



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
Programa de Pós-Graduação em Administração - PPGA-UnB

Annita Valléria Calmon Mendes

**A Administração Pública e o Sistema de Gestão da Ética:  
uma análise da política de promoção da ética no Poder Executivo Federal.**

ORIENTAÇÃO: Professor Doutor Luiz Fernando de Macedo Bessa

BRASÍLIA - DF.  
Agosto, 2014

Annita Valléria Calmon Mendes

**A Administração Pública e o Sistema de Gestão da Ética:  
uma análise da política de promoção da ética no Poder Executivo Federal.**

Tese de doutorado apresentada ao Programa de  
Pós-Graduação em Administração da  
Universidade de Brasília - PPGA.

BRASÍLIA - DF.  
Agosto, 2014

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
Programa de Pós-Graduação em Administração - PPGA-UnB

Esta tese foi avaliada pela seguinte banca examinadora:

---

Professor Doutor Luiz Fernando de Macedo Bessa – Presidente  
Programa de Pós-Graduação em Administração - PPGA  
Universidade de Brasília - UnB, Brasília, DF.

---

Professora Doutora Amélia Silveira – Membro Externo  
Programa de Pós-Graduação em Administração - UNINOVE  
Universidade Nove de Julho, São Paulo, SP.

---

Professor Doutor Paulo Emilio Matos Martins – Membro Externo  
Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGAd/UFF)  
Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, RJ.

---

Professora Doutora Andrea de Oliveira Gonçalves – Membro Interno  
Programa de Pós-Graduação em Administração - PPGA  
Universidade de Brasília - UnB, Brasília, DF.

---

Professor Doutor Marcus Vinicius Soares Siqueira – Membro Interno  
Programa de Pós-Graduação em Administração - PPGA  
Universidade de Brasília - UnB, Brasília, DF.

A banca examinadora decidiu pelo seguinte resultado:

Aprovado

Reprovado. Nesse caso, o aluno tem até o dia \_\_\_\_\_ do mês \_\_\_\_\_ do ano \_\_\_\_\_ para apresentar nova versão da tese para os membros desta banca examinadora.

A meus pais, Pedro e Annita,  
que me ensinaram a importância dos valores  
para a construção de uma sociedade mais humana.

Agradeço a todos aqueles que no desenvolvimento do percurso acadêmico contribuíram para a realização deste projeto em todas as fases. Ao meu orientador, professor Doutor Luiz Fernando de Macedo Bessa, que durante quatro anos acompanhou e acreditou no trabalho a ser realizado. À professora Doutora Magda de Lima Lúcio, grande incentivadora da proposta de aprofundar a pesquisa realizada em nível de Mestrado sobre o trabalho das comissões de ética no governo federal, a qual culminou com a realização desta tese. Aos professores e à equipe de secretaria do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília – PPGA-UnB.

Agradecimentos especiais aos que participaram de forma direta da pesquisa, seja disponibilizando acesso aos participantes, participando de grupos de teste, proferindo depoimentos em entrevistas, sem os quais esta pesquisa não poderia ter sido concluída. Não poderia deixar de agradecer aos amigos, familiares, colegas de trabalho na Fundação Alexandre de Gusmão e discentes do PPGA-UnB; que tantas vezes ouviram, questionaram e incentivaram, contribuindo sempre para o progresso deste trabalho. Em particular, agradeço ao meu companheiro Edison Barroca, que compartilhou todos os momentos, desafios e conquistas, desta trajetória acadêmica.

## RESUMO

A conduta ética de agentes públicos constitui instrumento primário para a consecução de objetivos econômicos, políticos e sociais. Nesse sentido, a ética pública explicita a necessidade de gerir patrimônio e serviços públicos com princípios e valores que possibilitem perceber a sociedade como um todo e conectar a gestão ao bem-estar coletivo. A presente pesquisa busca compreender a dimensão da ética na administração pública por meio da relação entre os conceitos de ética, política, instituições e desenvolvimento a partir de um quadro teórico multidisciplinar. Foi realizada uma pesquisa qualitativa de caráter exploratório e abordagem reflexiva para: analisar o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal na administração pública brasileira; compreender o processo de institucionalização e as influências do Sistema na conduta dos servidores públicos. No processo de formulação e implementação da política pública de gestão da ética está a ênfase da análise de conteúdo dos dados coletados por meio das seguintes técnicas: pesquisa documental, observação e entrevistas. Essa análise partiu de categorias emergentes do arcabouço teórico constituído e dos indicadores estabelecidos em dois modelos de implementação de gestão da ética, os quais observam instrumentos, processos, estruturas e valores e que ao serem consolidados passam a constituir um terceiro modelo. Os dados coletados foram aplicados no modelo integrado e os resultados possibilitaram identificar que, de forma geral, o Sistema de Gestão da Ética está aquém de atender os indicadores propostos, notadamente os que se referem a valores. Os resultados desta pesquisa ajudam a compreender que a proposta de institucionalizar uma instância ética por meio de comprometimento e adesão voluntária produziu reconhecidos avanços em três dimensões: educativa, estruturante e sistema de consequências. A função educacional estabelecida como prioritária nos normativos da política pública não atingiu o desenvolvimento necessário para promover a formação para a ética; o processo de apuração ética transformou a função punitiva na face mais visível da promoção da ética; no que se refere à estrutura, as atividades das comissões dependem do apoio da alta administração para serem desenvolvidas. Não obstante, existe uma crescente mudança no sentido da conscientização para a ética, perceptível tanto para os servidores públicos quanto para a sociedade organizada. O fato não pode ser atribuído exclusivamente ao Sistema de Gestão da Ética. É o conjunto de ações com diferentes atores e políticas que está promovendo mudanças incrementais.

Palavras-chave: ética pública; administração pública; comissão de ética; políticas públicas

## ABSTRACT

The ethical conduct of public officials is the primary instrument for the achievement of economic, political and social goals. In this sense, public ethics explains the need to manage public assets and services with principles and values that enable perceive society as a whole and connect management to collective welfare. This research seeks to understand the dimension of ethics in public administration through the relationship between the concepts of ethics, politics, institutions and development from a multidisciplinary theoretical framework. A qualitative exploratory research and reflective approach was made to: analyzing the Ethics Management System of the Federal Executive Branch in Brazilian public administration; understand the process of institutionalization and the influences of the system in the conduct of public servants. In the formulation and implementation of public policy ethics management process is the emphasis on the content analysis of the data collected through the following techniques: documentary research, observation and interviews. This analysis started emerging theoretical framework consists of categories and indicators established in two deployment models of ethics management, which observe instruments, processes, structures and values to be consolidated and now constitute a third model. The collected data were applied in the integrated model and the results allowed identifying that, in general, the Ethics Management System falls short of meeting the proposed indicators, notably those relating to values. The results help to understand that the proposal to institutionalize an ethical voluntary instance through commitment has produced significant advances in three dimensions: education, structuring and consequences system. The educational function established as a priority in normative public policy has not reached the development necessary to promote education in ethics; the consequences system transformed the punitive function in the most visible face of the promotion of ethics; with regard to the structure, committee activities depend on the support of senior management to develop. Nevertheless, there is an increasing shift towards awareness for ethics, noticeable both for civil servants and for organized society. The fact cannot be attributed exclusively to the Ethics Management System. But the set of actions with different actors and policies are promoting incremental changes.

Keywords: public ethics; public administration; the ethics committee; public policies

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1: ÁRVORE ÉTICA.....	93
FIGURA 2: HEXÁGONO ÉTICO – AVALIAÇÃO E CLASSIFICAÇÃO.....	96

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1. MUDANÇAS NO PENSAMENTO SOBRE DESENVOLVIMENTO E ÊNFASES DE 1950 A 2002.....	45
QUADRO 2: MODELO PARA COMPREENDER A TOMADA DE DECISÃO ÉTICA NOS NEGÓCIOS .....	66
QUADRO 3: COMPARATIVO ENTRE TEORIAS ÉTICAS APLICADAS EM DECISÃO EMPRESARIAL .....	67
QUADRO 4: INDICADORES .....	97
QUADRO 5: MODELO ÉTICO .....	101
QUADRO 6: MODELO DE GESTÃO DA ÉTICA: TRÊS PILARES E DUAS CAMADAS.....	101
QUADRO 7: CLASSIFICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO DA ÉTICA – NÍVEL FUNDAMENTAL .....	102
QUADRO 8: CLASSIFICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO DA ÉTICA – NÍVEL COMPLEMENTAR .....	103
QUADRO 9: OS PRINCIPAIS ATORES NA GESTÃO DA ÉTICA E RESPECTIVOS IMPACTOS IDEAIS (MIN. +, MÁX. +++)	104
QUADRO 10: QUADRO COMPARATIVO DOS MODELOS .....	105
QUADRO 11: MODELO ÉTICO INTEGRADO .....	107
QUADRO 12: MODELO ÉTICO INTEGRADO – CLASSIFICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO DA ÉTICA .....	108
QUADRO 13: MODELO ÉTICO INTEGRADO – INDICADORES POR CAMADAS .....	109
QUADRO 14: MODELO ÉTICO INTEGRADO – INDICADORES POR VALORES .....	110
QUADRO 15: ACOMPANHAMENTO DAS ATIVIDADES DE PROMOÇÃO DA ÉTICA.....	119
QUADRO 16: POPULAÇÃO UNIVERSO DA PESQUISA .....	122
QUADRO 17: ENTREVISTAS REALIZADAS COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.....	123
QUADRO 18: VALORES PREVISTOS NO PLOA POR PROGRAMAÇÃO .....	138
QUADRO 19: VALORES PREVISTOS NO PLOA POR PROGRAMAÇÃO DE 2000 A 2006 (PROG+AÇÃO+SUBTÍTULO)	138
QUADRO 20: VALORES PREVISTOS NO PLOA POR PROGRAMAÇÃO DE 2007 A 2011 (PROG+AÇÃO+SUBTÍTULO)	138
QUADRO 21: VALORES PREVISTOS NO PLOA POR PROGRAMAÇÃO DE 2012 A 2014 (PROG+AÇÃO+SUBTÍTULO)	138
QUADRO 22: CLASSIFICAÇÃO DAS EVIDÊNCIAS POR CÓDIGO DE ÉTICA .....	155
QUADRO 23: CRITÉRIOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	161
QUADRO 24: APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS POR CRITÉRIOS ANALISADOS NAS 71 ATAS .....	169
QUADRO 25: MODELO ÉTICO, DECRETO Nº 6029/2007.....	180
QUADRO 26: MODELO DE GESTÃO DA ÉTICA, DECRETO Nº 6029/2007. ....	181
QUADRO 27: CURSOS PRESENCIAIS.....	184
QUADRO 28: CURSOS A DISTÂNCIA.....	185
QUADRO 29: SEMINÁRIOS CEP - "ÉTICA NA GESTÃO" .....	186
QUADRO 30: APLICAÇÃO DOS DADOS COLETADOS NO MODELO ÉTICO INTEGRADO .....	203

QUADRO 31: APLICAÇÃO DOS DADOS COLETADOS NO MODELO ÉTICO INTEGRADO – CLASSIFICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO DA ÉTICA.....	204
QUADRO 32: APLICAÇÃO DOS DADOS COLETADOS NO MODELO ÉTICO INTEGRADO – INDICADORES POR CAMADAS .....	206
QUADRO 33: MODELO ÉTICO INTEGRADO – INDICADORES POR VALORES .....	207
QUADRO 34: RESULTADOS DOS QUESTIONÁRIOS DE AVALIAÇÃO PERCEPÇÃO DA ORGANIZAÇÃO SOBRE OS NÍVEIS DE ATENDIMENTO À PRÁTICA DA ÉTICA – 2008/2009 - CEP.....	259
QUADRO 35: RESULTADOS DO XII QUESTIONÁRIO DE AVALIAÇÃO CEP.....	261
QUADRO 36: QUADRO-SÍNTESE, CATEGORIA "ÉTICA PÚBLICA".....	272
QUADRO 37: QUADRO-SÍNTESE, CATEGORIA "INSTÂNCIA ÉTICA".....	273
QUADRO 38: QUADRO-SÍNTESE, CATEGORIA "VALORES DA ÉTICA PÚBLICA" .....	274
QUADRO 39: QUADRO-SÍNTESE, CATEGORIA "O TRABALHO DA CEP".....	275
QUADRO 40: QUADRO-SÍNTESE, CATEGORIA, "O TRABALHO DA CES" .....	276
QUADRO 41: QUADRO-SÍNTESE, CATEGORIA "A EXPERIÊNCIA NA COMISSÃO DE ÉTICA" .....	277
QUADRO 42: QUADRO-SÍNTESE, CATEGORIA "MODELO DE IMPLEMENTAÇÃO DA ÉTICA" .....	279
QUADRO 43: QUADRO-SÍNTESE, CATEGORIA "AÇÕES DE GESTÃO DA ÉTICA".....	280
QUADRO 44: QUADRO-SÍNTESE, CATEGORIA "INSTRUMENTOS, PROCESSOS E ESTRUTURAS".....	282
QUADRO 45: QUADRO-SÍNTESE, CATEGORIA "CONDUTA DO AGENTE PÚBLICO".....	283
QUADRO 46: QUADRO-SÍNTESE, CATEGORIA "ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL".....	284

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1: PERFIL DOS ENTREVISTADOS.....	189
TABELA 2: RESULTADOS PESQUISA EM DOCUMENTOS DE ENTIDADES CIVIS.....	201

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANP	–	Academia Nacional de Polícia
BID	–	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	–	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
Capes	–	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEF	–	Caixa Econômica Federal
CEP	–	Comissão de Ética Pública da Presidência da República
CGU	–	Controladoria-Geral da União
CNPq	–	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
DCI	–	Declaração Confidencial de Informações

ENAP	–	Escola Nacional de Administração Pública
ESAF	–	Escola de Administração Fazendária
FAO	–	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
IPEA	–	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOA	–	Lei Orçamentária Anual
MPOG	–	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
OCDE	–	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	–	Organização dos Estados Americanos
ONU	–	Organização das Nações Unidas
PPA	–	Plano Plurianual
SEGES	–	Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento
SERPRO	–	Serviço Federal de Processamento de Dados
SFC	–	Secretaria Federal de Controle Interno
SRH	–	Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento e Orçamento
TCU	–	Tribunal de Contas da União
UNESCO	–	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>14</b>
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	<b>24</b>
2.1	FUNDAMENTAÇÃO SOBRE ÉTICA .....	25
2.1.1	<i>Ética, Política e Políticas Públicas</i> .....	30
2.1.2	<i>Instituições</i> .....	41
2.1.3	<i>Desenvolvimento</i> .....	43
2.1.4	<i>Ética e Boa Governança</i> .....	46
2.2	ÉTICA NAS ORGANIZAÇÕES .....	50
2.2.1	<i>Teoria Ética Empresarial</i> .....	53
2.2.2	<i>Ética, Políticas Públicas, Processo Decisório e Decisão Ética</i> .....	59
2.2.2.1	<i>Políticas públicas</i> .....	60
2.2.2.2	<i>Processo decisório</i> .....	63

2.2.2.3	<i>Decisão ética</i> .....	65
2.3	PERSPECTIVAS TEÓRICAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	69
2.3.1	<i>Teoria Burocrática</i> .....	70
2.3.2	<i>Institucionalismo</i> .....	73
2.3.3	<i>Novo Institucionalismo</i> .....	77
2.3.4	<i>Análise das Perspectivas Teóricas</i> .....	80
2.4	PARADIGMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA .....	83
2.5	MODELOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DA ÉTICA EM ORGANIZAÇÕES .....	89
2.5.1	<i>Modelo conceitual de Benoît Girardin</i> .....	91
2.5.2	<i>Modelo de implementação de uma política de gestão da ética – OCDE</i> .....	99
2.5.3	<i>Modelo integrado de implementação da ética</i> .....	104
<b>3</b>	<b>PERCURSO METODOLÓGICO .....</b>	<b>110</b>
3.1	DO MÉTODO QUALITATIVO .....	111
3.2	ESTADO DA ARTE .....	112
3.2.1	<i>Bases de dados</i> .....	112
3.2.2	<i>Periódicos</i> .....	113
3.2.3	<i>Teses acadêmicas sobre o tema</i> .....	114
3.2.4	<i>Ética como disciplina acadêmica em cursos de administração no Brasil</i> .....	115
3.3	DOS PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS .....	117
3.4	DOS INDICADORES .....	124
3.5	DO MODELO DE ANÁLISE .....	125
<b>4</b>	<b>MARCO LEGAL DO SISTEMA DE GESTÃO DA ÉTICA – RESULTADOS DE PESQUISA EM DOCUMENTOS .....</b>	<b>126</b>
4.1	HISTÓRICO SOBRE ÉTICA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO .....	126
4.1.1	<i>Arcabouço normativo do Sistema de Gestão da Ética</i> .....	131
4.2	O DISCURSO DA ÉTICA PRESENTE NOS CÓDIGOS DE ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS .....	142
4.2.1	<i>APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS CÓDIGOS</i> .....	144
4.2.1.1	<i>Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal</i> .....	144
4.2.1.2	<i>Código da Companhia Brasileira de Abastecimento – CONAB</i> .....	147
4.2.1.3	<i>Código de Ética e de Padrões de Conduta Profissional dos Servidores da Secretaria do Tesouro Nacional</i> .....	149
4.2.1.4	<i>Código de Ética do Sistema BNDES</i> .....	151
4.2.2	O QUE EMERGE DA ANÁLISE DOS CÓDIGOS .....	154

4.3	DIAGNÓSTICO SOBRE O SISTEMA DE GESTÃO DA ÉTICA DO PODER EXECUTIVO FEDERAL.....	159
4.3.1	<i>Aspectos conceituais sobre políticas públicas</i> .....	160
4.3.2	<i>Análise de 71 atas de reuniões da Comissão de Ética Pública – CEP</i> .....	161
4.3.3	<i>O Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal</i> .....	173
4.4	IDENTIFICAÇÃO DO MODELO DE IMPLEMENTAÇÃO DA ÉTICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.....	179
<b>5</b>	<b>RESULTADOS DE PESQUISA EM CURSOS E SEMINÁRIOS .....</b>	<b>181</b>
5.1	CURSOS E SEMINÁRIOS.....	181
5.1.1	CURSOS PRESENCIAIS - COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA – CEP	183
5.1.2	CURSOS A DISTÂNCIA – ENAP E SENADO FEDERAL.....	184
5.1.3	SEMINÁRIOS - COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA – CEP .	185
<b>6</b>	<b>RESULTADOS DE PESQUISA EM ENTREVISTAS.....</b>	<b>186</b>
6.1	ANÁLISE DOS DADOS DAS ENTREVISTAS POR CATEGORIA.....	189
6.1.1	ÉTICA PÚBLICA.....	190
6.1.2	INSTÂNCIA ÉTICA.....	190
6.1.3	VALORES DA ÉTICA PÚBLICA .....	191
6.1.4	O TRABALHO DA COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA - CEP.....	192
6.1.5	O TRABALHO DA COMISSÃO DE ÉTICA SETORIAL - CES .....	193
6.1.6	A EXPERIÊNCIA NA COMISSÃO DE ÉTICA .....	194
6.1.7	MODELO PARA IMPLEMENTAÇÃO DA ÉTICA.....	195
6.1.8	AÇÕES DE GESTÃO DA ÉTICA.....	196
6.1.9	INSTRUMENTOS, PROCESSOS E ESTRUTURAS.....	197
6.1.10	CONDUTA DO AGENTE PÚBLICO .....	198
6.1.11	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.....	199
<b>7</b>	<b>RESULTADOS DE PESQUISA EM DOCUMENTOS DE ENTIDADES CIVIS.....</b>	<b>199</b>
<b>8</b>	<b>APLICAÇÃO DOS RESULTADOS NO MODELO INTEGRADO.....</b>	<b>202</b>
<b>9</b>	<b>ANÁLISE DOS RESULTADOS.....</b>	<b>208</b>
<b>10</b>	<b>AGENDA DE PESQUISA .....</b>	<b>223</b>
<b>11</b>	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>225</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>232</b>
	<b>ANEXO .....</b>	<b>243</b>

ANEXO I – ENTIDADES COM RESPONSABILIDADE EM GESTÃO DA ÉTICA .....	243
<b>APÊNDICES.....</b>	<b>246</b>
APÊNDICE A – CURSOS DE ADMINISTRAÇÃO E DISCIPLINA SOBRE ÉTICA .....	246
APÊNDICE B - ROTEIRO DE REGISTRO DOS DADOS E OBSERVAÇÕES .....	247
APÊNDICE C - INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS - ROTEIRO PARA ENTREVISTAS .....	248
APÊNDICE D - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO .....	249
APÊNDICE E – CURSOS E SEMINÁRIOS: OBSERVAÇÕES .....	250
APÊNDICE F – ENTREVISTAS: QUADROS-SÍNTESE POR CATEGORIA .....	272

## 1 INTRODUÇÃO

A questão da ética no serviço público ou o estudo da moral pública não é uma novidade em si. Appleby (1952), em “*Morality and administration in democratic government*”, apresenta considerações sobre o tema, cuja dificuldade está em relacionar as especificidades das diferentes ações governamentais com o pensamento abstrato filosófico. No que se refere a dilemas morais, o conflito de interesses aparece como dimensão recorrente ao explicitar os antagonismos entre o público e o privado. Para o autor, embora a moralidade pública, em parte, reflita, incorpore e seja influenciada pela moral privada, em outros aspectos se distingue ou até conflita com os valores privados (APPLEBY, 1952).

A insatisfação com a conduta ética não é um fenômeno exclusivamente brasileiro ou circunstancial. Todos os países em geral têm enfrentado uma crescente onda de ceticismo que parece originar das mudanças estruturais que o Estado passou nas últimas décadas: maior controle social sobre assuntos de governo e da necessidade de padrões de conduta mais explícitos. A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em 1998, prescreveu em relatório a necessidade de as reformas administrativas promovidas por governos proverem mecanismos para desenvolver um alto padrão de conduta no serviço público. Recomendou, ainda, que envidassem esforços para promover responsabilidade e discrição dos servidores públicos. E para estimular o combate à corrupção, além da OCDE, a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Organização das Nações Unidas (ONU) realizaram convenções, as quais foram ratificadas pelo Brasil no início dos anos 2000. Nesse período, o país vivencia o processo de fortalecimento do Estado e a emergência de novo paradigma gerencial em que são estimuladas as participações sociais em um processo de cogestão. Assim, pressões em nível externo e interno indicam a necessidade de promover ação específica de combate à corrupção e promoção da ética.

A primeira ação brasileira para introduzir a ética na agenda de governo, e, a partir disso, implementar uma estratégia de promoção da ética no serviço público federal, foi a aprovação do Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994, que institui o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (AMORIM, 2000). A constatação de que o arcabouço jurídico se mostra ineficiente para corrigir anomalias de condutas no serviço público é um dos argumentos utilizados pela Comissão Especial, instituída com o objetivo de elaborar o Código de Ética Profissional do Servidor Público. Para

Romildo Canhim, presidente da referida comissão, criar esse instrumento reflete, ainda, a adesão do Estado ao entendimento doutrinário de que a conduta ética consolida o poder ao propiciar a colaboração espontânea da cidadania em consequência da melhora dos serviços públicos. Ele considera que, além de restaurar a cidadania, a consciência ética do servidor público corrige a disfunção pública brasileira de conduta atentatória aos direitos humanos universais para o atendimento aos usuários dos serviços públicos<sup>1</sup>.

Não por acaso, a Comissão que elaborou o referido código foi constituída após a consolidação do processo de *impeachment* do presidente Fernando Collor de Mello, em dezembro de 1992. Além do escândalo de corrupção, o país passava por um período de grave crise econômica com entraves evidentes ao desenvolvimento. Assim, a questão ética aparece como variável de influência na administração pública a partir da constatação de que a corrupção exerce papel determinante no processo de desenvolvimento dos países. Essa medida explicita a adesão ao entendimento doutrinário do Estado que a conduta ética consolida poder, fornece colaboração espontânea da cidadania como resultado de melhores serviços públicos, e que o quadro legal se revela ineficaz para corrigir violações de conduta (EM n° 001 / 94-CE).

A ética transcende, assim, o campo de análise da filosofia e passa a ser observada como instrumento de gestão, uma vez que valores e princípios sociais influenciam as ações dos agentes públicos. Ao explicar os preceitos morais de uma sociedade, a ética considera as estruturas sociais, as relações e as instituições como fatores que condicionam o comportamento moral do indivíduo. Os pressupostos éticos de liberdade, consciência e sociabilidade são evidenciados pelas recomendações e prescrições morais da ética normativa cuja função é conscientizar o indivíduo sobre o comportamento moral e, assim, poder responsabilizá-lo pelas próprias ações e decisões (VÁSQUEZ, 2002).

A busca de uma literatura sobre o tema “ética na administração pública” estende-se ao âmbito acadêmico e exige uma investigação normativa documental. Nesse referencial normativo produzido no âmbito do governo federal, com resoluções e decretos, é possível encontrar os termos, “consciência ética” e “gestão da ética”, utilizados em ampla escala. Na Exposição de Motivos N° 001/94-CE, Romildo Canhim justifica a criação do Código de Ética Profissional do Servidor Público pela necessidade de formação de uma consciência ética do

---

<sup>1</sup>Exposição de Motivos N° 001, de 1994 (Assinado o Decreto n° 1.171, de 22 de Junho de 1994) Disponível em: <<<http://www.dnit.gov.br/institucional/comissao-de-etica/legislacao/legislacao-aplicada-a-gestao-da-etica-e-de-pessoas/Exposicao%20de%20Motivos%20Codigo%20de%20Etica%20do%20Serv%20%20Publico.pdf>>> Acesso em: 19 de junho de 2014.

servidor público. Essa consciência ética pode ser entendida como a capacidade de o indivíduo reconhecer os princípios e os valores que devem nortear a conduta daqueles que atuam na administração pública. Conforme lembra Passos (2008), a consciência é um atributo humano que lhe proporciona a capacidade de manter múltiplas relações, as quais determinam comportamentos também diversos de um sujeito real e histórico dotado de liberdade. Essa liberdade é condicionada ao meio social e força o sujeito moral a tomar decisões conscientes. Assim, a percepção de que determinismos existem forja a consciência ética.

O termo “gestão da ética” é utilizado para denominar a política pública para a promoção da ética: “Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal”. Pode-se defini-lo como um domínio instrumental que possibilita o desenvolvimento da confiança em âmbito organizacional a partir da melhora na qualidade da tomada de decisão, da garantia de intercâmbio e integração dos agentes e da possibilidade de convivência com as diferenças (OCDE, 2009; PASSOS, 2008). Ramos (1984) demonstra que a sociedade moderna possui grande capacidade para absorver por distorção palavras e conceitos que na origem podem significar uma ruptura com os próprios processos que os suportam. Para o autor, as ciências sociais falharam na tentativa de distinguir a racionalidade formal da substantiva, embora elas constituam as principais categorias de duas concepções distintas de associação da vida humana. Os conceitos da teoria substantiva são percepções sobre a realidade e indicam uma superordenação ética da teoria política sobre qualquer disciplina a respeito da vida humana associada (RAMOS, 1984).

Para Passos (2008), é a partir da racionalidade substantiva e da ação comunicativa que se torna possível a assunção de valores que orientem a gestão. Nesse sentido, as normas transformam-se em orientações constituindo uma proposta coerente com o pensamento de rejeição a verdades absolutas e padronizações em busca do entendimento, da participação e do diálogo, como proposto por Habermas (2000). Passos (2008) considera que há uma tendência em âmbito organizacional de substituir o controle por compromisso e a comunicação vertical pela horizontal. Essa tendência, para os críticos da teoria gerencialista, expressa uma falácia dos fenômenos organizacionais ao distorcer conceitos com a inversão do sentido no que se refere ao discurso e à prática organizacional, como será demonstrado ao longo desse trabalho.

