



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública - PPGP
Mestrado Profissional em Gestão Pública

Júlio César Matos de Oliveira

Gestão de riscos como ferramenta para a promoção da integridade pública: um estudo com comissões de ética do Poder Executivo Federal

BRASÍLIA - DF
Março, 2018

Júlio César Matos de Oliveira

Gestão de riscos como ferramenta para a promoção da integridade pública: um estudo com comissões de ética do Poder Executivo Federal.

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade de Brasília – PPGP, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em gestão pública.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Annita Valléria Calmon Mendes

BRASÍLIA - DF
Março, 2018

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

OOL48g Oliveira, Júlio César Matos de
Gestão de riscos como ferramenta para a promoção da
integridade pública: um estudo com comissões de ética do
Poder Executivo Federal / Júlio César Matos de Oliveira;
orientador Annita Valléria Calmon Mendes. -- Brasília, 2018.
125 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado Profissional em Gestão
Pública) -- Universidade de Brasília, 2018.

1. Gestão de riscos. 2. Integridade pública. 3.
Comissões de ética. I. Mendes, Annita Valléria Calmon,
orient. II. Título.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública - PPGP-UnB
Mestrado Profissional em Gestão Pública

Esta dissertação de mestrado foi avaliada pela seguinte banca examinadora:

Prof^ª. Doutora Annita Valléria Calmon Mendes – Presidente

Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública - PPGP
Universidade de Brasília - UnB, Brasília, DF.

Prof^ª. Doutora Luciana de Oliveira Miranda – Membro Interno

Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública - PPGP
Universidade de Brasília - UnB, Brasília, DF.

Prof^ª. Doutora Suylan de Almeida Midlej e Silva – Membro Externo

Programa de Pós-Graduação em Administração - PPGA
Universidade de Brasília - UnB, Brasília, DF.

Prof. Doutor Alexandre Nascimento de Almeida – Membro Suplente

Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública - PPGP
Universidade de Brasília - UnB, Brasília, DF.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus por tudo que tenho e tudo que sou. Agradeço à minha família, especialmente à minha esposa Karla, por me apoiar em todos os momentos. Agradeço à Universidade de Brasília, especificamente ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, por desenvolver papel de extrema relevância para o aperfeiçoamento das instituições públicas no Brasil e por ter me dado a oportunidade de conviver com pessoas especiais que buscam um país melhor para todos. Assim, agradeço aos colegas de turma por tê-los como meus amigos e me fazerem uma pessoa melhor hoje do que fui antes dessa experiência enriquecedora. E falando em amigos, não posso esquecer de agradecer aos inestimáveis Anderson e Ana, por assumirem uma sobrecarga de trabalho para que eu pudesse me dedicar integralmente aos estudos. Por fim, gostaria de agradecer imensamente à Prof^a Doutora Annita Valléria Calmon Mendes, que me deu o privilégio de ser seu orientando, por me ensinar os caminhos a seguir com dedicação, paciência, respeito e compreensão.

*Às mulheres da minha vida: Idalina, Karla,
Ana Clara, Alice, Rosana, Bruna e Beatriz.*

RESUMO

As comissões de ética do Poder Executivo Federal desempenham um papel importante para o desenvolvimento da integridade pública. Elas são responsáveis por ações de promoção da ética pública, educação para a ética pública e a apuração de desvios de conduta. Diante da sua relevância para o aperfeiçoamento da administração pública, conhecer as limitações e dificuldades das comissões de ética para o cumprimento de sua missão institucional permite o aprimoramento da gestão da coisa pública e a focalização das ações governamentais para os interesses da sociedade. Para alcançar seus objetivos, o estudo aplica um modelo de gerenciamento de riscos em comissões de ética do Poder Executivo Federal, a fim de identificar os riscos que afetam as atividades dessas unidades, além de fazer a sua análise e avaliação, descrevendo-os e hierarquizando-os. Por fim, a pesquisa apresenta um conjunto de medidas para tratamento dos riscos identificados, com vistas a sua mitigação. Os resultados do estudo sugerem a existência de um conjunto de riscos que afetam as comissões de ética e que boa parte deles são verificados em diferentes estudos ao longo do tempo, o que sinaliza a necessidade de reestruturação do Sistema de Gestão da Ética como um todo. O estudo também apresenta o relacionamento entre diferentes riscos, o que sugere que a mitigação de determinados riscos pode resultar na mitigação de outros riscos a eles relacionados. Contudo, apesar de postular pela eficácia do emprego da gestão de riscos no setor público, a pesquisa aponta as reservas que devem ser observadas a fim de que a aplicação inapropriada da gestão de riscos não afete negativamente os objetivos organizacionais das instituições públicas.

Palavras-chave: Integridade pública, gestão de riscos, comissões de ética.

ABSTRACT

Federal Executive Power ethics commissions play an important role in the development of public integrity. They are responsible for promoting actions regarding public ethics, public ethic education and misconduct verifications. In view of their relevance to the improvement of public administration, understanding ethics committees limitations and difficulties in order to fulfill their institutional mission allows for the improvement of public affairs management and the focus of government actions aimed at the interests of society. In order to achieve its objectives, this study applies a risk management model concerning Federal Executive Power ethics commissions, in order to identify risks that affect the activities of these units. In addition, they were also analyzed, evaluated, described and ranked. Finally, the research presents a set of measures to treat the identified risks, aiming at their mitigation. The results of the study suggest the existence of a set of risks that affect ethics committees, demonstrating that many are detected in different studies over time, indicating the need for a restructuring of the Ethics Management System as a whole. The study also points out the relationships between the different risks, which suggests that the mitigation of certain risks may result in the mitigation of other related risks. However, in spite of proposing the effectiveness of risk management applied to the public sector, the research identifies the reservations that must be observed so that inappropriate risk management applications do not negatively affect the organizational objectives of public institutions.

Key words: Public integrity, risk management, Ethics commissions.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1: PIRÂMIDE DOS VALORES PÚBLICOS	24
FIGURA 2: MODELO DE GERENCIAMENTO DE RISCOS NBR ISO 31000:2009	47
FIGURA 3: HIERARQUIZAÇÃO DOS NÍVEIS DE GERENCIAMENTO DE RISCO	51
FIGURA 4: ESCALA DE AVALIAÇÃO DE RISCOS	96
FIGURA 5: INDICAÇÃO DE RELAÇÃO ENTRE OS RISCOS	111

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: QUADRO DE GESTÃO DA INTEGRIDADE	26
QUADRO 2: DIFICULDADES ENCONTRADAS EM COMISSÕES DE ÉTICA DO PODER EXECUTIVO FEDERAL	32
QUADRO 3: ATRIBUTOS PARA UM ALTO NÍVEL DE DESEMPENHO DE GERENCIAMENTO DE RISCO	40
QUADRO 4: ETAPAS DOS MODELOS DE GERENCIAMENTO DE RISCOS	42
QUADRO 5: RELAÇÃO ENTRE EFEITOS NEGATIVOS E BOAS PRÁTICAS NA APLICAÇÃO DA GESTÃO DE RISCOS NO SETOR PÚBLICO	55
QUADRO 6: CATEGORIAS DA ANÁLISE DOCUMENTAL	65
QUADRO 7: CONTRAPOSIÇÃO ENTRE AS CATEGORIAS DA ANÁLISE DOCUMENTAL E OS RESULTADOS DE MENDES (2010; 2014)	66
QUADRO 8: CATEGORIAS, SUBCATEGORIAS E DEFINIÇÕES	67
QUADRO 9: PROCESSO DE GERENCIAMENTO DE RISCOS	86
QUADRO 10: RESULTADO DAS CATEGORIAS CONTEXTO EXTERNO E CONTEXTO INTERNO	86
QUADRO 11: IDENTIFICAÇÃO DOS RISCOS	91
QUADRO 12: RESULTADO DA ANÁLISE DO RISCO "ESTRUTURA FÍSICA"	93
QUADRO 13: ANÁLISE DE RISCOS	94
QUADRO 14: RESULTADO DA AVALIAÇÃO DE RISCOS	96
QUADRO 15: MEDIDAS DE TRATAMENTO PARA OS RISCOS ALTOS	98
QUADRO 16: SÍNTESE DA FALA DOS ENTREVISTADOS SOBRE O TRATAMENTO DO RISCO "APOIO DA ALTA ADMINISTRAÇÃO"	98
QUADRO 17: SÍNTESE DA FALA DOS ENTREVISTADOS SOBRE O TRATAMENTO DO RISCO "ACÚMULO DE ATIVIDADES"	99
QUADRO 18: SÍNTESE DA FALA DOS ENTREVISTADOS SOBRE O TRATAMENTO DO RISCO "ORÇAMENTO"..	100
QUADRO 19: MEDIDAS DE TRATAMENTO PARA OS RISCOS MODERADOS	101
QUADRO 20: SÍNTESE DA FALA DOS ENTREVISTADOS SOBRE O TRATAMENTO DO RISCO "SELEÇÃO DE MEMBROS DA COMISSÃO"	101
QUADRO 21: SÍNTESE DA FALA DOS ENTREVISTADOS SOBRE O TRATAMENTO DO RISCO "CAPACITAÇÃO DOS MEMBROS"	102
QUADRO 22: SÍNTESE DA FALA DOS ENTREVISTADOS SOBRE O TRATAMENTO DO RISCO "EXECUÇÃO DO PLANO DE TRABALHO"	103
QUADRO 23: SÍNTESE DA FALA DOS ENTREVISTADOS SOBRE O TRATAMENTO DO RISCO "COMPOSIÇÃO DA COMISSÃO"	104
QUADRO 24: SÍNTESE DA FALA DOS ENTREVISTADOS SOBRE O TRATAMENTO DO RISCO "ESTRUTURA FÍSICA"	104
QUADRO 25: SÍNTESE DA FALA DOS ENTREVISTADOS SOBRE O TRATAMENTO DO RISCO "CONHECIMENTO JURÍDICO DOS MEMBROS"	105
QUADRO 26: MEDIDAS DE TRATAMENTO PARA OS RISCOS BAIXOS	106
QUADRO 27: SÍNTESE DA FALA DOS ENTREVISTADOS SOBRE O TRATAMENTO DO RISCO "LIBERAÇÃO DOS MEMBROS"	107
QUADRO 28: SÍNTESE DA FALA DOS ENTREVISTADOS SOBRE O TRATAMENTO DO RISCO "CAPACITAÇÃO DOS SERVIDORES"	109

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas

CEP – Comissão de Ética Pública

CGU – Controladoria-Geral da União

COSO - Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission

ERCAS - European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building

G20 – Grupo dos 20 Países mais Desenvolvidos

ISO - International Organization for Standardization

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONU – Organização das Nações Unidas

PMI - Project Management Institute

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
2. REFERENCIAL TEÓRICO	19
2.1. GESTÃO PÚBLICA	19
2.2. INTEGRIDADE PÚBLICA	22
2.2.1. Comissões de Ética do Poder Executivo Federal	30
2.3. GESTÃO DE RISCOS	35
2.3.1. Fundamentos da Gestão de Riscos	36
2.3.2. Modelos de Gerenciamento de Riscos	41
2.3.3. Gestão de Riscos no Setor Público	49
3. PERCURSO METODOLÓGICO	57
3.1. PROCEDIMENTOS DE PESQUISA	58
3.1.1 Análise Documental	59
3.1.2. Entrevistas	60
3.2. TÉCNICAS DE PESQUISA	61
3.2.1. Análise de Conteúdo	62
4. ANÁLISES	63
4.1. ANÁLISE DOCUMENTAL	63
4.2. ANÁLISE DE CONTEÚDO	67
4.2.1. Composição da Comissões	68
4.2.2. Competências das Comissões	70
4.2.3. Funcionamento das Comissões	72
4.2.4. Relacionamento Institucional	78
4.2.5. Processo de Apuração Ética	82
5. APLICAÇÃO DO MODELO DE GERENCIAMENTO DE RISCOS EM COMISSÕES DE ÉTICA DO PODER EXECUTIVO FEDERAL	85
5.1. NBR/ISO 31000:2009	85
5.2. ESTABELECIMENTO DO CONTEXTO	86
5.2.1. Contexto Externo	87
5.2.2. Contexto Interno	89
5.3. IDENTIFICAÇÃO DOS RISCOS	90
5.4. ANÁLISE DOS RISCOS	92
5.5. AVALIAÇÃO DOS RISCOS	95
5.6. TRATAMENTO DOS RISCOS	97
5.6.1. Riscos Altos	97
5.6.1.1. <i>Apoio da alta administração</i>	98
5.6.1.2. <i>Acúmulo de atividades</i>	99
5.6.1.3. <i>Orçamento</i>	99
5.6.2. Riscos Moderados	100

5.6.2.1. <i>Seleção de membros da comissão</i>	101
5.6.2.2. <i>Capacitação dos membros</i>	102
5.6.2.3. <i>Execução do plano de trabalho</i>	103
5.6.2.4. <i>Composição da comissão</i>	103
5.6.2.5. <i>Estrutura física</i>	104
5.6.2.6. <i>Conhecimento jurídico dos membros</i>	105
5.6.3. <i>Riscos Baixos</i>	106
5.6.3.1. <i>Libração dos membros</i>	106
5.6.3.2. <i>Seleção de secretário(a)-executivo(a)</i>	107
5.6.3.3. <i>Composição da secretaria-executiva</i>	107
5.6.3.4. <i>Perseguição</i>	108
5.6.3.5. <i>Formalização da comissão</i>	108
5.6.3.6. <i>Alcance da rede de ética</i>	108
5.6.3.7. <i>Capacitação dos servidores</i>	109
5.6.3.8. <i>Competências das comissões</i>	109
5.6.3.9. <i>Padronização de procedimentos</i>	110
5.6.3.10. <i>Sigilo dos processos</i>	110
6. CONCLUSÃO	112
REFERÊNCIAS	116
APÊNDICES	123
APÊNDICE A – TERMO DE CONCENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO.....	123
APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTAS.....	124

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho apresenta o tema integridade pública a partir da gestão de riscos na administração pública, colaborando para o desenvolvimento da discussão sobre as possibilidades e limitações existentes na execução das atividades das comissões de ética do Poder Executivo Federal.

O Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União define integridade pública como: “o conjunto de arranjos institucionais que visam a fazer com que a Administração Pública não se desvie de seu objetivo precípua: entregar os resultados esperados pela população de forma adequada, imparcial e eficiente” (BRASIL, 2015). Ulman (2015, p. 305) define a integridade pública como “o comportamento organizacional público que respeita os valores morais, padrões, regras e normas geralmente aceitos por todos os membros da organização e por seus interlocutores”.

No que se refere à gestão de riscos, a Associação Brasileira de Normas Técnicas (2009, p. 2) a define como “atividades coordenadas para dirigir e controlar uma organização no que se refere a riscos”, sendo os riscos “um efeito da incerteza nos objetivos”. O National Audit Office – NAO (2000), órgão parlamentar independente responsável pela auditoria de departamentos do governo central, agências governamentais e organismos públicos não-departamentais no Reino Unido, afirma que a gestão de riscos pode ajudar as organizações governamentais a melhorar seu desempenho, como também pode levar ao melhoramento da prestação de serviços, ao uso mais eficiente dos recursos, ao melhoramento do gerenciamento de projetos, a minimizar o desperdício, a fraude, a má gestão de recursos públicos e a promover a inovação.

Assim, a pesquisa explorou a relação entre os objetivos da integridade pública de aprimoramento da governança, a partir do respeito aos valores públicos, com as práticas da gestão de riscos, em que a administração da coisa pública se pauta em ações de identificação, avaliação e mitigação dos riscos para o alcance dos objetivos institucionais. Dentro desta perspectiva, a gestão de riscos foi explorada como ferramenta para o desenvolvimento da integridade pública.

Continuando, uma questão introdutória necessária é o balizamento do campo de estudo em que se insere esta pesquisa, que é o da Gestão Pública. No decorrer do tempo, este campo foi sendo delineado, passando por um longo percurso até o momento atual.

Abrucio e Gaetani (2006) esclarecem que a gestão pública é um campo interdisciplinar que faz uso do conhecimento advindo da ciência política, da economia, da administração, da sociologia, do direito, da história e da cibernética. Além de ser interdisciplinar, os autores enfatizam que a gestão pública possui forte componente aplicado do aprendizado, o que gera certa desconfiança sobre a capacidade de contribuição do campo por teóricos e acadêmicos sem vivência no setor.

Brugué e Subirats (1996) discorrem sobre a diferença entre a gestão pública e a gestão privada. Para os autores, diferentemente da gestão privada, a gestão pública permite a expressão de valores que não são apenas instrumentais, mas também políticos, pois não se limita a definir a melhor maneira de fazer as coisas, mas precisa conciliar uma grande variedade de interesses sociais antagônicos.

Farah (2011) trata da evolução da Administração Pública como campo do conhecimento, remetendo sua origem à formação dos quadros de funcionários do setor público, a partir de um entendimento de que eles eram responsáveis apenas pela implementação e execução das políticas públicas. No decorrer do tempo, com as transformações sofridas pela sociedade, sobretudo a ocidental, as demandas para o Estado foram se diferenciando e com isso a necessidade de se redefinir o conceito de “público”, ampliando suas fronteiras para a inclusão de organizações não governamentais e cidadãos no processo de formulação, implementação e controle de políticas públicas. Da mesma forma, a incorporação das políticas públicas como objeto de análise da administração pública gerou grandes mudanças na disciplina, que passou a reconhecer o papel de *policy maker* do administrador e minimizando a separação entre administração e política, marcante até o final dos anos 1950. No Brasil, a partir dos anos 2000, diversos cursos neste campo do conhecimento já nasceram multidisciplinares, provocando, assim como ocorrido nos EUA na década de 1970, mudanças no campo da administração pública, o que pode, com o tempo, colaborar com sua redefinição. Porém, a Administração Pública ainda é tratada como subárea nos espaços acadêmicos institucionalizados.

Além da exposição sobre o estudo realizado e a afirmação do campo em que o mesmo está inserido, uma explanação, mesmo que sucinta, acerca de valores públicos estruturais que estão presentes neste trabalho, é pertinente. No Brasil, a Administração Pública deve primar pela submissão aos ditames constitucionais, não podendo se afastar do preconizado pela Carta Magna de 1988. Assim, a literatura elenca e divide os princípios constitucionais do Direito Administrativo em implícitos e explícitos (MELLO,

2012), ou como reconhecidos e expressos (FILHO, 2012). Entre os princípios implícitos ou reconhecidos, destacam-se a “Supremacia do interesse público sobre o privado” e a “Indisponibilidade do interesse público”. Mello (2012) expõe que a Supremacia do interesse público sobre o privado é condição de existência do próprio direito e um pressuposto lógico do convívio social. Ao tratar do princípio da indisponibilidade do interesse público, Filho (2012) afirma que a Administração Pública, como mera gestora dos bens e interesses da sociedade, não tem total liberdade, já que atua em nome de terceiros, não devendo negligenciar o interesse público em sua atuação. Entre os princípios explícitos ou expressos, destacam-se o rol contido no artigo 37 da Constituição Federal: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A partir da teoria da imputação volitiva, Carvalho (2014) esclarece que os atos praticados pelos agentes que atuam em nome da Administração Pública são atribuídos a ela, já que o Estado não tem condições de pronunciar diretamente sua própria vontade, dependendo de pessoas físicas investidas de competência para tanto.

Outra questão que merece ser pontuada sinteticamente é o contexto histórico em que se encontrava o país ao tempo da pesquisa, sinalizando a contemporaneidade do estudo com temas de relevo no momento político-institucional nacional. A crise que o Brasil enfrenta a partir das descobertas como as da denominada “Operação Lava-Jato”, deflagrada em 2014 no âmbito do Ministério Público Federal, em curso até a presente data, com apuração de, entre outros crimes, atos de improbidade administrativa e corrupção, possui muitas facetas e uma análise que não poucas vezes é realizada se insere dentro de um entendimento de que possivelmente esses problemas teriam origem no afastamento dos valores públicos das práticas político-administrativas. Nesse sentido, as instituições públicas estariam envolvidas em um sistema que propicia a proliferação de desvios de conduta que, quando mais graves, caracterizam atos de corrupção.

Definindo a constituição de 1988 como um marco histórico e fazendo uma análise a partir dela, observa-se que o Estado Brasileiro tem procurado desencorajar a má utilização de verbas e bens públicos. Tanto na esfera penal, como na administrativa e na cível, diversos instrumentos foram criados para reprimir os atos que prejudicam a administração pública. Na esfera penal, podem ser citadas a Lei nº 9.268/96, que estabeleceu a perda do cargo público como efeito da condenação penal e a Lei nº 10.763/03, que aumentou a pena para os crimes de corrupção passiva e corrupção ativa. Na esfera cível, destaca-se a Lei nº 8.429/92, chamada Lei da Improbidade Administrativa, que estabeleceu diversas sanções,

como a perda do cargo e o pagamento de multa para os servidores que fizerem mau uso de bens e verbas públicas.

Com a definição dos princípios, teorias, conceitos e definições que orbitam o tema estudado na pesquisa, alcança-se o cerne do objeto do estudo. O Estado Brasileiro, em especial o Poder Executivo Federal, vale-se de dois sistemas para analisar as condutas dos servidores públicos, espécie do gênero agentes públicos: o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal e o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal. Dentro de cada um desses sistemas, encontram-se seus operadores, as comissões de ética e as comissões disciplinares, respectivamente.

As comissões de ética tem sua atuação pautada por um arcabouço normativo próprio, a saber: Decreto nº 1.171/94, que aprova o código de ética profissional do servidor público civil do Poder Executivo Federal; Decreto nº 6.029/07, que institui o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, e dá outras providências; Resolução nº 10/08/CEP-PR, que estabelece as normas de funcionamento e de rito processual para as Comissões de Ética instituídas pelo Decreto nº 1.171/94, e disciplinadas pelo Decreto nº 6.029/07.

As comissões disciplinares, por sua vez, tem sua atuação pautada pelos Títulos IV (Do Regime Disciplinar) e V (Do Processo Administrativo Disciplinar), da Lei nº 8.112/90; além do Decreto nº 5.480/05, que dispõe sobre o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal e a Portaria nº335/2009/CGU, que regulamenta o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal de que trata o Decreto nº 5.480/05.

Esta pesquisa se voltou para as comissões de ética, buscando compreender melhor seu funcionamento e peculiaridades. As comissões de ética possuem um papel bem definido na apuração de condutas de servidores públicos, como também na promoção e orientação sobre temas relacionados com a ética no serviço público, sua utilização como instrumento de integridade pública já faz parte da rotina dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Diante de um contexto complexo e dinâmico em que a administração pública se insere atualmente, o presente trabalho suscitou questões, como as possibilidades de aplicação de teorias e modelos de gestão para o aprimoramento das organizações públicas, refletindo especificamente sobre como a gestão de riscos pode colaborar para o alcance dos objetivos institucionais das comissões de ética do Poder Executivo Federal para a promoção da integridade pública.

Ao realizar pesquisa bibliográfica a partir dos descritores “comissões de ética”, “gestão de riscos no setor público”, “gestão de riscos na administração pública”, “integridade pública”, “ética pública”, “gestão da ética”, nos repositórios ScienceDirect, Scielo, Ebsco, Emerald Insight, Wiley Online Library, Directory Open Articles Journal - DOAJ, Proquest e Spellacadêmicos, por meio do Portal de Periódicos da CAPES/MEC; no repositório da Universidade de Brasília - UNB e no Repositório Científico de Acesso Aberto de Portugal - RCAAP, entre os períodos de 2012 a 2017, foram encontrados resultados que indicam a pertinência do estudo proposto neste trabalho.

A pesquisa com os descritores “comissões de ética” e “comissão de ética” encontrou dois resultados relacionados ao objeto desta dissertação: Sousa (2015) abordou as comissões de ética como práticas educativas, realizando um estudo de caso com a comissão de ética da Universidade de Brasília; Nascimento (2014) realizou um estudo de caso com a comissão de ética do Instituto Federal da Bahia. Não foi encontrado nenhum resultado com a pesquisa relacionada aos descritores “gestão de riscos no setor público”, “gestão de riscos na administração pública” e “integridade pública”. A pesquisa com o descritor “ética pública” encontrou três resultados: Mendes, Bessa e Silva (2015) propõem um diagnóstico do Sistema de Gestão da Ética no Poder Executivo federal por meio da análise de atas da Comissão de Ética Pública – CEP; Mendes (2014) analisa o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal como política pública de gestão da ética; e, por fim, Santiago Júnior (2015) analisa a Exposição de Motivos e o Código de Conduta da Alta Administração Federal, refletindo sobre cada uma de suas normas detalhadamente, com a finalidade de elucidar a sua natureza e propósito, e avaliando, também, a atuação da Comissão de Ética Pública a partir dos seus reflexos na mídia. Finalmente, a pesquisa com o descritor “gestão da ética” encontrou, além dos já citados trabalhos de Souza (2016), Mendes, Bessa e Silva (2015), Mendes (2014) e Mendes (2015), o trabalho de Bilhim (2014) que questiona se a ética é um ponto que se atinge ou, antes, uma direção que se toma, propondo instrumentos e processos que sirvam de “arquitetura ética” para um comportamento mais íntegro dos dirigentes da Administração.

Observa-se que existem poucos estudos sobre os assuntos abordados na presente pesquisa: gestão de risco no setor público, integridade pública e instâncias de apuração de condutas de servidores públicos. Isso sugere que há conhecimento a ser produzido sobre estes temas e este trabalho procurou contribuir para o fomento dessas discussões e reflexões ainda não exploradas pela academia.

Diante do contexto apresentado acima, esta pesquisa possui relevância ao abordar as comissões de ética pela ótica da gestão pública, reconhecendo seu papel para o bom funcionamento da administração pública e como instrumento importante para a integridade pública. Desta forma, pretende-se fazer uma reflexão sobre as características das comissões, elencando aspectos estruturantes de seu funcionamento e chegando a uma análise da percepção dos integrantes de comissões de ética sobre a sua atuação. Assim, o estudo se propôs a realizar uma análise, a partir da perspectiva da gestão de riscos, para compreender melhor os riscos envolvidos nas atividades das comissões de ética do Poder Executivo Federal.

O problema de pesquisa pode ser conceituado como “o problema ou a questão que conduz à necessidade de um estudo” (CRESWELL, 2010, p. 128). Neste sentido, National Audit Office (2000) observa que as organizações governamentais são responsáveis por uma gama de serviços para os cidadãos que envolvem algum grau de risco e esses riscos podem resultar em circunstâncias ou acontecimentos imprevistos, assim, existe a necessidade de estabelecer controles para minimizar e gerenciar os riscos. Para exemplificar, a ineficiência no controle do estoque de material hospitalar pode resultar na falta de determinado equipamento, material ou substância para o atendimento a uma emergência. Também é possível que a capacitação deficiente de servidores que trabalham com atendimento ao público quanto às realidades e necessidades de minorias, como portadores de necessidades especiais, pode ocasionar um tratamento inadequado para essas pessoas. Para minimizar esses e outros tipos de problemas existentes no setor público, a gestão de risco propõe a identificação, avaliação e tratamento das incertezas, fragilidades ou mesmo oportunidades organizacionais.

A partir do exposto acima, algumas questões foram postas. Qual a relação entre gestão de risco e integridade pública? Como a gestão de risco pode contribuir para o aperfeiçoamento da administração pública? Quais as limitações da utilização da teoria da gestão de risco na esfera governamental? Quais os modelos de gerenciamento de riscos existentes e quais as possibilidades da sua aplicação no setor público? A partir de uma perspectiva da gestão de riscos, quais os riscos existentes nas atividades das comissões de ética no Poder Executivo Federal? Com a identificação dos riscos, como eles podem ser escalonados para uma priorização dos riscos mais relevantes para as comissões de ética? Além do escalonamento, quais as possibilidades de tratamento para mitigação dos riscos que afetam as atividades das comissões de ética no Poder Executivo Federal?

A partir do problema de pesquisa, o objetivo geral e os objetivos específicos buscaram responder à seguinte questão de pesquisa: “Como os riscos relativos às atividades das comissões de ética do Poder Executivo Federal influenciam o cumprimento de sua missão institucional de promover a integridade pública?”.

O objetivo geral da pesquisa foi investigar a influência dos riscos relativos às atividades das comissões de ética do Poder Executivo Federal no cumprimento de sua missão institucional de promover a integridade pública.

Para alcançar o objetivo geral, foram delineados os seguintes objetivos específicos:

- Caracterizar as comissões de ética do Poder Executivo Federal;
- Identificar os riscos relacionados às atividades das comissões de ética do Poder Executivo Federal;
- Averiguar os riscos relacionados às atividades das comissões de ética do Poder Executivo Federal considerando seu papel para a promoção da integridade pública; e
- Propor medidas para tratar os riscos relacionados às atividades das comissões de ética do Poder Executivo Federal.

O primeiro objetivo específico se relaciona com a etapa “Estabelecimento do Contexto”, do modelo de gerenciamento de riscos. O segundo objetivo específico se refere à etapa “Identificação dos Riscos”, do modelo de gerenciamento de riscos. O terceiro objetivo específico se relaciona às etapas “Análise dos Riscos e Avaliação dos Riscos”, do modelo de gerenciamento de riscos. Por fim, o quarto objetivo específico se refere à etapa “Tratamento dos Riscos”, do modelo de gerenciamento de riscos.

A contribuição social da pesquisa está na reflexão acerca do aprimoramento da integridade pública e do possível aumento da eficiência na ação governamental, já que um dos objetivos da gestão de risco no setor público é que os recursos públicos sejam empregados da melhor forma possível, reduzindo-se os desperdícios e os desvios.

A contribuição acadêmica da pesquisa é o aprofundamento da discussão sobre a gestão de riscos campo da gestão pública, o que pode abrir portas para outros estudos, tanto sobre gestão de riscos como sobre integridade pública, que são temas em expansão, mas que ainda necessitam ser mais explorados.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Para Marconi e Lakatos (2008), a pesquisa científica deve desenvolver um caráter interpretativo dos dados utilizados, a partir da sua correlação com o universo teórico que embasa o significado dos dados e fatos colhidos ou levantados. Neste sentido, o referencial teórico apresenta os conceitos, modelos e estudos precedentes que sustentam a análise dos dados, a interpretação dos resultados e a fundamentação das conclusões da pesquisa.

Neste trabalho, o referencial teórico buscou referendar, a partir da abordagem dos assuntos mais amplos para os mais específicos, os temas que sustentaram a pesquisa realizada. Desta forma, este capítulo se inicia com uma explanação acerca da gestão pública, reafirmando os fundamentos que identificam o trabalho neste campo do conhecimento. Em seguida, por ser a área de interesse abordada na pesquisa, o tema integridade pública é explorado. Passa-se então para a exposição sobre gestão de riscos, a teoria de gestão empregada no estudo. Por fim, são apresentados os fundamentos teóricos sobre a gestão de riscos no setor público.

2.1. GESTÃO PÚBLICA

No curso da história, a gestão da coisa pública foi sendo aprimorada com o desenvolvimento do entendimento acerca do que é o Estado e o seu papel na sociedade. Além disso, deve-se ter em conta que as relações de poder também estiveram presentes na modelagem da administração pública, sem esquecer da influência exercida pela expansão do capitalismo na definição de valores e princípios.

Pereira (2015) esclarece que, inicialmente, a distinção entre o público e o privado não era bem definida, assim, até o período das monarquias absolutistas, a administração do Estado era propriedade do líder, que, a partir da formação dos estados nacionais, estava representado na figura do rei. Com isso, práticas como o nepotismo, o entreguismo e corrupção eram a base da estrutura administrativa. Esta realidade se manteve até o desenvolvimento do capitalismo industrial e das democracias parlamentares no século XIX. Este período é denominado por Weber (1999) como pré-burocrático e organizado a partir do que o autor chama de dominação patriarcal, que, em essência, se baseia em servir

ao senhor, pois é esta submissão que garante a legitimidade das regras por este estatuídas. As regras eram alteradas ao arbítrio do senhor, que não tinha limitações para o exercício do seu poder.

Diante do aumento das atribuições e da complexidade da atuação do governo na busca de corresponder às demandas da sociedade, Woodrow Wilson, influenciado por experiências já existentes em outros países na Europa, como a Prússia, propõe a distinção entre administração e política. As questões administrativas não seriam questões políticas e, embora a política determinasse as tarefas da administração, não deveria ser tolerado que ela manejasse as suas repartições. A política estaria para o estadista, enquanto a administração estaria para o funcionário técnico. Esta separação entre política e administração visava a transposição do paradigma patrimonialista, estabelecendo distinção entre o público e o privado (Wilson, 2005).

Tendo por pano de fundo o desenvolvimento acelerado do capitalismo ocidental, Max Weber teoriza o modelo burocrático. Para Weber, o modelo burocrático era uma forma de dominação do tipo ideal. As principais características do modelo burocrático são: o caráter legal das normas e regulamentos em uma organização; o caráter formal das comunicações, pois estas são registradas por escrito; a divisão racional do trabalho; a impessoalidade, sendo a relação estabelecida a nível de cargos e não de pessoas; a hierarquia, em que cada cargo inferior deve estar sob supervisão do cargo automaticamente superior; a rotina, pois o funcionário deve fazer o que a burocracia manda; meritocracia, com a escolha de pessoas baseada no mérito e na competência técnica; especialização da administração, com a separação entre a propriedade e a administração; a profissionalização e a previsibilidade, prevendo ações por meio de normas (Matias-Pereira, 2014).

