

Universidade Federal do Triângulo Mineiro

Lívia Bononi Paiva Tomaz

Desenvolvimento e validação de um instrumento para avaliação dos programas de integridade da administração pública federal brasileira

Uberaba

2022

Lívia Bononi Paiva Tomaz

Desenvolvimento e validação de um instrumento para avaliação dos programas de integridade da administração pública federal brasileira

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Inovação Tecnológica, da Universidade Federal do Triângulo Mineiro como requisito final para obtenção do título de mestre.

Orientadora: Profa. Dra. Beatriz Gaydeczka

Uberaba
2022

**Catálogo na fonte: Biblioteca da Universidade Federal do
Triângulo Mineiro**

T615d Tomaz, Livia Bononi Paiva
Desenvolvimento e validação de um instrumento para avaliação
dos programas de integridade da Administração Pública Federal
brasileira / Livia Bononi Paiva Tomaz. -- 2022.
131 f. : il., graf.

Dissertação (Mestrado Profissional em Inovação Tecnológica)
-- Universidade Federal do Triângulo Mineiro, Uberaba, MG, 2022
Orientadora: Profa. Dra. Beatriz Gaydeczka

1. Administração pública. 2. Governança pública. 3. Integridade.
4. Instrumentos. 5. Desempenho -- Indicadores. I. Gaydeczka, Beatriz
II. Universidade Federal do Triângulo Mineiro. III. Título.

CDU 35:303.211

LÍVIA BONONI PAIVA TOMAZ

DESENVOLVIMENTO E VALIDAÇÃO DE UM INSTRUMENTO PARA AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL BRASILEIRA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação Profissional em Inovação Tecnológica da Universidade Federal do Triângulo Mineiro como requisito parcial para obtenção do título de mestre.

Uberaba, 17 de outubro de 2022

Banca Examinadora:

Dra. Beatriz Gaydeczka – Orientadora
Universidade Federal do Triângulo Mineiro

Dra. Maria Inês Martins
Universidade Federal do Triângulo Mineiro

Dr. Humberto Ferreira Silva Minéu
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Triângulo Mineiro – IFTM



Documento assinado eletronicamente por **BEATRIZ GAYDECZKA, Coordenador(a) do Programa de Mestrado Profissional em Inovação Tecnológica**, em 17/10/2022, às 17:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#) e no art. 34 da [Portaria Reitoria/UFTM nº 87, de 17 de agosto de 2021](#).



Documento assinado eletronicamente por **MARIA INES MARTINS, Professor do Magistério Superior**, em 17/10/2022, às 17:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#) e no art. 34 da [Portaria Reitoria/UFTM nº 87, de 17 de agosto de 2021](#).



Documento assinado eletronicamente por **Humberto Ferreira Silva Minéu, Usuário Externo**, em 17/10/2022, às 19:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#) e no art. 34 da [Portaria Reitoria/UFTM nº 87, de 17 de agosto de 2021](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.ufm.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0850181** e o código CRC **1F0EFC8A**.

AGRADECIMENTOS

Traduzir em palavras um sentimento tão nobre quanto a gratidão não é tarefa fácil. Porém, as palavras são um meio de eternizá-la.

Agradeço, primeiramente, a Deus por permitir que eu compartilhasse a vida com familiares que, apesar das dificuldades, souberam transmitir valores imensuráveis.

Aos meus pais, Valter e Fátima, por ensinarem que agir com retidão é sempre o melhor caminho.

Às minhas irmãs, Alcione e Lídia, pelo companheirismo e contribuições.

Ao meu esposo, Edson, por acreditar em mim e em minha capacidade de ir além, mesmo eu dizendo que não sou capaz.

À minha filha, Beatriz, por cada sorriso e abraço apertado. É por você que tento sempre ser uma pessoa melhor!

À minha orientadora, Profa. Dra. Beatriz, por compartilhar seu conhecimento e estar sempre disponível para auxiliar com o que fosse preciso.

A todos aqueles que de alguma forma estiveram presentes durante esse processo, muito obrigada!

“Em cada ambiente, a cada hora, para cada um de nós, existe a conduta reta, a visão mais alta, o esforço mais expressivo, a porta mais adequada”.

André Luiz - Chico Xavier

RESUMO

Este estudo teve por objetivo desenvolver e validar, por meio da técnica validação de conteúdo, um instrumento de avaliação da implementação dos programas de integridade na administração pública federal brasileira. Considerando o atual contexto de corrupção que o Brasil enfrenta, torna-se imprescindível a busca pela integridade pública, que é a priorização dos interesses da sociedade sobre os privados, com a finalidade de evitar desvios de conduta dos agentes públicos que corroborem em casos de corrupção. A administração pública, direta e indireta, deve adotar instrumentos que garantam a correta gestão dos recursos públicos. Dentre eles, destacam-se os programas de integridade que devem ser implementados pelos órgãos da administração pública federal e englobam ações para prevenir, detectar, punir e remediar ocorrências de corrupção, que visem boas práticas de governança nas instituições. Este estudo propõe a construção e validação de um instrumento para avaliar a implementação dos programas, por meio de questões objetivas que englobam os quatro eixos do programa estabelecidos no Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017: envolvimento e suporte da alta gestão, unidade de gestão de integridade, análise de riscos e monitoramento contínuo. O instrumento validado subsidia o cálculo de indicadores relacionados a cada eixo e do índice de integridade na gestão pública, que agrega as informações de cada um dos indicadores calculados. Os critérios para cálculo de cada indicador, elaborados conforme a legislação vigente e os manuais publicados pela Controladoria-Geral da União, foram encaminhados para análise de especialistas que avaliaram o conteúdo de cada item e os atributos do conjunto de itens do instrumento proposto. Com o questionário validado, a partir da aplicação da metodologia proposta neste estudo e sua aplicação por meio do teste piloto, foram calculados os indicadores e o índice de integridade na gestão pública, oportunizando que as instituições e a sociedade conheçam o nível de comprometimento com a integridade pública em cada órgão analisado. O cálculo dos indicadores resulta em um número compreendido entre 0 e 1, em que quanto mais próximo de 1 melhor. O índice é composto pela somatória da pontuação obtida por cada indicador, ponderada pelo peso de cada indicador. A interpretação do índice também ocorre a partir de resultados que variam de 0 a 1, em que quanto mais próximo de 1 melhor, ou seja, mais íntegra é a instituição analisada. Os dados para realização do teste piloto - cálculo do índice e dos indicadores - foram coletados por

meio de um questionário enviado pelo Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão (e-SIC) às universidades federais do estado de Minas Gerais. Trata-se de pesquisa metodológica, de métodos mistos (utiliza elementos da pesquisa qualitativa e da quantitativa). Os resultados da etapa de validação de conteúdo, demonstraram que 95% dos itens propostos no instrumento inicial deveriam ser mantidos, apesar de alterações pontuais nas alternativas de resposta e na ponderação dos itens inicialmente propostos. Já os resultados da aplicação do teste-piloto constataram que as instituições participantes obtiveram melhores resultados nos indicadores que abordam aspectos formais do programa, fator que pode revelar a dificuldade de as instituições implementarem o programa. Ressalta-se que ao propor a utilização dos eixos do programa para a criação dos indicadores, este estudo viabiliza a análise de cada um isoladamente, além de conhecer os pontos que merecem maior engajamento da organização para a efetiva implementação do plano de integridade, fornecendo subsídios para a tomada de decisão e promovendo o controle social.

Palavras-chave: Integridade Pública. Validação de Instrumento. Índice. Indicadores. Governança Pública.

ABSTRACT

The purpose of this study was to develop and validate, through the content validation technique, an instrument to assess the implementation of integrity programs in the Brazilian federal public administration. Considering the current context of corruption facing Brazil, it is essential to pursue public integrity, prioritizing society's interests over private interests, to avoid misconduct by public officials that corroborate corruption cases. The public administration, direct and indirect, must adopt instruments that ensure the proper management of public resources. Among them are integrity programs that must be implemented by federal public administration agencies and encompass actions to prevent, detect, punish, and remediate occurrences of corruption, aiming at good governance practices in the institutions. This study proposes constructing and validating an instrument to assess the program implementation through objective questions encompassing the four program axes established in Decree No. 9,203 of November 22, 2017: senior management involvement and support, integrity management unit, risk analysis, and continuous monitoring. The validated instrument subsidizes the calculation of indicators related to each axis and the index of integrity in public management, aggregating the information from each of the calculated hands. The criteria for calculating each indicator, prepared following the legislation in force and the manuals published by the Office of the Comptroller General (Controladoria-Geral da União - CGU), were sent for analysis by specialists who evaluated the content of each item and the attributes of the set of objects of the proposed instrument. With the questionnaire validated, based on the application of the methodology proposed in this study and its application through pilot testing, the indicators and the integrity index in public management were calculated, providing an opportunity for institutions and society to learn about the level of commitment to public integrity in each agency analyzed.

The calculation of the indicators results in a number between 0 and 1, the closer to 1, the better. The index is composed of the sum of the score obtained for each indicator, weighted by the weight of each indicator. The interpretation of the index also occurs from results ranging from 0 to 1, where the closer to 1, the better, that is, the more integral is the analyzed institution. The data for the pilot test - calculation of the index and indicators - were collected through a questionnaire sent by the Electronic Citizen Information System (Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão - e-SIC) to federal

universities in the state of Minas Gerais. This is mixed-methods methodological research (it uses elements from both qualitative and quantitative analysis). The results of the content validation stage demonstrated that 95% of the items proposed in the initial instrument should be maintained, despite occasional changes in the response alternatives and the weighting of the items initially proposed. The pilot test results showed that the participating institutions obtained better results in the indicators that address formal aspects of the program, a factor that may reveal the difficulty for institutions to implement the program. It should be emphasized that by proposing the use of the axes of the agenda for the creation of indicators, this study enables the analysis of each one in isolation, in addition to identifying the points that merit greater engagement of the organization for the effective implementation of the integrity plan, providing subsidies for decision-making and promoting social control.

Keywords: Public Integrity. Instrument Validation. Index. Indicators. Public Governance.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Linha do tempo legislação brasileira sobre governança.....	28
Figura 2	Eixos do Programa de Integridade.....	30
Figura 3	Pirâmide da informação.....	37
Figura 4	Faixas de resultado IIntGP	56
Figura 5	Percentual de itens considerados representativos pelos especialistas.....	60
Figura 6	Percentual do tipo de alteração sugerida pelos especialistas.....	61
Figura 7	Indicador de Suporte da Alta Gestão (IndSAG) das Universidades Federais do estado de Minas Gerais.....	89
Figura 8	Indicador de Atuação da Unidade de Gestão da Integridade (IndUGI) das Universidades Federais do estado de Minas Gerais.....	93
Figura 9	Indicador de Gerenciamento de Riscos à Integridade (IndGRI) das Universidades Federais do estado de Minas Gerais.....	97
Figura 10	Indicador de Monitoramento Contínuo (IndMon) das Universidades Federais do estado de Minas Gerais.....	100
Figura 11	Índice de Integridade na Gestão Pública (IIntGP) das Universidades Federais do estado de Minas Gerais.....	102
Quadro 1	Princípios da Governança Corporativa.....	22
Quadro 2	Critérios para construção dos itens.....	34
Quadro 3	Propriedades dos indicadores.....	37
Quadro 4	Classificação dos Indicadores.....	39
Quadro 5	Índice de Validação do Conteúdo (IVC) dos itens avaliados.....	59
Quadro 6	Distribuição dos valores atribuídos às alternativas de resposta dos itens do instrumento.....	60
Quadro 7	Sugestões e comentários dos especialistas acerca da Q1.....	63
Quadro 8	Sugestões e comentários dos especialistas acerca da Q4.....	66
Quadro 9	Síntese das alterações das questões do eixo comprometimento e apoio da alta gestão.....	67
Quadro 10	Sugestões e comentários dos especialistas acerca da Q6.....	69
Quadro 11	Síntese das alterações das questões do eixo unidade de gestão da integridade.....	74
Quadro 12	Síntese das alterações das questões do eixo gerenciamento de riscos à integridade.....	82
Quadro 13	Síntese das alterações das questões do eixo monitoramento contínuo.....	84
Quadro 14	Indicador de Suporte da Alta Gestão (IndSAG) das Universidades Federais do estado de Minas Gerais.....	88
Quadro 15	Indicador de Atuação da Unidade de Gestão da Integridade (IndUGI) das Universidades Federais do estado de Minas Gerais.....	93

Quadro 16	Indicador de Gerenciamento de Riscos à Integridade (IndGRI) das Universidades Federais do estado de Minas Gerais.....	97
Quadro 17	Indicador de Monitoramento Contínuo (IndMon) das Universidades Federais do estado de Minas Gerais.....	99
Quadro 18	Índice de Integridade na Gestão Pública (IIntGP) das Universidades Federais do estado de Minas Gerais.....	101

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	REFERENCIAL TEÓRICO	21
2.1	GOVERNANÇA CORPORATIVA	21
2.1.1	Governança pública	23
2.2	O CONTEXTO BRASILEIRO EM BUSCA DA GOVERNANÇA PÚBLICA	24
2.3	A INTEGRIDADE PÚBLICA COMO FERRAMENTA DE CONTROLE	28
2.3.1	Comprometimento e apoio da alta gestão	30
2.3.2	Unidade de Gestão da Integridade	31
2.3.3	Análise de riscos	31
2.3.4	Monitoramento contínuo	32
3	FUNDAMENTAÇÃO METODOLÓGICA	33
3.1	VALIDAÇÃO DE CONTEÚDO	33
3.2	INDICADORES	36
3.2.1	Classificação dos indicadores	38
3.2.2	Índices	40
4	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	41
4.1	CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA	41
4.1.1	Construção do instrumento de avaliação da integridade pública ... 42	
4.1.1.1	<i>Eixo comprometimento e apoio da alta gestão</i>	45
4.1.1.2	<i>Eixo unidade de gestão da integridade</i>	47
4.1.1.3	<i>Eixo análise de riscos</i>	49
4.1.1.4	<i>Eixo monitoramento contínuo</i>	51
4.1.2	Processo de validação de conteúdo	52
4.1.3	Cálculo dos indicadores e do índice de integridade na gestão pública	54
5	RESULTADOS E DISCUSSÕES	56
5.1	VALIDAÇÃO DE CONTEÚDO DO INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL BRASILEIRA.....	56
5.2	ANÁLISE DA AVALIAÇÃO DOS ESPECIALISTAS POR ÁREA TEMÁTICA	60
5.2.1	Análise do Título do Instrumento	60
5.2.2	Análise dos itens relacionados ao eixo “comprometimento e apoio da alta gestão”	62
5.2.3	Análise dos itens relacionados ao eixo “Unidade de Gestão da Integridade”	67

5.2.4	Análise dos itens relacionados ao eixo “gerenciamento de riscos à integridade”	74
5.2.5	Análise dos itens relacionados ao eixo monitoramento contínuo..	81
5.3	CONTEXTUALIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DO TESTE PILOTO.....	84
5.3.1	Análise dos resultados Indicador de Suporte da Alta Gestão (IndSAG)	86
5.3.2	Análise dos resultados Indicador de Atuação da Unidade de Gestão da Integridade (IndUGI).....	89
5.3.3	Análise dos resultados Indicador Gerenciamento de Riscos à Integridade (IndGRI).....	93
5.3.4	Análise dos resultados Indicador de Monitoramento Contínuo (IndMon)	96
5.3.5	Análise do Índice de Integridade na Gestão Pública (IIntGP).....	99
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	103
	REFERÊNCIAS	107
	APÊNDICE A – Questionário enviado aos juízes para avaliação do instrumento ...	115
	APÊNDICE B - Questionário validado pelos especialistas	131

1 INTRODUÇÃO

Os recentes e sucessivos casos de corrupção no Brasil demonstram ser imprescindível estabelecer mecanismos que permitam o controle social sobre as ações executadas pela administração pública. Dessa forma, a administração pública direta e indireta tem se mobilizado e trabalhado na proposição de iniciativas que garantam a correta gestão dos recursos públicos. Um destes mecanismos é a integridade pública, consagrada como um dos princípios da governança pública, busca a priorização dos interesses da sociedade, com a finalidade de evitar desvios de conduta, que corroborem em casos de corrupção. Para isso, é importante fortalecer a confiança da sociedade nas instituições públicas, uma vez que a inobservância de boas práticas de governança pode enfraquecer as instituições (BRASIL, 2018a).

Os mecanismos de governança surgiram, inicialmente, nas empresas privadas com a finalidade de melhorar seus processos organizacionais e somente mais tarde foram adotados pela esfera pública. Todavia, há inúmeras similaridades entre a governança nas organizações públicas e privadas (MATIAS-PEREIRA, 2010a). A governança surgiu no contexto em que as organizações passaram a ser administradas por terceiros, a quem foi dada a incumbência de administrar recursos pertencentes aos donos do capital (BRASIL, 2014). Na mesma linha de raciocínio, Berle e Means (1932) abordam que dissociar propriedade e controle pode gerar uma divergência de interesses entre os proprietários das organizações e os administradores. Tais discordâncias podem ser explicadas pelo conflito de agências, ou seja, divergências entre os gestores e os proprietários das organizações (JENSEN; MECKLING, 1976). No caso da administração pública, estes conflitos ocorrem nas relações entre a sociedade e o Estado.

Com a finalidade de dirimir esses conflitos, as organizações precisaram adequar seus processos de gestão para atender aos interesses de seus proprietários, gestores e colaboradores. Dessa forma, ao longo dos tempos o conceito de governança ganhou espaço nas organizações e se modificou para atender às necessidades de cada época. Os preceitos da boa governança corporativa podem ser aplicados em qualquer tipo de organização, independentemente do seu tamanho ou natureza jurídica. É pautada pela transparência, prestação de contas (*accountability*), equidade e responsabilidade. Tais princípios devem nortear todo o processo decisório,

a fim de que os mecanismos de governança sejam eficazes (IBGC, 2015). É uma forma de equilibrar os interesses dos proprietários e dos gestores, alinhando as ações para o alcance dos objetivos (TEIXEIRA; GOMES, 2019). Em suma, pode-se dizer que todas as práticas que a gestão da organização estabelece para controlar e monitorar as atividades desenvolvidas compreendem o sistema de governança corporativa.

Atualmente, a governança corporativa está presente em quase todos os setores da sociedade, principalmente, no grupo de organizações que trabalham intensamente na captação de recursos de milhares de pessoas para aportá-los em seus negócios e que, por isso, precisam prestar contas das ações tomadas (GONZALEZ, 2012). Nas organizações públicas essa necessidade não difere, afinal, lidam com recursos de toda a sociedade para cumprir seus objetivos. Por isso, devem também ter um sistema de governança estabelecido e efetivo.

No Brasil, o tema ganhou notoriedade a partir da edição do Decreto n.º 9.203, de 22 de novembro de 2017, que no artigo 2º, inciso I, estabelece a política de governança da administração pública, definida como o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2017a). A integridade é um dos princípios da governança pública, elencada no artigo 3º deste decreto. É um dos mecanismos para coibir os casos de corrupção nas organizações. Abrange a conduta ética dos agentes públicos no exercício de suas funções, envolvimento e exemplo das lideranças, revisão dos processos e divisão do trabalho (BRASIL, 2017b).

Dessa forma, o artigo 19 do decreto supracitado determina que a administração pública direta e indireta deve instituir programas de integridade, constituído por diversas ações institucionais que auxiliem a prevenir, detectar, punir e remediar práticas de corrupção, fraudes, irregularidades e desvios éticos e de conduta, visando à boa governança das organizações (BRASIL, 2017a).

É importante ressaltar que a corrupção ocorre em vários países e é extremamente desfavorável ao progresso das nações (CARVALHO et al., 2021). Desde 1995, a ONG Transparência Internacional calcula o Índice de Percepção da Corrupção (IPC), aplicado no mundo todo a fim de subsidiar a tomada de decisão, auxiliando na análise de riscos e no planejamento institucional. O IPC consiste em atribuir notas que variam de 0 a 100 aos 180 países participantes. A interpretação

desse índice é que quanto mais próximo de 0 maior é a percepção de corrupção naquele país; por outro lado, quanto mais próximo de 100, mais íntegro é o país avaliado. No levantamento realizado em 2020, o Brasil atingiu 38 pontos. De acordo com Garcia (2003):

A corrupção indica o uso ou a omissão, pelo agente público, do poder que a lei lhe outorgou em busca da obtenção de uma vantagem indevida para si ou para terceiros, relegando a plano secundário os legítimos fins contemplados na norma. Desvio de poder e enriquecimento ilícito são elementos característicos da corrupção (GARCIA, 2003, p. 104).

Ainda assim, a corrupção nem sempre foi vista como um problema. Méon e Sekkat (2005), apresentam que antes de ser considerada “areia nas engrenagens” das organizações, ou seja, um problema que causa inúmeros prejuízos à sociedade (falta de investimentos, distribuição desigual da riqueza, ausência de políticas públicas efetivas, entre outros), já foi considerada “lubrificante para as engrenagens” das instituições, uma vez que era utilizada para agilizar processos burocráticos. Essa abordagem pode ser comprovada pelo fato de que, durante muitos anos, o recebimento e/ou oferecimento de vantagem indevida era visto com certa normalidade pela população, fator que contribuiu para o agravamento da crise político-administrativa vivenciada atualmente no Brasil a patamares inaceitáveis. Porém, nos últimos anos a percepção da população sobre o tema mudou, fazendo com que cerca de 22% da população brasileira já não considere a corrupção um fato banal, e sim o maior problema do país (CARVALHO et al., 2021).

Promover a integridade na administração pública é uma forma de combater a corrupção dentro das organizações, além de resgatar a credibilidade dos cidadãos no Estado e em suas entidades, além de reconquistar o interesse de investidores privados (BRASIL, 2017b). Dessa forma, o objeto de estudo deste trabalho é a integridade pública que compõe um sistema complexo e sistematizado de procedimentos e controles internos, com a finalidade de proporcionar um ambiente confiável para a boa tomada de decisão.

Por envolver a conduta ética dos agentes públicos, a avaliação do programa deve ocorrer a partir de mecanismos de controle colocados em prática para subsidiar o trabalho da gestão. Para tanto, este estudo propôs o desenvolvimento e validação de um instrumento que permite avaliar cada eixo do programa¹ e estabelecer

¹ Os eixos do programa de integridade estão descritos na seção 2.3 desta pesquisa.

indicadores que subsidiam o cálculo do índice de integridade na gestão pública (IIntGP), propiciando a mensuração do grau de integridade das organizações públicas, a fim de contribuir para a projeção de suas ações e o alcance de seus objetivos estratégicos, além de promover a transparência e o controle social.

Para garantir segurança em sua aplicação é fundamental que o instrumento proposto seja validado por especialistas (juízes) no assunto, a fim de avaliar a representatividade dos itens propostos. Deste modo, o instrumento desenvolvido foi encaminhado para a análise de especialistas da área do direito, administração e governança pública, para que verificassem a adequação dos itens propostos. Uma vez validados, foi proposta a utilização de indicadores que são instrumentos utilizados para mensurar determinados aspectos relacionados à gestão, que “permitem descrever, classificar, ordenar, comparar ou quantificar de maneira sistemática aspectos de uma realidade e que atendam às necessidades dos tomadores de decisões” (BRASIL, 2012, p.17).

Os indicadores são dotados de significado e, por isso, utilizados para captar informações importantes de determinado aspecto observado (FERREIRA; CASSIOLATO; GONZALEZ, 2009). Podem ser entendidos como números atribuídos a objetos ou situações, a partir de regras, e são sempre variáveis (RUA, 2004). Já os índices consistem em relacionar as variáveis entre si ou as variáveis a uma constante. São derivados de cálculos realizados a partir dos indicadores, retratando o comportamento médio das dimensões consideradas (BRASIL, 2012; RUA, 2004).

Desde 2017, o Tribunal de Contas da União (TCU) realiza um levantamento denominado “Índice Integrado de Governança e Gestão Públicas (IGG)”. Este índice considera diferentes aspectos de gestão em sua composição, tais como: governança pública organizacional, gestão de pessoas, gestão de tecnologia da informação e gestão das contratações. A partir de seu resultado é possível obter um panorama do sistema de governança das instituições públicas federais, permitindo realizar comparações com organizações semelhantes ou do mesmo segmento de atuação. O questionário aplicado engloba três questões relativas ao programa de integridade, todavia, o resultado é apresentado de forma geral associado aos demais aspectos de governança. Dessa forma, utilizar indicadores que consideram os eixos do programa para composição do índice de integridade é uma inovação, uma vez que tornará possível avaliar o grau de integridade dos órgãos da administração pública e

propiciará que projetem suas ações, a fim de alavancar seus resultados e proporcionar o controle social.

Uma das vertentes para coibir os casos de corrupção é justamente fortalecer a integridade nas organizações públicas e privadas. Dada a notoriedade que a temática ganhou nos últimos anos, tendo em vista os repetidos escândalos de corrupção no Brasil, fazem-se necessários mecanismos que consigam avaliar sua implementação, justamente pela falta de instrumentos avaliativos capazes de analisar de forma sistêmica e tempestiva a efetividade e execução das ações propostas. Tremblay, Martineau e Pauchant (2017) apresentam que esta ferramenta ainda não foi instituída, pois é extremamente difícil encontrar um equilíbrio entre o comportamento ético de cada indivíduo nas organizações e a ética institucional. Considerando essa real dificuldade, o instrumento proposto neste estudo avalia aspectos objetivos da implantação do programa, que estão expressos na legislação e nos manuais elaborados pela Controladoria-Geral da União (CGU), a fim de auxiliar as instituições a implementarem seus programas, acompanhar o monitoramento das ações propostas, além de auxiliar no planejamento institucional e promover o controle social.

Assim, este estudo tem por objetivo desenvolver e validar, por meio da técnica validação de conteúdo, um instrumento de avaliação da implementação dos programas de integridade na administração pública federal brasileira.

Como objetivos específicos o estudo propôs:

- a) apresentar os conceitos de governança corporativa e governança pública;
- b) compreender os mecanismos de controle que a legislação brasileira adotou desde a publicação da Constituição de 1988;
- c) demonstrar a necessidade de a administração pública adotar mecanismos de governança para propiciar o controle social;
- d) apresentar o conceito de integridade pública e sua importância para o combate à corrupção;
- e) definir critérios para desenvolvimento do instrumento proposto;
- f) validar o conteúdo do instrumento proposto;
- g) determinar os indicadores, a partir dos eixos do programa de integridade;
- h) aplicar teste piloto do instrumento validado;
- i) analisar os resultados obtidos na aplicação do teste piloto;

- j) evidenciar a coerência do índice e sua relevância como instrumento de avaliação da integridade pública e de controle social.

A legislação² impõe a obrigatoriedade de as instituições implantarem seus programas de integridade, porém, não basta apenas publicá-los. É necessário colocá-los em prática, a partir da adoção dos mecanismos propostos e do monitoramento contínuo de suas ações, por isso a importância de um instrumento que auxilie as instituições a identificar em cada um dos eixos as dimensões que ainda não foram trabalhadas pela organização, a fim de direcionar esforços para a efetiva implantação do plano. Sendo assim, o presente estudo enfocou os seguintes problemas de pesquisa:

- a) Em que medida um instrumento, validado por especialistas, pode contribuir para a estruturação, a execução e o monitoramento contínuo das ações do programa de integridade da administração pública federal brasileira?
- b) Em que medida os indicadores e o índice propostos, a partir da aplicação do instrumento, avalia efetivamente o grau de comprometimento da administração pública federal brasileira com a integridade pública?

A relevância deste estudo consiste no fato de que foram identificados na literatura estudos recentes acerca da implantação dos programas de integridade em diversos setores, tais como, micro e pequenas empresas (COSTA, 2019), operadoras de planos de saúde (SOUZA FILHO; PEREIRA, 2020) e empresas do terceiro setor (SOUZA; MOREIRA, 2021) que se baseiam, unicamente, na análise documental dos programas instituídos ou em entrevistas com colaboradores com a finalidade de conhecer suas impressões sobre a implantação do programa em suas organizações. Na esfera pública, foi identificado o estudo de Barreto e Vieira (2021) que propôs a utilização de “36 indicadores, baseados nas diretrizes dispostas no regime nacional e

² Decreto n.º 9.203, de 22 de novembro de 2017. O art. 19 estabelece que os órgãos da administração direta e indireta devem instituir programas de integridade, e no art. 20 define o prazo de cento e oitenta dias, contado da data de entrada em vigor do Decreto, para que a CGU estabelecesse os procedimentos necessários para estruturar, executar e monitorar os programas de integridade. Portaria 1.089, de 25 de abril de 2018. Estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências. No art. 5º, § único, define o prazo até 30 de novembro de 2018 para que as instituições aprovassem seus planos de integridade. Tendo em vista que muitos órgãos não conseguiram cumprir o prazo inicialmente estabelecido, A CGU editou uma nova portaria dilatando este prazo. Portaria nº 57, de 4 de janeiro de 2019. Alterou a Portaria nº 1.089/2018, e definiu o prazo até 29 de março de 2019 para que os órgãos e entidades aprovassem seus planos e integridade.

internacional anticorrupção”. Todavia, verificou-se que este estudo não realizou a validação do instrumento proposto.

Neste sentido, o presente trabalho propôs a validação de um instrumento capaz de avaliar os programas de integridade, a partir da adoção de um índice, e de cada uma de suas dimensões isoladamente, por meio dos indicadores definidos em função dos eixos do programa, tornando-se mais uma ferramenta à disposição dos gestores para auxiliar no planejamento institucional e da sociedade para promover o controle social e a transparência.

Esta pesquisa está dividida em seis seções, incluindo esta introdução que apresenta a estrutura do trabalho, a contextualização, a justificativa, os objetivos e os problemas de pesquisa. A segunda seção é dedicada ao referencial teórico, em que se fundamenta o estudo, e apresenta uma cronologia da legislação que contempla mecanismos de governança e/ou controle na administração pública. A terceira seção contempla a fundamentação metodológica, abordando os principais aspectos relacionados a validação de instrumentos de pesquisa e a definição e aplicabilidade dos indicadores e índices.

Na seção quatro, são detalhados os procedimentos metodológicos, critérios, instrumentos e procedimentos adotados na pesquisa. Na seção cinco são pontuados os resultados encontrados com a aplicação da metodologia proposta. E, por fim, na sexta seção são apresentadas as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 GOVERNANÇA CORPORATIVA

Não há definição unânime para governança corporativa, uma vez que seu conceito se modificou com o tempo a fim de se adequar às diferentes culturas organizacionais e instituições. Sua definição engloba boas práticas de gestão consagradas pela sociedade, conceitos já incorporados pelas empresas, e também alertas e correções possíveis para erros já cometidos pela gestão (GONZALEZ, 2012). Sua origem está relacionada ao conflito de agência entre acionistas e dirigentes, e entre grupos com maior ou menor controle dentro das organizações (ROSSETTI; ANDRADE, 2019). Tais conflitos surgem pelo fato de que os gestores também possuem interesses próprios e tendem a maximizá-los em detrimento das pretensões do proprietário. É justamente a oposição de ideias que levam ao conflito de agência.

Jensen e Meckling (1976) são os precursores da teoria da agência. Os autores explicam que os conflitos de agência ocorrem quando há delegação de poder e as decisões tomadas não vão ao encontro aos interesses do proprietário. Tais divergências ocorrem justamente pelo fato de que manter a separação entre propriedade e gestão exige ferramentas capazes de direcionar a tomada de decisão. Rossetti e Andrade (2019) apontam que os conflitos de agência são o motivo para o desenvolvimento da governança corporativa que, de acordo com o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa³ (IBGC, 2015), é o mecanismo que controla, monitora e incentiva as organizações, envolvendo o relacionamento entre vários *stakeholders*. Gonzalez (2012) a define como o processo de gestão e seu monitoramento que perpassa vários pontos da responsabilidade corporativa, tais como, fiscal, trabalhista e social. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico⁴ (OCDE, 2003) aborda que a governança corporativa envolve o relacionamento entre a administração, conselho, acionistas e demais partes interessadas.

³ Associação sem fins lucrativos, fundada em 1995, dedicada à promoção da governança corporativa no Brasil.

⁴ A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é uma organização internacional com 37 países membros com o objetivo de promover ações nas áreas econômica, financeira, comercial, social e ambiental. Desde a década de 1990, o Brasil realiza um trabalho de cooperação com a OCDE. Esse trabalho culminou com a escolha do país para ser um dos cinco países emergentes selecionados para estreitar as relações com a Organização. Dentre as nações que pleiteiam uma vaga na OCDE, o Brasil é o país que cumpre o maior número de requisitos para entrar neste organismo internacional atualmente.

Rossetti e Andrade (2019) chamam a atenção para a diversidade de conceitos relacionados à governança corporativa. Numa tentativa de síntese, considerando sua abrangência, os autores a definem como:

Um conjunto de princípios, propósitos, processos e práticas que rege o sistema de poder e os mecanismos de gestão das empresas, abrangendo:

- Propósitos dos proprietários.
- Sistema de relações proprietários-conselho-direção.
- Maximização do retorno total dos proprietários, minimizando oportunismos conflitantes com este fim.
- Sistema de controle e de fiscalização das ações dos gestores.
- Sistema de informações relevantes e de prestação de contas às partes interessadas nos resultados corporativos.
- Sistema guardião dos ativos tangíveis e intangíveis das companhias.

