitos que estão sendo praticados dentro da organização ou por ela. Naturalmente, quando a existência deles ou de certos aspectos deles não era conhecida até então.

É assumida automaticamente, de maneira anônima, por qualquer pessoa, em virtude das atitudes que toma. Torna-se uma função identificada e protegida institucional e legalmente quando a evolução dos acontecimentos leva a isto.

Essas instituições são elementos comuns a diversas propostas de programas de integridade. Foge ao escopo do presente texto deter-se nelas; exceto que, a seguir, elaboram-se um pouco mais os elementos de comissão de ética e de guardião interno.

4 COMISSÃO DE ÉTICA E CÓDIGOS DE ÉTICA

A menção anterior a três instituições é um tanto enganadora, pois há mais uma; uma comissão de ética precisa de pelo menos um código de ética. No entanto, dos dois, as pessoas da comissão são o fator mais importante. Sem elas, o código pode ser somente um texto bonito, talvez a ser exibido em ocasiões de relações públicas. Disto sabem os praticantes poderosos de malfeitos em uma organização, quando existem; não se esforçarão tanto para influenciar o teor de um código em elaboração. O grande esforço será para afetar a escolha dos membros da comissão.

Devem-se distinguir código de ética, por um lado, e código de conduta profissional ou ocupacional, por outro. Ambos são formulados para atender uma profissão ou ocupação, quer seus membros se localizem em um país ou região, quer se localizem dentro de uma organização. O primeiro contém princípios morais relevantes a situações e atividades típicas da profissão ou ocupação em seu local de atuação, bem como máximas e orientações práticas sobre como se conduzir eticamente nestas situações e atividades.

O segundo contém regras de conduta profissional, as quais podem expressar as melhores práticas profissionais ou a etiqueta das relações entre um profissional e clientes, superiores ou subordinados. Algumas delas podem abarcar o ângulo moral da conduta; porém, muitas de tais regras visam somente promover os interesses da profissão ou ocupação. Por exemplo, regras tais como sorrir ao receber um cliente ou o que fazer quando relacionar-se com repórteres.

Tais interesses podem ser promovidos de maneira legítima e ética; todavia, limitar-se a esta promoção não faz um código de conduta profissional ser código de ética. A finalidade deste é encorajar desenvolvimento de senso e conduta morais nos profissionais. Um código de ética é necessário porque mesmo as melhores práticas de uma profissão levantam dilemas éticos nas mais diversas situações. As obrigações profissionais ou ocupacionais de lealdade, por exemplo, são impregnadas de dilemas éticos, porque envolvem lealdades diversas e divergentes (Austin e Harper, 2008, p. 2066).

Na hierarquia dos valores humanos fundamentais, os valores éticos subordinam os valores profissionais. Ora, é comum que um código de conduta profissional seja simultaneamente o código de ética da profissão. No entanto, isto não é adequado conceitualmente, pois poderia induzir o profissional a atribuir igualdade de importância às prescrições de uma espécie e de outra. A separação dos dois tipos de código, sem prejuízo de algumas menções éticas necessárias a um código de conduta profissional, dá o devido destaque à prioridade dos valores morais.

O termo ‘regra’ é usado com frequência em sentido frouxo. Em sentido estrito, ética não é um apanhado de regras, as quais deveriam ser obedecidas e às vezes não são. Ética é um apanhado de princípios a respeito de valores humanos fundamentais,

os quais orientam pessoas em uma maneira geral de ser e de viver. Quase sempre, um princípio é condicionado a outros. Neste condicionamento mútuo, o peso relativo de um e de outro depende das características da circunstância a que são aplicados; logo, sua aplicação requer um julgamento ético.

Mesmo assim, à pessoa comum é simples identificar como falhas éticas alguns atos ou omissões que podem ocorrer com frequência. Exceto em momentos de dilemas éticos difíceis, ter caráter moral e conduzir-se de maneira ética não é uma carga sobre a pessoa. No geral, vale a pena suportar os pequenos sacrifícios ocasionais. Moralidade não é um estraga-prazeres, não é mais uma restrição de vida – exceto para aqueles de caráter pervertido, que já estão habituados a desprezar valores morais.