A partir da sua aplicação nas organizações, o modelo burocrático apresentou problemas não previstos no modelo ideal teorizado por Weber. As denominadas “disfunções da burocracia” foram estudadas por vários estudiosos. Martins (2014) reúne de forma sintética as conclusões de diferentes autores sobre o tema, enumerando as disfunções do modelo burocrático em: descolamento dos objetivos em direção a regras, normas e interesses próprios; tendência à oligarquização segregatória do poder intraburocrático; reforço do *status quo* da estrutura burocrática; influência da organização informal em torno de objetivos próprios; tendências de padronização a partir de padrões

mínimos; incapacidade estrutural de se autocorriger de forma sistêmica, ancorando-se em estratégias conservadoras e formalistas de autoproteção que formam um círculo vicioso.

Para contrapor o modelo burocrático, surge a partir dos anos 70 do século passado um novo modelo de gestão com forte influência de técnicas e valores da administração privada, o New Public Management (NPM). Carvalho (2008) apresenta as principais características do NPM: avaliação de desempenho baseada em indicadores; ênfase no controle dos resultados; estímulo à competição na produção de bens e serviços; terceirização em substituição às relações hierárquicas clássicas; achatamento das organizações e descentralização, fortalecendo a administração indireta; reforço nas competências de gestão e autonomia para os gestores públicos; prestação de serviços orientados para o “cliente”; aproximação dos sistemas de gestão do setor público com os utilizados pelo setor privado; ênfase na economia, eficiência e eficácia, em detrimento à equidade e universalidade; estabelecimento de redes de cooperação com o setor privado e o terceiro setor, estabelecendo fronteiras e privilegiando uma ótica de governança, na qual o estado assume um papel de mediador.

Assim como o ocorrido com o modelo Burocrático, estudiosos tem apontado limitações do NPM. Entre elas, podem ser destacadas: a formação de uma nova elite burocrática; a centralização do poder nas instâncias executivas; inadequação da utilização de técnicas e práticas do setor privado no setor público; dificuldade em lidar com a complexidade dos sistemas administrativos e a dimensão sociopolítica da gestão; incompatibilidade entre a lógica gerencialista e o interesse público (Paula, 2005). Motta (2013) conclui que o NPM não extinguiu os controles tradicionais, pois a necessidade do grupo de poder se preservar prevalece em detrimento da atividade de gestão. Defende que as práticas privadas geraram ganhos moderados na gestão pública porque o Estado é regido por normas muito mais rígidas do que as prevalentes no setor privado, o que prejudica mudanças rápidas de curso para alcançar os objetivos traçados. O NPM teria reativado a descrença dos cidadãos, pois a expectativa inicial de incremento na eficiência do setor público não foi correspondida. Por fim, o autor postula que o foco no gestor se mostrou demasiadamente simplista, pois, ao defender maior autonomia para os gestores, o NPM não levou em conta a dimensão política e as condições de trabalho nas organizações públicas.

Para Andion (2012), o Novo Serviço Público (NSP), surgiu como uma crítica ao modelo proposto pelo NPM. A autora esclarece que o NSP apresenta o usuário de serviços

públicos como beneficiário e não mais como cliente, como ocorria no NPM, colocando o cidadão na qualidade de protagonista na prestação do serviço e na promoção da transformação social. Sinteticamente, as características do novo serviço público podem ser descritas como: o interesse público é um alvo e não um subproduto, priorizando interesses coletivos e o estabelecimento de acordos; servir no lugar de guiar, fazendo com que os gestores públicos atuem como árbitros e mediadores das ações coletivas; pensar estrategicamente e agir democraticamente, elaborando e implementando políticas e programas de forma colaborativa; o território passa a ser o espaço privilegiado de intervenção pública; reconhecer que a *accountability* não é simples; a cidadania deve ser colocada acima do empreendedorismo, sobrepondo o interesse público.

O desenvolvimento da gestão pública trouxe novos desafios aos gestores. Neste contexto, a integridade pública surge como a área da gestão pública que se encarrega de implementar e aprimorar os meios para que a administração pública se atenha ao interesse coletivo e na obtenção de melhores soluções aos anseios da sociedade, bem como para garantir a otimização dos recursos públicos.

2.2. INTEGRIDADE PÚBLICA

Verhezen, (2008) afirma que a integridade pessoal consiste em um comportamento virtuoso dentro de uma realidade complexa que serve para ligar ou dissolver metas, valores, emoções, aspectos do eu em períodos diferentes na vida. É uma virtude de equilíbrio que permite a gestão dos autoconflitos de uma forma normativa, mas leva em conta que o “eu” é dinâmico e interdependente. Em outras palavras, a integridade pessoal precisa ser incorporada em um contexto social para se tornar relevante para uma organização ou sociedade. Em contrapartida, para o autor, a integridade organizacional é uma virtude social que enfatiza a conexão com um propósito maior. A integridade organizacional é um fenômeno social que envolve não apenas a coerência entre ação e princípio, mas aderência a princípios razoavelmente aceitos. É um padrão de excelência moral pessoal, mas é também um valor relacional no qual a força do caráter é cultivada através de um processo interativo de diálogo, debate e engajamento com os outros. O fato de uma organização estar comprometida com valores éticos ou desenvolver um código de ética não garante que seus agentes ou funcionários atuem em conformidade. O ideal seria a promoção de uma cultura de integridade para que haja naturalmente a adesão

individual dos empregados, reforçando o ambiente de confiança na organização. Assim, os gestores devem estimular uma cultura organizacional baseada na integridade para que esta influencie o comportamento institucional.

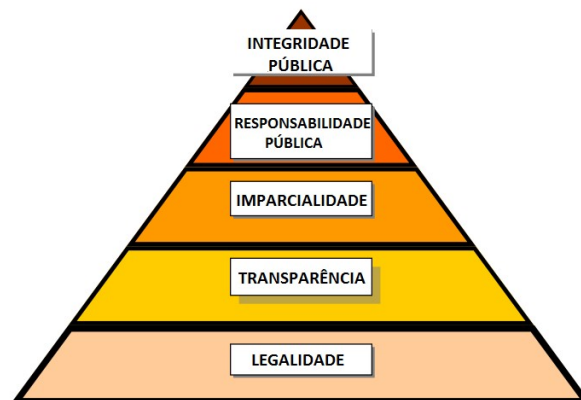
Para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (2000), embora o aumento da utilização dos métodos do setor privado tenha melhorado a eficácia e a eficiência do setor público, também conduziu a uma fragmentação dos valores, normas e formas de funcionamento do serviço público "tradicionais". Esta situação exige mecanismos para a responsabilização dos funcionários públicos pelos seus novos poderes discricionários, o respeito aos valores públicos e para a satisfação das expectativas dos cidadãos. O justo equilíbrio entre a desconcentração e a responsabilização colaboram para a realização de um serviço público profissional e de bom desempenho.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2000) afirma que garantir a integridade significa que: o comportamento dos servidores públicos está de acordo com os objetivos da organização em que trabalham; as operações diárias das instituições são confiáveis; os cidadãos recebem tratamento imparcial com base na legalidade e na justiça; os recursos públicos são adequadamente utilizados; e os procedimentos de tomada de decisão são transparentes para o público e existem medidas para permitir o escrutínio público. Além disso, um sistema consistente de mecanismos de apoio à integridade é necessário para: comunicar e inculcar valores fundamentais e padrões éticos para os servidores públicos; promover padrões éticos, prevenir situações propensas a conflitos de interesses e recompensar altos padrões de conduta através do desenvolvimento de carreiras; monitorar a conformidade e relatar, detectar, investigar e sancionar o delito. Neste sentido, identificar valores centrais é o primeiro passo para criar uma cultura na qual tanto os servidores públicos como a sociedade tenham um entendimento comum do comportamento esperado dos detentores de cargos públicos. Para a organização, três valores "tradicionais" constituem a espinha dorsal dos valores do serviço público: a imparcialidade, a legalidade e a integridade, mas junto a eles foram incluídos "novos" valores, como eficiência e transparência, refletindo a evolução das demandas sociais e mudanças na gestão pública.

A partir da análise de estudos anteriores, Ulman (2015) propõe uma pirâmide hierárquica de valores públicos. Em seu trabalho, a autora sintetiza cinco valores:

legalidade, transparência, imparcialidade, responsabilidade pública e integridade pública, como pode ser observado na figura 01.

Figura 01 – Pirâmide dos valores públicos.



Fonte: Adaptado de Ulman (2015).

A legalidade é o valor base para o ator público, que é obrigado a respeitar a lei e as normas reguladoras de sua atividade. A partir da transparência, a atividade pública deve ser realizada de forma clara, sem criar especulações ou dúvidas. A transparência facilita o controle social e garante o direito dos cidadãos de obter informações e documentos públicos de interesse coletivo. A imparcialidade permite que os interesses objetivados na atividade pública seja o interesse comum e impede o tratamento diferenciado a pessoas nas mesmas condições. A responsabilidade pública é o agir consciente, ou seja, mesmo que outra opção dê mais benefícios pessoais, um ator público não a escolhe se esta opção não respeitar os limites permissivos de bom comportamento ou compromissos e obrigações que o estatuto público exige. Por meio da responsabilidade pública, semelhante à responsabilidade moral, os atores públicos se admitem como responsáveis por seus próprios atos e estão prontos a responder por eles, seja diante de seus superiores ou dos cidadãos (Ulman, 2015).

De forma similar à Ulman (2015), Doeveren (2011) faz uma correlação de estudos anteriores para identificar os princípios comuns da boa governança. Apesar da concepção política do que viria a ser a “boa” governança, a pesquisa mostrou a predominância de cinco princípios comuns: accountability, eficiência e eficácia, abertura e transparência, participação e legalidade. Achados semelhantes também são descritos por Jorgensen e Sorensen (2012) ao analisar os códigos de boa governança de quatorze países, sendo apresentados o que os autores denominaram de valores públicos globais: interesse público, dignidade do regime, lealdade política, transparência, neutralidade,

imparcialidade, eficácia, responsabilidade e legalidade. Observa-se nestes trabalhos uma relação entre governança e integridade pública. Esta relação também foi pontuada por outros autores, como Anechiarico e Segal (2010) em seu estudo sobre redes de integridade pública, e Lewis et al (2013) em seu trabalho sobre avaliação do sistema de integridade da Geórgia. Mendes (2014) discorre que a “boa governança” pressupõem a observância de princípios éticos, pois a governança não se restringe a cumprir regulamentos, visto que integra um conjunto de valores. Em certa medida, esta relação entre conceitos dificulta o isolamento de definições sobre ética, integridade, governança, transparência e accountability. Por outro lado, reforça a ideia de que as medidas de aprimoramento das instituições públicas não devem ser concebidas através de apenas uma abordagem, mas sim por um enfoque multidisciplinar.

Estudos, como os de Lewis et al (2013) e Jorgensen e Sorensen (2012), demonstram que tanto os valores da boa governança como os da integridade pública foram inseridos inicialmente por organizações não governamentais de desenvolvimento, investimento ou fomento, como o Banco Mundial, a ONU e suas agências, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, dentre outras. Desta forma, é inevitável o emprego de trabalhos dessas organizações para o aprofundamento do debate sobre estes temas.

A integridade pública pode ser entendida como o comportamento administrativo associado ao universalismo ético pelo qual a autoridade é exercida sem discriminação, parcialidade e obtenção de lucro privado indevido (ERCAS, 2015). Nesta pesquisa, foi adotado o conceito de integridade pública definido pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, que qualifica a integridade pública como “o conjunto de arranjos institucionais que visam a fazer com que a Administração Pública não se desvie de seu objetivo precípua: entregar os resultados esperados pela população de forma adequada, imparcial e eficiente” (BRASIL, 2015, p. 5). No entanto, as medidas de integridade não devem ser consideradas como uma atividade separada e distinta, mas sim como parte integrante de todo o sistema de gestão (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2000).

Para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2009), a gestão de integridade se refere às atividades realizadas para estimular e reforçar a integridade e prevenir a corrupção e outras violações de integridade dentro de uma determinada organização. Neste contexto, a gestão da integridade visa tanto a prevenção

da corrupção, reduzindo as violações da integridade através do mapeamento dos riscos e da instalação de contramedidas; como a promoção da integridade através da estimulação da compreensão, do compromisso e da capacidade de tomada de decisões éticas.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2009) propõe um quadro de gestão da integridade composto por três pilares essenciais e duas camadas. Quanto aos pilares, o primeiro consiste nos instrumentos para estimular e reforçar a integridade e prevenir a corrupção e outras violações da integridade dentro da organização. Os instrumentos de integridade estão organizados nas quatro principais funções da gestão da integridade: determinar e definir a integridade; orientar para a integridade; monitorar a integridade; e reforçar a integridade. No entanto, por mais importantes que sejam esses instrumentos, eles só terão um impacto quando mantidos por processos e estruturas. Estes constituem, respectivamente, o segundo e o terceiro pilar do quadro de gestão da integridade. Os processos se referem ao processo de desenvolvimento, tanto a processos contínuos de planeamento, implementação, avaliação e adaptação, como a projetos pontuais. As estruturas se referem ao aspecto organizacional da gestão da integridade: quem é responsável pela gestão da integridade e como coordenar as iniciativas dos muitos atores cujas atividades têm um impacto sobre a integridade na organização. Os três pilares podem ser subdivididos em duas camadas. Na parte de cima, encontram-se os principais instrumentos de integridade, processos de desenvolvimento e estruturas. A segunda camada contém os instrumentos, processos e estruturas complementares, que, embora não tenham a integridade como objetivo principal, desempenham um papel crucial na gestão da integridade e nos instrumentos de integridade essenciais.

Quadro 01 – Quadro de Gestão da Integridade.

	INSTRUMENTOS	PROCESSOS	ESTRUTURAS
Principais	Códigos, regras, orientação, treinamento e aconselhamento sobre integridade, divulgação de conflitos de interesse, etc.	Processo global contínuo de desenvolvimento da integridade, processos de desenvolvimento contínuo de instrumentos individuais, projetos pontuais de introdução ou alteração de instrumentos, etc.	Atores, gestão.
Complementares	Integridade como critério de seleção e promoção de pessoal, aspectos de integridade dos procedimentos de adjudicação de contratos e gestão de contratos, incluindo a integridade na ferramenta de avaliação da qualidade, etc.	Processos de gestão de pessoal, contratação e gestão de contratos, gestão financeira, etc.	Gestão de pessoal, gestão de contratos, gestão financeira, etc.

Fonte: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2009).

Um conjunto de instituições que possuem atribuições e responsabilidades para o fortalecimento da integridade pública formam sistemas nacionais de integridade. O conceito e o estudo dos sistemas nacionais de integridade foram inicialmente desenvolvidos pela Transparência Internacional (TI). Os sistemas nacionais de integridade promovem, em última instância, uma melhor governança e a formação de uma sociedade mais justa (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2012). Anechiarico e Segal (2010) também estudaram este conjunto de instituições que atuam no desenvolvimento da integridade pública, denominadas pelos autores como redes de integridade.

O European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building (ERCAS) (2015), realizou um balanço analítico da percepção da população sobre a governança na União Europeia, a partir da avaliação da integridade pública e confiança nas instituições e governos. Em sua conclusão, o estudo extrai cinco lições para restaurar a confiança política. A primeira lição é que a confiança e a integridade pública são realidades sociais que podem ser capturadas, compreendidas e explicadas com razoável precisão, pois a ciência já tem condições metodológicas de fornecer elementos de prova sobre como basear o exame da integridade e as políticas de construção de confiança. A segunda lição diz respeito à grande variedade de problemas e soluções, pois, embora a integridade pública e o universalismo ético continuem a ser um ideal não alcançado plenamente, a distância do alcance de tais referências varia e, por isso, o progresso deve ser concebido não como a obtenção de algum tipo de uniformidade no desenho institucional, que naturalmente seria incapaz de resolver problemas em contextos diferentes, mas sim como uma recuperação gradual no desempenho institucional ou padrões de governança, o que só pode ser alcançado por estratégias nacionais adaptadas para cada país. A terceira lição é que os países europeus com o melhor controle da corrupção são os países com maior transparência. Por isso, devem ser recrutadas novas tecnologias que permitam a transparência total em matéria fiscal e o controle dos governos pelos seus próprios cidadãos. A quarta lição é que os países que lidam melhor com confiança e integridade têm menos regulação, muito menos burocracia e muito mais das restrições normativas personificadas pelos cidadãos e pelos meios de comunicação. A quinta e última lição relata que a atual crise de confiança na União Europeia foi, em certa medida, provocada pelo contraste entre as exigências de austeridade impostas aos cidadãos e o comportamento egoísta e o desrespeito das regras adotadas pelos políticos.

Nieuwenburg (2007) defende que existe um paradoxo na relação entre confiança e integridade, pois o compromisso do governo com a integridade implica a obrigação de revelar suas violações, erros e desmandos, o que não aumenta a confiança da população no governo. Por outro lado, um governo não pode se abster de ser transparente, pois isso constituiria uma violação do compromisso com a integridade. Possivelmente, o maior obstáculo da integridade no setor público seja esta contradição entre ser transparente e perder a confiança da população em casos de desvios de conduta ou manter a confiança às custas da falta de integridade.

Ao analisar o processo de formação da política de integridade nos Países Baixos, Hoekstra e Kaptein (2014) apontam que mudanças fundamentais ocorrem quando há a convergência entre problemas, apoio político e ideias de políticas maduras. Os autores apresentam quatro pré-condições para a convergência de fluxos, e que devem ser levadas em conta num processo de mudança na política de integridade. Em primeiro lugar, há potencial para mudanças quando as violações da integridade são levadas a sério pelos políticos e gestores que abordam as falhas do sistema numa perspectiva organizacional mais ampla e não como incidentes isolados. Em segundo lugar, a existência de instrumentos de monitoramento através dos quais a política pode ser avaliada criticamente é importante para um desenvolvimento político eficaz e orientado para os problemas. Em terceiro lugar, a afinidade pessoal e o compromisso de autoridades influentes, como ministros e o primeiro-ministro, é fundamental para a realização de progressos substanciais no desenvolvimento da política de integridade. Em quarto lugar, as alternativas políticas devem estar prontas, formuladas, apoiadas e testadas, a fim de serem lançadas de forma eficaz no intervalo de tempo necessário. Ou seja, os problemas e a vontade política não são por si só suficientes para impor a mudança na política de integridade, a administração deve ter em mãos ideias novas e prontas para serem implementadas quando do surgimento de uma janela de oportunidade.

Diversos trabalhos relacionam a gestão de riscos e o fortalecimento da integridade pública. A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção estabeleceu que uma de suas finalidades é “promover a integridade, a obrigação de render contas e a devida gestão dos assuntos e dos bens públicos” (ONU, 2004, p. 6). Dentre as medidas para promover a transparência e a obrigação de render contas na gestão da fazenda pública, a convenção propõe a adoção de sistemas eficazes e eficientes de gestão de riscos e controle interno.

Além disso, há a recomendação expressa da publicação de informes periódicos sobre os riscos de corrupção na administração pública (ONU, 2004).

O G20, organização formada pelas 20 maiores economias do mundo, por sua vez, declara em seu plano de ação anticorrupção 2017-2018 que os países que compõem a entidade promoverão uma cultura de integridade, com prioridade para formação de estruturas na administração pública que detectem e minimizem os riscos de corrupção. Da mesma forma, o Grupo de Trabalho Anticorrupção da instituição continuará a enfrentar os riscos de corrupção nos setores identificados como de alto risco (G20, 2016).

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2005), ao tratar do combate à corrupção e promoção da integridade em contratos públicos, apresenta a sistematização de trabalhos relacionados à identificação de áreas de riscos como proposta para maior compreensão das etapas do processo de aquisições no setor público e para o estabelecimento de indicadores para a detecção de comportamentos corruptos, além de prevenir a fraude e a corrupção, bem como ajudar a detectar as faltas quando elas ocorrem. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2007) reforça a relação entre a gestão de risco e a integridade em contratos públicos, acrescentando que a gestão de riscos deve estar presente para aumentar a transparência nas chamadas “áreas cinzentas” da contratação pública, que estão mais vulneráveis à corrupção. Também esclarece que atualmente há uma necessidade de maior profissionalização dos servidores responsáveis por contratos públicos, exigindo que eles detenham conhecimentos não apenas em licitações, mas também em gestão e gestão de riscos. Reconhece que a abordagem dos controles internos e das auditorias externas estão cada vez mais baseados nos riscos, a fim de ajudar a prevenir e a detectar a corrupção nos contratos públicos. Por fim, ao elencar os princípios da integridade em contratos públicos, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2009b) defende o estabelecimento de mecanismos para prevenir riscos à integridade nos contratos públicos, sugerindo, por exemplo, um "mapa de riscos" que identificasse as funções vulneráveis, as atividades nos contratos onde os riscos surgiram no passado e os projetos em risco devido ao seu valor ou complexidade.

Ao avaliar o sistema de integridade da administração pública brasileira, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2011) fez quatro recomendações básicas para o fortalecimento da integridade pública no Brasil. A primeira recomendação foi integrar a gestão de riscos como elemento-chave da responsabilidade gerencial, de modo a promover a integridade e prevenir a improbidade, os desvios e a

corrupção. O argumento central da recomendação é que a gestão de riscos contribui para eficiência na prestação dos serviços públicos, aumenta a responsabilização dos gestores e inspira a confiança nos órgãos públicos, além de promover melhorias na alocação de recursos e no cumprimento da legislação.

Com o desenvolvimento do conceito de integridade pública e a partir da necessidade de integrar seus diferentes instrumentos, no âmbito do Poder Executivo Federal, a Controladoria-Geral da União publicou a Portaria nº 784/2016/CGU, que instituiu o Programa de Fomento da Integridade Pública (PROFIP). Posteriormente, a Portaria nº 784/2016-CGU foi revogada pela portaria nº 1.827/2017-CGU, que reinstalou o PROFIP. Segundo dados informados pela CGU¹, 27 órgãos e entidades já aderiram ao programa.

O PROFIP é de adesão voluntária e se dá a partir da assinatura de termo de adesão por parte da autoridade máxima do órgão ou entidade, seu objetivo é dar suporte aos órgãos e entidades que aderirem ao PROFIP a elaborarem seus planos de integridade (BRASIL, 2017). Um plano de integridade é definido como o “documento que contém um conjunto organizado de medidas que devem ser implementadas, em um período determinado de tempo, com a finalidade de prevenir, detectar e remediar as ocorrências de quebra de integridade” (BRASIL, 2017).

2.2.1. Comissões de ética do Poder Executivo Federal

O PROFIP estabelece que os planos de integridade contemplarão a criação e o aprimoramento de padrões de ética e de conduta, além de ações de comunicação, cursos e treinamentos efetivos para disseminação das normas e conteúdos acerca da ética na administração pública (BRASIL, 2017). No mesmo sentido, Brasil (2015), ao trazer orientações sobre a integridade pública no Poder Executivo Federal, elenca as questões que devem ser discutidas e implementadas com o intuito de mitigar a ocorrência de corrupção e desvios de conduta. Dentre estas questões, o estímulo a um comportamento ético é destacado, com ênfase no estabelecimento de códigos de ética ou de conduta; na divulgação de valores institucionais e regras a serem observadas por toda a organização;

¹Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/noticias/2017/07/programa-de-fomento-a-integridade-recebe-adesao-da-secretaria-de-agricultura-familiar/adesoes-ao-profip.pdf/view> . Acesso em: 20 de out. 2017.

na instituição de capacitações sobre ética e integridade; e, por fim, na criação de comissões de ética.

No Poder Executivo Federal, as comissões de ética tem sua estrutura, competências e funcionamento regulados por um conjunto de atos normativos próprios. Além disso, a gestão da ética no Poder Executivo Federal está organizada como um sistema normatizado, em linhas gerais, pelo Decreto nº 1.171/94, que aprovou o código de ética profissional do servidor público civil do Poder Executivo Federal; pelo Decreto nº 6.029/07, que instituiu o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal; e pela Resolução nº 10/08/CEP-PR, que estabeleceu as normas de funcionamento e de rito processual para as Comissões de Ética instituídas pelo Decreto nº 1.171/94, e disciplinadas pelo Decreto nº 6.029/07.

Mendes, Bessa e Silva (2015) esclarecem que a política de gestão da ética do Poder Executivo se fundamenta em três eixos: pedagógico, estrutural e normativo. Além disso, o sistema forma, ao lado de outros oito sistemas, os Sistemas Estruturantes do Poder Executivo Federal. Os autores também definem o sistema de gestão da ética como do tipo *top-down*, de cima para baixo, e neo-institucionalista, em que as escolhas estratégicas do processo de decisão são influenciadas por estruturas políticas e institucionais e a implementação é feita por meio de normas, com pouca discussão com a média e baixa burocracia e a sociedade.

Ao estudar as comissões de ética do Poder Executivo Federal, Mendes (2010) abordou um caso de sucesso e um caso de fracasso. O estudo apresentou um conjunto de dificuldades verificadas tanto na comissão definida como um caso de sucesso, quanto na comissão definida como um caso de fracasso. O quadro abaixo demonstra essas dificuldades.

Quadro 02 – Dificuldades encontradas em comissões de ética do Poder Executivo.

TIPO	CASO DE SUCESSO	CASO DE FRACASSO
Perfil dos membros da comissão.	Membros pertencem aos níveis hierárquicos superiores, assessores de diretoria e superintendentes, sendo obrigatória a presença do superintendente de recursos humanos.	Membros em estágio probatório ou em níveis hierárquicos inferiores sentem muita dificuldade para a realização das atividades da comissão, fator que enfraquece a comissão.
Mudança de membros da comissão e de pessoas capacitadas para divulgar o tema.	Constantes mudanças de pessoas capacitadas para divulgar o tema.	Constantes mudanças dos membros impedem a execução de um plano de ação. Não há servidores capacitados para divulgar o tema.
Comprometimento da alta administração.	Muito comprometida e consciente.	Pouco comprometimento.
Resistência da alta administração.	Não há resistência.	Evidência de alguma resistência quanto ao processo de apuração de denúncias.
Estrutura organizacional do órgão.	Estrutura organizacional adequada.	Estrutura organizacional muito pequena ou inadequada para a realização das atividades fim impede a implementação da comissão.
Tempo disponível para realizar os trabalhos da comissão.	Pouco tempo disponível para a dedicação exclusiva aos trabalhos da comissão limita a implementação de novas ações e instrumentos pedagógicos.	Não há tempo disponível para a realização das atividades. Acúmulo de atividades e funções e déficit de pessoal.
Local exclusivo para a comissão.	Não há local exclusivo, mas há muita disponibilidade de salas para as reuniões reservadas.	Não há local exclusivo nem disponibilidade de salas para reuniões reservadas.
Orçamento.	Não há orçamento exclusivo, mas a presidência disponibiliza recursos sempre que solicitado.	Não há orçamento disponível para a compra de material para divulgação.
Instituir secretaria-executiva.	Não foi instituída, mas constitui a maior prioridade da comissão.	Não foi instituída.
Perfil adequado dos membros da secretaria-executiva.	Dificuldade para encontrar pessoa com disponibilidade para assumir a secretaria-executiva.	Dificuldade para encontrar pessoa adequada com disponibilidade para assumir a secretaria-executiva.

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Mendes (2010).

Dentre as conclusões de Mendes (2010), destacam-se a percepção limitada dos servidores sobre o significado da ética e seu papel nas organizações públicas. A autora sinaliza que os servidores percebem de forma preponderante as comissões de ética como instâncias de apuração de desvios de conduta.

A ética é percebida como um instrumento de coação, importante para disciplinar relações sociais, que deve ser disseminada em ações pedagógicas de processo contínuo. Verifica-se que ao falarem de ética, os servidores identificam ações normativas e materiais e esquecem-se dos princípios, dos valores, das normas e dos princípios morais (MENDES, 2010, p. 103).

Outra conclusão importante em Mendes (2010) é a necessidade de envolvimento da alta administração com a ética pública, a fim de que o suporte do órgão ou entidade ultrapasse o cumprimento dos preceitos e determinações normativas.

As dificuldades para a implementação das comissões de ética setoriais relacionam-se mais com os aspectos políticos de comprometimento da alta administração do órgão do que com aspectos instrumentais dessa implementação. Uma vez que os instrumentos normativos estão determinados pela legislação e tanto os instrumentos pedagógicos quanto os estruturais constituem ações gerenciais, para executar as ações do sistema de gestão da ética, é necessário que os gestores públicos demonstrem comprometimento com o tema e percebam a importância de apoiar os membros da comissão de ética setorial na execução das atribuições (MENDES, 2010, p. 102).

Em outro estudo, Mendes (2014) apresentou a percepção de membros de comissões de ética do poder Executivo Federal acerca do trabalho da comissão de ética setorial (CES). Neste sentido, foram destacadas as seguintes dificuldades percebidas pelos membros das CES:

- exercício de uma função paralela – falta tempo para organizar e planejar os trabalhos da comissão;
- trâmites burocráticos para elaboração e aprovação do Regimento Interno;
- falta de subsídio do sistema para disponibilizar padrões para os procedimentos;
- falta de habilidade dos membros para realizar oitivas;
- falta de critério para seleção e indicação de representantes locais, membros e secretário-executivo;
- falta de orçamento específico para a comissão;
- falta de previsão na estrutura organizacional;
- fraco poder de atuação dos representantes.

Além das dificuldades descritas acima, Mendes (2014) também pontuou outras questões que impactam negativamente o trabalho das comissões de ética no Poder Executivo Federal: a falta de compreensão relativa ao real papel das comissões de ética; a prevalência da questão investigativa e repressiva sobre o papel educativo e de harmonização do ambiente de trabalho, com a conciliação de conflitos; a falta de proteção para os denunciadores; o papel de fomentadora do sistema para as macro questões, no sentido de propor mudanças e aperfeiçoamentos ainda é limitado e pouco exercido; em geral, as comissões precisam ter mais reconhecimento e importância.

Ratificando o resultado de Mendes (2010), Mendes (2014) reforça a falta de entendimento sobre o papel das comissões de ética, indicando, diante da prevalência do

caráter repressivo sobre o formador e orientativo das comissões, a existência uma confusão entre as competências das comissões de ética e das corregedorias.

Ainda existe uma falta de compreensão relativa ao real papel da comissão de ética, o qual não está bem difundido e esclarecido. Os servidores, talvez, nem reconheçam sua importância. A questão investigativa e repressiva prevalece sobre o papel educativo e de harmonizar as relações no ambiente de trabalho, de conciliar conflitos. Mas, as comissões de ética não podem se transformar em corregedorias, que julga com base no código e aplica sanção. A diferença de que a comissão de ética não é apenas uma instância punitiva tem de ser bem marcada (MENDES, 2014. P. 193).

Ainda sobre a falta de compreensão sobre o papel das comissões de ética, Mendes (2014) sinaliza, ao demonstrar a falta de espaço das comissões na administração dos órgãos ou entidades, que este problema alcança inclusive o nível estratégico dos órgãos.

O papel de fomentadora do sistema para as macro questões, no sentido de propor mudanças e aperfeiçoamentos ainda é limitado e pouco exercido, não obstante seja possível conversar, propor e buscar dentro das estruturas quem pode receber as propostas. Embora existam comissões que já são reconhecidas e tem uma identidade no órgão, em geral, a percepção é de que precisam ter mais reconhecimento e importância, uma vez que também é um instrumento para a sociedade. O trabalho deve ser estendido e ampliado para que todos possam ver, aprender e contribuir (MENDES, 2014, p. 194).

Outro resultado relevante apresentado por Mendes (2014) é a atuação da Comissão de Ética Pública (CEP) como gestora do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo, demonstrando que existem aspectos a serem aprimorados pelo órgão central do sistema.

Poderia, ainda, haver apoio maior por parte da CEP com resoluções centralizadas disponíveis para os órgãos, no sentido de desenvolver os procedimentos administrativos e processos de trabalho; e a parte educativa com curso específico, plataforma própria de ensino a distância e campanhas em favor da ética e de esclarecimento à sociedade sobre o propósito e a importância desse trabalho (MENDES, 2014, p. 195).

Por fim, a falta de estrutura e apoio da alta administração para as comissões de ética demonstrado nos trabalhos de Mendes (2010; 2014) podem gerar consequências graves, como a perseguição a denunciante.

Apesar de existirem motivos, as pessoas não ousam fazer denúncias porque ou não encontram suporte de testemunha, ou temem rejeição, perseguição, exoneração e até demissão. A CES é a solução devida, mas o denunciante pode ser vítima do sistema, não há proteção (MENDES, 2014, p. 193).

Os resultados dos trabalhos de Mendes (2010 e 2014) foram importantes para o presente estudo, pois eles, com foco nas comissões de ética do Poder Executivo Federal, valeram-se em especial de entrevistas com membros dessas comissões para apresentar, dentre outras coisas, algumas dificuldades encontradas por esses servidores para a

execução de suas atividades. Por esses motivos, os trabalhos de Mendes (2010 e 2014) foram explorados de forma mais profunda nesta pesquisa.

2.3. GESTÃO DE RISCOS

O Dicionário Houaiss (2009) define risco como “probabilidade de insucesso de determinado empreendimento, em função de acontecimento eventual, incerto, cuja ocorrência não depende exclusivamente da vontade dos interessados”. Organizações de todos os tipos e tamanhos enfrentam influências e fatores internos e externos que tornam incerto o alcance dos seus objetivos, assim, o efeito que essa incerteza tem sobre os objetivos da organização é chamado de ‘risco’. O risco é muitas vezes expresso em termos de uma combinação de consequências de um evento e a probabilidade de ocorrência associada (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2009). Para o Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – COSO (2007, p. 10), riscos são “os eventos que podem gerar impacto tanto positivo quanto negativo ou ambos”. Para a Associação Brasileira de Normas Técnicas (2009, p. 1), os riscos são “os efeitos das incertezas nos objetivos”. Já para o HM Treasury/UK (2004, p. 9), o risco é definido como “esta incerteza de resultado, seja uma oportunidade positiva ou ameaça negativa, de ações e eventos”.