(ROSSETTI; ANDRADE, 2019, p. 141)

Apesar da variedade de conceitos, verifica-se que a governança corporativa tenta estabelecer relações amistosas entre proprietário e gestor. Para que isso aconteça é importante pautar as ações em princípios que, de acordo com Rossetti e Andrade (2019) são a base ética da governança. Os autores abordam, por um lado, que dentro das organizações são perfeitamente administráveis diferenças culturais e regulatórias, advindas de relações entre países distintos, por exemplo. Por outro lado, apresentam que os princípios éticos são inegociáveis, justamente por envolver valores já consagrados no mundo corporativo e que contribuirão para uma relação de confiança entre os envolvidos.

Para melhor compreensão dos princípios que norteiam a governança corporativa, o Quadro 1 apresenta alguns deles. Foram considerados os princípios elencados pelo IBGC (2015) e por Rossetti e Andrade (2019). É importante ressaltar que eles são coincidentes em alguns pontos, tais como, transparência e prestação de contas.

Quadro 1 – Princípios da Governança Corporativa.

Autor/Entidade	Princípio	Definição
IBGC (2015)	Transparência	Disponibilização de informações de forma clara e objetiva, antes mesmo de serem solicitadas pelos interessados.
	Equidade	Isonomia no tratamento para todos os <i>stakeholders</i> .
	Prestação de contas (<i>accountability</i>)	Responsabilidade de os gestores prestarem contas de suas ações de forma clara, compreensível e tempestiva.
	Responsabilidade corporativa	Zelo pelo equilíbrio econômico-financeiro das organizações, considerando fatores externos que geram impacto ao negócio, tais como, meio ambiente, emprego, recursos humanos etc.
Rossetti e Andrade (2019)	<i>Fairness</i>	Senso de justiça e equidade no tratamento com os acionistas, independentemente de serem majoritários ou não.
	<i>Disclosure</i>	Transparência das informações.

	<i>Accountability</i>	Responsabilidade de prestar contas de forma tempestiva e de acordo com as normas vigentes.
	<i>Compliance</i>	Cumprimento das normas e regulamentos a que esteja submetido.

Fonte: Adaptado de IBGC, 2015; Andrade e Rossetti, 2019.

A governança pública ampara-se na consolidação de outras áreas de estudo, tais como a ciência econômica e a ciência política, que adaptados à realidade da administração pública contribuem para uma gestão eficiente dos recursos públicos (MATIAS-PEREIRA, 2010b). Neste sentido, Martins e Marini (2014) propõem que o governo seja visto como um processo sistêmico, que integre “política e administração, gestão e políticas públicas”. Segundo estes autores, a governança pública é ainda mais, trata-se de um processo de agregar valor público por meio das competências e habilidades institucionais.

Dessa forma, os princípios de governança corporativa elencados no Quadro 1 são aplicáveis ao setor público, devido à necessidade de separar propriedade e gestão – responsável pelo conflito de agência – e garantir que os interesses públicos prevaleçam sobre os privados (MATIAS-PEREIRA, 2010a, 2010b).

2.1.1 Governança pública

Os bons resultados alcançados pelas organizações privadas ao incorporar os princípios da governança corporativa aos seus procedimentos de trabalho, contribuíram para que a administração pública também os adotasse em seus processos (PISA, 2014). A governança pública engloba um conjunto de mecanismos para apoiar o processo decisório com a finalidade de atender aos anseios da sociedade. Envolve um arranjo institucional governamental que engloba dimensões econômico-financeiras, administrativas e sociopolíticas na busca de soluções inovadoras para os problemas sociais (RONCONI, 2011).

Segundo Matias-Pereira (2010a), a governança na esfera pública refere-se ao gerenciamento das instituições públicas, por meio dos preceitos de governança corporativa aplicados à administração pública. Compreende tudo aquilo que a instituição faz para asseverar que suas ações estejam direcionadas ao interesse coletivo (MATIAS-PEREIRA, 2010b; BRASIL, 2018a). Envolve, ainda, a capacidade de o Estado alocar os recursos para a implementação de políticas públicas de forma eficiente.

A governança pública busca dirimir o conflito de agência que, na administração pública, é evidenciado pela relação entre a sociedade e os gestores públicos ou, conforme explica Mendes (2008, p. 9), “entre os políticos e os burocratas ou, ainda, entre os políticos e as organizações públicas ou governamentais”.

Como na administração pública o foco deve ser sempre agir conforme interesse público, urge a necessidade de mecanismos que permitam o controle das ações realizadas por seus agentes de modo cada vez mais eficiente e tempestivo. Partindo deste pressuposto, este estudo considera que a governança pública brasileira vem se moldando desde a promulgação da Constituição de 1988 e se aperfeiçoando ao longo dos tempos, a fim de instituir ferramentas de controle e permitir que a sociedade acompanhe as ações desenvolvidas pelo Estado.

2.2 O CONTEXTO BRASILEIRO EM BUSCA DA GOVERNANÇA PÚBLICA

A Constituição Federal de 1988 pode ser considerada o marco inicial da governança pública no Estado brasileiro. É ela que estabelece a estrutura da República Federativa do Brasil, além de definir normas contábeis, financeiras, orçamentárias, operacionais e patrimoniais. Exemplo disso é o disposto no artigo 70:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.
Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária (BRASIL, 1988).

No excerto acima ficam evidentes, mesmo que indiretamente, os preceitos da governança corporativa de prestação de contas (*accountability*) e *compliance* incorporados à administração pública. O primeiro evidencia que o gestor público tem o dever de empregar os recursos arrecadados em benefício da população, e precisa informar de forma clara e tempestiva como os recursos foram empregados. Já o segundo, trata da conformidade legal dos atos praticados pelos agentes públicos. É justamente pelo dever que os agentes públicos têm de prestar contas dos recursos arrecadados, de dar publicidade aos seus atos e agir conforme os atos normativos

vigentes, que este estudo considera a Constituição de 1988 como o primeiro passo para a governança na administração pública brasileira.

Dessa forma, a partir dos anos 1990 foi possível observar uma reformulação do Estado, visando direcionar suas ações para as dimensões fiscais e sociais, na tentativa de fortalecer a relação entre o Estado e a sociedade (OLIVEIRA; PISA, 2015). Pensando nisso, a legislação foi tomando novos contornos com o passar dos tempos e novas leis foram promulgadas para tornar as políticas de controle interno mais efetivas.

Exemplo disso é a publicação da Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, popularmente conhecida como Lei de Improbidade Administrativa, que “dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, autárquica ou fundacional” (BRASIL, 1992). Além disso, seus dispositivos também se aplicam às empresas privadas que pratiquem atos que estimulem ou contribuam para a prática de atos de improbidade administrativa ou que dele se favoreçam, direta ou indiretamente. Aqui, evidenciam-se os princípios da governança corporativa, de transparência e equidade, além do consagrado princípio constitucional da impessoalidade nas relações entre agentes públicos e privados.

Importante destacar também a Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, que “estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências” (BRASIL, 2000). Essa norma ficou conhecida como lei de responsabilidade fiscal, e estabelece parâmetros para a despesa pública brasileira em todos os entes federativos, além de estabelecer mecanismos de transparência e prestação de contas que visam permitir o controle social do gasto público. Aqui, mais uma vez, estão presentes os princípios de prestação de contas (*accountability*) e *compliance*, além de transparência e responsabilidade corporativa, uma vez que estabelece critérios para o equilíbrio das contas públicas como, por exemplo, ao definir limites com os gastos de pessoal na máquina pública.

Destaca-se, ainda, a Lei n.º 12.846, de 1º de agosto de 2013, que “dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública nacional ou estrangeira, e dá outras providências” (BRASIL, 2013). Esta norma, comumente chamada de Lei Anticorrupção, exemplifica os atos lesivos à administração pública, além de definir critérios para a apuração de

responsabilidade e punições aos envolvidos em atos ilícitos. Além disso, em seu artigo 7º, inciso VIII, permite que os órgãos públicos considerem mecanismos e procedimentos internos de integridade instituídos pelas pessoas jurídicas na eventual aplicação de sanções nas contratações com o poder público. A existência do programa de integridade nas empresas que contratam com o poder público, é considerado um fator atenuante na aplicação da sanção administrativa de multa.

No que tange à integridade e à governança pública, é importante destacar a Lei n.º 13.303, de 30 de junho de 2016, mais conhecida como Lei das Estatais brasileiras, que regulamentou as empresas públicas e sociedades de economia mista no contexto da União, estados, municípios e Distrito Federal, além de disciplinar as regras para a gestão de riscos e controles internos (BRASIL, 2016). Aqui, mais uma vez, evidenciam-se os princípios da transparência e da equidade, além da responsabilidade corporativa, evidenciado no Capítulo III da referida norma, em que são elencadas as responsabilidades das empresas públicas e sociedades de economia mista para o bem-estar econômico e alocação eficiente dos recursos por elas gerenciados.

O Decreto n.º 9.203, de 22 de novembro de 2017, “dispõe sobre a política de governança na administração pública direta, autárquica e fundacional” (BRASIL, 2017a), regulamentado pela Portaria nº 1.089, de 25 de abril de 2018, tem a finalidade de orientar os órgãos públicos sobre a estruturação, execução e monitoramento dos programas de integridade (BRASIL, 2018b). O Decreto supracitado define conceitos importantes, tais como, gestão de riscos e controles internos, e estabelece os princípios da governança pública.

Art. 3º São princípios da governança pública:

I – capacidade de resposta;

II – **integridade**;

III – confiabilidade;

IV – melhoria regulatória;

V – prestação de contas e responsabilidade; e

VI – transparência.

(BRASIL, 2017a, grifo nosso)

Ao analisar os princípios da governança pública, verifica-se convergentes com os que regem a governança corporativa. Tal fato não poderia ser diferir, pois, apesar de os objetivos da administração privada e pública serem distintos, ambas devem zelar para serem alcançados. Enquanto a primeira visa maximizar os lucros, a última lida com recursos de toda a sociedade, e deve priorizar os interesses coletivos sobre

os privados, prestando serviços públicos de qualidade, ampliando as políticas públicas que ofereçam melhores condições de vida aos menos favorecidos, além de dar transparência a suas ações. Além disso, esses princípios tentam dotar os órgãos públicos de mecanismos capazes de coibir a prática de atos ilícitos que corroborem com escândalos de corrupção que tanto afetam a confiança da população em suas instituições.

Destaca-se, neste estudo, o princípio da integridade pública que “refere-se ao alinhamento consistente e à adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público” (OCDE, 2017). Dessa forma, tenta pautar a conduta dos agentes públicos de forma ética e responsável, de modo que adotem um comportamento contrário à corrupção, que é quando este agente se omite do poder que a lei lhe outorgou com a finalidade de auferir benefícios para si ou para outrem, colocando em segundo plano os interesses coletivos (GARCIA, 2003).

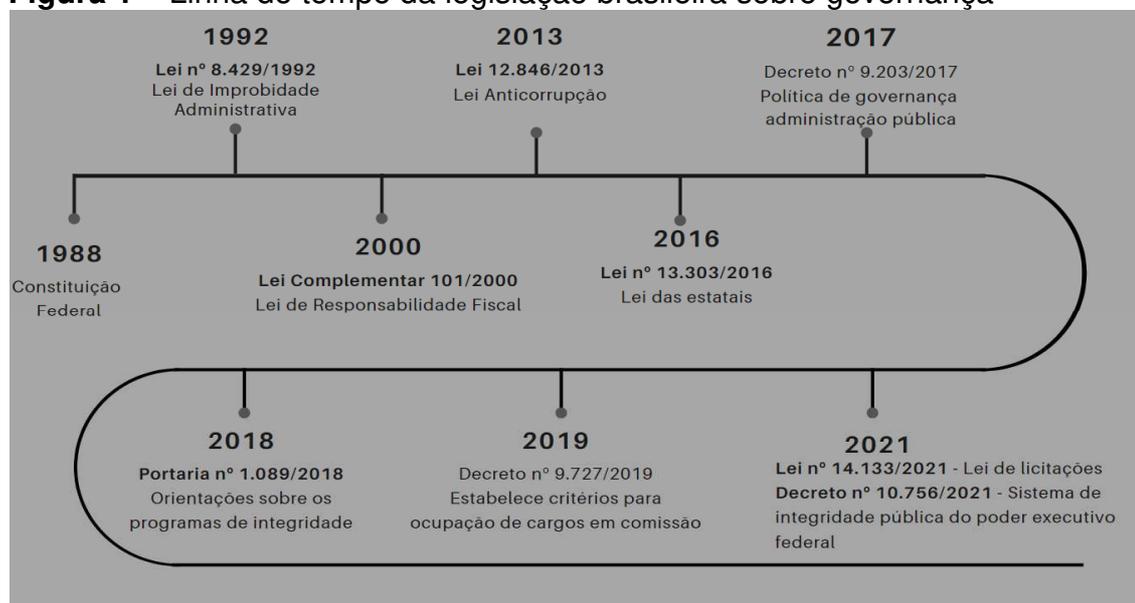
Há, ainda, o Decreto n.º 9.727, de 15 de março de 2019, que estabelece os critérios para ocupação de cargos em comissão no poder executivo federal. Nesta normativa, são elencados critérios que vão além da formação e experiência profissional. O art. 2º, inciso I, destaca que um dos pressupostos para ocupação destes cargos é a idoneidade moral e a reputação ilibada. Estes critérios contribuem para que os cargos estratégicos das instituições sejam ocupados por profissionais aptos e que contribuirão para o fortalecimento de uma cultura de integridade nas instituições públicas.

Importante destacar, ainda, a Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021, popularmente conhecida como a nova lei de licitações. Esta normativa apresenta dispositivos que estimulam os licitantes a implantarem e/ou aperfeiçoarem seus programas de integridade, a fim de evitar crimes como o suborno ou fraude nas contratações com o poder público.

Como o Programa de Integridade está em constante aperfeiçoamento a fim de garantir sua continuidade, a normativa mais recente sobre a temática é o Decreto n.º 10.756, de 27 de julho de 2021, que “instituiu o sistema de integridade pública do poder executivo federal” (BRASIL, 2021). Trata-se de um sistema estruturante com a finalidade de organizar e relacionar as informações e ações desenvolvidas pelos órgãos públicos para a prevenção e combate à corrupção.

A Figura 1 representa a evolução histórica da legislação brasileira que trata da governança na administração pública, considerada para os fins deste estudo.

Figura 1 – Linha do tempo da legislação brasileira sobre governança



Fonte: Da Autora, 2022.

Como pode ser observado, o sistema jurídico brasileiro vem aperfeiçoando seus dispositivos para que a gestão dos recursos públicos seja cada vez mais eficiente e transparente. As leis supracitadas estabelecem uma série de obrigações aos agentes públicos, a fim de evitar atos ilícitos. O objeto de estudo foco do presente trabalho é a integridade pública, que está diretamente relacionada aos controles internos adotados pelos órgãos para coibir práticas corruptas pelos agentes públicos no exercício da função.

2.3 A INTEGRIDADE PÚBLICA COMO FERRAMENTA DE CONTROLE

O Decreto n.º 9.203/2017 apresenta a integridade como um dos requisitos mínimos para o exercício da boa governança pública. O artigo 19 estabelece a obrigatoriedade de os órgãos da administração pública direta e indireta instituírem programas de integridade, para promover ações institucionais para o combate à corrupção nos órgãos públicos. Além disso, confere à Controladoria-Geral da União (CGU) a competência de estruturar, executar e monitorar a implementação dos programas nos órgãos públicos (BRASIL, 2017a).

A Portaria n.º 1.089/2018, posteriormente alterada pela Portaria nº 57/2019, define os programas de integridade como um “conjunto estruturado de medidas

institucionais voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção em apoio à boa governança” (BRASIL, 2018b). A implantação do programa nos órgãos ocorreu por meio da publicação de planos de integridade, em que as instituições explicitaram as medidas adotadas ou que serão colocadas em prática pelos órgãos durante a vigência do plano, para coibir falhas de conduta dos agentes públicos no desempenho de suas funções.

A integridade está diretamente relacionada à conduta ética dos agentes implicados, e a corrupção relaciona-se à fragilidade dos padrões éticos adotados pela sociedade (GARCIA, 2003). É justamente desses desvios de conduta que surgem oportunidades de driblar a legislação e os mecanismos de controle interno adotados pelos órgãos. Os planos de integridade visam exatamente coibir esse tipo de comportamento, tão danoso para a sociedade. Promover a cultura da integridade na administração pública, visa não só dificultar a conduta corruptível dos agentes públicos, mas também resgatar a confiança da população nas instituições e no Estado (BRASIL, 2017b). Trata-se de uma ação preventiva por parte do Estado, a fim de estimular uma conduta íntegra dos agentes públicos, voltada para o interesse público.

A instituição do programa de integridade nos órgãos públicos é recente, todavia, as organizações já lidavam com a temática de forma sistematizada. As ações de transparência, ouvidoria, auditoria interna, comissão de ética já organizam e direcionam suas ações para evitar possíveis desvios éticos, que culminem em quebras de integridade (BRASIL, 2017b). Deste modo, é importante fortalecer estas áreas e medidas já existentes para garantir que o trabalho seja desenvolvido com autonomia e imparcialidade.

Promover a cultura da integridade nas instituições exige o alinhamento consistente de todos os envolvidos, a fim de uniformizar os procedimentos e processos, monitorar e dar suporte às ações propostas nos planos. O artigo 19, do Decreto 9.203/2017, definiu quatro eixos para auxiliar na execução e monitoramento do plano.

A Figura 2 apresenta os eixos do programa de integridade, definidos pela legislação.

Figura 2 – Eixos do Programa de Integridade.



Fonte: Adaptado de Brasil, 2017b.

Esses eixos devem nortear a implantação do programa nos órgãos públicos. As seções seguintes são destinadas a descrever cada um dos eixos do programa de integridade elencados na legislação.

2.3.1 Comprometimento e apoio da alta gestão

O engajamento e suporte dos gestores é um dos pilares que garantirá o sucesso na implementação e continuidade do plano, uma vez que suas ações refletirão no comportamento de toda a equipe. Popularmente conhecida como “o exemplo vem de cima”, a expressão inglesa “*tone at the top*” pode ser utilizada para demonstrar como as lideranças dos órgãos públicos exercem papel de destaque em suas organizações e influenciam a equipe por meio da comunicação interpessoal. Dessa forma, podem inspirar as pessoas a agirem dentro dos padrões estabelecidos, com zelo e correção (CHIAVENATO, 2012). Somente com o apoio irrestrito da alta cúpula do órgão é que será possível envolver os colaboradores de todos os níveis hierárquicos na busca incessante pela integridade (AGUIAR, 2018).

Esse compromisso dos gestores com o programa deve ser demonstrado sempre e de diversas maneiras, a fim de fomentar uma cultura ética no órgão. Uma das formas de a alta gestão dos órgãos demonstrarem seu comprometimento com o plano de integridade é fortalecer o trabalho das Unidades de Gestão da Integridade (UGIs).

2.3.2 Unidade de Gestão da Integridade

Para que as ações do plano de integridade sejam executadas, é fundamental que exista uma área responsável por conduzir, monitorar e avaliar a implementação do plano. A existência de uma unidade responsável pelo plano de integridade nos órgãos é uma das determinações do Decreto n.º 9.203/2017. Atualmente, a nomenclatura utilizada pela CGU para definir esta instância é Unidade de Gestão da Integridade (UGI), responsável pela estruturação, execução e monitoramento do plano em seus órgãos. Deve ser dotada de autonomia para a execução do trabalho, e facilidade de comunicação com as demais unidades, inclusive com a alta gestão das entidades (BRASIL, 2019a).

Uma das atribuições de maior relevância das UGIs é criar um ambiente propício para a promoção da cultura da integridade nas entidades. Para tanto, deve comunicar a existência do plano para toda a instituição, por meio de ações de comunicação, treinamentos, orientações para as unidades, entre outras formas de conscientização a respeito do tema, a fim de demonstrar a importância do plano e a necessidade de envolver todos os níveis da organização para ser efetivo.

2.3.3 Análise de riscos

A observação, avaliação e gestão dos riscos à integridade é mais um dos eixos do programa. Os riscos à integridade são definidos como ações ou negligências que podem contribuir para a incidência de atos fraudulentos e de corrupção (BRASIL, 2018b). Normalmente são atos dolosos, praticados por uma ou mais pessoas, que ferem os princípios da administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988, 2018c).

Os riscos à integridade mais comuns na administração pública são o abuso de autoridade para obtenção de vantagem para si ou para outrem, o nepotismo, o conflito de interesses, pressões internas ou externas ilegais ou antiéticas para persuadir agente público, solicitar ou receber vantagem indevida, utilizar os recursos públicos para fins privados (BRASIL, 2018c). Verifica-se que tais riscos estão diretamente relacionados à conduta ética dos agentes públicos. Dessa forma, detectar fragilidades que propiciem episódios fraudulentos e atos de corrupção, e propor ações que minimizem as vulnerabilidades a que os órgãos estão expostos é um dos objetivos do programa.

2.3.4 Monitoramento contínuo

Avaliar as ações e medidas adotadas pelo programa, periodicamente, é uma forma de manter o programa atualizado e adequado à realidade do órgão. É importante analisar se as ações propostas estão sendo cumpridas e efetivas e, caso apresentem fragilidades, deve-se propor melhorias para mitigá-las. Nesta etapa, também é possível identificar novos riscos, áreas e/ou processos sensíveis a quebras de integridade (BRASIL, 2017b).

A proposta de um instrumento para avaliar a implantação dos programas tem o propósito de ser mais uma ferramenta para o monitoramento contínuo dos planos, uma vez que auxiliará na verificação da implementação dos programas pelas instituições, permitindo o cálculo de indicadores para cada eixo proposto e do Índice de Integridade na Gestão Pública (IIntGP), contribuindo para o planejamento institucional.

3 FUNDAMENTAÇÃO METODOLÓGICA

3.1 VALIDAÇÃO DE CONTEÚDO

Para evitar interpretações equivocadas das questões elaboradas, é fundamental que o instrumento proposto seja validado por especialistas na área. De acordo com Raymundo (2009), o processo de validação de instrumentos consiste na análise da exatidão de determinada afirmação. Nas palavras de Pasquali (1996), um teste é considerado válido “se de fato mede o que supostamente deve medir”, ou seja, para ser considerado válido um instrumento precisa ser composto por itens que realmente consigam analisar o objeto de estudo.

Alexandre e Coluci (2011) apresentam que o processo de validação de conteúdo é realizado em duas fases: desenvolvimento do instrumento e análise de especialistas. Os autores nos trazem, ainda, que a validade de conteúdo dos instrumentos pode também ser “garantida pelo procedimento de elaboração dos mesmos”.

Essa afirmação ganha ainda mais relevância neste estudo, ao apresentar que a primeira etapa - desenvolvimento do instrumento - foi realizada por meio da análise da legislação pertinente e de manuais elaborados pela CGU para orientar as entidades sobre a correta condução do programa de integridade. Estes materiais apresentam conceitos e orientações de como implementar o plano nas instituições, e deles foram extraídos critérios considerados essenciais para a correta condução dos programas. Estes critérios foram traduzidos em questões objetivas para avaliar a efetiva implementação dos planos nos diferentes órgãos da administração pública federal.

A segunda etapa ocorreu com a avaliação dos itens propostos pelos especialistas, por meio da técnica Índice de Validade de Conteúdo (IVC). Esse procedimento permite medir o percentual ou a proporção de especialistas que concordam com as dimensões do instrumento e dos itens propostos (PILATTI; PEDROSO; GUTIERREZ, 2010; ALEXANDRE; COLUCI, 2011). É realizada no sentido de comprovar a adequação do instrumento proposto (PASQUALI, 1998). Para serem considerados aptos para aplicação, os instrumentos devem ser considerados precisos, válidos e compreensíveis (ANDRADE; VALENTINI, 2018). O processo de validação por especialistas tem o objetivo de verificar sua adequação ao objeto de

estudo, além de minimizar as chances de interpretações subjetivas dos itens propostos.

De acordo com Alexandre et al. (2013), a elaboração de escalas ou instrumentos viabilizam a avaliação comportamental do construto, por meio da associação de medidas abstratas com indicadores observáveis e mensuráveis. Os instrumentos de medida devem ser confiáveis e adequados para os fins a que se destina, por isso a importância de se definir o quanto um indicador representa determinado conceito teórico a ser mensurado.

Pasquali (1996) propõe três maneiras de demonstrar a validade dos instrumentos: validade de construto, validade de conteúdo e a validade de critério. Este estudo propõe realizar a validação de conteúdo:

A validade de conteúdo refere-se ao julgamento sobre o instrumento, ou seja, se ele realmente cobre os diferentes aspectos do seu objeto e não contém elementos que podem ser atribuídos a outros objetos. Ela não é determinada estatisticamente, ou seja, não é expressa por um coeficiente de correlação, mas resulta do julgamento de diferentes examinadores especialistas, que analisam a representatividade dos itens em relação às áreas de conteúdo e à relevância dos objetivos a medir. (RAYMUNDO, 2009, p. 87)

Dessa forma, é necessário que o instrumento siga alguns critérios para que seja possível atestar sua validade. Pasquali (1996) define 12 critérios para subsidiar a análise do construto avaliado: comportamento, objetividade ou desejabilidade, simplicidade, clareza, relevância, precisão, amplitude, equilíbrio, variedade, modalidade, tipicidade e credibilidade. Para fins de análise do instrumento proposto neste estudo, foram selecionados os cinco critérios que melhor se aplicavam para a análise dos itens do instrumento avaliado, conforme apresentado no Quadro 2.

Quadro 2 – Critérios para construção dos itens.

Critério	Descrição
Simplicidade	Um item deve possuir ideia única. Deve-se evitar explicações de termos ou justificativas que possam confundir o respondente.
Clareza	Deve-se utilizar frases curtas e de fácil compreensão. O item deve ser compreendido inclusive pelos níveis mais baixos da população analisada.
Relevância	A frase deve ser coerente com o objeto definido.
Precisão	O item deve ser efetivo na análise do atributo.
Equilíbrio	Os itens devem contemplar proporcionalmente todos os aspectos analisados.

Fonte: Pasquali, 1996.

Esses critérios subsidiaram a análise dos itens realizada pelos especialistas. De acordo com Pasquali (1996), os especialistas “devem ser peritos na área do

construto”, uma vez que avaliam se os itens propostos no instrumento se referem ou não ao objeto de estudo.

A técnica mais utilizada para avaliar os instrumentos construídos chama-se psicometria, e é bastante utilizada em estudos da área de Psicologia e Educação. É uma área da estatística que se ocupa de estudar fenômenos psicológicos; os psicólogos, apregoam ser uma área da psicologia que se relaciona com a estatística (BRAGA; CRUZ, 2006). Fundamenta-se no método quantitativo, a fim de representar o conhecimento da realidade observada (PASQUALI, 2009). Isso porque, por meio de sua aplicação, atribui valores ao objeto analisado a partir de regras que garantam a validade e a confiabilidade dos resultados (BRAGA; CRUZ, 2006). O modelo para construção de escalas psicológicas, proposto por Pasquali (1998), baseia-se em três grandes procedimentos: teóricos, empíricos (experimentais) e analíticos (estatísticos).

O polo teórico abarca as teorias em que se fundamenta a construção científica, ou seja, as evidências teóricas sobre o construto que se pretende desenvolver um instrumento de medida (PASQUALI, 1998). Esse procedimento permite apresentar a fundamentação do construto, além de relacionar os comportamentos que representarão a variável analisada. Para tanto, pode-se utilizar expressões verbais que permitem caracterizar a significância do objeto (BRAGA; CRUZ, 2006). Pasquali (1998) defende que os procedimentos teóricos devem ser construídos para cada instrumento e embasados na literatura. Um construto deve ser definido constitutiva e operacionalmente. Dessa forma, devem ser definidos termos, semântica, itens e expressões de representação comportamental (BRAGA; CRUZ, 2006).

O polo empírico (experimental) estabelece os estágios e procedimentos para executar o instrumento inicial e coletar informações empíricas, que subsidiarão o processo de avaliação da qualidade psicométrica da escala (PASQUALI, 1996). É nesse polo que ocorre a definição da amostra e seleção dos sujeitos que participarão do estudo (BRAGA; CRUZ, 2006).

O polo analítico define as técnicas para as análises estatísticas que devem ser realizadas a partir dos dados, a fim de verificar a validade e confiabilidade do instrumento proposto, além de propor sua normatização (PASQUALI, 1996; BRAGA; CRUZ, 2006).

Este estudo aborda o polo teórico, por meio da revisão da literatura e da construção do instrumento encaminhado para análise de especialistas, a fim de validar seu conteúdo, e o polo empírico por meio da aplicação do teste piloto.

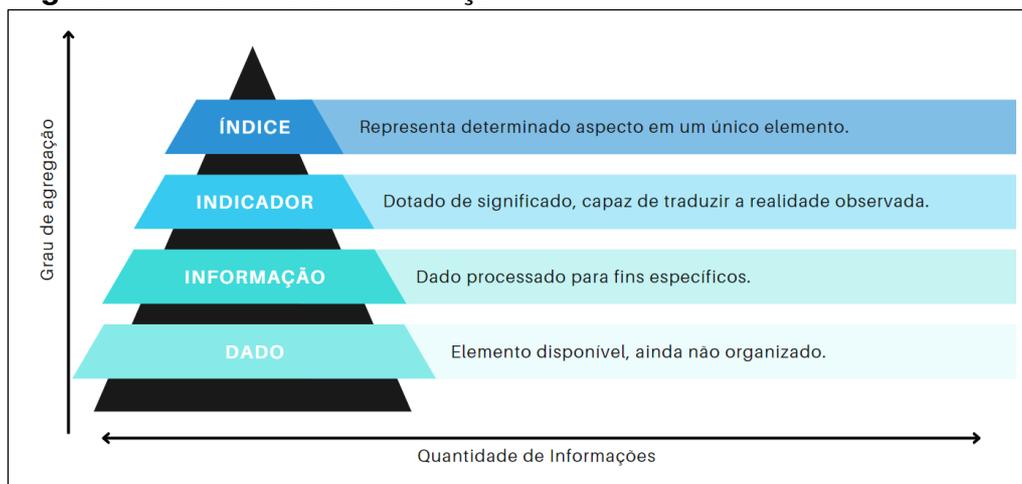
3.2 INDICADORES

Os indicadores são fundamentais no processo decisório. São uma fonte de informação, pois a partir deles é possível conhecer a realidade analisada e propor ações para consecução dos objetivos. Na administração pública, auxiliam na identificação e mensuração de determinados aspectos relacionados à ação ou omissão do Estado (BRASIL, 2012). São utilizados para acompanhar e medir a evolução do objeto analisado.

O indicador é uma medida, de ordem quantitativa ou qualitativa, dotada de significado particular e utilizada para organizar e captar as informações relevantes dos elementos que compõem o objeto da observação. É um recurso metodológico que informa empiricamente sobre a evolução do aspecto observado. (FERREIRA; CASSIOLATO; GONZALEZ, 2009, p.24)

Para a OCDE (2003), os indicadores descrevem um ambiente, fenômeno ou área com significância. Vale destacar que os indicadores não são puramente números. Eles são dotados de significado, capazes de traduzir a realidade observada. Para compreender melhor essa definição, é importante conhecer os conceitos de dado e informação. Dado é um elemento disponível, que ainda não foi organizado, que por si só não consegue explicar um fato ou situação. Pode ser um número, uma imagem ou um texto. Informação é um dado processado para um fim específico, resultando em explicações de um fato ou situação (UCHOA, 2013). Já os indicadores atribuem valores aos objetivos institucionais, a partir de regras ou critérios que possam ser avaliados (BRASIL, 2009). Para lapidar ainda mais a análise, é possível utilizar índices que são um tipo de indicador que utiliza dados agregados.

Com a finalidade de ilustrar a linha tênue que separa os conceitos de dado, informação, indicador e índice, a Figura 3 representa esses conceitos, considerando o grau de significância para quem os analisa.

Figura 3 – Pirâmide da informação.

Fonte: Adaptado de Brasil, 2012.

Dada sua função de sintetizar a realidade observada, os indicadores devem possuir alguns atributos que garantam a efetividade da informação. A literatura apresenta uma série de características essenciais para um bom indicador. O Quadro 3 apresenta estes elementos.

Quadro 3 – Propriedades dos indicadores.

