



Organisation for Economic Co-operation
and Development – OECD

Organisation de Coopération et de
Développement Economiques - OCDE

*Symposium on How to Assess Measures
for Promoting Integrity and Preventing
Corruption in the Public Service*

Setembro de 2004

Château de la Muette, Paris

ÍNDICE

1.	INTRODUÇÃO.....	3
2.	OBJETIVO	3
3.	RESULTADOS.....	3
4.	PARTICIPANTES	4
5.	AGENDA DO EVENTO.....	5
6.	PRINCIPAIS TEMAS ABORDADOS	5
6.1.	SESSÃO 1: VISÃO GERAL COMPARATIVA E EXPERIÊNCIAS NACIONAIS.....	5
6.2.	SESSÃO 1: DESAFIOS E MOTIVAÇÕES: POR QUE AVALIAR QUESTÕES ÉTICAS ?.....	6
6.3.	SESSÃO 2: ABORDAGENS NACIONAIS: O QUE TEM SIDO AVALIADO ?.....	6
6.4.	SESSÃO 3: PROTAGONISTAS: AVALIADO POR QUEM ?.....	7
6.5.	SESSÃO 3: PROCEDIMENTOS: COMO ORGANIZAR A AVALIAÇÃO ?.....	7
6.6.	SESSÃO 4: MÉTODOS: COMO AVALIAR ?	8
6.7.	SESSÃO 5: IMPACTO: COMO INTEGRAR A AVALIAÇÃO NAS POLÍTICAS ?	9
6.8.	SESSÃO 6: UM MODELO DE AVALIAÇÃO: PRÓXIMOS PASSOS	9
6.9.	ENCERRAMENTO	10
7.	CONCLUSÕES.....	10
8.	BIBLIOGRAFIA	13

1. Introdução

A boa governança depende de um sistema de avaliação eficaz, da mesma forma que as políticas de promoção da ética e de prevenção da corrupção. Entretanto, os sistemas de prevenção da corrupção estão entre os programas menos compreendidos e mais raramente avaliados de muitos governos contemporâneos.

O desenvolvimento de um modelo apropriado para a avaliação do impacto resultante das medidas de combate à fraude e à corrupção é um grande desafio e tem sido tratado como uma necessidade emergente pelos países da OCDE.

2. Objetivo

O objetivo do simpósio “Como Avaliar as Medidas de Promoção da Ética e Prevenção da Corrupção no Serviço Público” foi o de trocar experiências pioneiras na avaliação da implementação, efetividade e impacto das medidas tendentes a promover a ética e a prevenir a corrupção no Serviço Público.

O simpósio reuniu representantes de países, organizações que lidam com o tema e especialistas com a finalidade de auxiliar no desenvolvimento de políticas mais efetivas, mediante:

- a) ampliação do entendimento sobre as abordagens, métodos e processos utilizados na avaliação da ética e combate à corrupção;
- b) revisão das lições aprendidas no desenvolvimento e na aplicação de estratégias de avaliação, mapeando as boas práticas encontradas;
- c) modelagem de uma infra-estrutura analítica baseada nessas boas práticas;
- d) criação de um rol de medidas de que se mostraram efetivas, identificando as condições que as tornaram bem sucedidas.

3. Resultados

Os achados e as conclusões do simpósio, juntamente com os documentos revisados, serão publicados em um relatório abrangente no final de 2004, incluindo:

- a) um catálogo de métodos e soluções para avaliação da gestão de ética e da prevenção da corrupção;
- b) a infra-estrutura de avaliação revisada, com as abordagens, condições fundamentais, estratégias institucionais para o estabelecimento de políticas e práticas efetivas de combate à fraude e à corrupção;
- c) estudos de caso com as experiências específicas da Austrália, Finlândia, França e Coreia.

Os documentos originais utilizados pelos participantes durante as discussões do simpósio, relacionados na bibliografia, encontram-se arquivados na Adfis e estão disponíveis para consulta.

Os documentos finais, assim forem publicados pela OCDE, serão incluídos no acervo da Adfis para consulta dos interessados.