Conforme publicado em “Ética na Administração Pública Federal”, dissertação de mestrado defendida por mim em 2010 (MENDES, 2010, p.33),

Meira (2005) classifica o trabalho de “institucionalização da ética” como um empreendimento tipicamente gerencial. Para o autor, as organizações criam departamentos de ética não apenas para definirem normas e regras, mas

também para desenvolverem um aparelhamento para produzir a ética no âmbito institucional. Daft (2006) considera como ferramentas eficazes para a configuração dos valores éticos em organizações: a liderança baseada em valores, a estrutura organizacional e os sistemas da organização. Para o autor, as lideranças dos níveis hierárquicos superiores são responsáveis pela criação e manutenção de uma cultura que enfatize cotidianamente a importância da conduta ética para todos os funcionários. Os Comitês de Ética, constituídos por um grupo de executivos com a atribuição de supervisionar a ética, e o *Ombudsman* da Ética, cargo exercido por um gerente com a função de ouvir e analisar as reclamações de cunho ético, são formas de atribuir responsabilidades por meio de valores éticos na estrutura da organização. O autor acredita que a promoção do comportamento ético em ambiente laboral depende da inserção da ética na cultura da organização. Por isso, os valores éticos devem ser incorporados às políticas e regras; o código de ética divulgado; os incentivos vinculados ao comportamento ético; assim como a ética deve ser considerada no processo de seleção e treinamento dos funcionários.

A Controladoria-Geral da União – CGU (2010) afirma que para promover a ética no serviço público é necessário garantir segurança e clareza sobre o que deve e o que não deve ser feito. Para esse intuito se torna imperativa a gestão da ética, a qual exige a instituição de uma adequada infraestrutura por meio do trabalho permanente de Conselhos ou Comissões de Ética. Para a CGU (BRASIL, 2010: p.28), quatro funções fundamentam o exercício da gestão da ética: “normalização, educação, monitoramento e aplicação de sistema de consequências em caso de atividades antiéticas”.

O documento, “*Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*”, elaborado pelo *Public Governance Committee*, da OCDE (2009), traz a seguinte definição:

O termo "integridade" é derivado do latim e significa literalmente não (in) tocar (tangere) (Nieuwenburgh, 2002). Trata-se de algo ou alguém que não está contaminado, não danificado. No contexto deste texto, "integridade" irá se referir à aplicação de valores geralmente aceitos e as normas na prática diária (van den Heuvel e Huberts, 2003: 19). "Integridade pública" refere-se à aplicação de normas e valores públicos geralmente aceitos na prática diária de organizações do setor público. (OCDE, 2009: p.9)

Integridade de gestão refere-se às atividades desenvolvidas para estimular e reforçar a integridade e prevenir a corrupção e outras violações de integridade dentro de uma organização particular. A estrutura de uma organização de gerenciamento de integridade, então se refere ao conjunto desses instrumentos dessa organização, levando em consideração a sua interdependência, bem como os processos e as estruturas que trazem esses instrumentos para a vida. O contexto de integridade de uma organização refere-se a todos os fatores, além da estrutura de gerenciamento de integridade, que podem ter um impacto sobre a integridade dos membros em organizações do setor público. Isso inclui fatores e instrumentos, tanto no interior (o contexto interno) e fora (o contexto externo) da organização. A

estrutura de gerenciamento de integridade e do contexto integridade, juntos, constituem o quadro de integridade: todos os instrumentos, fatores e atores que influenciam a integridade dos membros de uma organização (OCDE, 2009, p.9).

Os autores justificam que o termo “integridade” tem sido utilizado em documentos da organização desde 2007, embora a palavra “ética” tenha sido empregada nas publicações de 1996 a 2000. Esse debate conceitual é complexo, principalmente no âmbito internacional em que termos como “ética”, “integridade”, “deontologia”, “transparência”, “moralidade” têm diferentes conotações em diferentes idiomas. Para eles, isso pode indicar uma mudança para uma maior associação com estilos modernos de gestão da integridade que combinam duas perspectivas, uma fundamentada em regras, outra, em valores. A primeira enfatiza a importância do controle externo na conduta dos agentes por meio de regras e procedimentos para a prevenção de desvios. A segunda direciona o foco para o controle interno exercido pelos próprios agentes e tende a estimular a aplicação de valores no desenvolvimento das ações e a melhorar a capacidade de tomar decisões éticas por meio de sessões interativas, grupos de trabalho, códigos de conduta específicos, instrutores individuais (OCDE, 2009).

Crane e Matten (2007, p.170,171) definem gestão da ética como a tentativa direta ou indireta de gerir questões éticas por meio de práticas, programas e políticas específicas. Esse propósito envolve uma série de diferentes elementos, a serem aplicados de forma combinada ou isoladamente. Os autores elencam oito principais instrumentos para a gestão da ética: 1) declaração de valores ou missão; 2) código de ética; 3) canais para consultas, orientações e relatos; 4) análise de risco e gestão; 5) gestores da ética, secretaria e comissões; 6) consultores da ética; 7) educação e treinamento para a ética; 8) auditoria, contabilidade e elaboração de relatórios. Mas, a aplicação desses instrumentos podem apenas ajudar na gestão da ética. O resultado de sucesso ou fracasso não está nas ferramentas em si, mas na motivação para o seu uso, nos processos para o seu desenvolvimento e na maneira como foram implementadas e continuadas.

A partir dos conceitos apresentados, a competência ética pode ser entendida como o desenvolvimento de habilidades por meio da integração de regras e valores que possibilitem ao indivíduo tomar decisões conscientes quando constatada a existência de dilemas morais. Sendo assim, a gestão da ética é a capacidade de reunir e compatibilizar instrumentos de natureza normativa, pedagógica e estrutural que proporcionem a promoção da ética no ambiente organizacional. Os valores definidos como próprios da instituição integrados às

regras que disciplinam a conduta e orientam as ações dos agentes criam condições tanto para promover a ética quanto para coibir desvios.

O objeto de estudo desta pesquisa é o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, instituído pelo Decreto Nº 6.029, de 1º de fevereiro de 2007. O objetivo desse sistema é promover a ética no âmbito da administração pública federal, por meio da consolidação e integração de uma série de programas de governo com o mesmo fim. O sistema é composto pela Comissão de Ética Pública da Presidência da República – CEP, cuja função é coordenar ações de promoção da ética, prevenção de desvios e aplicação de sanções; e pelas Comissões de Ética em entidades e órgãos do Poder Executivo Federal, interlocutoras da CEP nos diferentes órgãos da administração pública federal.

A pesquisa trata do processo de instauração do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal por meio da análise dos instrumentos utilizados para a publicização do debate em torno da ética no Estado brasileiro. Na medida em que a questão da ética na administração pública pode estar intrinsecamente relacionada com a percepção de necessidade de mudança, assegurar um perfil moral no serviço público pode indicar a necessidade de formar e conscientizar o “cidadão servidor público”.

Tendo em vista que integra regras institucionais e rotinas de governo (BARZELAY, 2003) a pesquisa se insere no campo da administração pública. O Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal e o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal constituem instrumentos normativos de gestão que forjam o arcabouço institucional dessa política, como por nós classificado em trabalho anterior (MENDES, 2010). No campo da gestão pública, a observação desse objeto indica tanto a necessidade de caracterizar a dimensão da ética em perspectivas teóricas da administração quanto compreender como a ética transcende o campo de análise da filosofia e passa a ser considerada objeto de gestão.

Nesse esforço de compatibilizar diferentes campos do conhecimento, o referencial teórico proposto é multidisciplinar e procura compreender a ética no âmbito do campo de estudo da administração, a partir da relação estabelecida entre os conceitos de ética, política, instituições e desenvolvimento. A opção em construir um arcabouço teórico multidisciplinar justifica-se na medida em que se propõe lançar luz sobre diferentes argumentos. Assim, identifica a ética como tema central e indica a instituição de uma política pública como possível fator de influência para transformação da administração pública no que se refere a extrapolar os limites do modelo racional-legal com a incorporação de uma instância ética. A

isso se agrega o fato de que a Administração Pública não oferece teoria específica para o tema.

Diante da perspectiva de integrar conceitos oriundos de diferentes campos de conhecimento: administração, filosofia, direito, ciência política, sociologia e economia, este trabalho parte do pressuposto de que os fundamentos teóricos dessas disciplinas são igualmente essenciais para a compreensão do objeto de análise. O reconhecimento de que a observação multidisciplinar requer cautela faz com que o foco do objeto se concentre no âmbito da administração pública. Conforme lembra Pacheco (2003: p.69) em análise sobre a produção brasileira sobre pesquisa em administração pública, a mesma natureza do campo e do objeto de estudo reforçam o entendimento de que “a administração pública é uma atividade prática, sistematizada a partir da experiência e das lições aprendidas com as iniciativas bem-sucedidas.” Para a autora, essa característica impele a uma orientação que vislumbre a confluência entre políticas públicas, ciência política, sociologia e análise organizacional, incluindo as perspectivas de público e governança, e não se restrinja à dicotomia “abordagem propositiva X científica” (PACHECO, 2003: p.71). Nesse sentido, é a partir do campo da administração que se pretende compreender e relacionar os conceitos de ética, política, instituições e desenvolvimento, por meio de perspectiva pragmática e aplicada, sem excluir uma análise crítica do objeto em questão.

O Poder Executivo Federal é constituído por 349 órgãos localizados em todo o território brasileiro. São 648.920 servidores federais civis ativos do Poder Executivo: administração direta, autarquias e fundações, Banco Central, Ministério Público, empresas públicas, sociedades de economia mista dependentes; incluindo os 350.741 das Forças Armadas, esse número vai para 999.661 servidores<sup>2</sup>. Esse contingente de servidores públicos é responsável pela execução das políticas públicas em âmbito social, político e econômico que se materializam no atendimento às necessidades dos cidadãos.

O olhar investigativo sobre o tema “ética” pode, então, contribuir para a análise do processo de mudança de perspectiva da administração pública ao incluir a instância ética, no âmbito acadêmico, e para a análise do campo de políticas públicas direcionadas para a gestão da força de trabalho da administração pública, no âmbito social. Pode, ainda, contribuir para a

---

<sup>2</sup> Dados apresentados pela Enap – Estudos, Servidores Públicos Federais no Perfil 2013, cujas fontes são as edições nº 81, de janeiro de 2003, e nº 201, de janeiro de 2013, do Boletim Estatístico de Pessoal editado pela Secretaria de Gestão pública do Ministério do Planejamento (Segep/MP), e são referentes aos meses de dezembro de 2002 e de 2012.

compreensão de uma perspectiva pragmática sobre a ética que pode ser traduzida pelo conceito de “gestão da ética”.

As implicações políticas e socioeconômicas da conduta dos servidores públicos no processo de gestão de políticas para o desenvolvimento do país são considerações relevantes para o entendimento do processo de construção de um país sob a perspectiva de uma ética consubstanciada em valores democráticos e sob a ótica da diversidade. Assim, em virtude da multiplicidade de atores e interesses, a decisão ética do servidor torna-se cada vez mais importante para desempenhar o papel de representação política no espaço público.

A ética permeia as instâncias sociais em que se estabelecem as ações humanas. É por meio da ética que as sociedades se mantêm e se suportam estabelecendo princípios e valores norteadores de conduta, pelos quais se torna possível minimizar conflitos. Na administração pública, onde o conflito de interesses é uma variável preponderante, a ética não pode ser negligenciada tampouco percebida como de pouca relevância, sob pena de não atender ao princípio da não nocividade social. A conduta ética de agentes públicos constitui instrumento primário para a consecução de objetivos econômicos, políticos e sociais uma vez que possibilita o fortalecimento das instituições, estruturas e processos que influenciam no desenvolvimento do país.

Thompson (1992, p.255 apud OCDE, 2009, p.15) considera a ética a mais importante das questões, embora não seja um domínio primário de políticas públicas como a saúde ou a defesa, e não produza de imediato qualquer bem ou serviço, a ética é instrumento para consecução dos principais objetivos, isso não significa que seja menos importante.

Nesse sentido, a ética pública explicita a necessidade de gerir patrimônio e serviços públicos com princípios e valores que minimizem a corrupção, evitem a degradação e a falta de confiança nas instituições, mitiguem a insensibilidade do agente público de não perceber as necessidades do cidadão diante do império da letra do regramento. Para Zajdsznajder (2001), ação, omissão e desânimo relacionam-se com a ética tanto quanto a compreensão, a noção de retidão, de responsabilidade e de escrúpulo.

Assim, a ética como objeto de estudo da administração introduz a necessidade de buscar novas perspectivas de ação do Estado brasileiro. Isso pode ser identificado sob a ótica de um novo conceito de servidor público, o “servidor do público” que mediante princípios e valores éticos passam a se reconhecer como cidadãos ativos que forjam as estruturas sociais, e são forjados por elas. Assim, o sentimento de alteridade passa pela valorização humana do servidor para além da necessidade específica de eficiência e eficácia na realização do

trabalho, ou do simples reducionismo de exercer a função em atendimento aos preceitos legais, conforme proposto por mim em trabalho anterior (MENDES, 2010). A instância ética extrapola, portanto, os limites da legalidade, pois a lei disciplina apenas os padrões mínimos de uma sociedade. Conforme o Manual de Integridade Pública e Fortalecimento da Gestão: orientações para o gestor municipal, publicado pela Controladoria-Geral da União (CGU) (2010, p.28):

A Constituição Federal estabelece no seu artigo 37, os princípios norteadores da atuação da Administração Pública: princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Assim, quando se fala em promover um padrão ético para o setor público, significa resgatar a noção de “serviço público” em sua essência original, qual seja, “servir ao público”. O padrão ético do serviço público deve refletir, assim, em seus valores, princípios, ideais e regras, a necessidade de honrar a confiança depositada no Estado pela sociedade.

Ao lançar luz sobre este objeto algumas questões se evidenciam. O primeiro questionamento refere-se ao entendimento do processo de gestão da ética. Como tornar prático o que se constitui subjetivo e abstrato na origem. Seria possível gerir a ética? Lidar com princípios e valores em termos pragmáticos requer também uma perspectiva que extrapole os limites do concreto. Assim, criar mecanismos que possibilitem administrar, mensurar, avaliar a ética não parece um trabalho simples, pelo contrário. Nesse sentido, o problema de pesquisa expõe a necessidade de compreender as circunstâncias do fenômeno no âmbito da administração. Se por um lado, os estudos da teoria ética empresarial começam a se desenvolver no sentido prático; no âmbito da administração pública, ainda não há uma teoria que trate exclusivamente do tema. Ainda que a ética pública seja tema de debate e esteja prevista no ordenamento jurídico brasileiro desde os anos 1940, a gestão da ética é uma questão a ser explorada, haja visto o número restrito de publicações no âmbito acadêmico, conforme apresentado na seção 3.2 desta tese.

Os questionamentos subsequentes referem-se à ética no âmbito da administração pública. A promoção da ética pode estar relacionada com a percepção de necessidade de mudanças na administração pública brasileira? A ética como objeto de estudo introduz a necessidade de buscar novas perspectivas de ação no processo de reestruturação do Estado brasileiro? Como o servidor se relaciona com a administração pública no que se refere aos princípios éticos da sociedade contemporânea? Para assegurar um perfil moral no serviço público é necessário formar e conscientizar o “cidadão-servidor público”? Pode-se afirmar que o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal constitui uma política pública de promoção da ética?

Mas, para melhor analisar o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, além do aspecto estratégico de definição de conceitos e diretrizes ou distinguir instrumentos, processos, estruturas e valores, faz-se necessário, identificar o modelo de implementação de política pública adotado. A implementação, segundo o enfoque *top-down*, é um processo em que decisões políticas definem e dirigem as ações dos atores envolvidos para o cumprimento dos objetivos. Se os executores da política não forem eficazes, haverá um hiato de implementação e a política não será colocada em prática de forma apropriada. A falta de convergência entre as aspirações dos *policy makers* e as realidades locais são causas de hiato na implementação. Uma política *top-down* bem implementada necessita observar oito pré-condições: 1) circunstâncias externas que não imponham severas restrições aos implementadores; 2) recursos e tempo combinados e disponibilizados de forma adequada e efetiva; 3) fundamentação teórica de causa e efeito válida; 4) relações de causa e efeito diretas e em número restrito; 5) agência única de implementação ou com relações de subordinação mínimas; 6) tarefas detalhadas e em sequência perfeita para a consecução dos objetivos propostos; 7) comunicação e coordenação perfeita entre os envolvidos; e 8) obediência plena às autoridades competentes (OEI, 2002).

A perspectiva neo-institucionalista evidencia a importância do fator institucional para explicar acontecimentos políticos concretos e a existência de regras gerais que prevalecem nas sociedades e podem exercer influência decisiva sobre as interpretações e as ações dos indivíduos. O neo-institucionalismo defende a compreensão em sentido amplo do conceito de instituição, ou seja, atores políticos e sociais agem segundo as próprias identidades e os interesses pessoais, e isso reflete no comportamento em processos de decisão política. O pressuposto do neo-institucionalismo é de que escolhas estratégicas são influenciadas por estruturas político-institucionais, no entanto, a perspectiva assevera que nem tudo é explicado por meio das instituições (FREY, 2000). A política pública de gestão da ética utiliza os modelos *top-down*, de cima para baixo, e neo-institucionalista de implementação de políticas públicas. Assim, constitui-se em uma política sócio reguladora, pois tem como objeto questões morais, que são discutidas de forma bastante controversa pela sociedade, e implementa-se por meio de decretos e portarias, em que os efeitos referentes aos custos e benefícios não podem ser previstos (FREY, 2000).

O objetivo geral da pesquisa é portanto analisar o Sistema de Gestão da Ética na administração pública brasileira. Os objetivos específicos são: 1) Identificar a institucionalização do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal; 2)

Compreender como o Sistema de Gestão da Ética possibilita mudança de perspectiva na administração pública brasileira, no que se refere a extrapolar os limites do modelo racional-legal com a incorporação de uma instância ética; 3) Analisar influências do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal na conduta dos servidores públicos. Assim, propõe-se a seguinte questão de pesquisa: Como a instituição do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal pode influenciar mudanças de perspectiva na administração pública brasileira?

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

A estrutura teórica deste trabalho parte dos fundamentos sobre ética para um modelo de implementação da ética na administração pública. A construção do encadeamento desse processo inclui, além dos conceitos sobre ética e administração pública, identificar a inter-relação entre eles a partir do objeto de estudo, o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal.

O referencial teórico multidisciplinar traça uma trajetória, cujo objetivo é direcionar para uma perspectiva pragmática da ética. O propósito é observar o fenômeno no âmbito da administração pública. Sendo assim, na seção “Fundamentação sobre ética” encontram-se os conceitos de ética, política e políticas públicas e como eles são influenciados ou influenciam as concepções de instituições, desenvolvimento e governança. Esse arcabouço teórico estabelece as bases para compreender o desenvolvimento da ética em organizações, primeiro no âmbito privado e em seguida, no público. Na seção “Ética nas organizações” apresentam-se os fundamentos da teoria ética empresarial e como pode ser observada na administração pública, seja sob a ótica de políticas públicas ou a de processo decisório. Uma vez que a ética se relaciona a dilemas, torna-se relevante analisar também o significado da decisão ética. Esse conjunto configura o que se pode chamar de instrumental preliminar para o conhecimento do objeto de estudo.

Mas, esta tese se insere no campo disciplinar da Administração Pública, por isso, é essencial trazer para o desenvolvimento teórico perspectivas da área. Assim, “Perspectivas teóricas de Administração Pública” é uma seção que se dedica a entender como a teoria burocrática, o institucionalismo e o novo institucionalismo percebem a ética. Em sequência,

serão considerados os paradigmas da administração pública brasileira, que direcionam o foco para a especificidade do objeto. Chega-se, então, à última parte do referencial teórico, “Modelo de implementação da ética em organizações”. Nessa seção, são expostos dois modelos conceituais para a implementação da ética, um de perspectiva política “Modelo conceitual de Benoît Girardin<sup>3</sup>” (2012), o outro com foco na gestão “Modelo ético da OCDE” (2009). Ao reconhecer a característica complementar dos dois modelos, esta tese propõe a integração entre eles, que se configura em um terceiro modelo, o “Modelo ético integrado”.

Assim a configuração teórica deste trabalho foi desenvolvida no sentido de fundamentar a análise do programa de promoção da ética no âmbito da administração pública federal a partir de conceitos oriundos de diferentes campos do conhecimento. A multidisciplinaridade ajuda explicar e compreender como transcender do campo teórico das perspectivas éticas, das teorias de administração pública ou de decisão, para a prática da gestão da ética com modelos de implementação da ética em organizações.

## 2.1 FUNDAMENTAÇÃO SOBRE ÉTICA

Discorrer sobre a ética em âmbito filosófico requer um aprofundamento teórico-metodológico que extrapola os limites desta pesquisa para a área de conhecimento em que ela se insere. Mas, não exclui a necessidade de apresentar as diferentes correntes de pensamento sobre ética para então identificar o conceito a ser adotado. Passos (2008) e Thiry-Cherques (2008) propõem de forma didática uma reflexão sobre a ética a partir dos conceitos de ética, moral, liberdade e responsabilidade, e das principais doutrinas éticas com o objetivo de compreender a ética em âmbito organizacional e como ela se aplica na gestão.

Passos (2008), a partir de um recorte histórico, expõe de forma sucinta as doutrinas éticas desenvolvidas na idade antiga desde Sócrates, Platão, Aristóteles, Epicuro e Zenão; na idade média com Santo Agostinho e Tomás de Aquino; na idade moderna com Emmanuel Kant; para chegar à idade contemporânea de Karl Marx, Friedrich Nietzsche, Charles Sanders

---

<sup>3</sup>Benoit Girardin é diplomata suíço, doutor em Teologia e professor de Ética, Filosofia Política e Relações Internacionais na Escola de Genebra de Diplomacia e Relações Internacionais. Membro e líder de trabalho no site Globethics.net, concentra suas pesquisas no domínio da ética política, sistemas e governança.

Peirce, Jean-Paul Sartre. Os teóricos da Escola de Frankfurt, Adorno, Horkheimer, Marcuse e Habermas são também apresentados. Para a autora, diferentes doutrinas éticas existem porque cada sociedade, cada cultura, cria valores morais diversos que correspondem às próprias condições históricas e sociais assim como aos próprios interesses e necessidades. Não significa dizer que elas não se articulem, muito pelo contrário, isso ocorre no tempo e no espaço. Se na Idade Antiga, os pensadores desenvolveram uma moral própria de homens livres, cujo fim era atingir a felicidade; na Idade Média, os princípios morais por meio de um discurso religioso prometem uma vida melhor a ser atingida pela “*Bem-aventurança*”. Kant oferece uma reação aos princípios medievais e propõe como imperativo categórico: “age de maneira que possa querer que o motivo que te levou a agir se torne lei universal.” Na Idade Contemporânea, o ser humano é a origem e o fim da ética, que deve ser capaz de garantir os direitos fundamentais a todos. Os *frankfurtianos* desenvolvem crítica à razão instrumental que transforma o homem em vítima da técnica, apesar da promessa de emancipação (PASSOS, 2008).

Os teóricos da Escola de Frankfurt propõem a combinação entre os campos da filosofia e das ciências sociais, a partir de uma perspectiva não fragmentada do processo de pensar. Segundo Horkheimer (1975), a teoria crítica propicia o esforço de transcender a tensão e abolir a oposição entre o propósito, a espontaneidade e a racionalidade do indivíduo e as relações do processo de trabalho em que a sociedade está fundamentada. Nesse sentido, para o autor, a teoria crítica expressa preocupação em abolir a injustiça social por meio do aumento da liberdade em todas as formas. Habermas (2000) percebe a necessidade de desenvolver a análise a partir das condições gerais da racionalidade manifesta em diferentes capacidades e poderes humanos. Essa alternativa incorpora o conhecimento prático, ou razão, à cognição, ao discurso e à ação. Em “*Ética do Discurso*”, Habermas (2000) explica que os princípios de justiça e solidariedade são provenientes da mesma raiz moral. A socialização propicia a individualização, sendo assim, a moral não pode proteger os direitos do indivíduo sem proteger o bem da comunidade a qual ele pertence. O discurso, por sua vez, representa uma forma reflexiva de ação comunicativa. Os pressupostos da ação orientada ao entendimento estendem-se a uma comunidade ideal de comunicação que inclui todos os sujeitos capazes de linguagem e ação. A estratégia da ética do discurso é, portanto, obter os conteúdos de uma moral universalista a partir dos pressupostos universais da argumentação.

Thiry-Cherques (2008) apresenta as correntes éticas pela descrição da economia moral segundo as diferentes escolas de pensamento. Assim, Aristóteles fundamenta a economia

moral da moderação, cujo propósito está em alcançar a felicidade, a eudemonia. Thomas Hobbes, John Locke e Jean-Jacques Rousseau são precursores da economia moral do contrato, em que a ética advém de um acordo. Emmanuel Kant teoriza a economia moral do dever, cuja premissa é a conciliação da vontade com a racionalidade, pois a ação moral decorre de fundamentos racionais, de conceitos deontológicos, representados pelo imperativo do dever. Jeremy Bentham e John Stuart Mill fundamentam a economia moral da utilidade, que tem como máxima a ética proporcionar “o maior bem para o maior número de pessoas”. John Rawls teoriza a economia moral da justiça fundada em princípios e postula: “um ato é justo e moral não porque é bom, mas porque é consoante o reto proceder”. Há ainda a economia moral do relativismo que congrega uma gama considerável de correntes de pensamento; a economia moral da intuição cujo expoente é George Edward Moore e por fim a economia moral do pluralismo que não é uma posição ética, mas uma posição sobre a ética, não correspondendo, assim, a uma corrente de pensamento definida.

A despeito da variedade das formulações éticas, determinadas por distintas condições histórico-sociais e distintas alternativas filosóficas, há um substrato preceptivo comum a todas as éticas. Todas as modalidades relevantes de ética proibem formas injustas de matar. Todas condenam a indevida apropriação de bens de terceiros. Todas, por outro lado, são comandadas por certa noção da justiça, da lealdade e do cumprimento do compromisso. (JAGUARIBE, 2008, p.580)

O conceito de ética pressupõe a organização da sociedade por padrões morais que se refletem na política, na economia e nos parâmetros sociais das pessoas em determinado meio. Para Vásquez (2002), o valor da ética está naquilo que ela explica, pois estuda a conduta humana sob a ótica dos valores, dos princípios, das normas e dos juízos morais. A ética procura compreender o modo de ser e denota um comportamento adquirido por hábito, que aperfeiçoa a capacidade do indivíduo de receber as virtudes (ARISTÓTELES, 2007). Aristóteles (2007) considera que as virtudes éticas, força, moderação e justiça, são adquiridas por hábito, e consistem no domínio do subjetivo e em regular as relações humanas. O fundamento é a moderação cujo propósito está em alcançar a felicidade, a eudemonia, entendida como atividade humana em consonância com a virtude. Weber (1971, p. 144-151) considera que toda conduta pode ser guiada por duas máximas suplementares, embora distintas em fundamento: a ética da convicção ou “ética das últimas finalidades”, cujos resultados não importam, e a ética da responsabilidade, em que as consequências da ação são consideradas. Para o autor, não se pode prescrever quando aplicar uma ou outra, tendo em vista a complexidade das necessidades humanas diante dos dilemas sociais.

O princípio da não nocividade social, evocado por Jaguaribe (2008) como parâmetro delimitador da ética contemporânea e a responsabilidade individual que, segundo Vásquez (2002), é condição precípua para existência do comportamento moral, são essenciais para compreender o papel da ética na construção de sociedades orientadas pela justiça social. Os autores admitem a permissividade da ética contemporânea porque reconhecem a inter-relação entre moral e sociedade na diversidade das relações sociais. Assim, o comportamento moral subordina-se à capacidade do indivíduo consciente de absorver os fatores sociais e decidir com liberdade sobre os atos praticados. Há, portanto, o reconhecimento da interconexão entre responsabilidade e liberdade (VÁSQUEZ, 2002; KUIAVA, 2006). Mas, para Jonas e Levinas (apud KUIAVA, 2006), o princípio ético da responsabilidade assume novas perspectivas na medida em que prevê o compromisso com as gerações futuras e se justifica sob a ótica da justiça social, respectivamente.