Propriedade	Definição	Autor/Entidade
Adaptabilidade	Capacidade de se adequar às transformações, seja eliminando ou substituindo por outro de maior utilidade em dado momento.	Rua (2004)
Clareza	O indicador deve ser facilmente compreensível.	Brasil (2018d)
Confiabilidade	Deve ser baseado em termos técnicos e científicos.	OCDE (2003); Uchoa (2013); Brasil (2018d)
Desagregabilidade	Capacidade de representação regionalizada das informações.	Brasil (2018d)
Disponibilidade	Facilidade de acesso aos dados necessários para cálculo do indicador.	Rua (2004); Uchoa (2013); Brasil (2018d)
Economicidade	Os benefícios alcançados com o cálculo dos indicadores, deve ser superior ao custo para sua obtenção.	Rua (2004); Uchoa (2013); Brasil (2018d)
Estabilidade	Garantia de que será possível realizar comparações das informações obtidas ao longo do tempo.	Rua (2004); Uchoa (2013); Brasil (2018d)
Mensurabilidade	Deve ser atualizado em intervalos regulares.	OCDE (2003)

Praticidade	Garantia de que funciona e que pode ser utilizado para a tomada de decisão.	Rua (2004)
Rastreabilidade	Facilidade de encontrar a origem dos dados.	Rua (2004); Brasil (2018d)
Relevância	Deve possibilitar comparações, a fim de permitir que os usuários avaliem sua significância.	OCDE (2003)
Representatividade	Capacidade de o indicador representar, o mais fielmente possível, a realidade analisada.	Rua (2004); Uchoa (2013)
Sensibilidade	Capacidade de refletir mudanças relativas às ações previstas.	Uchoa (2013); Brasil (2018d)
Simplicidade	Facilidade de ser compreendido e executado.	Rua (2004); Uchoa (2013); Brasil (2018d)
Tempestividade	Deve ser calculado a partir de informações atuais.	Uchoa (2013)
Utilidade	Devem se basear nas necessidades do órgão e/ou tomador de decisões.	Uchoa (2013); Brasil (2018d)
Validade	Capacidade de representar, o mais fielmente possível, a realidade que se pretende medir ou observar.	Brasil (2018d)

Fonte: OCDE, 2003; Rua, 2004; Uchoa, 2013; Brasil, 2018d.

Estes elementos fazem com que os indicadores propostos sejam representativos para os processos e atividades desenvolvidas e direcionados para a tomada de decisão, colaborando com a revisão de metas já estabelecidas (RUA, 2004). Todos esses atributos contribuirão para que os indicadores cumpram suas funções que, segundo Magalhães (2004) são fornecer informações acerca do problema em análise; estabelecer prioridades; identificar fatores críticos; fornecer subsídios para acompanhar as ações definidas e, ser um instrumento de propagação da informação em todos os níveis organizacionais.

3.2.1 Classificação dos indicadores

A literatura já categorizou mais de uma dezena de formas diferentes de classificar os indicadores (BRASIL, 2018d). Dada essa variedade, este estudo adota a classificação proposta por Magalhães (2004). Segundo o autor, é possível classificar os indicadores em função do nível de análise que desempenham, e ainda por sua função ou dimensão de representação.

Para os indicadores classificados pelo nível de análise, Magalhães (2004) propõe sua divisão em operacionais, táticos ou funcionais e estratégicos. Quanto à função, o autor os classifica em descritivos, desempenho ou eficácia, eficiência e global. Importante destacar que para os indicadores classificados pelo autor como de desempenho ou eficácia, este estudo adota a nomenclatura indicador de eficácia, pois, eficácia “é a capacidade de realizar as atividades organizacionais para atingir os objetivos estabelecidos” (AFFONSO; FERRARI, 2018, p. 29) e não se confunde com o conceito de desempenho.

O Quadro 4 sintetiza cada uma dessas definições.

Quadro 4 – Classificação dos Indicadores.

Classificação	Tipo de Indicador	Descrição
Nível de Análise	Operacional	Dados desagregados sobre determinado objeto utilizado no dia a dia.
	Tático ou Funcional	São resultados da análise de indicadores operacionais diversos, mas relacionados, a fim de se obter uma visão geral sobre determinado tópico, utilizado em níveis intermediários de decisão.
	Estratégico	Permitem avaliações globais de objetivos e/ou ideais mais amplos, utilizados nos níveis mais altos de decisão.
Por função	Descritivo	Descrevem, caracterizam um determinado tópico. Refletem como está a situação, sem referência de como deveria ser.
	Eficácia	Comparam as condições atuais com uma série de valores de referência, a exemplo de metas ou resultados esperados.
	Eficiência	Possibilitam a avaliação da eficiência das ações, refletindo qual a relação, quantitativa e qualitativa, entre meios empregados e resultados obtidos.
	Global	São os mais abstratos e sintéticos dos indicadores. São, em geral, índices, agregações de diversos indicadores transmitindo uma visão geral sobre o tópico tratado.

Fonte: Adaptado de Magalhães, 2004.

Os indicadores propostos neste estudo são ancorados nos eixos do programa, a saber:

- IndSAG: Indicador de Suporte da Alta Gestão;
- IndUGI: Indicador de Atuação da Unidade de Gestão da Integridade;
- IndGRI: Indicador de Gerenciamento de Riscos à Integridade;
- IndMon: Indicador de Monitoramento Contínuo do Programa de Integridade.

Conhecidos os indicadores propostos, é possível classificá-los como operacionais e estratégicos, conforme Quadro 4. Isso porque além de subsidiar informações para as áreas meio dos órgãos sobre o alcance ou não de determinado indicador, servirão de instrumento de planejamento institucional. No que tange a sua função são considerados descritivos, pois permitem uma análise pormenorizada a partir dos critérios estabelecidos; de eficácia, uma vez que possibilita avaliar se as ações propostas nos planos de integridade foram realizadas; e, por fim, podem ser classificados como global, a partir da consolidação dos indicadores em um índice que contempla indicadores que compreendem todos os eixos do programa.

3.2.2 Índices

Há uma dualidade que norteia os conceitos de indicadores e índice (SICHE et al., 2007). Há autores que consideram o índice como um tipo de indicador (RUA, 2004). Segundo a OCDE (2003), são um conjunto de indicadores agregados. Conseguem sintetizar conceitos distintos da realidade observada, ou seja, são originados em cálculos realizados com os indicadores e podem representar o comportamento médio das perspectivas analisadas (BRASIL, 2012).

Siche et. al (2007), no entanto, apresentam que o índice engloba um conjunto de elementos com relacionamentos estabelecidos, que envolve um procedimento de cálculo que considera, inclusive, indicadores como variáveis.

Em suma, os índices representam determinado aspecto em um único elemento. No presente estudo, o índice de integridade na gestão pública proposto demonstra como está a implantação dos planos de integridade na administração pública federal brasileira, a partir do cálculo de indicadores relacionados aos eixos estabelecidos do programa estabelecidos na legislação.

A importância da criação do índice de integridade na gestão pública é que ele proporciona uma visão geral da implantação dos programas, a partir do cálculo do índice proposto, e também uma análise individual dos eixos do programa, por meio do cálculo dos indicadores. Desta forma, possibilita que as instituições tenham uma visão de cada dimensão e direcionem esforços para alcançar melhores resultados nos indicadores não satisfatórios.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Conhecer como os órgãos da administração pública brasileira trabalham as diretrizes do programa de integridade é uma das formas de incentivá-los a adotarem boas práticas de governança. Desta forma, este estudo propõe a validação de um instrumento para avaliação do programa e sua aplicação, possibilitando o cálculo de indicadores e do Índice de Integridade na Gestão Pública (IIntGP), definidos em função dos eixos do programa estabelecidos na legislação, a saber: comprometimento e apoio da alta gestão; unidade de gestão da integridade; gestão de riscos e monitoramento contínuo. O artigo 5º do Decreto 9.203/2017, estabelece que um dos mecanismos para garantir condições adequadas para o exercício da boa governança é, justamente, a integridade. O instrumento proposto é mais uma ferramenta de gestão que proporciona uma visão objetiva de cada parâmetro analisado, fornecendo subsídios para o processo decisório, o planejamento das ações, além de possibilitar o controle social.

O desenvolvimento do índice de integridade na gestão pública possibilita conhecer a realidade da instituição e, a partir dela, traçar as ações para alcance dos objetivos inerentes à promoção da integridade em cada instituição. Para que o índice proposto represente o mais fielmente possível como as organizações públicas federais brasileiras estão trabalhando a temática integridade, é necessário definir claramente o método utilizado. De acordo com Gil (2019, p. 09), o método científico é constituído por uma “série de passos que se utiliza para obter um conhecimento confiável, ou seja, livre da subjetividade do pesquisador e o mais próximo possível da objetividade empírica”, ou seja, permite ao pesquisador apresentar de forma objetiva como os resultados da pesquisa foram obtidos. Seguindo essa lógica, esta seção apresenta a classificação da pesquisa para o desenvolvimento do instrumento de avaliação dos programas de integridade da administração pública federal brasileira e a consolidação do IIntGP, delimitando os critérios de análise para cada indicador proposto.

4.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

Trata-se de estudo metodológico que é um tipo de pesquisa cuja premissa é desenvolver, validar e avaliar ferramentas e métodos de pesquisa em determinada

área do conhecimento (LIMA, 2011; POLIT; BECK, 2019). O presente estudo buscou verificar a efetividade do instrumento construído com a finalidade de avaliar os programas de integridade instituídos nas instituições da administração pública federal brasileira.

Para responder aos problemas de pesquisa, este estudo adota a definição apresentada por Gil (2019) de pesquisa de métodos mistos, ou seja, a combinação de elementos da pesquisa qualitativa com a quantitativa. O autor explica que esta modalidade de pesquisa passou a ser adotada a partir do final da década de 1990, com o propósito de auxiliar na interpretação dos resultados. Para a pesquisa de métodos mistos, o autor propõe alguns delineamentos que variam de acordo com o objeto de estudo. No caso desta pesquisa, será utilizado o delineamento sequencial exploratório:

O delineamento sequencial exploratório é conduzido em duas fases, sendo a primeira caracterizada pela coleta e análise de dados qualitativos e a segunda pela coleta e análise de dados quantitativos. Seu propósito é utilizar resultados quantitativos para auxiliar na interpretação de resultados qualitativos. (...) Pode ser utilizado, por exemplo, para desenvolver um instrumento que ainda não está disponível para generalizar resultados qualitativos, para estudar um fenômeno em profundidade ou para testar aspectos de uma teoria emergente. (GIL, 2019, p. 67)

Essa classificação se justifica pelo fato de que os itens do questionário foram enviados aos juízes por meio de uma escala com padrões de resposta qualitativos e, posteriormente, foram compilados em planilhas eletrônicas, de modo que cada padrão de resposta fosse quantificado, possibilitando o cálculo do Índice de Validação do Conteúdo (IVC), a fim de auxiliar na interpretação dos resultados. Ademais, na fase de aplicação do teste piloto, as respostas enviadas pelas instituições participantes também foram quantificadas, possibilitando o cálculo de cada um dos indicadores propostos e do índice de integridade na gestão pública.

Por fim, quanto à finalidade, é classificada como pesquisa aplicada, pois interessa sua “aplicação, utilização e consequências práticas dos conhecimentos” (GIL, 2019, p. 25).

4.1.1 Construção do instrumento de avaliação da integridade pública

Para a construção do instrumento de coleta, inicialmente, foi realizada a revisão da literatura de publicações a respeito da temática. Verificou-se que ainda não há instrumentos destinados à avaliação dos programas de integridade na administração

pública brasileira. Tremblay, Martineau, e Pauchant (2017) abordam justamente a dificuldade de instituir esses instrumentos, devido à necessidade de equilibrar as perspectivas de conformidade e valor nas instituições. Considerando essa complexidade, é importante esclarecer que o instrumento aqui proposto não tem a presunção de avaliar aspectos subjetivos das relações organizacionais, tais como, valores éticos. Este estudo propõe um instrumento capaz de avaliar as dimensões objetivas da implementação do programa, ou seja, aspectos contidos na legislação pertinente e em manuais publicados pela CGU que são de suma importância para a efetividade do programa nas instituições.

A construção do instrumento e sua aplicação se justificam, pois, apesar de os Planos de Integridade da maioria dos órgãos da administração pública federal estarem publicados no sítio institucional ou no portal da integridade pública, criado e mantido pela CGU, há aspectos que não podem ser avaliados apenas pela publicação do documento. Exemplo disso são questões que abordam a realização de reuniões e/ou treinamentos com foco na temática. Em alguns casos as ações foram previstas nos planos, mas apenas a instituição consegue atestar sua realização.

A fim de avaliar a implementação do plano, foi elaborado questionário contendo 22 questões que abordam os quatro eixos do programa. Cada uma das questões e as respectivas alternativas foram analisadas pelos especialistas selecionados, a fim de garantir a efetividade do instrumento proposto. É importante esclarecer que os itens que compõem o construto foram elaborados conforme a legislação em vigor, nos manuais sobre a temática integridade publicados pela CGU e nos estudos de Barreto e Vieira (2021):

- Decreto n.º 9.203, de 22 de novembro de 2017 (BRASIL, 2017a).
- Decreto n.º 9.727, de 15 de março de 2019 (BRASIL, 2019b).
- Portaria n.º 1.089, de 25 de abril de 2018 (BRASIL, 2018b).
- Portaria n.º 57, de 4 de janeiro de 2019 (BRASIL, 2019c).
- Guia Prático de Gestão de Riscos para a Integridade (CGU, 2018).
- Guia Prático de Implementação de Programa de Integridade Pública (CGU, 2018).
- Guia Prático das Unidades de Gestão da Integridade (CGU, 2019).
- Manual para Implementação de Programas de Integridade (CGU, 2017).
- Os programas de integridade pública no Brasil: indicadores e desafios (BARRETO; VIEIRA, 2021).

Para cada questão, no instrumento inicial, foram definidas quatro categorias de resposta. Essas categorias de resposta foram propostas de modo a contemplar duas respostas extremas, ou seja, possibilitar que a instituição respondesse se havia ou não realizado o que o respectivo item questionava. As outras duas alternativas propostas permitiriam que o respondente optasse por respostas intermediárias, de modo a valorizar os esforços do órgão na implementação do programa.

No momento da análise foram atribuídos os valores 0, 0,2, 0,5 e 1,0 para cálculo dos indicadores e do IIntGP. A atribuição de valores às categorias de resposta ocorreu para permitir que as respostas fossem convertidas em valores numéricos entre 0 e 1, possibilitando o cálculo dos indicadores e do IIntGP. Os critérios elencados para cada eixo foram ponderados numa escala também de 0 a 1, numa tentativa de definir o quão importante cada critério é nos eixos. Tanto para a atribuição de valores para as respostas do questionário, quanto para a definição dos pesos foram utilizados os pressupostos da teoria da decisão apresentada por Gomes e Gomes (2019).

Pode-se definir teoria da decisão como: conjunto de procedimentos e métodos de análise que procuram assegurar a coerência, a eficácia e a eficiência das decisões tomadas em função das informações disponíveis, antevendo cenários possíveis. Para tal, essa teoria pode usar ferramentas matemáticas ou não. A teoria da decisão é aquela que trata de escolhas entre alternativas. (GOMES, GOMES, 2019, p. 19)

Para definição dos pesos atribuídos e definição dos valores para cada critério proposto no instrumento foram utilizadas técnicas não matemáticas, que considerou a análise da legislação vigente, a fim de verificar o grau de importância de cada critério, e a validação dos pesos propostos com a participação dos especialistas na fase de análise do instrumento. Os tomadores de decisão são responsáveis por estabelecer o nível de importância (peso) dos critérios analisados, sendo influenciados por fatores subjetivos inerentes à experiência dos tomadores de decisão (KLIR, 1995; GOMES, 2004; KAHRAMAN, 2008 apud LIMA JÚNIOR; OSIRO; CARPINETTI, 2013).

Deste modo, entende-se que os critérios são uma parcela importante dentro do todo, e que sem eles a instituição não conseguirá implementar de fato o programa de integridade. Dessa forma, foram atribuídos pesos para cada categoria de resposta, numa tentativa de representar a parcela de contribuição de cada critério para a composição do indicador proposto. Os pesos representam medidas de importâncias distintas (BRASIL, 2009). Conforme Magalhães (2004), a construção de indicadores tem por objetivo compreender um fim específico, ou seja, representa determinado

aspecto da realidade analisada, de tal forma que permita a atribuição de pesos diferentes para cada elemento observado, refletindo a compreensão daqueles que os propuseram. No presente trabalho, os critérios foram ponderados de acordo com sua importância dentro de cada eixo.

Para os critérios definidos na análise dos indicadores IndSAG, IndUGI e IndGRI foram estabelecidos pesos distintos, por entender que alguns deles são prioritários para alcance dos demais. Desta forma, atribuiu-se maior valor àqueles que exigem maior engajamento do órgão e que, se efetivamente implementados, darão suporte para o alcance dos demais critérios. É o caso, por exemplo, do critério que questiona se o órgão possui uma política de gestão de riscos implementada. Entende-se que nos casos afirmativos, os órgãos já possuem ações coordenadas, estruturadas e padronizadas, além de instrumentos para análise, avaliação e gerenciamento dos riscos institucionais, entre eles, os de integridade. Dito isso, é possível depreender a importância que possuir a política de gestão de riscos representa para o alcance dos demais critérios. Por isso, a ponderação foi proposta de modo a atribuir a este critério um peso maior.

Por outro lado, os itens para cálculo do indicador IndMon apresentam o mesmo nível de esforço do órgão para obter resultados satisfatórios. Sendo assim, foram ponderados igualmente para o cálculo dos indicadores propostos.

Já para a construção do IntGP considerou-se todos os indicadores propostos igualmente importantes e relevantes. Desta forma, atribuíram-se pesos iguais a cada um deles por entender que os esforços para alcançar os objetivos propostos em cada um dos eixos do programa é que irão contribuir para a efetividade do plano.

Importante esclarecer que o padrão de respostas estabelecido e o peso atribuído aos itens também foram objeto de análise dos especialistas convidados a participar da pesquisa.

A partir dos documentos supracitados, foi construído o questionário composto por 22 questões enviado para análise dos especialistas, conforme explicitado nas seções seguintes.

4.1.1.1 Eixo comprometimento e apoio da alta gestão

As questões relacionadas neste eixo, subsidiaram o cálculo do indicador suporte da alta gestão (IndSAG). Foram propostas quatro questões que tinham por

objetivo avaliar o grau de envolvimento do mais alto nível hierárquico das instituições com a implantação e continuidade do programa, uma vez que o suporte permanente e o empenho da alta gestão contribuem para a propagação de uma cultura de integridade nas instituições.

▪ **Questão 01:** A Instituição possui critérios formalizados para escolha de ocupantes dos cargos em comissão e função gratificada?

Essa questão tem o objetivo de avaliar se as instituições se prepararam para atender às determinações do Decreto n.º 9.727/2019 que estabelece os critérios para ocupação de cargos comissionados e funções gratificadas (BRASIL, 2019b). Além desta normativa, a CGU apresenta a necessidade de envolvimento das lideranças no programa para sua efetividade e propõe, inclusive, um questionário para verificação das diretrizes utilizadas pelas instituições para ocupação destes cargos (BRASIL, 2015). Barreto e Vieira (2021) também apresentaram uma questão relacionada à ocupação de cargos públicos em seus estudos, buscando avaliar essa dimensão.

▪ **Questão 02:** A Instituição possui plano de integridade publicado e aprovado pela alta gestão?

Conforme preconiza a CGU (BRASIL, 2018e) o plano deve ser aprovado pela alta administração do órgão ou entidade. Essa é uma das formas de demonstrar o comprometimento do mais alto nível hierárquico das instituições com a integridade. Barreto e Vieira (2021) também propõem em seu estudo uma questão relativa à aprovação das principais normativas relacionadas aos programas serem realizadas pela alta gestão.

▪ **Questão 03:** Há registros da participação dos membros da alta gestão da organização em treinamentos ou capacitações sobre o programa de integridade nos últimos 12 meses?

Essa questão é apresentada nos estudos de Barreto e Vieira (2021). É fundamental que os altos níveis hierárquicos da instituição também participem de treinamentos relacionados à temática, como forma de contribuir para a disseminação de uma cultura de integridade no órgão.

▪ **Questão 04:** Há registros de participação e/ou manifestação de apoio da alta gestão em todas as fases de implementação do programa na Instituição?

O comprometimento e apoio da alta gestão deve ser evidenciado em diferentes situações. Justamente pelo papel estratégico que as lideranças possuem nas instituições, a CGU elenca alguns exemplos de como as lideranças podem demonstrar seu incentivo ao programa; as manifestações de apoio e a participação nas ações realizadas para promover a integridade são algumas formas de a alta gestão demonstrar seu apoio ao programa (BRASIL, 2017b).

4.1.1.2 Eixo unidade de gestão da integridade

Para este eixo propõe-se o indicador de atuação da unidade de gestão da Integridade (IndUGI). As 07 questões propostas possibilitam examinar se as UGIs estão realizando seu papel de coordenar, estruturar e monitorar o programa de integridade.

▪ **Questão 05:** Foi formalmente constituída uma Unidade de Gestão da Integridade na Instituição?

Além do Decreto n.º 9.203/2017 (BRASIL, 2017a), os manuais da CGU também apresentam a necessidade de uma área formalmente constituída para atuar de forma permanente com o programa nos órgãos (BRASIL, 2017b; BRASIL, 2018e; BRASIL, 2019a). O primeiro passo para a efetiva implementação do plano nas instituições é, justamente, a constituição desta área que é responsável não só por disseminar a cultura da integridade na instituição, mas, principalmente, por realizar ações consistentes e contínuas para seu fortalecimento.

▪ **Questão 06:** O responsável pela UGI é o chefe da área em que a Unidade está estabelecida?

Apesar de as legislações supracitadas não deixarem explícita a necessidade de o responsável pela UGI ser a chefia da área a que está vinculada, a CGU editou posteriormente orientações, por meio de manual, que apresenta essa orientação às instituições (BRASIL, 2019a). Dessa forma, é fundamental que as instituições que constituíram órgão colegiado ou que delegaram esta função a outros servidores se adequem para atender a esta determinação.

▪ **Questão 07:** A UGI possui acesso facilitado às demais Unidades e ao mais alto nível hierárquico da organização para exercer suas competências?

A UGI deve ser dotada de autonomia para desenvolver seu trabalho e deve possuir acesso ao mais alto nível hierárquico da instituição (BRASIL, 2019a). Isso porque estará em contato constante com outras áreas e tratará, em alguns casos, com questões sensíveis relacionadas à temática do programa.

▪ **Questão 08:** Há registros de treinamentos realizados pela UGI com a temática integridade para os servidores do órgão nos últimos 12 meses?

A legislação e os manuais publicados pela CGU apresentam as competências da UGI e, dentre elas, está a realização de treinamentos e outras ações relacionadas à temática (BRASIL, 2019a; BRASIL, 2019c). Deste modo, é fundamental que os treinamentos sejam realizados regularmente e que haja evidências de sua realização no órgão.

▪ **Questão 09:** Há registros de ações realizadas pela UGI para fortalecer as demais instâncias de integridade do órgão (comissão de ética, ouvidoria, transparência, conflito de interesses)?

O trabalho desenvolvido pelas UGIs está fortemente relacionado com as ações desenvolvidas por outras instâncias já constituídas nas instituições, tais como, comissão de ética e ouvidoria. Deste modo, é fundamental que as UGIs fortaleçam essas instâncias e trabalhem de modo coeso a fim de que seja possível ter um ambiente propício para o desenvolvimento das ações relacionadas à integridade (BRASIL, 2015).

▪ **Questão 10:** Há registros de participação do responsável pela UGI nos encontros promovidos pela CGU nos últimos 12 meses?

A CGU desenvolve desde 2020 diversos encontros com as entidades da administração pública federal. Na oportunidade, são debatidos temas relevantes para a implantação das ações do programa. Deste modo, é de suma importância que o responsável pela UGI participe destes encontros como forma de manter-se atualizado sobre as tratativas relacionadas ao tema e de aperfeiçoar as ações já desenvolvidas em seu órgão.

▪ **Questão 11:** Há um órgão colegiado formalmente estabelecido para atuar como instância consultiva do plano de integridade?

A CGU apresenta que as instituições podem adotar a estratégia de possuírem um órgão colegiado para atuar em caráter consultivo nas questões relacionadas ao tema (BRASIL, 2019a). Este espaço de diálogo e de troca de experiências é fundamental para o bom andamento do programa e pode contribuir de forma significativa para a efetividade do programa nas instituições.

4.1.1.3 Eixo análise de riscos

Foram definidas 07 questões acerca deste eixo que compõem o cálculo do indicador de gerenciamento de riscos à integridade (IndGRI). Com as respostas das instituições é possível conhecer o grau de maturidade da gestão de riscos à integridade no órgão, permitindo uma resposta estratégica dos gestores para que tais riscos não comprometam os objetivos institucionais.

▪ **Questão 12:** A Instituição possui uma política de gestão de riscos implementada?

A identificação dos riscos à integridade deve estar alinhada à política de gestão de riscos do órgão (BRASIL, 2018c). Deste modo, ter a política já implementada na instituição facilitará o trabalho de identificação e tratamento dos riscos à integridade, uma vez que norteará o processo de identificação e avaliação dos riscos. Neste documento, as instituições estabelecem as diretrizes a serem adotadas pela organização relacionadas à gestão de riscos.

▪ **Questão 13:** A Instituição identificou os riscos à integridade a que estão sujeitos seus principais processos organizacionais?

A instituição deve analisar o ambiente interno e externo, a fim de identificar os principais riscos à integridade a que estão sujeitos seus principais processos de trabalho (BRASIL, 2018c). Esta questão visa exatamente conhecer se as instituições já identificaram tais riscos, a fim de propor medidas de tratamento que mitiguem ou minimizem seus impactos caso ocorram.

▪ **Questão 14:** Foram apontadas as principais causas e consequências associadas aos riscos identificados?

Uma vez identificados, é fundamental que as instituições estabeleçam as principais causas e consequências atreladas aos riscos relacionados. Esta questão tem o objetivo de conhecer se a instituição já realizou esta análise, uma vez que exige o empenho de diversas áreas para relacioná-los.

▪ **Questão 15:** A Instituição realizou a avaliação dos riscos identificados?

Esta questão busca verificar se a instituição realizou o processo de análise dos riscos para definir a probabilidade e o impacto dos riscos identificados (BRASIL, 2018c).

▪ **Questão 16:** Foram definidas medidas de tratamento para os riscos identificados?

O objetivo dessa questão é verificar se a instituição definiu medidas para modificar o risco, ou seja, se a organização estabeleceu controles para evitar, mitigar ou, até mesmo, transferir o risco identificado (BRASIL, 2018c).

▪ **Questão 17:** O resultado da análise dos riscos foi compartilhado com as Unidades envolvidas?

É fundamental que as áreas envolvidas no risco identificado sejam cientificadas da existência e das ações de tratamento propostas para mitigá-lo. Essa questão objetiva justamente verificar se as áreas diretamente relacionadas aos riscos estão cientes do trabalho desenvolvido pela UGI para eliminar os riscos à integridade (BRASIL, 2018c).

▪ **Questão 18:** Há registros do trabalho de monitoramento contínuo das ações de tratamento dos riscos e sua reclassificação, caso necessário, nos últimos 12 meses?

O objetivo desta questão é conhecer se as instituições possuem controles internos efetivos relacionados ao monitoramento dos riscos à integridade. Além de auxiliarem no acompanhamento dos riscos, esses controles possibilitam a obtenção de informações adicionais para o processo de monitoramento e classificação dos riscos (BRASIL, 2018c).

4.1.1.4 Eixo monitoramento contínuo

Este eixo envolve 4 questões que subsidiam o cálculo do indicador de monitoramento contínuo (IndMon), permitindo a análise do efetivo e constante controle das ações propostas no programa.

▪ **Questão 19:** A instituição avalia periodicamente se as ações e medidas propostas no plano de integridade estão sendo executadas?

Apesar de a legislação não definir prazos, estabelece que os planos de integridade devem ser revisados periodicamente (BRASIL, 2018b; BRASIL, 2018e; BRASIL, 2019a). Dessa forma, entende-se que a legislação deixou livre para que cada instituição defina prazos exequíveis para as revisões. Apesar disso, é importante frisar que a definição de um prazo para que as revisões ocorram é fundamental dada a dinâmica do programa, principalmente no que diz respeito à análise de riscos, que pode sofrer influências interna e externa, ocasionando alterações nas medidas de tratamento inicialmente propostas.

▪ **Questão 20:** O plano de integridade vigente no órgão foi revisado nos últimos 12 meses?

Como a legislação não define prazos para revisão do plano (BRASIL, 2018b; BRASIL, 2018e; BRASIL, 2019a), este estudo sugere, amparado pelos estudos de Németh, Martus e Vargha (2018), que um prazo razoável para avaliação dos planos é a cada 12 meses.

▪ **Questão 21:** O monitoramento do plano de integridade, realizado nos últimos 12 meses, contribuiu para atualizações e ajustes do plano?

O monitoramento contínuo do plano e integridade auxilia na identificação de necessidades, riscos e processos da instituição. Deste modo, possibilita a adoção de alterações de forma que o plano esteja alinhado com a realidade da instituição naquele momento (BRASIL, 2017b).

▪ **Questão 22:** A instituição está promovendo a campanha realizada pela CGU #INTEGRIDADE SOMOS TODOS NÓS entre os servidores?

Em 2020, para promover a cultura de integridade nas instituições públicas do poder executivo federal, a CGU lançou a campanha #INTEGRIDADE SOMOS TODOS NÓS. A campanha contempla materiais informativos para serem disseminados periodicamente pelos canais de comunicação dos órgãos públicos. A iniciativa auxilia na conscientização dos agentes públicos sobre o tema, além de sensibilizá-los sobre a importância de manter uma conduta íntegra nos processos de trabalho.

Os itens propostos têm o objetivo de subsidiar o cálculo de indicadores, ancorados nos eixos do programa, e do índice de integridade na gestão pública (IIntGP).

4.1.2 Processo de validação de conteúdo

O presente estudo foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa sob o CAAE 56575322.3.0000.5154. O instrumento para validação foi encaminhado para o painel de especialistas para que fosse realizada a validação de conteúdo. Os especialistas realizaram a análise dos itens propostos, a fim de verificar a adequação ao objeto de estudo.

O painel de especialistas selecionados para análise do instrumento foi composto por profissionais com formação e experiência nas áreas de administração, direito e governança pública. O objetivo inicial foi convidar representantes de Universidades e Institutos Federais de todas as regiões do país. Porém, em alguns casos, não foi possível identificar o responsável pela integridade na página oficial das instituições. Diante dessa dificuldade, listou-se o nome dos responsáveis pela UGI que possuíam informações publicadas no site institucional. Em seguida, foi realizada uma análise do currículo Lattes desses profissionais, a fim de confirmar formação e experiência na área de integridade. Dessa forma, foram selecionados 30 profissionais aptos a participar da etapa de validação de conteúdo. Selecionados os especialistas, foi enviado o convite para participar da pesquisa por correio eletrônico com o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) em que foram explicitados os objetivos da pesquisa, metodologia utilizada, e o papel dos especialistas nesta etapa do estudo.

A análise dos juízes foi realizada por meio da escala Likert de quatro pontos, conforme apresentado por Alexandre e Coluci (2011):

- 4 = item relevante ou representativo

- 3 = item necessita de pequena revisão para ser representativo
- 2 = item necessita de grande revisão para ser representativo
- 1 = não relevante ou não representativo

Para verificar o índice ou percentual de concordância com os itens propostos, foi realizada uma análise filtrando os itens marcados como “3 = item necessita de pequena revisão para ser representativo” e “4 = item relevante ou representativo”, aplicando-se a Equação 1:

$$IVC = \frac{n^{\circ} \text{ de respostas "3" ou "4"}}{n^{\circ} \text{ total de respostas}} \quad (1)$$

Para facilitar o cálculo e interpretação dos resultados, o cálculo foi realizado em planilhas eletrônicas, permitindo a realização de análises diversas.

Ressalta-se que os itens marcados como “1 = não relevante ou não representativo” e “2 = item necessita de grande revisão para ser representativo” devem ser revistos ou excluídos do instrumento.

Os especialistas analisaram também o padrão de respostas sugerido e os pesos atribuídos a cada item, de modo a verificar se estavam adequados para posterior cálculo dos indicadores. Além disso, tiveram a opção de apresentar sugestões para os itens avaliados como não representativos ou que precisariam de revisão. Com base na análise realizada conforme os critérios estabelecidos, também indicaram se o item deveria permanecer ou ser excluído do instrumento.

Importante esclarecer não haver consenso na literatura sobre os valores de concordância entre os autores para um item ser aceito. No entanto, sugere-se que um item para ser considerado aceitável deve possuir IVC mínimo de 0,80 (ALEXANDRE; COLUCI, 2011; CUNHA; ALMEIDA NETO; STACKFLETH, 2016; POLIT, 2019). Deste modo, este estudo considerou como aceitáveis os itens que obtiveram concordância mínima de 0,80 dos especialistas. Polit e Beck (2006), apresentam que há três formas de realizar esse cálculo: 1) média da proporção dos itens considerados representativos pelos especialistas; 2) somar a média de todos os IVCs e dividir pelo número de itens considerados na avaliação; 3) dividir o número total de itens julgados como relevantes pelos juízes pelo número total de itens.