Hopkin (2017) esclarece que existem muitas definições disponíveis para a palavra risco, assim, é importante que a organização escolha a definição que é mais adequada para seus próprios propósitos e essa definição pode ser tão estreita ou abrangente como a organização desejar. Para o autor, o risco é classificado como um evento que impacta (inibindo, aumentando ou causando dúvidas) a efetividade e a eficiência do processo central de uma organização.

O risco pode ter resultados positivos, negativos ou pode simplesmente resultar em incerteza. Cada risco tem características próprias que requerem seu gerenciamento ou análise particular. Hopkin (2017) classifica os riscos em quatro categorias: riscos de conformidade, riscos de perigo, riscos de controle e riscos de oportunidade. Os riscos de conformidade (ou obrigatórios) seriam a exposição a penalidades legais, confisco financeiro e perda de material que uma organização enfrenta quando não consegue agir de acordo com as leis e regulamentos da indústria, políticas internas ou melhores práticas

recomendadas. Os riscos de perigo (ou puros) seriam os riscos que podem inibir a missão da organização, como fogo, tempestade, inundação, ferimentos e assim por diante. Os riscos de controle (ou incerteza) seriam os riscos de que uma distorção possa ocorrer em uma declaração, saldo de conta ou divulgação não ser impedida, detectada ou corrigida em tempo hábil. Por fim, os riscos de oportunidade (ou especulativos) seriam os riscos que são (geralmente) deliberadamente procurados pela organização, que surgem pela busca do cumprimento da missão, embora possam inibir a organização se o resultado for adverso. Para ao autor, este é o tipo mais importante de risco para o sucesso de longo prazo das organizações. Além disso, ele defende que, em termos gerais, as organizações procurarão minimizar os riscos de conformidade, mitigar riscos de perigo, gerenciar riscos de controle e aceitar riscos de oportunidade. É importante notar que não há subdivisão "correta" ou "errada" dos riscos e outras divisões poderão ser igualmente apropriadas.

Os riscos também podem ser diferenciados quanto à probabilidade e à magnitude. Hopkin (2017) esclarece que, na literatura sobre gestão de riscos, a palavra probabilidade é frequentemente utilizada para descrever a probabilidade de um risco se materializar. Já a palavra magnitude é usada em vez de gravidade, no entanto, a consideração mais importante para os gerentes de risco não é a magnitude do evento, mas o impacto ou consequências. Por exemplo, um grande incêndio pode destruir completamente um armazém de uma empresa de distribuição e logística. Embora a magnitude do evento seja grande, se a empresa tiver um plano para lidar com tal evento, o impacto sobre o negócio global pode ser muito menor do que seria esperado. Assim, a magnitude de um evento pode ser considerada como o nível próprio do evento, já o impacto pode ser considerado o nível gerido pelo risco. O impacto (ou consequências) de um evento é geralmente mais importante do que sua magnitude (ou gravidade).

2.3.1. Fundamentos da Gestão de Riscos

Considera-se que a gestão de riscos teve início na década de 1950, nos Estados Unidos, com empresas de seguro. Mas, como esclarece Hopkin (2017), essa abordagem tem uma variedade de origens e é praticada por uma ampla gama de profissionais. Segundo o autor, naquela época o custo dos seguros se tornou muito alto e a cobertura limitada, assim, as empresas do setor perceberam que a compra de seguros era

insuficiente, desta forma, era preciso dar atenção adequada à proteção da propriedade e das pessoas. Com isso, começou a haver uma preocupação com a qualidade da proteção da propriedade, saúde e segurança, questões de responsabilidade do produto e outras preocupações de controle de riscos. Durante a década de 1960, o planejamento de contingências se tornou mais importante para as organizações. Havia também uma ênfase no financiamento de riscos para prevenção de perdas e gestão da segurança. Durante a década de 1970, as práticas de autoseguro e retenção de riscos foram desenvolvidas dentro das organizações. A partir de então, os planos de contingência e os planos de recuperação de desastres começaram a ser desenvolvidos. Ao mesmo tempo, durante os anos 60 e 70, houve avanços consideráveis na abordagem de gerenciamento de riscos adotada pelos profissionais de saúde e segurança no trabalho.

Hopkin (2017) ainda explica que, durante a década de 1980, a aplicação de técnicas de gerenciamento de riscos à gestão de projetos se desenvolveu substancialmente. As instituições financeiras continuaram a desenvolver a aplicação de ferramentas e técnicas de gestão de riscos para o risco de mercado e o risco de crédito. Além disso, nos anos 1980, os diretores financeiros reconheceram que as políticas de gerenciamento de riscos de seguro e de riscos financeiro deveriam ser melhor coordenadas. Na década de 1990, as instituições financeiras ampliaram ainda mais suas iniciativas de gerenciamento de riscos para incluir os riscos operacionais, também surgiram produtos de financiamento de riscos que combinavam seguro com derivativos. Ao mesmo tempo, a governança corporativa e os requisitos de listagem encorajaram os diretores a colocar maior ênfase na gestão de riscos empresarial (ERM). Durante os anos 2000, as empresas de serviços financeiros foram encorajadas a desenvolver sistemas internos de gestão de riscos e modelos de capital. Houve um rápido crescimento da função de gestor de riscos em empresas de energia, bancos e companhias de seguros. Também foram introduzidos relatórios de riscos mais detalhados e outros requisitos de governança corporativa. Em 2002, a gestão de riscos teve um aporte considerável de importância com a publicação nos EUA da Lei Sarbanes-Oxley (SOx), que, após uma série de grandes falhas corporativas e escândalos contábeis, estabeleceu fortes requisitos de controles internos organizacionais e governança.

Atualmente, a gestão de riscos é aplicada em diversos campos do conhecimento e nas mais variadas áreas. Joint (2007) aplicou os princípios gerais de gestão de riscos na administração de bibliotecas. Bolaño-Rodríguez et al (2014) aplicou um modelo de gestão

estratégica baseada em gestão de riscos em duas empresas de construção civil. Valentim, Silva e Passos (2016) realizaram uma revisão bibliográfica para analisar e identificar as características das pesquisas sobre controle interno e gestão de risco em instituições privadas. Martins, Boente e Mól (2013) relacionaram os níveis das práticas de divulgação sobre riscos nos formulários de referência e confrontaram com a volatilidade das cotações das ações no mercado de capitais. Paulo et al (2007) apresenta uma metodologia de mensuração do nível de controle de riscos inerentes aos processos, a partir da construção de um índice de desempenho. Nunes (2016) buscou analisar e correlacionar os impactos da gestão de riscos para projetos turísticos. Silva e Souza (2016) fizeram um estudo para compreender as repercussões da implementação da gestão de riscos de desastres. Júnior (2016) analisou estudos relacionados à gestão de riscos aplicada aos equipamentos eletromédicos - EEMs.

No âmbito corporativo, a gestão de riscos envolve identificar os objetivos da empresa, elencar o risco interno e externo, com os quais o negócio está envolvido, estabelecer prioridades em eliminar ou atenuá-los, para assim maximizar os resultados, assegurando sua continuidade (VALENTIM, SILVA e PASSOS, 2016). Gestão de riscos significa ter um processo corporativo e sistemático para avaliar e abordar o impacto dos riscos de forma rentável e ter pessoal com as competências adequadas para identificar e avaliar o potencial de riscos a surgir (NATIONAL AUDIT OFFICE, 2000).

Para o HM Treasury (2004), o risco tem de ser avaliado em relação à combinação da probabilidade de algo acontecer e o impacto que surge se realmente acontecer. Desta forma, o gerenciamento de riscos inclui a identificação e avaliação de riscos e, em seguida, a resposta a eles. Para o órgão, o objetivo da gestão de riscos é obter uma resposta ótima aos riscos, priorizada de acordo com uma avaliação. Assim, a resposta ao risco pode envolver tolerar o risco; tratar o risco de forma apropriada para restringi-lo a um nível aceitável; transferir o risco; ou cessar a atividade que dá origem ao risco.

O Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) (2007, p. 10) define o gerenciamento de riscos corporativos como:

um processo conduzido em uma organização pelo conselho de administração, diretoria e demais empregados, aplicado no estabelecimento de estratégias, formuladas para identificar em toda a organização eventos em potencial, capazes de afetá-la, e administrar os riscos de modo a mantê-los compatível com o apetite a risco da organização e possibilitar garantia razoável do cumprimento dos seus objetivos.

Para Hopkin (2017), um dos principais benefícios da gestão de riscos é aumentar a eficácia e eficiência das operações dentro da organização. Além disso, a gestão de riscos deve ajudar a garantir que os processos de negócios, incluindo aprimoramentos de processos por meio de táticas, projetos e outras iniciativas de mudança, também sejam eficazes e eficientes. Com isso, a gestão de riscos traz benefícios para a organização tanto no nível estratégico, como no tático e no operacional. O autor também postula que as consequências de não gerenciar adequadamente os riscos podem ser desastrosas e resultar em operações não efetivas, projetos que não são concluídos a tempo e estratégias que não são entregues, ou que estavam incorretas. Por fim, para ser bem sucedida, a iniciativa de gestão de riscos deve ser proporcional, alinhada, abrangente, incorporada e dinâmica.

Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (2007) postula que a premissa inerente ao gerenciamento de riscos corporativos é que toda organização existe para gerar valor às partes interessadas. Da mesma forma, entende que todas as organizações enfrentam incertezas e o desafio de seus administradores é determinar até que ponto devem aceitar essa incerteza, assim como definir como essa incerteza pode interferir no esforço para gerar valor às partes interessadas. Assim, para a organização, o gerenciamento de riscos corporativos possibilita aos administradores tratar com eficácia as incertezas, bem como os riscos e as oportunidades a elas associadas, a fim de melhorar a capacidade de gerar valor. Para o Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (2007), o gerenciamento de riscos corporativos tem por finalidade:

- Alinhar o apetite a risco com a estratégia adotada, avaliando o apetite a risco da organização ao analisar as estratégias, definindo os objetivos a elas relacionados e desenvolvendo mecanismos para gerenciar esses riscos;
- Fortalecer as decisões em resposta aos riscos, identificando e selecionando alternativas de respostas aos riscos;
- Reduzir as surpresas e prejuízos operacionais, identificando eventos danosos em potencial e estabelecendo respostas a estes;
- Identificar e administrar riscos múltiplos e entre empreendimentos, possibilitando uma resposta eficaz a impactos interrelacionados e, também, respostas integradas aos diversos riscos;
- Aproveitar oportunidades, pois, ao considerar todos os eventos em potencial, a organização identifica e aproveita as oportunidades de forma proativa;

- Otimizar o capital, a partir da obtenção de informações adequadas a respeito de riscos, conduzindo uma avaliação eficaz das necessidades de capital como um todo e aprimorando a alocação desse capital.

A Associação Brasileira de Normas Técnicas (2009) lista os atributos que representam um nível alto de desempenho para gerenciar riscos. Esses atributos são: melhoria contínua; responsabilização integral pelos riscos; aplicação da gestão de riscos em todas as tomadas de decisão; comunicação contínua; e integração total na estrutura de governança da organização. O quadro abaixo descreve cada um desses atributos.

Quadro 03 – Atributos para um alto nível de desempenho de gerenciamento de riscos.

ATRIBUTO	DESCRIÇÃO
Melhoria contínua	A ênfase é colocada sobre a melhoria contínua na gestão de riscos através do estabelecimento de metas de desempenho organizacional, através da mensuração e de análises críticas, além das subsequentes mudanças de processos, sistemas, recursos, capacidade e habilidades. Isso pode ser indicado pela existência de metas explícitas de desempenho contra as quais o desempenho da gerência individual e da organização é medido.
Responsabilização integral pelos riscos	Formas avançadas de gestão de riscos incluem uma forma de responsabilização abrangente, integralmente aceita e muito bem definida, relativa aos riscos, controles e tarefas do tratamento dos riscos. Indivíduos designados aceitam suas responsabilidades, são adequadamente qualificados, e possuem recursos adequados para verificar controles, monitorar riscos, melhorar os controles, e comunicar-se eficazmente com as partes interessadas internas e externas sobre os riscos e sua gestão.
Aplicação da gestão de riscos em todas as tomadas de decisão	O processo de tomada de decisão dentro da organização, seja qual for o nível de sua importância e significância, envolve explicitamente a consideração dos riscos e aplicação da gestão de riscos em algum grau apropriado. Por estas razões, uma base sólida de gestão de riscos é vista dentro da organização como fornecendo a base para a governança eficaz.
Comunicação contínua	Formas avançadas de gestão de riscos incluem comunicações contínuas com partes interessadas internas e externas, incluindo informativos ou relatórios abrangentes e frequentes a respeito do desempenho da gestão de riscos, como parte da boa governança.
Integração total na estrutura de governança da organização	A gestão de riscos é vista como central nos processos de gestão da organização, de tal forma que os riscos sejam considerados em termos do efeito da incerteza sobre os objetivos. O processo e a estrutura de governança são baseados na gestão de riscos. A gestão de riscos eficaz é considerada por gestores como sendo essencial para a realização dos objetivos da organização.

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Associação Brasileira de Normas Técnicas (2009).

A gestão dos riscos não é um processo linear, é o equilíbrio de uma série de elementos entrelaçados que interagem uns com os outros e que devem estar em equilíbrio entre si para que a gestão de riscos seja eficaz. Além disso, os riscos específicos não podem ser abordados isoladamente uns dos outros, pois gestão de um risco pode ter um impacto sobre o outro, ou pode ocorrer que as ações de gestão sejam eficazes no controle de mais de um risco simultaneamente (HM TREASURY, 2004).

Fone e Young (2000) esclarecem que há riscos que não se deseja eliminar ou reduzir, mas que são almejados. Como resultado, pode-se dizer que a motivação para praticar o gerenciamento de riscos não é reduzir ou eliminar o risco, pelo menos não necessariamente. Para os autores, o objetivo do gerenciamento de riscos é desenvolver um perfil de risco que melhor se adapte às metas e propósitos de uma organização (ou sociedade).

Assim, a visão tradicional de que o gerenciamento de riscos trate apenas de redução ou eliminação de riscos é limitada para as atuais organizações. O objetivo principal da gestão de riscos seria o aperfeiçoamento dos objetivos organizacionais, com a verificação da atitude da organização em relação aos riscos e a redução do custo dos riscos. Ao mesmo tempo, a gestão de riscos maximiza a probabilidade de que os benefícios a longo prazo sejam alcançados (Fone e Young, 2000).

2.3.2. Modelos de Gerenciamento de Riscos

A gestão de riscos pode ser aplicada em todas as organizações, em suas várias áreas e níveis, bem como em funções, atividades e projetos específicos. A adoção de processos consistentes de gerenciamento de riscos pode ajudar a assegurar que os riscos sejam gerenciados de forma eficaz, eficiente e coerentemente em uma organização (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2009).

A gestão de riscos deve ser integrada, de modo que os níveis organizacionais se apoiem mutuamente. Desta forma, a estratégia de gestão de riscos da organização será liderada a partir do topo e incorporado nas rotinas de trabalho da organização. Todo o pessoal deve estar ciente da relevância do risco para a consecução dos seus objetivos e deve ser oferecida capacitações sobre gestão de riscos. Além disso, os gestores de cada nível devem dispor de competências adequadas que lhes permitam gerir eficazmente os riscos e a organização, no seu conjunto, necessita ter a garantia de que a gestão de riscos está sendo implementada de forma adequada, a partir da utilização de uma estratégia de gerenciamento de riscos. A aplicação dessa estratégia deve ser incorporada aos sistemas da organização, incluindo processos e políticas, para garantir que a gestão de riscos seja uma parte intrínseca da forma como as organizações executam suas atividades (HM TREASURY, 2004).

Neste trabalho serão apresentados quatro dos principais modelos de gerenciamento de riscos: o Enterprise Risk Management (ERM), da Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO); o ISO 31000:2009, da International Organization for Standardization (ISO); o modelo do Tesouro Britânico (HM Treasury); e o modelo do Guia PMBOK, do Project Management Institute (PMI).

Os modelos possuem estrutura similar, constituída pelas etapas de contextualização, identificação, avaliação, resposta e controle dos riscos. O quadro abaixo sintetiza a formatação dos quatro principais modelos de gerenciamento de riscos.

Quadro 04 – Etapas dos modelos de gerenciamento de riscos.

ETAPAS	Enterprise Risk Management – ERM	HM Treasury UK	Guia do PMBOK	NBR ISO 31000:2009
Contextualização	Ambiente Interno	Risco ambiental e contexto	Planejar o gerenciamento dos riscos	Estabelecimento do contexto
	Fixação de Objetivos	Empresa Estendida		
Identificação	Identificação de Eventos	Identificar os riscos	Identificar os riscos	Identificação dos riscos
Avaliação	Avaliação de eventos	Avaliação dos riscos	Análise qualitativa dos riscos	Análise dos riscos
			Análise quantitativa dos riscos	Avaliação dos riscos
Resposta	Resposta ao risco	Enfrentamento dos riscos	Planejar as respostas aos riscos	Tratamento dos riscos
Controle	Atividades de controle	Revisão dos riscos	Controlar os riscos	Monitoramento e análise crítica
	Informações e Comunicações			
	Monitoramento			

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (2007); HM Treasury (2004); Project Management Institute (2013) e Associação Brasileira de Normas Técnicas (2009).

Apesar de existirem algumas etapas distintas e nomenclaturas diferentes, os modelos de gerenciamento de riscos se estruturam de forma semelhante. Apesar das semelhanças, cada modelo apresenta elementos próprios que os caracterizam, assim, a apresentação sucinta de cada um se torna importante para o aprofundamento da compreensão acerca das peculiaridades dos modelos apresentados neste trabalho.

O Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), lançou oficialmente no final de 2004 uma estrutura de gestão de risco denominada ERM (Enterprise Risk Management) que, por meio de um conjunto de definições, apresenta uma proposta para compreender e melhorar o ambiente de risco e de minimizar as divergências sobre a utilização da gestão de riscos em diferentes áreas e organizações (MOELLER, 2007). O ERM é constituído por oito componentes que

formam sua estrutura de gerenciamento de riscos (COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION, 2007):

- Ambiente Interno – A administração estabelece uma filosofia quanto ao tratamento de riscos e estabelece um limite de apetite a risco.
- Fixação de Objetivos – Os objetivos devem existir antes que a administração identifique as situações em potencial que poderão afetar a realização destes.
- Identificação de Eventos – Os eventos em potencial que podem impactar a organização devem ser identificados, uma vez que esses possíveis eventos, gerados por fontes internas ou externas, afetam a realização dos objetivos.
- Avaliação de Riscos – Os riscos identificados são analisados com a finalidade de determinar a forma como serão administrados e, depois, serão associados aos objetivos que eles podem influenciar.
- Resposta aos Riscos – Com a avaliação, são propostas as possíveis respostas aos riscos.
- Atividades de Controle – Políticas e procedimentos são estabelecidos e implementados para assegurar que as respostas aos riscos selecionados pela administração sejam executadas com eficácia.
- Informações e Comunicações – A forma e o prazo em que as informações relevantes são identificadas, colhidas e comunicadas permitam que as pessoas cumpram com suas atribuições.
- Monitoramento – A integridade do processo de gerenciamento de riscos corporativos é monitorada e as modificações necessárias são realizadas.

Estudos tem demonstrado a relação entre a implementação do ERM e a melhoria do desempenho de empresas. Teixeira (2014) indicou em seu estudo com seis instituições bancárias que existe uma correlação positiva entre a eficiência de um processo ERM numa instituição bancária e o seu desempenho. Ao realizar uma avaliação comparativa de evidências empíricas da literatura sobre o impacto da implementação do ERM, Gartzert e Martin (2015) indicaram a existência de efeitos positivos na implementação de um sistema de ERM em relação ao valor ou desempenho da empresa.

O HM Treasury (2004) explica que o modelo proposto pelo tesouro britânico deve funcionar num ambiente em que o apetite pelo risco foi definido. O conceito de apetite de risco (quanto risco é tolerável e justificável) pode ser considerado como uma

"sobreposição" em todo o modelo. O modelo dissecou o processo de gerenciamento de riscos básico em elementos para fins ilustrativos, além de demonstrar como o processo de gerenciamento de riscos central não é isolado, mas ocorre em um contexto, e como certos insumos devem ser dados ao processo global para gerar os resultados desejados na gestão de riscos. O HM Treasury é composto pelas seguintes etapas (HM TREASURY, 2004):

- Risco ambiental e contexto (Risk Environment/Context) - é preciso considerar que alguns fatores podem gerar riscos que não são controlados diretamente, ou podem restringir a maneira pela qual a organização está autorizada a assumir ou tratar o risco.
- 'Empresa Estendida' (The extended Enterprise) - nenhuma organização é inteiramente autossuficiente e, por isso, terá um número de interdependências com outras organizações. Essas interdependências podem ser chamadas de "empresa estendida" e têm impacto na gestão de riscos da organização, gerando certos riscos adicionais que precisam ser gerenciados.
- Identificar os riscos (Identifying risks) – encontrar quais são os riscos que podem impactar a organização é essencial para a construção do seu perfil de risco.
- Avaliação dos riscos (Assessing Risks) - A avaliação deve ser feita tanto a partir da probabilidade do risco, como do impacto, caso o risco se concretize.
- Enfrentamento dos riscos (addressing risks) - é transformar a incerteza em benefício da organização, limitando as ameaças e aproveitando as oportunidades.
- Revisão dos riscos (reviewed and reporting risks) - monitora se o perfil de risco está mudando ou não e obtém garantias de que a gestão de riscos é eficaz e para identificar quando outras medidas são necessárias.

No banco de dados dos repositórios ScienceDirect, Scielo, Ebsco, Emerald Insight, Wiley Online Library, Directory Open Articles Journal - DOAJ, Proquest e Spellacadêmicos, consultados por meio do Portal de Periódicos da CAPES/MEC, não foram encontrados estudos que demonstrem a eficiência ou critiquem o modelo HM Treasury. Foram encontradas em consulta ao portal Google Acadêmico apenas publicações do próprio tesouro inglês que apresentam um guia para *policy makers* sobre gestão de risco (HM TREASURY, 2005); um modelo para a avaliação do gerenciamento de riscos (HM TREASURY, 2006a); e um guia sobre apetite de riscos (HM TREASURY, 2006b).

O Guia do Conhecimento em Gerenciamento de Projetos (Guia PMBOK), publicado pelo Project Management Institute (PMI) é fruto da colaboração de voluntários e especialistas que participam do desenvolvimento da obra. O Guia PMBOK fornece diretrizes para o gerenciamento de projetos individuais e define os conceitos relacionados com o gerenciamento de projetos. Ele também descreve o ciclo de vida de gerenciamento de projetos e seus respectivos processos, assim como o ciclo de vida do projeto (PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE, 2013). O modelo do Guia PMBOK para gerenciamento de riscos envolve (PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE, 2013):

- Planejar o gerenciamento dos riscos - é o processo de definição de como conduzir as atividades de gerenciamento dos riscos de um projeto.
- Identificar os riscos - é o processo de determinação dos riscos que podem afetar o projeto, também envolve a documentação das características dos riscos identificados.
- Análise qualitativa dos riscos - é o processo de priorização de riscos para análise, através da avaliação e combinação de sua probabilidade de ocorrência e impacto.
- Análise quantitativa dos riscos - é o processo de analisar numericamente o efeito dos riscos identificados.
- Planejar as respostas aos riscos - é o processo de desenvolvimento de opções e ações para aumentar as oportunidades e reduzir as ameaças.
- Controlar os riscos - é o processo de implementação de planos de respostas aos riscos, acompanhamento dos riscos identificados, monitoramento dos riscos residuais, identificação de novos riscos e avaliação da eficácia do processo de riscos durante todo o projeto.

Alguns estudos já abordaram a efetividade do emprego do Guia PMBOK como ferramenta de gestão de risco. Com o objetivo verificar a importância e o impacto da gestão de riscos em projetos para a implantação de uma nova tecnologia no setor petrolífero de Exploração e Produção (E&P), Palma, Andrade e Pedro (2011) realizaram um estudo de caso, analisando comparativamente as ações tomadas pela organização abordada e os passos elencados no Guia PMBOK para uma gestão de riscos eficaz, concluindo pela importância da utilização da gestão de riscos em um ambiente de inovação, devido a sua capacidade de contribuir para a para redução de falhas e maximização dos resultados almejados. Em outro estudo, Ferreira et al (2013), ao realizar uma análise comparada entre o modelo NBR ISO 31000:2009 e o Guia PMBOK, conclui

pela viabilidade da utilização conjunta dos dois modelos para a gestão de riscos em projetos.

A Associação Brasileira de Normas Técnicas (2009) esclarece que a NBR ISO 31000:2009 é uma adoção idêntica, em conteúdo técnico, estrutura e redação, à ISO 31000:2009, que foi elaborada pelo ISO Technical Management Board Working Group on Risk Management (ISO/TMB/WG). Ela fornece princípios e diretrizes genéricas para a gestão de riscos, podendo ser utilizada por qualquer empresa pública, privada ou comunitária, associação, grupo ou indivíduo. A NBR ISO 31000:2009 pode ser aplicada ao longo da vida de uma organização e a uma ampla gama de atividades, incluindo estratégias, decisões, operações, processos, funções, projetos, produtos, serviços e ativos. Também pode ser aplicada a qualquer tipo de risco, independentemente de sua natureza, quer tenha consequências positivas ou negativas.

O modelo de gerenciamento de riscos proposto pela NBR ISO 31000:2009 é formado pelas etapas de comunicação e consulta, que é contínuo em todo o processo; estabelecimento do contexto; processo de avaliação de riscos, composto pelas etapas de identificação de riscos, análise de riscos e avaliação de riscos; tratamento de riscos; e monitoramento e análise crítica, também contínuo por todo o processo.

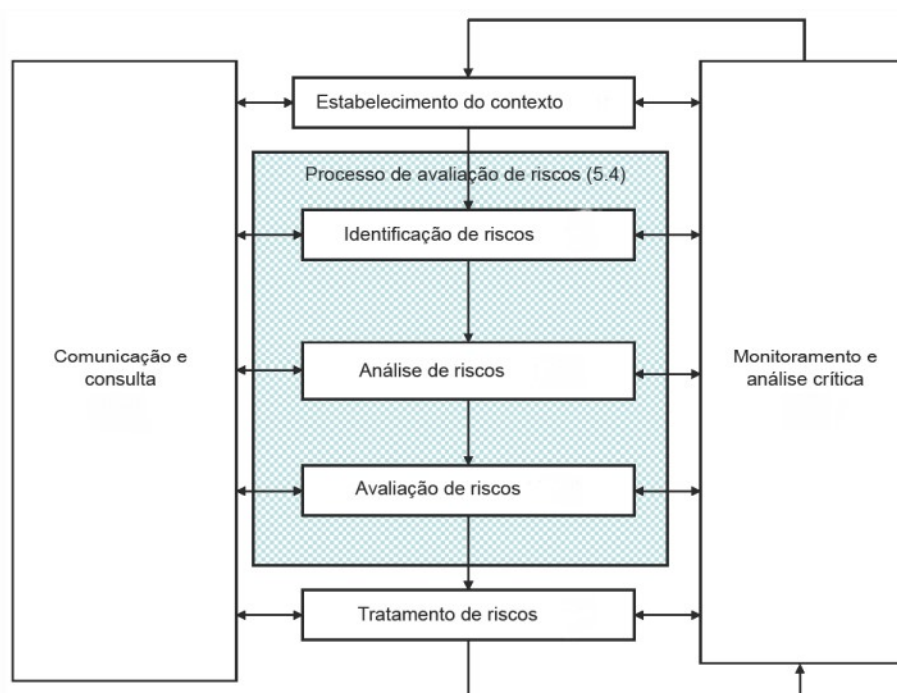
Ao analisar comparativamente os modelos COSO ERM e ISO 31000:2009, Gjerdrum e Peter (2011) esclarecem que o modelo COSO ERM é complexo, multicamadas e que muitas organizações o consideram difícil de ser implementado. O modelo ISO 31000:2009 fornece uma abordagem simplificada e mais fácil de implementar. O ISO se baseia num processo de gestão e, através da adaptação do processo para cada organização, integra-se nas iniciativas e estratégicas existentes. O modelo COSO ERM é baseado no controle e na conformidade, o que contribui para que ele seja difícil para os gerentes de risco tradicionais adotarem. Uma possível explicação para essas conclusões é que o COSO ERM foi criado por auditores, contadores e peritos financeiros, já o ISO 31000:2009 foi criado por gestores de riscos e especialistas em normas internacionais.

O modelo NBR ISO 31000:2009 possui uma outra norma complementar, a NBR ISO/IEC 31010:2012, que orienta detalhadamente todo o processo de gestão de riscos proposto pela NBR ISO 31000:2009. Além disso, a NBR ISO/IEC 31010:2012 apresenta as técnicas que podem ser aplicadas em cada etapa do modelo (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2012). Diante da existência de outra norma

que orienta a sua aplicação, o modelo NBR ISO 31000:2009 foi escolhido para ser utilizado nesta pesquisa e por isso será mais detalhado nos parágrafos seguintes. Outro fator relevante foi a expansão da adoção deste modelo por instituições públicas no Brasil, como, por exemplo, o Governo do Distrito Federal.

A Associação Brasileira de Normas Técnicas (2009) esclarece que convém que o processo de gestão de riscos seja parte integrante da gestão, incorporado na cultura e nas práticas, e adaptado aos processos de negócios da organização. O modelo é sintetizado pela figura abaixo.

Figura 02 – Modelo de Gerenciamento de Riscos NBR ISO 31000:2009.



Fonte: Associação Brasileira de Normas Técnicas (2009).

Para a Associação Brasileira de Normas Técnicas (2009), convém que a comunicação e a consulta às partes interessadas internas e externas aconteçam durante todas as fases do processo de gerenciamento de riscos. Portanto, os planos de comunicação e consulta devem ser desenvolvidos em um estágio inicial. Estes planos abordam questões relacionadas com o risco propriamente dito, suas causas, suas consequências (se conhecidas) e as medidas que estão sendo tomadas para tratá-los. A comunicação e consulta interna e externa eficazes asseguram que os responsáveis pela implementação do processo de gerenciamento de riscos e as partes interessadas compreendam os fundamentos sobre os quais as decisões são tomadas e as razões pelas quais ações específicas são requeridas.

Para a Associação Brasileira de Normas Técnicas (2009), ao estabelecer o contexto, a organização articula seus objetivos, define os parâmetros externos e internos a serem levados em consideração ao gerenciar riscos, além de definir o escopo e os critérios de riscos para o restante do processo. O contexto externo é baseado no contexto de toda a organização, porém com detalhes específicos sobre requisitos legais e regulatórios, percepções de partes interessadas e outros aspectos dos riscos específicos para o escopo do processo de gerenciamento de riscos. O contexto interno é algo dentro da organização que pode influenciar a maneira pela qual uma organização gerenciará os riscos. O contexto do processo de gerenciamento de riscos irá variar de acordo com as necessidades de cada organização.

O processo de avaliação de riscos, conforme a Associação Brasileira de Normas Técnicas (2009) esclarece, é o processo global de identificação de riscos, análise de riscos e avaliação de riscos. A identificação de riscos é o momento em que a organização identifica as fontes de riscos, áreas de impactos, eventos e suas causas e consequências potenciais. A finalidade desta etapa é gerar uma lista abrangente de riscos baseada nestes eventos que possam criar, aumentar, evitar, reduzir, acelerar ou atrasar a realização dos objetivos. A análise de riscos envolve a compreensão dos riscos e a apreciação das causas e as fontes de riscos, suas consequências positivas e negativas, e a probabilidade de que essas consequências possam ocorrer. A análise de riscos pode ser realizada com diversos graus de detalhe, dependendo do risco, da finalidade da análise e das informações, dados e recursos disponíveis. Dependendo das circunstâncias, a análise pode ser qualitativa, semiquantitativa ou quantitativa, ou uma combinação destas. A finalidade da avaliação de riscos é auxiliar na tomada de decisões com base nos resultados da análise de riscos, sobre quais riscos necessitam de tratamento e a prioridade para a implementação do tratamento. A avaliação de riscos compara o nível de risco encontrado durante o processo de análise com os critérios de risco estabelecidos quando o contexto foi considerado. Com base nesta comparação, a necessidade do tratamento pode ser considerada.

A etapa de seleção de uma ou mais opções para modificar os riscos e a implementação dessas opções é chamada de “tratamento de riscos” pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (2009). Uma vez implementado, o tratamento fornece novos controles ou modifica os existentes. Selecionar a opção mais adequada de tratamento dos riscos envolve equilibrar, de um lado, os custos e os esforços de implementação e, de outro, os benefícios decorrentes, relativos a requisitos legais,

regulatórios ou quaisquer outros, tais como o da responsabilidade social e o da proteção do meio ambiente. Tratar riscos envolve um processo cíclico composto por: avaliação do tratamento de riscos já realizado; decisão se os níveis de risco residual são toleráveis; se não forem toleráveis, a definição e implementação de um novo tratamento para os riscos; e avaliação da eficácia desse tratamento.

A Associação Brasileira de Normas Técnicas (2009) orienta que o monitoramento e a análise crítica sejam planejados como parte do processo de gestão de riscos e envolvam a checagem ou vigilância regulares. Podem ser periódicos ou acontecer em resposta a um fato específico. É importante que as responsabilidades relativas ao monitoramento e à análise crítica sejam claramente definidas. Além disso, o ideal é que os processos de monitoramento e análise crítica da organização abranjam todos os aspectos do processo da gestão de riscos com a finalidade de:

- garantir que os controles sejam eficazes e eficientes no projeto e na operação;
- obter informações adicionais para melhorar o processo de avaliação dos riscos;
- analisar os eventos (incluindo os “quase incidentes”), mudanças, tendências, sucessos e fracassos e aprender com eles;
- detectar mudanças no contexto externo e interno, incluindo alterações nos critérios de risco e no próprio risco, as quais podem requerer revisão dos tratamentos dos riscos e suas prioridades; e
- identificar os riscos emergentes.

