

Como auditar o desempenho ético de um órgão público – uma proposta



Paolo Giusta

é funcionário da União Europeia (UE). Esta contribuição reflete suas opiniões pessoais, não necessariamente a posição das instituições da UE para quem já trabalhou.

1. A ÁREA AUDITADA

Auditar a forma como a ética é implementada em órgãos do setor público sujeitos ao escrutínio das Entidades Fiscalizadoras Superiores é uma tarefa desafiadora, como demonstraram as discussões realizadas e questões suscitadas no seminário da Organização Europeia de Entidades Fiscalizadoras Superiores (EUROSAI) sobre Ética Auditoria, realizado em setembro de 2013¹.

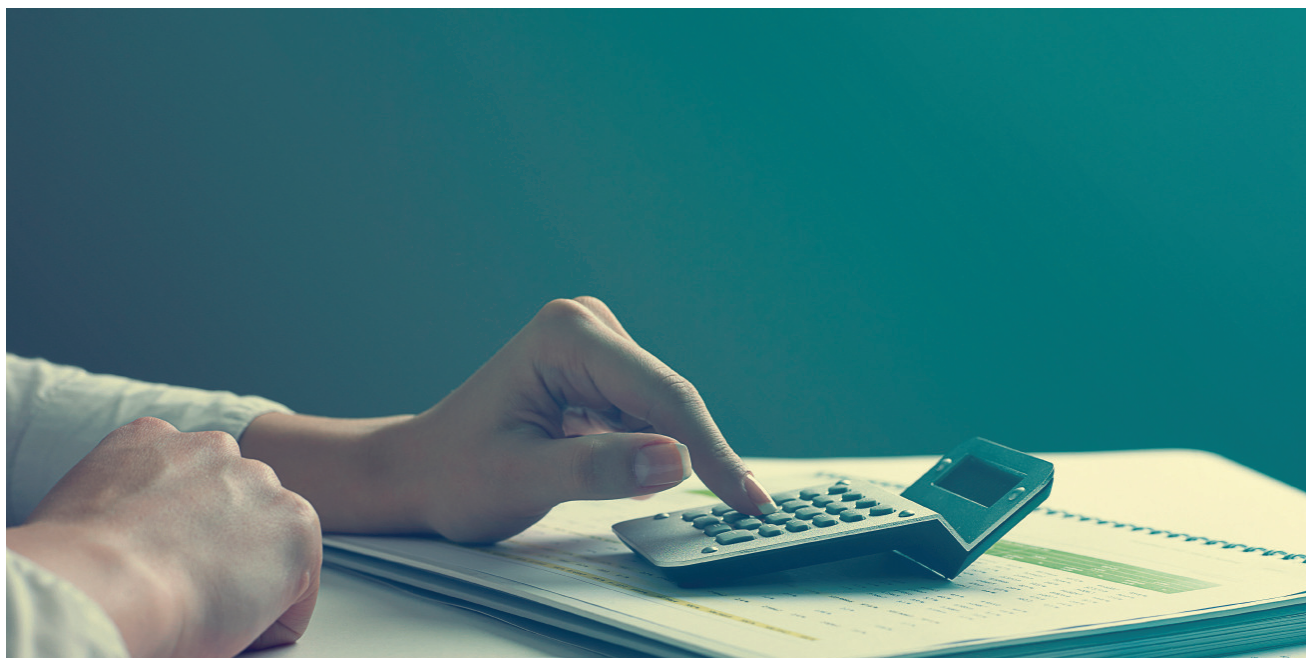
Este artigo pretende trazer uma reflexão sobre uma base possível para a realização de uma auditoria. Esta reflexão será, claro, desenvolvida e adaptada para o caso de uma auditoria real ser realizada.

O ponto de partida lógico para este tipo de auditoria é olhar para o escopo da área em potencial auditada, ou seja, em que consiste o arcabouço ético dos órgãos auditados.