Este estudo propõe, para a análise dos itens que compõem o questionário, realizar o cálculo por meio da primeira forma apresentada pelos autores, ou seja, a

média dos itens avaliados como representativos pelos especialistas, em que foram considerados relevantes os itens que obtiveram média iguais ou superior a 0,80. Já para a análise do padrão de resposta proposto e do peso de cada questão, este estudo adotou a terceira forma apresentada pelos autores, ou seja, a divisão do número de itens avaliados como adequados, pelo número total de itens (Equação 1). Foram considerados adequados os padrões de resposta e os pesos que obtiveram resultado igual ou superior a 0,80.

Realizada a análise do instrumento pelos especialistas, o cálculo e a interpretação dos itens que deveriam permanecer no instrumento, propõe-se sua aplicação a partir da realização de um teste piloto.

4.1.3 Cálculo dos indicadores e do índice de integridade na gestão pública

Uma vez validado, o instrumento tornou-se apto para aplicação nas instituições e, conseqüentemente, para o cálculo dos indicadores e do índice propostos. Com as respostas das instituições, foi possível atribuir valores a cada alternativa de resposta. Desse modo, procedeu-se ao cálculo de cada indicador (Equação 2):

$$\text{Indx} = \sum(VR * P) \quad (2)$$

Em que, Indx: Indicador referente a cada eixo do programa

VR: valor atribuído para a resposta

P: peso de cada critério (sendo $\sum P = 1$)

Aplicada a Equação 2, foi possível conhecer o valor atribuído aos indicadores propostos a partir dos eixos do programa de integridade. Além disso, permitiu que a instituição reconhecesse em cada critério a necessidade de maior engajamento para implementação do plano em seus órgãos. O resultado da aplicação da fórmula é um número compreendido entre 0 e 1, em que quanto mais próximo de 1 a instituição estiver, melhor seu desempenho no eixo analisado.

Uma vez calculados os indicadores propostos, foi realizada a apuração do IIntGP. O índice é composto pelo somatório dos escores obtidos em cada indicador, considerando-se um peso de 0,25 para cada um deles. Entende-se que, o peso de cada indicador deve ser distribuído igualmente, pois cada um contribui

significativamente para a implementação do programa. Contudo, é importante que em revisões futuras do instrumento essa distribuição seja revista, uma vez que a tendência do programa é se fortalecer ao longo dos anos, possibilitando ponderar de forma diferente os eixos que exigem maior engajamento das instituições. Sendo assim, o cálculo do IIntGP utilizou a Equação 3:

$$\text{IIntGP} = (\text{IndSAG} * 0,25) + (\text{IndUGI} * 0,25) + (\text{IndGRI} * 0,25) + (\text{IndMon} * 0,25) \quad (3)$$

Em que, IIntGP: Índice de Integridade na Gestão Pública

IndSAG: Indicador Suporte da Alta Gestão

IndUGI: Indicador atuação da Unidade de Gestão da Integridade

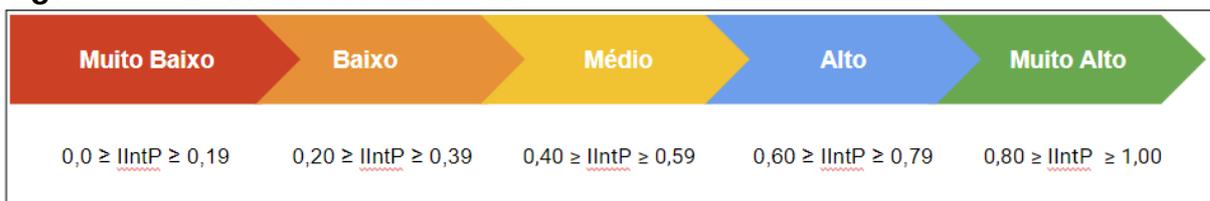
IndGRI: Indicador de Gerenciamento de Riscos à Integridade

IndMon: Indicador de Monitoramento contínuo do programa de integridade

O IIntGP também retornou um resultado compreendido entre 0 e 1, em que quanto mais próximo de 1 a instituição estiver, melhor seu desempenho na implementação do programa de integridade. Para facilitar o entendimento, o resultado do IIntGP foi determinado em uma escala de faixa de resultados, que possui 05 posições (muito baixo, baixo, médio, alto e muito alto), com intervalos regulares, a fim de possibilitar a fácil identificação do nível de integridade em que as instituições se encontram. Essa interpretação auxiliará não só os gestores públicos no processo de tomada de decisão, mas também os demais agentes públicos e facilitará o controle social exercido pelos cidadãos.

A Figura 4 apresenta a faixa de resultados utilizada para interpretação do IIntGP.

Figura 4 – Faixas de resultado IIntGP.



Fonte: Da autora, 2022

Utilizar a faixa de resultados para análise da posição das instituições em cada indicador e no índice proposto, tem a finalidade de auxiliar e facilitar a apresentação dos resultados das instituições, conforme os critérios estabelecidos neste trabalho.

5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os resultados deste estudo estão apresentados em duas etapas: 1) validação do instrumento realizada pelos especialistas e 2) aplicação do teste piloto.

5.1 VALIDAÇÃO DE CONTEÚDO DO INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL BRASILEIRA

A fim de avaliar os itens propostos, a seleção dos especialistas para participarem da etapa de validação do instrumento, considerou, além da formação, experiência e atuação nas Unidades de Gestão da Integridade dos órgãos onde atuam. Como critérios de inclusão foram considerados profissionais das áreas de direito, administração e governança pública com experiência na temática integridade e combate à corrupção, profissionais que desempenham cargos de gestão ou na auditoria interna dos órgãos, uma vez que esses profissionais lidam com a temática regularmente. O questionário foi enviado a 30 especialistas, selecionados conforme descrito na seção 4.1.2. Dos dez especialistas que responderam ao questionário, seis são lotados em Universidades federais e quatro em institutos federais. Ressalta-se que os convidados que estão lotados em prefeituras não responderam ao convite.

Selecionados os especialistas, foi encaminhado no dia 15 de março de 2022, por e-mail, o convite e o *link* do formulário para ser respondido, com o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). O prazo solicitado para as respostas foi até 14 de abril de 2022. Dos 30 convites enviados, dois responderam ao questionário que não consentiam em participar da pesquisa, 18 não responderam ao convite e dez decidiram participar da pesquisa e responderam ao questionário na íntegra. A análise dos itens do questionário baseou-se nas respostas dos dez especialistas.

É importante esclarecer que a literatura não é unânime em dizer qual o número ideal de especialistas para participarem de um estudo de validação de instrumento. Alguns autores defendem que deve haver no mínimo cinco e no máximo dez especialistas participando do processo de validação de conteúdo (LYNN, 1986 apud ALEXANDRE; COLUCI, 2011). Autores como Pasquali (1998) e Carvalho, Gottems e Pires (2015), por sua vez, apresentam que um número de seis especialistas é suficiente para realizar a análise de conteúdo de itens propostos. Deste modo, ao

obter a participação de dez especialistas na etapa de validação de conteúdo, este estudo considerou as orientações dos autores de base metodológica.

Do ponto de vista dos procedimentos, os especialistas analisaram o título e cada uma das 22 questões do instrumento proposto. A análise ocorreu a partir de cinco critérios, elencados por Pasquali (1996): simplicidade, clareza, relevância, precisão e equilíbrio. Além das questões, foram avaliadas cada uma das alternativas de respostas propostas e o peso atribuído aos itens. Deste modo, os especialistas tiveram a oportunidade de apresentar sugestões para melhorias e adequações do instrumento.

Para cada questão e para o título foi calculado o IVC, a fim de verificar a pertinência dos itens propostos. Os itens que apresentaram IVC igual ou superior a 0,80 foram mantidos no instrumento. Porém, é importante esclarecer que apesar de alguns itens possuírem IVC superior ao limite estabelecido, algumas sugestões apresentadas pelos especialistas foram acatadas, uma vez que contribuíram para a melhoria do instrumento, como, por exemplo, alterações pontuais nas alternativas de resposta e na ponderação dos itens inicialmente propostos.

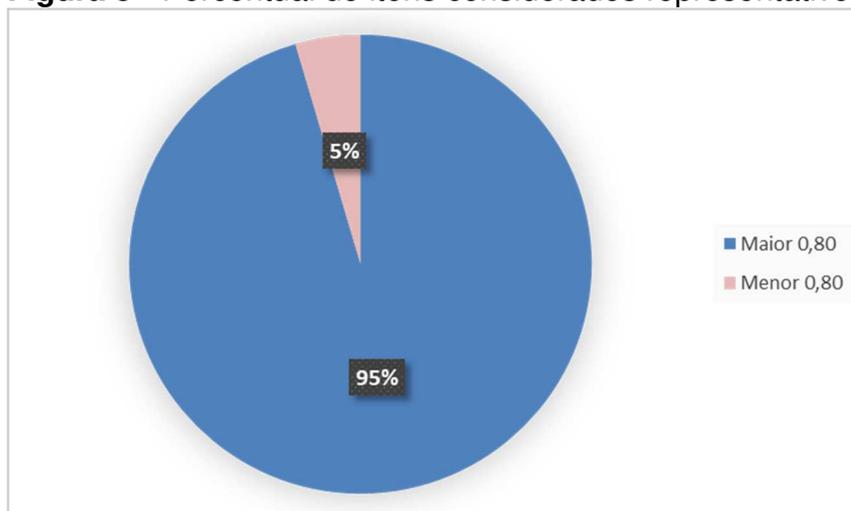
Após devolutiva dos questionários pelos especialistas, procedeu-se com o cálculo do IVC. Calculado o IVC, verifica-se que das 22 questões apresentadas, 21 obtiveram índice igual ou superior a 0,80, ou seja, foram consideradas representativas para o instrumento. Esses números demonstram que 95% dos itens inicialmente apresentados, foram mantidos no instrumento proposto, apesar de alterações pontuais nas alternativas e pesos, conforme sugestões dos especialistas consultados.

O Quadro 5 apresenta os resultados de cada item.

Quadro 5 - Índice de Validação do Conteúdo (IVC) dos itens avaliados.

Item	Simplicidade e Clareza	Relevância	Precisão	Equilíbrio	IVC (média)
Título	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Q1	0,80	0,80	0,70	0,70	0,75
Q2	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Q3	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Q4	0,90	0,90	0,90	0,90	0,90
Q5	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Q6	0,90	0,80	0,70	0,80	0,80
Q7	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Q8	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Q9	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Q10	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Q11	0,90	0,90	0,80	0,90	0,88
Q12	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Q13	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Q14	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Q15	0,90	0,90	0,90	0,90	0,90
Q16	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Q17	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Q18	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Q19	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Q20	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Q21	0,90	0,90	0,90	0,90	0,90
Q22	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00

Fonte: Da Autora, 2022

Figura 5 - Percentual de itens considerados representativos.

Fonte: Da Autora, 2022.

No que se refere às alternativas de resposta é importante dizer que no instrumento avaliado pelos especialistas, todos os itens contemplavam quatro categorias de resposta, conforme apresentado na seção 4.1.1. Após análise dos especialistas, verificou-se que, dado o caráter objetivo de alguns itens, não caberia alternativas de resposta intermediária ou, em alguns casos, apenas uma alternativa de resposta intermediária seria suficiente para avaliar o item proposto. Deste modo, após validação do instrumento pelos especialistas, 13 itens do instrumento continuaram com quatro alternativas de resposta, três itens passaram a contar com três alternativas de resposta e cinco itens ficaram com duas alternativas de resposta. No momento da análise foram atribuídos valores às categorias de resposta para subsidiar o cálculo dos indicadores e do IIntGP, conforme apresentado no Quadro 6.

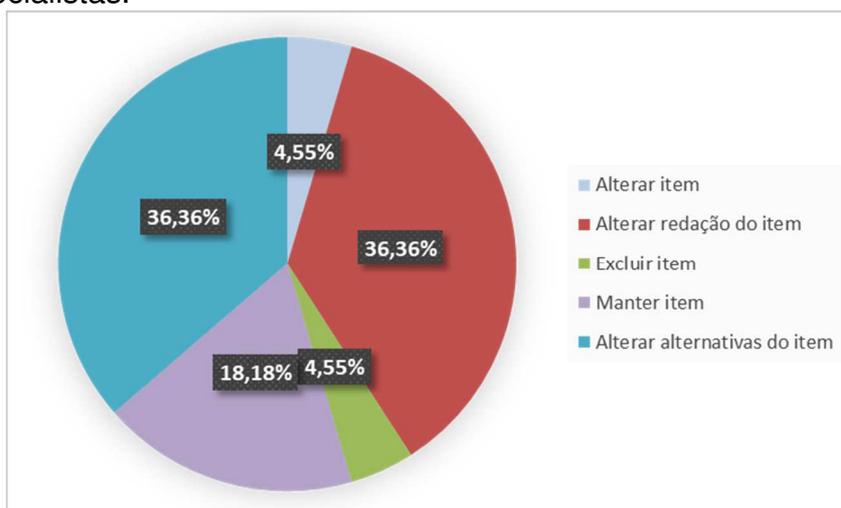
Quadro 6 - Distribuição dos valores atribuídos às alternativas de resposta dos itens do instrumento.

N. de alternativas	Valores atribuídos às alternativas
Questões com 04 alternativas	<i>Alternativa 01: 0,0</i> <i>Alternativa 02: 0,2</i> <i>Alternativa 03: 0,5</i> <i>Alternativa 04: 1,0</i>
Questões com 03 alternativas	<i>Alternativa 01: 0,0</i> <i>Alternativa 02: 0,5</i> <i>Alternativa 03: 1,0</i>
Questões com 02 alternativas	<i>Alternativa 01: 0,0</i> <i>Alternativa 02: 1,0</i>

Fonte: Da Autora, 2022

Com relação ao questionamento dirigido aos especialistas sobre a necessidade de modificar o item, verificou-se que 4 itens (18%) foram mantidos conforme inicialmente proposto no instrumento. Ao passo que 18 itens (82%) sofreram algum tipo de alteração. Destes, apenas 1 item (4,55%) foi excluído e em um (4,55%) houve alteração da questão inicialmente proposta. Em 8 itens (36,36%) ocorreram alterações na redação das questões para melhor compreensão. E, por fim, 36,36% das questões tiveram as alternativas de respostas alteradas, com exclusão ou alteração das alternativas, a fim de representar da melhor maneira possível o item que se pretende avaliar. Estes dados estão representados na Figura 6.

Figura 6 - Percentual do tipo de alteração sugerida pelos especialistas.



Fonte: Da Autora, 2022.

A partir dos resultados obtidos, as seções seguintes são destinadas a avaliar cada item individualmente, dentro do respectivo eixo do programa.

5.2 ANÁLISE DA AVALIAÇÃO DOS ESPECIALISTAS POR ÁREA TEMÁTICA

5.2.1 Análise do Título do Instrumento

O primeiro aspecto a ser analisado pelos especialistas foi o título do instrumento. Os critérios simplicidade/clareza e relevância foram considerados representativos pela totalidade dos especialistas. Já no critério precisão, dois especialistas apontaram a necessidade de pequenas modificações para se tornarem representativos. Ao passo que no critério equilíbrio, essa necessidade foi apontada por um especialista. Apesar destes apontamentos, ao aplicar a fórmula do IVC,

obteve-se índice de 1,00. Este valor considera que o item deve ser mantido e que não é preciso modificá-lo.

Ainda na análise do título, 8 especialistas apontaram que ele não precisaria ser modificado (80%) e 2 (20%) apontaram essa necessidade, apresentando suas respectivas sugestões. Considerando a *expertise* dos especialistas, decidiu-se analisar as sugestões apresentadas para refinar o instrumento apresentado.

O especialista 1 sugeriu alterar o título do instrumento de "Instrumento de avaliação dos programas de integridade da administração pública brasileira", para "Desenvolvimento e validação de um instrumento para avaliar os programas de integridade da administração pública brasileira". Tendo em vista que o instrumento desenvolvido foi enviado para análise dos especialistas para verificar a viabilidade de aplicação, entende-se que ao incluir no título a palavra "desenvolvimento" pode levar ao entendimento de que o instrumento ainda não está acabado e pronto para ser utilizado. A fase de validação foi, justamente, para validar o instrumento e torná-lo apto para ser aplicado, não estando mais em construção. Deste modo, optou-se por não considerar esta sugestão.

Já o especialista 6 fez o seguinte apontamento: "O título remete a um escopo que envolveria a administração pública nos três níveis da federação e nos três poderes constituídos, demonstrando um trabalho de amplo alcance. Se a ideia da tese for traçar um panorama tão abrangente, o título parece adequado. Caso contrário, talvez fosse prudente refletir o recorte da pesquisa (esfera/poder a ser investigado)." Ao analisar este comentário, verifica-se que realmente há a necessidade de definir a esfera a que o instrumento se destina. Isso porque o Decreto n.º 9.203/2017 restringe-se a administração pública federal direta, autárquica e fundacional e, apesar de estados e municípios também trabalharem a temática integridade, entende-se que estes entes federativos têm suas particularidades que podem não ter sido elencadas na legislação federal ou, até mesmo, impor critérios que os estados e municípios não estão preparados para cumprir. Esses fatores podem mascarar o resultado se aplicado o instrumento proposto. Deste modo, a decisão foi de acatar a sugestão do especialista 6 e alterar o título do instrumento para "Instrumento de avaliação dos programas de integridade da administração pública federal brasileira". Entretanto, é importante destacar que o questionário proposto pode ser adaptado para avaliação dos programas de integridade dos demais entes federativos, como forma de promover a transparência e possibilitar a realização do controle social.

5.2.2 Análise dos itens relacionados ao eixo “comprometimento e apoio da alta gestão”

Esta seção é destinada a analisar a avaliação do painel de especialistas nos itens propostos para avaliar o comprometimento da alta gestão com o programa de integridade.

- *Análise da Questão 1*

(Q1): A Instituição possui critérios formalizados para escolha de ocupantes dos cargos em comissão e função gratificada?

Ao avaliar a Q1 (Quadro 7), os especialistas 2, 3, 4 e 7 fizeram considerações importantes:

Quadro 7 - Sugestões e comentários dos especialistas acerca da Q1.

Sugestões/Comentários	
Especialista	2
	“Na questão, especificar o tipo de critério que se deseja identificar, se é com relação a critérios referentes à postura ética, inexistência de histórico de Processo Administrativo Disciplinar, ou se somente com relação a critérios como formação, experiência, etc.”
	3
	“Sugiro que esse item seja substituído por outro que trata do estabelecimento de um termo de adesão ou documento equivalente conforme o programa de integridade da instituição, que preveja o compromisso dos dirigentes e integrantes da alta direção com o cumprimento de padrões éticos e de integridade e política antifraude e anticorrupção. Essa questão dos critérios para a escolha dos ocupantes de cargos em comissão é importante, mas isso é uma parte do programa de integridade e não símbolo do comprometimento da alta gestão dos órgãos com a integridade pública.”
	4
	“O fato de possuir normativos para a nomeação ou indicação de funções de confiança, a meu ver, não denota aderência ao Programa de Integridade. Entendo que pode haver a normatização de critérios de escolaridade e experiência, mas são fatores que não, necessariamente, impedirão falhas de integridade.”
	7
	“Tenho dúvidas sobre a representatividade deste item de avaliação quanto aos critérios formalizados para escolha de ocupantes de cargo em comissão, uma vez que a Constituição, no artigo 37, II, ressalva a possibilidade de nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.”

Fonte: Da Autora, 2022

Ao analisar as sugestões dos especialistas, observou-se que 50% apontaram a necessidade de modificar o item. Além disso, o IVC deste item foi de apenas 0,75, indicando que ele deve ser excluído do instrumento proposto. Conforme apontado pelo painel de especialistas, a existência de critérios por si só não consegue impedir quebras de integridade nas instituições. Além disso, depreende-se que os critérios já

estão estabelecidos no Decreto n.º 9.727/2019, e cabe a cada órgão observar tal normativa para realizar as nomeações de cargos de confiança e funções gratificadas. Impor que as instituições normatizem algo que já está estabelecido em lei, representaria trabalho adicional às áreas envolvidas. Deste modo, optou-se por seguir as recomendações dos especialistas e excluir este item do instrumento.

- *Análise da Questão 2*

(Q2): A Instituição possui plano de integridade publicado e aprovado pela alta gestão?

A Q2 aborda uma das determinações do Decreto n.º 9.203/2017, a qual é a aprovação do plano de integridade pelo mais alto nível hierárquico da instituição. Essa questão atingiu IVC de 1,00, ou seja, deve permanecer no instrumento. O especialista 3 sugeriu alteração na redação da questão, que foi considerada pertinente. Deste modo, a questão foi reescrita com a seguinte redação: “A Instituição possui plano de integridade aprovado pela alta gestão e publicado?”. Conforme apontado por este especialista, o primeiro passo é a aprovação do documento para posterior publicação.

O especialista 3 sugeriu, ainda, alteração do peso da questão e das alternativas de resposta. Quanto ao peso, é importante esclarecer que devido à exclusão do item 1 (Q1) do questionário, o peso das demais questões foi revisto. Sendo assim, optou-se por acatar essa sugestão e alterar o peso do item para 0,4. Este juiz sugeriu também a alteração das alternativas de resposta, conforme apresentado a seguir: não possui; estágio inicial de elaboração; estágio avançado de elaboração; o plano foi finalizado e está aguardando aprovação da alta administração e posterior publicação. O especialista 10 fez comentário no mesmo sentido: “A pergunta versa sobre aprovação e publicação do Plano de Integridade, enquanto as respostas tratam da implementação. Na minha visão as alternativas precisam ser revistas.” Considerando a redação da questão e as alternativas inicialmente apresentadas, deliberou-se por acatar parcialmente as sugestões apresentadas. Isso porque se verifica que dentre as alternativas não há uma que contemple que o plano foi publicado e aprovado. Deste modo, as alternativas de resposta para este item foram alteradas para: não possui; em elaboração; finalizado, aguardando aprovação da alta administração; aprovado pela alta administração e publicado.

Ainda com relação à Q2, o especialista 8 fez o seguinte comentário: “Aprovado e efetivamente em funcionamento são estágios distintos”. Essa afirmação é pertinente e cabe esclarecer que o instrumento, desenvolvido e analisado pelos especialistas, tem justamente o objetivo de, ao ser aplicado, avaliar a implementação do programa nas instituições e demonstrar não só às entidades, mas também à sociedade, como a temática tem sido trabalhada e os pontos que necessitam de maior engajamento para a efetiva implementação do programa.

- *Análise da Questão 03*

(Q3) Há registros da participação dos membros da alta gestão da organização em treinamentos ou capacitações sobre o programa de integridade nos últimos 12 meses?

A Q3 foi considerada representativa pelos especialistas em todos os critérios, obtendo IVC de 1,00. O especialista 3 sugeriu alteração do peso para 0,2. Ressalta-se que conforme abordado na análise da Q2, o peso final de todos os itens que permaneceram neste eixo sofreu alterações, em virtude da exclusão da Q1. Deste modo, o peso atribuído ao item passou a ser 0,3. O especialista 6 sugeriu alteração nas alternativas de resposta para o item: “A redação dos quesitos merece revisão, pois o segundo deles pode compreender o entendimento sobre participação parcial ou total dos membros da alta administração. Talvez considerar: Não houve participação / Houve participação de parte dos membros, mas sem registro / Houve participação de parte dos membros, com registro / Houve participação de todos os membros, mas sem registro / Houve participação de todos os membros, com registro.”

Considerando que a questão objetiva conhecer se houve a participação de membros da alta gestão e não a quantidade de membros que eventualmente possam ter participado de treinamentos e capacitações acerca do programa, entende-se que as alternativas de resposta inicialmente propostas devem permanecer, justamente pelas particularidades de cada instituição no que se refere à quantidade de pessoas ocupando cargos de gestão.

Ainda com relação à Q3, é importante destacar que as lideranças institucionais devem demonstrar apoio irrestrito ao plano de integridade, a fim de contribuir para a promoção de um ambiente íntegro (BARRETO; VIEIRA, 2021). A participação de

membros da alta gestão em treinamentos sobre a temática é uma das formas de incentivar a participação dos demais membros da instituição.

- *Análise da Questão 04*

(Q4) Há registros de participação e/ou manifestação de apoio da alta gestão em todas as fases de implementação do programa na Instituição?

A quarta questão (Q4) aborda um aspecto subjetivo do programa, pois as manifestações por parte da alta gestão podem ocorrer eventualmente, embora ainda não exista uma forma de mensurá-las. Considerando a média dos critérios analisados nesta questão, verificou-se que o IVC foi de 0,90, ou seja, aceitável para fins de aplicação do questionário. Apesar disso, 40% dos especialistas apontaram a necessidade de modificar o item, sendo que os especialistas 2, 3 e 6 apresentaram suas sugestões, conforme apresentado no Quadro 8.

Quadro 8 - Sugestões e comentários dos especialistas acerca da Q4.

Sugestões/Comentários	
Especialista	2 “Especificar se a manifestação é somente escrita ou envolve a efetiva ação da gestão”.
Especialista	3 “Sugiro que esse item seja substituído por outro que trata do funcionamento da UGI (Unidade de Gestão da Integridade) na instituição. Algo como "A alta administração designou servidor(es) para o desempenho das atividades relacionadas à gestão da integridade na instituição”.
Especialista	6 “No sentido de se avaliar o grau de envolvimento dos administradores públicos na criação dos programas de integridade e por coerência com os demais quesitos, é preciso mais um quesito antes do último, que seria: Manifestou apoio irrestrito, mas não registrou”.

Fonte: Da Autora, 2022

Observa-se que o item proposto é de difícil mensuração, uma vez que as manifestações de apoio podem ocorrer em situações rotineiras do órgão, tornando-se impossível registrá-las. Deste modo, optou-se por acatar a sugestão apresentada pelo especialista 3, em detrimento de apenas incluir mais uma alternativa de resposta como apontado pelo especialista 6. A decisão justifica-se pelo caráter subjetivo do item e pela dificuldade de mensurar tais manifestações. Deste modo, optou-se por alterar o item com a finalidade de avaliar mais um aspecto objetivo da atuação da alta gestão nas questões relacionadas ao programa.

A Q4, após análise dos especialistas, foi alterada para “A alta administração designou servidor(es) para o desempenho das atividades relacionadas à gestão da integridade na instituição?”. Alterando a questão, fica evidente a necessidade de também alterar os padrões de resposta para melhor entendimento. Nesse sentido, as alternativas propostas a partir das sugestões dos especialistas foram alteradas para: não designou; fase de definição do representante; servidor atuando na UGI, mas não foi formalmente designado; designado formalmente.

O Quadro 9 apresenta uma síntese das principais alterações que ocorreram nas questões relacionadas ao eixo comprometimento e apoio da alta gestão.

Quadro 9 – Síntese das alterações das questões do eixo comprometimento e apoio da alta gestão.

Q1	VO*	A Instituição possui critérios formalizados para escolha de ocupantes dos cargos em comissão e função gratificada?
	VA*	Excluir item do instrumento.
Q2	VO*	A Instituição possui plano de integridade publicado e aprovado pela alta gestão?
	VA*	<ul style="list-style-type: none"> • Modificar a redação do item: “A Instituição possui plano de integridade aprovado pela alta gestão e publicado?” • Alterar peso: Peso 0,4 • Alterar alternativas: <ul style="list-style-type: none"> - não possui; - em elaboração; - finalizado, aguardando aprovação da alta administração; - aprovado pela alta administração e publicado.
Q3	VO*	<ul style="list-style-type: none"> • Há registros da participação dos membros da alta gestão da organização em treinamentos ou capacitações sobre o programa de integridade nos últimos 12 meses?
	VA*	<ul style="list-style-type: none"> • Alterar peso: Peso 0,3
Q4	VO*	<ul style="list-style-type: none"> • Há registros de participação e/ou manifestação de apoio da alta gestão em todas as fases de implementação do programa na Instituição?
	VA*	<ul style="list-style-type: none"> • Modificar item: <ul style="list-style-type: none"> A alta administração designou servidor(es) para o desempenho das atividades relacionadas à gestão da integridade na instituição? • Alternativas de resposta: <ul style="list-style-type: none"> - não designou; - fase de definição do representante; - servidor atuando na UGI, mas não foi formalmente designado; - designado formalmente Alterar peso: Peso 0,3

Nota: VO: Versão Original; VA: Versão Alterada com base nas sugestões dos especialistas.
Fonte: Da Autora, 2022

5.2.3 Análise dos itens relacionados ao eixo “Unidade de Gestão da Integridade”

Esta seção é destinada a analisar a avaliação do painel de especialistas nos itens propostos para avaliar a condução dos trabalhos relacionados ao plano de integridade pela Unidade de Gestão da Integridade - UGI.

- *Análise da Questão 05*

(Q5) Foi formalmente constituída uma UGI na Instituição?

O item Q5 foi considerado representativo por todos os especialistas, alcançando IVC de 1,00. O especialista 3 sugeriu que as alternativas de respostas para o item fossem modificadas. No seu entendimento: “quanto às alternativas de resposta, constitui ou não constituiu. Não tem meio termo.” No que pese este entendimento ter sido apontado apenas por um dos especialistas, observa-se que a questão de fato não abre precedentes para respostas intermediárias. Deste modo, decidiu-se seguir a sugestão do especialista 3. Já o especialista 1 sugeriu aumentar o peso deste item, “dada a importância da implantação da UGI e tendo em vista que muitos órgãos e entidades ainda não criaram.” Apesar desta consideração, optou-se por manter a ponderação estabelecida inicialmente, de modo a propiciar que a condução dos trabalhos pela UGI seja ponderada de forma superior, conforme apontamentos de alguns especialistas pontuados durante a análise das questões subsequentes.

O especialista 8 fez a seguinte consideração: “Constituir e operar são estágios distintos e deveriam ser segregados”. É importante ressaltar que a base legal que instituiu o programa apresenta as etapas para sua estruturação, a execução e o monitoramento. Nesse sentido, o instrumento desenvolvido considera que a simples constituição da UGI não garante a correta implementação do programa, é fundamental que haja um trabalho efetivo e que envolva todas as áreas da instituição. É por isso que o conjunto de itens desse eixo envolve justamente o trabalho desenvolvido pelas UGIs, sendo de suma importância nas instituições, pois possibilita que os funcionários sejam treinados e sensibilizados para a necessidade de um comportamento ético em prol da instituição e da sociedade (HOPE, 2019).

- *Análise da Questão 06*

(Q6) O responsável pela UGI é o chefe da área em que a Unidade está estabelecida?

A Q6 obteve IVC de 0,80, ou seja, no limite estabelecido para ser considerado representativo. No que pese este valor do índice, é importante analisar detalhadamente as sugestões apresentadas pelos especialistas, conforme apresentado no Quadro 10.

Quadro 10 - Sugestões e comentários dos especialistas acerca da Q6.

Sugestões/Comentários		
Especialista	2	“Em minha opinião, a pergunta não ficou clara. O que se quer saber é se o responsável pela UGI é o dirigente da entidade/órgão/instituição? ou se é o próprio chefe da UGI?”
	3	“Nem sempre a UGI está alocada em alguma unidade preexistente. Em alguns órgãos, ela responde diretamente à alta administração. Isso deve ser levado em consideração na elaboração da questão.”
	6	“Talvez caiba uma pergunta anterior, de forma a compreender se a UGI foi estabelecida como unidade ou como órgão colegiado (comissão, por exemplo). O ideal é que seja unidade, mas há órgãos em que a UGI foi criada no formato de comissão.”
	7	“Em alguns casos, o responsável pela UGI pode não ser o chefe da unidade à qual a UGI está vinculada. Isso pode ocorrer em estruturas organizacionais onde há limitações de cargos de direção e funções gratificadas para alocação interna.”
	8	“Seria interessante saber se a atuação é "dedicada", digo, é alguém que acumula "mais uma função" ou efetivamente a unidade priorizou esta ação?”

Fonte: Da Autora, 2022

Conhecidos os apontamentos, é importante recorrer ao Guia Prático das Unidades de Gestão da Integridade, publicado pela CGU em junho de 2019, em que é apresentado que “o responsável pela UGI deverá ser o chefe da área em que a Unidade for estabelecida, característica necessária para assegurar a autonomia a que nos referimos ao tratar da área.” (BRASIL, 2019a, p. 09). Observa-se que o entendimento dos especialistas ao analisar este item está atrelado ao início da implantação dos programas, em que foi permitido que a UGI fosse constituída por um órgão colegiado, que neste momento assumiria papel deliberativo, a fim de viabilizar a participação do maior número possível de órgãos no programa, além de não existir na legislação que instituiu o programa esta prerrogativa. Além disso, é importante esclarecer que a UGI pode ser incorporada a uma área já existente na instituição, não gerando a necessidade de aumentar o número de cargos de direção ou funções gratificadas, necessário apenas adequações internas para incorporá-la. Cumpre

esclarecer, ainda, que o instrumento proposto não pretende avaliar se a dedicação da chefia é exclusiva ao programa, uma vez que os órgãos da administração pública federal possuem realidades distintas e adentrar nesse mérito poderia enviesar o resultado pretendido na aplicação do instrumento.

A divergência de apontamentos apresentados pelos especialistas consultados, demonstra a importância de as atualizações que afetam diretamente a estrutura do programa serem comunicadas formalmente às instituições. Dado o entendimento dos especialistas consultados, pode-se inferir que colocar essa orientação apenas em um manual pode dificultar o trabalho das UGIs nas instituições ou, até mesmo, fazer com que o programa seja conduzido inadequadamente.