2.3.3. Gestão de Riscos no Setor Público

Drennan e McConnell (2007) esclarecem que o setor público tem muito em comum com os setores privado e não lucrativo (terceiro setor). Eles enfrentam o mesmo tipo de ameaça - para pessoas, propriedades e processos - e as mesmas classificações de risco. As diferenças estão na gama de *stakeholders* aos quais a organização é responsável e na medida em que as dimensões políticas e sociais afetam as decisões tomadas. Para os autores, enquanto uma empresa privada deve avaliar a taxa de retorno que pode alcançar em seu investimento, a fim de proporcionar dividendo aos seus acionistas, as organizações públicas devem se concentrar em garantir a qualidade da entrega dos serviços.

Para HM Treasury (2004), no setor privado, o objetivo principal de uma organização é, de um modo geral, o aumento do valor para os acionistas. No setor público, a finalidade é geralmente a prestação de serviços ou a entrega de um resultado benéfico ao interesse público. No entanto, qualquer que seja a finalidade da organização, a realização de seus objetivos é cercada por incertezas que ameaçam o sucesso e oferecem oportunidades para o sucesso.

Ao analisar os riscos públicos a partir do pensamento econômico, Fone e Young (2000) postulam que mercados eficientes alocam o custo da responsabilidade pelos riscos que acompanham o produto ou serviço. No entanto, existem riscos públicos que podem não ser adequados para o "gerenciamento de mercado", já que sua tendência é publicizar os riscos que não consegue gerir, havendo, assim, um movimento para tornar tais riscos públicos, o que torna a gestão de riscos uma função fundamental para as organizações públicas. Os autores concluem que os riscos se movem para o domínio público quando existe um alto nível de incerteza, quando o risco é externo e quando o risco não pode ser distribuído de forma privada. Ou seja, um risco se move para o público quando um mercado privado (ou ação individual) é incapaz de gerenciar ou distribuir eficientemente o fardo do risco.

Em outra abordagem, Fone e Young (2000) declaram que, para a ciência política, os riscos públicos são caracterizados como pertencentes a questões ou processos decorrentes da afirmação do interesse público - as questões relacionadas principalmente com a proteção de direitos, o equilíbrio de interesses e a garantia de equidade no processo político. Além disso, os autores defendem que, muitas vezes, o governo assume indiretamente riscos públicos através do estabelecimento de políticas que direcionam para o mercado o gerenciamento de riscos que se enquadram no domínio público. São exemplos desses riscos indiretos os decorrentes de terceirizações e privatizações. Este tipo de risco público é conhecido como risco social. Portanto, mesmo quando transfere riscos públicos para a iniciativa privada, o setor público permanece responsável por parte desses riscos.

As organizações governamentais, para o National Audit Office (2000), são responsáveis por uma gama de serviços diversos para os cidadãos, tais como o pagamento de benefícios sociais, apoio às empresas, prestação de cuidados de saúde e educação, regulação da indústria e proteção do ambiente. Todos envolvem algum grau de risco. Esses riscos podem resultar em circunstâncias ou acontecimentos imprevistos, por

exemplo, que os serviços não sejam prestados adequadamente, não possam responder a alterações súbitas da demanda, sejam de má qualidade ou não sejam rentáveis. Existe a necessidade de estabelecimento de controles para minimizar os riscos financeiros, as impropriedades e a negligência, salvaguardar os bens públicos e gerenciar riscos de saúde, segurança e ambientais.

O National Audit Office (2000) afirma que o gerenciamento de riscos pode ajudar as organizações governamentais a melhorar seu desempenho de várias maneiras. Pode levar a uma melhor prestação de serviços, a um uso mais eficiente dos recursos, a um melhor gerenciamento de projetos, a minimizar o desperdício, a fraude, a má gestão de recursos públicos e promover a inovação. Além disso, a reputação das instituições pode sofrer quando os serviços não conseguem satisfazer as expectativas do público. Avaliar o risco de surgimento de tais circunstâncias pode ajudar as instituições a garantir que elas tenham arranjos adequados para lidar com as adversidades.

Riscos devem ser gerenciados em três níveis: estratégico, de programas e de projetos e atividades. Brasil (2013) afirma que, no nível estratégico, situa-se o contrato político do Governo com a sociedade e é estabelecida a coerência do seu programa de Governo. Decisões neste nível envolvem a formulação dos objetivos estratégicos e as prioridades para a alocação de recursos públicos em alinhamento com as políticas públicas. No nível de programa, encontram-se as decisões de implementação e gerenciamento de programas temáticos previstos no nível estratégico, através dos quais são executadas as políticas e as ações prioritárias de Governo. No nível de projetos e atividades, encontram-se os projetos que contribuirão para o atingimento dos objetivos dos programas, e as atividades relativas aos processos finalísticos. Os três níveis são interdependentes e toda a organização deve estar envolvida no gerenciamento de riscos nos diferentes níveis.

Figura 03 – Hierarquização dos níveis de gerenciamento de risco.



Fonte: Extraído de Brasil (2013), Guia de orientação para o gerenciamento de riscos.

Ao redor do mundo, vários pesquisadores tem empregado a gestão de risco no setor público em seus estudos. Cooper (2012) trabalhou com a gestão de riscos estratégicos no setor público ao pesquisar a relação entre os riscos identificados pela comunidade e os riscos gerenciados como parte do processo de planejamento estratégico governamental. Halachmi (2005) apresenta uma abordagem alternativa para a gestão de recursos públicos, propondo, a partir da análise de estudos de caso, a atração das organizações da sociedade civil para ajudar o governo a identificar e alertar o público sobre os possíveis riscos, em substituição das agências governamentais. Hood e Smith (2013) examinaram as percepções dos funcionários de duas instituições locais inglesas e buscaram estabelecer em que grau há evidências de resultados quantificáveis e positivos do emprego da gestão de riscos, encontrando resultados que sugerem que a gestão de riscos tem um papel fundamental a desempenhar no êxito da prestação de serviços públicos e que, apesar dos desafios, existem provas de que os resultados positivos podem ser identificados e medidos. Cukier et al (2012) investigaram a presença de práticas de garantia de qualidade, gestão de riscos e auditoria em instituições policiais de níveis municipal, provincial e federal no Canadá, encontrando alto nível de consenso em torno das razões para a realização desses processos. Brito et al (2016) buscaram, a partir da aplicação de um questionário, identificar os benefícios e desafios na implantação da Auditoria Baseada em Risco – ABR, nas Instituições Federais de Ensino Superior – IFES. A pesquisa de Magnavita (2016) teve como objetivo principal discutir o risco e a segurança no ambiente acadêmico da Universidade Federal da Bahia. Leung e Isaacs (2008) estudaram o processo de escolha de um modelo de gerenciamento de riscos para o National Research Council Canada - NRCC.

Para Hood e Rothstein (2000), a gestão de riscos está presente no setor público em domínios diversos. Por exemplo, a gestão de riscos sempre foi central para o planejamento estratégico em defesa, segurança interna e assuntos externos. A gestão de riscos no setor público tem sua importância na elaboração, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas e nas ações governamentais, como um todo. Para os autores, a ação governamental está direcionada para a consecução de interesse público e não para o "negócio", focalizando muitas vezes os riscos para terceiros, em vez de riscos para as organizações. Conseqüentemente, se as várias abordagens de gestão de riscos no setor privado levantam questões para a concepção de rotinas institucionais, no governo, a questão que se destaca é saber até que ponto uma

abordagem genérica para a gestão de riscos pode ser aplicada no setor público. Para responder essa pergunta é preciso entender que muitas das mudanças ambientais e tecnológicas que fizeram com que a gestão de riscos assumisse maior importância na estratégia empresarial (como o aumento dos riscos de litígios, os riscos de falha de TI, os riscos financeiros decorrentes dos mercados globais) afetam tanto os governos como as empresas. Assim, uma abordagem de gestão de riscos oferece a possibilidade de atingir um equilíbrio entre as pressões contrárias ao maior dinamismo e a limitação de riscos negativos, permitindo a transposição de barreiras vivenciadas por gestores do setor público contemporâneo.

Hood e Rothstein (2000) esclarecem que a maioria das abordagens de gestão de riscos no setor privado inclui pelo menos três características para as quais não há equivalência exata no governo:

- Destinam-se à empresa (ou centro de lucro) como unidade de decisão primária.
- Concebem o risco principalmente em termos de valor para os acionistas da organização e os vários fatores que podem adicionar ou diminuir esse valor (como reputação, operações, etc.).
- Procuram desenvolver instrumentos de auxílio à decisão e ferramentas de descoberta (como redes de riscos e mapas de riscos) para auxiliar na identificação, avaliação e gerenciamento de riscos e vinculá-lo à estratégia corporativa geral.

Hood e Rothstein (2000) demonstram que, no setor público, o objetivo principal não é o lucro, mas o bem-estar dos cidadãos. Desta forma, uma abordagem de gestão de riscos para instituições governamentais deve enfatizar a eficiência no gasto público. Em segundo lugar, enquanto as empresas privadas buscam o interesse dos seus acionistas, as instituições governamentais buscam o interesse coletivo. Assim, uma abordagem de gestão de riscos no setor público deveria priorizar o bem comum e o interesse coletivo. Em terceiro lugar, ao passo que o sigilo é peça fundamental para a gestão de riscos empresarial, no setor público a regra é a transparência e a publicização das ações governamentais. Além disso, enquanto no setor privado o escopo da gestão de riscos é a empresa, no setor público ele é geralmente multiorganizacional, o que exige mais articulação entre os atores.

Hood e Rothstein (2000) identificaram três efeitos negativos da aplicação inadequada da gestão de riscos no setor público. O primeiro se refere à transferência ou

limitação de responsabilidade para que a instituição não assuma o ônus dos riscos. Os sistemas de gestão de riscos precisam ser cuidadosamente projetados para não encorajar as organizações a “passar” a culpa para os outros. Tais processos podem resultar na maior exposição ao risco sendo suportado por organizações que são politicamente mais fracas. O segundo efeito negativo é a gestão de riscos não criar valor público, por ser aplicada de forma mecânica ou simbólica. As organizações públicas muitas vezes respondem a distúrbios em seu ambiente, aplicando novos procedimentos de forma a refletir o que é prontamente capaz de executar ou proteger as operações existentes, ao invés de agregar valor público. A gestão de riscos, se aplicada de forma inadequada, pode servir de fachada para a inércia política ou como uma desculpa para aderir a regras processuais que podem ser mal adaptadas a problemas específicos. Em terceiro lugar, as abordagens de gestão de riscos inadequadamente aplicadas poderiam também ser utilizadas para minar outros valores do setor público, como a transparência e a aprendizagem a partir da experiência. Abordagens de gerenciamento de riscos que sejam projetadas para induzir, limitar a culpa ou responsabilidade por erros poderiam exacerbar as tendências existentes nas autoridades públicas para restringir a publicação de informações sobre erros ou malfeitorias.

Por outro lado, Hood e Rothstein (2000) também apresentam três práticas positivas na gestão de riscos no setor público que se contrapõe a cada um dos efeitos negativos da aplicação inadequada, expostos anteriormente. Em primeiro lugar, reunir em torno de um projeto de gestão de riscos toda a instituição, para que, de forma transversal, os diferentes atores responsáveis por estabelecer metas, coletar informações, afetar o comportamento ou impor regras sejam ouvidos e possam influir no estabelecimento da gestão de riscos. A grande dificuldade seria que, muitas vezes, esses atores estão em diferentes instituições, sendo cada uma delas de nível hierárquico distinto, o que costuma dificultar consideravelmente a sua reunião em torno de uma mesma agenda de gestão de riscos. Em segundo lugar, seria necessário que os procedimentos de gestão de riscos se concentrassem na gestão do risco sistêmico e não em riscos isolados da instituição. Os autores esclarecem que o risco sistêmico é o risco que afeta toda a instituição ou serviço e os sistemas de gestão de riscos que marginalizam as questões de risco sistêmico podem, sem querer, enfraquecer o gerenciamento geral de riscos no governo. A terceira prática positiva seria o estabelecimento de procedimentos de gerenciamento de riscos que promovam a deliberação inteligente e sustentada sobre o risco, em vez de rotinas

irrefletidas. Tais procedimentos para serem eficazes precisariam de tempo, confiança e compromisso institucional com a gestão de riscos. Eles exigiriam uma reflexão cuidadosa sobre o equilíbrio entre a discussão aberta e confidencial, entre a discussão restrita aos profissionais e a participação pública mais ampla, e entre as abordagens processuais ou legalistas e discussões mais estruturadas da gestão de riscos.

O quadro abaixo faz uma relação entre os efeitos negativos da aplicação inadequada da gestão de risco no setor público com as boas práticas que envolvem a correta aplicação da gestão de risco, propostos por Hood e Rothstein (2000).

Quadro 05 – Relação entre efeitos negativos e boas práticas na aplicação da gestão de risco no setor público.

EFEITOS NEGATIVOS	BOAS PRÁTICAS
Transferir ou limitar a responsabilidade	Envolver toda a organização no projeto
Não criar valor público	Focar no risco sistêmico
Minar a transparência e a aprendizagem	Promover a deliberação inteligente e sustentada

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Hood e Rothstein (2000).

O quadro 05 demonstra que Hood e Rothstein (2000) defendem que, para evitar o efeito negativo de apenas transferir ou limitar as responsabilidades sobre os riscos no setor público, é recomendado o envolvimento de toda a organização na gestão de riscos. Da mesma forma, para a criação de valor público pela utilização da gestão de riscos, sugere-se que o foco da gestão de riscos no setor público seja o risco sistêmico, ou seja, os riscos que afetam toda a instituição. Por fim, contra a mitigação da transparência e a aprendizagem, os autores indicam a promoção de um debate inteligente e sustentado para o tratamento dos riscos.

Bounds (2010) relaciona os desafios para a implementação e desenvolvimento de uma abordagem baseada em riscos no setor público. Em primeiro lugar, a natureza inter-relacionada de muitos riscos, pois, no governo, muitos riscos seriam multifacetados e, inclusive, a supressão de riscos em uma área poderia gerar riscos em outras. Em segundo lugar, a maneira pela qual os governos encontram riscos e como a conscientização dos riscos entra no ciclo de políticas também pode ser um desafio, já que o tratamento de riscos sociais significativos costuma ser uma questão política. Assim, as respostas preparadas antecipadamente poderiam não alcançar as causas do problema e as respostas intempestivas podem conter falhas. O terceiro desafio seria a falha na avaliação adequada dos riscos desde o início do projeto ou programa, pois isto traria consequências para todo o processo de gestão de riscos. Outro desafio seria a percepção subjetiva dos riscos, já que muitos riscos não são facilmente quantificados e as percepções subjetivas dos

gestores públicos e dos segmentos da sociedade quanto à magnitude do risco nem sempre se alinham. O quinto desafio pode ser sintetizado como a expectativa da sociedade em relação à avaliação e à gestão dos riscos. Dentre outras questões, costuma haver a cobrança para que o governo reduza determinado risco a zero, o que geralmente não é possível ou não a um custo aceitável. O último desafio seria a dificuldade para separar a avaliação do risco e o seu tratamento. A avaliação é objetiva e subsidia as decisões de tratamento do risco, que pode ser gerido a partir de um conjunto de ações.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2011), ao recomendou que o Brasil integrasse a gestão de riscos como elemento-chave da responsabilidade gerencial, de modo a promover a integridade e prevenir a improbidade, os desvios e a corrupção. Além disso, propõe como deve ocorrer a gestão de riscos no setor público:

A implementação do controle interno baseado no risco destina-se a assegurar que o controle da gestão seja proporcional às vulnerabilidades em potencial de cada órgão público. Não se trata apenas de regulamentar práticas e procedimentos internos. Depende da adoção de um processo sistemático e de capacidades adequadas (conhecimento, recursos etc.) de avaliação e de ajuste dos sistemas de gestão, mediante a aplicação dos resultados dos processos de avaliação, com o objetivo de prevenir a ocorrência ou a reincidência de riscos da forma mais economicamente eficiente, em termos de custo e benefício. Requer, também, a realização de avaliações *ex post* sobre a eficácia das ações de mitigação, baseadas no reconhecimento de que nem sempre os diagnósticos e as ações originais surtem o efeito desejado (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2011, p. 29).

Como pode ser observado, a gestão de riscos não é a solução para resolver todos os problemas enfrentados pelo governo, nem é algo que pode ser efetivamente feito matematicamente de uma forma irreflexiva. Os êxitos alcançados provavelmente são limitados e no médio prazo. Mas, como foi sugerido anteriormente, as abordagens de gerenciamento de riscos bem aplicadas têm o potencial de aumentar o valor público, ajudando a garantir a continuidade e a qualidade dos serviços públicos.

No Brasil, a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01, de 11 de maio de 2016, instituiu a política de controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. A referida instrução normativa classifica risco como a “possibilidade de ocorrência de um evento que venha a ter impacto no cumprimento dos objetivos” (BRASIL, 2016). Para a norma, o risco é medido em termos de impacto e de probabilidade. Ela determina que os órgãos e entidades do Poder Executivo federal implementem, mantenham, monitorem e revisem os controles internos da gestão, tendo por base a identificação, a avaliação e o gerenciamento de riscos que possam impactar a consecução dos objetivos estabelecidos pelo Poder Público.

3. PERCURSO METODOLÓGICO

A pesquisa realizada foi identificada como qualitativa, de natureza exploratória, com o emprego de análise documental e entrevistas semiestruturadas para o levantamento dos dados e a técnica de análise de conteúdo para a sua análise e interpretação, visando responder a seguinte questão: “Como os riscos relativos às atividades das comissões de ética do Poder Executivo Federal influenciam o cumprimento de sua missão institucional de promover a integridade pública?”.

Gil (2010, p. 27) esclarece que:

Pesquisas exploratórias são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato. Este tipo de pesquisa é realizado especialmente quando o tema escolhido é pouco explorado e torna-se difícil sobre ele formular hipóteses precisas e operacionalizáveis.

Para alcançar o objetivo geral da pesquisa de, a partir da teoria da gestão de riscos, analisar as comissões de ética do Poder Executivo Federal, no que se refere ao cumprimento de sua missão institucional de promover a integridade pública, e os objetivos específicos propostos de estabelecer o contexto, identificar, averiguar e propor medidas de tratamento para os riscos relacionados às atividades das comissões de ética do Poder Executivo Federal, foi utilizado o modelo de gerenciamento de risco NBR ISO 31000:2009. Sua escolha como modelo para o gerenciamento de riscos aplicado na pesquisa se deu pela existência de norma específica, a NBR ISO/IEC 31010:2012, que orienta detalhadamente todo o processo de gerenciamento de riscos proposto pela NBR ISO 31000:2009 (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2012), e pela difusão da utilização do modelo em instituições públicas no Brasil, como, por exemplo, o Governo do Distrito Federal.

Neste estudo, foi utilizada a abordagem qualitativa para o alcance dos objetivos da pesquisa. Denzin e Lincoln (2006) esclarecem que a pesquisa qualitativa é um campo de investigação que possui em seu entorno uma família interligada e complexa de termos, conceitos e suposições, em que os estudos são conduzidos em seus cenários naturais e os pesquisadores buscam entender ou interpretar os fenômenos em termos dos significados que as pessoas a eles conferem. O objetivo da pesquisa qualitativa está em descobrir o novo e desenvolver teorias empiricamente fundamentadas ao invés de testar aquilo que já

é conhecido. No mesmo sentido, os critérios centrais da pesquisa qualitativa estão mais voltados para a confirmação se as descobertas estão embasadas no material empírico, ou se os métodos foram adequadamente selecionados e aplicados, como também a relevância das descobertas e na flexibilidade dos procedimentos (Flick, 2009). Na pesquisa qualitativa realizada, a gestão de riscos na administração pública foi o pressuposto teórico para o estudo das comissões de ética do Poder Executivo Federal, com a utilização de um modelo de gerenciamento de riscos.

Ao utilizar uma análise combinada de diversos autores, Creswell (2010) apresenta uma lista de características da pesquisa qualitativa. Várias dessas características são encontradas na pesquisa realizada. A coleta dos dados se deu em campo, no local de trabalhos dos entrevistados. As informações foram coletadas pelo próprio pesquisador, com a utilização de mais de uma fonte de dados, no caso, documentos e entrevistas. As categorias resultantes da análise de conteúdo foram baseadas nos objetivos específicos, a partir dos resultados da pesquisa, incluindo o depoimento dos entrevistados, sendo enfatizados os riscos para o cumprimento da missão institucional das comissões de ética.

Deslauriers e Kérisit (2012) esclarecem que, apesar da pesquisa qualitativa privilegiar o que é vivido pelos atores sociais, isso não significa que ela está reduzida a uma descrição de ações ou fenômenos observáveis. O objeto por excelência da pesquisa qualitativa é a ação interpretada, simultaneamente, pelo pesquisador e pelos sujeitos da pesquisa. Seu valor está em considerar os diferentes aspectos de um caso particular e relacioná-los ao contexto geral, além da sua capacidade de formular proposições ligadas à ação e à prática.

3.1. PROCEDIMENTOS DE PESQUISA

Na pesquisa realizada foram empregados dois procedimentos de pesquisa: a análise documental e a entrevista do tipo semiestruturada. A utilização desses dois métodos de pesquisa foi adotada para propiciar maior robustez ao estudo, expandindo o entendimento acerca do objeto de investigação, já que um procedimento poderia confirmar ou explicar os resultados do outro. No mesmo sentido, um método poderia encontrar elementos não identificados no outro método, atuando de forma complementar e preenchendo possíveis lacunas.

3.1.1. Análise Documental

A pesquisa documental ou análise documental se caracteriza pela utilização de documentos de todos os tipos, escritos ou não, para a coleta de dados (MARCONI e LAKATOS, 2008). A utilização de documentos como fonte para a pesquisa nas ciências sociais é importante na reconstituição referente a um passado relativamente distante e, muito frequentemente, no testemunho de atividades particulares ocorridas num passado recente; o documento permite adicionar a dimensão do tempo à compreensão do social, pois opera um corte longitudinal que favorece a observação do objeto de estudo; este tipo de pesquisa elimina, pelo menos em parte, a eventual influência exercida pela presença ou intervenção do pesquisador (CELLARD, 2012).

Na pesquisa realizada, a análise das normas de regência da atuação das comissões de ética do Poder Executivo Federal foi valiosa ao fornecer elementos para a definição preliminar de categorias de análise que seriam confirmadas ou não pela análise de conteúdo das entrevistas. Além da análise documental, para a definição das categorias *a priori* também foram empregados os achados de Mendes (2010; 2014), pois estes estudos já identificaram dificuldades para a execução das atividades das comissões de ética no Poder Executivo Federal na perspectiva de seus membros. As categorias da análise documental foram confrontadas com os resultados encontrados nos referidos trabalhos, a fim de estabelecer as categorias preliminares da análise de conteúdo. Assim, a partir das definições de Bardin (1977), a análise de conteúdo que foi realizada se caracterizou como mista, ou seja, houve a criação de categorias *a priori* a partir dos resultados análise documental e dos trabalhos de Mendes (2010; 2014), mas essas categorias passaram pela chancela da análise das entrevistas, que poderia confirmar, rejeitar ou incluir novas categorias.

Na análise documental, os dados foram coletados nas normas que regulam a atuação das comissões de ética no Poder Executivo Federal. Foram utilizados o Decreto nº 1.171/94, que aprova o código de ética profissional do servidor público civil do Poder Executivo Federal; o Decreto nº 6.029/07, que institui o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, e dá outras providências; e a Resolução nº 10/08/CEP-PR, que estabelece as normas de funcionamento e de rito processual para as Comissões de Ética instituídas pelo Decreto nº 1.171/94, e disciplinadas pelo Decreto nº 6.029/07.

3.1.2. Entrevistas

A entrevista como método de pesquisa pode ser qualificada como “a técnica em que o investigador se apresenta frente ao investigado e lhe formula perguntas, com o objetivo de obtenção dos dados que interessam à investigação” (GIL, 2010, p. 109). Vários autores apresentaram justificativas para a utilização de entrevistas em pesquisas qualitativas: a entrevista de tipo qualitativo constitui um meio eficaz para “coletar informações” sobre as estruturas e o funcionamento de um grupo, uma instituição, ou, mais globalmente, uma formação social determinada; o método é eficiente, quando se trata de dar conta do ponto de vista dos atores (POUPART, 2012); “nas entrevistas semiestruturadas, dá-se preferência ao direcionamento temático, e as entrevistas podem se concentrar, de forma muito mais direta, em tópicos específicos” (FLICK, 2009, p. 194); a possibilidade de utilização de recursos visuais, como fotos, vídeos e documentos em entrevistas semiestruturadas favorece a recordação de fatos pelos entrevistados, o que em regra não é possível no emprego de questionários (BONI e QUARESMA, 2005).

As entrevistas foram os instrumentos utilizados na pesquisa para verificar as categorias preliminares de análise, além disso, as categorias de análise propostas em decorrência das entrevistas formaram, dentre outros elementos, o contexto externo e interno das comissões de ética, além dos riscos identificados, que posteriormente foram analisados e avaliados pelo modelo de gerenciamento de riscos. A NBR ISO/IEC 31010:2012 indica, dentro de sua classificação, que as entrevistas são ferramentas fortemente aplicáveis para a identificação de riscos no modelo NBR ISO 31000:2009 (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2012). Outro papel importante das entrevistas foi a coleta de informações para a posterior construção do índice de riscos, elemento central da análise e avaliação dos riscos. Por fim, as entrevistas deram os fundamentos para as proposições acerca do tratamento aos riscos, última fase do modelo de gerenciamento de riscos adotado na pesquisa.

As entrevistas foram realizadas com membros de comissões de ética de órgãos do Poder Executivo Federal e foram registradas por gravação ambiental. As entrevistas seguiram o modelo previsto no Apêndice B. A participação na pesquisa se deu por meio de convite e foi precedida da formalização de Termo de consentimento livre e esclarecido, conforme apêndice A. Foram convidados a participar da pesquisa membros de comissões de ética de ministérios, a fim de que, com a definição de um grupo de interesse, pudesse

haver uma relação maior entre os riscos identificados a partir das características das instituições às quais os entrevistados pertencem. Desta forma, o propósito da pesquisa, como um trabalho de caráter qualitativo, foi indicar por meio de um estudo exploratório os riscos em comissões de ética de instituições com estrutura organizacional semelhantes, com fito de suscitar a discussão sobre o tema. Assim, a proposta era realizar as entrevistas com a participação de, no mínimo, um membro de comissão de ética em cada ministério. A quantidade de entrevistas foi definida pelo critério de saturação. Fontanella et al (2011) explica que “fechar” a amostra significa definir o conjunto que será objeto de análise e interpretação dos dados. Uma das formas para se fazer isso é através da saturação teórica, em que se interrompe a coleta de dados quando não ocorre elementos novos para a fundamentar a teorização desejada. Thiry-Cherques (2009, p.20) define que “A saturação é o instrumento epistemológico que determina quando as observações deixam de ser necessárias, pois nenhum novo elemento permite ampliar o número de propriedades do objeto investigado”. Este trabalho observou o protocolo de pesquisa proposto por Thiry-Cherques (2009), com a previsão de realização de, no mínimo, 8 entrevistas e, no máximo, 15. A saturação foi observada com a realização de 9 entrevistas, sendo que todos os entrevistados pertenciam a comissões de ética de ministérios diferentes.

Antes da realização das entrevistas, foi realizado procedimento de validação por meio da aplicação de dois pré-testes com membros de comissões. Nogueira-Martins e Bógus (2004) expõe que durante a realização dos pré-testes o pesquisador pode observar se o roteiro estava inadequado, permitindo seu aprimoramento. No mesmo sentido, Venâncio e Nassif (2008) pontuam que os pré-testes buscam verificar se as perguntas são perfeitamente compreendidas, se as questões são interpretadas similarmente pelos entrevistados e se as respostas são coerentes com os objetivos de cada pergunta. Com a verificação da aptidão do roteiro de entrevistas pelos pré-testes, estes foram incluídos nos resultados.

3.2. TÉCNICAS DE PESQUISA

Tanto para a análise documental, como para as entrevistas, a técnica de análise de conteúdo foi empregada para a análise e a interpretação dos dados.

3.2.1. Análise de conteúdo

Franco (2008) esclarece que o ponto de partida da análise de conteúdo é a mensagem, de qualquer tipo, que expressa um significado e um sentido. Além disso, os resultados da análise de conteúdo devem refletir os objetivos da pesquisa e estar apoiados em indícios manifestos e capturáveis no objeto do estudo. Bardin (1977) organiza a análise de conteúdo em três fases cronológicas: a pré-análise; a exploração do material; e o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação.

A pré-análise é a fase da organização e tem por objetivo tornar operacionais e sistematizar as ideias iniciais, com vistas à elaboração de um plano de análise. A exploração do material é a fase de análise propriamente dita, sendo nesta fase que ocorre a codificação, que é a transformação de dados brutos em elaborados que podem servir como unidades de registro ou de contexto, cujo registro da ocorrência decorre das categorias emergentes. Na terceira fase, o pesquisador realiza o tratamento das mensagens para inferir conhecimentos que extrapolem o conteúdo manifesto e que possam estar relacionados a outros que serviram de material para a formulação de categorias que, por sua vez, constituem a base para a interpretação (Bardin, 1977; FRANCO, 2008).

As categorias são conjuntos de índices reunidos a partir de uma sistematização lógica, que para Laville e Dionne (1999) podem se apresentar como: modelo aberto, modelo fechado ou modelo misto. Na pesquisa realizada, foi utilizado o método misto, em que as categorias foram formuladas inicialmente na análise de conteúdo das normas que regem a atuação das comissões de ética e nos achados de Mendes (2010; 2014), sendo estas categorias preliminares confrontadas com a análise das entrevistas com os membros das comissões de ética.

No presente estudo, a estratégia de análise e interpretação utilizada foi o emparelhamento (LAVILLE; DIONNE, 1999), que associa os dados recolhidos a um modelo teórico com a finalidade de compará-los, pois, apoiado na teoria da gestão de riscos, foram investigados os riscos existentes nas atividades das comissões de ética do Poder Executivo Federal, com vistas à identificação de fatores de riscos que poderiam comprometer a atuação dessas comissões, sua análise, avaliação e a proposição de medidas de tratamento para os riscos identificados.

O resultado das entrevistas confirmou as categorias preliminares elencadas, além de acrescentar as categorias “contexto externo”, “contexto interno” e “tratamento dos riscos”. O foco principal da categorização foi identificar o contexto e os fatores de riscos para as comissões de ética a partir da percepção de seus membros, além das opções para o seu tratamento.

4. ANÁLISES

Nesta seção, serão discutidos os resultados encontrados a partir da aplicação da metodologia proposta para o alcance dos objetivos da pesquisa.

4.1. ANÁLISE DOCUMENTAL

Conforme exposto na metodologia, a análise documental teve por objetivo fornecer categorias que foram contrapostas com os resultados descritos nos trabalhos de Mendes (2010; 2014), a fim de que as categorias correspondentes dessa contraposição fossem utilizadas como categorias preliminares da análise de conteúdo das entrevistas.

A partir da análise documental, observou-se que o sistema de gestão da ética do Poder Executivo Federal está baseado normativamente, no Decreto nº 1.171/94, que aprova o código de ética profissional do servidor público civil do Poder Executivo Federal; o Decreto nº 6.029/07, que institui o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, e dá outras providências; e a Resolução nº 10/08/CEP-PR, que estabelece as normas de funcionamento e de rito processual para as Comissões de Ética instituídas pelo Decreto nº 1.171/94, e disciplinadas pelo Decreto nº 6.029/07.

O Código de ética profissional do servidor público civil do Poder Executivo Federal, estabelecido pelo Decreto nº 1.171/94, apresenta em primeiro lugar, as regras deontológicas. O Dicionário Eletrônico Houaiss (2009) define deontologia como o “conjunto de deveres profissionais de qualquer categoria profissional minuciados em códigos específicos”. No entanto, no Código de ética profissional do servidor público civil do Poder Executivo Federal, as regras deontológicas estabelecem conceitos e pressupostos estruturais para a atuação do servidor, além disso, como existe uma outra seção específica para os deveres dos servidores, pode-se inferir que as regras deontológicas apresentam os valores fundamentais do servidor público civil do Poder Executivo Federal. Seguindo, como exposto anteriormente, o código prevê os deveres e as vedações aos servidores públicos. Por fim, o código determina que em todos os órgãos ou entidades da Administração Pública Federal direta, indireta autárquica e fundacional, ou em qualquer órgão ou entidade que exerça atribuições delegadas do poder público, deverá criar uma comissão de ética (BRASIL, 1994).

O Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal foi instituído pelo Decreto nº 6.029/2007. Suas competências estão relacionadas com a integração e articulação entre órgãos e programas, além da promoção e implementação de políticas públicas sobre ética pública (BRASIL, 2007).