Normalmente, essa estrutura organizacional – ou infraestrutura ética – consiste em vários níveis, como os degraus de uma escada (Figura 1).

O **primeiro passo** consiste em disposições compulsórias previstas pelas normas legais, incluindo o regulamento que estipula as obrigações dos servidores públicos, e retificação – como sanções disciplinares – no caso dessas obrigações não serem respeitadas. Este é o primeiro e menor nível de qualquer infraestrutura ética: com efeito, podemos esperar de um órgão público que, no mínimo, nenhum ato ilegal seja cometido.

No **segundo nível**, encontramos outras obrigações e normas de conduta pública, tais como o de-



ver de agir com independência, na eventualidade de tal dever não ser resultante de uma disposição legal. Parte da norma de independência é evitar conflitos de interesse, por exemplo, como² previsto pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Neste ponto, podemos também encontrar qualquer outra regra que o órgão auditado tenha decidido adotar, como disposições para proteger a dignidade dos servidores, a obrigação de denunciar atos reprováveis etc. Algumas organizações podem decidir formalmente adotar um código de ética que contenha essas obrigações sob medida que se apliquem aos seus funcionários.

Esses dois primeiros níveis compartilham a característica de considerarem que ética é a conformidade com as regras estabelecidas. Eles visam principalmente a prevenir, identificar e punir o mau comportamento. As disposições que eles contêm são exequíveis, e consequen-

ências – como sanções disciplinares e até criminais – podem ser aplicadas quando tais disposições são violadas.

Os próximos dois níveis pertencem a uma abordagem diferente, mas complementar, de ética, que considera a ética como um recurso para um melhor comportamento e tomada de decisão, e, finalmente, para melhor desempenho³, e não apenas como uma limitação indicando o que deve ser evitado. O conteúdo desses últimos dois níveis é amplamente inaplicável.

Nesse caso, as consequências não são sanções, mas resultados positivos se forem postos em prática: um clima de trabalho mais sereno, mais e melhor qualidade de produtividade, maior reputação e um melhor atendimento ao público como fator básico.

O **terceiro nível** são os valores que a organização considera importantes: os valores que devem orientar a estratégia e operações diárias de gerentes e funcionários e que normalmente são consagradas em

Figura 1: níveis da infraestrutura ética de uma organização

Orientação para a excelência ("nós queremos")	4. Cultura ética	Fatos
	3. Valores de orientação	
Orientação de conformidade ("nós devemos")	2. Outras obrigações e normas	Disposições escritas
	1. Requisitos legais mínimos	

uma declaração de valores, comunicada a todo o pessoal e às partes interessadas. Esses valores são aqueles a que se aspira, na medida em que indicam qual tipo de conduta excelente (não apenas regra impositiva) e decisões que a organização está se esforçando para alcançar e demonstrar.

Os três primeiros níveis são disposições escritas. Isso facilita o trabalho de auditoria, já que nos possibilita ao menos verificar se tais documentos existem.

Todas essas disposições escritas, no entanto, podem permanecer apenas no plano das ideias se não forem usadas e colocadas em prática na vida diária da organização. Aqui entra em jogo a cultura ética real, não escrita, da entidade auditada – o **quarto degrau** em nossa escada. Essa cultura é composta de fatos, como o exemplo fornecido por funcionários públicos no topo da organização (que nós vemos como o único elemento mais importante da infraestrutura ética), o tempo e os recursos gastos para tornar a ética uma prioridade (por exemplo, pela criação de uma função de integridade, ações de comunicação interna e externa, cursos de formação etc.) e a maneira de o órgão público monitorar os componentes da infraestrutura de ética que são colocados em prática.