Em virtude dos comentários apresentados pelos especialistas na interpretação do item, verifica-se que esta orientação contida no manual não foi considerada. Apesar disso, optou-se por manter o item no instrumento, pois o manual da CGU é taxativo ao afirmar que o responsável pela UGI deve ser a chefia e que os órgãos colegiados, se existirem, devem atuar apenas como instância consultiva. Dada essa divergência de entendimento dos especialistas com as orientações do Manual publicado pela CGU, optou-se por ponderar este item com peso menor (0,1).

- *Análise da Questão 07*

(Q7) A UGI possui acesso facilitado às demais Unidades e ao mais alto nível hierárquico da organização para exercer suas competências?

A Q7 foi considerada representativa, em todos os critérios analisados, pela totalidade dos especialistas. Quanto às alternativas de resposta, o especialista 5 sugeriu que fossem padronizadas, utilizando “limitado ou ilimitado, restrito ou irrestrito”. Considera-se que o cuidado com a padronização das expressões utilizadas é um fator que contribui para a credibilidade do instrumento desenvolvido. Deste modo, optou-se por alterar a segunda alternativa de resposta para “acesso restrito”.

Já o especialista 6 apresentou que “O quesito ‘acesso facilitado’ não pode ser medido com precisão, pois depende de fatores como a relação profissional entre o responsável pela UGI e as demais unidades do órgão público/prefeitura etc. O importante é saber se há acesso (restrito/limitado ou irrestrito/ilimitado) regulamentado em norma interna”. O especialista 8 também fez considerações neste sentido, afirmando não ter compreendido o padrão de resposta “acesso facilitado”. Com

relação ao comentário do especialista 6, é importante ressaltar que o responsável pela UGI não deve permitir que as relações interpessoais exerçam influência no trabalho desenvolvido. É fundamental que exista imparcialidade e impessoalidade nas relações. O que se pretende avaliar neste item é se o responsável pela UGI consegue acesso às informações necessárias para a condução dos trabalhos sem interferências que possam prejudicar o trabalho desenvolvido pelas UGIs. Apesar disso, e considerando o apontamento do especialista 8, optou-se por excluir a alternativa de resposta “acesso facilitado”, pois mesmo que haja acesso restrito/limitado o acesso existe para condução dos trabalhos da UGI.

Ao aprofundar a análise dos comentários dos especialistas sobre o termo “acesso facilitado”, observou-se a necessidade de alterar a redação do item excluindo este termo do enunciado, a fim de que o item se relacione melhor com as alternativas de respostas propostas. Deste modo, a nova redação do item passa a ser: “A UGI possui acesso às demais Unidades e ao mais alto nível hierárquico da organização para exercer suas competências?”.

- *Análise da Questão 08*

(Q8) Há registros de treinamentos realizados pela UGI com a temática integridade para os servidores do órgão nos últimos 12 meses?

O item Q8 foi considerado representativo por todos os especialistas, nos quatro critérios analisados, atingindo IVC de 1,00. Foram realizados apontamentos significativos pelos especialistas com relação às alternativas de resposta propostas. Os especialistas 2, 3 e 6 sugeriram aumentar o peso deste item, sob o argumento de que uma das principais funções da UGI é justamente promover a cultura da integridade nas instituições, sendo a realização de treinamentos uma estratégia importante e que deve estar presente no cotidiano da UGI. Németh, Martus e Vargha (2018), também apresentam que uma das funções do responsável pela integridade nas instituições é a realização de treinamentos sobre a temática. Assim, decidiu-se por ponderar este item com um peso maior de modo a torná-lo ainda mais representativo. Desta forma, o peso atribuído ao item passou a ser 0,2.

Ainda neste item, o especialista 3 sugeriu a alteração das alternativas de resposta. Em seu entendimento, quando se fala em treinamentos não faz sentido as alternativas “Estágio inicial de treinamento” e “Implementação de registros de

treinamento”. O comentário do especialista 8 também foi no sentido de questionar o que seria “estágio inicial de treinamento”. Considerando que os treinamentos devem fazer parte do planejamento e da rotina das UGIs e que o instrumento proposto consegue de avaliar se os treinamentos estão em fase de planejamento para serem realizados, verifica-se que os apontamentos dos especialistas estão adequados. Deste modo, optou-se por excluir as alternativas citadas e manter apenas as alternativas “não há registros” e “treinamentos registrados”.

- *Análise da Questão 09*

(Q9) Há registros de ações realizadas pela UGI para fortalecer as demais instâncias de integridade do órgão (comissão de ética, ouvidoria, transparência, conflito de interesses)?

Os especialistas consultados consideraram este item (Q9) representativo, em todos os critérios analisados, obtendo IVC de 1,00. Os especialistas 2 e 6 sugeriram aumentar o peso do item, uma vez que o fortalecimento das instâncias de integridade é uma das formas de promover a cultura da integridade nas instituições. Deste modo, o peso da questão foi revisto e alterado para 0,2. O especialista 3 sugeriu excluir as opções de resposta intermediárias e o especialista 8, afirmou não ter compreendido a alternativa de resposta “Estágio inicial de registros de ações”. Ao analisar os comentários dos especialistas verifica-se que é viável excluir as opções de resposta intermediárias, tendo em vista a dificuldade de mensurá-las. Sendo assim, optou-se por manter apenas as alternativas “não há registros” e “ações registradas”.

- *Análise da Questão 10*

(Q10) Há registros de participação do responsável pela UGI nos encontros promovidos pela CGU nos últimos 12 meses?

Os especialistas foram unânimes em considerar este item (Q10) representativo, atingindo IVC de 1,00. Além disso, não houve sugestões para alterar as alternativas de respostas. A única sugestão para adequação deste item, foi apresentada pelo especialista 6 que sugeriu escrever por extenso Controladoria-Geral da União, em detrimento de apresentar apenas a sigla no enunciado da questão; sugestão acatada.

- *Análise da Questão 11*

(Q11) Há um órgão colegiado formalmente estabelecido para atuar como instância consultiva do plano de integridade?

O item Q11 obteve IVC de 0,88, ou seja, aceitável para fins de aplicação do questionário. O especialista 3 o considerou não representativo no critério de precisão, ao passo que o especialista 7 considerou todos os critérios não representativos. Ao analisar a sugestão apresentada pelo especialista 3, verificou-se que houve um equívoco na elaboração inicial do item, uma vez que o órgão colegiado deve ser uma instância consultiva da UGI e não do plano de integridade. Deste modo, a redação da questão teve modificação, conforme apresentado no Quadro 11.

O especialista 7, apresentou que “assinalei a opção não representativo, pois fiquei em dúvida quanto ao papel consultivo deste órgão colegiado no que toca ao Plano de Integridade, bem como no que diz respeito à sua composição. Segundo o artigo 6º do Decreto n.º 10.756/2021, são atribuições da UGI elaborar e revisar, periodicamente, o Plano de Integridade, além de monitorar e avaliar a implementação das medidas previstas no Plano.”

Ao analisar o Decreto citado pelo especialista, observa-se que nele há uma série de atribuições às unidades setoriais do Sistema de Integridade Pública do Poder Executivo Federal (SIPEF), sem mencionar a possibilidade de uma instância consultiva para apoiar a UGI. Entretanto, é importante não desprezar que os órgãos colegiados, dada a diversidade de competências e experiências de seus membros, podem contribuir e muito com as UGIs, principalmente quando muitos órgãos estão se adequando e que o programa ainda não atingiu um nível de maturidade satisfatório nas instituições, dada sua recente implementação. A CGU também faculta às entidades a possibilidade de um órgão colegiado para atuar como instância consultiva da UGI (BRASIL, 2019a). Além disso, o IVC indica que o item deve ser mantido. Entretanto, é importante ressaltar que em atualizações futuras do instrumento deve-se verificar a necessidade de manter os órgãos colegiados como instância consultiva, uma vez que com o amadurecimento do programa nas instituições públicas pode não existir mais tal necessidade.

O especialista 10 sugeriu que fossem apresentados exemplos para as alternativas de resposta “estágio inicial de criação” e “fase de implementação de colegiado”. Ao verificar a análise dos padrões de resposta dos demais especialistas,

observou-se que 30% apontaram que essas alternativas não estavam adequadas. Considerando as sugestões de questões anteriores, observa-se que este item não dá margem para respostas intermediárias. Até mesmo porque, tentar mensurar os estágios de criação em cada órgão pode enviesar o resultado, uma vez que os trâmites internos são distintos. Deste modo, optou-se por excluir essas alternativas de resposta e manter apenas “não há” e “colegiado estabelecido”.

Na análise dos itens deste eixo é importante esclarecer que acatando as sugestões dos especialistas de aumentar a ponderação da Q8 e da Q9, uma vez que são itens tratados diretamente da atuação da UGI nas Instituições, foi necessário alterar também o peso atribuído à Q7, reduzindo seu valor se comparado a versão inicial do instrumento proposto.

O Quadro 11 apresenta uma síntese das principais alterações que ocorreram nas questões relacionadas ao eixo unidade de gestão da integridade.

Quadro 11 – Síntese das alterações das questões do eixo unidade de gestão da integridade

Q5	VO	<ul style="list-style-type: none"> Alternativas de resposta: Não constituiu; Estágio inicial de constituição; Fase de implementação; Constituiu plenamente
	VA	<ul style="list-style-type: none"> Alternativas de resposta: não constituiu (0,0); constituiu (1,0)
Q6	VO	<ul style="list-style-type: none"> Peso: 0,2
	VA	<ul style="list-style-type: none"> Peso: 0,1
Q7	VO	<ul style="list-style-type: none"> A UGI possui acesso facilitado às demais Unidades e ao mais alto nível hierárquico da organização para exercer suas competências? Alternativas de resposta: Não possui; Acesso limitado; Acesso facilitado; Acesso irrestrito Peso: 0,2
	VA	<ul style="list-style-type: none"> A UGI possui acesso às demais Unidades e ao mais alto nível hierárquico da organização para exercer suas competências? Alternativas de resposta: padronizar os termos restrito e irrestrito. Excluir a alternativa: acesso facilitado Peso: 0,1
Q8	VO	<ul style="list-style-type: none"> Alternativas de resposta: Não há registros; Estágio inicial de treinamento; Implementação de registros de treinamento; Treinamentos registrados. Peso: 0,1
	VA	<ul style="list-style-type: none"> Alternativas de resposta: não há registros (0,0); treinamentos registrados (1,0) Peso: 0,2
Q9	VO	<ul style="list-style-type: none"> Alternativas de resposta: Não há registros; Estágio inicial de registros de ações; Implementação de registros de ações; Ações registradas Peso: 0,1

	VA	<ul style="list-style-type: none"> Alternativas de resposta: não há registros (0,0); ações registradas (1,0) Peso: 0,2
Q10	VO	<ul style="list-style-type: none"> Há registros de participação do responsável pela UGI nos encontros promovidos pela CGU nos últimos 12 meses?
	VA	<ul style="list-style-type: none"> Há registros de participação do responsável pela UGI nos encontros promovidos pela Controladoria-Geral da União (CGU) nos últimos 12 meses?
Q11	VO	<ul style="list-style-type: none"> Há um órgão colegiado formalmente estabelecido para atuar como instância consultiva do plano de integridade? Alternativas de resposta: Não há; Estágio inicial de criação; Fase de implementação de colegiado; Colegiado estabelecido.
	VA	<ul style="list-style-type: none"> Há um órgão colegiado formalmente estabelecido para atuar como instância consultiva da UGI? Alternativas de resposta: não há; colegiado estabelecido

Nota: VO: Versão Original; VA: Versão Alterada com base nas sugestões dos especialistas.
 Fonte: Da Autora, 2022

5.2.4 Análise dos itens relacionados ao eixo “gerenciamento de riscos à integridade”

Esta seção é destinada a analisar a avaliação do painel de especialistas nos itens propostos para avaliar a condução dos trabalhos relacionados ao gerenciamento de riscos à integridade nas instituições.

- *Análise da Questão 12*

(Q12) A Instituição possui uma política de gestão de riscos implementada?

O item Q12, para avaliar o gerenciamento de riscos à integridade nas instituições, obteve IVC de 1,00. O especialista 7 considerou que no critério precisão havia a necessidade de pequenos ajustes para torná-lo representativo. Os demais especialistas consideraram o item representativo em todos os critérios avaliados. A sugestão apresentada pelo especialista 7 foi: "A política de gestão de riscos se aplica aos riscos à integridade e às demais tipologias de riscos da instituição. O peso de 0,3 atribuído à política de gestão de riscos, maior do que outros itens relativos ao programa de integridade, não estaria excessivo?"

Ao analisar o comentário apresentado pelo especialista, conclui-se que ele sugere uma revisão do peso atribuído ao item. Por outro lado, é importante ressaltar que os demais especialistas consultados não apresentaram sugestões de alteração e

consideraram todos os critérios representativos. Além disso, a Instrução Normativa (IN) Conjunta n.º 1, de 10 de maio de 2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal, apregoa em seu art. 2º, inciso XII, que a política de gestão de riscos é a “declaração das intenções e diretrizes de uma organização relacionadas à gestão de riscos”. A IN estabelece, ainda, o prazo de até doze meses após publicação da normativa, para os órgãos instituírem suas políticas de gestão de riscos. Apesar disso, há órgãos que ainda não formalizaram o documento. Como a política de gestão de riscos define as diretrizes da instituição com relação ao gerenciamento de riscos, entende-se que os órgãos que já instituíram o documento, possuem meios e instrumentos capazes de direcionar a gestão de riscos à integridade. Dessa forma, optou-se por manter a ponderação deste item da forma como foi apresentada inicialmente no instrumento, ou seja, peso 0,3.

O especialista 8 fez o seguinte comentário: “Implementar diferente de efetivamente funcionar”. Aqui, mais uma vez, cabe esclarecer que os demais itens relacionados a este eixo visam exatamente verificar se a política de gestão de riscos do órgão está de fato implementada, uma vez que ao identificar, avaliar e propor medidas para tratamento dos riscos à integridade a instituição aplicará, preconizando sua política de gestão de riscos. O especialista 10 deixou o comentário de que “A segunda alternativa versa sobre elaboração, parece não estar alinhada às demais (implementação)”. De fato, a segunda alternativa de resposta proposta busca verificar se a política está sendo elaborada pela instituição, pois se entende que para implementá-la é preciso que haja esforços conjuntos para sua elaboração. Além disso, essa alternativa de resposta foi considerada adequada por 80% dos especialistas. Deste modo, optou-se por mantê-la da forma inicialmente apresentada no instrumento.

- *Análise da Questão 13*

(Q13) A Instituição identificou os riscos à integridade a que estão sujeitos seus principais processos organizacionais?

Este item Q13 obteve IVC 1,00, ou seja, foi considerado representativo por todos os especialistas, nos quatro critérios analisados. O especialista 3 sugeriu que as alternativas de respostas intermediárias fossem modificadas para “estágio inicial

de mapeamento” e “estágio avançado de mapeamento”. Entretanto, ao analisar o Guia Prático para Gestão de Riscos para a Integridade (BRASIL, 2018c), observa-se que:

A identificação de riscos é o processo da busca, reconhecimento e descrição dos riscos; envolvendo a identificação das fontes de risco, eventos, causas e consequências potenciais. A finalidade da etapa de identificação de risco é gerar uma lista abrangente de riscos baseada em eventos que possam criar, aumentar, evitar, reduzir, acelerar ou atrasar a realização dos objetivos. (BRASIL, 2018c, p. 27)

Considerando esta definição, verifica-se que a identificação consiste em uma das etapas do gerenciamento de riscos. Essa afirmação fica evidente também na Norma ISO 31000 que apresenta orientações gerais para a gestão de riscos em empresas de universos distintos, entre elas as organizações públicas. Esta norma estabelece as etapas de análise dos riscos, a saber: identificação, análise, avaliação, tratamento, comunicação e monitoramento (ABNT, 2009). Fraporti e Barreto (2018) também apresentam seis fases para o gerenciamento de risco, são elas: planejamento, identificação, análise quantitativa e qualitativa, respostas aos riscos, monitoramento de respostas e comunicação. Verifica-se que, apesar de diferenças pontuais na nomenclatura das etapas do gerenciamento de riscos, elas são coincidentes. Observa-se que na literatura não é usual a utilização do termo mapeamento como uma das etapas do processo de gerenciamento de riscos, além de não ter sido utilizado na elaboração da questão.

Ainda com relação às alternativas de resposta inicialmente apresentadas, observa-se que 70% dos especialistas as consideraram adequadas, sendo que os especialistas 3 e 8 deixaram sugestões e/ou comentários para modificá-las. Nesse sentido, o especialista 8 apresentou as seguintes considerações: “Pode ter implementado totalmente, mas apenas em parte da organização”. É importante esclarecer que o instrumento apresentado tem o objetivo de avaliar a instituição de maneira geral, e não apenas parte dela. Entende-se que se ainda há áreas em que os riscos não foram identificados, o respondente deve decidir qual alternativa de resposta melhor se encaixa na realidade do órgão naquele momento. Nesse sentido, faz-se necessário analisar mais detalhadamente a terceira alternativa de resposta apresentada para o item: “Fase de implementação da identificação de riscos”. Observa-se que essa alternativa de resposta se confunde com a alternativa anterior “Estágio inicial de identificação”, uma vez que se a instituição iniciou a etapa de

identificação dos riscos, a fase de implementação, ou seja, a fase de identificação dos riscos está em andamento.

Deste modo, considerando a nomenclatura utilizada na literatura e que o item foi considerado representativo por todos os especialistas, optou-se por acatar em partes a sugestão do especialista 3 e modificar a terceira alternativa de resposta para: estágio avançado de identificação.

- *Análise da Questão 14*

(Q14) Foram identificadas as principais causas e consequências associadas aos riscos?

Este item (Q14) foi considerado representativo, obtendo IVC de 1,00. O especialista 7 julgou que os critérios “simplicidade/clareza” e “precisão” precisavam de pequena alteração para tornarem-se representativos; fator que não influencia no cálculo do índice. Sua sugestão foi de que o item deixasse explícito que os riscos avaliados são os de integridade. Essa sugestão foi atendida, pois contribuirá para que o item não deixe margem para diferentes interpretações. Desta forma, a nova redação do item é: Foram identificadas as principais causas e consequências associadas aos riscos à integridade?

O especialista 3 sugeriu alteração das alternativas de resposta intermediárias. Essa sugestão não foi acatada, pois, a etapa de identificar as causas e consequências relacionadas aos riscos, trata de uma etapa da identificação do risco, conforme apresentado na análise do item anterior. O especialista 8, assim como no item anterior, comentou sobre a etapa ter sido realizada apenas em parte da instituição. Aqui, mais uma vez, cabe esclarecer que o objetivo do questionário é avaliar a instituição na totalidade. É necessário que o respondente avalie como está o andamento da etapa em sua instituição, a fim de optar pela alternativa que melhor reflita a realidade da instituição naquele momento. Deste modo, optou-se por manter o item conforme a versão inicial.

- *Análise da Questão 15*

(Q15) A instituição realizou a avaliação dos riscos identificados?

Este item (Q15) obteve IVC de 0,90, o que o encaixa no rol dos itens representativos, apesar de o especialista 3 considerá-lo “não representativo” em todos os critérios. O comentário deste especialista foi de que: “Da forma como está, fica difícil entender o objetivo da questão, porque uma etapa dessa avaliação dos riscos é a identificação de suas causas e consequências, o que já foi abordado na questão 3”. Deste modo, foi preciso recorrer mais uma vez ao Guia Prático para Gestão de Riscos para a Integridade (BRASIL, 2018c). Este guia apresenta que a etapa de análise do risco (identificação de suas causas e consequências) fornece subsídios para ser realizada a avaliação de riscos. Momento em que a instituição decidirá sobre como proceder em relação ao risco, ou seja, se irá propor medidas para enfrentá-lo, mitigá-lo ou, até mesmo, transferi-lo. A norma ISO 31000 apresenta, ainda, que a etapa de avaliação dos riscos auxilia no processo decisório, a partir da análise dos riscos (ABNT, 2009). É importante esclarecer, ainda, que não há um padrão estabelecido para ocorrer a gestão de riscos nas instituições. É justamente por isso que o instrumento proposto contempla cada uma das etapas isoladamente, possibilitando avaliar tanto as instituições que trabalham cada uma das etapas de forma agregada, quanto as que trabalham as etapas individualmente. Considerando estas definições e que os demais especialistas não fizeram objeção ao item, optou-se por mantê-lo da forma inicialmente proposta.

O especialista 7, a exemplo da questão anterior, sugeriu explicitar o termo “riscos à integridade” no enunciado do item. Essa sugestão foi acatada e a redação do item passou a figurar da seguinte forma: “A instituição realizou a avaliação dos riscos à integridade identificados?”

- *Análise da Questão 16*

(Q16) Foram definidas medidas de tratamento para os riscos identificados?

O item Q16 atingiu IVC de 1,00, ou seja, considerado representativo pelos especialistas. O especialista 7 apontou que os critérios “simplicidade/clareza” e “precisão” necessitavam de pequena alteração para tornarem-se representativos. Observou-se que esta avaliação do especialista é devido ao item não especificar que os riscos analisados são os de integridade. Deste modo, optou-se por complementar o item que passou a ter a seguinte redação: “Foram definidas medidas de tratamento para os riscos à integridade identificados?”

Importante esclarecer que o especialista 8 fez o comentário de que a etapa de propor medidas de tratamento pode ter sido realizada apenas em parte da instituição. Aqui, mais uma vez, cumpre esclarecer que o objetivo do instrumento é analisar a instituição de forma integral, e não setores isoladamente. O resultado alcançado com a aplicação do instrumento refletirá a realidade da instituição, ficando a cargo de cada área analisar as etapas em que é necessário maior engajamento da área.

- *Análise da Questão 17*

(Q17) Adota o compartilhamento dos resultados da análise dos riscos com as Unidades envolvidas?

O item Q17 obteve IVC de 1,00. O especialista 7 apontou que nos critérios simplicidade/clareza e precisão havia a necessidade de pequenas alterações para torná-lo representativo. Observou-se que, a exemplo dos itens anteriormente apresentados, seu comentário é que o item explicita que se refere aos riscos à integridade. A sugestão foi mais uma vez acatada, de modo que o item passou a ter da seguinte forma: “Adota o compartilhamento dos resultados da análise dos riscos à integridade com as Unidades envolvidas?”

O especialista 10 apresentou o seguinte comentário: “Poderia dar exemplos de fase inicial e final pois, na prática, não há uma divisão em fases da análise, avaliação e tratamento dos riscos (tomando como base a instituição que trabalho).” Primeiramente, é importante esclarecer que a realidade das instituições é distinta e plural, tornando-se impossível adequar o instrumento a cada uma delas. As questões e as alternativas de resposta propostas são baseadas no Guia Prático de Gestão de Riscos para a Integridade (BRASIL, 2018c) e na norma ISO 31000 (ABNT, 2009) e consideram, ainda, que a maioria das instituições ainda está em fase inicial de implementação do plano. Deste modo, é importante valorizar o esforço de cada uma na condução dos trabalhos desenvolvidos. É justamente esse o intuito das alternativas de resposta intermediárias: reconhecer que o trabalho vem sendo desenvolvido e demonstrar isso não só para a instituição, mas também para a sociedade a partir da adoção do instrumento. Mais do que apresentar exemplos, entende-se que a instituição precisa lançar um olhar crítico para o trabalho que vem sendo realizado com relação à integridade a fim de conseguir estabelecer em que etapa está, ao definir a alternativa de resposta mais adequada.

- *Análise da Questão 18*

(Q18) Há registros do trabalho de monitoramento contínuo das ações de tratamento dos riscos e sua reclassificação, caso necessário, nos últimos 12 meses?

O item Q18 obteve IVC 1,00. O especialista 7 considerou que em todos os critérios avaliados neste item há a necessidade de pequenas alterações para torná-lo representativo, sob o argumento de que “Se o item se referir aos riscos à integridade, a complementação aumentaria a precisão da questão. Ademais, os órgãos/entidades podem adotar periodicidades diferentes de doze meses para o monitoramento e revisão da gestão de riscos. Os Decretos nº 10.756/2021 e 9.203/2017 e a Portaria CGU nº 57/2019 citam a necessidade de monitoramento do programa de integridade, mas não definem uma periodicidade específica.”

Ao analisar as sugestões do especialista 7, a exemplo dos itens anteriores, optou-se por especificar no enunciado que o item se refere aos riscos à integridade. Por outro lado, apesar de o especialista apresentar normativas que estabelecem que o monitoramento do plano deve ocorrer periodicamente, sem estabelecer um prazo para tanto, este estudo considera que o prazo de 12 meses é razoável para que sejam realizadas revisões e alterações, caso necessário. Nesse mesmo sentido, Németh, Martus e Vargha (2018) apresentam que administração pública deve avaliar anualmente os riscos à integridade relacionados com a sua operação e elaborar um plano de ação com base na avaliação de riscos. Essa periodicidade no monitoramento dos riscos deve-se ao fato de que a natureza dos riscos à integridade pode se modificar a partir da implementação de medidas de tratamento propostas. Dessa forma, considerando ainda a avaliação dos demais especialistas, optou-se por manter o item com a definição de prazo para monitoramento.

Além disso, o especialista 3 sugeriu excluir as alternativas de resposta intermediárias, sob o argumento de que o monitoramento existe ou não. Nesse mesmo sentido, foi o comentário do especialista 10 que indaga o que seria “estágio Inicial”. Deste modo, optou-se por excluir as alternativas de resposta intermediárias.

O Quadro 12 apresenta a síntese das alterações dos itens relacionados a este eixo.

Quadro 12 – Síntese das alterações das questões do eixo gerenciamento de riscos à integridade

Q12	VO	A Instituição possui uma política de gestão de riscos implementada?
	VA	Não alterar
Q13	VO	Alternativa de resposta: Fase de implementação da identificação de riscos
	VA	Alternativa de resposta: estágio avançado de identificação
Q14	VO	Foram identificadas as principais causas e consequências associadas aos riscos?
	VA	Foram identificadas as principais causas e consequências associadas aos riscos à integridade?
Q15	VO	A Instituição realizou a avaliação dos riscos identificados?
	VA	A Instituição realizou a avaliação dos riscos à integridade identificados?
Q16	VO	Foram definidas medidas de tratamento para os riscos identificados?
	VA	Foram definidas medidas de tratamento para os riscos à integridade identificados?
Q17	VO	Adota o compartilhamento dos resultados da análise dos riscos com as Unidades envolvidas?
	VA	Adota o compartilhamento dos resultados da análise dos riscos à integridade com as Unidades envolvidas?
Q18	VO	Há registros do trabalho de monitoramento contínuo das ações de tratamento dos riscos e sua reclassificação, caso necessário, nos últimos 12 meses?
	VA	Alternativas de resposta: não há registros (0,0); registra e monitora (1,0)

Nota: VO: Versão Original; VA: Versão Alterada com base nas sugestões dos especialistas.

Fonte: Da Autora, 2022

5.2.5 Análise dos itens relacionados ao eixo monitoramento contínuo

Esta seção é destinada a analisar a avaliação do painel de especialistas nos itens propostos para avaliar ações de monitoramento do programa de integridade nas instituições.

- *Análise da Questão 19*

(Q19) A instituição avalia periodicamente se as ações e as medidas propostas no plano de integridade estão sendo executadas?

Na avaliação dos especialistas, este item (Q19) atingiu IVC de 1,00, ou seja, foi considerado representativo em todos os critérios. Também não houve sugestões para alteração nas alternativas de resposta e do peso atribuído.

- *Análise da Questão 20*

(Q20) O plano de integridade vigente no órgão foi revisado nos últimos 12 meses?

Este item (Q20) também foi considerado representativo, atingindo IVC de 1,00. O especialista 7 apresentou o seguinte comentário: "A periodicidade de 12 meses para revisão do Plano de Integridade não é estabelecida no Decreto n.º 10.756/2021 nem na Portaria CGU n.º 57/2019, os quais mencionam a necessidade de revisões periódicas. O artigo 6º, V, do Decreto n.º 10.756/2021 prevê que compete às unidades setoriais do SIPEF "elaborar e revisar, periodicamente, o Plano de Integridade." Ademais, com base no artigo 2º, III, da Portaria CGU nº 57/2019, entende-se por Plano de Integridade: "documento, aprovado pela alta administração, que organiza as medidas de integridade a serem adotadas em determinado período, devendo ser revisado periodicamente." Aqui mais uma vez ressaltamos que, apesar de a legislação não definir prazos para que as revisões aconteçam, é fundamental que elas ocorram periodicamente. Dada a dinamicidade do programa de integridade e considerando as alterações/atualizações frequentes nas legislações deste tema, este estudo considera razoável o prazo de 12 meses para cada revisão, sob o risco de o programa deixar de refletir a realidade do órgão. Considerando, ainda, que os demais especialistas avaliaram o item como representativo, o item foi mantido.

Além disso, o especialista 3 sugeriu alterações em três alternativas de resposta. Após confrontar a questão e as alternativas sugeridas, verificou-se que as alternativas propostas pelo especialista refletem melhor o conteúdo deste item. Deste modo, optou-se por acatar a sugestão do especialista 3 e as alternativas da Q20 foram alteradas para: não revisado; em revisão; foi revisado; foi revisado e a nova versão já está publicada.

- *Análise da Questão 21*

(Q21) O monitoramento do plano de integridade, realizado nos últimos 12 meses, contribuiu para atualizações e ajustes do plano?

Este item Q21 também foi considerado representativo, atingindo IVC de 0,90. O especialista 7 julgou que todos os critérios precisavam de grande revisão para se tornarem representativos. No seu entendimento “A periodicidade de 12 meses para revisão do Plano de Integridade não é estabelecida no Decreto n.º 10.756/2021 nem na Portaria CGU n.º 57/2019, os quais mencionam a necessidade de revisões periódicas. O artigo 6º, V, do Decreto n.º 10.756/2021 prevê que compete às unidades setoriais do SIPEF “elaborar e revisar, periodicamente, o Plano de Integridade.” Ademais, com base no artigo 2º, III, da Portaria CGU nº 57/2019, entende-se por Plano de Integridade: “documento, aprovado pela alta administração, que organiza as medidas de integridade a serem adotadas em determinado período de tempo, devendo ser revisado periodicamente.” Aqui mais uma vez recorremos aos achados de Németh, Martus e Vargha (2018) que discorrem sobre a importância de a administração pública avaliar os riscos a que está sujeita anualmente. Este estudo propõe que não só os riscos, mas todo o plano seja revisado a cada período de 12 meses a fim de adequar as ações propostas com a realidade da instituição. Deste modo, optou-se por manter o período de revisão a cada 12 meses, em função da dinâmica do programa, conforme apresentado no item anterior.

O especialista 3 sugeriu excluir uma das alternativas de resposta. Essa sugestão foi acatada, pois refletirá melhor o conteúdo do item. Deste modo, as alternativas de resposta da Q21 passaram a ser: não contribuiu; contribuiu parcialmente; contribuiu.

- *Análise da Questão 22*

(Q22) A instituição está promovendo a campanha realizada pela CGU #INTEGRIDADE SOMOS TODOS NÓS entre os servidores?

O item Q22 obteve IVC 1,00, sendo que apenas no critério “precisão” o especialista 7 apontou que o item precisaria de pequena alteração para tornar-se representativo, argumentando ser necessário “Verificar apenas se este item se refere ao eixo monitoramento contínuo do programa de integridade ou se caberia melhor em um outro eixo da avaliação.” Apesar de considerar a sugestão pertinente, optou-se por manter o item relacionado ao eixo monitoramento contínuo, tendo em vista a avaliação dos demais especialistas.

Além disso, o especialista 3 sugeriu alterações no padrão de resposta. Ele apresenta que a campanha é contínua, portanto, não cabe a alternativa “promoveu totalmente”. Como na página oficial da CGU na Internet há a informação de que as peças serão atualizadas constantemente, inclusive, com a inserção de novos temas, optou-se por excluir essa alternativa de resposta.

Quadro 13 – Síntese das alterações das questões do eixo monitoramento contínuo

Q19	VO	A instituição avalia periodicamente se as ações e as medidas propostas no plano de integridade estão sendo executadas?
	VA	Não alterar
Q20	VO	O plano de integridade vigente no órgão foi revisado nos últimos 12 meses?
	VA	Alternativas de resposta: - não revisado (0,0); - em revisão (0,2); - foi revisado (0,5); - foi revisado e a nova versão já está publicada (1,0).
Q21	VO	O monitoramento do plano de integridade, realizado nos últimos 12 meses, contribuiu para atualizações e ajustes do plano?
	VA	Alternativas de resposta: - não contribuiu (0,0); - contribuiu parcialmente (0,5); - contribuiu (1,0)
Q22	VO	A instituição está promovendo a campanha realizada pela CGU #INTEGRIDADE SOMOS TODOS NÓS entre os servidores?
	VA	Alternativas de resposta: - não promoveu (0,0); - iniciou a divulgação da campanha, mas não deu continuidade (0,5); - está em fase de promoção da campanha (1,0).

Nota: VO: Versão Original; VA: Versão Alterada com base nas sugestões dos especialistas.