Vásquez (2002) desenvolve uma argumentação sobre ética bastante elucidativa que possibilita melhor compreender o tema no âmbito das ciências sociais. Transcrevo, a seguir, trecho do livro “Ética na Administração Pública Federal”, publicação da dissertação de Mestrado (MENDES, 2010, p.28-29), em que apresentamos o pensamento do referido autor.

Vásquez (2002) assevera que ao comportamento prático-moral do homem como ser social sucede a reflexão sobre ele. A transcendência do plano da prática moral para o da teoria da moral, ou seja, da moral vivenciada para a moral reflexa, constitui a esfera dos problemas éticos que se caracterizam pela generalidade. Não se encontrará na ética uma norma de ação para cada situação concreta, mas sim a definição para problemas gerais de caráter teórico, para a essência do comportamento moral. Mas, só é possível falar sobre comportamento moral quando há responsabilidade do indivíduo sobre os atos praticados. A ética estuda, assim, as relações entre a responsabilidade moral, a liberdade e o determinismo a que os atos se submetem. Os problemas éticos são questões de obrigatoriedade e realização moral tanto no âmbito individual quanto no coletivo.

A ética não cria a moral, mas parte da experiência histórico-social no campo da moral, ou seja, de práticas morais vigentes, para buscar a determinação da essência da moral, a origem, as condições objetivas e subjetivas do ato moral, a natureza e a função dos juízos morais, os critérios de justificação desses juízos e o princípio que rege a mudança e a sucessão de diferentes sistemas morais. Vásquez (2002) define ética como “a teoria ou ciência do comportamento moral dos homens em sociedade”. Para o autor, o valor da ética como teoria está naquilo que explica, pois estuda um comportamento humano que é considerado valioso, obrigatório e inescapável: os princípios, valores, normas e juízos morais. Moral e ética denotam um comportamento adquirido ou conquistado por hábito; moral do latim *mos ou mores*: costume ou costumes; ética do grego *ethos*: modo de ser ou caráter. A moral é um fato histórico e deve ser considerada como um aspecto da realidade humana mutável com o tempo.

Atribui-se à ética normativa a função fundamental de fazer recomendações e formular normas e prescrições morais. A ética trabalha de forma específica com os conceitos de liberdade, necessidade, valor, consciência, sociabilidade que pressupõem esclarecimento filosófico. Os problemas do conhecimento moral ou com a forma, significação e validade dos juízos morais também exigem recorrer a concepções filosóficas imanentista e racionalista do mundo e do homem.

Interessa às ciências sociais as formas sociais de atuação dos indivíduos e não o aspecto psíquico ou subjetivo do comportamento humano. O conhecimento objetivo das estruturas sociais, das relações e das instituições da sociedade é imprescindível para a ética uma vez que há inter-relação entre moral e sociedade, pois os atos morais condicionam-se socialmente, segundo Vásquez (2002, p.31): para que se possa falar propriamente do comportamento moral de um indivíduo, é preciso que os fatores sociais que nele influem e o condicionam sejam vividos pessoalmente, passem pela sua consciência ou sejam interiorizados, porque somente assim poderemos responsabilizá-lo por sua decisão e por sua ação. Exige-se efetivamente que o indivíduo, sem deixar de ser condicionado socialmente, disponha da necessária margem individual para poder decidir e agir: somente com essa condição poderemos dizer que se comporta moralmente (VÁZQUEZ, 2002).

Para Leff (2008, p.446), ética é arte e filosofia da qualidade de vida, é a via para que se recriem os sentidos existenciais e “a razão se reconecte com a paixão e o pensamento com o sentimento”. O autor considera que a ética deve ter a capacidade criativa de reconstruir pensamentos e sentimentos para devolver ao ser a vontade de poder e querer ser. Para tal, é necessário não se restringir ao dever ser, mas, a partir da autonomia, construir uma ética socialmente assimilada e subjetivamente incorporada. Nesse sentido, a ética transcende ao âmbito deontológico e torna-se mais que um simples código de conduta. Leff propõe, assim, o conceito de ética da criatividade para a sustentabilidade. Essa perspectiva requer a transgressão das ideias e da racionalidade do mundo contemporâneo, pois o objetivo da ética é o bem coletivo que se constrói a partir do preceito de outridade, fundamento ontológico do humano.

Rodríguez (2011) propõe uma reflexão sobre a ética a partir do estudo da sociologia fenomenológica de Schütz (1979, p.67) que distingue dois conjuntos diferentes de conceitos para o termo motivo: “motivo a fim de” e “motivo por que”. Schütz (1979) conceitua conduta como experiências de significado subjetivo que emanam da vida espontânea, ou seja, o mero fazer ou o mero pensar. A conduta preconcebida é a ação ou o comportamento motivado. A importância de distinguir esses dois conceitos de motivo está no aspecto subjetivo da análise. Se por um lado o “motivo a fim de” representa o fim pelo qual um indivíduo levou a cabo uma ação; por outro, o “motivo por que” remete a experiências passadas que determinam a ação de um ator. Para Rodríguez (2011), essas duas classes de motivo constituem o

fundamento para a reflexão sobre a ética. Assim, a compreensão dos motivos de uma conduta deve ser considerada sob a ótica do ator, que primeiro age de forma consciente para depois, de forma reflexiva, questionar o porquê da ação. Nessa ação reflexiva para reconstruir o “motivo por que”, consideram-se tanto os aspectos socioculturais e históricos quanto os familiares e biográficos e cria-se a possibilidade de o ator refletir sobre as questões éticas envolvidas no processo. Para o autor, é factível que essa reflexão perdure e influencie a conduta individual.

A ética não mais se orienta em princípios universais pré-estabelecidos. Segundo Alencastro (2007), ela seria a instância geral, muitas vezes utópica, capaz de promover a reflexão e a crítica sobre as atitudes humanas e influenciar as normas jurídicas e as ações políticas. A ética tende, portanto, a pautar-se em perspectivas abertas e considera o relacionamento entre a autonomia do sujeito e os deveres com que ele se defronta (ALENCASTRO, 2007).

As diferentes perspectivas éticas apresentadas de forma sintética têm o objetivo de lançar luz sobre o tema proposto a partir do conceito fundamental: o que é ética e como se desenvolve o seu estudo em diferentes campos do conhecimento. Adota-se, neste trabalho, o entendimento que a ética estimula a compreensão dos fenômenos subjetivos formadores da sociedade por meio da reflexão sobre os limites da ação. Sendo assim, conforme Passos (2008) e Jaguaribe (2008), condições históricas e sociais, interesses e necessidades são fatores de desenvolvimento da cultura, dos princípios e dos valores de uma sociedade, que, por sua vez, contribuem para o questionamento ético por diferentes parâmetros. A orientação desencadeada pela crítica à razão instrumental e a necessidade de resgatar a noção de humanidade com atributos subjetivos de compreensão do mundo da vida, em que o homem reflita sobre as próprias ações a partir de pressupostos éticos, se estabelece como parâmetro deste trabalho.

### 2.1.1 Ética, Política e Políticas Públicas

Para Bauman (1997), a discrepância entre excesso de poder e escassez de orientação para utilização desse poder é descrita como “a crise da ética da pós-modernidade ou crise ética dos tempos modernos” que reflete a ambiguidade moral, da liberdade de escolha jamais experimentada e da incerteza jamais tão angustiante. Assim, a crise moral reverbera em crise

ética. Para Jaguaribe (2008), a ética contemporânea é, predominantemente, imanente e tem como característica o crescente permissivismo, cujo parâmetro delimitador é o princípio da não nocividade social.

Vásquez (2002) assevera que só é possível falar sobre comportamento moral quando há responsabilidade do indivíduo sobre os atos praticados. O conhecimento objetivo das estruturas sociais, das relações e das instituições da sociedade é imprescindível para a ética uma vez que há inter-relação entre moral e sociedade, pois os atos morais condicionam-se socialmente (VÁZQUEZ, 2002). Enriquez (1997) considera haver um mal-estar na sociedade causado pela racionalidade ocidental do mundo moderno. Para o autor, ao reprimirem-se as paixões, o problema da alteridade dos homens e das culturas é aniquilado. Ao mesmo tempo em que o triunfo da razão constitui elemento essencial para a construção de democracias, estabelece-se o reconhecimento do indivíduo como sujeito de direitos.

Bobbio (2004) considera como elemento fundamental da democracia moderna o antidespotismo e evidencia a virtude como princípio clássico desse regime político. O discurso democrático utiliza como palavra-chave a cidadania, que se associa ao reconhecimento e respeito entre os indivíduos no que se refere aos direitos civis (ROLNIK, 1992). Para Vieira (1997), o liberalismo tanto contribuiu para formulação do ideal de cidadania universal quanto a restringiu aos aspectos legais ao estabelecer os direitos dos indivíduos contra o Estado. Para Martins (2000), o conceito de cidadão transcende as vertentes que o consideram como cliente ou conhecedor dos direitos e deveres e agrega o papel ético-político de agente transformador das estruturas e superestruturas que produzem e reproduzem as desigualdades sociais.

Franklin Leopoldo e Silva<sup>4</sup>, em palestra no Fórum Senado Brasil (2012, p.33), relaciona a dificuldade para definir e julgar ações políticas, bem como as necessidades inerentes, ao processo de abstração do indivíduo burguês que ocorre de forma simultânea à progressiva substituição da política pela gestão das necessidades no contexto de uma racionalidade instrumental. Para o filósofo, tanto a perspectiva da moralidade privada quanto da ética estão em crise. Ao afastar-se da própria subjetividade, o indivíduo perde contato com a singularidade moral e não atina com os limites privados. Ao mesmo tempo, a dissolução do espaço público impede a percepção do “caráter concreto da vida política, da dimensão social da existência e das tensões históricas da aventura humana”.

---

<sup>4</sup>Franklin Leopoldo e Silva, professor no Departamento de Filosofia da UFSCar.

Passos (2008, p.27-28) acredita que a moral da sociedade do início do XXI valoriza os vícios individuais e despreza as virtudes públicas de justiça social, igualdade e liberdade. Assim, para a autora “a construção de uma nova prática moral é antes de tudo, um problema político”. Figueiredo (2002) confirma a afirmação ao considerar a ética como instrumento eficaz para a proteção dos direitos fundamentais e ao identificar a necessidade de estudar as ações dos agentes públicos, sobretudo, no que se refere à efetividade dessas ações sobre o interesse público. Para ele, a conduta do agente público deve ser dirigida para a consecução do bem-comum. Essa perspectiva se relaciona de forma direta com o conceito de cidadania cujas dimensões são titularidade dos direitos e a preocupação com a coisa pública.

Para Bourdieu (1984) o efeito específico da representação coletiva é a imposição da existência da representação e da unidade de um grupo, tanto para os próprios membros quanto para outros grupos. O senso das realidades sociais é adquirido pelo confronto entre uma forma específica de necessidade social, o que possibilita a ação quando há o conhecimento da estrutura social do mundo, do lugar que ocupa nele e da distância a ser percorrida. Esses conceitos conduzem a questionamentos sobre o momento histórico em que o Sistema de Gestão da Ética se configura; o grupo a que se destina; como esse grupo se percebe; que relações de poder estão em jogo; que realidade se pretende atingir e modificar; que motivação subjaz sobre esse processo.

Um dos argumentos para a promoção da ética em organizações e governos é a capacidade de favorecer o desenvolvimento. O elo entre os dois conceitos pode estar na forma em que uma sociedade se organiza. As instituições refletem as regras que organizam determinado meio social e a ética explica os padrões morais que disciplinam as relações humanas. Entretanto, ética, instituições e desenvolvimento por si sós não são capazes de propiciar que o maior número de indivíduos possa viver em uma sociedade com justiça social. Vislumbra-se que a percepção integrada dessas questões o seja.

Em políticas públicas, segundo Bardach (2009), o objeto de análise é a qualidade de vida e o bem-estar dos cidadãos e, em geral, tanto o processo quanto os resultados de políticas públicas envolvem vários profissionais e grupos de interesse. Assim, ao conceber a noção de organização humana em sociedade, a dimensão política evidencia-se. Não só porque a política é arte de organizar, governar e administrar, mas, sobretudo, por ter como elemento central de análise o próprio homem. Para Bini (1996), isso explica a dependência direta que a política mantém da ética e da ontologia. Se por um lado, a ética apresenta-se como instrumento estratégico para desenvolver um país tornando-o mais equânime; por outro, torna-se

necessário fortalecer instituições que possam dar respostas diferenciadas para questões produtivas, políticas ou sociais. Nesse contexto, pensar em desenvolvimento não mais se refere em privilegiar argumentos econômicos em detrimento do humano, mas perceber que as ações sociais pelo exercício da cidadania podem minimizar os extremos de desigualdade, a exploração e os conflitos.

Os argumentos propostos consideram a capacidade de os governos atuarem de forma a prover o bem-estar coletivo construído politicamente e respaldado pelas instituições. Assim, instituições justas tendem a evitar a movimentação de privilégios, nos âmbitos público e privado. Para Jaguaribe (2008, p.612-613), a proposta de um novo-humanismo deve ser formulada “como uma livre opção, pelo homem, da reconstrução racional e equitativa do mundo humano”, mas essa perspectiva, “é tão improvável quanto indispensável e perfeitamente factível”.

Girardin (2012) lembra que os valores são sempre vistos como propostas desejáveis. Mas, quando interesses se tornam menos velados, menos particulares, eles se transformam em “interesse comum” ou valores. Em política, valores sem interesses são tão perigosos quanto interesses sem valores, ambos são necessários, explicitando uma criativa tensão entre os dois. A política pode, então, ser vista como um vetor de três dimensões: simbólica; reguladora e administrativa. Assim, a ética na política requer igual atenção às três dimensões, sem as confundir e buscando efetiva consistência entre elas; e ainda, soluções pragmáticas a partir de poder limitado. Nesse sentido, a governança não questiona a legitimidade e o alcance do poder político, mas foca no modo de operar e na qualidade da segurança e estabelece-se de três formas distintas: estilo *top-down*, colaborador ou autoregulador, cuja relevância está em como esses estilos consideram os valores (GIRARDIN, 2012).

O paradoxo de gestão da ética ou ética empresarial, na percepção do senso comum, está na contradição dos próprios termos. A pergunta que se faz é: como gerir a subjetividade dos princípios e valores? Ou como tornar concreto aquilo que por essência é intangível? Mas, a assertiva de incompatibilidade ética não se restringe à atividade empresarial, e também se estende à política. O que significa dizer que, na esfera social, onde as relações se dão por meio da arte de organizar, governar e administrar, ou seja, da política, que tem como elemento central de análise o próprio homem, os âmbitos público e privado, apesar de configurarem-se distintos, mantêm paradigmas semelhantes no que se refere à ética. É possível, então, empreender algumas proposições para explicar os motivos pelos quais esse pensamento se

desenvolveu e permeia o imaginário coletivo da sociedade contemporânea para assim compreender como a ética pode ser pensada no contexto organizacional.

Collins (1994) analisa a expressão “ética empresarial” e questiona a possibilidade dela se constituir um oxímoro. O autor defende a tese de que a atividade empresarial e a ética não são contraditórias, pelo contrário, a boa ética é sinônima de boa gestão. Para ele, afirmar que ética empresarial é uma contradição significa aceitar a descrição tradicional do papel do gestor, em que se evidencia o conflito entre a busca do autointeresse e consideração dos outros. Mas, essa descrição tradicional limita a percepção de os gestores identificarem a necessidade de confiança e cooperação no ambiente interdependente em que operam.

O autor formula dois princípios para descrever o papel do gestor a partir da conjunção de duas linhas de pensamento deontológico. Uma linha enfatiza a individualidade e a autossuficiência, e a outra ressalta as relações e a cooperação. O primeiro princípio assevera que a meta da administração é criar valor; o segundo indica que o objetivo da administração é construir confiança. A descrição desse novo papel para os gestores, derivada da teoria ética, se concentra na perspectiva de perceber não só os indivíduos, mas a sociedade como um todo, em detrimento do autointeresse. Isso atribui um propósito que transcende o indivíduo, conecta a gestão com o bem-estar coletivo, torna a gestão eficaz uma atividade que estimula a criação de valor e a construção de confiança (COLLINS, 1994).

Assim como na esfera empresarial, há um profundo ceticismo de que a ética na política seja possível. Mas, para Girardin (2012), ética na política não é um paradoxo, tampouco um sonho ingênuo. Para o autor, ela não só é possível como compensa, embora seja um desafio que requer atenção, debate e diálogo nas sociedades e entre culturas. A perspectiva tradicional de reduzir a ética na política ao nível individual e de manter estruturas políticas, leis, sistema e instituições imunes ao exame da ética está sendo reforçada. Existe uma relutância em relacionar de forma direta a causalidade entre moralidade, valores, boa vontade, leis, regras, execução e resultados, em virtude de falhas do passado. Para o autor, nada poderia ser mais ilusório que isso, pois a luta contra a corrupção que se limita à honestidade e à virtude moral, sem mecanismos institucionais fortes, está fadada ao fracasso. Os desafios contemporâneos são sistêmicos e interdependentes e não serão resolvidos por reprodução de políticas precedentes. Nesse caso, valores éticos compartilhados podem fazer a diferença (GIRARDIN, 2012).

As perspectivas de Collins (1994) e Girardin (2012) associadas ao paradigma de administração pública, em que as ciências de Administração e Ciência Política se combinam

para adotar os valores democráticos, aperfeiçoar os instrumentos de gestão, inovar e criar possibilidades, a partir de critérios éticos, para democratizar informações e estimular a participação social (KEINERT, 1994), confirmam a proposta de Waldo (1948, apud FREDERICKSON; SMITH, 2003) que administração não é uma atividade técnica de valor neutro, administração é política. Por isso, segundo o autor, a eficiência não pode permanecer como o valor central da administração em detrimento da política. A garantia de mais liberdade individual está na possibilidade de compreender que os mecanismos de controle político-administrativos devem assegurar os direitos sociais por meio da emancipação do sujeito. Assim, é a partir da conexão entre administração e política que se torna possível desenvolver arcabouço teórico para compreender como a ética pode ser pensada no contexto organizacional.

Ramírez (2011) considera a necessidade de pensar sobre a dimensão ético-política que emerge do movimento de reconceituação em busca da defesa da dignidade humana. Para a autora, o contexto ético estabelece-se a partir da perspectiva do componente humano e projeta-se no que se espera dele como resultado da base familiar e do aprendizado no processo de socialização. As contradições surgem quando a prática prevalece e os condicionamentos ou preferências limitam a atuação pessoal e profissional. Ramírez observa que o aspecto político da atuação profissional apresenta diferentes tendências: a busca de equidade e justiça social; a universalização ao acesso a políticas sociais; a ampliação e consolidação da cidadania. Assim, um projeto ético-político pode emergir de três fatores: 1) a recuperação da subjetividade como espaço de construção da vida humana, em que se fortaleça a necessidade de compreender a existência dos sujeitos sociais; 2) a dimensão humana refletir sobre os espaços de confronto; 3) a responsabilidade das decisões em relação a esse projeto (RAMÍREZ, 2011).

Mas, para Lopes (2011), a coisificação do homem prevalente na sociedade contemporânea é o cerne da questão da ética, na medida em que essa perspectiva vai de encontro ao significado histórico da ética: de esforço do ser humano para atingir a sua humanidade (OLIVEIRA, 2008 apud LOPES, 2011). Assim, a sociedade legitima-se de forma utilitária e emerge como associação mecânica de indivíduos para a consecução de fins individuais. No âmbito político, é reconhecida a ausência de princípios éticos, traduzidos em corrupção, demagogia, oportunismo e irresponsabilidade civil tanto dos agentes públicos quanto daqueles que se relacionam com o poder público. Fala-se, então, de crise dos valores da vida política que desencadeia uma crise de legitimação das instituições (OLIVEIRA, M.,

2012). Para Leff (2008), conforme Silva (Fórum Senado Brasil, 2012, p.33), isso também decorre da desintegração do sujeito moral dentro da racionalidade dominante.

Habermas (2001, p. 321) desenvolve sua análise acerca da modernidade com base em dois componentes do diagnóstico weberiano: (i) a tese da perda de sentido, em que a modernidade impõe ao homem novas ordens de vida por meio do politeísmo de valores, sendo impraticável a unificação ética do mundo em nome de uma fé subjetiva; e (ii) a tese da perda de liberdade. Refletindo sobre a questão, Schluchter (2000), analisa o dilema do homem que, na época moderna, tem de escolher entre a ética religiosa da fraternidade e a ética da autodefesa (individual ou de grupo). Esse dilema forma a experiência específica da modernidade, pois junto à possibilidade de escolha há a perspectiva de que, também, teria sido possível outra escolha. À medida que o homem moderno adquire autonomia e liberdade de escolha subjetiva por meio da autoreflexividade, os subsistemas de ação racional com relação a fins desencaixam-se dos fundamentos racionais com relação a valores e tornam-se independentes; daí, a tese de perda da liberdade.

O homem torna-se, desse modo, prisioneiro da razão a partir do império das ações racionais com relação a fins, a isso Weber (1979) denomina de “jaula de ferro”. Nesse contexto, a realidade passa a estruturar-se nos moldes da racionalidade instrumental, a partir da burocratização do Estado e da monetarização da empresa capitalista. Em termos práticos, o homem moderno vincula-se a esse processo de racionalização e, de forma radical, desvincula-se dos hábitos, dos valores e das orientações da sociedade tradicional. O resultado desse processo é a autoalienação, ao adaptar o indivíduo às exigências técnicas. Enfatiza-se, nesse quadro, uma realidade paradoxal. Se na sociedade tradicional o homem não escolhia, era escolhido pela fé e tradição; em uma sociedade reflexiva, o homem ainda continua subsumido a situações que fogem ao seu controle. Mesmo as reações que eram de domínio do subjetivo e do particular, podem ser controladas ou mesmo monitoradas por uma série de mecanismos econômicos, tecnológicos e sociais. Daí o processo de reencantamento do mundo.

Para Ramos (1984), as premissas fundamentais da teoria substantiva são provenientes do senso de realidade comum a todos os indivíduos em qualquer tempo ou lugar. Embora a história seja um contínuo inteligível pelo qual gerações e sociedades se compreendam, sozinha ela não nos permite ser inteligível e inteligente. É a razão substantiva que possibilita a compreensão das variedades históricas da condição humana. No entanto, a efetividade da premissa de que a natureza humana se restringe à história prevalece e a modernidade insiste em tomar decisões em âmbito pessoal e social a partir dessa perspectiva. Ramos (1984)

considera a ofuscação do senso comum o fundamento da síndrome comportamental, ou seja, do condicionamento social que afeta a vida do indivíduo ao confundir regras e normas de operação específica de sistemas sociais episódicos com regras e normas de conduta própria em geral. Para o autor, é preciso compreender que as sociedades estão aquém de serem boas, apenas os seres humanos eventualmente desejam ser caracterizados como bons. O bom homem, por outro lado, nunca será completamente socializado, pelo contrário, ele é um ator sob tensão, que cede ou resiste a estímulos em razão do próprio sentido ético (RAMOS, 1984).

Segundo Habermas (2001) a ambivalência entre a razão emancipadora e a razão instrumental será propulsora da ascensão do paradigma da complexidade. Os avanços científicos e tecnológicos ocorrem, até o momento, sob o predomínio da quantificação e da eficácia. Na contramão da autonomia do sujeito portador de direitos, a modernidade encaminhou-se no sentido da burocratização, da alienação e da reificação da vida humana. O conceito de esfera pública de Habermas (2001) foi fundamental para constituir a autoconsciência, pela qual se expressa e dá sentido à ideia de identidade e autonomia, e configurar o conjunto de valores sociais e culturais que representam a cultura ocidental. No entanto, a vida contemporânea experimenta a sensação de perda advinda da corrosão desse conjunto.

Sennett (2003) percebeu essa problemática ao verificar que os funcionários de uma padaria apresentavam visível desapego à atividade de trabalho. A fraca identidade dos trabalhadores com a função demonstrou, ao longo da pesquisa, um forte sentimento de confusão. Os funcionários não se percebiam como parte de uma sociedade que tinha na base de reprodução o princípio e a lógica da tecnologia; não se sentiam sujeitos do processo de produção, pois era impossível imprimir uma marca pessoal na atividade (SENNETT, 2003: p. 85). Segundo Sennett (2003), a submissão a esse processo cotidiano impõe ao indivíduo um estado de alienação e torna a construção de uma identidade coletiva um objetivo quase impossível, o que propicia a corrosão do caráter do trabalhador moderno.

A racionalização configura-se, pois, na face mais visível da contradição moderna. Assim, o projeto de modernidade fundamenta-se na fragmentação do homem, no dilaceramento da identidade de trabalhador. Para interpretar essa situação, Habermas (2001) apoia-se em Luckács e acredita que a racionalização e a coisificação são aspectos de um mesmo processo, em que a razão instrumental coloniza a razão comunicativa, provocando um influxo considerável ao perceber o homem como sujeito de direitos. A discussão de Habermas

sobre a obra weberiana, nesse sentido, configura-se bastante útil para a análise da implementação da ética como instrumento de gestão em organizações públicas.

Percebe-se que a constante necessidade de recriar tanto o ambiente quanto o próprio indivíduo, em ciclos de transformação dos nichos relacionais aos quais pertencem, demanda e mobiliza cada vez mais a subjetividade dos trabalhadores. Essa necessidade de transformação decorre, em parte, da fluidez dos vínculos estabelecidos em âmbito familiar, laboral e social associada à crescente flexibilização das relações de trabalho permeada pela coexistência de lógicas distintas. Assim, a complexidade inerente a ações e interações humanas pressupõe maior compreensão do contraditório, da simultaneidade e dos paradoxos que caracterizam e redefinem o ambiente e a prática de trabalho. Então, a realidade laboral é marcada por subjetividade, que se define pelas incertezas advindas da inter-relação de interesses, das necessidades e dos desejos. Sob essa perspectiva, os princípios do pensamento complexo, que, segundo Morin (1999), consiste no esforço de união pelas diferenças, tornam-se instrumentos úteis para a manutenção das organizações contemporâneas (MATURANA, 2001 apud FAGUNDES; JOTZ; SEMINOTTI, 2008; FAGUNDES; JOTZ; SEMINOTTI, 2008).

As políticas de recursos humanos adotadas nas organizações contemporâneas, ao invés de mobilizar esforços para desenvolver a subjetividade do sujeito, segundo Pagés (1993), constituem o fundamento de uma produção ideológica que dá sentido aos registros econômico, político, psicológico e de prática organizacional, em um ciclo fechado e articulado entre si. Para o autor, as políticas organizacionais introduzem as práticas de poder por meio dos processos de abstração, objetivação, desterritorialização e canalização. Para Siqueira (2009), a subjetividade do trabalhador é manipulada pela organização, cujos objetivos visam à adesão do trabalhador, ao engajamento dele às metas organizacionais e à inserção do indivíduo ao contexto de flexibilização. O controle nas organizações caracteriza-se pela gestão do afetivo e pela manipulação psicológica. E os vínculos estabelecidos entre empresa e trabalhador são fortalecidos pela homogeneização de valores e pelo comprometimento que solapam a possibilidade de emancipação do sujeito.

A gestão, para Gaulejac (2007, p.77) é pragmática, tem como fundamento a eficácia e utiliza parâmetros para mensurar os fatores. O autor elenca cinco paradigmas que fundamentam a gestão: “objetivista; funcionalista; experimental; utilitarista e economista.” Ele verifica, nesses modelos, que a construção da sociedade deixa de ser a finalidade humana, prevalece a noção de exploração de recursos para maximizar lucros. Assim, submetido à gestão, o indivíduo deve adaptar-se ao tempo e às necessidades produtivas e financeiras da

organização. Essa configuração permite ao gerencialismo garantir os elementos essenciais para a manutenção da empresa, estabelecer o elo entre os recursos, e combinar capital, trabalho, matéria-prima, tecnologia, regras, normas e procedimentos. As lógicas contraditórias desses fatores tendem a gerar tensão entre as exigências de lucro dos acionistas, a adaptação ao mercado e a melhoria das condições de trabalho. E à medida que a lógica da produção dá lugar à lógica financeira, as relações de poder modificam-se, e flexibilidade, adaptabilidade e reatividade tornam-se pressupostos da gestão dos recursos humanos. Sob essa perspectiva, a gestão passa ao largo de tentar compreender significações: de propiciar que os indivíduos analisem o significado da própria experiência e definam as finalidades das ações; de permitir que o sujeito contribua na produção da sociedade em que vive (GAULEJAC, 2007). Se em organizações privadas isso é uma realidade, em instituições públicas não é diferente, pois a lógica gerencialista fundamentada em eficiência, competição e resultados, a partir da racionalidade instrumental, nos anos 1990, foi assimilada por governos de diferentes orientações políticas ou ideológicas (PAULA, 2005).