4. Participantes

O simpósio contou com a participação de 11 representantes de organismos internacionais, 8 palestrantes especialistas, 16 membros da OCDE, além de 55 delegados dos seguintes países:

Nome do País	Qtde
Alemanha	3
Austrália	2
Áustria	1
Bélgica	4
Brasil	4
Canadá	1
Chile	1
Coréia	3
Eslovênia	1
Espanha	1
Estados Unidos	2
Finlândia	1
França	7
Hungria	2
Irlanda do Norte	1
Itália	2
Japão	1
México	2
Noruega	2
Nova Zelândia	1
Países Baixos	2
Polônia	1
República Eslováquia	1
República Tcheca	4
Turquia	5

5. Agenda do Evento

O simpósio foi dividido em 6 sessões e seguiu a seguinte programação:

Data	Hora	Evento
09/09/04	09:30	Abertura do Simpósio
	09:45	Sessão 1: Visão Geral Comparativa e Experiências Nacionais
		Introdução do Tema
	11:00	Desafios e Motivações: Por Que Avaliar Questões Éticas ?
	13:00	Almoço
	14:30	Sessão 2: Abordagens Nacionais: O Que Tem Sido Avaliado ?
		Áreas de Risco e os Instrumentos Mitigadores
	16:30	Intervalo
	16:45	Impacto das Normas na Cultura Organizacional
10/09/04	09:15	Sessão 3: Protagonistas: Avaliado por Quem ?
	10:00	Procedimentos: Como Organizar a Avaliação ?
	11:30	Intervalo
	11:45	Sessão 4: Métodos: Como Avaliar ?
	13:30	Almoço
	14:30	Sessão 5: Impacto: Como Integrar a Avaliação nas Políticas ?
	16:30	Intervalo
	16:45	Sessão 6: Um Modelo de Avaliação: Próximos Passos
	18:30	Encerramento

6. Principais temas abordados

6.1. Sessão 1: Visão geral comparativa e experiências nacionais

Foi feita uma apresentação pelo Dr. *Stuart Gilman*, Professor Adjunto da Universidade George Washington, Estados Unidos, mostrando um panorama comparativo das abordagens, políticas e práticas usadas nas entidades do setor público para avaliar a gestão da ética e o combate à corrupção¹.

Em seguida, foi feita uma apresentação pelos representantes da OCDE, Sr. *Christian Vergez* e Sr. *János Bertók*, delineando os principais elementos e características de um modelo de avaliação, ainda em esboço, que pretende ser uma ferramenta analítica para as pessoas que definem políticas públicas e para os gestores dessas políticas².

Esse modelo inclui tanto procedimentos operacionais de implementação, quanto normas e padrões que podem ser utilizados pelos gestores públicos como um roteiro para o planejamento e a execução de futuras avaliações.

¹ O texto completo se encontra no documento no 01 na bibliografia.

² O texto completo se encontra no documento no 02 na bibliografia.

6.2. Sessão 1: Desafios e Motivações: Por que avaliar questões éticas ?

A sessão 1 continuou com uma discussão na qual os participantes eram convidados a trocar experiências sobre os desafios que eles enfrentaram no desenvolvimento e na implementação das iniciativas de avaliação, relacionados com:

- d) prestação de contas e controle: para verificar se os objetivos foram alcançados;
- e) prevenção e gerenciamento: para identificar vulnerabilidades e a necessidade de adaptação sistemática das ferramentas;
- f) aprendizado: para documentar as experiências e os conhecimentos adquiridos e para compartilhá-los com os demais atores envolvidos.

Para auxiliar na discussão, foram propostas algumas questões âncoras:

Quais os principais desafios que os países estão enfrentando na avaliação da efetividade da gestão de ética e da prevenção da corrupção ?

Quais as questões relevantes e as áreas prioritárias relacionadas com essa avaliação ?

Quais as principais características das iniciativas de avaliação em seu país ?

Quais os objetivos gerais e específicos das iniciativas de avaliação ?

Como as expectativas, incentivos e pressões interferem na modelagem e implementação das iniciativas de avaliação ?