Fonte: Da Autora, 2022

O questionário validado pelos especialistas, com todas as alterações sugeridas e acatadas, está disponível no Apêndice B deste estudo.

5.3 CONTEXTUALIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DO TESTE PILOTO

Realizada a validação de conteúdo pelos especialistas, foi aplicado o teste piloto, a fim de verificar a efetividade do instrumento e permitir as correções de eventuais falhas. O questionário para participação no teste piloto foi enviado para as 11 universidades federais do estado de Minas Gerais: Universidade Federal de

Alfenas (UNIFAL); Universidade Federal de Itajubá (UNIFEI); Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF); Universidade Federal de Lavras (UFLA); Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP); Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ); Universidade Federal de Uberlândia (UFU); Universidade Federal de Viçosa (UFV); Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM); Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e do Mucuri (UFVJM). Dessas, dez universidades retornaram com o questionário respondido. As Instituições de Ensino Superior (IES) de Minas Gerais, foram definidas para participarem do teste piloto por pertencerem ao sistema federal de educação superior, pela possibilidade de analisar instituições que atuam no mesmo segmento e no sentido de representarem uma pequena parcela no universo de instituições públicas federais que poderão utilizar a ferramenta proposta. Ressalta-se que, no momento da análise dos dados, o nome das universidades foi substituído por códigos identificadores (IES1, IES2, etc.) com a finalidade de preservar a imagem das instituições analisadas.

É importante esclarecer que as universidades são instituições que não figuram costumeiramente nos escândalos de corrupção que assolam o país, apesar de também trabalharem com processos sensíveis, tais como, compras, licitações, pagamento de bolsas, entre outros. Este fato pode demonstrar a existência de controles internos efetivos para mitigar a ocorrência de riscos à integridade nessas instituições. Deste modo, os resultados alcançados pelas IES podem auxiliar os demais órgãos da administração pública no planejamento de suas ações. Além disso, possibilitará a troca de experiências entre instituições que atuam no mesmo segmento.

Os dados para realização do teste-piloto foram coletados em questionário validado pelos especialistas, por meio do Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão (e-SIC). Foi sugerido que o instrumento fosse respondido pelo responsável pela UGI de cada órgão. Durante a elaboração do instrumento, cogitou-se solicitar das instituições respondentes comprovações acerca dos itens propostos. Porém, essa ação poderia dificultar a participação das instituições. Ademais, os respondentes não podem omitir ou falsear as informações, ainda que contrárias ao interesse da própria administração pública (BRASIL, 1994). Deste modo, devem responder o questionário com as alternativas que melhor retratem a realidade do órgão a que esteja vinculado. É importante esclarecer ainda que alguns itens do questionário não são passíveis de depreender apenas com a análise dos planos de integridade publicados, pois se

tratam de ações contínuas que devem ser realizadas pelas instituições e que, geralmente, estão apenas previstas nos planos de integridade e devem ser controladas internamente. Deste modo, a participação das instituições na pesquisa evitou que as análises fossem realizadas apenas no plano de integridade publicado no sítio institucional, uma vez que não contemplam informações sobre a realização de ações inerentes ao programa.

Aplicando-se o questionário validado e a metodologia apresentada, foi possível avaliar o grau de comprometimento dessas instituições com a integridade, a partir do cálculo dos indicadores de cada eixo do programa e do IIntGP. Com a interpretação dos resultados, foi possível avaliar o alinhamento das práticas de promoção à integridade das instituições com a legislação vigente e com os manuais de orientação publicados pela CGU. Além disso, os resultados fornecem subsídios para que as UGIs tracem estratégias para o fortalecimento do programa em suas instituições.

5.3.1 Análise dos resultados Indicador de Suporte da Alta Gestão (IndSAG)

Hoekstra e Kaptein (2021) apresentam que os gestores devem apoiar os programas de integridade como uma responsabilidade de longo prazo, que exige atenção constante e ininterrupta, independentemente das dificuldades organizacionais. Mensurar o envolvimento da alta gestão com o programa não é tarefa fácil, pois envolve aspectos subjetivos, tais como, manifestações de apoio que podem ocorrer tanto formal, quanto informalmente nas instituições. Considerando essa dificuldade, o instrumento proposto visou avaliar aspectos objetivos que envolvem a alta gestão dos órgãos. Deste modo, para cálculo do IndSAG foram realizados três questionamentos com caráter objetivo, a fim de mensurar o grau de envolvimento da alta administração com o programa de integridade nas instituições.

Ao analisar a Q1, observou-se que 90% das instituições analisadas possuem plano de integridade aprovado pela alta gestão e publicado, conforme determina a legislação que instituiu o programa na administração pública federal brasileira (BRASIL, 2017a); apenas uma aguardava a aprovação para posterior publicação. Deste modo, é possível depreender que as instituições buscaram cumprir as determinações legais e elaboraram seus planos de integridade, alinhados às peculiaridades de cada órgão.

A Q2 visou verificar a participação dos membros da alta gestão em treinamentos e/ou capacitações relacionados à temática. Verificou-se que 50% dos membros não participaram de eventos relacionados à integridade; 30% informaram que houve participação de membros da alta gestão, apesar de não haver registros; 10% informaram que houve participação e registros; outros 10% afirmaram que houve participação efetiva de membros da alta gestão em treinamentos e/ou capacitações sobre o tema. As responsabilidades que envolvem os cargos de gestão, atrelado às demandas cada vez mais crescentes, podem explicar a baixa participação dos membros da alta gestão em treinamentos e capacitações sobre a temática. Contudo, é importante frisar que a alta gestão das instituições também deve estar envolvida na condução do programa como forma de contribuir para a construção de uma cultura da integridade nas instituições a que estão vinculados (HOEKSTRA; KAPTEIN, 2021).

A Q3 questionou as instituições sobre a indicação de servidores para atuarem na gestão da integridade. Verificou-se que 80% das instituições indicaram servidores para trabalharem na área; 10% estão em processo de definição de um responsável para a área, e outros 10% possuem servidores atuando na gestão da integridade das instituições, porém, sem ser formalmente designado. Esses resultados demonstram que as instituições estão buscando se adequar, apesar de algumas enfrentarem problemas relacionados com a falta de recursos humanos para desempenho das diversas atividades do órgão. Hope (2019), apresenta que o responsável pela integridade nas instituições pode auxiliar a instituição na promoção de um ambiente mais ético, transparente e que preste serviços conforme os preceitos da boa governança, impactando positivamente na vida dos cidadãos.

Conhecendo o resultado de cada um dos critérios (questões) utilizados foi possível calcular o indicador Suporte da Alta Gestão (IndSAG). Observou-se que 80% das instituições analisadas obtiveram valores compreendidos entre 0,60 e 0,79, ou seja, apresentam um nível alto de envolvimento dos gestores com a temática. Uma instituição obteve resultado considerado médio e uma enquadrou-se como nível muito alto de envolvimento dos gestores. O Quadro 14 apresenta o resultado do cálculo realizado para obtenção do IndSAG.

Quadro 14 – Indicador de Suporte da Alta Gestão (IndSAG) das Universidades Federais do estado de Minas Gerais.

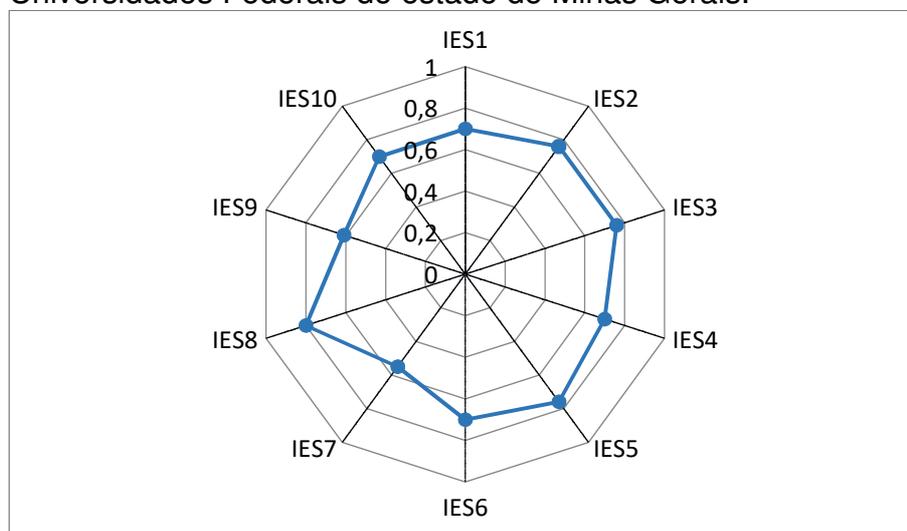
IES1	IES2	IES3	IES4	IES5	IES6	IES7	IES8	IES9	IES10
0,70	0,76	0,76	0,70	0,76	0,70	0,55	0,80	0,61	0,70

Fonte: Da autora, 2022.

Importante esclarecer com relação às questões relacionadas ao IndSAG, que a Q1 abordou um aspecto totalmente formal do plano nas instituições, ou seja, a aprovação e publicação do plano. O envolvimento e comprometimento dos gestores com o plano foi abordado nas outras questões relacionadas ao eixo. Como essa é uma métrica de difícil mensuração, dado que o apoio pode ocorrer em situações rotineiras do órgão, optou-se por avaliar temas que podem ser de alguma maneira mensurados, a partir de registros internos da instituição, como foi o caso das Q2 e Q3.

Na Figura 7 é possível observar que as instituições analisadas mantiveram níveis satisfatórios de envolvimento dos gestores com o plano de integridade.

Figura 7 – Indicador de Suporte da Alta Gestão (IndSAG) das Universidades Federais do estado de Minas Gerais.



Fonte: Da autora, 2022.

Dos resultados obtidos, pode-se depreender que os gestores estão empenhados e envolvidos com a promoção da integridade, fator que influencia diretamente na execução do programa e no envolvimento das demais partes envolvidas. Nesse sentido é importante destacar um dos preceitos apresentados por Hoekstra e Kaptein (2021), sendo a constância. Segundo os autores, embora muitas responsabilidades atribuídas à alta gestão impliquem em ofuscar a preocupação com

a integridade nas instituições, os gestores devem possuir atenção constante com as diretrizes do programa como forma de influenciar o comportamento dos demais membros da organização.

5.3.2 Análise dos resultados Indicador de Atuação da Unidade de Gestão da Integridade (IndUGI)

Hope (2019), desenvolveu um estudo sobre os comitês da integridade instituídos na administração pública da Zâmbia. O autor apresenta que são responsabilidades desses comitês de integridade realizar treinamentos; promover uma comunicação eficaz, que oriente a equipe sobre os valores éticos e boas práticas na condução dos trabalhos realizados; monitorar e avaliar as ações desenvolvidas sobre integridade pública. No caso dos programas de integridade da administração pública brasileira, esse papel foi atribuído às Unidades de Gestão da Integridade. As UGIs, além de coordenar a estruturação do programa, devem acompanhar sua execução, monitoramento e realizar revisões periódicas do plano (BRASIL, 2019a).

Como forma de avaliar a atuação das UGIs em seus respectivos órgãos, o instrumento apresentado propôs o cálculo do indicador Atuação da Unidade de Gestão da Integridade (IndUGI), em que foram definidas sete questões.

A Q4 questionou se as instituições tinham uma UGI formalmente constituída. Verificou-se que 80% haviam constituído formalmente a área, seja criando uma Unidade ou incorporando as atribuições a uma área já existente. Ressalta-se a importância de uma unidade de referência aos assuntos relacionados à integridade nas instituições, principalmente no momento em que a constituição dos programas é recente na administração pública federal, e a UGI tem o papel de direcionar e monitorar as ações relacionadas ao tema. Ademais, essa é uma determinação imposta pela legislação que instituiu os programas de integridade na administração pública brasileira (BRASIL, 2017a; BRASIL, 2018b).

Verificar se o representante da UGI era a chefia da área em que a Unidade está estabelecida foi o questionamento da Q5 (BRASIL, 2019c). Observou-se que em 60% das instituições o responsável pela UGI é a chefia, conforme preconizado pela CGU; em 20% das instituições há um responsável que não coincide com a figura da chefia da área, e em 20% o responsável pela UGI ainda está em definição pelas instituições. Apesar disso, os resultados demonstram que em 80% das instituições analisadas

existe um responsável pela UGI, que independentemente de acumular a função de chefia da Unidade, deve zelar pela correta condução do programa nas instituições.

A Q6 objetivou identificar se a UGI possuía acesso às demais Unidades e ao mais alto nível hierárquico do órgão para condução das atividades relacionadas à integridade (BRASIL, 2018b). Verificou-se que 80% das instituições possuem acesso irrestrito às demais áreas da instituição. Por outro lado, 10% informaram que o acesso é restrito e 10% afirmaram não possuir acesso às demais áreas e à alta gestão. É importante que as instituições não limitem o acesso da UGI, pois seu trabalho é preventivo e não de meramente apontar inconsistências. É fundamental que as instituições que não permitem e/ou restringem o acesso da UGI às demais áreas do órgão revejam seu posicionamento e vejam a UGI como uma área que pode contribuir amplamente no processo organizacional. Nessas instituições, é importante também que exista um trabalho de conscientização sobre o verdadeiro papel da UGI e a importância de que todas as áreas estejam envolvidas para a efetividade do programa.

A Q7 questionou se havia registros de treinamentos realizados pela UGI. Observou-se que em 70% das instituições não há registros dessas ações; 30% das instituições analisadas responderam que registram tais ações. É fundamental que as UGIs realizem e, sobretudo, registrem as capacitações realizadas sobre o tema, uma vez que são evidências da implementação do programa na instituição. Além de ser um indicativo de que a UGI está atuando na promoção da integridade, a realização de treinamentos é uma das competências das UGIs definidas na legislação (BRASIL, 2019c):

Art. 4º Na primeira fase da instituição do Programa de Integridade, os órgãos e as entidades deverão constituir uma unidade de gestão da integridade, à qual será atribuída competência para:

I - coordenação da estruturação, execução e monitoramento do Programa de Integridade;

II - orientação e treinamento dos servidores com relação aos temas atinentes ao Programa de Integridade; e

III - promoção de outras ações relacionadas à implementação do Programa de Integridade, em conjunto com as demais unidades do órgão ou entidade. (BRASIL, 2019c, grifo nosso)

Conhecer se as UGIs realizaram ações de fortalecimento das demais instâncias de integridade foi o questionamento realizado na Q8. Verificou-se que 40% das instituições possuem registros de ações realizadas nesse sentido; em 60% das instituições não há registros dessas ações. Fortalecer as instâncias de integridade já existentes na instituição é uma das atribuições da UGI (BRASIL, 2018b; HOPE, 2019). Dessa forma, esforços para ações nesse sentido são fundamentais. Somente com o

esforço conjunto das diversas áreas da instituição será possível fortalecer o programa e disseminar a cultura de integridade nas instituições.

A Q9 questionou se havia registros da participação do responsável pela UGI em encontros e/ou treinamentos promovidos pela CGU nos últimos 12 meses. Dessa forma, 30% das instituições analisadas informaram não ter participado; 40% responderam que o responsável pela UGI participou dos encontros, apesar de não ter registrado; 30% informaram ter participado dos encontros e registrado a participação. Os encontros realizados pela CGU são um momento de troca de experiências, que além de capacitar, informa os responsáveis pela UGI sobre atualizações no programa. A participação nesses momentos é uma das formas de garantir que o programa seja implementado conforme as diretrizes da CGU.

A Q10 identificou se as instituições possuem um órgão colegiado para atuar como instância consultiva da UGI. Importante ressaltar que apesar de não ser uma exigência da CGU, inicialmente foi permitido que a UGI fosse concebida por meio de um órgão colegiado em caráter deliberativo. Atualmente a orientação é de que, caso exista, os órgãos colegiados devem atuar como instância consultiva da UGI. Dessa maneira, observou-se que 70% das instituições analisadas possuem órgão colegiado para auxiliar a UGI na condução dos trabalhos. As instâncias colegiadas, dada a diversidade de competências dos membros, podem contribuir efetivamente para a implementação e condução do programa, principalmente, neste contexto temporal, quando as instituições estão em processo de adequação. Hope (2019), elenca vantagens e desvantagens relacionadas a atuação dos órgãos colegiados em questões relacionadas à integridade. Entre as vantagens, enumera que o caráter multidisciplinar permite analisar as situações sob diversos prismas, além de possibilitar reflexões relevantes dos assuntos relacionados à ética - tema inerente ao programa de integridade. Como desvantagens, apresenta que as instâncias colegiadas são suscetíveis aos efeitos adversos da dinâmica do grupo, tais como o tamanho do grupo e vieses políticos. Deste modo, é importante que a instituição avalie a necessidade de manter uma instância colegiada de caráter consultivo nas questões relacionadas à integridade.

A partir da análise de cada um dos critérios, foi possível calcular o IndUGI. Observou-se que 50% das instituições foram classificadas no nível médio; 40% no grau alto; e 10% no grau muito alto, conforme apresentado no Quadro 15. Esses resultados demonstram que as instituições estão empenhando esforços a fim de

adequar suas estruturas organizacionais para compreenderem uma Unidade de Gestão à Integridade, mas que ainda há um caminho a ser percorrido para que esta área seja fortalecida e efetivamente atuante.

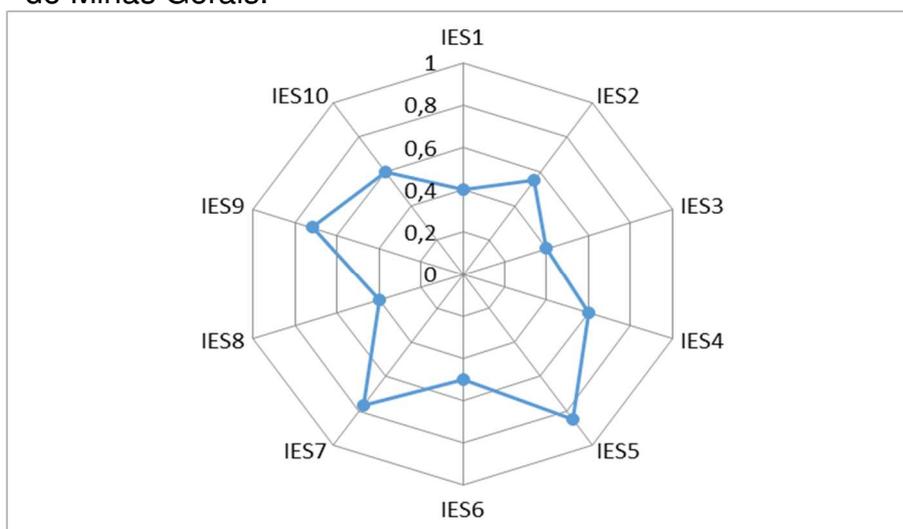
Quadro 15 – Indicador de Atuação da Unidade de Gestão da Integridade (IndUGI) de 10 Universidades Federais do estado de Minas Gerais.

IES1	IES2	IES3	IES4	IES5	IES6	IES7	IES8	IES9	IES10
0,40	0,55	0,40	0,60	0,85	0,50	0,77	0,40	0,72	0,60

Fonte: Da autora, 2022.

A Figura 8 é uma representação gráfica do ponto em que cada uma das instituições analisadas se encontra a partir do cálculo do IndUGI.

Figura 8 – Indicador de Atuação da Unidade de Gestão da Integridade (IndUGI) das 10 Universidades Federais do estado de Minas Gerais.



Fonte: Da autora, 2022.

No caso do IndUGI, observou-se que as instituições se encontram em níveis distintos. Na análise dos critérios elencados para o cálculo desse indicador, foi possível observar que os critérios (questões) que tratam da estruturação da UGI (Q4, Q5, e Q6) obtiveram melhores resultados, se comparados aos critérios (Q7, Q8, Q9 e Q10) que avaliaram a atuação da UGI nas instituições. Vale ressaltar que a constituição de uma UGI e a indicação de um responsável são fatores importantes para a condução do programa, mas o que garantirá sua implementação é a efetiva atuação da área. Deste modo, ao adotar o instrumento proposto é imprescindível que

a instituição faça uma autoanálise dos aspectos em que é preciso maior engajamento do órgão.

5.3.3 Análise dos resultados Indicador Gerenciamento de Riscos à Integridade (IndGRI)

Mitigar os riscos à integridade a que uma organização está sujeita deve ser uma das prioridades dos gestores, pois a falta de confiança da sociedade em suas instituições prejudica sua capacidade de resposta e o fornecimento de serviços de qualidade à população (MOLINA, 2018). Nesse sentido, as sete questões deste eixo foram propostas para subsidiar o cálculo do Indicador de Gerenciamento de Riscos à Integridade (IndGRI).

A Q11 identificou se as instituições possuíam uma política de gestão de riscos implementada, uma vez que a análise dos riscos à integridade também deve seguir as diretrizes da política (BRASIL, 2016; BRASIL, 2018c). Observou-se que 40% das instituições possuem uma política plenamente implementada; 30% estão em fase de implementação; 20% estão trabalhando na elaboração da política; 10% afirmaram não possuir o documento. Os resultados demonstram que as instituições estão se adequando para implementação da política de gestão de riscos, possibilitando o direcionamento da análise dos riscos institucionais, entre eles os de integridade.

Molina (2018), apresenta que os riscos à integridade envolvem condições dentro de uma organização e condutas dos agentes públicos que aumentam sua vulnerabilidade à ocorrência de quebras de integridade. Identificar as condutas e processos organizacionais mais suscetíveis a violações de integridade foi o objetivo da Q12, que questionou se as instituições já realizaram a identificação dos riscos à integridade a que estão sujeitas. Foi possível observar que 50% das instituições realizaram a identificação dos riscos; 40% iniciaram o trabalho de identificação; 10% não identificaram. Esses resultados demonstram que as instituições estão direcionando esforços para a implementação do programa e na identificação dos riscos à integridade relacionados a suas atividades. Importante ressaltar o caráter sensível da identificação dos riscos à integridade, uma vez que podem envolver diretamente a conduta dos agentes públicos. Por isso mesmo, é importante identificá-los e propor medidas que consigam mitigá-los, quando não for possível eliminá-los.

Tão importante quanto identificar os riscos, é conhecer suas causas e consequências (ABNT, 2009). Essa foi a finalidade da Q13. Os resultados demonstraram, assim como na análise da questão anterior, que 50% das instituições já identificaram as possíveis causas e consequências relacionadas aos riscos à integridade; 40% iniciaram o processo de identificação; 10% não identificaram. É fundamental que as instituições conheçam as principais causas e consequências dos riscos identificados, a fim de propor medidas que de fato eliminem suas causas e reduzam o impacto caso o risco ocorra.

A Q14 questionou se as instituições realizaram a avaliação dos riscos à integridade, ou seja, se foram analisados os riscos que necessitam de tratamento e a prioridade para que o tratamento seja implementado (ABNT, 2009). Nesse sentido, observou-se que 30% das instituições realizaram a avaliação; 40% iniciaram o processo e 30% ainda não realizaram a avaliação dos riscos à integridade identificados. É importante analisar esses resultados em conjunto com os demais critérios do eixo, pois só é possível realizar a avaliação se os riscos estiverem identificados. Como uma parcela considerável das instituições analisadas ainda não identificou os riscos à integridade a que estão expostas, seria impossível realizar a avaliação. Entretanto, destaca-se a necessidade de as instituições que ainda não iniciaram ou que estão em estágio preliminar de identificação dos riscos de andamento ao processo.

Uma vez identificados os riscos e conhecidas suas causas e consequências, é fundamental propor medidas para tratamento, a fim de mitigá-los ou até mesmo eliminá-los dos processos organizacionais. A organização deve analisar várias opções de tratamento dos riscos e avaliar se as medidas serão aplicadas individualmente ou em conjunto (ABNT, 2009). Nesse sentido, a Q15 questionou se as instituições já haviam definido medidas de tratamento aos riscos à integridade identificados. Observou-se que 40% das instituições analisadas propuseram medidas de tratamento e outros 40% iniciaram esse processo; 20% ainda não haviam definido as medidas de tratamento. Esses resultados demonstram que a maioria das instituições está envolvida no processo de gerenciamento de riscos à integridade e têm direcionado esforços nesse sentido.

É importante que a instituição compartilhe com as áreas diretamente sujeitas a ocorrência dos riscos o resultado da análise realizada. É fundamental que as partes sujeitas aos riscos identificados sejam comunicadas de cada etapa do processo de

gerenciamento de riscos e, também, do processo todo (FRAPORTI; BARRETO, 2018). Verificar se as instituições compartilham com as áreas envolvidas o resultado da análise de riscos, foi a finalidade da Q16. Verificou-se que 30% das instituições já realizam o compartilhamento da análise com as unidades envolvidas; 10% estão finalizando o processo de compartilhamento; 30% iniciaram a etapa e 30% informaram que ainda não compartilham o resultado da análise. Esse resultado está atrelado ao fato de que parte das instituições ainda não identificou e realizou as demais análises relacionadas aos riscos à integridade, impossibilitando que essa etapa do gerenciamento de riscos seja realizada.

Os riscos a que uma instituição está sujeita podem sofrer interferências externas, que podem modificar sua avaliação. Com os riscos à integridade essa dinâmica não é diferente. É importante que haja um trabalho na instituição de acompanhamento não só dos riscos identificados, mas também dos riscos residuais, da identificação de novos riscos, além da avaliação da eficácia dos planos de ação propostos (FRAPORTI; BARRETO, 2018). A Q17 questionou justamente isso, se as instituições realizaram o monitoramento e/ou reclassificação dos riscos à integridade nos últimos 12 meses. 80% das instituições informaram não possuir registros desse monitoramento; 20% disseram que realizam e registram o monitoramento. É importante que esse monitoramento faça parte da rotina da instituição e seja realizado regularmente, a fim de que os riscos estejam de fato relacionados com a realidade da instituição e sejam propostos planos de ação capazes de reduzir seu impacto. Németh, Martus e Vargha (2018) propõem que essa avaliação ocorra a cada doze meses, conforme preconizado neste estudo.

Analisando cada um dos critérios elencados neste eixo, foi possível calcular o IndGRI. Verificou-se que 20% das instituições analisadas foram classificadas no nível muito alto para este indicador; 20% atingiram nível alto; 20% foram classificadas no nível médio; 20% no nível baixo, e outros 20% no nível muito baixo. Por tratar-se do eixo mais sensível relacionado ao programa, considera-se que parte significativa das instituições têm trabalhado no sentido de identificar e tratar os riscos à integridade a que estão sujeitos seus principais processos organizacionais. A partir das ações propostas para mitigá-los, os resultados desse indicador tendem a melhorar ainda mais. Os valores calculados para o IndGRI são apresentados no Quadro 16.

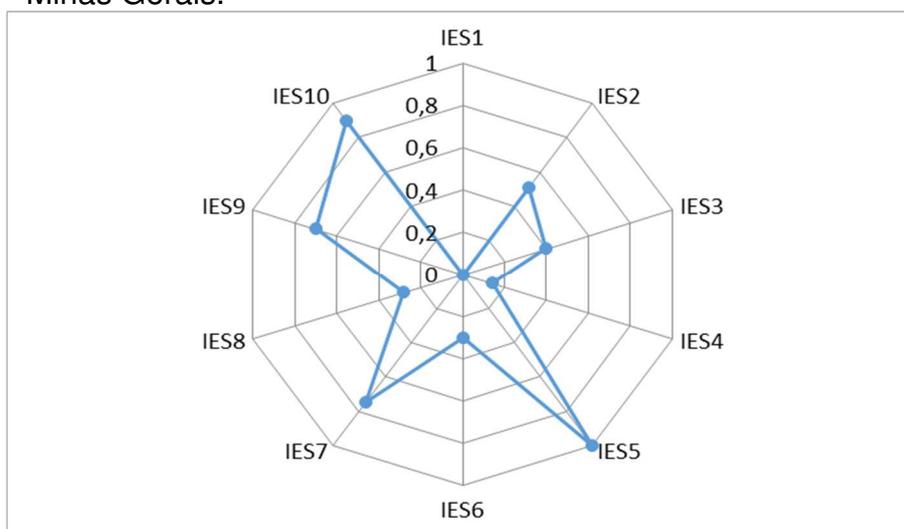
Quadro 16 – Indicador de Gerenciamento de Riscos à Integridade (IndGRI) das 10 Universidades Federais do estado de Minas Gerais.

IES1	IES2	IES3	IES4	IES5	IES6	IES7	IES8	IES9	IES10
0,00	0,51	0,40	0,14	1,00	0,30	0,75	0,28	0,70	0,90

Fonte: Da autora, 2022.

Observou-se, no que se refere ao IndGRI, que as instituições encontram-se em momentos muito diferentes da análise de riscos à integridade, conforme apresentado na Figura 9.

Figura 9 – Indicador de Gerenciamento de Riscos à Integridade (IndGRI) das Universidades Federais do estado de Minas Gerais.



Fonte: Da autora, 2022.

Destaca-se o caráter sensível desses riscos, por envolver a conduta dos agentes públicos. Porém, esse não pode ser um fator que impeça as instituições de continuarem com a implantação do programa. Nas instituições onde o processo de identificação e análise dos riscos à integridade ainda é incipiente, é importante que haja um trabalho de conscientização das diversas unidades organizacionais, no sentido de apresentar o programa como mais um instrumento de controle interno que visa coibir falhas e/ou desvios de conduta que possam culminar em casos de corrupção. O trabalho a ser realizado é de orientação, e não o de encontrar culpados.

5.3.4 Análise dos resultados Indicador de Monitoramento Contínuo (IndMon)

A legislação que instituiu os programas de integridade na administração pública federal brasileira, estabeleceu que os órgãos devem monitorar as ações elencadas no

plano (BRASIL, 2016; BRASIL, 2018c). A fim de verificar se as instituições realizam o monitoramento, foram propostas quatro questões para possibilitar o cálculo do IndMon. Nesse sentido, a Q18 teve por finalidade verificar se as instituições avaliam periodicamente se as ações propostas no plano estão sendo executadas. 10% das instituições analisadas informaram realizar o monitoramento; outros 10% informaram que estão em processo de implementar a avaliação; 50% afirmaram estar iniciando a avaliação das ações propostas; 30% responderam que não avaliam.

É importante que as ações propostas no plano sejam de fato executadas. Os resultados demonstram que as instituições, apesar de terem o plano publicado, não monitoram sua execução. Esse fato pode levar ao entendimento de que as instituições cumpriram os prazos definidos na legislação ao publicarem seus planos, mas que o acompanhamento efetivo das ações propostas para que o plano seja efetivamente implementado não ocorre. A UGI deve se estruturar para que esse monitoramento ocorra, pois é ele que subsidiará atualizações e melhorias no plano.

A Q19 questionou se as instituições haviam revisado os planos de integridade nos últimos 12 meses, uma vez que a legislação estabelece que as revisões devem ocorrer periodicamente, apesar de não especificar prazos para que as revisões ocorram (BRASIL, 2018c). Observou-se que 10% das instituições realizaram as revisões e publicaram uma nova versão do documento; outros 10% informaram que revisaram; 40% responderam que o plano está em revisão; e 40% responderam que o plano não foi revisado. Apesar de a legislação não definir prazos para que as revisões aconteçam, a sugestão do instrumento proposto é de que elas aconteçam a cada 12 meses, a fim de avaliar se as ações propostas ainda se encaixam na realidade da instituição, analisar se foram ou não executadas, além de verificar se os riscos identificados foram modificados em virtude das ações de tratamento propostas. Caso a instituição defina que o prazo de 12 meses para as revisões não seja adequado a sua realidade, a sugestão é de que informe no próprio plano a periodicidade que as revisões ocorrerão. Dessa forma, será possível que o plano esteja alinhado com os objetivos institucionais.

A Q20 indagou se o monitoramento do plano contribuiu para atualizações e/ou ajustes. Nesse sentido, 40% das instituições informaram que o monitoramento contribuiu; 10% disseram que o acompanhamento contribuiu parcialmente; e 50% disseram que o monitoramento não contribuiu para adequações no plano de integridade. De modo geral, observa-se que o monitoramento do plano contribuiu de

certa forma com aproximadamente 50% dos planos que foram revisados. Atribui-se o percentual elevado de instituições que responderam que o monitoramento não contribuiu com as revisões do plano, às instituições que ainda não realizaram a revisão e/ou que estão em estágio inicial de revisão. Espera-se que, quando realizado, o monitoramento pode apresentar informações importantes para adequação dos programas, uma vez que se relaciona diretamente com o comportamento dos agentes públicos e mantê-lo atualizado é uma das formas de propiciar sua implementação.

Por fim, a Q21 verificou se as instituições estão realizando a campanha promovida pela CGU sobre a integridade pública. Observou-se que 60% das instituições estão promovendo a campanha; 10% iniciaram a divulgação das peças, mas não deram continuidade; e 30% afirmaram não ter promovido. Essa campanha apresenta-se como um importante instrumento de divulgação do programa nas instituições e promovê-la é uma forma de disseminar o programa nas instituições, apresentar temas relacionados à integridade pública, canais de denúncia, entre outros. Enfim, a campanha é um instrumento à disposição dos órgãos públicos para auxiliar na promoção de uma cultura de integridade nas instituições.