É nesse contexto que o discurso da ética é incentivado por gestores que concordam que a ética deve nortear todas as condutas, independente da posição hierárquica ocupada na organização. No entanto, eles reconhecem que a prática organizacional está longe de ser a desejada. Para Faria (2007), o discurso e as palavras transformam-se em instrumentos antiéticos, e orientam os processos para a construção de mecanismos de dominação e controle por meio de redes de símbolos destituídas de verdade. O discurso, que deveria induzir a capacidade de conhecimento e construção do sujeito, torna-se instrumento de negação social e criação de uma imagem para atender as necessidades organizacionais (FARIA; MENEGHETTI, 2007).

Mas, “o recorrente apelo à ética”, segundo Gaulejac (2005, p.124), é a expressão do desejo de reconstruir a coerência e o simbólico de uma vida configurada como “um universo incoerente e caótico”. Verifica-se que a moral da sociedade contemporânea, orientada pelo hedonismo e pelo poder econômico, valoriza os vícios individuais e despreza as virtudes públicas de justiça social, igualdade e liberdade e se traduz pela discrepância entre excesso de poder e escassez de orientação para utilizar esse poder. Esse quadro expressa a “crise da ética da pós-modernidade” que se justifica pela característica de ambiguidade moral da sociedade contemporânea que experimenta, em mesmas proporções, tanto liberdade de escolha quanto estado de incerteza (PASSOS, 2008; BAUMAN, 1997).

Para Christophe Stückerberger (apud GIRARDIN, 2012), a questão essencial da ética hoje é como investir e distribuir recursos limitados para o triplo dever de prevenir, mitigar e adaptar, para minimizar o maior número de vítimas sociais. Girardin (2012) afirma que a estrutura ética requer o suporte de leis, mediações institucionais, compromissos e resultados, pois é por meio de sistemas, regras e decisões que a ética ganha força real e influência. Assim, para o autor, a ética na política realiza-se no processo de implementação. O que não significa afirmar uma oposição entre ética individual ou interpessoal e ética política ou institucional, mas ressaltar diferenças e explicitar convergências. Pois, a política não é apenas o reflexo de processos econômicos e sociais, mas forma atores sociais em cidadãos. Embora, a economia constitua-se em ponte privilegiada entre ética e política, as escolhas éticas em política vão além da racionalidade econômica de custo e benefício. Portanto, ética política consolida-se no ponto de convergência entre leis, associações e cidadãos (GIRARDIN, 2012).

De um lado, a ética política pode, de forma sucessiva, inspirar: ótimo limite para a representação parlamentar; regras com representação proporcional; evitar manipulação política; permitir alguma estrutura de participação política de grupos de minorias especialmente em nível local. De outro, a ética da administração pública refere-se principalmente a regras éticas e conduta institucional que reduzam os riscos políticos tais como: qualidade dos serviços entregues aos cidadãos e contribuintes; recrutamento de pessoal e desenvolvimento da carreira baseado em mérito e competências; propostas avaliadas por qualidade e custo; imparcialidade, legalidade, transparência, integridade e honestidade, eficiência, profissionalismo, como listado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, em seu programa “*Government at a Glance*”<sup>5</sup>; e pesquisas regulares e comparações documentando como valores são traduzidos em entrega de serviços públicos e quais progressos foram alcançados.

Apesar de os princípios abstratos das teorias éticas não serem de fácil aplicação em dilemas e problemas práticos, as questões éticas estão presentes na esfera social e precisam ser resolvidas de forma adequada, pois as decisões empresariais e políticas influenciam as sociedades em nível local e global. Isso aumenta a necessidade de compreender a ética e sua aplicação nas organizações (SILTAOJA; LÄMSÄ, 2011). A ética refere-se essencialmente ao comportamento humano, que ao ser compreendido no contexto organizacional possibilita

---

<sup>5</sup>*Government at a glance* é uma publicação do Comitê de Governança Pública e Desenvolvimento Territorial da OCDE que fornece um painel de 50 indicadores que abrangem toda a cadeia de produção de bens e serviços públicos, com o objetivo de contribuir para a análise e comparação internacional do desempenho do setor público.

entender melhor e gerenciar tanto a própria conduta ética quanto a de outros. Assim, a abordagem de gestão da ética organizacional torna-se necessária, na medida em que confiança e valores passam a preocupar a sociedade contemporânea, que não mais se limita a cobrar padrões mínimos de comportamento exigidos em lei (TREVINO; NELSON, 2010). Essa transcendência denota uma evolução da capacidade cognitiva de refletir e criticar o passado que se consolidou no arcabouço normativo, o presente reafirmado pelos dilemas éticos e o futuro das incertezas que caracterizam as ações humanas.

### 2.1.2 Instituições

Uma vez reconhecida a inter-relação entre moral e sociedade, torna-se imprescindível para a ética o conhecimento objetivo das estruturas sociais, das relações e das instituições da sociedade (VÁSQUEZ, 2002). As instituições são as regras que estruturam a sociedade, e são implementadas por organizações ou indivíduos. North (2009) propõe que o controle social depende da estrutura e da manutenção das relações entre indivíduos. Para o autor, as instituições são restrições criadas pelo homem, que forjam a interação social e produzem diferentes resultados conforme o contexto (NORTH et. al., 2009).

Thelen et.al. (2010) afirmam que as instituições, uma vez criadas, mudam de forma gradual ao longo do tempo e trazem consequências tanto para os padrões de comportamento quanto para moldar políticas substantivas de resultados. Os autores analisam as mudanças institucionais sob a perspectiva do conflito de interesses, que se resolve no processo de implementação das instituições. Essa é uma visão dinâmica das instituições, em que se considera a natureza delas e a atuação do indivíduo como transformador do social (MAHONEY; THELEN, 2010).

As instituições formais constituem objeto típico de políticas públicas e podem ser estabelecidas, abolidas ou transformadas. As informais refletem práticas sociais arraigadas que são difíceis de serem percebidas, mensuradas ou manipuladas (FUKUYAMA, 2010). Fukuyama (2010) acredita que a importância das instituições formais está em transformar incentivos, formar preferências e solucionar, ou não, problemas de ação coletiva. Mas, o bom funcionamento das instituições formais depende da matriz informal de normas, crenças, valores, tradições e hábitos, que formam uma sociedade. Assim, a qualidade das instituições

reflete as políticas que promovem e nenhum conjunto de regras de conduta assegura, por si, a implementação de boas políticas públicas. O reconhecimento desses fatores e a percepção da inter-relação entre as diferentes instituições ajudam a explicar as diferenças nos resultados do desenvolvimento entre sociedades distintas (FUKUYAMA, 2010).

A corrente neo-institucionalista de implementação de políticas públicas tem como pressuposto que escolhas estratégicas são influenciadas pelas instituições, as quais explicam os acontecimentos políticos concretos. Assim, as regras gerais prevalentes podem exercer influência decisiva sobre as interpretações e as ações dos indivíduos. No entanto, nem tudo é explicado por meio das instituições. Para os neo-institucionalistas, os atores políticos e sociais agem segundo as próprias identidades e os interesses pessoais, e isso reflete na conduta em processos de decisão política (FREY, 2000).

Enriquez (2001) conceitua instituição como sistema de poder instaurado e durável que antecede a existência do indivíduo e influencia a psique e a conduta humana. Assim, as instituições, ainda que forjadas pelo homem para a realização de projetos e desejos, de forma progressiva, adquire autonomia e ultrapassa o próprio homem. Nesse sentido, para o autor, as instituições impõem diretrizes aos membros, apropriam-se das necessidades, e recusam a contestação em defesa do bem comum. Mas, para que elas funcionem, devem ser hierarquicamente estruturadas, submeter-se a divisão de trabalho e distribuição de poder e manter a capacidade operatória. Na condição de entidades idealizadas, as instituições foram criticadas no final dos anos 1960, até serem percebidas como indispensáveis para a vida em sociedade. Isso não significa dizer que elas não possam ser corrigidas tampouco que produzam a verdade, a alteridade, a singularidade ou a alegria. No entanto, o desconhecimento gerado a partir do exercício de poder praticado por homens e instituições fundamenta a vida social e o pensamento por meio dos seguintes mecanismos psíquicos: a identificação; o recalçamento; a repressão; e a negação (ENRIQUEZ, 2001).

Para Thiry-Cherques (2008), a responsabilidade social das organizações compreende o conjunto de deveres morais que elas têm para com a sociedade, na pessoa dos que as conduzem. Instituições, organizações, Estados, sistemas econômicos e políticos não podem ser atores morais, sujeitos de eticidade, pois não possuem uma consciência. Para o autor, não há base lógica que suporte a ideia de uma “ética corporativa”, uma vez que o compromisso ético é uma construção da razão e a responsabilidade moral social é antecedida e conformada pela responsabilidade privada. No entanto, para North (2009), as instituições forjam a interação social por meio de restrições, assim o controle social depende da estrutura e da

manutenção das relações entre indivíduos. Nesse sentido, como afirma Vásquez (2002), torna-se imprescindível para a ética o conhecimento objetivo das estruturas sociais, das relações e das instituições da sociedade. O conceito para instituições proposto neste trabalho considera as perspectivas de moldar e influenciar preferências, transformar incentivos e propor soluções para problemas de ação coletiva. Se de um lado as instituições mudam de forma gradual ao longo do tempo, conforme propõe Thelen et al. (2010), de outro, para Enriquez (2001) elas são sistemas duráveis. Mas, nas duas perspectivas, os autores destacam a influência delas na conduta e nos padrões de comportamento humanos.

As questões que envolvem o tema são complexas e responsabilização direta não é simples, pois os referentes de instância ética são de difícil precisão. Mais que isso, a ideia de moralidade como atributo da razão, proposta por Kant e que predomina na atualidade, fixa a responsabilização como atributo humano. Como então compreender a ética em nível organizacional? Senão por compreender que os sistemas éticos propõem deveres positivos, cujas sanções têm a função de dissuadir e não de penalizar como disposto pelo arcabouço legal. Nesse sentido, o esforço de integrar a responsabilidade ética à gestão das organizações passa pela distinção entre ética, política, responsabilização moral, regulação legal e transparência (THIRY-CHERQUES, 2008).

### 2.1.3 Desenvolvimento

O desenvolvimento é um processo de crescimento sustentado da renda estabelecido sob a liderança estratégica do Estado e a égide de instituições definidas e garantidas por ele. Na formulação desse conceito, Bresser-Pereira (2004) evidencia a importância das instituições. O autor admite pensar o desenvolvimento como um dos objetivos políticos das sociedades modernas, ao lado da ordem social, da liberdade e da justiça. Mas, para Bresser-Pereira (2004) entender o processo de desenvolvimento não é suficiente. É preciso explicitar o tipo de desenvolvimento que se deseja.

O termo desenvolvimento denota a ideia de crescimento, aumento de capacidades produtivas e progresso. De forma geral, o conceito expressa a noção de acréscimo quantitativo e qualitativo de possibilidades para a realização de algo. O sentido econômico dessa expressão representa o volume da produção de bens dos países e a consequente aplicação dos

recursos em âmbito social e político. Assim, para a teoria econômica, os conceitos de bem-estar e crescimento estão associados. Mas, para André Lara Rezende (2012), é preciso rever as considerações sobre progresso, pois o modelo para expansão da economia por meio do aumento de produção e consumo atinge os limites físicos do planeta. Por isso, “é imperativo abrir novos horizontes” quando as crises do sistema não podem mais ser solucionadas por meio do crescimento.

Embora a vertente economicista do conceito de desenvolvimento prevaleça, ao longo das últimas décadas do século XX, considerações diferenciadas sobre o tema agregaram valores ao escopo geral da matéria. Cardoso (1995) afirma que o conceito contemporâneo de desenvolvimento, na medida em que foi ampliado, também se fragmentou como pode ser percebido nas seguintes denominações: desenvolvimento sustentável; desenvolvimento social; desenvolvimento humano e desenvolvimento com equidade. O crescimento econômico aparece, portanto, como elemento de um processo maior. Uma vez que, conforme Cardoso (1995), o desenvolvimento é a mais política das questões econômicas, o autor propõe pensar sobre a natureza do desenvolvimento que se deseja. Para ele, as políticas de desenvolvimento devem ser estruturadas por valores não exclusivos à dinâmica econômica.

Seguindo esse viés, Sen (1999, 2000) introduz o conceito de “desenvolvimento como liberdade”, que consiste em eliminar as privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades dos indivíduos para o exercício do papel de agente. O desenvolvimento é um processo de expansão de liberdades substantivas interligadas que requer uma compreensão integrada dos papéis das instituições e das conexões entre elas. Sob essa perspectiva, o autor afirma que as disposições sociais e econômicas e os direitos civis são determinantes de liberdades. Assim, é possível apreciar os papéis das diferentes instituições e reconhecer a função dos valores sociais: de responder pela ocorrência de desvios éticos e pela confiança nas relações sociopolíticas ou econômicas. O autor considera, ainda, que houve um distanciamento entre ética e economia cujo resultado foi o empobrecimento da economia moderna e exacerbação da dicotomia entre “egoísmo” e “utilitarismo” (SEN, 1999, 2000).

O desenvolvimento deve ser percebido como um processo complexo de transformações em âmbito econômico, político, humano e social. Em princípio, desenvolvimento é pensar em variáveis que podem afetar a qualidade de vida da sociedade (OLIVEIRA, G. B., 2002). Por essa perspectiva, o conceito de desenvolvimento sustentável evidencia os aspectos de atendimento das necessidades do presente sem comprometer a capacidade de gerações futuras suprirem as próprias necessidades. A partir da incorporação

dos conceitos de necessidade e limite, o desenvolvimento e as questões sociais integram-se à dimensão ambiental. Para Gilding (2008), a crise econômica de 2008 desencadeou um processo de quebra do sistema fundamentado na produção e no consumo, em que a premissa de sustentabilidade se torna de fato uma possibilidade de mudança de paradigma para o desenvolvimento da humanidade.

Gaulejac (2007, p.264) considera a necessidade de elaborar-se um “projeto para a humanidade, mais do que para uma taxa de crescimento”. Essa afirmativa se fundamenta na inversão das relações entre o econômico e o político ocorrida na sociedade contemporânea, cujo aspecto mais grave está no fato de a economia, propulsora do desenvolvimento social, contribuir para destruí-lo. Para o autor, o crescimento não pode ser considerado uma finalidade em si tampouco uma medida do progresso. A política eivada de atributos econômicos gerenciais abala a hierarquia dos valores e do sentido da ação. Assim, a inversão entre meios e fins é propiciada pelo imperativo econômico gerencial sobre a análise política. O autor questiona:

A política está condenada a gerenciar os efeitos do desenvolvimento econômico ou deve organizar a economia para colocá-la a serviço de um projeto de civilização respeitoso pelo meio ambiente, pelos direitos do homem, pela repartição harmoniosa das riquezas produzidas, pela educação das crianças e pela transmissão da cultura? (Gaulejac, 2007, p.264)

No relatório “*Governance and Development*” do Banco Mundial, Hyden e Court (2002), explicitam tendências de pensamento para o tema do desenvolvimento. Embora durante os últimos cinquenta anos da década de 1990 até início dos 2000, tenha prevalecido a ideia de “décadas de desenvolvimento”, em que foram identificados tanto o foco quanto a ênfase para promover o desenvolvimento, a comunidade internacional abandona essa perspectiva e passa a reconhecer que o desenvolvimento é uma atividade complexa e que os resultados aparecem de forma incremental e quase sempre em partes ínfimas. No enfoque de “décadas de desenvolvimento” é possível observar uma mudança de foco e ênfase a cada dez anos a partir de 1950, conforme quadro abaixo.

**Quadro 1. Mudanças no pensamento sobre desenvolvimento e ênfases de 1950 a 2002.**

Período	Foco	Ênfase
1950s-1960s	Projeto	Para o povo
1960s-1970s	Programa	Do povo
1980	Política ( <i>policy</i> )	Com o povo
1990s - 2002	Políticas ( <i>politics</i> )	Pelo povo

Fonte: Hyden e Court (2002, p.6, tradução nossa).

Outra constatação do referido relatório é de que a agenda de desenvolvimento global continuava sendo, até 2002, produto da visão dos Estados e instituições dominantes. No período em que o conceito de desenvolvimento inclui a proposta de os países promoverem reforma nas próprias configurações políticas, é controversa a constatação de que fora das Conferências promovidas pelas Nações Unidas nos anos 1990, os governos do Terceiro Mundo e outras organizações, em geral, muito pouco falaram. Não obstante, as vozes dos movimentos sociais e das organizações governamentais tenham emergido no período, elas permaneciam como “alternativas” ao pensamento predominante. Diante desse quadro, a comunidade internacional, em especial o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, passou a adotar o conceito de “governança” ou “instituições” para se referir às questões políticas do desenvolvimento (HYDEN; COURT, 2002).

#### 2.1.4 Ética e Boa Governança

O debate sobre governança e “boa governança” insere-se de forma gradativa, a partir dos anos 2000, na literatura relativa ao desenvolvimento. Nesse viés, as organizações internacionais encontram no conceito de governança argumentos que sugerem solução para os problemas de desenvolvimento. O *World Bank Report on Equity and Development* (2006) considera o mercado e o bom funcionamento das instituições como fatores determinantes ao desenvolvimento. No entanto, a questão das instituições figura como crucial para países em desenvolvimento. Diante dessa constatação, os países têm sido pressionados para aumentar a eficiência do setor público. A maior parte dos relatórios publicados por esses organismos sugerem imposições oriundas do mercado; das novas crenças sócio-culturais; e das regras de valores as quais compõem o paradigma da “boa governança”, como transparência, responsabilidade, mérito, igualdade e legitimidade.

Seja na esfera político-econômica ou no campo científico, o conceito de governança tem sido utilizado de forma ampla. Até os anos 1980, o termo foi utilizado como sinônimo de governo. A partir desse período, cientistas políticos começaram a fazer distinção entre um e outro, ao indicar a inclusão dos atores da sociedade civil no conceito de governo. Isso ocorreu em função das mudanças empreendidas em nível político, econômico e social que mudaram a forma de os Estados reagirem tanto às forças transnacionais quanto às pressões advindas dos próprios cidadãos. Desse fenômeno surge um paradoxo: se de um lado possibilita aumentar o

poder dos Estados, de outro pode reduzi-lo. Essa observação conduziu a proposta do estudo de governança em detrimento de governo (KJAER, 2004, p.3).

Os fundamentos normativos da governança pública são estabelecidos por um novo entendimento do Estado como agente de governança, ou seja, da distinção entre governança e governo. Para tal, Kissler e Heidemann (2006) identificam três fases no debate sobre a transição do Estado convencional para um novo modelo. De forma conceitual, o Estado tradicional está sofrendo a seguinte transformação: 1) de produtor do bem público para garantidor à produção do bem público; 2) de provedor único do bem público para acionador e coordenador de outros atores para produzir com ele; 3) de gestor para agente cooperativo, que produz o bem público em conjunto com outros atores.

Stoker (1998) elenca diferentes significados para o termo governança. Entretanto, o fio condutor do preceito considera o desenvolvimento de estilos de governar em que há uma interseção das fronteiras entre os setores público e privado. O autor propõe que governança é um “quadro para uma compreensão correta das mudanças dos processos de governo.” O conceito proposto por Stoker engloba, ainda, os seguintes objetos de estudo: instituições governamentais; limites e responsabilidades para lidar com as questões sociais; colaboração entre diferentes setores; autorregulação de redes; e capacidade de realização sem dependência exclusiva dos atores estatais. O estudo dessas relações pode ajudar a melhor compreender como são exercidos poder e autoridade, e, mais, fornece subsídio para os processos políticos. Seguindo a perspectiva de Stoker (1998), Löffler (2001) complementa o conceito de governança:

[...] uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes (LÖFFLER, 2001, p.212 apud KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

Cerqueira (2006) verifica três dimensões para o entendimento da governança: social – direitos humanos e luta contra a pobreza; democrática – transparência e acesso a informação; econômica – eficiência e controle das imperfeições do mercado. Mas, como identificado por Bessa e Faria (2006), a possibilidade de facilitar o diálogo político com vistas a evitar conflitos entre diferentes atores e o reforço das capacidades institucionais são ações essenciais nos processos de governança.

A governança local, como configuração regional da governança pública, é, assim, uma forma autônoma (*self-organizing*) de coordenação e cooperação, por meio de redes interorganizacionais, que podem ser formadas por representantes de organizações políticas e administrativas, associações, empresas e sociedades civis, com ou sem participação estatal (JANN, 2003, p.449 apud KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

A governança é usada como conceito-chave para vários tipos de atividades coordenadas, pois prescreve uma lógica de gestão tanto para uma organização quanto para um setor. A governança pública agrupa três diferentes lógicas em novos arranjos de atores (redes, alianças, etc.): Estado – hierarquia; mercado – concorrência; e sociedade civil – comunicação e confiança. Mas, o resultado dessa convergência é a transformação do setor público em um empreendimento econômico, ou a “economicização” do setor público, que pode se manifestar por: gerencialização da administração pública; privatização/ terceirização/ parcerias público-privadas; concorrência não só entre organizações públicas e privadas como também dentro do setor público (KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

Kissler e Heidemann (2006) consideram a “economicização” do setor público uma forma de fortalecer a perspectiva da governança pública e estimular novos arranjos estatais e sociais. Além disso, ela demarca espaços para se testar a cooperação e parcerias estratégicas em diferentes campos políticos. Nesse sentido, a abertura de mercado para redes de prestação serviços e a substituição dos prestadores de serviços públicos por empresas não eximem o Estado de responsabilidades. Pelo contrário, é preciso constituir novas formas regulatórias, em um novo arranjo institucional entre Estado, mercado e participações societárias que fundamente a governança pública (KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

Em síntese, a governança pode ser exercida em nível de Estado e administração pública e em âmbito dos movimentos sociais. O primeiro refere-se à “boa governança” e representa um marco normativo para serviço eficiente, transparente e responsável da burocracia pública competente. O segundo inclui a necessidade de envolver a sociedade civil, proteger os direitos humanos e criar processos de desenvolvimento equitativo. Nesse sentido, a dimensão democrática de governança também compreende mecanismos, processos e instituições por meio dos quais cidadãos e grupos articulam interesses, exercem direitos legais, cumprem obrigações e medeiam as diferenças com o Estado (KAUFMANN; KRAAY; MASSIMO, 2006, p. 4).

Hyden e Court (2002), no documento “*Governance and Development*”, do Banco Mundial, adotaram o conceito de governança que considera a importância das regras em detrimento dos resultados. Segundo essa perspectiva, a governança refere-se tanto a atividades

quanto a processos no sentido de ser percebida como reflexo da intenção humana, mas que por si constitui um processo o qual define parâmetros de como a política é realizada e implementada. De forma analítica, a governança torna-se uma *meta* atividade que influencia resultados. Assim, mais que capacidade técnica, a governança é disposição de conduta. Nessa vertente, a governança lida com o âmbito constitutivo de como opera o sistema político em detrimento dos aspectos distributivos ou alocativos. Portanto, no corrente debate sobre desenvolvimento, é a qualidade do sistema político que serve como variável independente ou como fator explicativo. A partir dessas considerações, o Banco Mundial adota o seguinte conceito.

*Governance refers to the formation and the stewardship of the formal and informal rules that regulates the public realm, the arena in which state as well as economic and societal actors interact and make decisions (2002, p.13).*

Na medida em que a governança se relaciona com a qualidade da atitude dos gestores, medida em escala de valores que buscam o bem comum, as práticas de governança pressupõem a observância de princípios éticos. Assim, a governança não se restringe a cumprir regulamentos, pois constitui um sistema de valores pelo qual organizações são dirigidas e controladas. Nesse entendimento, os conceitos de ética, transparência e “boa governança” são essenciais para uma reforma do Estado que busque, entre outros fatores condicionantes, garantir a confiança e a credibilidade pública das instituições democráticas bem como inserir o país na esfera competitiva internacional. Assim, confiança e instituições fortes constituem fatores essenciais ao desenvolvimento e à estabilidade das economias. Mas, esse não é um processo de único ator, pelo contrário, é necessário que todos conciliem projetos e valores com a prática consciente da boa gestão a partir dos seguintes princípios: a) transparência (acesso à informação); b) equidade (justiça); c) responsabilidade; d) conformidade com as leis; e) ética.

A dimensão ética da governança, para Girardin (2012), refere-se à efetividade e a prestação de contas com o objetivo de estabelecer justiça no setor público. O pré-requisito é uma plataforma compartilhada de valores éticos, abrangendo a ética individual, social e política, que se traduzem por: estado de direito; equidade e acesso equânime aos recursos; capacidades e oportunidades; sem ignorar segurança, sustentabilidade e solidariedade. A “boa governança” e a justiça realizam-se por meio de instituições que devem alcançar um equilíbrio entre sub e sobre dimensionamento; entre complexo e enxuto. Isso se relaciona tanto ao desenho organizacional e inteligência profissional quanto ao poder político e

administrativo para enfatizar responsabilidade, eficiência, serviço e equidade, os desafios da ética política. A “boa governança” não se limita à luta contra a corrupção. Entretanto, ela serve como fonte de direção e inspiração para a ética política, que é maior e mais profunda que a governança (GIRARDIN, 2012).

## 2.2 ÉTICA NAS ORGANIZAÇÕES

A ética normativa tem como função precípua fazer recomendações e formular normas e prescrições morais a partir dos conceitos de liberdade, necessidade, valor, consciência e sociabilidade. Nessa perspectiva, a ética transcende a esfera filosófica do aspecto subjetivo do comportamento humano e utiliza-se do conhecimento objetivo das estruturas sociais, das relações e das instituições para explicar a inter-relação entre moral e sociedade. Os atos morais são condicionados pela sociedade, mas o comportamento moral requer que o indivíduo se conscientize dos fatores sociais que o influenciam para que, assim, possa ser responsabilizado pelas próprias decisões (VÁSQUEZ, 2002).

Mas, na medida em que as organizações institucionalizam a ética por meio de códigos deontológicos e implementação de departamentos ou comissões de ética criam um aparelhamento para produzir a ética com o objetivo de disciplinar a conduta do empregado e constituir um instrumento de punição rápida às transgressões de conduta (MEIRA, 2005; ARRUDA, 1993; DAFT, 2006). Exacerba-se, assim, a característica de controle social da ética, que, em princípio, existe em função da emancipação do sujeito e da percepção de alteridade expressa pela responsabilidade social e pelo exercício da cidadania.

Assim, os Códigos de Ética surgem nas organizações com o objetivo de disciplinar a conduta do empregado e constituir instrumento de punição rápida às transgressões de conduta. Nos anos 1990, os empregados são estimulados a levantar questões sobre condutas inadequadas dos profissionais das organizações e o Código de Ética mantém o objetivo inicial, mas incorpora a necessidade de vinculação à cultura organizacional. Entre os anos de 1990 e 2000, a utilização de códigos de conduta por parte de médias e grandes empresas aumenta de forma substancial no Reino Unido e nos Estados Unidos e, em menor escala, em outros países da Europa. O código tem o objetivo de estabelecer os parâmetros da organização sobre a conduta ética dos membros e evidencia a expectativa da empresa de reconhecimento

por parte dos funcionários sobre as dimensões éticas do comportamento organizacional (ARRUDA, 1993; DAFT, 2006; CRANE, MATTEN, 2007).