2. POSSÍVEIS QUESTÕES DE AUDITORIA

Observando o marco ético conforme descrito acima, aparece uma série de riscos-chave:

- Alguns elementos do quadro podem não existir, o que seria particularmente lamentável se faltassem os mais importantes: o primeiro passo, onde constam as obrigações legais, e o quarto, o que faz com que todo o quadro opere na prática e não apenas em teoria;

- Os elementos do quadro podem existir, mas não estão funcionando. Isto pode ser devido a algumas inconsistências internas no âmbito ético (por exemplo, os valores declarados não têm nada a ver com as obrigações e normas no código de conduta) ou ao fato de que as disposições escritas são esquecidas quando se trata de decidir o curso de ação a ser seguido em situações concretas.
- Também pode ser impossível saber se é ou não a estrutura ética eficaz, uma vez que nenhum sistema de medição tenha sido disponibilizado e liberado pela entidade auditada, ou foram escolhidos os indicadores errados.

Com base nesta primeira lista dos riscos mais óbvios, a seguinte pirâmide de questões de auditoria poderia ser concebida (Figura 2):

3. ABORDAGEM DE AUDITORIA POSSÍVEL

Para responder a essas questões, os auditores poderiam examinar os seguintes elementos:

3.1 A EXISTÊNCIA DO ARCABOUÇO ÉTICO

1. O arcabouço regulatório aplicável ao órgão auditado: disposições legais sobre obrigações do pessoal e as normas, os conflitos de interesses, evitando e punindo desvio de conduta, como corrupção, assédio etc.
2. Se o órgão auditado decidiu ir além das exigências regulamentares mínimas e adotar obrigações sob medida exequíveis e normas – que são obrigatórias para todos os funcionários, e valores

Figura 2: esboço de uma pirâmide básica das questões de auditoria, a ser desenvolvido para auditorias de desempenho ético

1. A estrutura ética da entidade auditada é eficaz?								
1.1 - Existe um arcabouço adequado de ética?			1.2 - O arcabouço está funcionando na prática?			1.3 - A entidade auditada monitora a implementação do seu arcabouço ético?		
1.1.1 Existem requisitos legais mínimos?	1.1.2 A entidade adotou obrigações, normas e valores sob medida?	1.1.3 Há função de integridade disponível?	1.2.1 Todas as instâncias de comportamento ilegal são detectadas e punidas?	1.2.2 São os valores e normas do órgão auditado aplicados em toda a organização em sua conduta diária e tomada de decisões?	1.2.3 Os gerentes de alto escalão lideram com exemplo?	1.3.1 São fixados objetivos?	1.3.2 São estes objetivos acompanhados por indicadores?	1.3.3 Alguém está medindo-os regularmente?

de aspiração – destinadas a orientar a equipe na tomada de decisões e adotando o curso mais adequado de ação. Auditores também podem verificar a coerência interna entre esses elementos sob medida, por exemplo, se os princípios orientadores são traduzidos em normas e obrigações operacionais⁴ ou se, pelo contrário, os valores falam um idioma completamente diferente do cumprimento dos requisitos obrigatórios. Se este último ocorrer, pode ser uma indicação de que os valores foram instituídos, talvez sob pressão de partes interessadas, sem verdadeira convicção por parte dos líderes das organizações e, por isso, é provável que permaneçam em teoria ao invés de se tornarem uma ferramenta prática.

3. A forma como o órgão auditado se organizou para garantir que a estrutura ética funcione, por exemplo, criando uma função fornecendo orientação e conselho de ética e procedimentos relacionados à integridade é importante. Aqui, os auditores podem observar as práticas existentes e notar, por exemplo, a diferença entre a abordagem adotada pelas Nações Unidas, onde cada agência tem um membro do pessoal sênior (no nível do diretor) encarregado do escritório de ética e a abordagem da Comissão Europeia, onde uma rede de “correspondentes não totalmente qualificados de ética” foi colocada em disponibilidade, principalmente sob acusação de ajudarem os colegas no cumprimento das obrigações estabelecidas pelo arcabouço regulatório.