A partir da análise dos questionamentos feitos às instituições e aplicação da fórmula apresentada, foi possível calcular o IndMon. Verificou-se que 20% das instituições analisadas enquadraram-se no nível muito alto de monitoramento contínuo; outros 20% no nível alto; 30% no patamar baixo; e 30% foram classificadas no nível muito baixo de monitoramento contínuo. Observa-se que, de modo geral, 60% das instituições analisadas apresentaram resultados não satisfatórios com relação ao monitoramento contínuo dos planos de integridade. É fundamental que as instituições, principalmente a UGI, reconheçam a importância de acompanhar a execução do plano e monitorar as ações propostas. Se não houver acompanhamento efetivo, a implementação fica prejudicada, pois não haverá subsídios para ajustes das ações propostas. O Quadro 17 apresenta os resultados obtidos ao aplicar a fórmula para cálculo do IndMon.

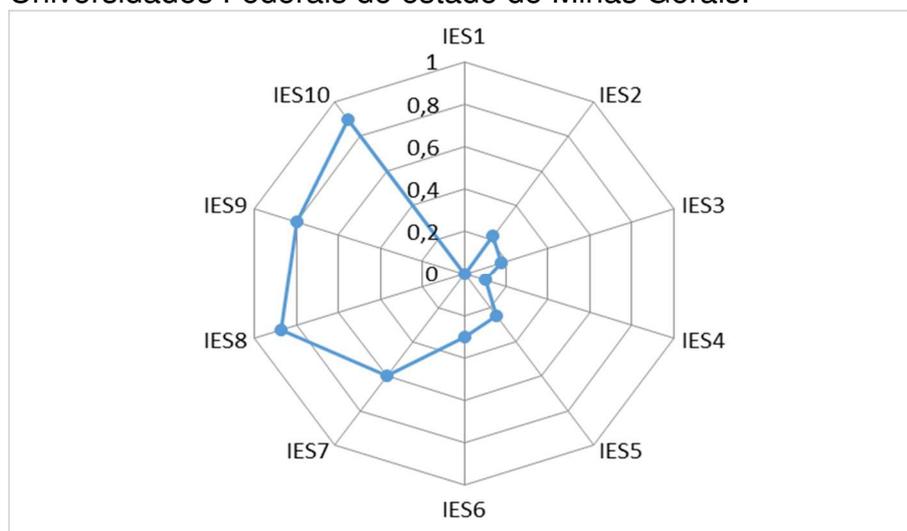
Quadro 17 – Indicador de Monitoramento Contínuo (IndMon) das Universidades Federais do estado de Minas Gerais.

IES1	IES2	IES3	IES4	IES5	IES6	IES7	IES8	IES9	IES10
0,00	0,22	0,17	0,10	0,25	0,30	0,60	0,87	0,80	0,90

Fonte: Da autora, 2022.

Na análise do IndMon, foi possível constatar que as instituições analisadas realizam um monitoramento precário do plano ou, até mesmo, não o realizam. Na Figura 10 fica evidente a dualidade relacionada ao monitoramento do plano nas instituições analisadas.

Figura 10 – Indicador de Monitoramento Contínuo (IndMon) das Universidades Federais do estado de Minas Gerais.



Fonte: Da autora, 2022.

Observou-se que, de modo geral, as instituições que mantiveram níveis satisfatórios de monitoramento contínuo, são as mesmas que atingiram bons resultados nos demais indicadores. A implementação do plano nas instituições depende de um monitoramento efetivo, a fim de acompanhar se as ações previstas estão sendo executadas, e os resultados advindos delas. As UGIs têm o papel fundamental de monitorar o programa nas instituições e, a partir desse acompanhamento, propor alterações que vão de encontro com a realidade do órgão.

5.3.5 Análise do Índice de Integridade na Gestão Pública (IIntGP)

Calculados cada um dos indicadores propostos (IndSAG, IndUGI, IndGRI e IndMon) foi possível calcular o índice de integridade na gestão pública, que agrega os dados obtidos em cada um dos indicadores calculados. O índice proposto apresenta-se como uma maneira de as instituições, e também a sociedade, avaliarem a implementação dos programas de integridade.

Determinar as condições por meio das quais os programas de integridade pública podem ser considerados efetivos assumiu uma posição de destaque no recente debate sobre o aprimoramento da governança corporativa das

agências públicas brasileiras. Programas efetivos de integridade pública asseguram a conformidade dos agentes e das organizações públicas aos princípios éticos, aos procedimentos administrativos e às normas legais. (BARRETO; VIEIRA, 2021, p. 443)

É justamente isso que o instrumento propõe: avaliar a implementação dos programas de integridade nas instituições públicas federais brasileiras. O cálculo de cada indicador possibilita que as instituições analisem os aspectos que ainda precisam ser trabalhados. Já o índice permite que as instituições tenham uma visão geral da implementação do programa. Dessa forma, o instrumento é mais uma ferramenta à disposição das instituições para aprimorar a governança.

O IIntGP apurado para cada uma das instituições analisadas é apresentado no Quadro 18.

Quadro 18 – Índice de Integridade na Gestão Pública (IIntGP) das Universidades Federais do estado de Minas Gerais.

ID1	ID2	ID3	ID4	ID5	ID6	ID7	ID8	ID9	ID10
0,27	0,51	0,43	0,38	0,71	0,45	0,66	0,58	0,70	0,70

Fonte: Da autora, 2022.

Baseando-se na faixa de resultados apresentada na seção 4.1.3, verifica-se que 40% das instituições classificaram-se com nível alto de integridade e outros 40% no nível médio. Apenas 20% das instituições foram classificadas com o nível baixo de integridade. Esses resultados demonstram que as instituições estão empenhadas em implementar o plano de integridade, uma vez que é possível depreender que estão executando as ações propostas e/ou cumprindo as determinações legais acerca da integridade pública.

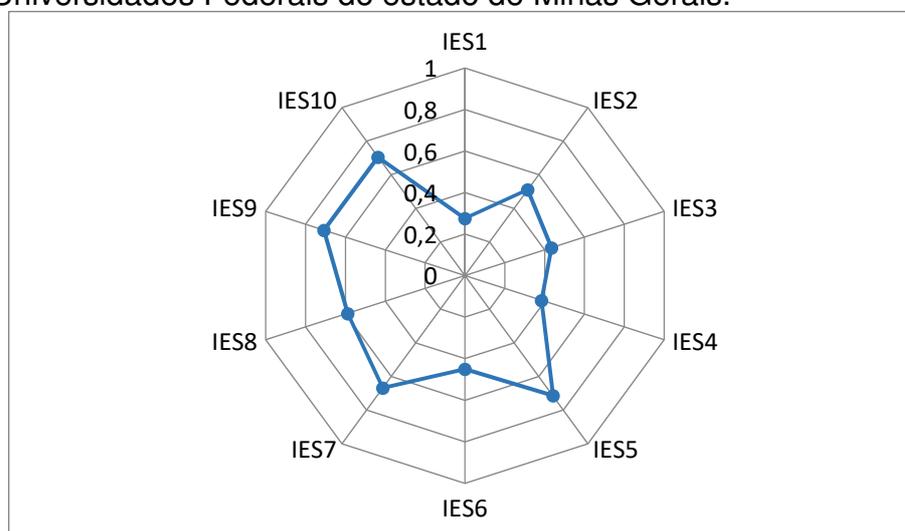
O cálculo de cada um dos indicadores foi importante para analisá-los isoladamente e permitir que as instituições planejem ações naqueles considerados insatisfatórios. As IES1 e IES4, por exemplo, foram classificadas com o IIntGP considerado baixo. Ao analisar os resultados dos indicadores observou-se que a IES1 alcançou nível alto nos indicadores IndSAG e IndUGI e a IES4 atingiu nível alto no IndSAG e nível médio no IndUGI, ao passo que nos indicadores IndGRI e IndMon foram classificadas com valores considerados muito baixos. Ao realizar o cálculo do IIntGP, por utilizar o cálculo de cada um dos indicadores, a instituição obteve índice considerado baixo. O mesmo ocorreu com as instituições IES2, IES3, IES6 e IES8

que alcançaram IIntGP considerado médio, por atingirem níveis avaliados como baixos ou muito baixos no cálculo de um, ou mais dos indicadores calculados.

Nesse sentido, a adoção do instrumento permite que as instituições reconheçam de fato os pontos que merecem maior engajamento das áreas. Ao adotar o instrumento proposto é possível que a instituição faça uma autoanálise, e possa voltar suas atenções aos indicadores que obtiveram resultados não satisfatórios e propor ações para mudar esse cenário.

Por outro lado, as IES5, IES7, IES9 e IES10 que atingiram nível alto no cálculo do IIntGP, mantiveram níveis considerados “alto” ou “muito alto” no cálculo de dois ou mais dos indicadores propostos. Isso demonstra a atenção com que estão implantando o programa nas instituições, engajando-se em todos os eixos elencados na legislação. Esse esforço refletiu-se no resultado do índice calculado. Essas instituições devem manter esse padrão de atuação, a fim de manter ou até mesmo melhorar o resultado do IIntGP ao longo dos tempos. A Figura 11 apresenta uma representação gráfica do cálculo do IIntGP das IES analisadas.

Figura 11 – Índice de Integridade na Gestão Pública (IIntGP) das Universidades Federais do estado de Minas Gerais.



Fonte: Da autora, 2022.

Considera-se os resultados alcançados satisfatórios, uma vez que as instituições públicas lidam diariamente com limitações de recursos: humanos, estruturais e financeiros. Apesar de os planos de integridade serem encarados por muitas instituições como mais uma exigência dos órgãos de controle a ser cumprida, são mais um aliado na consolidação de controles internos já existentes que se

demonstraram efetivos, dificultando desvios de conduta que possam culminar em casos de corrupção.

Com os resultados obtidos, observa-se que as universidades públicas federais de Minas Gerais, em geral, já adotam boas práticas de gestão na condução de seus processos institucionais. Nesse sentido, o plano de integridade busca apenas formalizar e, em alguns casos, reforçar a conduta já adotada nas instituições, principalmente no que diz respeito aos controles internos.

Os resultados encontrados podem evidenciar que as universidades públicas federais, de modo geral, possuem controles internos adequados e que estão empenhadas na implementação do programa nas instituições.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Aprimorar a governança nas instituições públicas brasileiras é um trabalho que vem sendo construído ao longo dos tempos. É importante considerar que esse processo envolve a mudança de comportamento dos agentes públicos e da organização na condução dos processos institucionais. Dessa forma, a administração pública se inspira no movimento de governança corporativa já consolidado em muitas organizações da esfera privada para adaptar suas diretrizes e boas práticas à realidade da administração pública.

Dentre as boas práticas de governança corporativa destacam-se os programas de *compliance*, que estabelece diretrizes e controles internos para que a empresa esteja conforme a leis e regulamentos inerentes a sua área de atuação. Na administração pública brasileira esses programas são chamados de programas de integridade, e tornaram-se obrigatórios a partir da edição do Decreto nº 9.203/2017, que instituiu a política de governança da administração pública federal. Sua essência é voltada para o combate à corrupção, envolvendo o comportamento dos agentes públicos no desempenho de suas funções, envolvimento das lideranças e a condução dos processos organizacionais.

Dada a obrigatoriedade de sua publicação por força do Decreto supracitado, observou-se no painel da integridade pública⁵ que 99% dos órgãos com preenchimento obrigatório tinham seu plano de integridade publicado. Entretanto, verificou-se que as informações contidas na ferramenta abordam aspectos formais do plano que podem ser apreendidos em uma análise mais apurada dos documentos publicados pelas instituições. Com as informações disponíveis no painel não é possível analisar como está a condução do programa nas instituições, como, por exemplo, a execução das ações de treinamento e o monitoramento contínuo do plano. Entende-se que somente com a efetiva execução das ações planejadas nos planos de integridade da instituição é que o programa poderá ser considerado efetivamente implementado.

Aplicando-se a metodologia explicitada, foi possível validar o instrumento proposto que subsidiou o cálculo dos indicadores e do IIntGP das universidades

⁵ Ferramenta criada e mantida pela Controladoria-Geral da União (CGU) que reúne informações sobre os programas de integridade dos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/paineis/integridadepublica>>

federais de Minas Gerais. Na etapa de validação do conteúdo, observou-se que os principais apontamentos dos especialistas consultados foram no sentido de adequar as alternativas das questões. A partir dos resultados de cada um dos indicadores e do IIntGP, é possível alinhar o planejamento estratégico do órgão para a devida implementação do plano, além de ser mais um instrumento de controle social. O instrumento possibilita, ainda, que sejam realizadas diversas análises para compreensão do cenário da integridade pública nas instituições, traçando um panorama por eixo, além de fornecer subsídios para traçar uma série histórica, entre outros. Com os resultados torna-se possível, por exemplo, detectar os pontos fracos e compará-los com outras organizações a fim de identificar se são problemas comuns ou se já foram superados por outras instituições, permitindo a troca de experiências para superar as fragilidades identificadas.

De posse dos resultados, observou-se que as instituições obtiveram melhores resultados nos indicadores que abordam aspectos formais do programa, como o IndSAG e IndUGI. Nos indicadores IndGRI e IndMon, que exigem maior engajamento das instituições, principalmente da UGI, foi possível verificar que as instituições estão tentando se adequar, apesar das dificuldades peculiares de cada uma delas. Além disso, deve-se destacar que o ritmo de implementação do programa ocorre de forma distinta nas instituições por inúmeras razões, fator que pode afetar diretamente na execução das ações propostas nos planos de integridade.

Realizar essa análise isoladamente é importante, pois permite que as instituições direcionem esforços para atuar nos eixos em que ainda possuem uma atuação superficial. Ao analisar os resultados é possível verificar os pontos em que, de fato, as instituições precisam de maior engajamento. Nesse sentido, é importante esclarecer que nenhum dos eixos é mais importante do que o outro. Ao contrário, são complementares e igualmente importantes. O que pode existir é uma maior facilidade e/ou necessidade por parte das instituições de adequar aspectos formais, que serão fiscalizados pelos órgãos de controle, em detrimento dos eixos que envolvem áreas diversas para serem executados, como o eixo de gerenciamento de riscos à integridade.

O instrumento proposto permite que as instituições e a sociedade conheçam o nível de comprometimento com a integridade pública em cada órgão analisado. Trata-se de mais uma ferramenta de controle à disposição das entidades públicas para nortear suas ações. O diferencial do índice proposto a partir da aplicação do

instrumento é que ele utiliza os quatro eixos do programa para subsidiar o cálculo de indicadores. Desta forma, será possível analisar cada um isoladamente e conhecer os pontos que merecem maior engajamento para a efetiva implementação do plano de integridade.

É importante esclarecer que o instrumento apresentado não tem o objetivo de afetar a imagem das instituições, e sim o de demonstrar como está a implementação do programa nas instituições públicas federais brasileiras, além de subsidiar o processo de tomada de decisão e definição de prioridades de ações e investimentos.

A adoção do instrumento proposto permite que as instituições troquem experiências para fortalecer as ações desenvolvidas. Principalmente pelo fato de não figurarem comumente nos escândalos de corrupção alastrados no país, as universidades públicas federais têm a oportunidade de demonstrarem a seriedade com que realizam suas atribuições e, talvez, servir de guia para outras instituições a adotarem as ações e controles internos adotados por elas nos mais variados processos organizacionais.

Verificou-se que é possível desenvolver e aplicar um instrumento para avaliar os programas de integridade da administração pública federal, desde que as dimensões avaliadas englobem aspectos objetivos do programa, sem entrar no mérito de questões éticas que envolvem diretamente a conduta dos agentes públicos. Sugere-se que pesquisas futuras abordem tais aspectos, uma vez que os programas apresentam a tendência de se fortalecer ao longo dos tempos nas instituições, e essa é uma característica necessária para que instrumentos que avaliem também aspectos relacionados à ética dos indivíduos possam ser aplicados sem gerar constrangimentos tanto para os agentes públicos, quanto para as instituições

O IntGP é uma inovação que visa melhorar a eficácia e eficiência das organizações públicas, uma vez que adotar controles internos que auxiliem a minimizar desvios de conduta que corroborem em atos de corrupção no exercício da função pública é uma forma de demonstrar o comprometimento da instituição com o bom uso dos recursos públicos, pois ao atenuar os riscos, promove outros benefícios como eficiência, eficácia, economicidade, processos mais claros e melhor fundamentados, prioridades melhor definidas

Além disso, permitirá mensurar o grau de integridade das instituições públicas brasileiras, tornando-se mais uma ferramenta de planejamento e de controle social.

Ressalta-se que os resultados alcançados pelas 10 universidades públicas federais do estado de Minas Gerais podem incentivar outros órgãos públicos, independentemente da área de atuação, a adotarem o instrumento proposto como forma de conhecer o panorama da integridade na instituição e traçar estratégias para fortalecer os eixos que apresentarem resultados aquém do previsto.

REFERÊNCIAS

AFFONSO, Lígia Maria Fonseca; FERRARI, Fernanda da Luz. **Teorias da Administração**. Porto Alegre: Sagra, 2018.

AGUIAR, Luiz Fernando de Brito Lóiola. **A governança corporativa e os programas de compliance: uma análise sob a ótica da gestão pública**. 2018. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2018.

ALEXANDRE, Neusa Maria Costa; GALLASCH, Cristiane Helena; LIMA, Maria Helena Melo; RODRIGUES, Roberta Cunha Matheus. A confiabilidade no desenvolvimento e avaliação de instrumentos de medida na área da saúde. **Revista Eletrônica de Enfermagem**, v. 15, n. 3, p. 800-7, 2013.

ALEXANDRE, Neusa Maria Costa; COLUCI, Marina Zambon Orpinelli. Validade de conteúdo nos processos de construção e adaptação de instrumentos de medidas. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 16, n. 7, p. 3061-3068, 2011.

ANDRADE, Josemberg Moura de; VALENTINI, Felipe. Directrices para la Construcción de Pruebas Psicológicas: la Resolución CFP n° 009/2018 en Destaque. **Psicologia: Ciência e Profissão**, v. 38, n. spe, p. 28-39, 2018.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 31000**: gestão de riscos: princípios e diretrizes. 1. ed. Rio de Janeiro: ABNT, 2009.

BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza; VIEIRA, James Batista. Os programas de integridade pública no Brasil: indicadores e desafios. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, RJ, v. 19, n. 3, p. 442–463, 2021. DOI: 10.1590/1679-395120200069. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/83365>. Acesso em: 20 abr. 2021.

BERLE, Adolf Augustus; MEANS, Gardiner Gardiner Coit. **The modern corporation and private property**. Transaction publishers, 1932.

CARVALHO, André Castro; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho; ALVIM, Tiago Cripa; et al (org). **Compliance**. Rio de Janeiro, RJ: Forense, 2021. 49p.

BRAGA, Cristiane Giffoni; CRUZ, Diná de Almeida Lopes Monteiro da. Contribuições da psicométrica para a avaliação de respostas psicossociais na enfermagem. **Revista da Escola de Enfermagem da USP**, v. 40, n. 1, p. 98-104, 2006.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto consolidado até a Emenda Constitucional n.º 107 de 02 de julho de 2020. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01 abr. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992.**

Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

Brasília, DF: Casa Civil, 1992. Disponível em:

[BRASIL. Presidência da República. **Decreto n.º 1.171, de 22 de junho de 1994.**](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%208.429%2C%20DE%20,fundacional%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs. Acesso em: 07 abr. 2021.</p></div><div data-bbox=)

Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm

Acesso em 19 mai. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Lei complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 2000. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 01 abr. 2021.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores.**

Brasília, DF: Secretaria de Gestão, 2009. Disponível em:

<http://www.gespublica.gov.br/content/guia-referencial-para-medi%C3%A7%C3%A3o-de-desempenho-e-manual-para-constru%C3%A7%C3%A3o-de-indicadores>. Acesso em: 20 mar. 2021.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Indicadores:** orientações básicas aplicadas à gestão pública. MPOG, Brasília: 2012.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n.º 12.846, de 1º de agosto de 2013.** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 03 abr. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Governança Pública:** referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento Orçamento e Gestão, 2014. 98 p.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Guia de Integridade Pública:** orientações para a administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Controladoria-Geral da União, 2015.

Disponível em https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/41665/12/2015_cgu_guia-de-integridade-publica.pdf. Acesso em: 10 mar. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n.º 13.303, de 30 de junho de 2016**. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 2016a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 03 abr. 2021.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Controladoria-Geral da União. **Instrução normativa conjunta n.º 1, de 10 de maio de 2016**. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal, 2016b. Disponível em https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21519355/do1-2016-05-11-instrucao-normativa-conjunta-n-1-de-10-de-maio-de-2016-21519197 Acesso em: 04 abr. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n.º 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 2017a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm. Acesso em: 04 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Manual para implementação de programas de integridade**: orientações para o setor público. Brasília, DF: Controladoria-Geral da União, 2017b. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual_profip.pdf. Acesso em: 10 mar. 2021.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Guia da Política de Governança Pública**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018a. 86 p.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Portaria n.º 1.089, de 25 de abril de 2018**. Estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências. Brasília, DF: Controladoria-Geral da União, 2018b. Disponível em: https://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/11984199/do1-2018-04-26-portaria-n-1-089-de-25-de-abril-de-2018-11984195. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Guia Prático de Gestão de Riscos para a Integridade**: orientações para a administração pública direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Controladoria-Geral da União, 2018c. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual-gestao-de-riscos.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2021.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos. **Guia metodológico para indicadores**: orientações básicas aplicadas à metodologia do plano plurianual. MPDG, Brasília: 2018d.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Guia Prático de Implementação de Programa de Integridade Pública:** orientações para a administração pública direta, autárquica e fundacional. Brasília,DF: Controladoria-Geral da União, 2018e. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/integridade-2018.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2021.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Guia Prático das Unidades de Gestão de Integridade:** orientações para instituição, aperfeiçoamento e uniformização nos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília,DF: Controladoria-Geral da União, 2019a. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/unidades-de-gestao.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n.º 9.727, de 15 de março de 2019.** Dispõe sobre os critérios, o perfil profissional e os procedimentos gerais a serem observados para a ocupação dos cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e das Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 2019b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9727.htm. Acesso em 09 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Portaria n.º 57, de 04 de janeiro de 2019.** Altera a Portaria CGU nº 1.089, de 25 de abril de 2018, que estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências. Brasília, DF: Controladoria-Geral da União, 2019c. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/58029864. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 2021a. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.133-de-1-de-abril-de-2021-311876884>. Acesso em 10 set. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n.º 10.756, de 27 de julho de 2021.** Institui o Sistema de Integridade Pública do Poder Executivo Federal. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 2021b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.756-de-27-de-julho-de-2021-334837774>. Acesso em 20 set. 2021.

CARVALHO, Elisabete Mesquita Peres de; GOTTEMS, Leila Bernarda Donato; PIRES, Maria Raquel Gomes Maia. Adesão às boas práticas na atenção ao parto normal: construção e validação de instrumento. **Revista da Escola de Enfermagem da USP**, São Paulo, v. 49, n.6, p. 889-897, Dec. 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0080-623420150000600003>.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração geral e pública**. 3. ed. Barueri, SP: Manole, 2012.

COSTA, Cláudio Azevedo. **A Implantação de programas de integridade em micro e pequenas empresas: uma visão crítica à realidade desse setor**. 2019. 72 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2019.

CUNHA, Cristiane Martins; DE ALMEIDA NETO, Omar Pereira; STACKFLETH, Renata. Principais métodos de avaliação psicométrica da validade de instrumentos de medida. **Revista de Atenção à Saúde**, v. 14, n. 47, p. 75-83, 2016.

FERREIRA, Helder; CASSIOLATO, Martha; GONZALEZ, Roberto. Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: o modelo lógico do programa segundo tempo. **Texto para Discussão**, p. 44, 2009.

FRAPORTI, Simone; BARRETO, Jeanine dos Santos. **Gerenciamento de riscos**. Porto Alegre: SAGAH, 2018.

GARCIA, Emerson. A corrupção. Uma visão jurídico-sociológica. **Revista de Direito Administrativo**, v. 233, p. 103-140, 1 jul. 2003.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7. ed. - São Paulo, SP: Atlas: 2019.

GOMES, Luiz Flávio Autran Monteiro; GOMES, Carlos Francisco Simões. **Princípios e métodos para a tomada de decisão**: enfoque multicritério. São Paulo: Atlas, 2019.

GONZALEZ, Roberto Sousa. **Governança corporativa**: o poder de transformação das empresas. Trevisan Editora, 2012.

HOEKSTRA, Alain; KAPTEIN, Muel. The integrity of integrity programs: Toward a normative framework. **Public Integrity**, v. 23, n. 2, p. 129-141, 2021.

HOPE, Kempe Ronald. Controlling corruption through integrity committees: The case of Zambia. **Public Integrity**, v. 21, n. 3, p. 248-262, 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5. ed. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa - São Paulo, SP: IBGC, 2015.

JENSEN, Michael Claus; MECKLING, William Henry. Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of financial economics**, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976.

LIMA, Dalmo Valério Machado de. Desenhos de pesquisa: uma contribuição para autores. **Online Brazilian Journal of Nursing**, v. 10, n. 2, 2011.

LIMA JUNIOR, Francisco Rodrigues; OSIRO, Lauro; CARPINETTI, Luiz Cesar Ribeiro. Métodos de decisão multicritério para seleção de fornecedores: um

panorama do estado da arte. **Gestão & Produção**, v. 20, p. 781-801, 2013.

MAGALHÃES, Marcos Thadeu Queiroz. **Metodologia para desenvolvimento de sistemas de indicadores**: uma aplicação no planejamento e gestão da política nacional de transportes. Publicação T. DM-015A/2004, Dissertação de Mestrado, Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Faculdade de Tecnologia, Universidade de Brasília, 2004.

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. Governança pública contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. **Revista do TCU**, n. 130, p. 42-53, 2014.

MATIAS-PEREIRA, José. A GOVERNANÇA CORPORATIVA APLICADA NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 2, n. 1, p. 109-134, 2010a. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4015>. Acesso em: 13 abr. 2021.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no Setor Público**. São Paulo, SP: Atlas, 2010b.

MENDES, Francisco Antero Horta. Governança corporativa no setor público e análise do conceito e um estudo de caso do Banco Central do Brasil. **Revista de gestão pública**, v. 2, n. 1, p. 5-23, 2008.

MÉON, Pierre-Guillaume; SEKKAT, Khalid. Does corruption grease or sand the wheels of growth?. **Public choice**, v. 122, n. 1, p. 69-97, 2005.

MINISTÉRIO da Economia. Brasília: Ministério da Economia, [20--?]. Disponível em: <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/assuntos-economicos-internacionais/cooperacao-internacional/ocde#:~:text=A%20Organiza%C3%A7%C3%A3o%20para%20Cooper%C3%A7%C3%A3o,o%20M%C3%A9xico%20e%20Turquia>. Acesso em 02 mai. 2021.

MOLINA, Anthony DeForest. A systems approach to managing organizational integrity risks: Lessons from the 2014 Veterans Affairs waitlist scandal. **The American Review of Public Administration**, v. 48, n. 8, p. 872-885, 2018.

NÉMETH, Erzsébet; MARTUS, Bettina; VARGHA, Bálint Tamás. Integrity Risks and Controls of Public Services. **Pénzügyi Szemle/Public Finance Quarterly**, v. 63, n. 2, p. 161-181, 2018.

OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de; PISA, Beatriz Jackiu. IGovP: índice de avaliação da governança pública - instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 5, p. 1263-1290, Out. 2015. Disponível em:

[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122015000501263&lng=en&nrm=iso)

[76122015000501263&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122015000501263&lng=en&nrm=iso). Acesso em 20 mar. 2021.

<https://doi.org/10.1590/0034-7612136179>. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 5, p. 1263–1290, 2015.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (Paris). **Environmental indicators: development, measurement and use**. Paris, França: OCDE, 2003. Disponível em: <https://www.oecd.org/env/indicators-modelling-outlooks/24993546.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2021.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (Paris). **Recommendation of the Council on Public Integrity**. Paris, França: OCDE, 2017. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435>. Acesso em: 15 abr. 2021.

PASQUALI, Luiz. **Teoria e métodos de medida em ciências do comportamento**. Brasília, DF: UnB/INEP, 1996.

PASQUALI, Luiz. Princípios de elaboração de escalas psicológicas. **Revista de psiquiatria clínica (São Paulo)**, p. 206-13, 1998.

PASQUALI, Luiz. Psicometria. **Revista da Escola de Enfermagem da USP**, v. 43, n. SPE, p. 992-999, 2009.

PILATTI, Luiz Alberto; PEDROSO, Bruno; GUTIERREZ, Gustavo Luis. Propriedades psicométricas de instrumentos de avaliação: um debate necessário. **Revista brasileira de ensino de Ciência e Tecnologia**, v. 3, n. 1, 2010.

PISA, Beatriz Jackiu. **Uma proposta para o desenvolvimento do índice de avaliação da governança pública (IGovP): instrumento de planejamento e desenvolvimento do estado**. 2014. Dissertação de Mestrado. Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

POLIT, Denise; BECK, Cheryl Tatano. The content validity index: are you sure you know what's being reported? Critique and recommendations. **Research in nursing & health**, v. 29, n. 5, p. 489-497, 2006.

POLIT, Denise; BECK, Cheryl Tatano. **Fundamentos de pesquisa em enfermagem: avaliação de evidências para a prática da enfermagem**. Porto Alegre: Artmed Editora, 2019.

RAYMUNDO, Valéria Pinheiro. Construção e validação de instrumentos: um desafio para a psicolinguística. **Letras de hoje**, v. 44, n. 3, 2009.

RONCONI, Luciana. Governança pública: um desafio à democracia (Public governance: a challenge to Democracy). Doi: 10.5212/Emancipacao.v.11i1.0002. **Emancipação**, v. 11, n. 1, 21 dez. 2011.

ROSSETTI, José Paschoal; ANDRADE, Adriana. **Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. São Paulo, SP: Atlas. 2019.

RUA, Maria das Graças. Desmistificando o problema: uma rápida introdução ao estudo dos indicadores. **Brasília: Escola Nacional de Administração Pública**, 2004.

SICHE, Raúl; AGOSTINHO, Feni; ORTEGA, Enrique; ROMEIRO, Ademar. Índices versus indicadores: precisões conceituais na discussão da sustentabilidade de países. **Ambiente & sociedade**, v. 10, p. 137-148, 2007.

SOUZA, Paulo Sérgio Carvalho; MOREIRA, Márcia Athayde. IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE EM ORGANIZAÇÕES DO SISTEMA “S”: O CASO DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE CORPORATIVA DO SEBRAE. **Colóquio Organizações, Desenvolvimento e Sustentabilidade**, v. 11, n. 1, 2021.

SOUZA FILHO, Miguel Rafael da Silva; PEREIRA, Maria Marconiete Fernandes. Compliance: a implantação de um programa de integridade em uma operadora de plano de saúde. **Revista do Instituto de Direito Constitucional e Cidadania**, v. 5, n. 2, p. e006-e006, 2020.

TEIXEIRA, Ales Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. Governança pública: uma revisão conceitual. **Revista do Serviço Público**, v. 70, n. 4, p. 519-550, 2019. DOI: 10.21874/rsp.v70i4.3089. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3089>. Acesso em: 14 abr. 2021.

TREMBLAY, Maryse; MARTINEAU, Joé Trempe; PAUCHANT, Thierry. Managing organizational ethics in the public sector: A pluralist contingency approach as an alternative to the integrity management framework. **Public Integrity**, v. 19, n. 3, p. 219-233, 2017.

UCHOA, Carlos Eduardo. Elaboração de Indicadores de Desempenho Institucional. **ENAP Escola Nacional de Administração Pública**, p. 1–48, 2013.

APÊNDICE A – Questionário enviado aos juízes para avaliação do instrumento

Para avaliação dos itens serão utilizados 4 (quatro) atributos definidos por Pasquali (1996), com a finalidade de qualificar os itens. Ressalta-se que os critérios “simplicidade” e “clareza” foram agrupados em apenas uma dimensão, dada a linha tênue que separa seus conceitos. Dessa forma, cada item deve ser avaliado em conformidade com os atributos apresentados. A definição de cada atributo será apresentada para todos os itens, a fim de facilitar o entendimento e preenchimento do questionário. O campo “sugestões/comentários” é destinado para descrever as alterações do item que julgar necessárias. As análises referentes à adequação do padrão de resposta e do peso de cada item, serão avaliadas por questões dicotômicas do tipo “sim” ou “não”. Por fim, o especialista deverá, ainda, informar se existe a necessidade de modificar o item e, caso tenha interesse, apresentar sugestões/comentários para melhorias no item.

ANÁLISE DO TÍTULO DO INSTRUMENTO

Nesta etapa você deverá analisar o título do instrumento. É importante verificar se o título é representativo e capaz de transmitir a ideia central do seu conteúdo. O título será analisado por meio de dos seguintes critérios: simplicidade e clareza (o título expressa uma única ideia, de forma clara e simples), relevância (o título é capaz de demonstrar sua importância na construção do instrumento), precisão (o título está adequadamente relacionado ao tema) e equilíbrio (o título é capaz de transmitir corretamente a ideia central do instrumento). Em seguida, informe se há necessidade de alterá-lo e, caso queira, apresente sugestões de alterações e/ou comentários.