O Sistema de gestão da ética é composto pela Comissão de Ética Pública (CEP); pelas comissões de ética e seus equivalentes no Poder Executivo Federal. A Comissão de Ética Pública foi criada por decreto presidencial em 26 de maio de 1999, que estabelece que as despesas da CEP correrão por conta da Presidência da República (BRASIL, 1999). O Decreto nº 6.029/2007 estabelece que a CEP será composta por sete membros que preencham os requisitos de idoneidade moral, reputação ilibada e notória experiência em administração pública, designados pelo Presidente da República para mandatos de três anos, não coincidentes, permitida uma única recondução. Além disso, a CEP contará com uma secretaria-executiva que lhe prestará apoio técnico e administrativo. A CEP atua como instância consultiva do Presidente da República e Ministros de Estado; administra o código de conduta da alta administração federal; além de dirimir dúvidas de interpretação sobre o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal e coordenar o Sistema de Gestão da Ética (BRASIL, 2007).

Cada Comissão de Ética de que trata o Decreto nº 1.171/1994, será integrada por três membros titulares e três suplentes, escolhidos entre servidores e empregados do seu quadro permanente, e designados pelo dirigente máximo da respectiva entidade ou órgão, para mandatos não coincidentes de três anos. A Comissão de Ética contará com uma Secretaria-Executiva, vinculada administrativamente à instância máxima da entidade ou órgão, para cumprir plano de trabalho por ela aprovado e prover o apoio técnico e material necessário ao cumprimento das suas atribuições. As comissões de ética são responsáveis por, entre outras atribuições, atuar como instância consultiva de dirigentes e servidores no âmbito de seu respectivo órgão ou entidade; aplicar o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal; além de atividades de orientação e promoção da ética (BRASIL, 2007).

A Resolução nº 10/2008, da Comissão de Ética Pública, regulamenta as normas de funcionamento e de rito processual, delimitando competências, atribuições, procedimentos e outras providências no âmbito das Comissões de Ética instituídas pelo Decreto nº 1.171/1994. Assim, a Resolução nº 10/2008 esclarece e especifica questões abordadas genericamente pelos Decretos nº 1.171/94 e 6.029/07. Além disso, a resolução

trata de questões não especificadas nos decretos, como, por exemplo, as relativas aos casos de suspeição ou impedimento dos membros das comissões de ética (BRASIL, 2008).

Os resultados das análises do Decreto nº 6.0029/07, do Decreto nº 1.171/94 e da Resolução nº 10/08-CEP foram sintetizados por categorias, conforme quadro 06, abaixo.

Quadro 06 - Categorias da análise documental.

CATEGORIAS	SUBCATEGORIAS	DEFINIÇÃO
Competências do Sistema de Gestão da Ética	Rede de ética	Categoria relacionada às competências e atribuições do Sistema de Gestão da Ética.
Composição das Comissões	Composição da CEP	Categoria relacionada à composição das comissões do Sistema de Gestão da Ética
	Composição das Comissões de ética	
Competências das Comissões	Competências da CEP	Categoria relacionada às competências das comissões do Sistema de Gestão da Ética e de seus respectivos integrantes.
	Competências das comissões de ética	
	Competências do presidente	
	Competências dos membros	
Funcionamento das Comissões	Competências do secretário-executivo	Categoria relacionada ao funcionamento, atividades e limitações das comissões.
	Deveres das comissões de ética	
	Impedimentos das comissões de ética	
	Compromisso	
Funcionamento das Comissões	Natureza dos trabalhos das comissões de ética	Categoria relacionada ao funcionamento, atividades e limitações das comissões.
	Compromisso	
Relacionamento Institucional	Não há	Categoria referente ao relacionamento das instituições com as comissões de ética.
Processo de Apuração Ética	Regras deontológicas	Categoria relacionada à apuração de responsabilidade em caso de desvio de conduta ética.
	Deveres dos servidores	
	Vedações aos servidores	
	Aplicabilidade das normas	
	Processamento	

Fonte: Elaborado pelo autor.

Observa-se que as categorias resultantes da análise documental são compatíveis com as estruturas de sistemas de integridade desenvolvidas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2009), como exposto na seção 2.2, especialmente no que se refere à organização da ética pública, enquanto instância de integridade, a partir de estruturas, processos e atores. No que se refere às estruturas, destaca-se a organização como sistema e o estabelecimento da rede de ética. Para os processos, sobressai-se a atuação a partir da definição de padrões de integridade, orientação, monitoramento, ações de controle e aplicação de sanções. E, quanto aos atores, o estabelecimento de competências entre os responsáveis pela gestão da ética nos diferentes níveis de governo, distinguindo as atividades da CEP e das comissões de ética.

Tendo por referência suas semelhanças, foi realizada a contraposição entre as categorias da análise documental e os resultados apresentados nos trabalhos de Mendes (2010; 2014) acerca das dificuldades das comissões de ética para executar suas atividades, conforme exposto no quadro 07, abaixo:

Quadro 07 - Contraposição entre as categorias da análise documental e os resultados de Mendes (2010; 2014).

CATEGORIAS DA ANÁLISE DOCUMENTAL	RESULTADOS DE MENDES (2010; 2014)
Composição das comissões	Perfil dos membros da comissão.
	Mudança de membros da comissão.
	Perfil adequado dos membros da secretaria-executiva.
	Falta de critério para seleção e indicação de representantes locais, membros e secretário-executivo.
Competência das comissões	A questão investigativa e repressiva prevalece sobre o papel educativo e de harmonização do ambiente de trabalho.
Funcionamento das comissões	Tempo disponível para realizar os trabalhos da comissão.
	Pessoas capacitadas para divulgar o tema.
	Estrutura organizacional do órgão.
	Local exclusivo para a comissão.
	Orçamento.
	Instituir secretaria-executiva.
	Exercício de uma função paralela – falta tempo para organizar e planejar os trabalhos da comissão.
	Trâmites burocráticos para elaboração e aprovação do Regimento Interno.
	Falta de subsídio do sistema para disponibilizar padrões para os procedimentos.
	Capacidade de propor mudanças e aperfeiçoamentos ainda é limitado e pouco exercido.
Relacionamento Institucional	Resistência da alta administração.
	Comprometimento da alta administração.
	Falta de reconhecimento e importância.
	Falta de compreensão relativa ao real papel das comissões de ética.
Processo de Apuração Ética	Falta de habilidade dos membros para realizar oitivas.
	Falta de proteção para os denunciadores.

Fonte: Elaborado pelo autor.

As categorias da análise documental que não tiveram correspondência com os resultados de Mendes (2010; 2014) foram retiradas, sendo as resultantes adotadas como categorias preliminares que posteriormente foram confrontadas com as categorias extraídas das entrevistas. Desta forma, as categorias preliminares são: composição das comissões, competências das comissões, funcionamento das comissões, relacionamento institucional e processo de apuração ética.

4.2. ANÁLISE DE CONTEÚDO

Os resultados da análise de conteúdo demonstraram que as categorias preliminares foram confirmadas pelas categorias resultantes da análise das entrevistas. Desta forma, cumprindo a terceira etapa da categorização prevista nos procedimentos metodológicos, cinco categorias foram identificadas e suas análises são apresentadas nesta seção. As categorias foram assim denominadas: composição das comissões, competências das comissões, funcionamento das comissões, relacionamento institucional e processo de apuração ética. O quadro 08 demonstra de forma resumida as categorias, suas definições e as subcategorias a elas relacionadas.

Quadro 08 – Categorias, subcategorias e definições.

CATEGORIAS	SUBCATEGORIAS	DEFINIÇÃO
Composição das Comissões	Membros com perfil adequado	Categoria relacionada à composição das comissões de Ética.
	Manutenção da composição da comissão	
	Falta de secretário(a)-executivo(a)	
	Perfil adequado para a secretaria-executiva	
Competências das Comissões	Não há	Categoria relacionada às competências das comissões de Ética e de seus respectivos integrantes.
Funcionamento das Comissões	Capacitação dos membros	Categoria relacionada ao funcionamento e atividades das comissões de ética.
	Estrutura física	
	Orçamento	
	Acúmulo de atividades	
	Capacidade de execução do plano de trabalho	
	Alcance da Rede de Ética	
Relacionamento Institucional	Capacitação dos servidores	Categoria referente ao relacionamento das instituições com as comissões de ética.
	Liberação por parte das chefias	
	Apoio da alta administração	
	Ausência no Regimento interno	
Processo de Apuração Ética	Membros com conhecimento jurídico	Categoria relacionada à apuração de responsabilidade em caso de desvio de conduta ética.
	Padronização de procedimentos	
	Falha no sigilo	
	Perseguição	

Fonte: Elaborado pelo autor.

A fim de apresentar os resultados de forma mais clara, as análises das categorias são expostas separadamente. Além disso, registra-se que outras três categorias integram a análise das entrevistas: contexto externo, contexto interno e tratamento dos riscos. No entanto, estas categorias são partes constitutivas do modelo de gerenciamento de riscos aplicado nesta pesquisa e, por isso, suas análises se encontram na seção destinada ao gerenciamento de riscos em comissões de ética do Poder Executivo Federal.

4.2.1. Composição das comissões

A primeira categoria apresentada se denomina “Composição das Comissões”. A categoria está relacionada às dificuldades para a designação dos membros, manutenção da composição da comissão e designação do(a) secretário(a)-executivo(a). Esta categoria é composta pelas seguintes subcategorias: membros com perfil adequado; manutenção da composição da comissão; falta de secretário(a)-executivo(a) e perfil adequado para a secretaria-executiva. Recorda-se que as comissões de ética são formadas por três membros titulares, três membros suplentes e um(a) secretário(a)-executivo(a) (BRASIL, 2007).

Em primeiro lugar, uma dificuldade presente na fala dos entrevistados é encontrar servidores dispostos a participar da comissão de ética e, mais ainda, encontrar servidores que tenham perfil adequado para exercer este encargo. “Eu acho que a indicação de membro para uma comissão de ética não pode ser uma indicação assim sem pensar, sem critérios, só porque tem que indicar alguém, vai e indica alguém e pronto, que é o que geralmente acontecia...” (ENTREVISTADO 03). “(...) assim, é uma coisa que você é indicado e não tem como você dizer não, sabe, porque tem que ser, aquela exigência, tem que ser servidor efetivo, e a gente não tem muitos que encarem essa questão” (ENTREVISTADO 05).

(...) eu consegui elencar tranquilamente dez pessoas que teriam todos os atributos para um membro de comissão de ética e até um presidente, mas nenhuma dessas pessoas animaram compor a comissão. Então isso acaba pegando outras pessoas que... não que não possam desempenhar um bom papel, mas teria muito mais gente para compor, mas o problema é o primeiro caso, é alguém que queira se expor a ser membro de comissão de ética (ENTREVISTADO 04).

As entrevistas indicaram que, em geral, os servidores não observam vantagem em participar da comissão de ética, além disso, há uma escassez de interessados pela temática da ética pública.

Em segundo lugar, os entrevistados manifestaram que, não somente encontrar servidores para compor a comissão de ética é uma dificuldade, mas também conseguir manter os membros atuando na comissão durante todo o seu mandato, que, em regra, é de três anos. “(...) a composição da comissão de ética no sentido de encontrar membros que estejam dispostos a estarem na comissão de ética por três anos (...)” (ENTREVISTADO 01). “(...) outra coisa que nós temos um problema seríssimo aqui é a

desistência dos membros (...) (...) a gente não consegue manter a composição durante todo o mandato (...)” (ENTREVISTADO 06).

Bem, em relação a esse contato externo a gente inclusive teve que recorrer bastante à CEP nos últimos meses porque a nossa comissão de ética ela teve que ser reconstituída, apesar de ela ter sido criada alguns anos atrás, no ano passado ela chegou a ficar sem ter nenhum membro na comissão. Houve uma renúncia, alguns membros tiveram que renunciar por motivos vários, outros aposentaram, saíram do órgão etc, então nós tivemos que fazer uma recomposição da comissão de ética no ano passado (ENTREVISTADO 02).

Como se observa, os entrevistados indicaram que as desistências e a rotatividade de membros são uma realidade enfrentada pelas comissões, afetando negativamente a execução de suas atividades.

Outra questão presente na fala dos entrevistados foi a falta de secretário(a)-executivo(a). A secretaria-executiva possui atribuições específicas na comissão de ética, como cumprir plano de trabalho por aprovado pela comissão e prover o apoio técnico e material necessário ao cumprimento das suas atribuições (BRASIL, 2007).

Ok, primeiro, é a de não cumprir com o que determina a resolução dez, não cumprir integralmente, primeira delas, não tem um secretário executivo na comissão, essa é a primeira delas e uma das mais importantes, porque o secretário executivo ele é quem toca o trabalho administrativo e o trabalho de rotina da comissão de ética, já que ele fica à disposição integralmente da comissão. Os outros membros estariam lá para que? para deliberar. Então, acho que essa é a primeira situação, o fato de nós não termos essa pessoa é terrível, porque os membros inevitavelmente... o presidente tem que fazer o trabalho e deliberar (...) (ENTREVISTADO 02).

Observa-se que a inexistência de um(a) servidor(a) designado(a) para atuar como secretário(a)-executivo(a) pode refletir no andamento dos trabalhos da comissão de ética, sobrecarregando, em tese, o presidente da comissão, que é quem teoricamente assume maior responsabilidade.

Por fim, tal como pontuado em relação aos membros da comissão, houve o relato por parte dos entrevistados de que a identificação de servidores com afinidade com as atividades da secretaria-executiva também é uma dificuldade das comissões.

Parte administrativa, a secretaria executiva da comissão de ética, quando você fala de trabalhar com ética você não pode admitir qualquer pessoa para trabalhar aqui, tem que ser alguém com perfil, então alguém que tenha habilidade para redigir, alguém que tenha habilidade para escutar, porque a gente o tempo todo recebe pessoas aqui que precisam ser ouvidas, precisam ser acolhidas, e a gente precisa reduzir tudo a termo. Então, tem que ter uma habilidade para esse tipo de atividade, e as pessoas vem e elas lidam com esse tipo de atribuição e elas querem uma retribuição financeira, mas a gente não tem. Nós fizemos até uma nota técnica solicitando esse tipo de apoio do gabinete do ministro, e outro dia conversando sobre esse assunto com um dos

assessores lá eles falaram que o ministério não dispõe de DAS para comissão de ética(...) (ENTREVISTADO 09).

O relato dos entrevistados sugere que, tanto para os membros, como para a secretaria-executiva, as comissões de ética possuem uma dupla dificuldade: conseguir compor a comissão e designar pessoas que possuam afinidade com as atividades da comissão de ética. Em relação aos membros, há uma dificuldade adicional, que é a rotatividade de membros ou mesmo o não preenchimento das vagas no curso dos mandatos.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2011) observa que é preciso propor medidas de estímulo para que as atividades nas Comissões de Ética, Corregedorias e Ouvidorias sejam uma oportunidade para o desenvolvimento de competências e para o crescimento profissional, estimulando os mais capacitados a se candidatarem aos respectivos cargos. A organização sugere como medidas de incentivo à participação de servidores nessas atividades a prioridade para futuras lotações e a retribuição financeira.

Outro ponto relevante é que os resultados da categoria “Composição das comissões” são correspondentes aos resultados encontrados nos trabalhos de Mendes (2010;2014), em que dificuldades como a seleção de membros com perfil adequado, a manutenção da composição da comissão, a falta de secretário(a)-executivo(a) e a falta de servidores com perfil adequado para a secretaria-executiva também foram identificadas. Esta presença perseverante dos mesmos problemas, apresentados em estudos diferentes e dentro de um considerável lapso temporal, pode indicar que as comissões tem encontrado uma dificuldade sistemática para superar os problemas relacionados a sua composição.

4.2.2. Competências das comissões

A segunda categoria apresentada é “competência das comissões”. Esta categoria apresenta as dificuldades para a execução das atividades das comissões de ética no que se refere ao estabelecimento ou ao conhecimento dos limites de sua atuação.

A fala dos entrevistados indica a existência de uma incerteza, ou mesmo uma indefinição, sobre as competências das comissões de ética e das corregedorias. “(...) para você ter uma ideia aqui se confundia a questão da corregedoria, como a maioria dos

órgãos, corregedoria com comissão de ética (...)” (ENTREVISTADO 02). “O que mais... até saber o que deve ser apurado primeiro pela comissão de ética ou se pode ir direto para sindicância, PAD, sabe, delimitar cada (...) (...) Cada esfera, exatamente, às vezes sentia essa dificuldade” (ENTREVISTADO 05).

(...) eu vejo que o trabalho, esforço de comissão de ética dentro dos órgãos ficam muito abafados pelas corregedorias. O nosso órgão tem uma corregedoria, então a gente percebe que o servidor enxerga a corregedoria às vezes muito mais como esse canal de resolução do que a comissão de ética. A gente, no limite, é uma censura. A corregedoria não, tem mais consequência, entendeu, e às vezes se confunde mesmo, tanto é que a gente chegou a receber processos aqui... isso não é de comissão de ética... a gente vai e manda para a corregedoria. A corregedoria, ah... é de vocês, uma parte é de vocês. Então se mistura muito, e eu acho que quando as corregedorias estão mais organizadas, por exemplo, a nossa que na última estruturação que teve no órgão virou uma unidade do órgão, então virou uma unidade, eu acho que por um lado é bom que fortalece todos esses processos internos, eu acho que também enfraquece o papel das comissões, que efetivamente aonde que a gente deve atuar, claro, que essa é uma pergunta que a gente sempre falava lá com o pessoal da CEP, e nunca tem uma resposta muito precisa (...) (ENTREVISTADO 07).

A partir da fala dos entrevistados, sugere-se que exista certa confusão para os servidores sobre o significado da ética e seu papel nas organizações públicas. No mesmo sentido, Mendes (2010) identifica que os servidores apresentam uma compreensão limitada sobre ética pública, relacionando-a principalmente com a expedição de normas e apuração de desvios de conduta.

A incerteza entre o espaço das comissões de ética e das corregedorias também esteve presente no estudo de Mendes (2014), em que a autora observa o uso das comissões de ética como corregedorias, com prevalência do aspecto investigativo e repressivo sobre o educativo e o orientativo. Apesar da correspondência dos resultados acerca da dificuldade dos órgãos ou entidades de discernir as competências das comissões de ética e das corregedorias, o trabalho de Mendes (2014) sugere uma prevalência da competência punitiva das comissões, no entanto, tal resultado não foi encontrado nas entrevistas realizadas nesta pesquisa, o que pode apontar que a distribuição das atividades das comissões entre suas três competências está mais equitativa, com melhor relação entre ações de apuração de responsabilidade, orientação para ética e promoção da ética.

4.2.3. Funcionamento das comissões

A terceira categoria apresentada é denominada “funcionamento das comissões”. Esta categoria se relaciona ao funcionamento e atividades das comissões de ética e é composta pelas seguintes subcategorias: capacitação dos membros; estrutura física; orçamento; acúmulo de atividades; capacidade de execução do plano de trabalho e alcance da rede de ética.

A primeira dificuldade apresentada se refere à capacitação dos membros das comissões. Sobre este tema, duas perspectivas são identificadas nas falas dos entrevistados: uma está relacionada à compreensão dos membros da necessidade de serem capacitados para executar melhor as atividades da comissão de ética; já a outra, diz respeito à capacitação oferecida pela CEP aos membros de comissões de ética.

Sobre a perspectiva da dificuldade de compreensão dos membros da necessidade de serem capacitados, a fala dos entrevistados sugere que existe certa resistência dos membros em realizar o curso oferecido pela CEP. “(...) estimular os membros a fazerem capacitações (...) (...) eu preciso de um membro capacitado na comissão de ética com capacitação anual (...)” (ENTREVISTADO 01). “Eu esqueci de colocar uma coisa pertinente, que é a capacitação dos membros (...)” (ENTREVISTADO 06). “Não, porque a CEP vive fazendo curso, a dificuldade é o colega querer fazer” (ENTREVISTADO 08).

Pela segunda perspectiva, o tipo do curso oferecido pela CEP, entendido como generalista, é uma dificuldade identificada para a execução das atividades da comissão. “E o treinamento específico pontual da própria CEP, eles fazem cursos gerais, seria interessante um para cada especificidade dos ministérios” (ENTREVISTA 05).

Dentre as duas perspectivas encontradas nas entrevistas, observa-se que a primeira, ou seja, a dificuldade para que os membros participem das capacitações oferecidas pela CEP, é mais presente nas falas dos entrevistados do que a segunda perspectiva. Possivelmente, esta dificuldade possa ter relação com a dificuldade de encontrar servidores com perfil adequado para compor as comissões de ética. Esta hipótese se fundamenta no raciocínio de que membros sem identidade com a temática da ética pública tenham menos interesse em se capacitar sobre o assunto.

A literatura demonstra que a capacitação é importante para que instâncias de integridade pública, como as comissões de ética, desenvolvam suas atividades. A

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2011), por exemplo, postula que assegurar a capacidade adequada das instituições de integridade requer enviaar esforços contínuos de capacitação, de disponibilização das ferramentas adequadas, da facilitação de aprendizagem e desenvolvimento do conhecimento organizacional.

A próxima dificuldade se refere à estrutura física destinada à comissão de ética para executar suas atividades. “(...) não tinha sala, eu fiz o memorando pedindo sala para a comissão de ética do nosso ministério, tem um memorando aqui onde eu estou pedindo sala para a nossa comissão de ética, a comissão de ética não tem (...)” (ENTREVISTADO 01).

Por exemplo... É estrutura física, primeiro a sala, demoramos um tempo para conseguir uma sala, agora a gente tem uma sala estruturada, porém, falta, por exemplo, ah... a gente precisa de uma rede que seja segura para a gente guardar os arquivos, e aí não tem espaço na rede. Aí, por exemplo, móveis... eu quero que tenha os móveis da comissão de ética, quem esteja na presidência fique responsável, mas não tem espaço para colocar um novo setor, então fica complicado porque aí a gente tem que colocar no nome de outra pessoa que às vezes nem é da comissão de ética, entendeu? (ENTREVISTADO 08).

Vamos lá, bom, nós temos dificuldades. Primeiro, dificuldades estruturais, hoje nós temos uma sala razoável, mas antes nós ficávamos no que chamávamos de bequinho, era uma sala comprida, estreita e a gente não tinha espaço para receber o servidor. Eu ainda considero essa sala aqui inadequada. Nós temos muito barulho externo, a gente está aqui ao lado do fosso dos elevadores, então é muito barulho e nós não temos um isolamento acústico para tratar dos assuntos que a gente trata aqui dentro... uma questão estrutural mesmo de ambiente para receber, para acolher servidor é uma delas, e quando a gente vai pedir uma sala é uma burocracia, um problema danado (...) (ENTREVISTADO 09).

Apesar de ser uma determinação normativa que é dever do titular do órgão ou entidade assegurar as condições de trabalho para que as Comissões de Ética cumpram suas funções (BRASIL, 2007), a fala dos entrevistados sugere que este suporte da administração é precário. Possivelmente, esta dificuldade esteja relacionada com a dificuldade de apoio da alta administração. Ou seja, considerando-se um cenário em que a alta administração não apoia a comissão de ética, a estrutura para a comissão executar suas atividades, conseqüentemente, é deficitária.

Em sua avaliação sobre o sistema de integridade brasileiro, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2011) observou que, em muitos casos, a criação das unidades de integridade no âmbito dos órgãos públicos foi impulsionada pela obrigatoriedade de cumprir as normas legais e estatutárias vigentes, desta forma, sua existência não significa que elas estejam bem integradas no funcionamento dos órgãos ou

entidades, como também não garante que essas unidades tenham a capacidade necessária para o desempenho de suas atribuições. Para a organização, as avaliações realizadas pelo Governo Federal verificam a adoção, pelos órgãos públicos, dos requisitos mínimos para cumprimento de suas obrigações legais e normativas, sem analisar, porém, o funcionamento adequado das unidades de integridade ou mesmo a eficácia de suas respectivas atividades.

A terceira dificuldade apontada pelos entrevistados se refere à falta de orçamento para que as comissões executem suas atividades. Esta foi uma das dificuldades mais presentes nas falas dos entrevistados. “(...) uma outra coisa é a questão de não ter... nós não temos um orçamento próprio e isso faz com que as nossas ações fiquem limitadas a solicitações pontuais” (ENTREVISTADO 02). “O orçamento específico para a comissão, porque a gente não tem” (ENTREVISTADO 03). “Eu acho que é uma problemática, hoje, o fato da gente não ter orçamento próprio... A gente não tem recursos para fazer ações, chamar palestrantes, enfim, a gente não tem orçamento próprio” (ENTREVISTADO 07). “Não tem, é outra questão também, não tem orçamento” (ENTREVISTADO 08). “(...) a gente depende para nomeação, para designação, para pagamento de diárias e passagens, enfim, para tudo... nós não temos orçamento, então a gente precisa do gabinete do ministro para essas coisas todas” (ENTREVISTADO 09).

É... orçamento próprio para comissão de ética, porque você depende de burocracias de secretário executivo, depende do ministério. Porque se a gente tivesse o recurso próprio e tivesse autonomia para poder gerir essa questão, a gente podia fazer coisas mais legais... teria informações mais consistentes e poderia ter resultados melhores (ENTREVISTADO 06).

Apesar da previsão de que é responsabilidade do titular do órgão ou entidade garantir os recursos humanos, materiais e financeiros para que a comissão cumpra com suas atribuições (BRASIL, 2007), os resultados das entrevistas indicam que os recursos financeiros para as comissões de ética executarem suas atividades não costumam ser destinados pela administração, ou não são destinados de forma programática, dentro do plano orçamentário do ministério. Possivelmente, esta dificuldade tenha relação com a dificuldade de apoio da alta administração, já que a liberação de recursos depende de autorização ministerial. Outra questão que pode estar relacionada com a dificuldade de obter recursos orçamentários é a dificuldade relacionada à falta de estrutura das comissões de ética.

A próxima dificuldade é a mais presente nas falas dos entrevistados e se refere ao acúmulo de atividades que os membros das comissões de ética estão submetidos. “(...) porque a gente tem que dividir nas nossas atividades normais com as atividades da comissão” (ENTREVISTADO 03). “(...) uma estrutura única da comissão, e não apenas pessoas que vez ou outra se encontram para apurar alguma coisa” (ENTREVISTADO 04).

(...) mas o nosso trabalho fica muito prejudicado porque a gente tem as nossas demandas dos nossos setores, que não são poucas, e aí a gente acaba tendo pouquíssimo tempo para se dedicar à comissão de ética. (...) (...) Exatamente, nós já temos o acúmulo normal, que é o acúmulo do nosso trabalho rotineiro nos nossos setores, mais a comissão de ética (ENTREVISTADO 02).

Entrevistador: Você então indicaria uma dificuldade o acúmulo das atividades?

Entrevistada: Sim.

Entrevistador: Membro da comissão e mais tudo que você já faz.

Entrevistada: Tudo, exatamente, várias comissões, a rotina em si, a gente trabalha com atendimento ao público, às vezes coincide de ter muita gente para ser atendida, telefone não para (ENTREVISTA 05).

A outra dificuldade é o seguinte, que a tarefa da comissão de ética ela... ou melhor, o trabalho que você tem na instituição não permite que você dê uma dedicação exclusiva máxima para comissão de ética. (...) (...) Ao acúmulo, por exemplo, eu tenho as minhas tarefas lá, então eu tenho que escolher, a gente não sabe qual é a prioridade, é a comissão de ética ou é o trabalho lá, entendeu, isso é o fator primordial nesse negócio (ENTREVISTADO 06).

(...) o fato dos membros, eu até tinha colocado com você via telefone, o fato da gente não ser uma comissão de dedicação exclusiva... eu acho que também prejudica, porque aí a gente tem que, eu mesmo fico me dividindo aqui na minha atividade com a de presidente da comissão, então eu acho que isso é uns dos principais motivos (ENTREVISTADO 07).

(...) O outro ponto eu acho que é a, como que eu posso dizer, o servidor deveria ser específico para aquela função... os servidores que compõem a comissão não serem específicos para isso, terem outras atribuições, então isso dificulta muito (...) (...) É, o acúmulo, porque acaba que ninguém se dedica o suficiente (ENTREVISTADO 08).

(...) a questão de tempo e da disponibilidade dos próprios membros, eu acho que eles tem disposição, mas eles não tem todo tempo, já que eles se dividem entre as atribuições. Eles acumulam, né, entre as atribuições dos seus cargos de lotação e as atribuições da comissão de ética, isso muitas vezes atrapalha. (ENTREVISTADO 09).

É digno de registro que a legislação de regência das comissões de ética não prevê que os membros atuem exclusivamente para a comissão (BRASIL, 2007). Desta forma, sugere-se que haja uma correlação entre o acúmulo de atividades dos membros da comissão de ética e a falta de apoio da alta administração, visto que os gestores não são obrigados a destacar os membros da comissão para atuar com exclusividade.

Outro problema pontuado pelos entrevistados é o referente à dificuldade de executar o plano de trabalho. Lembra-se que as atividades das comissões de ética devem ser pautadas no previsto em plano de trabalho aprovado pela comissão (BRASIL, 2007). A fala dos entrevistados sugere que existam dois fatores que influenciam na dificuldade de executar o plano de trabalho, sendo a primeira o acúmulo de atividades entre os membros da comissão.

Entrevistada: Nenhuma, pelo contrário, é mais uma dor de cabeça, aí fica aquela, quem tem mais comprometimento com o trabalho em si acaba ganhando esse prêmio aí, não desmerecendo, é óbvio... bacana... a gente sempre aprende, né, mas, assim, a sensação que eu sempre tive é de estar apagando incêndio, não é legal, não me sentia à vontade, tanto é que eu pedi para sair.

Entrevistador: Quando você relata esse seu sentimento de estar apagando incêndio você identifica uma dificuldade na execução dos trabalhos da comissão de forma sem ser reativa? A comissão em regra tem que ter um plano de trabalho anual, então isso, para você, na sua experiência no ministério também era uma dificuldade: você conseguir executar um plano de trabalho da comissão?

Entrevistada: Sim, também, acaba que ficava para segundo plano, sabe?

Entrevistador: E você acha que essa dificuldade para executar o plano de trabalho vem do que?

Entrevistada: O excesso mesmo das demandas rotineiras. (ENTREVISTA 05)

(...) a gente hoje já tem um plano de trabalho, já consegui se planejar, mas talvez aí a gente tem que ter um... tem que melhorar o nosso desempenho na execução do que foi planejado(...)(...) É, eu acho que resolveria com a questão da exclusividade, que aí teriam pessoas para se dedicar a comissão (ENTREVISTADO 07).

O segundo fator presente na fala dos entrevistados que supostamente influencia na capacidade de execução do plano de trabalho da comissão é a falta de apoio da alta administração.

(...) então, assim, você consegue começar o projeto, porque o projeto depende de você, mas aí para você dar continuidade você encontra uma série de impedimentos, então, a força de vontade, as ideias, são iniciativas internas, o nosso colegiado ele é bem disposto, mas a gente tem esse tipo de dificuldade que a gente encontra na estrutura e no funcionamento do órgão (ENTREVISTADO 09).

Os resultados apontam que existe uma correlação entre a dificuldade em executar o plano de trabalho com outras duas dificuldades: a relacionada ao acúmulo de atividades dos membros das comissões de ética e à falta de apoio da alta administração.

Por fim, a última dificuldade relacionada à categoria “Funcionamento das comissões” diz respeito ao alcance da Rede de Ética do Poder Executivo Federal. A Rede de Ética do Poder Executivo Federal é integrada pela CEP e pelos representantes das Comissões de Ética, com o objetivo de promover a cooperação técnica e a avaliação em

gestão da ética (BRASIL, 2007). “Poderia nós mesmos irmos atrás de boas práticas, conhecer outras comissões, não esperar também cair no nosso colo não, poderíamos trocar ideias, ter uma rede, igual tem rede de ouvidoria. Uma rede de comissões” (ENTREVISTADO 05). “(...) então... acho que poderia ser melhor, considero que como órgão gestor que encabeça a rede de gestão da ética eles deveriam estar mais presentes na vida das comissões de ética” (ENTREVISTADO 09).

Falta a gente fortalecer essa rede entre comissões de ética, porque talvez os problemas que a gente enfrente aqui, eles estão enfrentando lá e a gente não tem esse momento de compartilhar, de trocar informações e trocar experiências. Eu acho que talvez seria um papel fundamental para CEP executar e acaba que ela não faz... ainda mais aqui entre a gente da administração direta, os ministérios, ia ser tão mais tranquilo, então eu acho que falta isso também (ENTREVISTADO 07).

A fala dos entrevistados indica que há pouca troca de experiências entre as comissões de ética, o que sugere a necessidade de fortalecimento da Rede de Ética. Os resultados das entrevistas apontam também que há uma expectativa por parte dos membros das comissões de que a CEP atue de forma mais ativa na promoção da Rede de Ética do Poder Executivo.

A organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2011) defende que é necessário que os órgãos públicos desenvolvam e avaliem estratégias e políticas para sustentar o aprimoramento de sua capacidade ao longo do tempo, aprender através da prática e pela cooperação de outros atores e partes envolvidos na gestão da integridade. Como parte dessas atividades, a organização sugere que as autoridades centrais foquem na identificação e comunicação de boas práticas, a fim de orientar os atores envolvidos na área da integridade pública.

Na mesma direção que aponta para a importância do fortalecimento das redes de integridade para a troca de experiências, a divulgação de boas práticas e o desenvolvimento cooperativo de soluções, o European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building (2015) esclarece que existe uma grande variedade de problemas e soluções, por isso, o progresso deve ser concebido não como a obtenção de algum tipo de uniformidade no desenho institucional, que naturalmente seria incapaz de resolver problemas em contextos diferentes, mas como a adaptação das boas práticas em realidades distintas.