6.3. Sessão 2: Abordagens Nacionais: O que tem sido avaliado ?

O objetivo dessa sessão foi discutir as estratégias e práticas utilizadas para estabelecer o objeto da avaliação, desde exames isolados de áreas específicas até abordagens sistêmicas bastante abrangentes que avaliam a implementação de complexos programas de governo e seus múltiplos impactos.

Ela foi dividida em duas partes, a saber:

Áreas de Risco e os Instrumentos Mitigadores

A primeira parte foi iniciada com três palestras proferidas pelo Sr. *Pierre-Christian Soccoja*, Conselheiro do Serviço Central de Prevenção da Corrupção, do Ministério da Justiça da França³, pelo Sr. *Jun-ho Ahn*, Diretor de Avaliação e Investigação, da Comissão Independente Contra a Corrupção da Coreia⁴, e pela Sra. *Cármem Lúcia Antunes Rocha*, membro da Comissão de Ética Pública da Presidência da República do Brasil⁵, enfocando as experiências dos respectivos países sobre:

³ O texto completo se encontra no documento no 01 na bibliografia.

⁴ O texto completo se encontra no documento no 01 na bibliografia.

⁵ O texto completo se encontra no documento no 01 na bibliografia.

- a) a avaliação de risco e as áreas vulneráveis no setor público;
- b) a utilização de instrumentos para promover a ética e prevenir a corrupção, como legislação, normas internas, códigos de conduta, técnicas gerenciais e procedimentos administrativos.

Impacto das Normas na Cultura Organizacional

A segunda parte teve mais três palestras proferidas pelo Professor *Charles Sampford*, Presidente do Instituto Internacional de Ética Pública, Austrália, pelo Dr. *Arthur Shacklock*, Pesquisador Senior do Centro de Estudos de Ética, Lei, Justiça e Governança da Austrália⁶, e pela Sra. *Kirsi Aijala*, Conselheira Senior para Assuntos Legais do Ministério das Finanças da Finlândia⁷, enfocando as experiências dos respectivos países sobre:

- a) a avaliação de programas e de desempenho operacional;
- b) o exame do impacto da gestão de ética na cultura organizacional, nos valores e no comportamento das entidades públicas e dos seus servidores.

6.4. Sessão 3: Protagonistas: Avaliado por quem ?

Apesar de os gestores do setor público continuarem como os protagonistas no papel de avaliadores da implementação da gestão da ética e prevenção da corrupção, o envolvimento de outros atores na avaliação tem se tornado importante para conferir credibilidade, transparência e publicidade ao processo e aos resultados obtidos.

Dessa forma, está se constatando, cada vez mais, a tendência de incluir a participação de especialistas independentes e representantes da sociedade civil, além das Instituições Superiores de Auditoria, no processo de avaliação.

Houve apresentação do tema pela Sra. *Jane S. Ley*, Diretora substituta do Escritório de Ética Governamental (OGE) dos Estados Unidos, e pela Sra. *Alina Hussein*, Conselheira do Presidente da Câmara Suprema de Controle da Polônia.

As seguintes questões foram discutidas:

- c) qual o tipo de avaliação mais utilizada em seu país (auto-avaliação ou avaliação independente) ? Por quê ?
- d) quais são as vantagens e as condições necessárias para a realização de avaliações internas (auto-avaliação) e externa (avaliação independente) ?
- e) como a credibilidade da avaliação é assegurada ?
- f) qual a vantagem de se combinar as avaliações internas e externas ?

6.5. Sessão 3: Procedimentos: Como organizar a avaliação ?

⁶ O texto completo se encontra no documento no 01 na bibliografia.

⁷ O texto completo se encontra no documento no 01 na bibliografia.

Foram debatidas as estratégias e práticas utilizadas para preparar e organizar a avaliação, em especial:

- a) a participação dos “stakeholders” (servidores públicos, usuários dos serviços públicos, agentes do mercado, cidadãos, etc.);
- b) a capacitação para analisar as informações coletadas, com a possível cooperação de instituições acadêmicas de pesquisa;
- c) a gestão do conhecimento pela disseminação das experiências e resultados das avaliações por todo o setor público.