O Código de Ética é um instrumento formal que delinea a cultura, a política e os valores organizacionais, e orienta o comportamento corporativo. Para a execução de um programa de ética, o código é a ferramenta fundamental. A eficiência do código depende do comprometimento dos dirigentes quanto aos valores nele expressos e da participação de todos os empregados no processo de elaboração. Mas, elaborar, formalizar e impor o código de ética sem ações específicas de promoção, avaliação e reformulação pode levá-lo ao esquecimento no curto prazo, com o risco de transformar-se em fonte de ressentimentos entre os membros da organização. E as violações ao código de ética, tanto de níveis hierárquicos superiores quanto inferiores, sem a oportuna reação da empresa, causam a perda de credibilidade dos programas de gestão da ética e inviabilizam a aplicação do código (QUEIROZ; DIAS; PRADO, 2008; SARMENTO; FREITAS; VIEIRA, 2008).

Pesquisas divergem quanto à eficácia dos códigos para influenciar condutas em organizações. Muitos estudos encontraram significativa relação entre essas variáveis, mas há pesquisas que resultam no contrário. Apesar dos diferentes resultados, os códigos são importantes na tomada de decisão corporativa e, também, na informação aos *stakeholders* sobre os valores organizacionais. Singh (2011) avalia os determinantes de eficácia dos códigos de ética corporativos pela análise de elementos que compõem programas de ética. O estudo indica que 43,8% da variância da eficácia dos códigos de ética podem ser explicados por cinco fatores: 1) propósito do código; 2) implementação do código; 3) comunicação interna e reforço do código; 4) comunicação corrente e externa do código; e 5) existência recente da utilidade do código (SINGH, 2011).

No âmbito organizacional, a estratégia de implementar comissões de ética denota o reconhecimento pelas empresas de que os empregados podem enfrentar dilemas morais e sugerem que a direção da empresa apoie os esforços no sentido de tomar as decisões certas (WILEY, 1997). A ética também constitui elemento essencial para o desenvolvimento econômico e deve ser entendida como uma prática social que influencia os planos estratégicos de empresas e governos pressupondo a adoção de princípios de governança, os quais mensuram a capacidade para a gestão de condutas antiéticas e se consubstanciam em equidade, transparência, ética, prestação de contas (LAMEIRA, 2008; CLEGG; CARTER; KORNBERGER, 2004; MACHADO FILHO; ZYLBERSZTAJN, 2004).

Em 1998, o Comitê de Administração Pública da OCDE publica Recomendação sobre princípios de gestão da ética no serviço público demonstrando que estabelecer alto padrão de conduta no serviço público tornou-se tema crítico para os países-membros da Organização. Reformas administrativas que envolvam esforços de responsabilidade e discricção dos servidores públicos, pressões orçamentárias e novas formas de oferecer os serviços públicos constituem desafios aos valores tradicionais da esfera pública. Assim, o processo de prevenção de transgressões éticas é tão complexo quanto o fenômeno de transgressão em si. Por isso, uma rede integrada de mecanismos é necessária para o sucesso da implementação de um sistema de gestão da ética (OCDE, 1998). Para Martins (2008), não há melhor remédio para a corrupção que a participação política e o exercício da cidadania. O filósofo afirma: mais importante que identificar o corrupto importa identificar os mecanismos e as estruturas de ação que conduzem à corrupção.

A década de 1990 marcada pelo novo contexto internacional de fim da Guerra Fria, progressivo processo de globalização e expectativa de *boom* econômico<sup>6</sup> (STIGLITZ, 2003), representa também o momento de expansão das atividades da Organização para Cooperação Econômica e o Desenvolvimento – OCDE. A Organização, criada em 1960, congregava 20 membros, 18 países europeus, Estados Unidos e Canadá, com o objetivo de promover expansão sustentada e desenvolvimento da economia mundial. Nas décadas seguintes, nove países aderiram ao clube e, nos anos 1990, foram convidados a participar como observadores países do leste europeu e alguns países emergentes. Nos dias atuais, são 34 membros e 6 países parceiros. O Brasil é um país parceiro, que atua como membro pleno no Comitê do Aço, desde 1992, e como observador dos Comitês Econômico, de Administração Pública, Indústria, Meio Ambiente, entre outros. O país já recebeu convite para ser membro, mas

---

<sup>6</sup> Segundo Stiglitz (2003), durante a década de 1990, essa perspectiva de prosperidade orquestrada pelo Federal Reserve que impulsionava o mercado com afirmativas sobre aumentos sem precedentes na produtividade se desfez. As bolsas de valores caíram como na Grande Depressão de 1929, no centro da bolha estava a desregulamentação dos sistemas elétrico, financeiro e de telecomunicações. O estilo americano também mobilizava os europeus, e por meio da Organização Mundial do Comércio – OMC empurravam os países em desenvolvimento a adotarem os preceitos neoliberais de liberalização do mercado de capitais ocasionando devastação nos mercados asiático e latino-americano. No Brasil, a década inicia-se com a adoção desses preceitos e promove uma política econômica externa de abertura comercial e financeira, privatizações e reforma administrativa. A partir de 1995, intensifica-se o processo de liberalização e privatização, ao mesmo tempo, se alcançava a estabilidade monetária com o fim do período inflacionário. Por outro lado, essa política tornava o país cada vez mais dependente do capital externo, o que aumentava a instabilidade. As consequências para o Brasil foram: desemprego alto, falências de empresas nacionais, desarticulação do setor produtivo estatal; crescimento do déficit público e da dependência externa; manutenção das desigualdades sociais e redução dos gastos sociais com educação, transporte e habitação (GENNARI, 2002). O legado desses anos, para o autor, é a necessidade de haver um equilíbrio entre mercado e governo, fato esquecido na referida década que depositou muita confiança na sabedoria financeira, em mercados sem restrições e em visões simplistas do capitalismo (STIGLITZ, 2003).

estuda a possibilidade com cautela. A abertura para uma participação mais ativa representa a constatação, em nível simbólico, do peso e das transformações da economia brasileira (PINTO, 2000).

A configuração e os métodos de funcionamento da Organização diferenciam-se daqueles empregados nas organizações internacionais especializadas, pois fundamenta suas ações na persuasão. Possui características de *think-tank*, mas também de tribunal, foro de coordenação e aconselhamento em diferentes áreas, ou mesmo *rule maker*. De natureza exploratória e multidisciplinar, propõe-se apresentar respostas pioneiras para os desafios da agenda internacional. Para tal, utiliza-se da troca de informações e consultas, em um processo de construção de consenso por meio do conhecimento, ambiente propício à coordenação intergovernamental. O trabalho é realizado em comitês temáticos, em que não se excluem as funções fiscalizadora e normativa. O processo decisório é dominado pelos grandes países industrializados. Os documentos finais gerados nos comitês, as Recomendações, embora não obriguem, contém elevado grau de cobrança, uma vez que os países-membros realizam acompanhamento periódico para verificar a adoção das medidas. Essa prática reforça o caráter de constrangimento, de obrigação moral, que conduz ao cumprimento. As atividades priorizam, portanto, a flexibilidade e a persuasão, por meio de comprometimento e monitoramento. Com o intuito de expandir a abrangência das normas, a Organização permite a países não-membros que atendam aos requisitos exigidos a adesão aos tratados negociados no âmbito da OCDE. Esse perfil fortalece o impacto político da Organização por possibilitar a progressiva adoção dos parâmetros pelos países-membros e como consequência facilitar a expansão internacional por meio da adesão voluntária dos países aos preceitos das publicações. O enfoque interdisciplinar e multissetorial exclusivo da OCDE, aliado a participação crescente de países não-membros e a possibilidade de implementação gradual das ações, arrefece a perspectiva de “clube dos ricos” e de regulador (PINTO, 2000). No que se refere à gestão da ética, a OCDE possui 100 documentos publicados<sup>7</sup>, incluindo recomendações, relatórios e *working-papers*.

### 2.2.1 Teoria Ética Empresarial

---

<sup>7</sup> Pesquisa realizada no site oficial da Organização, <http://www.oecd.org/general/searchresults/?q=ethics%20management>, em 12 de março de 2014 com as seguintes palavras do campo de busca: *ethics management*.

O estudo acadêmico da ética remonta aos gregos a partir das formulações dos filósofos Sócrates, Platão e Aristóteles, portanto há pelo menos 2.300 anos. Na filosofia oriental isso ocorre ainda mais cedo. Em comparação, a ética empresarial é, portanto, um campo muito novo. As primeiras publicações datam de 1959: Frank C. Pierson publicou “*The Education of American Businessmen – social responsibilities of business enterprises*” e Robert Aaron Gordon e James Edwin Howell, “*Higher education for business*”. Os textos incluem nas análises o ambiente externo das organizações (SIMS, 2002). O assunto acadêmico formal da ética empresarial é em grande parte uma invenção americana, onde tem suas raízes e tradições. A ética empresarial na Europa só apresenta visibilidade a partir do início da década de 1980. Vale ressaltar que qualquer consideração à ética empresarial é susceptível de ser impulsionada pelo contexto cultural e histórico da região (CRANE; MATTEN, 2007).

Na década de 1960 e início de 1970, a ênfase em cursos de ética resultou da crença de que havia ocorrido, de forma geral, desde os anos 1960, um declínio moral e ético na sociedade. Pesquisas demonstram que até 1975, há grande diminuição na confiança do público americano nos líderes da sociedade. Durante os anos 1980 e início dos anos 1990, Sims (2002) percebe que os alunos, sem exceção, sentiam que as questões morais eram raramente mencionadas nos cursos, e quando consideradas, eram tratadas como reflexões tardias ou digressões. Mas, a partir dos anos 2000, espera-se que os graduados das escolas de negócios atendam as necessidades éticas e socialmente responsáveis da empresa e assumam o papel de líderes e gestores na elaboração e execução de programas éticos. Sob o ponto de vista da empresa é possível questionar a validade dessa afirmativa, afinal as empresas estão preocupadas em conduzir os negócios de forma ética? Se a resposta é não, explica-se a assertiva na medida em que, embora não seja uma preocupação intrínseca da organização, há fatores que determinam a ação, como pressões de grupos sociais, organismos internacionais, governos e formadores de opinião. Nesse sentido, a empresa é impelida a exigir um perfil ético de seus gestores e como resultado essa demanda é transferida para os formadores. A questão é, portanto, encaminhada à academia que tem o desafio de produzir conhecimento necessário para integrar teoria e prática no sentido de não utilizar as diferentes perspectivas éticas como ferramentas a serem empregadas sobre a realidade. Mas, sobretudo, promover a reflexão da necessidade de a empresa pensar a ética de dentro para fora, o que exige coerência entre discurso e prática, além de mudança na estrutura e na dinâmica organizacional, conforme lembra Patrus-Pena e Castro (2010). Para o professor Sims (2002), seis objetivos

devem orientar o esforço de ensinar a ética empresarial: 1) Conhecer a si mesmo, os próprios valores morais e os limites; 2) Aprender a ver as questões morais, conflitos e responsabilidades; 3) Aprender a identificar os aspectos morais específicos de uma situação; 4) Aprender a compartilhar concepções morais; 5) Adquirir coragem moral; 6) Adquirir atitude crítica em relação ao currículo e às disciplinas da escola de negócios.

A disciplina acadêmica “ética empresarial” é definida por Crane e Matten (2007) como o estudo de situações de negócios, atividades e decisões em que as questões de certo e errado são consideradas. Para os autores, a ética empresarial não se restringe a empresas comerciais, mas também inclui: organizações governamentais, grupos de pressão, organizações sem fins lucrativos, instituições de caridade e outras organizações. O estudo da ética empresarial tem o objetivo de ajudar na tomada de melhores decisões, o que não significa tomar decisões certas de forma inequívoca. De forma didática e para melhor compreender os conceitos no âmbito da disciplina, pode-se formular que a ética racionaliza a moral para produzir teoria ética, que pode ser aplicada a qualquer situação (CRANE; MATTEN, 2007).

Crane e Matten (2007) elencam oito principais razões pelas quais uma boa compreensão da ética empresarial é importante: 1) O poder e a influência das empresas na sociedade são maiores que nunca; 2) A atividade empresarial atua como motor para o desenvolvimento econômico; 3) Más práticas de negócios têm o potencial de infligir danos enormes sobre os indivíduos, as comunidades e o meio ambiente; 4) As demandas colocadas por diferentes atores para a oferta de negócios éticos estão constantemente se tornando mais complexas e mais desafiadoras; 5) A ética empresarial pode ajudar a melhorar a tomada de decisão ética; 6) Infrações éticas continuam a ocorrer no mundo dos negócios e a ética empresarial fornece uma maneira de olhar para as razões por trás dessas infrações; 7) A ética empresarial proporciona a capacidade de acessar os benefícios e os problemas associados com diferentes formas de gestão da ética nas organizações; 8) A ética empresarial oferece o conhecimento que transcende ao âmbito tradicional dos estudos de negócios, e ajuda a compreender as sociedades modernas de maneira mais sistemática.

A disciplina da ética empresarial, até meados dos anos 1990, não passava de uma revisão de teorias éticas, sem conteúdo conceitual próprio, orientada para a ética aplicada. À medida que a filosofia a partir das ideias transcendentais de um “mundo possível” orienta-se para o “mundo real”, a ética empresarial se posiciona na intersecção deles. Assim, novas aplicações da teoria dos jogos e da teoria da decisão social possibilitam introduzir análises

mais formais na ética empresarial e, ainda, tornar efetiva a participação dos acadêmicos no ambiente produtivo das grandes corporações (SOLOMON, 2005).

É interessante notar que os principais atores, as mais importantes diretrizes e as questões-chave em ética empresarial diferem entre culturas. Os atores principais em ética nos negócios na Europa são governo, sindicatos e associações corporativas, enquanto na Ásia o foco está no governo e, nos EUA, na corporação. As principais diretrizes éticas para o comportamento na Europa tendem a ser codificadas por negociação no âmbito empresarial; na Ásia, a perspectiva é mais orgânica e flexível para tomada de decisão ética que dá ênfase considerável sobre as virtudes pessoais e de responsabilidade coletiva e relações interpessoais; nos EUA, há forte dependência de regras que tendem a vir da atividade empresarial, na forma de códigos de ética corporativos e programas internos de conformidade. Se, na Europa, as questões-chave em ética empresarial são as questões sociais, a ética do capitalismo e da racionalidade econômica; na Ásia, o foco está na governança corporativa, na prestação de contas e na corrupção; e, nos EUA, as principais questões são privacidade, direitos de trabalho, salários (CRANE; MATTEN, 2007). Crane e Matten (2007) identificam como os mais importantes desafios enfrentados pela ética empresarial na Europa, o novo contexto fornecido pelo fenômeno da globalização e as novas metas representadas pelo conceito de sustentabilidade. A globalização, definida em termos de desterritorialização das atividades econômicas, é particularmente relevante para a ética empresarial, e isso é evidente em três áreas principais: cultura, direito e responsabilidade (CRANE; MATTEN, 2007).

Em 2010, a Conferência de Pesquisa da Rede Europeia de Ética Empresarial – *European Business Ethics Network* (EBEN), realizada na Finlândia, teve como tema “Da teoria à Prática – Qual a importância da ética empresarial”, em que foram apresentadas pesquisas orientadas para explicar os motivos, as consequências e as implicações pelos quais organizações devem considerar a ética empresarial. Nos trabalhos, a natureza multidisciplinar da disciplina ficou evidente. O tema da Conferência explicita a preocupação acadêmica em aproximar teoria e prática, pois o distanciamento dessas esferas ensejou inúmeras críticas à teoria. Em 1998, John Hasnas (apud SILTAOJA, LÄMSÄ, 2011) afirmou que o caráter acadêmico da teoria, concentrado em bases filosóficas de linguagem abstrata, era inacessível ao mundo empresarial em que predomina o pragmatismo e a resistência a abstrações. Os acadêmicos levaram a sério as críticas de Hasnas e as discussões teóricas introduziram novas perspectivas de diferentes contextos e culturas. Parece, então, haver um maior consenso no que se refere ao significado da ética empresarial.

As teorias utilitaristas e kantianas são os modelos dominantes em teorias éticas durante o século XX. Os críticos desses dois modelos acreditam que o contraste entre as duas teorias foram superestimados, mas de fato as duas perspectivas teóricas apresentam concepções similares de moral que são orientadas em torno da universalidade dos princípios e regras. Para Beauchamp (2004), quatro formulações podem ser consideradas como substitutas ou, talvez, complementares às teorias utilitarista e kantiana. A primeira é a teoria dos direitos, fundamentada nos direitos humanos; a segunda, a teoria das virtudes, alicerçada em traços de caráter; a terceira, a teoria feminista e a ética do cuidado; e, por fim, a teoria da moralidade comum, que tem como pressuposto as obrigações.

Há, para Deslandes (2011), um esforço do mundo acadêmico em estabelecer uma ética oposta a qualquer normatização, direcionada à prática gerencial. Para o autor, os conceitos do filósofo Ludwig Wittgenstein, que tem significativa influência nas ciências sociais por enfatizar a dimensão prática no debate filosófico contemporâneo, podem ser aplicados como fundamento da ética empresarial como prática. Na ética empresarial, o “*practice turn*” é um fenômeno recente que procura estabelecer uma ética oposta a qualquer normatização, abstração idealista ou universalização dos princípios morais. Nesse sentido, três princípios devem ser considerados: 1) evitar discursos normativos; 2) enfatizar a diversidade nas organizações; 3) provar que a ação molda a consciência moral e as escolhas antecedem a teoria. Assim, a ética empresarial inspirada em Wittgenstein depende de um retorno às questões concretas. A multiplicidade de perspectivas, saberes e conhecimentos tornam-se elemento relevante para a ética como prática e, na medida em que se aprende sobre eles, a ética se manifesta. Se por um lado, a ética não pode ser considerada como fato existente no nosso mundo; por outro, a ética existe como valor absoluto, ela se manifesta apenas em condutas, ações e estilos de vida. Portanto, a ênfase em uma perspectiva imanente e pós-metafísica é exatamente o contrário do que se espera de membros de uma organização (DESLANDES, 2011).

Trevino e Nelson (2010) propõem como conceito de comportamento ético empresarial aquele que é consistente com os princípios, as normas e os padrões de prática de negócios, acordado pela sociedade e influenciado pelas características dos indivíduos e das organizações. Para os autores, a ética empresarial preocupa a sociedade em geral porque envolve confiança e valores. A relação entre a ética e a lei apresenta-se como fundamental para compreender a amplitude do tema. Os teóricos ressaltam a perspectiva de sobreposição das duas dimensões, mas identificam espaços de atuação distintos, portanto são dois domínios

que se cruzam. A lei é o reflexo de padrões mínimos aceitáveis de comportamento da sociedade e expressa uma sobreposição entre o que é legal e o que é ético. Essa característica induz à crença de que o comportamento legal é também o comportamento ético. No entanto, há padrões de conduta acordados pela sociedade e não codificados em lei. Assim, o domínio da ética inclui a lei, embora se estenda ao incluir princípios e valores não contemplados por ela. Em contrapartida, é possível identificar padrões antiéticos em formulações legais. Pode-se, então, afirmar que a ética começa onde a lei termina. Assim, a ética empresarial preocupa-se com as questões que não são disciplinadas em lei, ou quando não há consenso definitivo sobre se algo é certo ou errado. De forma geral, a lei não fornece orientação para a maioria das questões de interesse da ética corporativa (TREVINO; NELSON, 2010; CRANE; MATTEN, 2007).

Patrus-Pena e Castro (2010) defendem a perspectiva de Ética nos Negócios como disciplina acadêmica, de ética aplicada, cuja formulação se sistematiza para orientar processos que viabilizem e justifiquem a ética nas organizações. Nesse propósito, o marco referencial da Ética nos Negócios apresenta três dimensões interconectadas. Conforme Lozano (1999, apud PATRUS-PENA E CASTRO, 2010) de forma simultânea, a Ética nos Negócios tem de ser uma ética de responsabilidade, alerta às consequências das ações; uma ética da convicção que percebe a dignidade humana, o homem como interlocutor válido, e a ideia de dever que se impõe sobre a ação da empresa; e uma ética da virtude, atenta aos valores da humanidade afirmados na cultura organizacional constituindo um *ethos* corporativo virtuoso. Para os autores, qualquer tentativa de isolar uma das dimensões produz alternativa provisória de análise e conduz ao reducionismo de que a Ética nos Negócios é dedução de uma teoria ética ou uma simples variável da gestão. À formulação de Lozano, Patrus-Pena e Castro (2010) acrescentam o conceito de sustentabilidade e o princípio de responsabilidade de Hans Jonas<sup>8</sup> que se orienta para o futuro, aplicados ao núcleo da observação, ou seja, à organização. Nesse sentido, o modelo da empresa ética é orientado para promover o diálogo entre os *stakeholders* e dirigir a prática dos valores afirmados; a dinâmica é antropológica, pois a atuação vislumbra transformar a sociedade e promover os valores de humanidade.

---

<sup>8</sup> Hans Jonas (1984) reformula o imperativo kantiano a partir de uma perspectiva futura em que não se pode mais absolver os diferentes atores da vida social da responsabilidade sobre as consequências dos atos, pois à luz do avanço tecnológico, a habilidade humana ultrapassa o poder de prever as consequências.

### 2.2.2 Ética, Políticas Públicas, Processo Decisório e Decisão Ética

A despeito da ênfase dada pelas diferentes correntes éticas, todas trabalham com o pressuposto de explicar a moral humana a partir de princípios e valores. Assim, evocam-se liberdade, compromisso, responsabilidade, equidade e justiça social como princípios éticos contemporâneos que se refletem nos parâmetros sociais. As questões éticas relacionam dilemas entre certo e errado, cujas consequências dos padrões de conduta podem influenciar diferentes ações que se refletem em âmbito individual ou de grupo. Segundo Hume (apud ABBAGNANO, 1998, p. 385), a razão instrui sobre as diversas direções da ação; a humanidade possibilita estabelecer a distinção em favor daquelas que são úteis e benéficas. Para ele, o fundamento da moral, a essência da conduta humana, é o sentimento de humanidade, ou seja, a tendência a ter prazer pela felicidade do próximo. Na mesma direção, Kant advoga que o princípio da conduta é o reconhecimento da existência “de outros seres racionais” e a exigência desse reconhecimento nortear o comportamento (ABBAGNANO, 1998).

Para Scheler e Hartmann (apud ABBAGNANO, 1998, p. 383), a ética fundamenta-se na noção de intuição emotiva, imediata e infalível dos valores e das suas relações hierárquicas, que devem ser percebidos como todo independente da escolha humana. Abbagnano (1998) complementa esse pensamento ao afirmar que “toda escolha é pressuposta pela escolha que resta se conforme ou não a ela” e a intuição é base de qualquer aspiração, desejo e deliberação voluntária. A adaptação progressiva do homem à própria condição de vida é o que Spencer (apud ABBAGNANO, 1998) percebe como moral. Assim, o dever ou obrigação moral resulta de experiências repetidas, acumuladas, e apreendidas (ABBAGNANO, 1998).

Na medida em que o interesse dessa pesquisa é a ética sob a perspectiva da administração pública, essas considerações conduzem à seguinte pergunta: como a formação do servidor público para ética influencia decisões de políticas públicas? A questão explicita três campos distintos para análise: ética, processo decisório e políticas públicas. Uma possível justificativa para a relação de causalidade inferida na pergunta a partir da inter-relação dos referidos conceitos enseja uma incursão exploratória na literatura desses campos teóricos, no sentido de buscar em cada um dos conceitos evidências de influências éticas na tomada de decisão. Elucidar essa relação pode ajudar a melhor compreender o objeto deste estudo, pois

um dos pilares do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal é a capacitação e a formação do servidor público para melhorar a qualidade da tomada de decisão.

Diante desse propósito, no que se refere a políticas públicas, foi realizada uma análise crítica comparativa entre os conceitos propostos por James Scott (1998) no livro “*Seeing like a State: how certain schemes to improve the human condition have failed*” e Eugene Bardach (2009), em “*A practical guide for policy analysis*”. Nessas obras, os autores ajudam a perceber como questões de conhecimento e identidade podem influenciar as políticas públicas. Para demonstrar que o trabalho fundamental da engenharia de decisões é tanto facilitar a transformação inteligente de preferências e identidades quanto ajudar os indivíduos a construir as próprias concepções, agrega-se ao debate o conceito de inteligência decisória proposto por James G. March (2009) em “Como as decisões realmente acontecem”. Por essa perspectiva, o autor afirma que compreender a percepção dos indivíduos sobre as próprias preferências e identidades é aspecto essencial nos processos de decisão. Ferrell et al. (2009) vão além da discussão sobre a influência de preferências e identidades no processo decisório, e apresentam um modelo para a tomada de decisão ética em que justificam a formação do indivíduo como um dos fatores de influência na decisão ética.

O pensamento desses autores fundamenta a análise proposta porque ajuda a compreender a questão em sentido *lato*. Pois, o entendimento sobre a construção do processo decisório em âmbito organizacional público lança luz tanto sobre as políticas quanto sobre a ética no que se refere a escolhas a partir de preferências ou identidades. Não se pretende neste trabalho esgotar as perspectivas teóricas possíveis para explicar a causalidade entre formação ética e decisão de políticas, tampouco retomar o debate sobre ética e administração pública. Mas, apresentar uma possibilidade de análise a partir dos conceitos de políticas públicas e processo decisório para identificar a influência da ética neles. Com essas evidências, apresentar, enfim, o modelo de tomada de decisão ética.

#### 2.2.2.1 Políticas públicas

James Scott (1998), no livro “*Seeing like a State: how certain schemes to improve the human condition have failed*” e Eugene Bardach (2009), em “*A practical guide for policy analysis*” apresentam como argumento comum a relatividade do conhecimento para a

elaboração de políticas públicas. Para Bardach (2009), a análise de políticas públicas é uma atividade complexa. É mais arte que ciência. Inspira-se em intuição tanto quanto no método. Para Scott (1998, p. 327), “*métis*” é a forma de raciocínio mais apropriada às tarefas sociais complexas em que as incertezas são tão assustadoras que devemos confiar na intuição. Diferentes correntes filosóficas definem intuição, mas, de forma geral, pode ser definida como a faculdade de perceber, discernir ou presentir coisas, independentemente de raciocínio ou análise.

Scott (1998) elenca quatro princípios a serem observados no planejamento de políticas públicas: precaução; reversão; adaptação e participação. Esses princípios podem ser observados na construção dos “8 passos de Bardach (2009) para solucionar problemas de forma mais efetiva”, que consistem em definir o problema; agregar evidências; construir alternativas; selecionar critérios; projetar resultados; confrontar estratégias de escolhas; decidir e relatar a estória. Para Bardach (2009), o analista de políticas públicas deve ser capaz de articular, negociar e coordenar os heterogêneos mecanismos utilizados em políticas públicas. Além disso, ele deve ser sensível às diferentes opiniões, observando pontos a favor e contra, pois o primeiro objetivo do analista é compreender o problema e aprender a lidar com ele para que seja possível defender um curso de ação responsável. No processo de compreensão do problema, observar a “*métis*” torna-se uma necessidade.

A “*métis*” é o senso comum, a experiência ou os conhecimentos práticos, e envolve princípios ou regras adquiridas pela prática que se desenvolvem em ambientes complexos em que procedimentos racionais de tomada de decisão são impossíveis de serem aplicados. Saber o momento e a forma de aplicar esses princípios em um caso concreto constitui a essência da “*métis*”, que reflete na maioria dos casos a prática e a experiência locais. Assim, a aplicação do conhecimento requer adaptações específicas para as condições locais. Mas, a “*métis*” não é apenas a especificação de dados locais, é a habilidade necessária para influenciar os resultados em um caso particular. Enquanto a “*métis*” é específica e pertence a um contexto, a técnica é universal (SCOTT, 1998). Segundo Scott (1998), é a partir dessa percepção de particular e universal que “*métis*” e técnica se distanciam.

As descobertas da “*métis*” são práticas, oportunas e contextualizadas, enquanto a técnica se integra nas convenções gerais do discurso científico. O poder do conhecimento prático depende de observação acurada do ambiente, é implícito e automático e por isso difícil de ser explicado. Longe de ser rígida, a “*métis*” é plástica, local e divergente, sua fragmentação a torna permeável e aberta a novas ideias. Não tem doutrina, cada praticante

tem o próprio ponto de vista e as mudanças ocorrem de forma incremental. Comunidade interessada, acumulação de informação e experimentação são pré-requisitos do conhecimento prático (SCOTT, 1998).