Os resultados encontrados na pesquisa em relação à categoria “Funcionamento das Comissões” encontram ressonância com outros trabalhos sobre comissões de ética do

Poder Executivo Federal. Mendes (2014) relacionou dificuldades para o funcionamento das comissões de ética, dentre elas, a autora relata: exercício de uma função paralela – falta tempo para organizar e planejar os trabalhos da comissão, e falta de orçamento específico para a comissão. No mesmo trabalho, a autora, em direção convergente aos resultados desta pesquisa, discorre sobre a atuação da CEP e a capacitação dos membros das comissões de ética, apontando para a necessidade de aperfeiçoamento das ações da CEP como órgão central do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo.

Mais uma vez, a compatibilidade dos resultados da pesquisa com trabalhos anteriores, sugerem que as dificuldades encontradas pelas comissões de ética para executar suas atividades não sejam pontuais ou localizadas, pelo contrário, sinalizam a existência de problemas estruturantes na implementação do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo como política pública.

4.2.4. Relacionamento Institucional

A quarta categoria apresentada é denominada “Relacionamento Institucional”. Esta categoria se refere ao relacionamento das instituições com as comissões de ética e é composta pelas seguintes subcategorias: capacitação dos servidores; liberação por parte das chefias; apoio da alta administração e ausência no regimento interno.

A primeira dificuldade apontada pelos entrevistados se refere ao desconhecimento dos servidores sobre o papel das comissões, tendo em vista a sua falta de capacitação sobre o tema.

Eu acho que a maior capacitação do corpo funcional para talvez eles entenderem melhor o papel da comissão... até para eles conseguirem diferenciar o que é algo que se trate em nível de correição, o que é coisa de controle interno, o que é comissão de ética (ENTREVISTADO 07).

Registra-se que a capacitação para a ética é uma das competências da própria comissão de ética (BRASIL, 2007). A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2000) aborda que comunicar e inculcar valores fundamentais e padrões éticos para os servidores públicos, promover padrões éticos e prevenir situações propensas a conflitos de interesses são algumas das atribuições dos mecanismos de integridade. No mesmo sentido, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2009) propõe que orientar para a integridade e reforçar a

integridade estão entre as principais funções da gestão da integridade. Desta forma, é possível que a dificuldade de capacitação dos servidores esteja relacionada a outras, como a “Capacidade de Execução”, da categoria “Funcionamento das Comissões”.

A segunda dificuldade apresenta na fala dos entrevistados diz respeito à liberação das chefias para que os membros da comissão de ética possam desenvolver suas atividades. “(...) apesar do Decreto 6.029/07 dizer que é prioridade a atuação aqui, mas quando a chefia fala que é prioridade, os próprios membros se sentem um pouco desconfortáveis de dizer que não vão fazer” (ENTREVISTADO 08).

(...) é até muito visto assim com dificuldade pelas chefias, porque elas não entendem que a gente tem que se dedicar prioritariamente à comissão de ética, e aí quando a gente pede... assim... surge uma demanda do trabalho que a gente pede para passar para outra pessoa porque a gente já está com atividade na comissão, isso não é muito bem visto (...) (ENTREVISTADO 03).

Primeiro, a atividade que a gente teve, assim, mais dificuldade para começar e que agora deu uma melhorada, é a questão da liberação do seu chefe imediato para você participar de uma reunião da comissão de ética... das reuniões ordinárias e tempo dedicado para poder fazer oitiva, para poder fazer... não é só na reunião ordinária não... oitiva, entrevista, publicação, entendeu? (ENTREVISTADO 06).

Relembra-se que é dever do titular da entidade ou órgão assegurar as condições de trabalho para que as Comissões de Ética cumpram suas funções, inclusive para que do exercício das atribuições de seus integrantes não lhes resulte qualquer prejuízo ou dano (BRASIL, 2007). Além disso, as atividades na comissão de ética têm prioridade sobre as atribuições próprias dos cargos dos seus membros, quando estes não atuarem com exclusividade na Comissão (BRASIL, 2007).

Os resultados sugerem que pode existir entre as chefias dos membros das comissões de ética certo desconhecimento sobre as atividades da comissão, ou mesmo a possibilidade de que, em casos mais graves, haja um descompromisso dos chefes com os trabalhos da comissão. No entanto, a confirmação dessas hipóteses exigiria um estudo específico sobre esta relação entre chefias e membros das comissões de ética, que foge ao escopo desta pesquisa. Apesar disso, há a possibilidade de que a dificuldade de liberação para executar as atividades da comissão de ética tenha relação com a falta de apoio da alta administração, o que, em tese, deixaria os chefes mais confortáveis para colocar empecilhos na liberação dos membros. Outra correlação é a dificuldade de liberação com o acúmulo de atividades dos membros da comissão.

Uma das dificuldades mais significativas expostas nas falas dos entrevistados foi a falta de apoio da alta administração para as comissões de ética. “A única dificuldade nossa é o diálogo com o gabinete, essa é a única dificuldade, uma dificuldade interna, o auxílio do gabinete em temas que envolvem a ética, essa é a única dificuldade, a gente não tem” (ENTREVISTADO 01). “Eu acho que esse fato de a comissão de ética não ser tão estratégica dentro do órgão... eu acho que a gente perde um pouco dessa força (...)” (ENTREVISTADO 07). “O segundo ponto é o reconhecimento da alta administração, nem todos da alta administração reconhecem a comissão de ética como um parceiro, mas como se fosse um órgão de controle” (ENTREVISTADO 08).

(...) apesar de o ministro ter assinado o plano de trabalho, de ele ter assinado e publicado nosso código de ética, mas algumas coisas ainda às vezes ficam emperradas. Não acho que às vezes seja a figura da autoridade, mas acho que a burocracia da assessoria, entendeu? Muitas das coisas tenho certeza que o ministro nem sabe, nem chega a ele, porque a assessoria não deixa (...) (ENTREVISTADO 02).

Assim, falar que a administração não tem interesse, assim, não é que não tenha interesse, eles tem preocupação de... a palavra certa seria... eles não querem ficar... assim... passar a imagem que estão em falta com a comissão, mas, na prática, a gente pede uma reunião, é difícil de atenção da administração. Para você ter uma ideia, esse tempo todo que eu estou lá nunca tivemos uma reunião com o ministro, sempre quem nos atendeu foi o chefe de gabinete. Então isso é um sinal de que não tem um interesse mesmo... não tem como escapar, não dá para dourar a pílula (ENTREVISTADO 03).

Bom, com a alta administração nós temos alguns problemas: os assessores do ministro que fazem assessoria direta blindam o ministro para que aos assuntos da ética não cheguem diretamente ao ministro. Então, nós temos tido dificuldade de acesso, quando a gente encaminha as demandas e a gente precisa que essas demandas sejam analisadas, sejam contempladas, o ministro muitas vezes não fica nem sabendo, embora a comissão de ética seja ligada diretamente ao gabinete do ministro. Muitas vezes ele nem toma conhecimento, e eu não sei se essa blindagem é provocada, é de propósito, ou se ela acontece porque os assessores acham que deve ser assim... a gente conseguiu, assim, minimizar um pouco a situação, mas esse relacionamento com os assessores é muito ruim, com o ministro em si é difícil até dizer porque a gente não tem acesso. Então esse relacionamento vertical é um relacionamento muito ruim (ENTREVISTADO 09).

Apesar de ser dever do titular do órgão assegurar as condições de trabalho para que as Comissões de Ética cumpram suas funções e garantir os recursos humanos, materiais e financeiros para que a Comissão cumpra com suas atribuições (BRASIL, 2007), a fala dos entrevistados indica que a alta administração não costuma atuar de forma cooperativa com as comissões. A presença desta dificuldade na fala de seis dos nove entrevistados sugere que a falta de apoio da alta administração tem um impacto relevante nas atividades das comissões de ética.

Ao analisar o processo de formação da política de integridade nos Países Baixos, Hoekstra e Kaptein (2014) afirmam que a afinidade pessoal e o compromisso de autoridade influentes, como ministros e o primeiro-ministro, é fundamental para a realização de progressos substanciais no desenvolvimento da política de integridade. Verhezen (2008) declara que os gestores devem estimular uma cultura organizacional baseada na integridade para que esta influencie o comportamento institucional.

Especificamente sobre as comissões de ética do Poder Executivo Federal, Mendes (2014) indicou que o relacionamento institucional entre as comissões de ética e a alta administração dos órgãos e entidades é conflituoso e muitas vezes marcado pela falta de suporte necessário para que as comissões desenvolvam suas atividades satisfatoriamente.

Outra questão já enfrentada por Mendes (2010) é a necessidade de se avançar além das proposições normativas, pois o alcance dos objetivos dessa política pública depende de ações concretas de implementação do sistema de gestão da ética e de fortalecimento e apoio às comissões de ética.

Uma hipótese para explicar a dificuldade de comprometimento da alta administração com as comissões de ética pode ser o paradoxo na relação entre confiança e integridade, apresentado por Nieuwenburg (2007). O autor defende que existe um paradoxo na relação entre confiança e integridade, pois o compromisso do governo com a integridade implica a obrigação de revelar suas violações, erros e desmandos, o que não aumenta a confiança da população no governo. Por outro lado, um governo não pode se abster de ser transparente, pois isso constituiria uma violação do compromisso com a integridade. A partir desse raciocínio, em tese, os gestores aceitam a existência das comissões, mantendo seu discurso de comprometimento com a ética, mas, por outro lado, não fornecem o suporte necessário para o desenvolvimento pleno de suas atividades, evitando que as comissões lhes causem constrangimento com a publicização de desvios éticos.

Por fim, destaca-se que o comprometimento da alta administração é um problema para as comissões de ética que vem sendo reportado pela academia, pelo menos, desde 2010. Desta forma, sugere-se que esta dificuldade possui um caráter sistêmico e permanente ao longo do processo de implementação do sistema de gestão da ética.

A última dificuldade apontada na categoria “Relacionamento Institucional” foi a ausência da comissão de ética no regimento interno do ministério. “É um pleito que a

gente tenta já desde que eu estou lá: que a secretaria executiva tenha assim... seja enquadrada... faça parte do organograma do ministério, porque atualmente ela não... assim... oficialmente não está na estrutura do ministério” (ENTREVISTADO 03). “Então... eu acho que o primeiro ponto é a formalização da comissão de ética, a comissão de ética estar formalizada no regimento interno, no decreto que dá as competências ao órgão, então eu acho que esse é um primeiro ponto” (ENTREVISTADO 08).

Pela narrativa dos entrevistados, infere-se que eles entendem de que a ausência da comissão de ética no regimento interno do ministério diminui a capacidade de executar suas atividades por falta de respaldo regimental. Possivelmente, esta dificuldade tenha relação com a falta de apoio da alta administração, pois, se as comissões de ética não fazem parte da esfera de interesses dos gestores, elas não vão conseguir o respaldo, inclusive o regimental, para executar suas atividades.

4.2.5. Processo de Apuração Ética

A categoria “Processo de Apuração Ética” está relacionada às dificuldades na apuração de responsabilidade em caso de desvio de conduta ética. Esta categoria foi dividida em três subcategorias: falta de membros com conhecimento jurídico na composição das comissões de ética; falha no sigilo dos processos de apuração de responsabilidade ética; e perseguição a denunciante e testemunhas. Para a Organização para a Cooperação para o Desenvolvimento Econômico (2000), um dos elementos que tornam importante um sistema consistente de mecanismos de apoio à integridade é a capacidade de relatar, detectar, investigar e sancionar o delito.

Em primeiro lugar, a fala dos entrevistados indica que a falta de membros com conhecimento jurídico é um problema para o desenvolvimento das atividades de apuração de desvios éticos. “Falta sensibilização e também eu entendo que tinha que ter uma participação do jurídico, nossa área jurídica, normalmente eles correm, né, mas pelo menos um membro poderia ser da consultoria jurídica, para ter um apoio de certa forma eficaz” (ENTREVISTADO 05).

E a outra coisa também, apesar da gente fazer o curso também, é importante que na comissão de ética tenha um advogado, provavelmente uns dos membros ser advogado, porque é muito termo jurídico, em algumas coisas tem a situação do termo jurídico, nada contra os outros servidores, mas é importantíssimo, porque a gente já recebeu advogado contrário, a gente não dá informação para

ele, mas ele pode vir defender o seu, acompanhar, você entendeu? então é importantíssimo (ENTREVISTADO 06).

Observa-se que os entrevistados apontam certa insegurança na condução dos processos de apuração ética, assim, relatam que a falta de membros com conhecimento jurídico é um problema para as comissões. Lembra-se que a apuração de desvio de condutas é apenas uma das diversas atribuições das comissões de ética (BRASIL, 2007), demonstrando o seu caráter multidisciplinar.

Outra questão levantada pelos entrevistados que possui relação com a dificuldade anterior de executar a apuração de desvios éticos é a falta de procedimentos padronizados que norteiem o processo. “(...) senti falta também de alguns exemplos, assim, do processo mínimo, as peças mínimas, o que tem que conter exatamente” (ENTREVISTADO 05). Este resultado pode indicar que a capacitação e o material de apoio oferecidos pela CEP aos membros das comissões de ética não estão sendo suficientes para dar segurança na realização de processos de apuração ética, o que correlacionaria esta dificuldade com a de capacitação dos membros, na perspectiva de que os cursos e materiais oferecidos pela CEP sejam muito genéricos.

Mendes (2014) relacionou dificuldades para o funcionamento das comissões de ética, dentre elas: falta de subsidio do sistema para disponibilizar padrões para os procedimentos e falta de habilidade dos membros para realizar oitivas. Estes dois resultados também foram encontrados na presente pesquisa, o que sugere, como demonstrado mais adiante para a perseguição a denunciante e testemunhas, uma constância desses problemas ao longo do tempo no processo de implementação do sistema de gestão da ética.

A terceira dificuldade pontuada na categoria “Processo de Apuração Ética” seria a falha no sigilo dos processos de apuração de desvios éticos que tramitam pelo Sistema Eletrônico de Informações (SEI).

Bom, o caso específico do ministério, a gente está com uma dificuldade agora da questão de... porque está sendo implantado um sistema eletrônico de informações, o SEI, e já detectamos que ainda há muitas... assim... muitas possibilidades de falha de sigilo. O sistema não foi pensado para tramitação de informações sigilosas, existe sim a opção lá de tramitação com sigilo, mas já detectamos que podem ocorrer falhas de segurança, e isso é um problema que a gente está... no momento atual eu acho que a maior dificuldade que nós temos em termos operacionais de fazer a migração desse sistema para um sistema eletrônico. Isso aí vai dar uma certa dificuldade para a gente (ENTREVISTADO 03).

O SEI faz parte do projeto Processo Eletrônico Nacional (PEN), caracterizando-se por ser um sistema de tramitação processual eletrônico universal, visando a tramitação de processos em geral. Assim, a falta de recursos que atendam às especificidades das atividades das comissões de ética, principalmente no que se refere ao sigilo dos processos de apuração ética, pode ser o elemento dificultador relatado pelos entrevistados.

Por fim, a perseguição a denunciante e testemunhas foi mais uma dificuldade exposta pelos entrevistados na categoria “Processo de Apuração Ética”.

(...) só que quando vai para o lado da testemunha... as pessoas não falam, ele sabe que o fato ocorreu, mas para preservar a sua própria identidade, os servidores às vezes... eles não denunciam por perseguição. Porque pode acontecer essa perseguição. Não vou dizer que todos perseguem, mas acontece ter essa perseguição. Aí o cara é taxado de fofoqueiro. O cara é taxado, entendeu? (ENTREVISTADO 06).

(...) a gente percebe o seguinte: os nossos servidores nos procuram em situações limites de injustiça, de perseguição e etc. Mas a maioria deles também tem muito medo de retaliação. O servidor tem medo completo de fazer qualquer tipo de representação (ENTREVISTADO 02).

As falas dos entrevistados apontam para a existência de perseguição contra denunciante e testemunhas, o que pode causar prejuízo na apuração de desvios éticos e mesmo no conhecimento da ocorrência desses desvios. A perseguição como dificuldade para a execução das atividades das comissões de ética reforça resultados encontrados em Mendes (2014), em que este problema também foi sinalizado, associando-o, inclusive, com a falta de estrutura e apoio às comissões de ética.

De forma geral, os resultados da pesquisa sobre as dificuldades enfrentadas pelas comissões de ética confirmam os resultados apontados em trabalhos anteriores. Esta confirmação pode indicar que essas dificuldades não estejam relacionadas a questões pontuais, mas sim a questões estruturantes de implementação do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo.

5. APLICAÇÃO DO MODELO DE GERENCIAMENTO DE RISCOS EM COMISSÕES DE ÉTICA DO PODER EXECUTIVO FEDERAL

Para o Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – COSO (2007), o gerenciamento de riscos é um processo que consiste na aplicação de estratégias para a identificação de eventos capazes de afetar a instituição, oferecendo caminhos para o cumprimento dos objetivos organizacionais. Neste capítulo, são apresentados os procedimentos realizados na aplicação de um modelo de gerenciamento de riscos em Comissões de Ética do Poder Executivo Federal.

5.1. NBR/ISO 31000:2009

Concluída a análise de conteúdo, foi utilizado o modelo proposto pela NBR ISO 31000:2009 para a realização do gerenciamento de riscos em comissões de ética do Poder Executivo Federal. Os riscos foram abordados nas entrevistas como incertezas e essas tratadas a partir da possibilidade de ocorrência de um evento e de suas consequências. Assim, as categorias deram os subsídios para o estabelecimento do contexto e para o processo de identificação dos riscos nessas comissões. As categorias também foram a base para a análise e avaliação dos riscos identificados, a partir da criação de um índice de riscos. Por fim, são apresentadas as propostas para o tratamento dos riscos.

Relembra-se que o modelo de gerenciamento de riscos proposto pela NBR ISO 31000:2009 é formado pelas etapas de comunicação e consulta, que é contínuo em todo o processo; estabelecimento do contexto, formado por contexto externo e contexto interno; processo de avaliação de riscos, composto pelas etapas de identificação de riscos, análise de riscos e avaliação de riscos; tratamento de riscos; e monitoramento e análise crítica, também contínuo por todo o processo. O quadro abaixo sintetiza o modelo de gerenciamento de riscos adotado.

Quadro 09 – Processo de gerenciamento de riscos.

ETAPA	OBJETIVO	INSTRUMENTO
Estabelecimento do contexto	Apresentar o contexto externo e interno.	Entrevistas
Identificação de riscos	Apontar eventos ou situações que possam afetar o alcance dos objetivos das comissões de ética.	Entrevistas
Análise de riscos	Construir um entendimento acerca das consequências e probabilidades da ocorrência dos riscos identificados.	Índice de riscos
Avaliação de riscos	Classificar os níveis estimados na análise.	Índice de riscos
Tratamento de riscos	Apresentar opções para a tratamento dos riscos.	Entrevistas

Fonte: Elaborado pelo autor.

Como demonstrado, as entrevistas tiveram papel preponderante nas etapas de estabelecimento do contexto, identificação e tratamento dos riscos, enquanto o índice de riscos, nas etapas de análise e avaliação de riscos.

5.2. ESTABELECIMENTO DO CONTEXTO

Para a Associação Brasileira de Normas Técnicas (2009), estabelecer o contexto significa definir os parâmetros externos e internos a serem levados em consideração ao gerenciar riscos, e estabelecer o escopo e os critérios de risco para o restante do processo.

A partir das entrevistas, foram extraídas informações para estabelecer o contexto externo, como fatores culturais, políticos e legais, ou seja, fatores que não estavam inseridos nas instituições as quais as comissões de ética pertenciam, mas que de alguma maneira impactava no seu funcionamento. Da mesma forma, o contexto interno apresenta o panorama intrainstitucional, como percepções, valores e a cultura organizacional da instituição. Para a realização desta etapa foi empregado o método de análise de conteúdo para a análise e interpretação dos dados. O quadro abaixo sintetiza os resultados encontrados para o contexto externo e o contexto interno.

Quadro 10 – Resultado das categorias contexto externo e contexto interno.

CATEGORIAS	SUBCATEGORIAS
Contexto Externo	Relacionamento com a CEP
	Relacionamento com outras comissões de ética
Contexto Interno	Relacionamento vertical
	Relacionamento horizontal

Fonte: Elaborado pelo autor.

O Contexto Externo é composto por 2 subcategorias: Relacionamento com a CEP e relacionamento com outras comissões de ética. O Contexto Interno também é composto por 2 subcategorias: relacionamento vertical e relacionamento horizontal.

5.2.1. Contexto Externo

O Contexto Externo se refere ao relacionamento das comissões de ética com outras organizações distintas das instituições às quais estão inseridas. Como dito anteriormente, esta categoria é composta por 2 subcategorias: relacionamento com a CEP e relacionamento com outras comissões de ética.

Em relação ao relacionamento das comissões de ética com a CEP, os resultados das entrevistas demonstram que existe um bom relacionamento e uma presença efetiva da CEP no cotidiano das comissões. “A CEP tem um ativismo ético expressivo, como presidente notei que a CEP oferece todo auxílio para que as comissões sejam instaladas, oferece material, oferece apoio” (ENTREVISTADO 01). “Especificamente com relação à CEP, nós sempre tivemos total apoio tanto no que se refere a questão de treinamento, como orientação, qualquer dúvida que a gente tem no desenrolar das atividades” (ENTREVISTADO 03). “Ela sempre nos apoiou nas dúvidas que a gente teve” (ENTREVISTADO 06). “É uma relação muito boa, a gente sempre que tem dúvida entra em contato” (ENTREVISTADO 08).

(...) fizemos uma reunião lá e provocamos ela no sentido de fazer uma visita técnica ao nosso órgão, e isso foi feito, eles vieram ao nosso órgão, aplicaram o questionário que eles aplicam, nos orientaram e então a gente está com uma relação muito próxima (ENTREVISTADO 02).

Os resultados das entrevistas sugerem que a CEP atua efetivamente junto às comissões de ética, buscando exercer suas funções como órgão central do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal.

Sobre o relacionamento entre as comissões de ética, as entrevistas apontam que as comissões possuem interesse em estabelecer um relacionamento, principalmente para troca de experiências. “Nós já procuramos outros órgãos para ver a experiência deles para nos passar... mais para ter experiência da comissão de ética de outros órgãos que é bem sucedida para trazer para cá” (ENTREVISTADO 06).

Essa comissão de ética na verdade ela está agora fazendo o código de ética próprio, trabalhando no código de ética próprio, então a gente está fazendo Benchmarks, fomos a Caixa Econômica, iremos ao Banco Central, Ministério do Trabalho, e no passado a gente visitou o Ministério da Justiça (ENTREVISTADO 08).

(...) tipo de relacionamento que a gente tem é com as outras comissões... e eu faço questão de ter um relacionamento com as outras comissões principalmente aqui da área da esplanada, que são nossas vizinhas e a gente precisa fortalecer os vínculos e compartilhar as boas práticas (ENTREVISTADO 09).

No entanto, há a indicação de que essa disposição para a interação entre comissões é mais presente nas comissões melhor estruturadas. As entrevistas sugerem que as comissões que ainda se encontram em fase de estruturação focam no fortalecimento da própria comissão para posteriormente buscar o relacionamento com outras comissões.

Com relação a outros órgãos a gente não tem tido tanto contato assim, só mais nos seminários, mais, vamos dizer, irmos até a eles ou eles virem até a gente isso ainda não aconteceu até porque a gente está tentando dar um passinho de cada vez, a gente está tentando arrumar nossa casa internamente, arrumar os nossos meios dentro da comissão e depois disso a gente dá os passos externos (ENTREVISTADO 02).

A gente tem um processo de participação muito reativo, eventualmente a gente recebe convites, esse ano mesmo eu participei de um evento no Ministério do Trabalho, esses dias eu recebi um convite do pessoal do Ministério da Justiça, então às vezes a comissão de determinado ministério faz um evento e aí a gente eventualmente chama um ou outro membro da comissão e a gente se faz representar, mas não é algo que a gente procure, fique buscando, não, realmente a gente está numa fase muito de tentar se organizar internamente (ENTREVISTADO 07).

Os resultados relativos ao relacionamento entre as comissões de ética confirmam as observações apresentadas na análise de conteúdo acerca da necessidade de fortalecimento da rede de ética e sugere que este fortalecimento teria melhor resultado se fosse focado nas comissões que são menos estruturadas.

Em resumo, o contexto externo das comissões de ética pode ser descrito pela relação das comissões com a CEP e pela relação entre as comissões. As entrevistas indicam que a CEP está presente e possui reconhecimento por parte das comissões, especialmente no que tange ao suporte e orientação. Já para o relacionamento entre as comissões de ética, as entrevistas apontam que existe uma pré-disposição para esse relacionamento, no entanto, sugere-se que a interação entre comissões seja mais presente nas comissões melhor estruturadas.

5.2.2. Contexto Interno

O contexto interno se refere ao relacionamento intrainstitucional das comissões de ética e é composto por duas subcategorias: relacionamento vertical e relacionamento horizontal.

O relacionamento vertical é definido pela interação entre a alta administração do ministério e a comissão de ética. As entrevistas apontam que este relacionamento não é cotidiano e potencialmente conturbado. “(...) do ponto de vista interno, da alta administração, não existe, infelizmente, não existe um incentivo à comissão de ética, não existe e não vem de hoje, como eu estou te demonstrando aqui, já vem de longa data” (ENTREVISTADO 01). “Eu vejo ainda extremamente embrionário dentro do ministério” (ENTREVISTADO 02). “Várias gestões no ministério, e assim, desde que eu estou lá tivemos uma série de dificuldades” (ENTREVISTADO 03). “Em relação a alta administração é mais sobre demanda assim é bem residual, sendo bem sincero” (ENTREVISTADO 04). “A nossa comissão numa relação vertical é muito esporádica” (ENTREVISTADO 07). “Com a alta administração nós temos alguns problemas, os assessores do ministro que fazem assessoria direta eles blindam o ministro que aos assuntos da ética cheguem diretamente ao ministro, então nós temos tido dificuldade de acesso” (ENTREVISTADO 09). Estes resultados são compatíveis com as observações apresentadas na análise de conteúdo sobre a falta de apoio da alta administração às comissões de ética.

O relacionamento horizontal é definido pela interação entre a comissão de ética e os servidores em geral. As entrevistas sugerem que este relacionamento apresenta características de desconhecimento e desconfiança dos servidores para com as comissões. “(...) quando você fala, assim, de pares, me ocorreu diversas vezes, eu era presidente da comissão de ética e o pessoal não sabia que existia uma comissão de ética” (ENTREVISTADO 01). “Com relação aos pares, como eu te falei, existe essa dificuldade de introduzir a importância da ética junto aos servidores, não é dada muita importância” (ENTREVISTADO 03). “Em relação aos servidores, a gente tem feito campanhas para mostrar que a comissão existe, porque pouca gente sabe que existe ainda” (ENTREVISTADO 04). “Eu acho que infelizmente muitos não conhecem” (ENTREVISTADO 08). “Com os servidores em geral, a gente tem aos poucos desfeito as barreiras, porque a ética em si é um tema que ele por si só ele já... ele causa um espanto,

uma ojeriza às vezes” (ENTREVISTADO 09). Estes resultados são coerentes com as observações apresentadas na análise de conteúdo acerca da necessidade de capacitação dos servidores para a ética e a necessidade de que as comissões tenham condições de executar os seus planos de trabalho, a fim de que elas possam ser reconhecidas e ter seu papel institucional fortalecido.

Em resumo, as entrevistas sugerem que no contexto interno possivelmente exista uma falta de apoio da alta administração às comissões de ética e o desconhecimento por parte dos servidores da sua existência e atribuições. Além disso, os resultados apontam para uma desconfiança dos servidores em relação às comissões, indicando que elas carecem de credibilidade e reconhecimento, talvez influenciada pela falta de apoio dos gestores.

5.3. IDENTIFICAÇÃO DOS RISCOS

Para a Associação Brasileira de Normas Técnicas (2009, p. 17), identificar os riscos significa “gerar uma lista abrangente de riscos baseada nestes eventos que possam criar, aumentar, evitar, reduzir, acelerar ou atrasar a realização dos objetivos”. Neste estudo, identificar os riscos significou apontar eventos ou situações que possam afetar as atividades das comissões de ética. Desta forma, para a identificação dos riscos, cada subcategoria das 5 categorias apresentadas na análise de conteúdo se tornou um risco identificado. Como resultado, foram identificados na pesquisa 19 riscos que podem afetar o cumprimento da missão institucional das comissões de ética de promoção da integridade pública. O quadro abaixo apresenta de forma sintética os riscos identificados e suas definições.

Quadro 11 - Riscos identificados pela análise de conteúdo e suas definições.

RISCOS	DEFINIÇÕES
Seleção de membros	Dificuldade de selecionar servidores com o perfil adequado para atuar nas comissões de ética.
Composição da comissão	Dificuldade em manter os membros nas comissões durante todo o mandato.
Composição da Secretaria-Executiva	Inexistência de secretário(a)-executivo(a) na comissão de ética.
Seleção de secretário(a)-executivo(a)	Dificuldade de selecionar servidores com o perfil adequado para atuar na secretaria-executiva.
Competências das comissões	Indefinição entre as competências das comissões de ética e das corregedorias.
Capacitação dos membros	Dificuldade na capacitação de membros das comissões de ética.
Estrutura física	Estrutura física inadequada para as necessidades das comissões de ética.
Orçamento	Falta de orçamento próprio para as comissões de ética.
Acúmulo de atividades	Acúmulo pelos membros das comissões de atividades de rotina com as relacionadas às comissões de ética.
Execução do plano de trabalho	Dificuldade em executar o plano de trabalho anual aprovado pelas comissões de ética.
Alcance da Rede de Ética	Pouco relacionamento entre as comissões de ética.
Capacitação dos servidores	Dificuldade em capacitar os servidores para a ética.
Liberação dos membros	Resistência das chefias para a liberação dos membros para executar as atividades da comissão de ética.
Apoio da alta administração	Pouco apoio da alta administração para as comissões de ética.
Formalização da comissão	Ausência de formalização das comissões de ética na estrutura regimental dos ministérios.
Conhecimento jurídico dos membros	Falta de membros com conhecimento jurídico para conduzir processos de apuração ética.
Padronização de procedimentos	Falta de padronização de procedimento relativos a instrução de processos de apuração ética.
Sigilo dos processos	Deficiência no sigilo dos processos de apuração ética.
Perseguição	Perseguição a denunciante e testemunhas de condutas antiéticas.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Ao realizar o confronto entre as categorias da análise de conteúdo e os riscos identificados, observa-se que a categoria que forneceu a maior quantidade de riscos foi a categoria “Funcionamento das Comissões”, com 6 riscos identificados. Na sequência, as categorias “Composição das Comissões”, “Relacionamento Institucional” e “Processo de Apuração Ética” forneceram 4 riscos cada uma. Por fim, a categoria “Competência das Comissões” forneceu apenas 1 risco.

Em relação aos entrevistados, a média de riscos identificados por entrevistado foi 5 riscos, variando entre 2 riscos, para o entrevistado que identificou a menor quantidade de riscos, e 7 riscos, para o entrevistado que identificou a maior quantidade de riscos.

5.4. ANÁLISE DOS RISCOS

Após devidamente identificados, os riscos foram analisados. A análise de riscos consistiu na construção de um entendimento acerca das consequências e probabilidades da ocorrência dos riscos identificados, em que estas são combinadas para determinar o nível de risco (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2012).

A Associação Brasileira de Normas Técnicas (2012) esclarece que os métodos utilizados para a análise dos riscos podem ser qualitativos, semiquantitativos ou quantitativos, sendo que a disponibilidade dos dados e as necessidades da organização são elementos determinantes para a definição dos métodos de análise de riscos. Em todos os casos, a associação alerta que os níveis de riscos são estimativas, devendo ser tratados como tal. Na pesquisa, foi empregado um método semiquantitativo. “Os métodos semiquantitativos utilizam escalas de classificação numérica para consequência e probabilidade e as combinam para produzir um nível de risco utilizando uma fórmula” (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2012, p. 8).

O índice de riscos, método semiquantitativo escolhido para a análise de riscos neste trabalho, é definido como a estimativa que utiliza uma pontuação em escalas ordinais cujo objetivo é avaliar uma série de riscos com o uso de critérios similares, de modo a que possam ser comparados (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2012). “Os índices de riscos são essencialmente uma abordagem qualitativa para a classificação e a comparação de riscos. Embora números sejam utilizados, isto é feito simplesmente para permitir manipulação dos dados” (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2012, p. 87). Seus pontos fortes são a capacidade de classificar riscos diferentes e permitir que múltiplos fatores que afetam o nível de risco sejam incorporados a uma pontuação numérica (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2012).

Os motivos que levaram à escolha do índice de riscos como a abordagem para a análise dos riscos identificados nas entrevistas foi a necessidade de compatibilizar três fatores: a probabilidade, a consequência e a frequência. Para os dois primeiros, os entrevistados fizeram classificações dos riscos entre os conceitos baixo, moderado e alto, tanto no que se refere à probabilidade de que determinado risco identificado efetivamente se concretize, quanto às consequências no caso de ocorrência do risco identificado. No

entanto, era preciso fazer o nivelamento dos riscos, a fim de que aqueles identificados por uma pequena quantidade de entrevistados não fossem classificados junto a outros que foram lembrados por um maior número de entrevistados. Por exemplo, um risco identificado por apenas um entrevistado e qualificado como de alta probabilidade e alta consequência não poderia estar no mesmo nível de outro risco que também fora qualificado como de alta probabilidade e alta consequência, mas identificado por seis entrevistados.

Em primeiro lugar, para equilibrar esta relação entre probabilidade, consequência e frequência foram adotados escores para cada opção dada aos entrevistados na classificação da probabilidade e da consequência, sendo baixo=1, moderado=2 e alto=3. Em segundo lugar, a fórmula abaixo foi criada para que a frequência fosse considerada no nivelamento dos riscos:

$$R = P + C$$

Em que R é o valor do risco; P é a soma das probabilidades e C é a soma das consequências. Assim, a fórmula completa é descrita como:

$$R = (3PA + 2PM + 1PB) + (3CA + 2CM + 1CB)$$

Em que PA é a probabilidade alta; PM é a probabilidade moderada e PB é a probabilidade baixa. Da mesma forma, CA é a consequência alta; CM é a consequência moderada e CB é a consequência baixa.