Foi realizado um painel com a participação do Sr. *Thomas Pletscher*, Membro do Conselho de Administração do Economiesuisse e da Força-Tarefa contra o Suborno e a Corrupção (BIAC), e o Sr. *Michal Sticka*, Gerente de Projeto da Transparência Internacional na República Tcheca.

As seguintes questões foram discutidas no painel:

- a) você envolve os “stakeholders” no processo de avaliação ? Caso afirmativo, em que fase do processo, com que objetivo e como você procede para obter sua participação ?
- b) como você define as condições necessárias (ex: capacidade, orçamento, tempo) para a avaliação ?
- c) você envolve especialistas externos na avaliação ? Se sim, como ?
- d) como você identifica, coleta e dissemina as boas práticas de avaliação no setor público ?

6.6. Sessão 4: Métodos: Como avaliar ?

Essa sessão focalizou as principais lições que as instituições públicas aprenderam com as tentativas de adequar os métodos aos objetos a serem avaliados a fim de colher informações relevantes e confiáveis.

O representante da República Eslováquia, Sr. *Lubomir Plai*, Diretor-Geral do Escritório do Serviço Público, apresentou uma aplicação da metodologia chamada “Modelo Unificado de Avaliação” (Common Assessment Framework – CAF) na definição de normas e políticas para o tratamento dos conflitos de interesse.

Em seguida, foi apresentado um painel com a Sra. *Marianne Camerer*, Diretora do Centro Global de Acesso para a Ética Pública, dos Estados Unidos, e o Sr. *Alejandro Salas*, especialista da Transparência Internacional na Alemanha, tratando dos principais componentes dos métodos usados em avaliações recentes e a razão da escolhida da metodologia utilizada.

Foram discutidos os pontos positivos e as limitações dos métodos de avaliação, assim como as experiências dos países na seleção dos métodos mais adequados e sua combinação em uma metodologia abrangente.

Os participantes foram convidados a se manifestar sobre os seguintes pontos:

- a) possíveis metodologias a serem utilizadas, baseadas nos critérios de seleção, como entradas, saídas, resultados, etc., e na seleção de indicadores;
- b) os tipos de dados coletados, se qualitativos, quantitativos, objetivos (baseados em fatos) ou subjetivos (baseados em percepção);

As seguintes questões foram discutidas no painel:

- c) como os contextos das diferentes organizações influenciam na escolha do melhor método ?
- d) quais os pontos fortes e fracos dos métodos utilizados para avaliar políticas específicas ? Como pode ser verificada a adequação desses métodos ?
- e) como se pode compatibilizar diferentes métodos, como, por exemplo, para coletar dados objetivos e opiniões subjetivas ?

6.7. Sessão 5: Impacto: Como integrar a avaliação nas políticas ?

Nessa sessão foram discutidos os mecanismos de retroalimentação institucional. Em particular, foram examinados como os resultados da avaliação possibilitaram ajustes nas políticas da organização e no ciclo de planejamento e tomada de decisão.

Além disso, alguns participantes mostraram como apresentam a informação ao público e discutiram se os resultados da avaliação influenciam ou não a confiança da opinião pública nas instituições.

A Sra. *Jeanette Schollum*, Gerente de Desenvolvimento Estratégico da Comissão de Serviços de Estado da Nova Zelândia, apresentou informações relativas ao seu país.

Foram discutidas também questões relativas à necessidade de criação de mecanismos institucionais para o monitoramento dos resultados das avaliações e a verificação da tempestividade na implementação das recomendações efetuadas.

As seguintes questões foram discutidas na apresentação:

- a) os resultados da avaliação influenciaram a política da entidade ? Se sim, de que forma ?
- b) como os resultados da avaliação são encaminhados aos dirigentes ? quais as condições necessárias para atingir o nível das decisões estratégicas ?
- c) os monitoramentos são institucionalizados ? Se sim, como são realizados ?
- d) o público é informado das avaliações ? Se sim, de que forma ? como os resultados da avaliação influenciam o nível de confiança da sociedade nas instituições públicas ?