Sendo assim, a comissão de ética não busca ser meramente um grupo que é chamado ocasionalmente para comportar-se como uma espécie de tribunal. De fato, a comissão não é principalmente um tribunal, o qual realiza julgamentos de pessoas e atribui penalidades. Não busca ser mais um órgão de 'controle' na organização nem ser confundida com eles. Não pertence à direção da organização, nem deve deixar-se seduzir por ela. Excetuando-se os casos de organizações com dirigentes dotados de humildade, há o risco de a direção tentar capturar a comissão para ser mais um validador 'independente' de altas decisões administrativas que são potencialmente questionáveis no futuro.

A função mais importante da comissão é atuar no dia a dia da profissão ou da organização; suas tarefas mais relevantes são dimensões da convivência com os profissionais ou os funcionários. Seu trabalho é ajudar as pessoas a desenvolver seu senso moral, bem como a fortalecer suas predisposições ou inclinações a agir eticamente. Os membros da comissão de ética buscam ser disseminadores dos princípios éticos dentro da organização, almejam ser educadores e incentivadores de conduta ética.

Para que isso ocorra, eles esforçam-se para estar bem integrados na comunidade e o trabalho de comissão torna-se parte de suas tarefas do dia a dia. Esse trabalho não deve ser um serviço de emergência, conforme o qual a comissão é chamada de repente quando irrompe algum conflito ou quando se descobre algum malfeito.

No entanto, para realizá-lo, torna-se importante que o terreno de atuação seja uma comunidade entrosada, solidária e colaborativa, ao menos de maneira embrionária. Do contrário, a função mais importante pode tornar-se demasiadamente difícil e espinhosa. Como ajudar pessoas a dirimir dúvidas morais – como encorajá-las a agir eticamente – em uma comunidade tal que os membros não chegam a ter profundidade e intimidade em suas conversas?

5 A FUNÇÃO DE GUARDIÃO INTERNO

Não é novidade a noção de se recompensar quem quer que descubra a ocorrência de malfeitos dentro de uma organização. Escrevendo sobre conflitos de interesse, o eminente economista George Stigler mencionou que empresas costumavam pô-la em prática, fosse o descobridor de malfeitos um funcionário ou um dirigente (Stigler, 1967, p. 101; 1984, p. 30; 1987, p. 28). Sugeriu também que o procedimento é mais eficaz quando se pode recompensar pessoas que estejam bem situadas para detectar a ocorrência de malfeitos. Logo, para alguns tipos de malfeitos, estas pessoas devem estar próximas dos focos de poder e não distantes.

O comentário de Stigler sugere que o procedimento mais eficaz seria que pessoas com forte motivação para detectar a ocorrência de malfeitos estivessem dentro de organização. Afinal, são elas que podem observar mais de perto o que se faz, como se faz e o que resulta disso. É um desses raros comentários de grande intuição e que, depois de expressos, manifestam-se como quase autoevidentes.

No entanto, quase tudo na prática tem pormenores. Uma conjectura razoável é que, com mais facilidade, funcionários descubram colegas praticando malfeitos; com facilidade menor, dirigentes descubram subordinados. Todavia, são poucos os funcionários que estão próximos das deliberações e das decisões da cúpula, as quais seria importante conhecer para se detectar malfeitos cometidos por dirigentes e por membros da alta e média gerência.

É pouco provável que os dirigentes de uma organização admitam e instituam recompensas para eles mesmos vigiarem uns aos outros. Pelo contrário, é comum que exista um pacto de lealdade mútua, de modo que um dirigente não deve se

imiscuir nos afazeres dos outros; muito menos levantar suspeitas sobre eles, e ainda menos revelar suspeitas fora do círculo ao qual pertencem. Fazê-lo seria considerado abominável traição.

Ademais, as organizações, inclusive muitas empresas, administram-se a si mesmas adotando o regime de comando e controle. Neste regime, como se fosse um postulado indubitável, os dirigentes são pessoas inteiramente decentes, fato comprovado meramente porque alcançaram posições nos mais altos cargos. Conforme a visão que inspira este regime, somente entre os funcionários é que há risco de se cometerem malfeitos e de se prejudicar deliberadamente a organização.