A assertiva, “O papel do pesquisador é de forma preliminar descobrir, coletar, interpretar, criticar e sintetizar ideias e informações já desenvolvidas por outros (BARDACH, 2009, p.68)”, indica a necessidade de observar as especificidades locais, por meio da reutilização de boas práticas. No modelo proposto por Bardach (2009), a definição do problema constitui a essência do trabalho, que se comprova ao agregar evidências, ou seja, a informação que afeta a crença de pessoas sobre os recursos do problema estudado e como ele poderá ser solucionado ou minimizado. A partir delas, são construídas alternativas, as quais requerem listar, criar, elaborar, conceituar e simplificar possibilidades para a solução de problemas, a serem selecionadas por meio de critérios, ou seja, padrões mentais para avaliar os resultados da ação. Eficiência, equidade, justiça, liberdade, comunidade, legalidade e consistência são princípios utilizados para constituir esses critérios. Segundo o autor, esse é o momento mais importante para introduzir valores e filosofia na análise de políticas públicas (BARDACH, 2009).

Para projetar resultados realistas, é preciso visualizar e confrontar as alternativas evidenciadas por meio da elaboração de cenários. Em sequência, as estratégias de escolhas também devem ser confrontadas. Mas, o analista de políticas públicas, sem deixar de se questionar sobre a real crença na opção escolhida, em muitas circunstâncias, deve preferir confiar na própria intuição a utilizar um método sistemático. A decisão é tomada depois de avaliar o trabalho realizado nas etapas anteriores. Nesse momento, é importante que a relevância da relação custo-benefício para a adoção da política pública seja esclarecida e o analista esteja convencido de que essa é a melhor decisão (BARDACH, 2009).

Apesar de método e intuição serem evidenciados como pressupostos de atividades complexas, a combinação entre a técnica e a “*métis*” constitui um desafio ao analista de políticas públicas uma vez que as duas perspectivas se distanciaram ao longo do processo de construção do Estado moderno. Entendida de forma parcial, essa realidade complexa indica que técnica e “*métis*” não são excludentes. Mas é preciso haver maior valorização de experiências repetidas, acumuladas, e apreendidas que segundo Spencer (apud ABBAGNANO, 1998), é o resultado do dever ou obrigação moral. Para esse entendimento, resgata-se a ética fundamentada na noção de intuição emotiva, imediata e infalível dos valores

e das suas relações hierárquicas, que devem ser percebidos como todo independente da escolha humana, como proposto por Scheler e Hartmann (apud ABBAGNANO, 1998).

#### 2.2.2.2 Processo decisório

Tentar compreender a inteligência no processo decisório não é tarefa simples. James G. March (2009), em “Como as decisões realmente acontecem”, sugere que as lógicas da consequência e da adequação são ferramentas úteis para compreender processos decisórios como fenômenos individuais e sociais. Mas, nem uma das duas perspectivas garante a inteligência no processo decisório. Na primeira, o processo de decisão é resultado de cálculos racionais. Na segunda, os indivíduos seguem regras, adaptam comportamentos e procuram concretizar identidades. A introdução de múltiplos atores com preferências e identidades inconsistentes apresenta a decisão como problema de conversão de parcerias inconsistentes em grupos alinhados sob as óticas de preferências e identidades (MARCH, 2009).

Em sistemas mais amplos, os processos de decisão ocorrem com múltiplos atores que sustentam preferências e identidades inconsistentes e estão pouco inclinados à eliminação do conflito de preferências e identidades. Nesse caso, surgem duas metáforas: o processo de decisão como disputa de poder; e o processo de decisão como formação de coalizão. O poder apresenta-se sob dois modelos: de força, em que desejos conflitantes se combinam em uma decisão conjunta; e de troca, em que vantagens de troca ocorrem em um sistema de permutas voluntárias. A formação de coalizões envolve tanto congruência em preferências e identidades quanto indiferença, assim a complementaridade torna-se elemento essencial à formação de coalizões que pode se estabelecer por troca de favores, persuasão, suborno, ameaça ou gerenciamento de informações (MARCH, 2009).

March (2009) questiona a assertiva de que decisões inteligentes conduzem a resultados capazes de contribuir para o bem estar do indivíduo, grupo, organização ou sociedade; ao propor três aspectos para a reflexão. O primeiro refere-se ao grau de julgamento de uma decisão ou pela contribuição da ação e das consequências produzidas, ou pela oposição das consequências para o significado e a interpretação da vida. O segundo diz respeito ao resultado de decisões no tempo, como relacionar resultados distantes e próximos. O terceiro indica o processo de avaliação de desejos, valores e necessidades de diferentes indivíduos.

Para o autor, as respostas para essas questões não são evidentes. E esses dilemas da inteligência têm relação direta tanto com o compartilhamento de histórias, explicações e

significados simbólicos quanto com a promoção da ação. Com o objetivo de intensificar o comprometimento humano com a racionalidade e a identidade, e de construir identidade e comunidade, a engenharia de decisões pode querer preocupar-se com o aumento da eficiência pela qual os símbolos se desenvolvem e sustentam crenças sociais sobre escolhas, racionalidade, poder, conflito e inteligência. O que impede esse processo é a incapacidade de os indivíduos pensarem o significado como elemento fundamental da inteligência decisória (MARCH, 2009).

March (2009) elenca três conjuntos de problemas inerentes à engenharia de decisões: a melhora da adaptabilidade; o uso do conhecimento; e a criação do significado. Para o autor, o uso do conhecimento é essencial tanto para antecipar consequências e estabelecer preferências futuras quanto para construir inferências válidas para a adequação coerente ao passado, assim a exploração do conhecimento torna-se pressuposto dos processos de decisão. As dificuldades para criar e usar o conhecimento são minimizadas por meio do aprimoramento de técnicas com o objetivo de extrair conhecimento da experiência. No entanto, limitações humanas e estruturais na capacidade de produzir inferências prejudicam a inteligência do processo de decisão. O autor considera a pobreza, a redundância, a ambiguidade e a natureza estratégica das informações como principais problemas estruturais para compreender o futuro ou o passado. Esses problemas não só produzem erros aleatórios como também preconceitos sistemáticos.

Por isso, para melhorar os processos de decisão é importante compreender como indivíduos e organizações apropriam-se do conhecimento de terceiros, e quais armadilhas e limites envolvem esse processo. A inteligência do processo de decisão depende, portanto, da qualidade das informações ou das práticas a serem difundidas. Segundo March (2009), compreender como as coisas são e como elas poderiam ser também é pressuposto do processo de decisão. A linguagem e os símbolos são, portanto, utilizados para criar e comunicar significados. Mas, a ambiguidade evocativa derivada do “significado implícito” é preocupação recorrente das teorias de comunicação decisória.

March (2009) verifica que valores, metas e desejos emergem do processo de decisão. Por isso, compreender a percepção dos indivíduos sobre as próprias preferências e identidades é aspecto essencial nos processos de decisão. Além disso, é preciso ajudar os indivíduos a construir as próprias concepções. Mas, a assertividade da ação depende do conhecimento que atua como instrumento para gerar confiança. Como consequência, o caráter decisivo das ações

advém de esperanças consequentes, buscas de identidades e vontades arbitrárias, fatores que contribuem para manter o comprometimento no processo de decisão (MARCH, 2009).

March (2009) afirma que as indeterminações da inteligência decisória e as dificuldades para atingi-la tornam frustrante a sua busca. Para o autor, as teorias contemporâneas de decisão coletiva falham ao tentar resolver os problemas de definição da inteligência decisória: equilibrar curto e longo prazo; lidar com a natureza mutável de preferências e identidades; e agregar conteúdo simbólico. Por isso, para o autor, torna-se sem efeito aprimorar práticas de decisão inteligente sem propor uma definição precisa de inteligência. O autor considera difícil confiar em processos que produzam decisões descritas sem ambiguidade como “inteligentes”. No entanto, para March (2009, p. 232), apesar dessas dificuldades “a ideia de decisão dá significado ao propósito, ao ser, às complexidades da vida social”.

No âmbito das políticas públicas, a reflexão proposta estimula o desenvolvimento de práticas que privilegiem o caráter reflexivo das ações, em que os processos de decisão não negligenciem a temporalidade das consequências, a complexidade de preferências e identidades, as características simbólicas, nem as idiosincrasias do uso do conhecimento. O conceito de inteligência decisória proposto por March (2009) tem a virtude de lançar luz sobre o fenômeno do processo decisório sob a ótica das ambiguidades e evidencia o caráter dicotômico dos elementos que o compõe. A observação dessa característica confere ao processo de decisão maior possibilidade para a assertividade no que se refere à inteligência da decisão. A relatividade das ações depende, assim, tanto dos aspectos conjunturais quanto dos estruturais, sobretudo em ambientes complexos de múltiplos atores. Os aspectos relativos à imitação de práticas e exploração de conhecimento são, em particular, importantes, no âmbito de políticas públicas, uma vez que há grande tendência em transferir métodos do setor privado para o público, sem o rigor da observação sobre as características endógenas do ambiente público.

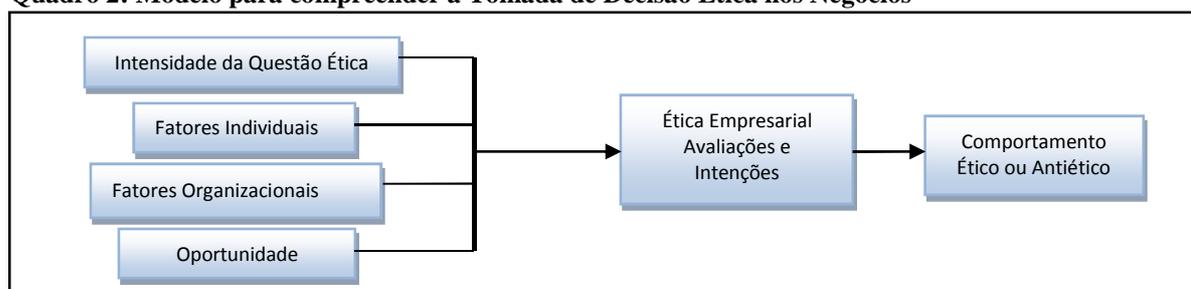
### 2.2.2.3 Decisão ética

A instrumentalização da ética em organizações é um fenômeno que se origina no âmbito privado, a partir da necessidade de criar um ambiente de confiança e legitimidade para

os negócios. Esse fenômeno transcende a esfera privada na medida em que se estende aos múltiplos atores de interação social. Os estudos desenvolvidos pela Teoria Ética Empresarial justificam a necessidade e a importância da disciplina, que considerados os aspectos intrínsecos à esfera de atuação, podem ser aplicados na administração pública. Ferrell et al. (2009) afirmam que compreender como os indivíduos tomam decisões éticas no ambiente organizacional é o primeiro passo para incrementar a tomada de decisão ética nos negócios. Para os autores, de forma geral, assume-se que indivíduos tomam decisões éticas nas organizações da mesma forma que eles tomam decisões éticas em casa, na família, ou em suas vidas pessoais. Entretanto, dentro de um contexto organizacional de trabalho em grupo, poucos indivíduos tem a liberdade de decidir questões éticas independente das pressões organizacionais (FERRELL et al., 2009).

Embora, admitam que seja impossível descrever exatamente como um indivíduo ou grupo de trabalho devem tomar decisões éticas, Ferrell et al. (2009) apresentam um modelo para compreender o processo de decisão em organizações a partir de generalizações sobre a média de comportamento dos padrões típicos nas organizações. As generalizações fundamentam-se em diferentes estudos e, pelo menos, em seis modelos de decisão ética, amplamente aceitos por acadêmicos e técnicos. Esse modelo, além de trabalhar com conceitos de administração, também utiliza os conceitos de filosofia, psicologia, sociologia e comportamento organizacional. Assim, o processo de decisão ética proposto inclui: 1) Intensidade de questões éticas; 2) Fatores individuais, como gênero, educação, nacionalidade, idade e 3) Fatores organizacionais, como cultura organizacional e 4) Oportunidades, condições que permitem ou limitam a conduta ética ou antiética, conforme Quadro 2. Todos esses fatores interligados influenciam as avaliações sobre e as intenções por trás das decisões que produzem comportamentos éticos ou antiéticos (FERRELL et al., 2009).

**Quadro 2: Modelo para compreender a Tomada de Decisão Ética nos Negócios**



Fonte: Ferrell et al. (2009, p. 122, tradução nossa).

A tomada de decisão ética pressupõe o reconhecimento de que uma questão ética envolve a escolha de um indivíduo ou grupo de trabalho entre diferentes ações, as quais *stakeholders* internos ou externos à organização vão, em última análise, avaliá-las como certas ou erradas. A percepção de importância de um problema por quem decide refere-se à intensidade da questão ética ao olhar do indivíduo, do grupo de trabalho, e da organização. Essa intensidade é pessoal e temporal no que se refere à acomodação de valores, crenças, necessidades e percepções, à especificidade da situação e às pressões pessoais prevalentes no espaço específico e no tempo (FERRELL et al., 2009).

Os fatores individuais podem influenciar as decisões éticas, uns com mais intensidade que outros. Os valores pessoais, influenciados por filosofias morais, são um dos fatores desse processo. As filosofias morais podem ser classificadas em dois grupos: teleológicas, cujo paradigma é o valor moral da conduta, e deontológicas, cujo foco está em compromissos e obrigações morais necessárias para a conduta adequada (FERRELL et al., 1989). O Quadro 3 apresenta as diferentes perspectivas éticas filosóficas, as quais podem influenciar a conduta individual de acordo com situações específicas. Isso significa dizer que o indivíduo pode tomar decisões fundamentadas nas diferentes teorias caso esteja em ambiente organizacional ou não-organizacional.

**Quadro 3: Comparativo entre teorias éticas aplicadas em decisão empresarial**

Teleologia	As ações são moralmente certas ou aceitáveis quando produzem resultados esperados de realização do autointeresse ou utilidade.
Egoísmo	Define ações certas ou aceitáveis como aquelas que maximizam o autointeresse como definido pelo indivíduo.
Utilitarismo	Define ações certas ou aceitáveis como aquelas que maximizam a utilidade total, ou o maior bem para o maior número de pessoas.
Deontologia	Foca mais na preservação dos direitos individuais e nas intenções associadas a uma conduta particular que nas consequências.
Relativismo	Avalia a ética de forma subjetiva fundamentada na experiência individual ou do grupo.
Virtude Ética	O que é moral em dada situação não é apenas o que a moralidade convencional requer, mas também o que uma pessoa com “boa conduta moral” pode julgar apropriado.
Justiça	Avalia a ética fundamentada na justiça: distributiva, processual, recíproca.

Fonte: Ferrell et al. (2009, p.149, tradução nossa).

Ferrell et al. (2009) consideram que os valores organizacionais sempre têm mais influência sobre uma decisão individual que os valores próprios do indivíduo. Além disso, em geral, as decisões empresariais são tomadas em conjunto por grupos de trabalho ou em discussões entre colaboradores. Assim, a cultura e a estrutura organizacional operam por meio das relações individuais entre membros da organização para influenciar as decisões éticas desses membros. Os autores definem cultura organizacional como conjunto de valores,

crenças, objetivos, normas e formas de solucionar problemas compartilhados por membros de uma organização, assim como, as normas de conduta.

Gerentes, colegas de trabalho ou subordinados, capazes de influenciar o grupo exercem influência diária sobre as decisões dos empregados mais que qualquer outro fator do modelo de tomada de decisão. Assim, a obediência à autoridade pode explicar porque questões de ética empresarial são resolvidas simplesmente seguindo as direções superiores. A oportunidade ética resulta de condições que tanto oferecem prêmios, internos ou externos, ou limites para comportamentos éticos ou antiéticos. Nas oportunidades, pode-se incluir o contexto imediato de trabalho de uma pessoa, que inclui as técnicas superiores de motivação para influenciar comportamentos (FERRELL et al., 2009).

Empregados em nível superior e aqueles que têm autoridade administrativa contribuem de forma significativa para a intensidade, porque eles tipicamente ditam em âmbito organizacional questões éticas; influenciam, portanto, a transmissão e monitoramento de valores, normas e códigos de ética. Os estilos de liderança influenciam muitos aspectos do comportamento organizacional, inclusive aceitação e adesão dos empregados a normas e valores organizacionais. Os estilos que enfatizam a construção de fortes valores organizacionais entre os empregados contribuem para compartilhar padrões de conduta. Nesse sentido, estilos e hábitos de liderança promovem o clima ético organizacional (FERRELL et al., 2009). Ferrell et al. (2009) elencam sete características de líderes éticos fortes: 1) personalidade forte; 2) paixão por fazer o certo; 3) proatividade; 4) consideração aos interesses dos *stakeholders*; 5) modelo para os valores organizacionais; 6) transparentes e ativamente envolvidos com o processo de decisão; 7) competência para a gerência por meio de uma visão holística da cultura ética organizacional.

A síntese de três modelos para compreender o processo de decisão ética: Kohlberg (1969), Ferrell e Gresham (1985) e Hunt and Vitell (1986), realizada por Ferrell et al. (1989), indica que uma vez identificada uma questão ética, o sistema moral do indivíduo inicia uma seleção entre informações disponíveis que estejam em consonância com o próprio sistema moral. Por sua vez, o sistema moral filosófico individual trará possíveis alternativas aceitas. Cada uma dessas possibilidades tem atribuídas diferentes consequências, que resultam em intenções, e, então, o indivíduo escolhe a conduta. Essas consequências podem ser positivas ou negativas e são atribuídas por indivíduos, grupos, organizações ou sociedade. A partir delas, o indivíduo avalia as ações tomadas e pode modificar a conduta ao se deparar com situações semelhantes futuras (FERRELL et al. 1989). Se, de um lado, Frederick e Weber

(1987, apud FERRELL et al. 1989) concluíram que existe uma interação entre os valores do indivíduo e da organização, que recaem sobre os resultados da política e da ação; de outro, Trevino e Youngblood (1987, apud FERRELL et al. 1989) concluíram que a conduta ética é influenciada tanto pelo nível de desenvolvimento cognitivo moral quanto pelo aprendizado social.

O modelo de decisão ética proposto, embora apresente consistência no que se refere ao mecanismo estabelecido em nível individual e coletivo para a tomada de decisão nas organizações, vai de encontro ao proposto por Patrus-Pena e Castro (2010), pois as diferentes correntes de pensamento sobre ética parecem estar à disposição da realidade sem configurar uma orientação em nível organizacional. Ao assumir que o indivíduo escolhe entre a pluralidade teórica a mais conveniente para o momento, seja em âmbito privado ou da organização, ratifica a tese reducionista de que ética nos negócios é aplicação simples de uma teoria ética, separa a ética da organização em dois campos distintos, e reproduz o uso instrumental da ética. Sendo assim, a reflexão realizada no processo decisório ocorre sem diálogo entre as partes afetadas pela decisão, e perpetua o dualismo entre teoria e prática. O modelo não explica como os valores organizacionais se conformam, embora atribua considerável atenção ao perfil das lideranças. A intensidade da questão ética, os fatores individuais e organizacionais, e a oportunidade são aspectos relevantes a serem considerados na tomada de decisão, mas não propiciam a integração da ética na organização.

O arcabouço teórico apresentado possibilita compreender como a ética pode influenciar o processo decisório de políticas públicas. Considerando que técnica e prática são pressupostos complementares da realidade complexa que envolve a tomada de decisão e decisões inteligentes não devem negligenciar as ambiguidades, a decisão ética em nível organizacional relaciona-se com os valores individuais que, por sua vez, são influenciados pelo desenvolvimento cognitivo moral e pelo aprendizado social.

### 2.3 PERSPECTIVAS TEÓRICAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O objetivo desta seção é caracterizar a dimensão da ética nas perspectivas teóricas da administração pública: Teoria Burocrática, Institucionalismo e Novo Institucionalismo, para tentar compreender a questão de pesquisa proposta: como a instituição do Sistema de Gestão

da Ética do Poder Executivo Federal pode influenciar mudanças de perspectiva na administração pública brasileira?

A Teoria Burocrática, o Institucionalismo e o Novo Institucionalismo são perspectivas teóricas de administração pública que podem ajudar a compreender a ética em processos organizacionais. A primeira, por ser o paradigma predominante na administração pública brasileira no período que antecede à instituição do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, de 1994. O Institucionalismo e o Novo Institucionalismo, por fornecerem o arcabouço teórico de análise para entender acontecimentos políticos concretos e a existência de regras gerais que exercem influência sobre as interpretações e as ações dos indivíduos.

Não se pretende fazer uma análise exaustiva dessas teorias, mas identificar como cada uma delas percebe a ética, os valores e os princípios que regem a vida em sociedade.

### 2.3.1 Teoria Burocrática

O desenvolvimento das tarefas administrativas constitui a esfera adequada à burocratização. Tecnicamente, o Estado moderno depende de fundamentos burocráticos e quanto maior o Estado, tanto mais incondicional isso ocorre. A burocratização decorre da ampliação intensiva e qualitativa e do desdobramento interno das tarefas administrativas. No entanto, a direção seguida e as razões pelas quais ela surge são diversas (WEBER, 1971).

Weber (1971) afirma que a razão decisiva para o progresso da organização burocrática sempre foi a superioridade técnica. O trabalho burocrático assalariado não só é mais preciso como, em geral, mais barato que o serviço honorífico. O princípio da especialização permite o cumprimento objetivo das tarefas por meio de regras calculáveis e sem relação com pessoas. Assim, a execução coerente do domínio burocrático denota a padronização da “honra estamental.” O princípio do *sine ira ac studio* (sem ira e sem paixão) também se apresenta na burocracia, na medida em que ela é “desumanizada” ou que é possível eliminar dos negócios oficiais o amor, o ódio, e todos os elementos pessoais, irracionais e emocionais que fogem às regras calculáveis. Para o autor, essa natureza específica se constitui como virtude do fenômeno burocrático (WEBER, 1971, p. 250-251).

Weber (1971, p. 264) considera a burocracia o meio pelo qual se transforma uma “ação comunitária” em “ação societária” ordenada de forma racional. A burocracia ao “socializar” as relações de poder, torna-se, portanto, instrumento de poder para aqueles que controlam o aparato burocrático. Uma vez que o poder não é exercido por discursos ou proclamações, mas por meio da rotina administrativa, inevitavelmente, a burocracia governa, pois são os funcionários de governo que tomam as decisões sobre problemas e necessidades diárias. O poder dos burocratas reside, portanto, em treinamento especializado e informação qualificada (WEBER, 1974).

Assim, a autoridade burocrática em governos é constituída por regras e normas; autoridade hierárquica e qualificação técnica. Na organização do serviço público, estabelece, ainda, a necessidade de distinção entre a esfera pública e a privada, em que o patrimônio do funcionário não se confunde com patrimônio público. Os resultados desses pressupostos para a posição interna e externa do funcionário são profissionalização do cargo e determinação específica para posição social do funcionário. O cargo como profissão evidencia a exigência de treinamento rígido e a natureza de dever da posição do funcionário, que determina a estrutura interna das relações. O exercício de um cargo pressupõe uma obrigação em troca de segurança; por isso, as relações são impessoais e funcionais. A posição social do funcionário é assegurada pelas normas da hierarquia ocupada. Assim, a estima social dos funcionários é alta quando há um caráter fechado de corporação e baixa onde a exigência de uma administração especializada e o domínio das convenções estamentais são fracos (WEBER, 1971).

Para Weber (1971), a burocracia luta simplesmente para nivelar poderes. E a base de toda a ordem é a disciplina. Segundo o autor, não se pode ignorar que o homem tem uma inclinação para regras e regulamentos habituais, a qual existe independente dos documentos públicos. A disciplina do funcionalismo refere-se, portanto, ao grupo de atitudes do funcionário, de obediência precisa dentro de sua atividade habitual. Mas, é a cooperação entre funcionários públicos e políticos que pode garantir a supervisão continuada da administração e, a partir dela, a educação política de líderes e liderados. Por isso, a publicidade da administração torna-se pré-condição para o trabalho parlamentar de inquérito e deve ser exigida (WEBER, 1974).

Somente com a burocratização do Estado e do direito em geral, vemos uma possibilidade definida de separar, clara e conceptualmente, uma ordem jurídica “objetiva” dos “direitos subjetivos” do indivíduo, que ela garante; de separar o Direito Público do Direito Privado. O primeiro regulamenta as inter-relações das autoridades públicas e suas relações com os “súditos”; o direito Privado regulamenta as relações dos indivíduos entre si. Essa separação conceptual pressupõe a separação conceptual do “Estado”, como

portador abstrato de prerrogativas soberanas e o criador de “normas jurídicas”, das “autorizações” pessoais dos indivíduos. Essas formas conceptuais estão, necessariamente, distantes da natureza das estruturas da autoridade pré-burocrática, e especialmente das estruturas patrimoniais feudais. Essa separação conceptual entre o privado e o público foi concebida e realizada, primeiramente, nas comunidades urbanas, pois tão logo os ocupantes dos postos eram determinados pelas eleições periódicas, o detentor individual do poder, mesmo que ocupasse a mais alta posição, evidentemente já não era igual ao homem que possuía autoridade “por sua própria conta”. Não obstante, coube à total despersonalização da direção administrativa pela burocracia, e à sistematização racional do Direito, realizar a separação entre o público e o privado, cabalmente e em princípio (WEBER, 1971, p. 276-277).

O ingresso no âmbito das indagações éticas, para Weber (1971), se estabelece a partir da sensação de poder proporcionada pela carreira política, ainda que seja em nível individual. O autor evidencia o seguinte problema: que qualidades o homem deve ter para fazer justiça à responsabilidade que o poder lhe impõe? Em resposta, ele elenca três qualidades: paixão, no sentido de objetividade; senso de responsabilidade; e senso de proporção. Mas para alcançá-las é preciso superar a vaidade, que impele à falta de objetividade e à irresponsabilidade. Em sequência, o autor propõe um questionamento sobre a relação entre ética e política, uma vez que é possível identificar a exploração da “ética” como meio de “estar com a razão”. O autor, então, afirma.

Nenhuma ética no mundo pode fugir ao fato de que em numerosos casos a consecução de fins “bons” está limitada ao fato de que devemos estar dispostos a pagar o preço de usar meios moralmente dúbios, ou pelo menos perigosos – e enfrentar a possibilidade, ou mesmo a probabilidade, de ramificações daninhas. Nenhuma ética no mundo nos proporciona uma base para concluir quando, e em que proporções, a finalidade eticamente boa “justifica” os meios eticamente perigosos e suas ramificações (WEBER, 1971, p.145).

A partir desse raciocínio, Weber (1971) verifica o caráter suplementar da ética de fins últimos e da ética de responsabilidade para a política, pois apenas em uníssono constituem um homem que pode ter a vocação para a política, a qual exige tanto paixão quanto perspectiva.

Selznick (1996) acredita que o ideal de uma burocracia eficaz, justa e ágil permanece fugaz. Um dos motivos, indicado por ele, é que o espectro da burocracia não solucionou problemas de confiança, autointeresse, opressão de regras e decisões arbitrárias. Para o autor, é preciso encontrar maneiras de confrontar os problemas sociais que não se limitem às estratégias de mercado. Croizier (1981) percebe que a eficácia de uma organização não pode se restringir à combinação entre técnica, impessoalidade e hierarquia, que constituem os pressupostos de Weber para teoria burocrática. Críticos dessa teoria, que se fundamentam em

teorias do comportamento humano, elencam diferentes aspectos que caracterizam o “círculo vicioso” do fenômeno burocrático: resistência ao comportamento mecânico; especialização; cooptação; doutrinação ideológica, participação, poder, controle e supervisão. Mas, para Croizier (1981), essas análises não permitem saber se a resistência do indivíduo influencia a tendência para a burocratização e se ela tem consequências sobre a racionalidade organizacional.