6.8. Sessão 6: Um modelo de avaliação: Próximos passos

A última sessão do simpósio tratou dos esforços empreendidos no desenvolvimento de um modelo abrangente de avaliação que pudesse identificar as lacunas existentes entre as intenções políticas e a prática, baseado em evidências concretas.

Foram apresentadas os recentes experimentos feitos no Canadá no sentido de desenvolver um modelo de avaliação da gestão da ética e da prevenção da corrupção, juntamente com a proposta (por enquanto, ainda apenas uma idéia) de um modelo internacional de avaliação.

A exposição foi feita pelo Sr. *Ralph Heintzman*, Vice-Presidente da Agência de Gestão de Recursos Humanos do Serviço Público do Canadá.

As seguintes questões foram discutidas na apresentação:

- a) como o modelo de avaliação pode fornecer um roteiro abrangente, coerente e prático para os criadores de políticas públicas e os gestores para o planejamento e a execução dos trabalhos de avaliação ?
- b) que modelo pode ser utilizado pelos organismos internacionais para identificar soluções inovadoras e práticas nacionais que possam ser usadas em vários países ?
- c) que tipo de informação/dado e análise podem ser mais benéficas para pequenos projetos domésticos de avaliação ?

6.9. Encerramento

O relator fez uma breve explanação resumindo os grandes temas apresentados nas sessões do simpósio, seguido pelos comentários finais de alguns participantes e as últimas palavras do dirigente do simpósio.

7. Conclusões

De tudo o que foi tratado no simpósio, que teve uma ênfase bastante perceptível nos problemas dos governos do primeiro mundo, principalmente nos países da União Européia, Canadá e Estados Unidos, alguns pontos merecem destaque.

O tratamento dado à questão da corrupção, dentro dos países europeus, é muito mais voltado à identificação das causas, visando à prevenção, do que ao combate posterior aos agentes envolvidos, como punição dos culpados, relacionados à tarefa denominada por eles de “controle de danos”. Para isso, existe a polícia.

O público-alvo do simpósio eram os criadores e os gestores de políticas públicas e o enfoque era basicamente, no caso da prevenção à corrupção, o desenvolvimento de metodologias e mecanismos de identificação dos motivos e causas que levam à esse desvio ético e a realização de estudos comparativos entre os países.

Ficou claro que havia duas visões sobre o assunto: uma integrada, em que a prevenção da corrupção deveria ser de realizada em ações coordenadas por um órgão

central, com a participação de todos os demais e da sociedade, seguindo sua orientação. Além disso, os esforços deveriam ser sincronizados, como a educação pública, principalmente a infantil, os centros comunitários, as empresas privadas, os órgãos públicos, etc. A Nova Zelândia e a Finlândia, defendiam essa posição. Diversos outros países representados manifestaram-se favoráveis a essa abordagem integrada.

Na outra visão, a independente, cada órgão deveria trabalhar de forma própria e independente, respeitando sua “cultura organizacional”, baseado em princípios éticos gerais, presentes na sociedade. A Austrália defendia essa posição.

Foi bastante discutida a importância da educação como agente condutor e modificador da consciência ética da sociedade, principalmente a educação infantil, e foram citados vários exemplos de iniciativas no sentido de incluir, no currículo escolar, noções de ética, principalmente no campo dos “conflitos de interesse”, sobre o que é eticamente aceitável ou não no relacionamento entre colegas de classe, alunos e professores, crianças e adultos, pais e filhos, e pessoas da sociedade em geral. Foi dada muita ênfase ao perigo ético dos presentes como meio de “suborno” das crianças pelos pais e da importância que a sociedade deve dar para os pequenos “deslizes” éticos infantis.

Outro ponto importante discutido foi a relação dos órgãos públicos com seus parceiros privados, quer sejam clientes, quer sejam fornecedores. Cada vez mais os interesses públicos e privados estão se misturando e, muitas vezes, colidindo. A maior parte dos “ataques” tendentes a gerar eventos de corrupção são produzidos nessa relação. Descobrir os mecanismos que facilitam ou dificultam esses “ataques” é uma importante medida preventiva. Existem alguns que se aplicam a vários países, mas outros são específicos de algum país, pois envolvem dados culturais próprios.