Sob outro ângulo, o procedimento de empresas mencionado por Stigler difere das necessidades de um programa de integridade. Quando empresas oferecem recompensas financeiras ou materiais, provavelmente têm o objetivo de prevenir e evitar prejuízos materiais e financeiros (tais como furtos de objetos e fraudes em pagamentos e em recebimentos). Não as oferecem para evitar outros tipos de malfeitos (tais como perseguição de funcionário, assédio moral, sonegação de tributos, dano ao meio ambiente ou engodos a compradores).

Contudo, um programa de integridade pretende ocupar-se com toda a gradação de irregularidades e de malfeitos. Por isso, o mais adequado é haver na comunidade organizacional motivação para detectar e debelar malfeitos, sem que esta dependa de recompensas materiais – pelo menos, na maioria das vezes. A motivação deve vir do senso ético da pessoa que detecta, do seu amor pela comunidade da qual faz parte, da sua identificação com organização. Portanto, a pessoa motivada deve ser capaz de ter coragem e tomar a iniciativa porque quer o bem da organização.

No entanto, às vezes, as pessoas não fazem o que é correto, apesar de terem senso moral e outros valores. A força de ética e valores varia de pessoa para pessoa e de circunstâncias para circunstâncias. Faz-se necessário complementá-la com suporte institucional que reduza ou elimine os males pessoais que podem recair sobre o funcionário ou dirigente ético. Pois grupos internos à organização e ligados a algum praticante de malfeitos podem conseguir que a organização tome represálias contra a pessoa que levantou suspeitas.

Os castigos podem ser perdas de promoções, rebaixamento de posição interna, redução de remuneração ou demissão – além de tensões e dificuldades financeiras para a família, perda de amizades, perda da confiança de colegas e de superiores, dificuldades na função ou no emprego posterior (Austin e Harper, 2008, p. 2067; Martín, 2014, p. 74-77). As próprias tarefas de agir como um guardião, mesmo para quem é autoridade na organização, mesmo para quem lida com contabilidade ou auditoria, são um peso grande e árduo (Bok, 1980, p. 278; McLean e Elkind, 2003, p. 355-358; Cooper, 2008, p. ix, 205, 261).

Age como guardião interno qualquer funcionário ou dirigente que, ao sentir a necessidade de fazer queixa contra certos atos de outros funcionários ou de outros dirigentes, ou contra decisões ou práticas da organização, precise fazê-lo de maneira confidencial. O funcionário pode ter suspeita razoável, por exemplo, de que certos materiais manipulados no setor de produção são altamente nocivos à saúde dos funcionários envolvidos ou dos clientes dos produtos colocados à venda. A queixa pode ser feita a órgãos externos à organização a que pertence o queixoso ou a um possível encarregado interno de recebê-la e iniciar investigação.

Para a organização, é benéfico que a queixa seja feita a ela própria, em vez de começar sendo feita a organizações externas. Primeiro, porque ela consegue informação difícil de obter e, a partir da análise desta, pode tomar providências no que diz respeito aos malfeitos que ocorreram ou estão ocorrendo. Em particular, reduz a chance de ver sua reputação atingida prematuramente, fortemente ou ambos. Aumenta sua chance de mostrar-se séria em seu empenho de evitar malfeitos. Segundo, porque dando uma oportunidade confiável a quem tomar a iniciativa de agir como guardião, estreita suas relações com os funcionários e dirigentes com pendor a preservar um ambiente honesto dentro da organização.

Sendo assim, a organização deve ter criado previamente canais de guardião interno, que são meios pelos quais o guardião entra em contato confidencial com uma pessoa preparada para lidar com essas confidências. Esta pessoa, que pode ser um membro de uma comissão, tem autoridade específica dentro da organização, bem como independência para atuar imparcialmente. Afinal, pode acontecer que tenha de investigar algum dirigente, sem necessidade de que outros saibam. Ou de investigar um funcionário, sem necessidade de que os superiores deste saibam.

A organização também deve ter criado previamente as normas que prometem proteção a quem assumir a função de guardião interno. Inicialmente, alguém a assume ao tomar a iniciativa de atuar de maneira voluntária, informal e sigilosa. Posteriormente faz contatos com os canais apropriados e fornece informações. A proteção institucional ou legal que exista deve ser durável, pois o risco de ser identificado e sofrer retaliação pode existir por bastante tempo. Ademais, note-se que várias pessoas podem estar atuando como guardião interno, cada uma sem saber da existência de atuação simultânea por outra.