Atentando para os elementos em 1.1.2 e 1.1.3, os auditores poderiam igualmente ter por objetivo verificar se o órgão auditado limitou-se a uma abordagem baseada em conformidade com a ética, ou se eles pretendem, pelo menos em teoria, usar a ética como um recurso para aumentar o desempenho e melhor serviço ao público. Esses elementos também lhes permitiriam determinar se a estrutura ética está completa (todos os níveis acima foram tidos em conta e desenvolvidos?) e coerente (os vários elementos são consistentes entre si?).

3.2 COMO A ESTRUTURA ÉTICA FUNCIONA NA PRÁTICA

1. Aqui os auditores devem verificar primeiramente se todas as instâncias do comportamento representável são detectadas e punidas. Com efeito,

a organização pode orgulhar-se de não ter sistematicamente aplicado sanções disciplinares em todos os seus funcionários por alguns anos. Isso poderia indicar a não ocorrência de violação em obrigações dos servidores públicos e normas profissionais. No entanto, isso também poderia representar uma imagem distorcida, como é o caso para outros indicadores, provando uma imagem ambígua: por exemplo, se um órgão de auditoria externa tenta maximizar o número de recomendações aceito pela entidade sujeita a auditoria para medir sua capacidade de influência, algumas recomendações poderão ser tratadas sem muitos detalhes com o fim de assegurar que o número máximo seja aceito. Da mesma forma, a falta de sanções disciplinares pode indicar que violações em obrigações e normas, se ocorrem, passam despercebidas, ou que, quando são detectadas, não são prontamente apuradas. Critérios de auditoria adequados devem ser desenvolvidos com base na natureza e organização da entidade auditada, para avaliar se este é o caso.

2. A ênfase deveria, então, estabelecer até que ponto os vários componentes do quadro ético, cuja existência foi estabelecida em 1.1, são aplicados como uma prática de rotina por gerentes e funcionários, ao invés de continuar apenas como uma bela imagem que ninguém olha. Isto é, possivelmente, a tarefa mais difícil nesse tipo de auditoria: o que é mensurável aqui? O que deve ser medido na prática?

Um quadro abrangente de medição é fornecido por dois renomados peritos de ética, Joan Elise Dubinsky (o atual diretor do escritório de ética da ONU) e Alan Richter: em sua *Benchmarks de Ética e Integridade*⁵, eles fornecem “uma ferramenta para ajudar as organizações a avaliar e medir seu progresso em assumir um compromisso formal e transparente de ética e integridade no local de trabalho”⁶. A nosso ver, esses pontos de referência, organizados em torno de doze áreas-chave podem ser usados não só pelos gestores e administradores de ética da organização em si, mas também como um ponto de referência para auditores externos acusados de avaliação do desempenho do arcabouço ético de tais organizações.

Auditores poderiam também estar dispostos a dar atenção ao que acontece no cotidiano da organização. Por exemplo:

- Ética é algo de que os gerentes e funcionários falam livre e regularmente? (Uma organização do setor privado decidiu dar nome a suas salas de reuniões de acordo com seus valores; o fato de que as pessoas soubessem que iam encontrar-se na sala de reuniões “Integridade” ou na sala de “Transparência” ajudava-as a se lembrarem daquilo pelo qual a organização, e cada um deles, estava buscando com esforço).
 - Decisões oficiais do órgão auditado referem-se aos valores e padrões recitados? (Se não, isso pode indicar que os valores e normas que a organização optou por adotar representam pouco ou nenhum papel no processo de tomada de decisão real).
 - A realização de cursos de formação foca na conformidade apenas, ou supre o pessoal com ferramentas para tomada de decisões éticas sólidas, tais como a capacidade de reconhecer e resolver dilemas éticos quando eles os encontram? São programas especiais de treinamento para funções específicas, tais como gerentes, servidores públicos responsáveis pela gestão financeira etc.?
3. Especial atenção deve ser dada neste contexto ao estilo de início. Como especialista em dilemas éticos, Rushworth Kidder destacou que nada promove o desenvolvimento de uma cultura de integridade com maior poder do que os valores visivelmente demonstrados e praticados pela administração superior; e nada destrói mais rapidamente do que uma atitude de faça o que digo, não o que eu faço. Aqui, pode ser útil perguntar aos funcionários (através de um questionário, pesquisa etc.) sobre a percepção deles quanto à forma como seus gestores lideram pelo exemplo, ou para distinguir os altos gestores, que foram nomeados politicamente, daqueles que não o foram.