Quanto ao título "Instrumento de avaliação dos programas de integridade da administração pública brasileira", analise os seguintes aspectos:

	<i>REPRESENTATIVO</i>	<i>NECESSITA DE PEQUENA REVISÃO PARA SER REPRESENTATIVO</i>	<i>NECESSITA DE GRANDE REVISÃO PARA SER REPRESENTATIVO</i>	<i>NÃO REPRESENTATIVO</i>
<i>SIMPLICIDADE E CLAREZA:</i>				
<i>RELEVÂNCIA:</i>				
<i>PRECISÃO:</i>				

EQUILÍBRIO:				
O ITEM PRECISA SER MODIFICADO?	SIM ()		NÃO ()	
SUGESTÕES/ COMENTÁRIOS				

EIXO: COMPROMETIMENTO E APOIO DA ALTA GESTÃO

Esta seção é composta por quatro questões que buscam avaliar o grau de comprometimento da alta gestão dos órgãos com a integridade pública. Para cada item foram definidos quatro critérios que devem ser analisados individualmente: simplicidade e clareza (o item expressa uma única ideia, de forma clara e simples); relevância (o item é capaz de demonstrar sua importância na construção do instrumento); precisão (o item está adequadamente relacionado ao eixo avaliado) e equilíbrio (o item é capaz de avaliar corretamente a dimensão analisada). As análises referentes à adequação das alternativas de resposta e do peso de cada item, serão avaliadas por questões dicotômicas do tipo “sim” ou “não”. Em seguida, informe se há necessidade de alterá-lo e, caso queira, apresente sugestões de alterações e/ou comentários.

Item 01: A Instituição possui critérios formalizados para escolha de ocupantes dos cargos em comissão e função gratificada?				
	REPRESENTATIVO	NECESSITA DE PEQUENA REVISÃO PARA SER REPRESENTATIVO	NECESSITA DE GRANDE REVISÃO PARA SER REPRESENTATIVO	NÃO REPRESENTATIVO
SIMPLICIDADE E CLAREZA:				
RELEVÂNCIA:				
PRECISÃO:				
EQUILÍBRIO:				
O PADRÃO DE RESPOSTA ABAIXO E O PESO ATRIBUÍDO ESTÃO ADEQUADOS? NÃO POSSUI ESTÁGIO INICIAL DE FORMALIZAÇÃO FASE DE IMPLEMENTAÇÃO TOTALMENTE FORMALIZADOS PESO (0,25)	SIM ()		NÃO ()	

O ITEM PRECISA SER MODIFICADO?	SIM ()	NÃO ()
SUGESTÕES/COMENTÁRIOS		

Item 02: A Instituição possui plano de integridade publicado e aprovado pela alta gestão?				
	REPRESENTATIVO	NECESSITA DE PEQUENA REVISÃO PARA SER REPRESENTATIVO	NECESSITA DE GRANDE REVISÃO PARA SER REPRESENTATIVO	NÃO REPRESENTATIVO
SIMPLICIDADE E CLAREZA:				
RELEVÂNCIA:				
PRECISÃO:				
EQUILÍBRIO:				
O PADRÃO DE RESPOSTA ABAIXO E O PESO ATRIBUÍDO ESTÃO ADEQUADOS? NÃO POSSUI ESTÁGIO INICIAL DE ELABORAÇÃO FASE DE IMPLEMENTAÇÃO PLENAMENTE IMPLANTADO PESO (0,25)	SIM ()		NÃO ()	
O ITEM PRECISA SER MODIFICADO?	SIM ()		NÃO ()	
SUGESTÕES/COMENTÁRIOS				

Item 03: Há registros da participação dos membros da alta gestão da organização em treinamentos ou capacitações sobre o programa de integridade nos últimos 12 meses?				
	REPRESENTATIVO	NECESSITA DE PEQUENA REVISÃO PARA SER REPRESENTATIVO	NECESSITA DE GRANDE REVISÃO PARA SER REPRESENTATIVO	NÃO REPRESENTATIVO
SIMPLICIDADE E CLAREZA:				
RELEVÂNCIA:				
PRECISÃO:				
EQUILÍBRIO:				
O PADRÃO DE RESPOSTA	SIM ()		NÃO ()	

ABAIXO E O PESO ATRIBUÍDO ESTÃO ADEQUADOS? NÃO PARTICIPARAM PARTICIPARAM, MAS NÃO REGISTRARAM PARTE DOS MEMBROS PARTICIPARAM E REGISTRARAM PARTICIPAÇÃO EFETIVA DOS MEMBROS E REGISTROS PESO (0,25)		
O ITEM PRECISA SER MODIFICADO?	SIM ()	NÃO ()
SUGESTÕES/COMENTÁRIOS		

Item 04: Há participação e/ou manifestação de apoio da alta gestão em todas as fases de implementação do programa na Instituição?				
	REPRESENTATIVO	NECESSITA DE PEQUENA REVISÃO PARA SER REPRESENTATIVO	NECESSITA DE GRANDE REVISÃO PARA SER REPRESENTATIVO	NÃO REPRESENTATIVO
SIMPLICIDADE E CLAREZA:				
RELEVÂNCIA:				
PRECISÃO:				
EQUILÍBRIO:				
O PADRÃO DE RESPOSTA ABAIXO E O PESO ATRIBUÍDO ESTÃO ADEQUADOS? NÃO MANIFESTOU APOIO ATÉ O MOMENTO MANIFESTOU APOIO EM ALGUMAS FASES, MAS NÃO REGISTROU MANIFESTOU APOIO EM ALGUMAS FASES E REGISTROU MANIFESTOU APOIO IRRESTRITO E REGISTROU PESO (0,25)	SIM ()		NÃO ()	
O ITEM PRECISA SER MODIFICADO?	SIM ()		NÃO ()	
SUGESTÕES/COMENTÁRIOS				

EIXO: UNIDADE DE GESTÃO DA INTEGRIDADE (UGI)

Esta seção é composta por sete questões que buscam avaliar a existência e a condução dos programas de integridade pelas Unidades de Gestão da Integridade

(UGIs). Para cada item foram definidos quatro critérios que devem ser analisados individualmente: simplicidade e clareza (o item expressa uma única ideia, de forma clara e simples); relevância (o item é capaz de demonstrar sua importância na construção do instrumento); precisão (o item está adequadamente relacionado ao eixo avaliado) e equilíbrio (o item é capaz de avaliar corretamente a dimensão analisada). As análises referentes à adequação das alternativas de resposta e do peso de cada item, serão avaliadas por questões dicotômicas do tipo “sim” ou “não”. Em seguida, informe se há necessidade de alterá-lo e, caso queira, apresente sugestões de alterações e/ou comentários.

Item 01: Foi formalmente constituída uma Unidade de Gestão da Integridade na Instituição?				
	<i>REPRESENTATIVO</i>	<i>NECESSITA DE PEQUENA REVISÃO PARA SER REPRESENTATIVO</i>	<i>NECESSITA DE GRANDE REVISÃO PARA SER REPRESENTATIVO</i>	<i>NÃO REPRESENTATIVO</i>
<i>SIMPLICIDADE E CLAREZA:</i>				
<i>RELEVÂNCIA:</i>				
<i>PRECISÃO:</i>				
<i>EQUILÍBRIO:</i>				
<i>O PADRÃO DE RESPOSTA ABAIXO E O PESO ATRIBUÍDO ESTÃO ADEQUADOS? NÃO CONSTITUIU ESTÁGIO INICIAL DE CONSTITUIÇÃO FASE DE IMPLEMENTAÇÃO CONSTITUIU PLENAMENTE PESO (0,20)</i>		<i>SIM ()</i>		<i>NÃO ()</i>
<i>O ITEM PRECISA SER MODIFICADO?</i>		<i>SIM ()</i>		<i>NÃO ()</i>
<i>SUGESTÕES/COMENTÁRIOS</i>				

Item 02: O responsável pela UGI é o chefe da área em que a Unidade está estabelecida?				
	<i>REPRESENTATIVO</i>	<i>NECESSITA DE PEQUENA REVISÃO PARA SER REPRESENTATIVO</i>	<i>NECESSITA DE GRANDE REVISÃO PARA SER REPRESENTATIVO</i>	<i>NÃO REPRESENTATIVO</i>

SIMPLICIDADE E CLAREZA:				
RELEVÂNCIA:				
PRECISÃO:				
EQUILÍBRIO:				
O PADRÃO DE RESPOSTA ABAIXO E O PESO ATRIBUÍDO ESTÃO ADEQUADOS? NÃO POSSUI RESPONSÁVEL FORMAL PELA UGI EM DEFINIÇÃO POSSUI RESPONSÁVEL, MAS NÃO É A CHEFIA DA UNIDADE SIM, O RESPONSÁVEL É A CHEFIA DA UNIDADE PESO (0,20)	SIM ()		Não ()	
O ITEM PRECISA SER MODIFICADO?	SIM ()		Não ()	
SUGESTÕES/COMENTÁRIOS				

Item 03: A UGI possui acesso facilitado às demais Unidades e ao mais alto nível hierárquico da organização para exercer suas competências?

	REPRESENTATIVO	NECESSITA DE PEQUENA REVISÃO PARA SER REPRESENTATIVO	NECESSITA DE GRANDE REVISÃO PARA SER REPRESENTATIVO	NÃO REPRESENTATIVO
SIMPLICIDADE E CLAREZA:				
RELEVÂNCIA:				
PRECISÃO:				
EQUILÍBRIO:				
O PADRÃO DE RESPOSTA ABAIXO E O PESO ATRIBUÍDO ESTÃO ADEQUADOS? NÃO POSSUI ACESSO LIMITADO ACESSO FACILITADO ACESSO IRRESTRITO PESO (0,20)	SIM ()		Não ()	
O ITEM PRECISA SER MODIFICADO?	SIM ()		Não ()	
SUGESTÕES/COMENTÁRIOS				

Item 04: Há registros de treinamentos realizados pela UGI com a temática integridade para os servidores do órgão nos últimos 12 meses?				
	<i>REPRESENTATIVO</i>	<i>NECESSITA DE PEQUENA REVISÃO PARA SER REPRESENTATIVO</i>	<i>NECESSITA DE GRANDE REVISÃO PARA SER REPRESENTATIVO</i>	<i>NÃO REPRESENTATIVO</i>
<i>SIMPLICIDADE E CLAREZA:</i>				
<i>RELEVÂNCIA:</i>				
<i>PRECISÃO:</i>				
<i>EQUILÍBRIO:</i>				
<i>O PADRÃO DE RESPOSTA ABAIXO E O PESO ATRIBUÍDO ESTÃO ADEQUADOS? NÃO HÁ REGISTROS ESTÁGIO INICIAL DE TREINAMENTO IMPLEMENTAÇÃO DE REGISTROS DE TREINAMENTO TREINAMENTOS REGISTRADOS PESO (0,10)</i>	<i>Sim ()</i>		<i>Não ()</i>	
<i>O ITEM PRECISA SER MODIFICADO?</i>	<i>Sim ()</i>		<i>Não ()</i>	
<i>SUGESTÕES/COMENTÁRIOS</i>				

Item 05: Há registros de ações realizadas pela UGI para fortalecer as demais instâncias de integridade do órgão (comissão de ética, ouvidoria, transparência, conflito de interesses)?				
	<i>REPRESENTATIVO</i>	<i>NECESSITA DE PEQUENA REVISÃO PARA SER REPRESENTATIVO</i>	<i>NECESSITA DE GRANDE REVISÃO PARA SER REPRESENTATIVO</i>	<i>NÃO REPRESENTATIVO</i>
<i>SIMPLICIDADE E CLAREZA:</i>				
<i>RELEVÂNCIA:</i>				
<i>PRECISÃO:</i>				
<i>EQUILÍBRIO:</i>				
<i>O PADRÃO DE RESPOSTA ABAIXO E O PESO ATRIBUÍDO ESTÃO ADEQUADOS? NÃO HÁ REGISTROS ESTÁGIO INICIAL DE REGISTROS DE AÇÕES</i>	<i>Sim ()</i>		<i>Não ()</i>	

IMPLEMENTAÇÃO DE REGISTROS DE AÇÕES REGISTRADAS PESO (0,10)		
O ITEM PRECISA SER MODIFICADO?	SIM ()	NÃO ()
SUGESTÕES/COMENTÁRIOS		

Item 06: Há registros de participação do responsável pela UGI nos encontros promovidos pela CGU nos últimos 12 meses?

	REPRESENTATIVO	NECESSITA DE PEQUENA REVISÃO PARA SER REPRESENTATIVO	NECESSITA DE GRANDE REVISÃO PARA SER REPRESENTATIVO	NÃO REPRESENTATIVO
SIMPLICIDADE E CLAREZA:				
RELEVÂNCIA:				
PRECISÃO:				
EQUILÍBRIO:				
O PADRÃO DE RESPOSTA ABAIXO E O PESO ATRIBUÍDO ESTÃO ADEQUADOS? NÃO PARTICIPOU PARTICIPOU, APENAS DE PARTE DO CURSO PARTICIPOU, MAS NÃO REGISTROU PARTICIPOU E REGISTROU PESO (0,10)	SIM ()		NÃO ()	
O ITEM PRECISA SER MODIFICADO?	SIM ()		NÃO ()	
SUGESTÕES/COMENTÁRIOS				

Item 07: Há um órgão colegiado formalmente estabelecido para atuar como instância consultiva do plano de integridade?

	REPRESENTATIVO	NECESSITA DE PEQUENA REVISÃO PARA SER REPRESENTATIVO	NECESSITA DE GRANDE REVISÃO PARA SER REPRESENTATIVO	NÃO REPRESENTATIVO
SIMPLICIDADE E CLAREZA:				
RELEVÂNCIA:				

<i>PRECISÃO:</i>				
<i>EQUILÍBRIO:</i>				
<i>O PADRÃO DE RESPOSTA ABAIXO E O PESO ATRIBUÍDO ESTÃO ADEQUADOS? NÃO HÁ ESTÁGIO INICIAL DE CRIAÇÃO FASE DE IMPLEMENTAÇÃO DE COLEGIADO COLEGIADO ESTABELECIDO PESO (0,10)</i>	<i>SIM ()</i>		<i>Não ()</i>	
<i>O ITEM PRECISA SER MODIFICADO?</i>	<i>SIM ()</i>		<i>Não ()</i>	
<i>SUGESTÕES/COMENTÁRIOS</i>				

EIXO: ANÁLISE DE RISCOS

Esta seção é composta por sete questões que buscam avaliar o gerenciamento de riscos à integridade nas instituições. Para cada item foram definidos quatro critérios que devem ser analisados individualmente: simplicidade e clareza (o item expressa uma única ideia, de forma clara e simples); relevância (o item é capaz de demonstrar sua importância na construção do instrumento); precisão (o item está adequadamente relacionado ao eixo avaliado) e equilíbrio (o item é capaz de avaliar corretamente a dimensão analisada). As análises referentes à adequação das alternativas de resposta e do peso de cada item, serão avaliadas por questões dicotômicas do tipo “sim” ou “não”. Em seguida, informe se há necessidade de alterá-lo e, caso queira, apresente sugestões de alterações e/ou comentários.

Item 01: A Instituição possui uma política de gestão de riscos implementada?				
	<i>REPRESENTATIVO</i>	<i>NECESSITA DE PEQUENA REVISÃO PARA SER REPRESENTATIVO</i>	<i>NECESSITA DE GRANDE REVISÃO PARA SER REPRESENTATIVO</i>	<i>NÃO REPRESENTATIVO</i>
<i>SIMPLICIDADE E CLAREZA:</i>				
<i>RELEVÂNCIA:</i>				
<i>PRECISÃO:</i>				
<i>EQUILÍBRIO:</i>				

O PADRÃO DE RESPOSTA ABAIXO E O PESO ATRIBUÍDO ESTÃO ADEQUADOS? NÃO POSSUI ESTÁGIO INICIAL DE ELABORAÇÃO FASE DE IMPLEMENTAÇÃO POSSUI, PLENAMENTE IMPLEMENTADA PESO (0,30)	SIM ()	Não ()
O ITEM PRECISA SER MODIFICADO?	SIM ()	Não ()
SUGESTÕES/COMENTÁRIOS		

Item 02: A Instituição identificou os riscos à integridade a que estão sujeitos seus principais processos organizacionais?

	REPRESENTATIVO	NECESSITA DE PEQUENA REVISÃO PARA SER REPRESENTATIVO	NECESSITA DE GRANDE REVISÃO PARA SER REPRESENTATIVO	NÃO REPRESENTATIVO
SIMPLICIDADE E CLAREZA:				
RELEVÂNCIA:				
PRECISÃO:				
EQUILÍBRIO:				
O PADRÃO DE RESPOSTA ABAIXO E O PESO ATRIBUÍDO ESTÃO ADEQUADOS? NÃO IDENTIFICOU ESTÁGIO INICIAL DE IDENTIFICAÇÃO FASE DE IMPLEMENTAÇÃO DA IDENTIFICAÇÃO DE RISCOS IDENTIFICOU TOTALMENTE PESO (0,20)	SIM ()	Não ()		
O ITEM PRECISA SER MODIFICADO?	SIM ()	Não ()		
SUGESTÕES/COMENTÁRIOS				

Item 03: Foram identificadas as principais causas e consequências associadas aos riscos identificados?

	REPRESENTATIVO	NECESSITA DE PEQUENA REVISÃO PARA SER REPRESENTATIVO	NECESSITA DE GRANDE REVISÃO PARA SER REPRESENTATIVO	NÃO REPRESENTATIVO

SIMPLICIDADE E CLAREZA:				
RELEVÂNCIA:				
PRECISÃO:				
EQUILÍBRIO:				
O PADRÃO DE RESPOSTA ABAIXO E O PESO ATRIBUÍDO ESTÃO ADEQUADOS? NÃO IDENTIFICADAS ESTÁGIO INICIAL DE IDENTIFICAÇÃO ESTÁGIO FINAL DE IDENTIFICAÇÃO IDENTIFICOU TOTALMENTE PESO (0,10)	SIM ()		NÃO ()	
O ITEM PRECISA SER MODIFICADO?	SIM ()		NÃO ()	
SUGESTÕES/COMENTÁRIOS				

Item 04: A Instituição realizou a avaliação dos riscos identificados?				
	REPRESENTATIVO	NECESSITA DE PEQUENA REVISÃO PARA SER REPRESENTATIVO	NECESSITA DE GRANDE REVISÃO PARA SER REPRESENTATIVO	NÃO REPRESENTATIVO
SIMPLICIDADE E CLAREZA:				
RELEVÂNCIA:				
PRECISÃO:				
EQUILÍBRIO:				
O PADRÃO DE RESPOSTA ABAIXO E O PESO ATRIBUÍDO ESTÃO ADEQUADOS? NÃO REALIZOU AVALIAÇÃO FASE INICIAL DE AVALIAÇÃO FASE FINAL DE AVALIAÇÃO REALIZOU AVALIAÇÃO PESO (0,10)	SIM ()		NÃO ()	
O ITEM PRECISA SER MODIFICADO?	SIM ()		NÃO ()	
SUGESTÕES/COMENTÁRIOS				

Item 05: Foram definidas medidas de tratamento para os riscos identificados?

	REPRESENTATIVO	NECESSITA DE PEQUENA REVISÃO PARA SER REPRESENTATIVO	NECESSITA DE GRANDE REVISÃO PARA SER REPRESENTATIVO	NÃO REPRESENTATIVO
SIMPLICIDADE E CLAREZA:				
RELEVÂNCIA:				
PRECISÃO:				
EQUILÍBRIO:				
O PADRÃO DE RESPOSTA ABAIXO E O PESO ATRIBUÍDO ESTÃO ADEQUADOS? NÃO DEFINIU FASE INICIAL DE DEFINIÇÃO FASE FINAL DE DEFINIÇÃO DEFiniu PLENAMENTE PESO (0,10)	SIM ()		NÃO ()	
O ITEM PRECISA SER MODIFICADO?	SIM ()		NÃO ()	
SUGESTÕES/COMENTÁRIOS				

Item 06: Adota o compartilhamento dos resultados da análise dos riscos com as Unidades envolvidas?				
	REPRESENTATIVO	NECESSITA DE PEQUENA REVISÃO PARA SER REPRESENTATIVO	NECESSITA DE GRANDE REVISÃO PARA SER REPRESENTATIVO	NÃO REPRESENTATIVO
SIMPLICIDADE E CLAREZA:				
RELEVÂNCIA:				
PRECISÃO:				
EQUILÍBRIO:				
O PADRÃO DE RESPOSTA ABAIXO E O PESO ATRIBUÍDO ESTÃO ADEQUADOS? NÃO COMPARTILHA FASE INICIAL DE COMPARTILHAMENTO FASE FINAL DE COMPARTILHAMENTO COMPARTILHADOS TOTALMENTE PESO (0,10)	SIM ()		NÃO ()	

O ITEM PRECISA SER MODIFICADO?	Sim ()	Não ()
SUGESTÕES/COMENTÁRIOS		

Item 07: Há registros do trabalho de monitoramento contínuo das ações de tratamento dos riscos e sua reclassificação, caso necessário, nos últimos 12 meses?				
	REPRESENTATIVO	NECESSITA DE PEQUENA REVISÃO PARA SER REPRESENTATIVO	NECESSITA DE GRANDE REVISÃO PARA SER REPRESENTATIVO	NÃO REPRESENTATIVO
SIMPLICIDADE E CLAREZA:				
RELEVÂNCIA:				
PRECISÃO:				
EQUILÍBRIO:				
O PADRÃO DE RESPOSTA ABAIXO E O PESO ATRIBUÍDO ESTÃO ADEQUADOS? NÃO HÁ REGISTROS ESTÁGIO INICIAL DE REGISTROS FASE DE IMPLEMENTAÇÃO DOS REGISTROS REGISTRA E MONITORA PESO (0,10)	Sim ()		Não ()	
O ITEM PRECISA SER MODIFICADO?	Sim ()		Não ()	
SUGESTÕES/COMENTÁRIOS				

EIXO: MONITORAMENTO CONTÍNUO

Esta seção é composta por quatro questões que buscam avaliar o monitoramento das ações propostas nos planos de integridade das instituições. Para cada item foram definidos quatro critérios que devem ser analisados individualmente: simplicidade e clareza (o item expressa uma única ideia, de forma clara e simples); relevância (o item é capaz de demonstrar sua importância na construção do instrumento); precisão (o item está adequadamente relacionado ao eixo avaliado) e equilíbrio (o item é capaz de avaliar corretamente a dimensão analisada). As análises referentes à adequação das alternativas de resposta e do peso de cada item, serão avaliadas por questões dicotômicas do tipo “sim” ou “não”. Em seguida, informe se há

necessidade de alterá-lo e, caso queira, apresente sugestões de alterações e/ou comentários.

Item 01: A instituição avalia periodicamente se as ações e medidas propostas no plano de integridade estão sendo executadas?				
	<i>REPRESENTATIVO</i>	<i>NECESSITA DE PEQUENA REVISÃO PARA SER REPRESENTATIVO</i>	<i>NECESSITA DE GRANDE REVISÃO PARA SER REPRESENTATIVO</i>	<i>NÃO REPRESENTATIVO</i>
<i>SIMPLICIDADE E CLAREZA:</i>				
<i>RELEVÂNCIA:</i>				
<i>PRECISÃO:</i>				
<i>EQUILÍBRIO:</i>				
<i>O PADRÃO DE RESPOSTA ABAIXO E O PESO ATRIBUÍDO ESTÃO ADEQUADOS? NÃO AVALIA ESTÁGIO INICIAL DE AVALIAÇÃO IMPLEMENTANDO A AVALIAÇÃO AVALIA SEMPRE PESO (0,25)</i>	<i>SIM ()</i>		<i>NÃO ()</i>	
<i>O ITEM PRECISA SER MODIFICADO?</i>	<i>SIM ()</i>		<i>NÃO ()</i>	
<i>SUGESTÕES/COMENTÁRIOS</i>				

Item 02: O plano de integridade vigente no órgão foi revisado nos últimos 12 meses?				
	<i>REPRESENTATIVO</i>	<i>NECESSITA DE PEQUENA REVISÃO PARA SER REPRESENTATIVO</i>	<i>NECESSITA DE GRANDE REVISÃO PARA SER REPRESENTATIVO</i>	<i>NÃO REPRESENTATIVO</i>
<i>SIMPLICIDADE E CLAREZA:</i>				
<i>RELEVÂNCIA:</i>				
<i>PRECISÃO:</i>				
<i>EQUILÍBRIO:</i>				
<i>O PADRÃO DE RESPOSTA</i>	<i>SIM ()</i>		<i>NÃO ()</i>	

ABAIXO E O PESO ATRIBUÍDO ESTÃO ADEQUADOS? NÃO REVISADO ESTÁGIO INICIAL DE REVISÃO IMPLEMENTANDO A REVISÃO REVISA SEMPRE PESO (0,25)		
O ITEM PRECISA SER MODIFICADO?	SIM ()	NÃO ()
SUGESTÕES/COMENTÁRIOS		

Item 03: O monitoramento do plano de integridade, realizado nos últimos 12 meses, contribuiu para atualizações e ajustes do plano?

	REPRESENTATIVO	NECESSITA DE PEQUENA REVISÃO PARA SER REPRESENTATIVO	NECESSITA DE GRANDE REVISÃO PARA SER REPRESENTATIVO	NÃO REPRESENTATIVO
SIMPLICIDADE E CLAREZA:				
RELEVÂNCIA:				
PRECISÃO:				
EQUILÍBRIO:				
O PADRÃO DE RESPOSTA ABAIXO E O PESO ATRIBUÍDO ESTÃO ADEQUADOS? NÃO CONTRIBUIU CONTRIBUIU / ESTÁGIO INICIAL DE ATUALIZAÇÃO CONTRIBUIU / IMPLEMENTANDO ATUALIZAÇÕES CONTRIBUIU PLENAMENTE PESO (0,25)	SIM ()		NÃO ()	
O ITEM PRECISA SER MODIFICADO?	SIM ()		NÃO ()	
SUGESTÕES/COMENTÁRIOS				

Item 04: A instituição está promovendo a campanha realizada pela CGU #INTEGRIDADE SOMOS TODOS NÓS entre os servidores?

	REPRESENTATIVO	NECESSITA DE PEQUENA REVISÃO PARA SER REPRESENTATIVO	NECESSITA DE GRANDE REVISÃO PARA SER REPRESENTATIVO	NÃO REPRESENTATIVO
SIMPLICIDADE E CLAREZA:				

RELEVÂNCIA:				
PRECISÃO:				
EQUILÍBRIO:				
O PADRÃO DE RESPOSTA ABAIXO E O PESO ATRIBUÍDO ESTÃO ADEQUADOS? NÃO PROMOVEU INICIOU A DIVULGAÇÃO DA CAMPANHA, MAS NÃO DEU CONTINUIDADE ESTÁ EM FASE DE PROMOÇÃO DA CAMPANHA PROMOVEU PLENAMENTE PESO (0,25)	SIM ()		Não ()	
O ITEM PRECISA SER MODIFICADO?	SIM ()		Não ()	
SUGESTÕES/COMENTÁRIOS				

APÊNDICE B - Questionário validado pelos especialistas

Eixo		Comprometimento e Apoio da Alta Gestão	Alternativas de resposta
1	Indicador	Suporte da Alta Gestão	
1.1	A Instituição possui plano de integridade aprovado pela alta gestão e publicado? (PESO 0,4)	<ul style="list-style-type: none"> • Não possui • Em elaboração • Finalizado, aguardando aprovação da alta administração • Aprovado pela alta administração e publicado 	
1.2	Há registros da participação dos membros da alta gestão da organização em treinamentos ou capacitações sobre o programa de integridade nos últimos 12 meses? (PESO 0,3)	<ul style="list-style-type: none"> • Não participaram • Participaram, mas não registraram • Parte dos membros participaram e registraram • Participação efetiva dos membros e registros 	
1.3	A alta administração designou servidor(es) para o desempenho das atividades relacionadas à gestão da integridade na instituição? (PESO 0,3)	<ul style="list-style-type: none"> • Não designou • Fase de definição do representante • Servidor atuando na UGI, mas não foi formalmente designado • Designado formalmente 	
Eixo		Unidade de Gestão da Integridade (UGI)	Alternativas de resposta
2	Indicador	Atuação da Unidade de Gestão da Integridade	
2.1	Foi formalmente constituída uma Unidade de Gestão da Integridade na Instituição? (PESO 0,2)	<ul style="list-style-type: none"> • Não constituiu • Constituiu 	
2.2	O responsável pela UGI é o chefe da área em que a Unidade está estabelecida? (PESO 0,1)	<ul style="list-style-type: none"> • Não possui responsável formal pela UGI • Em definição • Possui responsável, mas não é a chefia da Unidade • Sim, o responsável é a chefia da Unidade 	
2.3	A UGI possui acesso às demais Unidades e ao mais alto nível hierárquico da organização para exercer suas competências? (PESO 0,1)	<ul style="list-style-type: none"> • Não possui • Acesso restrito • Acesso irrestrito 	
2.4	Há registros de treinamentos realizados pela UGI com a temática integridade para os servidores do órgão nos últimos 12 meses? (PESO 0,2)	<ul style="list-style-type: none"> • Não há registros • Treinamentos registrados 	
2.5	Há registros de ações realizadas pela UGI para fortalecer as demais instâncias de integridade do órgão (comissão de ética, ouvidoria, transparência, conflito de interesses)? (PESO 0,2)	<ul style="list-style-type: none"> • Não há registros • Ações registradas 	
2.6	Há registros de participação do responsável pela UGI nos encontros promovidos pela Controladoria-Geral da União (CGU) nos últimos 12 meses? (PESO 0,1)	<ul style="list-style-type: none"> • Não participou • Participou, apenas de parte do curso • Participou, mas não registrou • Participou e registrou 	
2.7	Há um órgão colegiado formalmente estabelecido para atuar como instância consultiva da UGI? (PESO 0,1)	<ul style="list-style-type: none"> • Não há • Colegiado estabelecido 	

Eixo		Análise de Riscos	Alternativas de resposta
3	Indicador	Gerenciamento de Riscos para a Integridade	
3.1	A Instituição possui uma política de gestão de riscos implementada? (PESO 0,3)	<ul style="list-style-type: none"> • Não possui • Estágio inicial de elaboração • Fase de implementação • Possui, plenamente implementada 	
3.2	A Instituição identificou os riscos à integridade a que estão sujeitos seus principais processos organizacionais? (PESO 0,2)	<ul style="list-style-type: none"> • Não identificou • Estágio inicial de identificação • Estágio avançado de identificação • Identificou totalmente 	
3.3	Foram apontadas as principais causas e consequências associadas aos riscos à integridade identificados? (PESO 0,1)	<ul style="list-style-type: none"> • Não identificados • Estágio inicial de identificação • Estágio final de identificação • Identificou totalmente 	
3.4	A Instituição realizou a avaliação dos riscos à integridade identificados? (PESO 0,1)	<ul style="list-style-type: none"> • Não realizou avaliação • Fase inicial de avaliação • Fase final de avaliação • Realizou avaliação 	
3.5	Foram definidas medidas de tratamento para os riscos à integridade identificados? (PESO 0,1)	<ul style="list-style-type: none"> • Não definiu • Fase inicial de definição • Fase final de definição • Definiu plenamente 	
3.6	Adota o compartilhamento dos resultados da análise dos riscos à integridade com as Unidades envolvidas? (PESO 0,1)	<ul style="list-style-type: none"> • Não compartilha • Fase inicial de compartilhamento • Fase final de compartilhamento • Compartilhados totalmente 	
3.7	Há registros do trabalho de monitoramento contínuo das ações de tratamento dos riscos e sua reclassificação, caso necessário, nos últimos 12 meses? (PESO 0,1)	<ul style="list-style-type: none"> • Não há registros • Registra e monitora 	

Eixo		Monitoramento Contínuo	Alternativas de resposta
4	Indicador	Monitoramento Contínuo do Programa de Integridade	
4.1	A instituição avalia periodicamente se as ações e medidas propostas no plano de integridade estão sendo executadas? (PESO 0,25)	<ul style="list-style-type: none"> • Não avalia • Estágio inicial de avaliação • Implementando a avaliação • Avalia sempre 	
4.2	O plano de integridade vigente no órgão foi revisado nos últimos 12 meses? (PESO 0,25)	<ul style="list-style-type: none"> • Não revisado • Em revisão • Foi revisado • Foi revisado e a nova versão publicada 	
4.3	O monitoramento do plano de integridade, realizado nos últimos 12 meses, contribuiu para atualizações e ajustes do plano? (PESO 0,25)	<ul style="list-style-type: none"> • Não contribui • Contribuiu parcialmente • Contribuiu 	
4.4	A instituição está promovendo a campanha realizada pela CGU #INTEGRIDADE SOMOS TODOS NÓS entre os servidores? (PESO 0,25)	<ul style="list-style-type: none"> • Não promoveu • Iniciou a divulgação da campanha, mas não deu continuidade • Está em fase de promoção da campanha 	