As leis ou as normas que criam a função de guardião interno oferecem proteção contra represálias e discriminação àqueles que fornecerem informações sobre violações normativas ou àqueles que auxiliarem uma investigação de violações. Tratando-se de violações de leis dentro de organizações públicas ou privadas, cabe ao Estado criar a referida função; tratando-se de violações de normas particulares de uma organização, ela própria pode criar tal função para proteger funcionários e dirigentes que relatem casos destas violações.

Naturalmente, em uma organização em que vigora um regime de comando e controle, há uma atmosfera interna de complacência para com a existência de dirigentes e chefes que são arrogantes e duros. Essa maneira de ser gera bastante ressentimento entre subordinados, o que pode induzir alguns a utilizar os canais de guardião interno com a finalidade de vingança, de modo a importunar os superiores detestados. Isso é uma consequência natural do tipo de regime administrativo. Este é que precisa ser desmontado e substituído.

Deve-se também distinguir dois tipos de guardião interno: aquele de 'grau um' tem conhecimento de malfeitos praticados por outra pessoa; aquele de 'grau dois' está envolvido nos malfeitos que informa, pois ele próprio é membro do grupo que os pratica. Neste caso, as normas buscam prever mitigação ou isenção das culpas que cabem atribuir ao guardião de grau dois, na proporção em que sua colaboração é valiosa para descobrir os malfeitos e os responsáveis.

6 COMENTÁRIOS FINAIS

Um programa de conformidade é formado quase inteiramente de certas instituições intraorganizacionais, abstraindo de pessoas. Diferentemente, um programa de integridade tem tanto uma dimensão institucional como uma dimensão pessoal. Isso significa atentar para a interação entre instituiçoes e pessoas. As instituições não operam por si mesmas, de maneira independente das atitudes e condutas das pessoas que assumem cargos e funções nelas; nem as pessoas assumem atitudes e condutas de maneira independente das instituições enraizadas na organização.

A presença da dimensão pessoal requer atentar-se para os valores e crenças da organização, nos quais a pessoa humana é tida como o valor maior. Em consequência, outra característica importante de um programa de integridade é tornar a ética uma força motivadora na organização. Em outros termos, o regime de administração combina as habilidades administrativas com sabedoria moral (Carroll, 1999, p. 146, 151).

Ter idoneidade moral não significa levar a vida envolto em sacrifícios, em desprazer ou em frustração. Pois moralidade não é uma lista de proibições e limitações; nem sequer é propriamente uma lista de regras (no sentido de o que é obrigado a fazer). É todo um modo de vida, aberto a muitas alternativas de ser e de comportar-se, embora diferente do modo de vida da pessoa pouco ética ou antiética. Moralidade não é reprimir a mentalidade que se tem; é ter outra mentalidade. Na maior parte das vezes, a vida de uma pessoa idônea é tanto de satisfação pessoal quanto de mérito moral.

No que concerne a empresas, há uma imagem ou presunção bastante disseminada de que a vida interna dessas organizações fica fora do âmbito da ética. É uma presunção errônea (Aguilar, 1994, p. 35). Pois as pessoas que fazem parte delas não poderiam ser seres morais se deixassem de conduzir-se moralmente na maior parte de seu dia ao longo de seus anos de vida. Ademais, se agissem desta maneira, a própria nação teria grande parcela de seus cidadãos, e em grande parte do tempo, comportando-se fora do âmbito moral – situação moralmente aberrante para uma nação.

REFERÊNCIAS

AGUILAR, Francis. **Managing corporate ethics**. New York: Oxford University Press, 1994.

ARONSON, Elliot. **The social animal**. 7th ed. New York: W. H. Freeman, 1995.

AUSTIN, Michael; HARPER, Michael. Whistleblowing, corporate, and public policy. *In*: BERMAN, Evan M. (Ed.). **Encyclopedia of public administration and public policy**. 2nd ed. New York: Taylor & Francis, 2008. p. 2066-2069.

BERGAMINI, Cecília W.; BERALDO, Deobel G. R. **Avaliação de desempenho humano na empresa**. São Paulo:Atlas, 1988.