O sistema burocrático, por meio de regras, para Croizier (1981), pode ser considerado como uma estrutura de proteção, que se tornou necessária em virtude da vulnerabilidade do indivíduo perante os problemas advindos da ação social. Assim, a questão da falta de flexibilidade burocrática pode ser analisada em função da proteção. Quanto mais os indivíduos se sentirem vulneráveis para realizarem atividades cooperativas coordenadas, maiores serão as possibilidades de recorrer aos “círculos viciosos” burocráticos. A tendência, em sociedades com sistemas de organização mais flexíveis e complexos, nas quais os indivíduos parecem estar menos vulneráveis a conflitos e riscos de fracasso, é que a rigidez diminua. O modelo burocrático, apesar de arbitrário, constitui um meio de perpetuar valores individualistas na sociedade moderna, máximo de autonomia e de arbítrio individual, que oferecem proteção por meio do isolamento. O tipo de controle exercido para manter a organização e as reações do grupo de pessoas a ele submetido depende das normas culturais da sociedade e da técnica disponível para minimizar a incerteza da ação social. O equilíbrio entre esses dois fatores corresponde ao fenômeno burocrático (CROIZIER, 1981).

A análise dos problemas da burocracia não deve se restringir à perspectiva da organização, por isso Croizier (1981) propõe verificar, sob a ótica do indivíduo, as vantagens do sistema burocrático. Para tal, introduz as variáveis participação e motivação para participar. O autor afirma que o equilíbrio de um sistema burocrático depende dos termos de negociação entre organização e membros, que, por sua vez, decorrem das aspirações dos indivíduos e das exigências práticas da organização. Esse sistema “oferece aos indivíduos uma feliz combinação de independência e segurança” (CROIZIER, 1981, p.300).

### 2.3.2 Institucionalismo

O Institucionalismo, para Théret (2003), distingue-se de outros paradigmas intelectuais, pois considera as mediações entre as estruturas sociais e os comportamentos individuais para compreender a ação dos indivíduos e as manifestações coletivas. As instituições representam, assim, essas mediações (THÉRET, 2003). Para o autor, a perspectiva de que o institucionalismo possui diferentes sentidos nas diversas disciplinas das ciências sociais em virtude da falta de definição para instituições, defendida por Dimaggio e Powell (1991), precisa ser muito observada. Théret (2003) identifica definições precisas de instituições tanto entre economistas quanto entre sociólogos.

Théret (2003) acredita que a concepção de Jonh Commons para instituição bem se adéqua a uma perspectiva que busque a conciliação de teorias institucionalistas sobre os critérios de oposição entre, por um lado, coordenação e recursos cognitivos e, de outro lado, conflito e recursos de poder. Para Commons (apud THÉRET, 2003), instituição é o resultado de toda relação entre pessoas que envolva regras operativas, cuja finalidade é estabilizar a tensão entre o conflito e a cooperação. No que se refere aos critérios de cálculo e cultura, as instituições favorecem tanto os comportamentos quanto as transações estratégicas orientadas para o futuro. Constituem, assim, mediações entre atores e estruturas, que podem ocorrer em duplo sentido, dos primeiros em relação às segundas e vice-versa. Nessa perspectiva, as instituições são percebidas como estruturas de estímulo, redes cognitivas que propiciam a ação individual. Introduz, assim, uma concepção extensiva das instituições, que engloba tudo aquilo que faz do indivíduo um ser social: o “*habitus*” e as disposições incorporadas; o sistema de valores e normas sociais relevantes na ética como os constrangimentos morais e as crenças, e na cultura histórica como os usos e costumes, a moeda, as regras jurídicas, os discursos convencionais, os poderes organizados, privados ou públicos, de coerção econômica, política e simbólica (THÉRET, 2003).

Selznick (1984) distingue organização de instituição, em “*Leadreship and administration*”, trabalho publicado em 1957, que se tornou referência como perspectiva institucional em teoria das organizações. Para o autor, a teoria institucional traça formas, processos, estratégias, resultados e competências distintivos que descrevem a formação de certos tipos de instituição, e como essas características emergem dos padrões organizacionais de interação e adaptação. Esses padrões devem ser entendidos como respostas aos ambientes interno e externo. Selznick (1984) define as organizações como instrumentos técnicos, concebidos como meio para definir objetivos, que são dispensáveis e julgadas por premissas de engenharia. As instituições, percebidas como grupos ou práticas, possuem uma dimensão

"natural", são produtos de interação e adaptação, por isso podem ser em parte projetadas, e são mais difíceis de serem dispensadas. As instituições tornam-se, assim, receptáculos do idealismo do grupo (SELZNICK, 1984).

Se de um lado, a organização é um instrumento técnico para mobilizar energias humanas e direcioná-las para objetivos definidos, em que o termo "organização" sugere um sistema racional de atividades coordenadas; por outro lado, a instituição é um organismo ágil, adaptável às pressões e necessidades sociais. Essa distinção refere-se ao processo de análise dos constructos, pois a maioria das associações de vida resiste à classificação por serem combinações complexas de comportamentos concebidos e responsivos. A experiência institucional decorre do ambiente externo e do mundo social interno de uma organização. De forma análoga, a estrutura informal complementa a concepção formal de organização ao trazer à cena a própria personalidade, os problemas e os interesses específicos (SELZNICK, 1984).

Selznick (1984) considera a institucionalização um processo, em que se expressam a história e as pessoas da organização, os grupos e os interesses que ela representa; assim como a forma de adaptação dela ao ambiente. O autor atribui especial importância à flexibilidade existente para promover a interação pessoal ou em grupo, pois o grau de institucionalização depende dessa medida. Quanto mais precisas as metas e mais técnicas as operações, menos oportunidade haverá para forças sociais influenciarem o desenvolvimento de uma organização. Para o autor, "institucionalizar" é "infundir com valores" para além dos requisitos técnicos da tarefa a realizar. Sob a perspectiva dos sistemas sociais, as organizações tornam-se infundidas aos valores, que simbolizam as aspirações da comunidade, e formam o sentido de identidade. Assim, os compromissos pessoais e sociais combinam-se para minimizar o significado técnico das organizações. Mas, o pressuposto para transformar organizações em instituições é a preocupação para a automanutenção, que se relaciona de forma estreita com a "infusão com valores" e requer mais que a subsistência organizacional; é preciso preservar a singularidade do grupo perante novos problemas e circunstâncias alteradas. Assim, uma organização torna-se uma instituição quando adquire identidade distinta: com valores, condutas e crenças (SELZNICK, 1984).

Estudos institucionais, que consideram as forças sociais internas e externas, enfatizam a mudança adaptativa e a evolução das formas de organização e práticas. Em geral, a análise institucional percebe alterações legais ou formais como meio de regulamentar um processo evolutivo que já foi concluído no âmbito informal. Para compreender as grandes e duradouras

organizações, essa ênfase na mudança adaptativa sugere que se observe o conhecimento sobre as comunidades naturais, que induz aos seguintes questionamentos: 1) o desenvolvimento de ideologias administrativas como dispositivos conscientes e inconscientes de comunicação e autodefesa; 2) a criação e proteção das elites, pois, na comunidade natural, elas desempenham papel essencial para a criação e proteção de valores; 3) o surgimento de grupos de interesse, muitos dos quais concorrem entre si por influência dominante na sociedade. O processo social só pode ser compreendido a partir do comportamento individual, e, em especial, da percepção que o indivíduo tem de si e dos outros. O problema é relacionar a visão mais ampla com a mais limitada, para verificar como a mudança institucional é produzida, e, de certa forma, molda a interação dos indivíduos em situações cotidianas (SELZNICK, 1984).

A criação de envolvimento sociais ou compromissos é a realidade subjacente, forma elementar de estabilidade e integração. Mas, quando ações encontram questões que evidenciam valores, ou quando eles estão dentro de redes de interdependência, limitam-se as opções. Assim, a institucionalização constrange a conduta de duas maneiras: trazendo-a para dentro de uma ordem normativa; e fazendo-a refém da própria história. “Não obstante, valores devem ter lugar central na teoria das instituições. É necessário saber quais valores importam no contexto; como construí-los dentro da estrutura cultural e social da organização; e de que maneira eles estão enfraquecidos ou subvertidos” (SELZNICK, 1992, 1996, p. 271).

Dimaggio e Powell (1991) indicam que as disparidades entre as diversas correntes do institucionalismo em ciências sociais são ilustradas pelas diferentes definições para instituição. Os cientistas políticos da tradição sociológica racional definem institucionalização como "processo fenomenológico pelo qual as relações sociais e as ações são tomadas como certas" (ZUCKER, 1983, p. 2 apud DIMAGGIO; POWELL, 1991). Os economistas e teóricos da escolha pública, em geral, consideram sinônimos os termos instituição e convenção. Embora, os sociólogos e os teóricos da organização restrinjam o termo às convenções, que são assumidas como posições de pensamento social e ação (MEYER; ROWAN, cap.2; JEPPERSON, cap.6; DOUGLAS apud DIMAGGIO; POWELL, 1991). Mas, as diferenças não se restringem à definição do termo, e aparecem, também, nas variações de perspectivas de análise: micro e macro recursos; e importância atribuída a interesses e redes relacionais na criação de instituições. Os temas recorrentes são mudanças, conflitos e competição. Apesar de a maioria dos economistas e dos cientistas políticos focarem com exclusividade em economia ou regras políticas, sociólogos encontram as instituições em todo lugar. Mais que isso, os sociólogos percebem que os comportamentos podem ser

institucionalizados (MEYER; ROWAN, cap. 2 apud DIMAGGIO; POWELL, 1991). Os autores então afirmam: “apesar de as instituições serem, com certeza, resultados da ação humana, elas não são, necessariamente, produtos de um desenho consciente” (DIMAGGIO; POWELL, 1991).

### 2.3.3 Novo Institucionalismo

Dimaggio e Powell (1991) constatarem que há muitos neo-institucionalismos: em economia, teoria institucional, ciência política, história e sociologia. Prevalece entre eles um ceticismo comum sobre temas centrais do processo social, e uma mesma convicção de que as modalidades institucionais e os processos sociais são variáveis determinantes. No entanto, para os autores, aproximações à raiz do institucionalismo em tão diferentes áreas não podem convergir para um único quadro de pressupostos e objetivos. Os autores verificam que o interesse pela análise teórica e metodológica contemporânea do institucionalismo, a partir dos estudos tradicionais da matéria, justifica-se pela capacidade de fornecer novas respostas para questões antigas. Como escolhas sociais são formadas, mediadas e canalizadas por arranjos institucionais? Constitui, ainda, uma reação à revolução comportamental que interpreta o comportamento coletivo, político e econômico, como consequência agregada da escolha individual.

O Neo-institucionalismo Econômico tem como principal unidade de análise os custos de transação. As instituições estabelecem critérios pelos quais as pessoas descobrem as preferências; reduzem incertezas ao prover recursos de dependência e eficiência nas trocas econômicas; e não apenas constroem as opções. Evidenciam-se diferenças no próprio campo de estudo tanto para o tratamento aos custos de transação quanto para os pesos do Estado e da ideologia. Para os neo-institucionalistas econômicos, as estruturas de governança são modalidades sociais criadas para minimizar os custos de transação. Há um desejo das partes de economizar em custos de transação ao realizarem uma troca, em um mundo no qual a informação é cara, as pessoas comportam-se de forma oportunista, e a racionalidade é limitada (DIMAGGIO; POWELL, 1991). A nova economia institucional, em particular a que tem como foco a história econômica, afirma que "as instituições são regularidades em interações repetitivas, costumes e regras que estabelecem um conjunto de incentivos e

desincentivos para indivíduos" (NORTH, 1985, p. 231 apud DIMAGGIO; POWELL, 1991). A economia da organização concebe instituições como estruturas de governança, regime social, voltadas para minimizar os custos de transação (WILLIMISOH, 1985 apud DIMAGGIO; POWELL, 1991).

No campo da Ciência Política, o novo institucionalismo surge em reação às concepções comportamentais que trazem uma perspectiva social do contexto no qual os objetivos são perseguidos. A teoria positiva de institucionalismo em ciência política estuda instituições políticas domésticas; a teoria de regimes tem como foco as relações internacionais. A primeira preocupa-se com a forma como as instituições moldam os resultados políticos. A segunda verifica as condições sobre as quais ocorre a cooperação internacional, e tem caráter normativo cujos padrões de comportamento são definidos em termos de costumes e obrigações, que se aproxima à tradição sociológica. Os pressupostos de análise são: escolha racional, regras, procedimentos e modalidades. Cientistas políticos da tradição de escolha racional e teoria dos jogos consideram as instituições arcabouços de regras, procedimentos e modalidades, ou prescrições, sem excluir a possibilidade de as ações serem necessárias, proibidas ou permitidas (OSTROM, 1986; SHEPSLE, 1986 apud DIMAGGIO; POWELL, 1991). Os modelos de escolha pública considerados por Dimaggio e Powell (1991) destacam os mecanismos legislativos, a distribuição de poder para definir a agenda, a sequência de apresentação das propostas, e a atribuição de direitos de veto (SHEPSLE; WEINGAST, 1987; OSTROM, 1986; SHEPSLE, 1986, 1988 apud DIMAGGIO; POWELL, 1991).

Para a Sociologia, as instituições não refletem, simplesmente, as preferências e o poder das unidades que as constituem. Isso, também, é moldado por elas. Mais, ainda, as instituições são tanto atores quanto constrangedoras dos atores, e os interesses emergem em um contexto histórico, particular e normativo (DIMAGGIO; POWELL, 1991). O novo institucionalismo na teoria organizacional e na sociologia inclui: a rejeição ao modelo de escolha racional; o interesse por instituições como variáveis independentes; a perspectiva de explicações cognitivo-culturais; o interesse por unidades de análise supra-individuais que não produzam consequências diretas dos atributos ou motivos individuais. As explicações funcionais de economistas e cientistas políticos sobre a forma como as instituições representam soluções eficientes para problemas de governança são rejeitadas por sociólogos que observam a forma como as instituições complicam e constituem os caminhos para as soluções. Novos estudos em antropologia, história e teoria social confrontaram variáveis

funcionalista e individualista, para identificar como os significados são socialmente construídos e como ações simbólicas transformam a noção de agência. Sugerem, assim, que as preferências individuais e as categorias de pensamento, como o indivíduo, a ação social, o Estado e a cidadania, são moldados por forças institucionais (DIMAGGIO; POWELL, 1991).

O novo institucionalismo adquire significado diferente à medida que se avança das perspectivas de economia e escolha pública para as teorias de regime e organização. Nas primeiras, as instituições são produtos da concepção humana, e decorrem de ações intencionais. Nas últimas, as instituições, apesar de configurarem o resultado da atividade humana, não são produtos de um trabalho consciente. O essencial das perspectivas econômica e de escolha racional é explicitar os arranjos institucionais como soluções adaptáveis para problemas de oportunismo, informação imperfeita ou assimétrica e racionalidade limitada (DIMAGGIO; POWELL, 1991).

A insatisfação com a abordagem de ator racional tem levado alguns estudiosos a desenvolver uma linha mais sociológica de pesquisa: uma perspectiva mais orientada a processos, na qual as instituições se constituem tanto como atores quanto atuam para restringi-los. E os interesses surgem em contextos históricos e normativos particulares. De fato, o novo institucionalismo em análise organizacional parte da homogeneidade de práticas e disposições que permeiam as atividades político-sociais. Assim, as instituições não apenas restringem opções: elas estabelecem critérios pelos quais as pessoas descobrem as preferências. Alguns institucionalistas em ciência política e economia reconhecem que as instituições são pouco flexíveis. E os arranjos institucionais restringem o comportamento individual ao tornar algumas escolhas inviáveis, excluir determinados cursos de ação, e restringir certos padrões de alocação de recursos (DIMAGGIO; POWELL, 1991).

As raízes do “novo institucionalismo” em estudos organizacionais, desenvolvidos por John Meyer, W. Richard Scott e Lynne Zucker, desde 1977, são traçadas a partir do “velho institucionalismo” de Philip Selznick e associados. No entanto, é possível verificar divergências substanciais entre as duas perspectivas. O velho institucionalismo foi estritamente político na análise de conflito de grupo e estratégia organizacional. Por outro lado, o novo institucionalismo, em geral, minimiza os conflitos de interesses dentro e entre organizações, ou percebe como organizações respondem a esses conflitos por meio do desenvolvimento de estruturas administrativas elaboradas. Embora as antigas e novas correntes concordem que a institucionalização restringe a racionalidade organizacional, elas identificam diferentes fontes de restrição. As antigas enfatizam a aquisição dos interesses

dentro das organizações como resultado de *trade-offs* políticos e alianças. As novas destacam a relação entre estabilidade e legitimidade e o poder de "entendimentos comuns que raramente são explicitamente articulados". Essas diferenças são refletidas no tratamento da estrutura organizacional nas duas tradições. Mas, as duas perspectivas compartilham de um ceticismo em direção aos modelos de ator racional de organização, e cada uma delas percebe a institucionalização como um processo estado-dependente que torna as organizações menos instrumentalmente racionais ao limitar a busca de opções. Ambas enfatizam a relação entre as organizações e os ambientes, e prometem revelar aspectos da realidade que são inconsistentes com a contabilidade formal da organização. Cada abordagem destaca o papel da cultura na formação da realidade organizacional (DIMAGGIO; POWELL, 1991).

Para Selznick (1996), o “novo institucionalismo” no estudo das organizações gerou tanto novas perspectivas quanto mudanças interessantes de foco. Mas o fato de “o velho” e “o novo” refletirem uma profunda internalização da sensibilidade sociológica indica que há fortes continuidades subjacentes. O autor acredita que uma perspectiva político-centrada, compreendida de forma adequada, requer não só uma análise sofisticada como também uma reconstrução teórica. Problemas de prestação de contas e resposta, burocracia pública e privada, regulação e autorregulação, gerenciamento e governança, entre outros, demandam uma nova compreensão da experiência administrativa, política, legal e moral. Como direção, Selznick (1996) propõe observar o pragmatismo da prática social, incluindo democracia e justiça; eficiência e efetividade.

#### 2.3.4 Análise das Perspectivas Teóricas

A análise da ética a partir de perspectivas teóricas de administração pública torna-se possível por meio da associação dos conceitos de cidadania e democracia entendidos como valores e princípios da sociedade contemporânea. Na medida em que a ética pressupõe a exteriorização dos valores morais, a política determina como esses valores serão questionados. Assume-se, então, a proposta de Waldo (1948, apud FREDERICKSON; SMITH, 2003) que administração não é uma atividade técnica de valor neutro, administração é política. Por isso, segundo o autor, a eficiência não pode permanecer como o valor central da administração em detrimento da política. A garantia de mais liberdade individual está na

possibilidade de compreender que os mecanismos de controle político-administrativos devem assegurar os direitos sociais por meio da emancipação do sujeito.

A Teoria Burocrática propõe uma análise sistemática da administração ao considerar como pilares a técnica, a impessoalidade e a hierárquica. Mas, a rigidez dos pressupostos não têm se mostrado eficaz para solucionar os problemas de confiança, autointeresse, opressão de regras e decisões arbitrárias. No entanto, a arbitrariedade do modelo ajuda a perpetuar valores individualistas na sociedade moderna. As normas culturais e a técnica determinam o tipo de controle exercido para manter a organização e as reações do grupo de pessoas a ele submetido. A incerteza da ação social pode ser minimizada pelo equilíbrio entre valores e técnica, que segundo Croizier (1981), corresponde ao fenômeno burocrático. Por isso, a análise dos problemas burocráticos deve ter como foco o indivíduo. Patrus-Pena e Castro (2010) afirmam que o modelo burocrático não pode ser considerado aceitável para articular ética e organização porque nele a pessoa só tem valor como meio de produção. Sendo assim, o enfoque é unilateral e as articulações possíveis são pragmáticas, utilitaristas e impedem que se vislumbre a organização como ambiente para realização integral do ser humano, sustenta o desenvolvimento do trabalho alienado. Não há, portanto, espaço para o pensamento sistêmico que integre teoria e prática. Para os autores, superar essa questão envolve o encadeamento de uma perspectiva de organização cujo valor fundamental é o ser humano. Mas, para Frederickson e Smith (2003), na medida em que a teoria de controle da burocracia considera o cumprimento às regras e a capacidade de resposta como variáveis, em governos democráticos, essa lógica só poderá ser compreendida a partir da distinção entre política e administração. Por outro lado, para Torres (2004), a originalidade da teoria weberiana está em explicar a inter-relação entre o modelo burocrático e a dominação racional-legal cujo resultado é a estreita relação entre política e burocracia (SELZNICK, 1996; CROIZIER, 1981; FREDERICKSON, SMITH, 2003; TORRES, 2004).

As mediações entre as estruturas sociais e os comportamentos individuais para compreender a ação dos indivíduos e as manifestações coletivas, representadas pelas instituições, é o que Théret (2003) afirma que distingue o institucionalismo de outros paradigmas intelectuais. Para Commons (apud THÉRET, 2003), a finalidade da instituição é estabilizar a tensão entre o conflito e a cooperação. Assim, elas são percebidas como estruturas de estímulo, redes cognitivas que propiciam a ação individual, que engloba o sistema de valores e normas sociais relevantes na ética e na cultura histórica. Tornam-se, portanto, receptáculos do idealismo do grupo e são resultantes do ambiente externo e do

mundo social interno de uma organização (THÉRET, 2003; SELZNICK, 1984). Para Selznick (1984), "institucionalizar" é "infundir com valores". Uma organização torna-se uma instituição quando adquire identidade distinta: com valores, condutas e crenças. Mas, o processo social só pode ser compreendido a partir do comportamento individual, e, em especial, da percepção que o indivíduo tem de si e dos outros (SELZNICK, 1984). "Não obstante, valores devem ter lugar central na teoria das instituições. É necessário saber quais valores importam no contexto; como construí-los dentro da estrutura cultural e social da organização; e de que maneira eles estão enfraquecidos ou subvertidos" (SELZNICK, 1992, 1996, p. 271).

O Novo Institucionalismo desenvolve-se em diferentes campos das ciências sociais que compartilham a mesma convicção de que as modalidades institucionais e os processos sociais são variáveis determinantes (DIMAGGIO; POWELL, 1991). A nova economia institucional, em particular a que tem como foco a história econômica, afirma que "as instituições são regularidades em interações repetitivas, costumes e regras que estabelecem um conjunto de incentivos e desincentivos para indivíduos" (NORTH, 1985, p. 231 apud DIMAGGIO; POWELL, 1991). No campo da Ciência Política, o novo institucionalismo apresenta como pressupostos de análise a escolha racional, as regras, os procedimentos e as modalidades. Ele surge em reação às concepções comportamentais que trazem uma perspectiva social do contexto no qual os objetivos são perseguidos (OSTROM, 1986; SHEPSLE, 1986 apud DIMAGGIO; POWELL, 1991). Mas, o novo institucionalismo em teoria da organização e sociologia rejeita os modelos de ator racional. Manifesta o interesse por instituições como variáveis independentes e retorna às explicações cognitivo-culturais (DIMAGGIO; POWELL, 1991).

Na perspectiva de análise organizacional, o novo institucionalismo parte da homogeneidade de práticas e disposições que permeiam as atividades político-sociais. Assim, as instituições estabelecem critérios para a descoberta de preferências individuais. Entretanto, os arranjos institucionais restringem o comportamento individual ao tornar algumas escolhas inviáveis (DIMAGGIO; POWELL, 1991). Antigas e novas correntes concordam que a institucionalização restringe a racionalidade organizacional, consideram a relação entre organizações e ambientes, e, ainda, destacam o papel da cultura na formação da realidade organizacional. As antigas enfatizam os interesses dentro das organizações como resultado de *trade-offs* políticos e alianças. As novas destacam a relação entre estabilidade e legitimidade e o poder de "entendimentos comuns que raramente são explicitamente articulados"

(DIMAGGIO; POWELL, 1991). Para Selznick (1996), o fato de “o velho” e “o novo” institucionalismo refletirem uma profunda internalização da sensibilidade sociológica indica que há fortes continuidades subjacentes. Problemas de prestação de contas e resposta, burocracia pública e privada, regulação e autorregulação, gerenciamento e governança demandam uma nova compreensão da experiência administrativa, política, legal e moral. Selznick (1996) propõe como nova perspectiva de análise observar o pragmatismo da prática social, incluindo democracia e justiça; eficiência e efetividade.

As teorias estudadas permitem observar que os modelos de análise tendem a considerar o indivíduo como objeto central, embora a partir de diferentes perspectivas e diferentes finalidades. A teoria burocrática ao assumir a necessidade de equilíbrio entre valores e técnica coloca em evidência o indivíduo. O Institucionalismo e o Novo Institucionalismo não são diferentes, uma vez que as instituições são processos de mediação entre as estruturas sociais e os comportamentos individuais e têm como finalidade estabilizar a tensão entre o conflito e a cooperação. Neste trabalho assume-se a proposta de Selznick (1984) de que "institucionalizar é infundir com valores". Apesar de não incluírem a ética como variável explicativa, essas teorias permitem que a partir dos processos sociais e individuais seja construída uma análise em que se possa considerar a ética como fenômeno a ser estudado no âmbito da administração pública. Diante dessa possibilidade, verifica-se que tanto valores como política se relacionam de forma direta com a administração pública, cujos parâmetros não podem se distanciar da distinção entre público e privado. Mas essa articulação requer a definição, o entendimento e a internalização dos valores a serem observados.

#### 2.4 PARADIGMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Costa (2008) considera que para entender as transformações do Estado, da organização governamental e da administração pública brasileira é preciso reconstruir os processos de formação e diferenciação histórica do aparato estatal desde o período colonial, a consolidação do Estado Nacional com a instalação da corte portuguesa, o império e a era republicana. No grande período que antecede a República, do século XVI ao fim do XIX, verificam-se diferentes fases de avanços e retrocessos no que se refere à modernização do aparato governamental. A administração da colônia pode ser caracterizada como centralizadora, sem

diferenciação entre funções, mimética, formal e morosa, mas que com o período pombalino experimenta um processo gradual de racionalização do governo até a emergência de uma burocracia. No império, consolidam-se as bases para o funcionamento do autogoverno que apresenta uma grande contradição entre a extensão do poder privado e a centralização administrativa e burocrática do poder central; a burocracia é patrimonial, não havia diferença entre cargos e pessoas, com tendência à apropriação dos cargos. Assim, predomina o patronato, o clientelismo e o excesso de funcionários. A burocracia divide-se tanto por funções quanto por estratificação; e os altos cargos eram ocupados por parte substancial da elite política por meio de mecanismos que possibilitavam a sua perpetuação (HOLANDA, 1974; FAUSTO, 1994; LINHARES, 2000).

No século XX, segundo Costa (2008), ocorrem três grandes reformas que se sucedem em intervalos de 30 anos, a partir dos anos 1930. No período da República Velha, a criação de novas instituições e a autonomia de Estado e mercado em relação à igreja e à dominação patriarcal constituem fundamentos da formação social moderna no sentido da racionalização. Esse processo ocorre de forma lenta e superficial até a Revolução de 1930. A partir desse marco, em resposta às transformações econômicas e sociais, o Brasil empreendeu um processo contínuo de modernização das estruturas do aparelho estatal. A reforma administrativa do Estado Novo, de 1937, foi o primeiro esforço sistemático de superação do patrimonialismo por meio de uma série de transformações na morfologia e na dinâmica de funcionamento do aparelho do Estado. Inspirados no modelo burocrático weberiano foram criados empresas estatais e órgãos especializados, entre eles o DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público, com o objetivo de definir e executar políticas para o pessoal civil, promover a racionalização dos métodos e elaborar o orçamento da União. Buscava-se introduzir na administração do país a centralização, a impessoalidade, a hierarquia, o sistema de mérito, a separação entre o público e o privado, requisitos que auxiliariam na condução do desenvolvimento a partir do modelo de crescimento industrial em substituição ao agrário.