3.3 A FORMA COMO A ENTIDADE AUDITADA MONITORA A IMPLEMENTAÇÃO DE SUA PRÓPRIA ESTRUTURA ÉTICA

Neste ponto, os auditores poderiam verificar se a entidade auditada possui um conhecimento profundo do quadro ético em que atua, e qual é a base para este conhecimento. Questões típicas poderiam falar sobre

se os objetivos estão definidos para o desempenho ético da organização, se existem indicadores para medir o progresso para alcançar estes objetivos e se alguém dentro da organização, na verdade, mede tal progresso. Alguém também poderia verificar se os indicadores não só existem, mas são corretos (ver 1.2.1 para obter um exemplo de um indicador ambivalente).

Uma lista de verificação para o órgão público realizar tal acompanhamento é fornecida pela OCDE⁷ e consiste de uma série de questões e subquestões:

- Os princípios básicos e normas estão claros?
- Como se promove uma cultura ética?
- Há prestação de contas e fiscalização adequada?
- O público está bem informado?

Como mencionamos no início, este artigo apresenta ideias e propostas, com base na experiência e pesquisa pessoais do autor; elas devem ser desenvolvidas posteriormente no caso de realização de uma auditoria real sobre o desempenho ético de um órgão do setor público.

Em particular, os critérios de auditoria e metodologia devem ser reforçados e aperfeiçoados, dependendo da natureza, organização e operações da entidade auditada.

Nossa intenção e nossa esperança são que este artigo irá estimular o debate lançado em setembro de 2013 e fornecer uma ideia útil, algo que nos leve a pensar mais sobre o assunto.

NOTAS

- 1 Ver Journal of the European Court of Auditors, outubro de 2013, p. 16 (http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/JOURNAL13_10/Journal-October2013-WEB.pdf).
- 2 Ver OCDE (2005), *diretrizes da OCDE para o gerenciamento de conflito de interesses no serviço público* (www.oecd.org/gov/ethics).
- 3 Para uma pesquisa recente indicando que há “uma correlação forte e positiva entre ética e desempenho organizacional”, ver Peyman Akhavan, Majid Ramezan, Jafar Yazdi Moghaddam, Karina Mehralian (2014), “Explorando a relação entre ética, criação de conhecimento e desempenho organizacional: estudo de caso de uma organização baseada no conhecimento” VINE, Vol. 44 Iss: 1, pp. 42 – 58.
- 4 Um bom exemplo de um quadro coerente englobando valores e obrigações é o Código de Ética do Instituto de Gestão de Projetos (http://www.pmi.org/About-US/Ethics/ap_pmi_oedofethics.ashx). Este código apresenta a vantagem de estabelecer uma distinção clara entre normas mandatórias (seguidas por possíveis sanções com as obrigações estabelecidas pelo arcabouço regulatório) e de aspiração.
- 5 <http://qedconsulting.com/files/GlobalEthicsandIntegrityBookmarks.pdf>
- 6 De a introdução.
- 7 OCDE, “Lista de verificação de ética”, Paris, novembro de 1997, citado por Carol W. Lewis e Stuart c. Gilman, *O Desafio da Ética no Serviço Público. Um Guia de Solução de Problema*, Jossey-Bass, San Francisco, 2005, p226