BOK, Sissela. Whistleblowing and professional responsabilities. *In*: CALLAHAN, Sidney; BOK, Sissela (Ed.) **Ethics teaching in higher education**. Garrison (NY): The Hastings Center, 1980. p. 277-295.

BRANDEN, Nathaniel. **The six pillars of self-esteem**. New York: Bantam, 1994.

CARROLL, Archie. Ethics in management. *In*: FREDERICK, Robert. (Ed.). **A companion to business ethics**. Malden (MA): Blackwell, 1999. p. 141-152.

COASE, Ronald H. The nature of the firm. **Economica**, v. 4, n. 16, p. 386-405, Nov. 1937.

COOPER, Cynthia. **Extraordinary circumstances**: the journey of a corporate whistleblower. Hoboken (NJ): John Wiley, 2008.

COOPER, Terry L. Hierarchy, virtue, and the practice of public administration: a perspective for normative ethics. **Public Administration Review**, v. 47, n.4, p. 320-328, Jul. - Aug. 1987.

EWIN, R. E. **Co-operation and human values**. Brighton, Great Britain: Harvester, 1981.

_____. **Liberty, community and justice**. Totowa (NJ): Rowman & Littlefield, 1987.

GORE, Al. **Common sense government**. New York: Random House, 1995.

GRANT, Ruth W. **Strings attached**: untangling the ethics of incentives. New York: Russell Sage Foundation, 2012.

HORVAT, Branko. Workers' management and the market. *In*: STIGLITZ, Joseph E.; MATHEWSON, G. Frank. (Ed.). **New developments in the analysis of market structure**. Cambridge (MA): MIT Press, 1986. p. 297-309.

JICKLING, Mark. **Barriers to corporate fraud**: how they work, why they fail. Washington (DC): Congressional Research Service, Dec. 2004. (CRS Report for Congress).

LUCENA, Maria Diva da Salete. **Avaliação de desempenho**. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1977.

MARTÍN, Adán Nieto. Internal investigations, whistle-blowing, and corruption: the struggle for information in the criminal process. *In*: MANACORDA, Stefano; CENTONZE, Francesco; FORTI, Gabrio. (Ed.). **Preventing corporate corruption**. Heidelberg: Springer, 2014. p. 69-92.

McCLEAN, Bethany; ELKIND, Peter. **The smartest guys in the room**: the amazing rise and scandalous fall of Enron. New York: Portfolio, 2003.

MELO, Valdir. **Programas de conformidade e a busca de integridade em organizações**. Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2475).

NYE, Ruben D. **Three psychologies**. 2nd ed. Monterey (CA): Brooks/Cole, 1981.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventing government**. New York: Plume, 1992.

PETERS, Tom; WATERMAN Jr., Robert. **In search of excellence**. London: Harper Collins Business, 1995.

SHIMABUKURO, Jon O.; WHITAKER, L. Page. **Whistleblower protections under federal law**: an overview. Washington (DC): Congressional Research Service, Sep. 2012. (CRS Report for Congress).

SMITH, N. Craig; SIMPSON, Sally S.; HUANG, Chun-Yao. Why managers fail to do the right thing: an empirical study of unethical and illegal conduct. **Business Ethics Quarterly**, v. 17, n. 4, p. 633-667, 2007.

STIGLER, George. The economics of conflict of interest. **Journal of political economy**, v. 75, n. 1, p. 100-101, Feb. 1967.

_____. **The intellectual and the marketplace**. Cambridge (MA): Harvard University Press, 1984.

_____. **O intelectual e o mercado**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1987.

THEOBALD, Theo; COOPER, Cary. **Doing the right thing**: the importance of wellbeing in the workplace. New York: Palgrave Macmillan, 2012.

WILLIAMSON, Oliver. **Market and hierarchies**. New York: Free Press, 1975.

WIND, Jerry Yoram; MAIN, Jeremy. **Driving change**: how the best companies are preparing for the 21st Century. New York: Free Press, 1998.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação
Reginaldo da Silva Domingos

Supervisão
Carlos Henrique Santos Vianna

Editoração
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Mayana Mendes de Mattos
Louise de Freitas Sarmento (estagiária)

Capa
Danielle de Oliveira Ayres
Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico
Renato Rodrigues Bueno

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Rio de Janeiro-RJ

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA

ISSN 1415-4765