Como exemplo, o quadro 12 apresenta as respostas para o risco identificado como “Estrutura física”.

Quadro 12 – Resultado da análise do risco “Estrutura física”.

RISCO	ENTREVISTADO	PROBABILIDADE	CONSEQUÊNCIA
Estrutura física	1	Baixa	Moderada
	8	Alta	Moderada
	9	Moderada	Alta

Fonte: Elaborado pelo autor.

A partir das respostas dos três entrevistados que identificaram o risco “Estrutura física”, temos que:

$$R = (3 \times 1 + 2 \times 1 + 1 \times 1) + (3 \times 1 + 2 \times 2 + 1 \times 0) = 13$$

Desta forma, a análise do risco “Estrutura física”, tendo por base a aplicação do índice de risco, apresentou como resultado o valor 13. O quadro abaixo apresenta o resultado da análise de riscos para os 19 riscos identificados.

Quadro 13 – Análise de riscos.

Risco	Entrevistado	Probabilidade	Consequência	Valor
Apoio da alta administração	1	Alta (3)	Alta (3)	39
	2	Alta (3)	Alta (3)	
	3	Alta (3)	Moderada (2)	
	4	Moderada (2)	Moderada (2)	
	7	Alta (3)	Alta (3)	
	8	Alta (3)	Alta (3)	
	9	Alta (3)	Alta (3)	
Acúmulo de atividades	2	Alta (3)	Alta (3)	36
	3	Moderada (2)	Moderada (2)	
	5	Moderada (2)	Alta (3)	
	6	Moderada (2)	Alta (3)	
	7	Alta (3)	Alta (3)	
	8	Alta (3)	Alta (3)	
	9	Moderada (2)	Moderada (2)	
Orçamento	2	Alta (3)	Moderada (2)	30
	3	Moderada (2)	Moderada (2)	
	6	Alta (3)	Baixa (1)	
	7	Alta (3)	Moderada (2)	
	8	Alta (3)	Alta (3)	
	9	Alta (3)	Alta (3)	
Seleção de membros da comissão	3	Moderada (2)	Alta (3)	21
	4	Moderada (2)	Moderada (2)	
	5	Alta (3)	Alta (3)	
	8	Alta (3)	Alta (3)	
Capacitação dos membros	1	Baixa (1)	Moderada (2)	18
	5	Alta (3)	Moderada (2)	
	6	Alta (3)	Alta (3)	
	8	Baixa (1)	Alta (3)	
Execução do plano de trabalho	5	Alta (3)	Alta (3)	18
	7	Alta (3)	Alta (3)	
	9	Alta (3)	Alta (3)	
Composição da comissão	1	Baixa (1)	Alta (3)	16
	3	Alta (3)	Alta (3)	
	6	Alta (3)	Alta (3)	
Estrutura física	1	Baixa (1)	Moderada (2)	13
	8	Alta (3)	Moderada (2)	
	9	Moderada (2)	Alta (3)	
Conhecimento jurídico dos membros	5	Alta (3)	Alta (3)	10
	6	Moderada (2)	Moderada (2)	
Liberação dos membros	3	Moderada (2)	Alta (3)	8
	6	Baixa (1)	Moderada (2)	
Seleção de secretário(a)-executivo(a)	9	Alta (3)	Alta (3)	6
Composição da Secretaria-Executiva	2	Alta (3)	Alta (3)	6
Perseguição	6	Alta (3)	Alta (3)	6
Formalização da comissão	8	Moderada (2)	Alta (3)	5
Alcance da Rede de Ética	7	Alta (3)	Moderada (2)	5
Capacitação dos servidores	7	Moderada (2)	Alta (3)	5

Competências das comissões	7	Alta (3)	Moderada (2)	5
Padronização de procedimentos	5	Moderada (2)	Moderada (2)	4
Sigilo dos Processos	3	Alta (3)	Baixa (1)	4

Fonte: Elaborado pelo autor.

Em relação aos riscos, observa-se que 9 riscos foram identificados por apenas 1 entrevistado (Padronização de procedimentos, Sigilo dos processos, Formalização da comissão, Alcance da rede de ética, Capacitação dos servidores, Competências das comissões, Seleção de secretário(a)-executivo(a), Composição da secretaria-executiva e Perseguição); 2 riscos foram identificados por 2 entrevistados (Liberação dos membros e Conhecimento jurídico dos membros); 4 riscos foram identificados por 3 entrevistados (Capacitação dos membros, Estrutura física, Composição da comissão, Execução do plano de trabalho); 1 risco foi identificado por 4 entrevistados (Seleção dos membros da comissão); 1 risco foi identificado por 6 entrevistados (Orçamento); 2 riscos foram identificados por 7 entrevistados (Apoio da alta administração e Acúmulo de atividades). A relação encontrada com a aplicação do índice de riscos, em que os riscos identificados por maior quantidade de entrevistados obtiveram valores maiores, sugere que a compatibilização pretendida entre probabilidade, consequência e frequência, foi alcançada.

5.5. AVALIAÇÃO DE RISCOS

A Associação Brasileira de Normas Técnicas (2012) esclarece que a avaliação de riscos consiste em comparar os níveis estimados de risco, a fim de apontar o nível e o tipo de cada risco, além disso, a avaliação de riscos utiliza a compreensão do risco, obtida durante a análise de riscos, para tomar decisões sobre ações futuras.

Na fase da avaliação, os riscos foram separados a partir dos valores obtidos na análise de riscos, sendo classificados como riscos altos, riscos moderados ou riscos baixos. Para isso, foi necessário estabelecer os valores que comporiam cada uma das três classificações. Considerando que na pesquisa o maior valor possível para um risco seria 54 (9 entrevistados identificando determinado risco como de probabilidade alta e consequência alta, ou seja, $R = (3 \times 9 + 2 \times 0 + 1 \times 0) + (3 \times 9 + 2 \times 0 + 1 \times 0) = 54$, foi elaborada uma escala com 54 valores.

A partir do balizamento de que a escala de classificação dos riscos iria do valor 0 ao valor 54, foi proposta uma divisão proporcional da escala, em que 1/6 dos valores comporiam os riscos baixos, 1/3 dos valores comporiam os riscos moderados e 1/2 dos valores comporiam os riscos altos. Destaca-se que o modelo de gerenciamento de riscos aplicado nesta pesquisa não estabelece estes valores, já que eles devem ser fruto da compreensão do objeto de estudo e, assim, definidos caso a caso (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2009). No mesmo sentido, reitera-se que a gestão de riscos é um modelo de gestão para o norteamto da tomada de decisão a partir da priorização de ações, não sendo seus resultados, portanto, uma ciência exata com a pretensão de apresentar verdades absolutas. A figura 04 demonstra a escala com a divisão dos valores entre as classificações de riscos.

Figura 04 – Escala de avaliação de riscos.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Observa-se pela figura 04, que os riscos analisados com valores entre 0 e 9 foram avaliados como riscos baixos; já os riscos analisados com valores entre 10 e 27 foram avaliados como riscos moderados; finalmente, os riscos analisados com valores entre 28 e 54 foram avaliados como riscos altos. No total, a pesquisa apontou 10 riscos baixos, 6 riscos moderados e 3 riscos altos. O quadro abaixo apresenta sinteticamente o resultado da avaliação de riscos.

Quadro 14 – Resultado da avaliação de riscos.

CLASSIFICAÇÃO	RISCO	VALOR
RISCO ALTO	Apoio da alta administração	39
	Acúmulo de atividades	36
	Orçamento	30
RISCO MODERADO	Seleção de membros da comissão	21
	Capacitação dos membros	18
	Execução do plano de trabalho	18
	Composição da comissão	16
	Estrutura física	13
	Conhecimento jurídico dos membros	10
RISCO BAIXO	Liberação dos membros	8
	Seleção de secretário(a)-executivo(a)	6
	Composição da Secretaria-Executiva	6
	Perseguição	6
	Formalização da comissão	5
	Alcance da Rede de Ética	5
	Capacitação dos servidores	5
	Competências das comissões	5
	Padronização de procedimentos	4
Sigilo dos processos	4	

Fonte: Elaborado pelo autor.

Observa-se que os riscos baixos, apesar de na escala serem o grupo de menor amplitude na escala adotada, foi o grupo com a maior quantidade de riscos avaliados, seguido pelos riscos moderados e, por fim, os riscos altos. Esta proporção decrescente entre os riscos baixos, moderados e altos sugere que a escala proposta se mostrou adequada, com a apresentação de um grupo maior de riscos subsidiários que possivelmente refletem questões localizadas ou pontuais, seguido por um grupo intermediário menor de riscos mais disseminados entre as comissões de ética e, por fim, um pequeno grupo de riscos estruturais que afetam direta ou indiretamente todos os demais riscos.

Como já exposto na análise das categorias, uma questão relevante é a indicação de que certos riscos podem impactar outros riscos. A aplicação do modelo de gerenciamento dos riscos permitiu inferir que os riscos possivelmente possuem relação uns com os outros. O HM Treasury (2004) abordou a existência da relação entre riscos e o impacto do tratamento de um risco sobre outros. Esta proposta de relação entre os riscos continua a ser desenvolvida na discussão acerca do tratamento dos riscos.

5.6. TRATAMENTO DOS RISCOS

Para a Associação Brasileira de Normas Técnicas (2009, p. 19), “selecionar a opção mais adequada de tratamento de riscos envolve equilibrar, de um lado, os custos e os esforços de implementação e, de outro, os benefícios decorrentes, relativos a requisitos legais, regulatórios ou quaisquer outros”. Na pesquisa, as opções de tratamento para os riscos são apresentadas a partir do resultado das entrevistas, em que os participantes foram instados a discorrer sobre soluções aos riscos por eles identificados. Para facilitar a explanação, as medidas para o tratamento dos riscos são expostas por nível de risco, em ordem decrescente.

5.6.1. Riscos Altos

A partir da aplicação do modelo de gerenciamento de riscos, os participantes da pesquisa avaliaram três riscos como altos: Apoio da Alta Administração, Acúmulo de

Atividades e Orçamento, cujas medidas de tratamento foram sintetizadas no quadro abaixo.

Quadro 15 – Medidas de tratamento para os riscos altos.

RISCO	TRATAMENTO
Apoio da alta administração	<ul style="list-style-type: none"> • Ações de esclarecimento e conscientização.
Acúmulo de atividades	<ul style="list-style-type: none"> • Dedicção exclusiva. • Melhor divisão de atividades entre os membros.
Orçamento	<ul style="list-style-type: none"> • Formalização das comissões de ética na estrutura dos ministérios. • Transformação das comissões de ética em unidades orçamentárias.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A seguir, as medidas de tratamento para os riscos altos são expostas separadamente.

5.6.1.1. Apoio da alta administração

Para o tratamento do risco “Apoio da Alta Administração”, a fala dos entrevistados sugere a realização de ações de esclarecimento e conscientização do papel das comissões de ética junto à alta administração. O quadro abaixo sintetiza a fala dos entrevistados acerca do tratamento do risco “Apoio da Alta Administração”.

Quadro 16 – Síntese da fala dos entrevistados sobre o tratamento do risco “Apoio da Alta Administração”.

TRATAMENTO	FALA DOS ENTREVISTADOS
Ações de esclarecimento e conscientização	Entrevistado 01: “A única solução é a gente ter dentro do Ministério uma participação maior do gabinete em aspectos que envolvem comissões de ética... Aí seria uma conscientização...”.
	Entrevistado 03: “Eu acho que o fortalecimento das campanhas educativas, isso refletiria muito, tanto na questão dessa influência com administração, quando a influência com os servidores, daria um peso maior para a comissão, uma visibilidade maior para a comissão”.
	Entrevistado 07: “...buscar caminhos para estreitar essa comunicação com a alta direção, apresentar o papel da comissão, demonstrar a importância da comissão de ética dentro do órgão”.
	Entrevistado 08: “A comissão tem que fazer mais endomarketing, tem que se apropriar mais... do que a comissão faz... é isso... a gente tem que trabalhar o nosso plano de comunicação”.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os entrevistados demonstram entender que, se a alta administração do ministério conhecesse melhor as atividades das comissões de ética, haveria maior apoio para as comissões. Assim, infere-se que o tratamento do risco dependeria de ações de esclarecimento, divulgação e conscientização realizadas pelas próprias comissões.

5.6.1.2. Acúmulo de atividades

Para tratamento do risco “Acúmulo de atividades”, destacam-se duas medidas propostas pelos entrevistados: a dedicação exclusiva e a melhor divisão de atividades entre os membros. O quadro abaixo sintetiza a fala dos entrevistados acerca do tratamento do risco “Acúmulo de atividades”.

Quadro 17 – Síntese da fala dos entrevistados sobre o tratamento do risco “Acúmulo de atividades”.

TRATAMENTO	FALA DOS ENTREVISTADOS
Dedicação exclusiva	Entrevistado 06: “...ou a pessoa se dedica à comissão de ética ou ela se dedica ao trabalho dela”.
	Entrevistado 07: “Eu acho que se fosse... tivesse um decreto... quem é de comissão de ética teria que ter dedicação exclusiva”.
Melhor divisão de atividades entre os membros	Entrevistado 05: “Tentar levar da melhor forma possível que dá certo... se o titular não pode, tem o suplente, de repente entrar em acordo para não sobrecarregar apenas um”.
	Entrevistado 08: “Se distribui, cada um fica com uma responsabilidade, para não acumular para uma pessoa ou só para os titulares, e aí facilita a vida de todo o mundo”.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Na primeira medida de tratamento, os entrevistados sugerem que os membros de comissões de ética se dediquem integralmente às atividades das comissões. Desta forma, a proposta para a mitigação do risco seria a sua própria extinção, ou seja, se o risco se refere ao acúmulo de atividades, ele é extinto pela dedicação exclusiva dos membros às comissões de ética.

A segunda medida para o tratamento do risco “Acúmulo de atividades” seria a melhor distribuição de tarefas entre os membros das comissões. Observa-se que a proposta sugere a integração dos suplentes nas atividades das comissões, a fim de que haja maior repartição do trabalho e, conseqüentemente, menor carga para os titulares ou mesmo para o(a) presidente da comissão.

5.6.1.3. Orçamento

Para tratamento do terceiro risco avaliado como alto, “Orçamento”, os resultados das entrevistas indicam a prevalência de duas medidas: a formalização das comissões de ética na estrutura dos ministérios e a transformação das comissões de ética em unidades

orçamentárias. O quadro abaixo sintetiza a fala dos entrevistados acerca do tratamento do risco “Orçamento”.

Quadro 18 – Síntese da fala dos entrevistados sobre o tratamento do risco “Orçamento”.

TRATAMENTO	FALA DOS ENTREVISTADOS
Formalização das comissões de ética na estrutura dos ministérios	Entrevistado 02: “Partindo dessa primeira fase da secretária executiva ser designada e ser vinculada ao gabinete do ministro, fazer uma solicitação de orçamento...”.
	Entrevistado 03: “...que a secretaria executiva tenha assim, seja enquadrada, faça parte do organograma do ministério... então tendo a secretaria executiva esse vínculo formal, aí eu acho que para ter um orçamento próprio já seria meio caminho andado”.
	Entrevistado 08: “Falta de orçamento eu posso dizer para você que eu não sei o que fazer enquanto não houver a formalização na estrutura”.
Transformação das comissões de ética em unidades orçamentárias	Entrevistado 06: “Acho que nesse caso a comissão de ética tinha que ter uma dotação orçamentária...ou pode ser da comissão de ética pública e ela distribuir o recurso para todas as instituições”.
	Entrevistado 07: “Eu acho que se a gente conseguisse apoio da alta direção aí eu acho que vai virar uma consequência, a gente consegue criar lá um POzinho, um plano orçamentário e criar dentro de uma ação”.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Na primeira medida, os entrevistados apontam para a formalização das comissões na estrutura regimental dos ministérios, especialmente no que se refere à secretaria-executiva. Assim, a partir da formalização das comissões de ética na estrutura regimental dos ministérios, a obtenção de orçamento seria facilitada pela atuação da secretaria-executiva junto ao gabinete do ministro. Destaca-se que esta proposta projeta uma relação entre o risco “Orçamento” com os riscos “Composição da secretaria-executiva” e “Formalização da comissão”.

A segunda medida para o tratamento do risco “Orçamento” é a transformação das comissões de ética em unidades orçamentárias. Observa-se que a fala dos entrevistados sugere duas possibilidades: que as comissões possam solicitar e executar recursos orçamentários ou que a CEP descentralizasse recursos diretamente para as comissões de ética. Essa proposta sugere uma relação entre o risco “Apoio da alta administração” e o risco “Orçamento”.

5.6.2. Riscos Moderados

A avaliação dos riscos resultou na indicação de seis riscos moderados: Seleção de membros da comissão, Capacitação dos membros, Execução do plano de trabalho,

Composição da comissão, Estrutura física e Conhecimento jurídico dos membros, cujas medidas de tratamento foram sintetizadas no quadro abaixo.

Quadro 19 – Medidas de tratamento dos riscos moderados.

RISCO	TRATAMENTO
Seleção de membros da comissão	<ul style="list-style-type: none"> • Ações de esclarecimento e conscientização. • Dedicção exclusiva.
Capacitação dos membros	<ul style="list-style-type: none"> • Obrigatoriedade de participação nos cursos oferecidos pela CEP.
Execução do plano de trabalho	<ul style="list-style-type: none"> • Maior cobrança por parte da CEP. • Dedicção exclusiva. • Apoio da alta administração.
Composição da comissão	<ul style="list-style-type: none"> • Maior ativismo da comissão. • Seleção de pessoas com perfil adequado. • Remuneração para membros.
Estrutura física	<ul style="list-style-type: none"> • Apoio da alta administração. • Determinação normativa.
Conhecimento jurídico dos membros	<ul style="list-style-type: none"> • Obrigatoriedade de participação nos cursos. • Ingresso de membros com conhecimento jurídico.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A seguir, as medidas de tratamento para os riscos moderados são expostas separadamente.

5.6.2.1. Seleção de membros da comissão

Para tratamento do risco “Seleção dos membros da comissão”, destacam-se duas medidas: uma relacionada à promoção e conscientização sobre as atividades das comissões de ética e outra relacionada à dedicação exclusiva. O quadro abaixo sintetiza a fala dos entrevistados acerca do tratamento do risco “Seleção dos membros da comissão”.

Quadro 20 – Síntese da fala dos entrevistados sobre o tratamento do risco “Seleção de membros da comissão”.

TRATAMENTO	FALA DOS ENTREVISTADOS
Ações de convencimento e conscientização	Entrevistado 03: “A gente fez uma campanha assim meio de corpo a corpo mesmo, tentando convencer as pessoas que a gente sentia que tinha uma tendência de ter um bom perfil”.
	Entrevistado 04: “Eu acho que é saber vender a importância da comissão de ética”.
	Entrevistado 05: “Falta sensibilização”.
Dedicção exclusiva	Entrevistado 04: “...então a pessoa sabe, eu só faço isso, e que não é pouca coisa... entendeu?... então eu acho que ela abraça mais a ideia. Quando você tem que juntar as suas milhares de atividades com mais uma... acaba sendo pior aí... sendo pior não, sendo difícil encontrar alguém que queira disponibilizar mais tempo para entrar”.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Na primeira medida, os entrevistados sugerem a realização de ações de esclarecimento e conscientização. Assim, a proposta trata da realização de ações de divulgação e convencimento para atrair interessados em atuar nas comissões de ética.

A segunda medida para tratamento do risco “Seleção dos membros da comissão” aponta para a dedicação exclusiva como fator motivador para que os servidores tenham maior interesse em atuar nas comissões de ética. Um ponto relevante na segunda proposta é a indicação de relação entre o risco “Acúmulo de atividades” e “Seleção dos membros da comissão”.

5.6.2.2. Capacitação dos membros

Para o tratamento do risco “Capacitação dos membros”, a obrigatoriedade de participação nos cursos oferecidos pela CEP se sobressai. O quadro abaixo sintetiza a fala dos entrevistados acerca do tratamento do risco “Capacitação dos membros”.

Quadro 21 – Síntese da fala dos entrevistados sobre o tratamento do risco “Capacitação dos membros”.

TRATAMENTO	FALA DOS ENTREVISTADOS
Obrigatoriedade de participação nos cursos oferecidos pela CEP	Entrevistado 06: “No ato da publicação da portaria, após a portaria, o cara é obrigado a fazer a comissão de ética”. Entrevistado 08: “Quando for designada a pessoa, já de início falar: olha, você se inscreva nesse e nesse curso, para trabalhar tem que se inscrever, é uma exigência”.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A fala dos entrevistados sugere uma alteração normativa que determine, logo após a designação, a participação dos membros nos cursos de capacitação para comissões de ética, tendo em vista que atualmente, apesar de ser altamente recomendável, não existe obrigatoriedade de participação nos eventos de capacitação.

5.6.2.3. Execução do Plano de Trabalho

Para tratamento do risco “Execução do plano de trabalho”, o resultado das entrevistas não apontou a predominância de nenhuma proposta. Para este risco, três medidas foram apresentadas pelos entrevistados: maior cobrança por parte da CEP, a dedicação exclusiva dos membros e o apoio da alta administração. O quadro abaixo

sintetiza a fala dos entrevistados acerca do tratamento do risco “Execução do plano de trabalho”.

Quadro 22 – Síntese da fala dos entrevistados sobre o tratamento do risco “Execução do plano de trabalho”.

TRATAMENTO	FALA DOS ENTREVISTADOS
Maior cobrança por parte da CEP	Entrevistado 05: “Uma sensibilização da importância disso, e de repente clarificar mesmo a culpabilidade, se não executar o que acarreta... a gente não tem claro... e também até onde eu conheço não tem uma cobrança efetiva da CEP sobre o cumprimento do plano de trabalho”.
Dedicação exclusiva	Entrevistado 07: “Eu acho que resolveria com a questão da exclusividade, que aí teria pessoas para se dedicar à comissão”.
Apoio da alta administração	Entrevistado 09: “Estabelecer uma agenda com o gabinete do ministro, uma agenda semanal, quinzenal que seja, para fortalecer o relacionamento e manter tanto o gabinete atualizado do que a gente está fazendo aqui, das nossas demandas lá, e eles de nós e nós deles também, porque tudo passa pelo gabinete do ministro, então acho que esse é o relacionamento aproximado”.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A primeira proposta aponta para uma cobrança maior da CEP sobre a execução do plano de trabalho. Assim, o tratamento do risco seria a atuação mais incisiva da CEP, como órgão central do sistema, sobre o cumprimento do plano de trabalho das comissões.

A segunda proposta remete à questão do acúmulo de atividades dos membros das comissões de ética. Neste caso, o tratamento para a dificuldade em executar o plano de trabalho seria o estabelecimento da dedicação exclusiva dos membros nas comissões de ética. Mais uma vez, verifica-se a relação entre os riscos identificados pelos entrevistados, aqui, entre o risco “Acumulo de atividades” e “Execução do plano de trabalho”.

A terceira proposta para tratamento do risco “Execução do plano de trabalho” aponta para o fortalecimento da relação entre a comissão e a alta administração, em busca de angariar apoio da alta administração. Pela proposta, o tratamento do risco seria a maior interação entre a comissão e a alta administração, reforçando a relação entre o risco “Execução do plano de trabalho” e o risco “Apoio da alta administração”.

5.6.2.4. Composição da comissão

Para tratamento do risco “Composição da comissão”, foram observadas três medidas, sendo que nenhuma delas foi preponderante: maior ativismo da comissão, seleção de pessoas com perfil adequado e remuneração para membros. O quadro abaixo sintetiza a fala dos entrevistados acerca do tratamento do risco “Composição da comissão”.

Quadro 23 – Síntese da fala dos entrevistados sobre o tratamento do risco “Composição da comissão”.

TRATAMENTO	FALA DOS ENTREVISTADOS
Maior ativismo da comissão	Entrevistado 01: “O ativismo da comissão pode auxiliar nisso... mais para a comissão ser conhecida no ministério... Criar aquela boa imagem da comissão”.
Seleção de pessoas com perfil adequado	Entrevistado 03: “Fazer esse corpo a corpo buscando identificar as pessoas com esse perfil adequado”.
Remuneração para membros	Entrevistado 06: “Aí eu vou botar uma antiga briga nossa, que era a remuneração... tipo um benefício para a pessoa que trabalha só com isso aí”.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Na primeira medida, o tratamento para o risco seria o fortalecimento da atuação das comissões, o que as tornariam mais reconhecidas pelos servidores, proporcionando um desejo de participar da comissão de ética. Aqui, aventa-se uma relação entre o risco “Execução do plano de trabalho” e o risco “Composição da comissão”.

Na segunda medida para o tratamento do risco “Composição da comissão”, a seleção de pessoas com perfil adequado para atuar na comissão de ética seria o tratamento do risco. Nesta proposta, observa-se a relação entre o risco “Seleção de membros” e o risco “composição da comissão”.

A última medida para tratamento do risco “Composição da comissão” é a retribuição financeira para os membros das comissões de ética. Aqui, o tratamento do risco seria incentivar os membros das comissões a cumprirem os seus mandatos a partir de uma retribuição financeira por atuar nas comissões de ética.

5.6.2.5. Estrutura Física

Para tratamento do risco “Estrutura física”, os resultados das entrevistas sinalizam para duas medidas: apoio da alta administração e determinação normativa. O quadro abaixo sintetiza a fala dos entrevistados acerca do tratamento do risco “Estrutura física”.

Quadro 24 – Síntese da fala dos entrevistados sobre o tratamento do risco “Estrutura física”.

TRATAMENTO	FALA DOS ENTREVISTADOS
Apoio da alta administração	Entrevistado 01: “Isso seria um apoio por parte do gabinete do ministro e da coordenação de engenharia”.
Determinação normativa	Entrevistado 09: A comissão de ética ela não existe uma norma, existe o decreto 6.029, existe o decreto do código de ética, mas as resoluções mesmo não tem um poder muito normativo, são só orientações. Então eu creio que estando mais internalizado, tendo um poder mais normativo, facilitaria bastante essa questão da própria estrutura da comissão de ética.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Na primeira medida, o tratamento do risco estaria relacionado ao apoio da administração para a estruturação das comissões de ética. Observa-se a relação entre o risco “Apoio da alta administração” e o risco “Estrutura física”. Na segunda medida, o tratamento estaria relacionado a uma alteração normativa que determinasse aos órgãos o fornecimento de estrutura para as comissões de ética. Registra-se que o Decreto nº 6.029/2007 já traz esta determinação, o que sugere que a questão, em tese, seria mais de cumprimento das normas existentes do que de alteração normativa.

5.6.2.6. *Conhecimento jurídico dos membros*

Para o último risco moderado, “Conhecimento jurídico dos membros”, duas medidas de tratamento são apresentadas pelos entrevistados: a obrigatoriedade de participação nos cursos e o ingresso de membros com conhecimento jurídico. O quadro abaixo sintetiza a fala dos entrevistados acerca do tratamento do risco “Conhecimento jurídico dos membros”.

Quadro 25 – Síntese da fala dos entrevistados sobre o tratamento do risco “Conhecimento jurídico dos membros”.

TRATAMENTO	FALA DOS ENTREVISTADOS
Obrigatoriedade de participação nos cursos	Entrevistado 05: “Colocaria que a partir do momento que você é indicado, que você aceita, que a portaria é publicada, você é obrigado a participar de cursos e treinamentos. Uma obrigatoriedade”.
Ingresso de membros com conhecimento jurídico	Entrevistado 06: “...que pelo menos um seja da área jurídica”.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Na primeira medida, o tratamento estaria relacionado com a obrigatoriedade dos membros, a partir da sua designação, de participar dos cursos de capacitação promovidos pela CEP. Mais uma vez, salienta-se a relação entre riscos. Neste caso, entre o risco “Capacitação dos membros” e o risco “Conhecimento jurídico dos membros”.

A segunda medida de tratamento para o risco “Conhecimento jurídico dos membros” se refere à inclusão de pessoas com conhecimento jurídico nas comissões de ética. Assim, quando da seleção de membros para as comissões, pelo menos uma vaga seria destinada a servidor da área jurídica do ministério.

5.6.3. Riscos Baixos

A avaliação dos riscos resultou na indicação de dez riscos baixos: Liberação dos membros, Seleção de secretário(a)-executivo(a), Composição da secretaria-executiva, Perseguição, Formalização da comissão, Alcance da rede de ética, Capacitação de servidores, Competências das comissões, Padronização de procedimentos e Sigilo dos processos, cujas medidas de tratamento foram sintetizadas no quadro abaixo.

Quadro 26 – Medidas de tratamento dos riscos baixos.

RISCO	TRATAMENTO
Liberação dos membros	<ul style="list-style-type: none"> • Apoio da alta administração. • Determinação normativa.
Seleção de secretário(a)-executivo(a)	<ul style="list-style-type: none"> • Recebimento de retribuição financeira.
Composição da Secretaria-Executiva	<ul style="list-style-type: none"> • Apoio da alta administração.
Perseguição	<ul style="list-style-type: none"> • Ações de esclarecimento e conscientização.
Formalização da comissão	<ul style="list-style-type: none"> • Apoio da alta administração.
Alcance da Rede de Ética	<ul style="list-style-type: none"> • Atuação mais efetiva da CEP.
Capacitação dos servidores	<ul style="list-style-type: none"> • Ações de esclarecimento e conscientização. • Disseminação de boas práticas.
Competências das comissões	<ul style="list-style-type: none"> • Ações conjuntas entre comissões de ética e corregedorias.
Padronização de procedimentos	<ul style="list-style-type: none"> • Disseminação de boas práticas.
Sigilo dos processos	<ul style="list-style-type: none"> • Aguardar a internalização das rotinas no Sistema Eletrônico de Informações (SEI).

Fonte: Elaborado pelo autor.

A seguir, as medidas de tratamento para os riscos moderados são expostas separadamente.

5.6.3.1. Liberação dos Membros

Para o tratamento do risco “Liberação dos membros”, os resultados das entrevistas apontam para duas medidas: o apoio da alta administração e a determinação normativa. O quadro abaixo sintetiza a fala dos entrevistados acerca do tratamento do risco “Liberação dos membros”.

Quadro 27 – Síntese da fala dos entrevistados sobre o tratamento do risco “Liberação dos membros”.

TRATAMENTO	FALA DOS ENTREVISTADOS
Apoio da alta administração	Entrevistado 03: “É uma questão mais de conscientização mesmo das chefias, porque elas não tem assim a noção do que é uma comissão de ética, da nossa atuação, se tivesse mais atendida, mais a par dessa importância, eu acho que não teria esses conflitos”.
Determinação normativa	Entrevistado 06: “Na portaria de nomeação colocar como obrigatório a participação do membro”.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Na primeira medida, o tratamento está relacionado ao fortalecimento da relação das comissões de ética com a administração. Observa-se a relação entre o risco “Apoio da alta administração” e o risco “Liberação dos membros”. Na segunda medida, o tratamento do risco está relacionado a uma alteração normativa que determine a liberação dos membros para executar as atividades da comissão. Outra vez, registra-se que tal determinação já existe no Decreto nº 6.029/07.

5.6.3.2. Seleção de secretário(a)-executivo(a)

Para tratamento do risco “Seleção de secretário(a)-executivo(a)”, a fala dos entrevistados sugere o recebimento de uma retribuição financeira como tratamento do risco. “...eu acho que a contribuição financeira ela é muito bem-vinda para a gente, pelo menos ter a garantia de que a pessoa vai ficar aqui um tempo maior, pelo menos para nos prevenir de uma rotatividade dentro da secretaria executiva” (ENTREVISTADO 09). Assim, a proposta aponta a instituição de uma gratificação para o(a) secretário(a)-executivo(a), a fim de estimular os servidores a executar esta atividade.

5.6.3.3. Composição da secretaria-executiva

O risco “Composição da secretaria-executiva” tem como medida de tratamento o apoio da alta administração para a nomeação do(a) secretário(a)-executivo(a). “Eu acho que isso é muito simples, bastaria o ministro assinar, a assessoria dele colocar para ele assinar, ele assina a portaria e publica no diário” (ENTREVISTADO 03). Lembra-se que no risco “Seleção de secretário(a)-executivo(a)”, a dificuldade das comissões está

relacionada à seleção de servidores interessados em atuar na secretaria-executiva das comissões de ética. Já para o risco “Composição da secretaria-executiva”, a dificuldade está relacionada à criação da secretaria-executiva por parte do órgão. Neste caso, observa-se a relação entre o risco “Apoio da alta administração” e o risco “Composição da secretaria-executiva”.

5.6.3.4. Perseguição

Para tratamento do risco “Perseguição”, a fala dos entrevistados sugere a realização de ações de esclarecimento e conscientização pelas comissões de ética. “Fazer uma palestra, chamar alguém para falar, explicar para eles: olha, gente, quando vocês receberem um documento da comissão de ética tenta ser sigiloso e tal, não espalhar porque gera desconforto” (ENTREVISTADO 06). Aqui, sinaliza-se para a relação entre o risco “Execução do plano de trabalho” e o risco “Perseguição”.

5.6.3.5. Formalização da comissão

O risco “Formalização da comissão” tem como medida de tratamento o apoio da alta administração. “Primeiro fazer um documento para o secretário, para a alta administração, solicitando isso...” (ENTREVISTADO 08). O tratamento para o risco seria o envolvimento da alta administração na formalização da comissão junto à estrutura regimental do ministério. Outra vez, destaca-se a relação entre riscos altos e riscos moderados e baixos. Neste caso, observa-se a relação entre o risco “Apoio da alta administração” e o risco “Formalização da comissão”.