Foi tratada também a questão do comportamento versus conhecimento. Segundo esse critério, tem-se a tendência de observar o funcionário pelo seu comportamento, pela forma como ele age. Segundo os especialistas presentes no simpósio, a forma como ele pensa é tão ou mais importante do que a forma como ele age. Novamente, vemos aqui a orientação preventiva. É preciso verificar se o “caldo de cultura” está presente pois, assim como a vida, dadas as condições apropriadas e um elemento catalizador ou deflagrador, é um questão de tempo até que a vida surja.

Entretanto, a questão de se saber o que as pessoas pensam também é um problema ético delicado. Alguns governos varrem sistematicamente os e-mails, com programas automáticos de busca, procurando expressões como “bomba”, “explosão”, ou referências ao Presidente. Para outros, isso é inadmissível.

Uma forma menos agressiva de se fazer isso é mediante questionários de sondagem ética, em que os funcionários espontaneamente respondem perguntas sobre dilemas e situações controversas. Isso não impede que pessoas mal intencionadas cometam fraudes, mas revela o nível geral da cultura ética da organização, o seu grau de suscetibilidade ao desvio ético, sua vulnerabilidade ou resistência às tentações. Muitos consideram a solidez da formação ética como a primeira linha de defesa contra a corrupção. O medo de perder o emprego ou de ser preso são instâncias posteriores.

Entretanto, essa solidez é fruto de uma educação cuidadosa, de valores éticos socialmente bem sedimentados desde a infância na escola e na família. O relacionamento

entre funcionários e a empresa é um reflexo de um comportamento mais amplo entre o cidadão e a sociedade.

Uma das conclusões do encontro foi a de que “a cultura organizacional tem o poder de alterar o comportamento individual”. Principalmente, quando a formação ética do indivíduo não é tão sólida. Dessa forma, é necessário que a organização possua uma cultura organizacional eticamente firme, clara e bem divulgada, que reflita e corrobore os valores da própria sociedade.

É necessário que os novos funcionários que entram na organização tenham um código claro e inequívoco de conduta e que sejam constantemente treinados, não só nos aspectos técnicos relacionados às suas atividades, mas também nos princípios e normas éticas que regem a relação desses funcionários com os seus pares e com a sociedade e da própria empresa com os seus “stakeholders”.

Uma outra conclusão importante é o de que nenhum país tem feito tudo nessa área. Cada país tem seus pontos fortes e fracos. Foi citado um exemplo da África do Sul, que possui um programa bastante completo na área de prevenção da corrupção, mas há ainda muito espaço para melhoria. O importante não é fazer tudo, mas fazer alguma coisa.

8. Bibliografia

Esse material foi distribuído durante o simpósio, como subsídio para os debates, e pode ser encomendado junto à OCDE, pelo contato abaixo:

Sr. Janos Bertok
Fone: +33 145 24 93 57
e-Mail: janos.bertok@oecd.org

Seq	Documento	Referência	Código
01	Assessment Strategies and Practices for Integrity and Anti-corruption Measures in the Public Service	GOV/PGC/ETH(2004)1	JT00167996
02	Integrity and Corruption Prevention Policies in the Public Service – Toward na Assessment Framework	GOV/PGC/ETH(2004)2	JT00168354
03	Review on Assessing Efectiveness of Integrity and Anti-corruption Measures in the Public Service: The Korean Experiense	GOV/PGC/ETH(2004)3	JT00168018
04	Study on Evaluating the Efectiveness of Measures to Prevent and Combat Corruption in France	GOV/PGC/ETH(2004)4	JT00168010
05	Developing Policy Assessment Measures for Integrity and Corruption Prevention Activities: the Australian Experiense	GOV/PGC/ETH(2004)5	JT00168260
06	Values to be Part of the Daily Job: the Finnish Experiense	GOV/PGC/ETH(2004)6	JT00168392

Brasília, 29 de novembro de 2004

Fernando Antonio Dorna Magalhães

ACE/TCU Mat. 3864-4

Geraldo Luiz Muniz Rodrigues

ACE/TCU Mat. 3457-6