5.6.3.6. Alcance da rede de ética

Para tratamento do risco “Alcance da rede de ética”, os resultados das entrevistas aventam a atuação mais efetiva da CEP.

Eu acho que essa atuação da CEP, não que ela precise conduzir a todo o momento, mas que ela faça, mobilize, crie essa rede, e depois que a rede se fortaleça de uma forma que sobreviva sem. Mas eu acho que é importante a gente ter esse elo que é o nosso órgão central... enfim... Eu acho que é importante a gente ter esse papel da CEP mais forte. Eu acho que ele ajudaria a fortalecer o sistema como um todo (ENTREVISTADO 07).

A proposta de tratamento sugere que a CEP, como órgão central do sistema da gestão da ética, fomente o fortalecimento da rede de ética e o relacionamento entre as comissões de ética.

5.6.3.7. Capacitação dos servidores

Para o tratamento do risco “Capacitação dos servidores”, os resultados das entrevistas apontam para duas medidas: ações de esclarecimento e conscientização e disseminação de boas práticas. O quadro abaixo sintetiza a fala dos entrevistados acerca do tratamento do risco “Capacitação dos servidores”.

Quadro 28 – Síntese da fala dos entrevistados sobre o tratamento do risco “Capacitação dos servidores”.

TRATAMENTO	FALA DOS ENTREVISTADOS
Ações de esclarecimento e conscientização	Entrevistado 07: “Fortalecer a política interna de conscientização, inserir essas atividades dentro do plano de trabalho”.
Disseminação de boas práticas	Entrevistado 07: “Se gente tivesse esses grupos temáticos, a gente tivesse esse intercâmbio, a gente poderia divulgar tantas experiências... Mas como a gente não tem esse contato, não tem essa troca de informação”.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A primeira medida se refere a ações de esclarecimento e conscientização inseridas no plano de trabalho das comissões. A proposta aponta para uma relação entre o risco “Execução do plano de trabalho” e o risco “Capacitação dos servidores”.

A segunda medida se direciona para disseminação de boas práticas. O tratamento do risco sugere que o compartilhamento de experiências exitosas entre as comissões de ética possa aperfeiçoar a capacitação dos servidores para a ética. Indica-se a relação entre o risco “Alcance da rede de ética” e o risco “Capacitação de servidores”.

5.6.3.8. Competências das comissões

Para o tratamento do risco “Competências das comissões” é proposta a realização de ações conjuntas entre comissões de ética e corregedorias. “Eu acho que aí a gente tem

que aumentar a divulgação... um evento conjunto no sentido de clarear essas possíveis nuvens... não é de conflito não, de confusão mesmo” (ENTREVISTADO 07). A proposta sugere uma aproximação entre as comissões de ética e as corregedorias, a fim de esclarecer melhor o espaço de atuação de cada organização.

5.6.3.9. Padronização de procedimentos

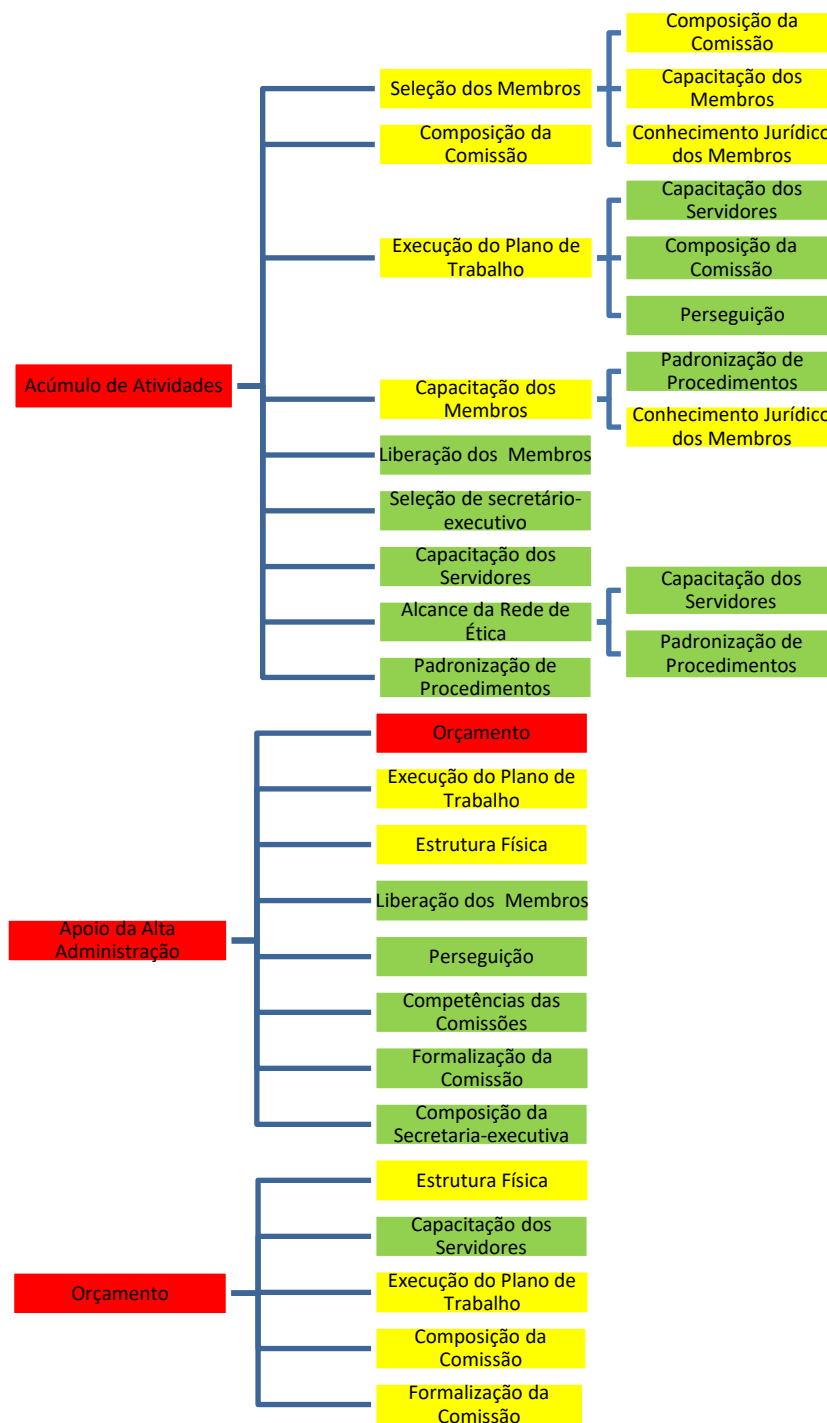
A proposta de medida de tratamento para o risco “Padronização de procedimentos” aponta para o compartilhamento de boas práticas entre as comissões. “Poderia nós mesmos irmos atrás de boas práticas, conhecer outras comissões, não esperar também cair no nosso colo não. Poderíamos trocar ideias, ter uma rede, igual tem rede de ouvidoria, uma rede de comissões” (ENTREVISTADO 05). Destaca-se que a Rede de Ética foi instituída pelo Decreto nº 6.029/2007. Assim, a medida de tratamento proposta sinaliza que existe um possível desconhecimento da Rede de Ética por parte das comissões. O tratamento do risco sinaliza uma relação entre o risco “Alcance da rede de ética” e o risco “Padronização de procedimentos”.

5.6.3.10. Sigilo dos processos

O último risco baixo é o “Sigilo dos processos”. Para tratamento do risco, o resultado das entrevistas não indica nenhuma ação ativa. “As próprias pessoas que formularam o sistema tem dificuldade de responder as nossas demandas, então isso aí é só questão de tempo para ser acertado” (ENTREVISTADO 03). Assim, a proposta avança aguardar a internalização das rotinas no Sistema Eletrônico de Informações (SEI), para que haja a mitigação do risco de falha no sigilo dos processos nas comissões de ética.

Em resumo, sugere-se com a conclusão da etapa de tratamento dos riscos que a hipótese de correlação entre riscos apresentada na avaliação dos riscos possui uma sinalização de confirmação, já que foi observado em várias ocasiões a relação entre um tratamento e mais de um risco. O gráfico abaixo apresenta, a partir dos resultados da aplicação do modelo de gerenciamento de riscos, as possíveis influências existentes entre os diferentes riscos, sendo os riscos altos apresentados na cor vermelha, os riscos moderados apresentados na cor amarela e os riscos baixos apresentados na cor verde.

Figura 05 – Indicação de relação entre os riscos.



Fonte: Elaborado pelo autor.

A análise do Figura 05 permite inferir que existe forte influência entre os riscos identificados e que esta relação ocorre, em regra, de cima para baixo, em que riscos de classificações superiores influenciam riscos de classificações inferiores, mas esta relação também foi constatada horizontalmente, isto é, entre riscos de mesma classificação.

6. CONCLUSÃO

Nesta pesquisa, a gestão de riscos foi empregada como um instrumento para a promoção da integridade pública, tendo por objeto de estudo as comissões de ética do Poder Executivo Federal. Com o trabalho, foi possível construir alguns entendimentos e proposições acerca da gestão de riscos no setor público e das atividades das comissões de ética.

Em primeiro lugar, o estudo demonstra a capacidade da gestão de riscos para contribuir com o aperfeiçoamento da administração pública. Tal como exposto no referencial teórico e reforçado durante a aplicação do modelo de gerenciamento de riscos, a gestão de riscos não se apresenta como uma fórmula para a solução dos problemas das organizações públicas, mas como um método de identificação, análise e hierarquização de fragilidades das organizações, a fim de subsidiar a tomada de decisão pelos gestores públicos.

Em segundo lugar, foi possível observar com a pesquisa que o emprego da gestão de riscos no setor público necessita ocorrer com a consciência das particularidades das organizações públicas e, em especial, dos riscos públicos. A aplicação de um modelo de gerenciamento de riscos sem essas reservas pode gerar resultados indesejados. Como exemplo, destaca-se na pesquisa a elaboração do índice de riscos e da escala de classificação dos riscos. Essas etapas em organizações públicas necessitam ser desenvolvidas com critérios e com o entendimento de que o apetite ao risco no setor público é diferente do que no setor privado. Desta forma, é importante validar os resultados encontrados com outros estudos e métodos, a fim de que o foco no aperfeiçoamento das organizações e no interesse público não seja desvirtuado.

Em terceiro lugar, a pesquisa permitiu inferir que a gestão de riscos tem condições de fortalecer a integridade pública por sua capacidade de direcionar esforços sobre falhas, inconsistências e fragilidades. Mais uma vez, registra-se que a gestão de riscos por si não tem o condão de realizar mudanças na administração pública, ela tem potencial para colaborar até a elaboração de proposições, mas a mudança efetiva depende da decisão dos gestores em aplicar as medidas propostas para a mitigação dos riscos.

Retomando os objetivos da pesquisa, sugere-se que estes foram alcançados, a despeito das limitações encontradas. O objetivo geral do estudo foi investigar a influência

dos riscos relativos às atividades das comissões de ética do Poder Executivo Federal no cumprimento de sua missão institucional de promover a integridade pública. Para isso, foram delineados quatro objetivos específicos: caracterizar as comissões de ética do Poder Executivo Federal; identificar os riscos relacionados às atividades das comissões de ética do Poder Executivo Federal; averiguar os riscos relacionados às atividades das comissões de ética do Poder Executivo Federal, considerando seu papel para a promoção da integridade pública; e propor medidas para tratar os riscos relacionados às atividades das comissões de ética do Poder Executivo Federal.

Para o alcance do objetivo específico de caracterizar as comissões de ética, foram importantes os estudos anteriores sobre as comissões, a pesquisa documental realizada sobre os normativos que norteiam as suas atividades e a execução da fase do modelo de gerenciamento de riscos denominada estabelecimento do contexto. Com isso, foi possível expandir o entendimento sobre as comissões de ética e apresentar suas características, em especial, sua relação com atores externos e internos.

No que tange ao objetivo específico de identificar os riscos relacionados às comissões de ética, as entrevistas tiveram papel determinante, pois permitiram assinalar os riscos na perspectiva dos presidentes de comissões, ou seja, quem atua diretamente com a gestão da ética no Poder Executivo Federal. Outra questão de relevo foi a confirmação de resultados de pesquisas anteriores, em que se pode sinalizar a perpetuação de dificuldades descritas em mais de um estudo.

Na averiguação dos riscos, destacou-se a elaboração do índice de riscos e da escala de classificação dos riscos. Eles permitiram explorar mais profundamente os riscos. Esta etapa foi especialmente laboriosa pela necessidade de expor a coerência dos achados da pesquisa, a fim de que eles não fossem mal compreendidos ou interpretados como ‘achismos’. Aqui, foi importante demonstrar a relação dos riscos com estudos precedentes e sinalizar a relação entre os riscos, especialmente entre os riscos altos e os demais riscos.

Para o alcance do objetivo específico de propor medidas de tratamento aos riscos, as entrevistas foram preponderantes. Neste momento, o desafio foi concatenar propostas de pessoas diferentes que possuem realidades particulares em seus órgãos. Outra questão importante foi apresentar confirmações para a sinalização de relação entre os riscos, em que proposições para tratamento de um risco remetia, direta ou indiretamente, ao tratamento de outro risco. Desta forma, foi possível consolidar os resultados apresentados

na pesquisa. Aqui, sugere-se influência da realidade pessoal dos entrevistados no momento de propor medidas de tratamento para os riscos, sendo esta uma possível limitação da pesquisa.

Alcançados os objetivos, foi possível responder a questão de pesquisa: “Como os riscos relativos às atividades das comissões de ética do Poder Executivo Federal influenciam o cumprimento de sua missão institucional de promover a integridade pública?”. A partir deste trabalho, observa-se que os riscos para as comissões de ética possuem diferentes impactos em sua capacidade de promover a integridade pública. Neste sentido, o estudo apontou riscos estruturais, classificados na pesquisa como altos, que afetam o próprio funcionamento das comissões. Também foram indicados riscos intermediários, classificados como moderados, que, apesar de impactar as atividades das comissões de maneira menos expressiva que os riscos altos, estão disseminados entre o grupo estudado. Além desses, foram pontuados riscos localizados, classificados como baixos, que, mesmo influenciando as atividades de algumas comissões, não estão presentes no conjunto das comissões pesquisadas.

Em resumo, os riscos relativos às atividades das comissões de ética fazem com que elas não sejam conhecidas e reconhecidas pelos servidores em geral, ou seja, geram uma realidade em que muitos servidores desconhecem a existência das comissões ou, quando a conhecem, não as visualizam como organizações atuantes, comprometidas com a harmonização das relações de trabalho e com o aperfeiçoamento da governança através do fortalecimento da integridade pública.

Por fim, o estudo permitiu indicar algumas questões relevantes sobre as comissões de ética do Poder Executivo Federal e sugerir ações para o seu aperfeiçoamento.

Inicialmente, a pesquisa demonstrou de forma consistente a existência de resultados que se repetem em diferentes estudos no curso do tempo. Assim, é possível tecer um entendimento em torno da necessidade de reformulação do Sistema de Gestão da Ética como um todo. É inegável o avanço proporcionado ao tema da ética pública pela criação do sistema, especialmente no que se refere à difusão das comissões de ética nos diversos órgãos do Poder Executivo. No entanto, duas questões fundamentam essa necessidade de reformulação do sistema de gestão da ética. Em primeiro lugar, a persistência dos mesmos problemas ao longo do tempo indica que é razoável inferir que o sistema, tal como está estruturado, não consegue avançar sobre determinadas lacunas. Em segundo lugar, lembra-se que a pesquisa foi realizada com comissões de ética dos

ministérios, ou seja, na esfera superior da administração pública federal, que, em tese, possui mais estrutura e recursos. Isso favorece o entendimento de que a realidade das comissões de ética nos órgãos ou entidades não é muito diferente ou mesmo pior do que a encontrada na pesquisa.

Pelo o exposto acima, sugere-se que o sistema de gestão da ética seja repensado. Pontua-se a reafirmação da CEP como órgão central do sistema, agindo de forma mais ativa com as comissões de ética, cobrando e norteando os avanços da ética pública no Brasil. No mesmo sentido, a reafirmação do papel das comissões de ética dos ministérios seria interessante. Aqui, sugere-se a dedicação exclusiva para os membros dessas comissões e a efetivação da inclusão das secretarias-executivas na estrutura regimental dos ministérios, a fim de que as comissões dos ministérios possam atuar como elo superior de uma rede de comissões dos órgãos e entidades de um mesmo ministério. Com isso, a estrutura hierárquica do sistema de gestão da ética se verticalizaria, proporcionando maior vínculo entre a CEP, as comissões de ética dos ministérios e as comissões de ética dos órgãos e entidades.

Outra sugestão é inclusão na agenda da CEP o tratamento riscos apresentados nesta pesquisa. Como exposto anteriormente, apesar de coerentes, os resultados apresentados para o tratamento dos riscos na pesquisa podem ter sido influenciados pelas realidades particulares dos entrevistados. Assim, a inclusão na agenda da CEP de uma discussão mais ampla acerca do tratamento dos riscos avaliados neste estudo, como por exemplo a formação de grupos temáticos para a apresentação de propostas para o tratamento dos riscos, seria recomendável.

Para estudos futuros, sugere-se a realização de uma pesquisa quantitativa mais ampla para confrontar os resultados desta pesquisa, a fim de robustecer o entendimento sobre os riscos relacionados às atividades das comissões de ética não apenas nos ministérios, mas também nos órgãos e entidades do Poder Executivo. No que se refere à gestão de riscos, propõe-se a investigação da relação entre riscos e a influência do tratamento dos riscos mais graves na mitigação dos riscos menos graves.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; GAETANI, F. Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda, aprendizado e coalizão. Conselho Nacional de Secretários de Estado de Administração (CONSAD). **Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados**. Brasília: CONSAD, 2006.

ANDION, C. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. **Cadernos Ebape**, v. 10, n. 1, p. 1-19, 2012.

ANECHIARICO, F.; SEGAL, L. Public Integrity Networks. **Public Integrity**, V. 12, n. 4, p. 325-344, 2010.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR ISO 31000: 2009: Gestão de Riscos – Princípios e Diretrizes**. Rio de Janeiro: ABNT, 2009.

_____. **NBR ISO/IEC 31010: 2012: Gestão de Riscos – Técnicas para o processo de avaliação de riscos**. Rio de Janeiro: ABNT, 2012.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BILHIM, J. As Práticas dos Gestores Públicos em Portugal e os Códigos de Ética. **Sequência**, n. 69, p. 61-82, 2014.

BOLAÑO-RODRÍGUEZ, Y. et al. Modelo de Dirección Estratégica basado en la Administración de Riesgos. **Ingeniería industrial**, v. 35, n. 3, p. 344-357, 2014.

BONI, V.; QUARESMA, S. J. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Em Tese**, v. 2, n. 1, p. 68-80, 2005.

BOUNDS, G. Challenge to designing regulatory policy frameworks to manage risks. **Risk and Regulatory policy: improving the governance of risk**. OCDE, 2010.

BRASIL. Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 jun. 1994. Seção 1, p. 01.

_____. Decreto nº 6.029, de 1º de fevereiro de 2007. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2 fev. 2007. Seção 1, p. 02.

_____. **Guia de orientação para o gerenciamento de riscos**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão: **Gespública**, 2013.

_____. **Guia de Integridade Pública – orientações para a Administração Pública Federal: autárquica e fundacional**. CGU, 2015.

_____. Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01, de 10 de maio de 2016. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 mai. 2016. Seção 1, p. 14.

_____. Portaria CGU nº 1.827, de 23 de agosto de 2017. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 04 set. 2017. Seção 1, p. 57.

_____. Resolução nº 10, de 29 de setembro de 2008, da Comissão de Ética Pública da residência da República. Disponível em: <http://etica.planalto.gov.br/sobre-acep/legislacao/etica512>. Acesso em: 05/04/2017.

BRITO, G. C. et al. Benefícios e desafios na implantação da auditoria baseada em risco em instituições federais de ensino. **XVI Colóquio Internacional de Gestión Universitária – CIGU**, 2016.

BRUGUÉ, Q.; SUBIRATS, J. Introducción. In: BRUGUÉ, Q.; SUBIRATS, J. (Orgs.) **Lecturas de gestión pública**. Madrid: Instituto de Administración Pública, p. 9-22, 1996.

CARVALHO, A. C. A. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância**: à luz da jurisprudência dos tribunais e da casuística da administração pública. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

CARVALHO, E. **Reforma Administrativa sob o mote do New Public Management**: os casos de Portugal, Espanha e Irlanda. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2008.

CELLARD, A. A análise documental. **A pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION - COSO. **Gerenciamento de Riscos na Empresa – Estrutura Integrada: Sumário Executivo e Estrutura**. Audibra: PricewaterhouseCoopers, 2007.

COOPER, T. Exploring strategic risk in communities: evidence from a Canadian province. **Journal of Enterprising Communities: People and Places in the Global Economy**, v. 6, n. 4, p. 350-368, 2012.

CRESWELL, J. W. **Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CUKIER, W. et al. Quality assurance in Canadian police services. **The TQM Journal**, v. 24, n. 4, p. 295-309, 2012.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. A disciplina e a prática da pesquisa qualitativa. **O planejamento da pesquisa qualitativa**: teorias e abordagens. Porto Alegre: Artmed, p. 15-41, 2006.

DESLAURIERS, J.; KÉRISIT, M. O delineamento de pesquisa qualitativa. **A pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

DOEVEREN, V. V. Rethinking Good Governance: Identifying Common Principles. **Public Integrity**, v. 03, n. 04, 2011.

DRENNAN, L. T.; MCCONNELL, A. **Risk and crisis management in the public sector**. New York, NY: Routledge, 2007.

EUROPEAN RESEARCH CENTRE FOR ANTI-CORRUPTION AND STATE-BUILDING - ERCAS. **Public Integrity and trust in Europe**. Hertie School of Governance, 2015.

FARAH, M. F. S. Administração pública e políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 813-836, 2011.

FERREIRA, B. A. A., et al. Gestão de riscos em projetos: uma análise comparativa da norma ISO 31000 e o guia PMBOK. **Revista de Gestão e Projetos**, vol. 4, n. 3, p. 46-73, 2013.

FILHO, J. S. C. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FONE, M.; YOUNG, P. C. **Public Sector Risk Management**. Oxford: Butterworth-Heinemann, 2000.

FONTANELLA, B. J. B. et al. Amostragem em pesquisas qualitativas: proposta de procedimentos para constatar saturação teórica. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 2, p. 388-394, 2011.

FRANCO, M. L. P. B. **Análise de conteúdo**. Brasília: Liber Livro Editora, 2008.

G20. **G20 Anti-Corruption Action Plan 2017-2018**. 2016. Disponível em: <http://www.g20.utoronto.ca/2016/160905-anticorruption.html> . Acesso em 08/04/2017.

GATZERT, N.; MARTIN, M. Determinants and value of enterprise risk management: empirical evidence from the literature. **Risk Management and Insurance Review**, v. 18, n. 1, p. 29-53, 2015.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2010.

GJERDRUM, D.; PETER, M. The new international standard on the practice of risk management: a comparison of ISO 31000: 2009 and the COSO ERM framework. **Risk management**, v. 31, p. 8-13, 2011.

HALACHMI, A. Governance and risk management: challenges and public productivity. **International Journal of Public Sector Management**, v. 18, n. 4, p. 300-317, 2005.

HM TREASURY. **The Orange book – Management of Risk – Principles and Concepts**. United Kingdom, 2004.

_____. **Managing risks to the public: appraisal guidance**. United Kingdom, 2005.

_____. **Risk Management assessment framework: a tool for departments**. United

Kingdown, 2006a.

_____. **Thinking about your risk - Setting & Communicating your risk appetite.** United Kingdom, 2006b.

HOEKSTRA, A.; KAPTEIN, M. Understanding Integrity Policy Formation Processes: a case study in the Netherlands of the conditions for change. **Public Integrity**, v. 16, n. 3, p. 243-264, 2014.

HOOD, J.; SMITH, T. Perceptions of quantifiable benefits of local authority risk management. **International Journal of Public Sector Management**, v. 26, n. 4, p. 309-319, 2013.

HOOD, C. C.; ROTHSTEIN, H. **Business Risk Management in Government: Pitfalls and Possibilities.** Londres: NAO, 2000.

HOPKIN, P. **Fundamentals of risk management: understanding, evaluating and implementing effective risk management.** United Kingdom: Konanpage, 2017.

HOUAISS, A. **Dicionário eletrônico da língua portuguesa.** Versão digital, 2009.

JOINT, N. Applying general risk management principles to library administration. **Library Review**, v. 56, n. 7, p. 543-551, 2007.

JØRGENSEN, T. B.; SØRENSEN, D. Codes of Good Governance: national or global public values? **Public Integrity**, v. 15, n. 1, p. 71-96, 2012.

JÚNIOR, D. P. P. Gerenciamento de risco aplicado ao desempenho de equipamentos eletromédicos: sugestão de aplicação. **Acta de Ciências e Saúde**, v. 1, n. 1, p. 1-7, 2016.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber: manual de metodologia de pesquisa em ciências humanas.** Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LEUNG, F.; ISAACS, F. Risk management in public sector research: approach and lessons learned at a national research organization. **R&d Management**, v. 38, n. 5, p. 510-519, 2008.

LEWIS, M. J. et al. Integrity Reform in Developing Countries: an assessment of Georgia's Integrity System. **Public Integrity**, v. 15, n. 3, p. 243-264, 2013.

MAGNAVITA, A. C. M. **Gestão de riscos na segurança universitária: uma abordagem na Universidade Federal da Bahia - Campus Ondina.** Universidade Federal da Bahia, 2016.

MARCONI, M. A; MAKATOS, E. V. **Fundamentos de Metodologia Científica.** 6. ed – São Paulo: Atlas, 2008.

MARTINS, H. F. Burocracia e a revolução gerencial - a persistência da dicotomia entre

- política e administração. **Revista do Serviço Público**, v. 48, n. 1, p. 42-78, 2014.
- MARTINS, T. J.; BOENTE, D. R.; MÓL, A. L. R. A Relação Entre os Níveis de Divulgação das Práticas de Gestão de Risco e a Oscilação do Preço das Ações das Companhias Listadas na Bovespa. **Registro Contábil**, v. 4, n. 3, p. 1-18, 2013.
- MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 4. ed. – São Paulo: Atlas, 2014.
- MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. 29. ed. - São Paulo: Malheiros, 2012.
- MENDES, A. V. C. **Ética na Administração Pública Federal: a implementação de comissões de ética setoriais: entre o desafio e a oportunidade de mudar o modelo de gestão**. Brasília: FUNAG, 2010.
- _____. **A administração pública e o sistema de gestão da ética: uma análise da política de promoção da ética no Poder Executivo Federal**. Universidade de Brasília, 2014.
- MENDES, A. V. C.; BESSA, L. F. M.; SILVA, S. A. M. Gestão da Ética: A Experiência da Administração Pública Brasileira. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 7, n. 1, p. 2-8, 2015.
- MOELLER, R. R. **COSO enterprise risk management: understanding the new integrated ERM framework**. EUA: John Wiley & Sons, 2007.
- MOTTA, P. R. M. O estado da arte da gestão pública. **Revista de Administração de Empresas**, v. 53, n. 1, p. 82-90, 2013.
- NASCIMENTO, E. S. **A atuação da Comissão de Ética Setorial no Instituto Federal da Bahia: um estudo de caso**. Universidade Federal da Bahia, 2014.
- NATIONAL AUDIT OFFICE. **Supporting innovation: Managing risk in government departments**. England: NAO, 2000.
- NIEUWENBURG, P. The Integrity Paradox. **Public Integrity**, v. 9, n. 3, p. 213–224, 2007.
- NOGUEIRA-MARTINS, Maria C. F.; BÓGUS, C. M. Considerações sobre a metodologia qualitativa como recurso para o estudo das ações de humanização em saúde. **Saúde e sociedade**, v. 13, n. 3, p. 44-57, 2004.
- NUNES, J. R. T. S. O gerenciamento de riscos nos projetos turísticos: o caso do Projeto de Turismo Solidário no distrito do Frade–Macaé (Rio de Janeiro/RJ, Brasil). **Turismo e Sociedade**, v. 9, n. 3, p. 1-23, 2016.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção das Nações Unidas contra a corrupção**. UNODC, 2004.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Principles for integrity in public procurement.** OCDE, 2009b.

_____. **Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira - Gerenciando riscos por uma Administração Pública mais íntegra.** OCDE, 2011.

_____. **Integrity in Public Procurement – good practice from A to Z.** OCDE, 2007.

_____. **Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement.** OCDE, 2005.

_____. **Trust in Government Ethics Measures in OECD Countries.** OCDE, 2000.

_____. **Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation.** OCDE, 2009.

PALMA, M. A. M.; ANDRADE, J. L. P.; PEDRO, J. S. Gestão de riscos em projeto: contornando incertezas para viabilizar a implantação de nova tecnologia em uma indústria petrolífera de E&P. **Revista de Gestão e Projetos**, v. 2, n. 2, p. 102-122, 2011.

PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PAULO, W. L. et al. Riscos e controles internos: uma metodologia de mensuração dos níveis de controle de riscos empresariais. **Revista de Contabilidade e Finanças**, v. 43, n. 49, p. 49-60, 2007.

PEREIRA, L. C. B. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço público**, v. 47, n. 1, p. 07-40, 2015.

POUPART, J. A entrevista de tipo qualitativo: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos.** 3 ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE - PMI. **Um guia do conhecimento em gerenciamento de projetos (Guia PMBOK).** PMI, USA, 2013.

SANTIAGO JUNIOR, J. A. **Eficácia da positividade no campo da ética pública: um estudo do código de conduta da alta administração federal.** Universidade Federal da Bahia, 2015.

SILVA, P. R.; SOUZA, F. Inundações no município de Rio do Sul: uma análise dos eventos de 2011 e 2013 à luz da gestão de risco de desastres. **Revista Ordem Pública**, v. 9, n. 1, p. 163-179, 2016.

SOUSA, P. K. R. F. **A Comissão de Ética como prática educativa: o caso da Universidade de Brasília.** UNB, 2015.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL - TI. **NIS Assessment Toolkit**. Transparência Internacional: Berlin, 2012.

TEIXEIRA, A. M. P. **Enterprise Risk Management e o seu impacto no desempenho das empresas**: Estudo de caso de seis instituições financeiras nacionais. Instituto Politécnico do Porto: Porto, 2014.

THIRY-CHERQUES, H. R. Saturação em pesquisa qualitativa: estimativa empírica de dimensionamento. **PMKT - Revista Brasileira de Pesquisas de Marketing, Opinião e Mídia**, n. 3, p. 20-27, 2009.

ULMAN, S. Approaches to Public Integrity. **CES Working Papers**, n. 2, p. 340-356, 2015.

VALENTIM, I. C. D.; DA SILVA, L. O.; PASSOS, J. G. Controle interno e gestão de risco: uma revisão baseada em estudos brasileiros. **Interface**, v. 13, n. 1, p. 69-89, 2016.

VENÂNCIO, L. S.; NASSIF, M. E. O comportamento de busca de informação sob o enfoque da cognição situada: um estudo empírico qualitativo. **Ciência da Informação**, v. 37, n. 1, p. 95-106, 2008.

VERHEZEN, P. The (Ir)relevance of Integrity in Organizations. **Public Integrity**, v. 10, n. 2, p. 133-149, 2008.

WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

WILSON, W. O estudo da Administração. **Revista do Serviço Público**, v. 56, n. 3, p. 349-366, 2005.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

A pesquisa “Gestão de riscos como ferramenta para a promoção da integridade pública: um estudo com Comissões de ética do Poder Executivo Federal” é um estudo exploratório com abordagem qualitativa e tem por objetivo investigar a influência dos riscos relativos às atividades das comissões de ética do Poder Executivo Federal no cumprimento de sua missão institucional de promover a integridade pública.

A pesquisa é orientada pela Prof^a. Dr^a. Annita Valéria Calmon Mendes e faz parte do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública (PPGP), da Universidade de Brasília (UnB/DF), Campus Planaltina (DF). Será garantido o sigilo da identidade dos entrevistados e o material coletado será utilizado apenas para fins de pesquisa.

Declaro que eu, _____, concordo com a utilização do conteúdo desta entrevista na pesquisa mencionada acima. O pesquisador, Júlio César Matos de Oliveira, certificou-me de que as informações fornecidas terão caráter confidencial e se compromete a me apresentar o resultado final da pesquisa.

Brasília/DF, _____ de _____ de 2017.

JÚLIO CÉSAR MATOS DE OLIVEIRA
Pesquisador

ENTREVISTADO(A)

APÊNDICE B – Roteiro de entrevista.

1. Como o(a) senhor(a) descreveria a relação da comissão de ética com o ambiente externo?
2. Como o(a) senhor(a) descreveria a relação da comissão de ética com o ambiente interno, ou seja, pessoas e setores da própria instituição?
3. A partir de sua experiência como membro de comissão de ética setorial, quais seriam as maiores dificuldades encontradas pela comissão para a promoção da ética, a orientação para a ética e a apuração de desvios éticos?
4. Dentre as dificuldades relatadas, como o(a) senhor(a) as avaliaria no que se refere à probabilidade dessas dificuldades ocorrerem?
5. Dentre as dificuldades relatadas, como o(a) senhor(a) as avaliaria no que se refere à intensidade das suas consequências?
6. Quais ações o(a) senhor(a) sugeriria para equacionar as dificuldades relatadas?