A criação de Comissões para realizar estudos e projetos, de 1952 a 1962, embora jamais tenham sido implementados, inaugura uma nova perspectiva na administração pública com conceitos, diretrizes e objetivas mais racionais, que serviram de base a reformas posteriores. Exemplo disso foi a reforma de 1967, em que o Decreto-Lei nº 200, “o mais sistemático e ambicioso empreendimento para a reforma da administração federal” (COSTA, 2008, p.851) prescreve cinco princípios fundamentais: planejamento; coordenação;

descentralização; delegação de competência; controle; além de distinguir a administração direta (ministérios e demais órgãos diretamente subordinados à Presidência da República) e administração indireta (empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações e autarquias). O Decreto-Lei nº 200 fixa a estrutura do Poder Executivo Federal; desenha os sistemas de atividades auxiliares; define as bases de controle interno e externo assim como estabelece normas de aquisição e contratação de bens e serviços.

Segundo Costa (2008), a maior consequência dessa reforma foi a expansão da administração indireta com vistas a maior agilidade e flexibilidade de atuação, que culminou com o fenômeno da dicotomia entre o Estado tecnocrático e moderno nessa instância e o Estado burocrático, formal e defasado da administração direta, subsistindo mesmo após a reforma dos anos 1990. Entre 1979 e 1982, merecem destaque os programas de desburocratização e desestatização, inédito por seu caráter social e político, além de incluir o enxugamento da máquina estatal. Mas, apesar de representar a primeira tentativa de reforma gerencial na administração pública brasileira, a reprodução de velhas práticas patrimonialistas e fisiológicas fica como legado negativo do Decreto-Lei nº 200/67. Assim, o ingresso de funcionários sem concurso público, a negligência com a administração direta e o oportunismo do regime militar, que não investe na formação de quadro especializado para o alto escalão, persistem.

Nos anos que se seguiram, de 1985 até à Constituição de 1988, o governo da Nova República assume com a promessa de reformar o Estado, mas as propostas para reorganizar a administração após o regime militar, pouco avançam em decorrência da crise econômica que agrava o sucateamento do aparelho estatal. Nesse período, foram criados a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e o Centro de Desenvolvimento da Administração Pública (Cedam). No que se refere à gestão pública, a Carta Magna de 1988, ao eliminar a flexibilidade da administração indireta retrocede em termos gerenciais, mas produz avanços significativos no que se refere à democratização da esfera pública ao institucionalizar mecanismos de democracia direta, favorecer o controle social e resgatar a importância do planejamento. Em 1990, o governo Collor empreende amplo processo de reforma administrativa do Poder Executivo no sentido da desestatização e da racionalização. Embora sem fundamento conceitual, conteúdo estratégico e estrutura de planejamento, a reforma produziu uma série de remanejamentos no plano organizacional, desarticulou estruturas de políticas compensatórias e nada contribuiu para a garantia dos direitos civis e sociais (COSTA, 2008).

Nos anos 1990, o país vivencia o processo de consolidação democrática. Fortalecem-se os conceitos de cidadania e as noções de direitos, ao mesmo tempo em que se desenvolve uma intolerância à corrupção, a qual passa a ser entendida como o favorecimento do interesse privado em detrimento do público. Questiona-se o papel do Estado e há uma crescente mobilização para a participação da sociedade civil no processo de formulação de políticas públicas. No âmbito gerencial, a administração pública de modelo desenvolvimentista e com forte intervenção estatal na economia indica deficiências e esgotamento, que exigem reforma. Emerge, assim, um novo paradigma na administração pública em que as perspectivas de ciência da administração e ciência política se combinam para consolidar essas mudanças; adotar os valores democráticos; aperfeiçoar os instrumentos de gestão; inovar e criar possibilidades, a partir de critérios éticos, para democratizar informações e estimular a participação social. A gerência passa a ser percebida como recurso estratégico para alcançar a excelência nos serviços públicos. Mas, antigas dicotomias permanecem como desafio ao novo paradigma: política-administração; público-privada; concepção-execução (KEINERT, 1994).

Em 1995, iniciou-se a Reforma da Gestão Pública que pretendia apresentar soluções para os problemas de ordem econômica, política e administrativa com o objetivo de conduzir à instituição de um Estado-Social-Liberal, em substituição ao Estado-Social-Burocrático. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – Pdrae, de 1995, consolida argumentos e propostas para a reforma do Estado sob três dimensões: formas de propriedade; tipos de administração pública; e níveis de atuação do Estado (COSTA, 2008). Esse processo envolve a redução das funções do Estado e da intervenção estatal na economia; e o aumento de governança e governabilidade do Estado. Para Bresser-Pereira (1997), formulador do plano, a reforma pode ser entendida como um processo de criação ou de transformação de instituições, por meio de privatização, publicização e terceirização. O resultado esperado com essa reforma era estabelecer um Estado mais eficiente, que atuasse em parceria com a sociedade, promovesse a competição, e contasse com organizações públicas para executar os serviços sociais e científicos. As premissas da reforma, na visão do autor, rompem com os paradigmas burocrático e neoliberal, porque exigem a participação ativa dos cidadãos; e atua por meio da institucionalização de mecanismos que permitam uma participação cada vez maior dos cidadãos (Bresser-Pereira, 1997). Para Paula (2005), embora os aspectos gerencialistas tenham melhorado a eficiência do setor público no campo econômico-financeiro, os dilemas da dinâmica política continuam intocados.

O recorte histórico sob a perspectiva de mudanças planejadas para empreender reformas na administração pública brasileira, proposto por Costa (2008), destaca, assim, três grandes momentos 1937, 1967 e 1995. Keinert (2000), no entanto, propõe uma caracterização dos paradigmas do campo disciplinar da administração pública no Brasil em função do conceito de público. Sob essa perspectiva, a autora identifica dois paradigmas, ou seja, duas ideias consensuais que direcionam o pensamento produzido no âmbito da administração pública.

[...] a noção de *paradigma* revela a *autoidentidade* de um campo de conhecimento dada por um *consenso* sobre os *problemas considerados pertinentes* a ele por uma determinada *comunidade científica*. Estas formas paradigmáticas de conceber o campo de Administração Pública no Brasil revelaram-se associadas à *noção de público* (KEINERT, 2000, p. 106).

O primeiro paradigma, “Público como Estatal”, vigora de 1930 a 1979, cuja preocupação está no estudo do aparelho do Estado por meio de uma visão administrativa, caracterizado por uma relação entre Estado e sociedade, “estadocêntrica”, e com estilo de gestão pública burocrática. Em geral, essa “Matriz Estadocêntrica” apresenta, no âmbito político-administrativo, um estado centralizador; estratégias de desenvolvimento nacionalistas estruturadas a partir do Estado; e, como sistema político, o autoritarismo ou paternalismo. Nessa perspectiva, o conceito de “público” refere-se a estatal, cujas ações são pensadas do Estado para a sociedade. Esse paradigma coincide com o paradigma da “Administração Pública como ciência administrativa”, cujos pressupostos são: racionalização; desenvolvimentismo; racionalidade e competência técnicas.

O período dos anos 1980 identifica a “Administração Pública como ciência política”, em que o contexto institucional se caracteriza por mobilização social. No campo da administração pública, predominam democratização, conflitos de interesses e recursos escassos. É um momento de crise, fragmentação e instabilidade. O campo pulveriza-se, o consenso prevalente é questionado dando espaço para a emergência de um novo paradigma. Para Kuhn (1998), períodos de crise precedem momentos “em que vários candidatos a paradigma, ainda incompletos, tentam substituir o anterior”. Assim, crises são períodos de insegurança, os quais o paradigma vigente não mais consegue explicar de forma satisfatória os fenômenos a serem analisados.

O segundo paradigma proposto por Keinert (2000), “Público como Interesse Público”, desenvolve-se no pós-1990, ampliam-se os atores envolvidos com questões públicas por meio de enfoque político-organizacional. O conceito de “público” ao extrapolar os limites estatais,

por meio da multiplicação de atores, formas jurídicas e gerenciais, passa a ser entendido como um valor. A relação entre Estado e sociedade passa a “sociocêntrica”, e o estilo de gestão, “pós-burocrática”. Segundo Medeiros (2006), as organizações pós-burocráticas fundamentam a legitimidade na autoridade carismática e em inserção limitada nos contextos burocráticos com vistas a dinamizá-los. Para o autor, não existem organizações desse modelo, embora seja possível verificar a legitimação carismática, ainda são normatizadas pela dominação racional-legal. A “Matriz Sociocêntrica” refere-se a uma visão pluralista de atores políticos e sociais, incluído o Estado Democrático, que emergem a partir das mudanças produzidas pelo processo de globalização, pelo desenvolvimento da tecnologia de informação, pelo intenso processo de organização social e democratização. Essas transformações estimularam a internacionalização de forças, como o fluxo de capitais, as quais, por sua vez, fugiram ao controle do Estado Nacional. O sociocentrismo contempla, ainda, forte conotação de valor, com o “sentido de recuperar a dimensão ética do desenvolvimento, resgatando o ser humano como seu verdadeiro objetivo” (KEINERT, 2000, p. 92). Mais que isso, para a autora, parece ter sido resgatada a noção de “soberania popular”, que, inclusive, demanda o fortalecimento de uma *cidadania ativa global*. Esse período pode ser entendido como o paradigma da “Administração Pública como administração pública”, em que a capacidade política alia-se à competência técnica.

A existência de revoluções grandes ou pequenas, algumas que afetam apenas uma subdivisão de um campo de estudo, segundo Kuhn (1998), é uma das razões para atribuir prioridade ao paradigma ao ser comparado a regras e pressupostos partilhados por um grupo científico. As outras três razões são: dificuldade para definir as regras que orientaram a tradição; natureza da educação científica de não se limitar à teoria e buscar comprovação empírica; e ausência de regras quando a comunidade aceita sem questionar as soluções para problemas específicos. Diferente das regras, os paradigmas não são comuns a um grupo científico bastante amplo. Uma modificação que reflete apenas um aspecto de aplicação do paradigma será revolucionária exclusivamente para uma subespecialidade profissional. Para os outros, essa modificação não precisa ser necessariamente revolucionária. Na medida em que os instrumentos proporcionados por um paradigma são capazes de oferecer soluções aos problemas propostos, aprofunda-se a utilização deles, pois a criação de novos instrumentos é uma extravagância reservada a ocasiões que o exigem. Assim, as crises indicam o momento para renovar os instrumentos, seja por indicar a debilidade dos estereótipos ou por fornecer dados adicionais para uma alteração fundamental no paradigma. Nesse sentido, as crises

tornam-se pré-condição para a emergência de novas teorias, assim como a existência de uma alternativa é o pressuposto para determinar a invalidade do paradigma vigente. O que suporta a noção de ciência não são as revoluções, mas as articulações concorrentes, a disposição para experimentar, a expressão de descontentamento, o recurso à Filosofia e o debate sobre os fundamentos (KUHN, 1998).

## 2.5 MODELOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DA ÉTICA EM ORGANIZAÇÕES

A busca por identificar um modelo para implementação da ética na administração pública parte do pressuposto de que o arcabouço descrito no Decreto Nº 6029/2007 para configurar o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal se fundamenta em parâmetros existentes e, portanto, com referências na literatura, embora isso não esteja explícito nos documentos analisados. Uma vez que a busca em periódicos acadêmicos não apresentou resultados, as evidentes influências de Organismos Internacionais no processo para criar uma política de promoção da ética com vistas a gerar ambiente propício ao desenvolvimento, notadamente com a adesão do Brasil a três acordos internacionais de combate à corrupção, conduziram a investigação para os relatórios produzidos no âmbito desses organismos. Além disso, Piquet (apud IYER, 2013) afirma que para elaborar o Código de Conduta da Alta Administração Federal foram estudados os modelos aplicados por vários países-membros da OCDE, em especial o trabalho do *Committee for Standards on Public Life in the United Kingdom – Nolan Committee*, e o Código de Conduta do Canadá.

O relatório "*Towards a sound integrity framework: instruments, processes, structures and conditions for implementation*", elaborado pela OCDE (2009), apresenta um modelo para a implementação da ética em instituições públicas. O olhar mais detido sobre o referido texto possibilita encontrar consonância do modelo proposto com os parâmetros adotados pelo Governo Federal. A base teórica utilizada nesse modelo traz influências da teoria ética empresarial – Linda Klebe Treviño<sup>9</sup>; Lynn Sharp Paine<sup>10</sup> e Gary R. Weaver<sup>11</sup>, e está

<sup>9</sup> Linda K. Treviño é Professora Emérita de Comportamento Organizacional e Ética na Universidade do Estado da Pensilvânia, EUA.

<sup>10</sup> Lynn Sharp Paine é Professora na Harvard Business School, EUA.

<sup>11</sup> Gary R. Weaver é professor de Administração na Universidade de Delaware, EUA.

fundamentado na orientação por cumprimento e por valores. Verificou-se, ainda, que a União Européia também utiliza esse modelo. Para Nastase (2013), é provável que a OCDE tenha sido a mais proeminente defensora da utilização de ferramentas para gestão da ética como resposta frente aos desafios da decadência dos padrões éticos na administração pública em virtude de práticas de mercado.

Além do modelo da OCDE (2009), foi encontrado um modelo conceitual para ajudar a lidar com os dilemas morais na política, proposto por Benoît Girardin (2012), cuja premissa é a orientação por valores. Esse modelo se mostrou elucidativo uma vez que neste trabalho se adota a perspectiva de que administração é também política. Longe de os dois modelos serem ou se apresentarem como definitivos, a escolha mantém coerência, primeiro, com a perspectiva de identificação ao modelo adotado pelo governo federal brasileiro para estabelecer as bases para a promoção da ética, e, segundo, com o argumento de considerar a administração não só um fenômeno político, mas também uma ação política. Os modelos analisados neste trabalho são passíveis de críticas e questionamentos, visto que cada um trabalha a partir de perspectivas distintas, o da OCDE (2009) consubstanciado em instrumentos, estruturas e processos e o de Girardin (2012) em valores para orientação do processo decisório.

Treviño et. al. (1999 apud CRANE; MATTEN, 2007) identificam quatro perspectivas para conduzir a gestão formal da ética em organizações: orientação por cumprimento; orientação por valores; orientação externa; orientação para proteção. A primeira, orientação por cumprimento, tem foco em prevenir, detectar e punir desvios. A orientação por valores fundamenta-se em definir os valores organizacionais e incentivar a adesão dos colaboradores às aspirações éticas. A orientação externa preocupa-se em observar o que se espera da organização por parte dos consumidores, da comunidade, dos fornecedores e dos acionistas. Por último, a orientação para proteção tem como fundamento proteger a alta administração de responsabilidade por problemas éticos ou violações legais.

Mas, para Crane e Matten (2007), essas perspectivas não são excludentes e muitas organizações utilizam a combinação entre elas. Nos Estados Unidos há predominância da perspectiva de orientação por cumprimento, enquanto na Europa e na Ásia a tendência é a orientação externa e fundamentada em valores. Pesquisas indicam que a orientação por valores é a mais eficiente para incentivar a conduta ética, embora as orientações por cumprimento e externa podem também ajudar. Apesar da importância de cada perspectiva, esses aspectos formais são apenas um dos elementos da gestão da ética. Mais que isso, é

necessário ter uma cultura ética que dê suporte aos programas e possibilitem moldar o processo de decisão ética.

### 2.5.1 Modelo conceitual de Benoît Girardin

Em política, o dilema moral é uma constante, o problema é como proceder. Para tal, Girardin (2012) apresenta uma metodologia a ser explorada com o objetivo de ajudar a trabalhar com os dilemas de forma responsável e transparente. O modelo conceitual de “Árvore Ética”, proposto pelo autor, parte da premissa de que há três fatores essenciais em política: limite de poder, eficácia e prestação de contas. O primeiro refere-se a regras básicas obrigatórias e disposições juridicamente vinculativas, que aceitas de forma deliberada e por meio de diversificação institucional, propiciam ao poder político maior credibilidade, aceitação, duração e segurança. Assim, criam-se condições políticas para boa governança, cujo pressuposto é responsabilidade e rastreabilidade consideradas em alta prioridade. Para o autor, as regras e as instituições; a desconcentração de poder para analisar e avaliar políticas; os mandatos políticos periódicos e renováveis; as ações da sociedade civil, os direitos civis e a liberdade de opinião, a crença e a expressão são instrumentos capazes de limitar o poder.

O segundo fator essencial em política, a eficácia, definida como capacidade de alcançar metas relevantes a custo razoável, decorre tanto da habilidade de um líder carismático assessorado por um planejador inteligente quanto do resultado de organizações profissionais e enxutas. Essas organizações estão orientadas em habilidades e competências, em adição possuem uma cultura forjada pelo compromisso com resultados e resolução de problemas. Nesse sentido, o governo desenvolve capacidade de gestão e habilidade profissional; assim como consciência de custos e da boa governança, sem excluir a necessidade de aproximação entre cidadãos e decisores. Cabe à boa governança a responsabilidade política para garantir sistemas eficazes, nos referidos termos. Mas, é o terceiro fator, a prestação de contas, que atribui ao poder político a responsabilidade pelas decisões tomadas, ou seja, as políticas definidas e implementadas perante a nação (GIRARDIN, 2012).

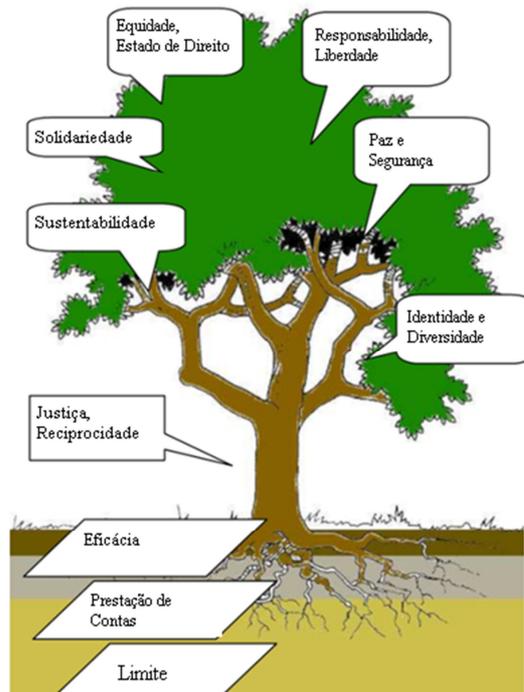
A justiça, para Girardin (2012), funciona, portanto, como amálgama, unindo a sociedade, embora jamais seja perfeita ou completamente independente. Isso ocorre pela capacidade de gerar confiança dos cidadãos no governo, uma vez que há percepção de que o estado de direito será aplicado a todos de forma equânime. Mas, a mínima ausência de justiça

possibilita o esvanecimento da confiança que, por consequência, pode conduzir a sociedade a sucumbir “estrutural” ou “moralmente”. Nessa circunstância, os objetivos comuns são subvertidos por particulares. No entanto, a sociedade pode tolerar algum fracasso ou erros judiciais, mas nunca confiará em um poder político que promova arbitrariedades sistemáticas: impunidade, crueldade ou privilégios excessivos.

O modelo conceitual de “Árvore Ética”, proposto por Girardin (2012) coloca a justiça como tronco da árvore. Nesse modelo, a justiça compreende cinco significados distintos: 1) Equidade: igual acesso a recursos, informações, influência ou iguais capacidades; 2) Justa distribuição de bens e saúde pública, ativos, serviços; 3) Imparcialidade, mesmas regras para todos; 4) Justa proporção entre gravidade dos crimes e punição; 5) Observância às leis. A justiça como reciprocidade possui como partes integrantes a imparcialidade, a lealdade e a proporção, a qual permite que regimes políticos encontrem estrutura social segura e que as pessoas vivam juntas em paz, em uma sociedade pluralista.

Assim, a justiça como reciprocidade constitui o tronco da árvore ética, que se desenvolve em solo constituído por limitação, eficácia e prestação de contas, os três fatores considerados como essenciais em política; e se expande em seis grupos de valores – equidade e estado de direito; responsabilidade e liberdade; solidariedade; paz e segurança; sustentabilidade; identidade e diversidade. O autor explica a preferência pelo termo “valores” em detrimento de “normas”:

The term “values” is preferred here to “norms”, in that values point to what is suitable, better, more effective – the order of the good. Values are the kind of principles people are not ready to compromise on. Norms refer to prescriptions, imperatives. Furthermore “values” make conceptual reflection in political ethics more open to theories of game and decision, of preferences, of motivation, of investment and, last but not least, of conflict management (GIRARDIN, 2012, p. 66-67).

**Figura 1: Árvore Ética**

Fonte: Girardin (2012, p. 66, tradução nossa).

O modelo propõe, ainda, um “Hexágono Ético” em que os mesmos grupos de valores aparecem nos vértices. O primeiro grupo, “Identidade e diversidade”, constituem dois aspectos da moderna soberania, que se traduz pela capacidade de o país agregar interesses próprios a dimensões universais, em âmbito internacional ou interno. Sociedades são encontradas em equilíbrio entre os dois polos, identidade e diversidade. Instituições, políticas e leis garantem a diversidade, evitam a discriminação e minimizam a polarização. Assim como, um conjunto claro de princípios acordados fornece estrutura sólida para compatibilizar a diversidade de crenças, costumes e práticas, desde que não prejudiquem a coerência social (GIRARDIN, 2012).

O segundo grupo de valores, “Paz e segurança”, aparece também relacionado à liberdade. A paz aparece como prioridade tanto na agenda interna quanto externa, pois atividades do crime organizado constituem ameaça não só para a segurança e a paz, mas também para a equidade, a responsabilidade, a sustentabilidade. Nesse contexto, leis, políticas e estruturas institucionais devem facilitar o intercâmbio econômico, promover consultas, compromissos e acordos diplomáticos com vistas a incentivar o respeito recíproco e a tolerância. Assim, políticas preventivas que promovam a igualdade e o Estado de direito devem ser prioridade para garantir os direitos individuais e coletivos, demonstrando as vantagens de respeitar o outro. Nesse entendimento, o acesso justo à educação e serviços

básicos de saúde é percebido como contribuição fundamental para a convivência pacífica (GIRARDIN, 2012).

Liberdade e responsabilidade compõem o terceiro grupo de valores. Segundo Raymond Aron (1952, apud GIRARDIN, 2012), a liberdade política pode ser delineada em quatro diferentes tipos: liberdade política e direito de votar; proteção contra arbitrariedades; autorealização na vida social; autonomia, sem alinhamento forçado. Leis, políticas e estruturas institucionais visam garantir a liberdade para votar, sem qualquer ameaça. Além disso, devem promover a livre iniciativa de indivíduos, associações, corporações e até Estados, bem como manter o nível de pressão aceitável entre partidos políticos, comunidades étnicas e grupos de interesse. Mas, liberdade e responsabilidade devem ser associadas. Do contrário, a sociedade enfraquece por restringir a inovação ou desintegra por perder fundamentos comuns (GIRARDIN, 2012).

O quarto grupo de valores é “Equidade e Estado de Direito”. O conceito de equidade pressupõe capacidade e acesso a serviços, informações e recursos, fator essencial para a vida comum pacífica em uma sociedade pluralista. O princípio do Estado de Direito, que norteia leis, políticas e estruturas institucionais, garante: 1) igualdade de todos perante a lei, sem discriminação de sexo, raça, opinião, religião ou posição política, socioeconômica; 2) abertura equitativa para acesso a recursos, influência, educação e informação; 3) respeito aos direitos humanos; 4) manutenção dos direitos das minorias; 5) igualdade de direitos para reivindicações sobre habitação com conseqüente igualdade de tratamento em nível administrativo e judicial. Interessa, portanto, aos Estados conter e corrigir qualquer injustiça sistemática. Assim, a corrupção constitui um exemplo à violação da equidade, pois os subornos ou as trocas de favores substituem o mérito; o sistema de privilégios é reforçado; a concorrência leal é prejudicada; e a impunidade favorece alguns (GIRARDIN, 2012).

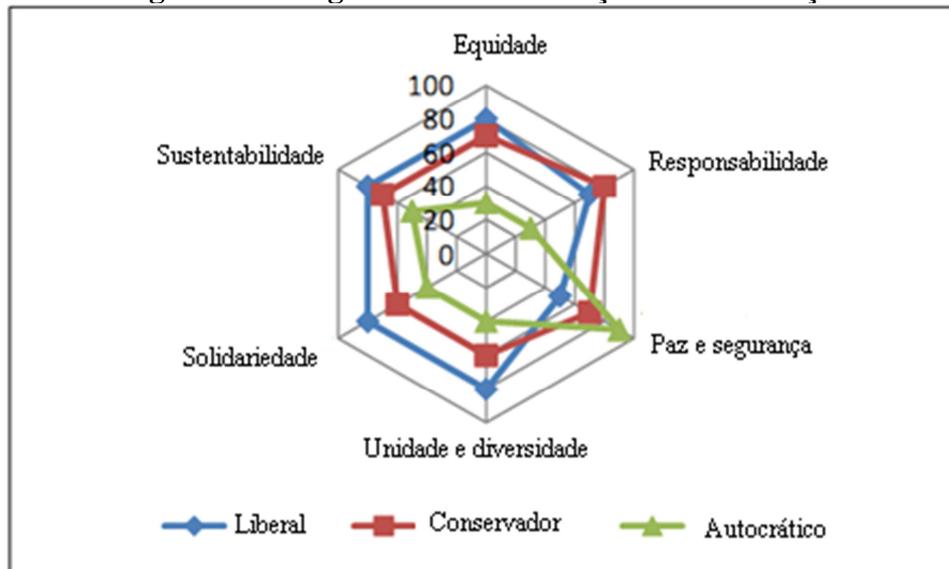
A “Solidariedade, sem dependência” configura o quinto grupo de valores. Os grupos minoritários, as condições de vida em áreas remotas e os grupos discriminados em tempos passados são objeto de observação da política, a qual associada a leis e estruturas institucionais procura proteger e permitir que esses grupos manifestem interesses próprios. Essas ações têm o objetivo de evitar a configuração de um círculo vicioso de ignorância, falta de diálogo, desprezo, confronto, que aumentam o impacto, a perda de confiança, o recurso à violência, e finalmente a repressão. Em um quadro de autonomia relativa, em que exista dominação de um grupo majoritário, é muito difícil compatibilizar as relações, com possibilidade de haver tensão política e perda do enriquecimento por meio da diversidade. Em

política, a diversidade deve ser vista como uma força capaz de criar imunidade contra a atrofia unilateral. Mas, na medida em que as minorias compreendem o próprio ponto de vista, e o da maioria, se tornam menos sensíveis aos problemas e desafios da sociedade em que vivem. A solidariedade pode, por conseguinte, exigir a discriminação positiva em determinadas circunstâncias, desde que sejam especificados os períodos para as ações e não comprometa a equidade e a responsabilidade no longo prazo (GIRARDIN, 2012).

O sexto e último grupo de valores é a “Sustentabilidade em contraponto à produtividade”. A agenda política contempla, pela primeira vez, a responsabilidade relativa a gerações futuras. E a prestação de contas não mais se refere ao que foi realizado, mas também a circunstâncias futuras, configurando certa tensão entre os dois paradigmas. Assim, leis, políticas e estruturas institucionais procuram coibir a superexploração dos recursos naturais. A mensuração da biodiversidade e da emissão de carbono na atmosfera são parâmetros de alerta para a capacidade de suporte do planeta (GIRARDIN, 2012).

Girardin (2012) organiza os seis grupos de valores em um “Hexágono Ético”. A forma hexagonal dispõe os seis valores em pontos cardeais que configuram um sistema integrado, cujos valores são mutuamente influenciados. As respectivas avaliações e classificações de conquistas bem como a aferição do equilíbrio geral são descritas de forma indicativa no gráfico. As marcas estabelecidas, as quais giram em torno das respectivas posições ao invés de se alternarem, também são indicativas. Mas, explicitam o convencional conhecimento de que regimes autocráticos enfatizam segurança e soberania, em detrimento de solidariedade ou equidade. Os conservadores, em geral, privilegiam a responsabilidade, segurança e soberania; enquanto os liberais concentram atenção à solidariedade e equidade. Para cada um dos seis valores estabelecem-se indicadores mensuráveis, precisos e relevantes, que fundamentam a avaliação. Consideráveis diferenças nas classificações podem servir para identificar conflitos de posição e avaliar potencial para estabelecer compromissos a partir de nova seleção a ser debatida de forma ampla (GIRARDIN, 2012).

**Figura 2: Hexágono Ético – Avaliação e Classificação**



Fonte: Girardin (2012, p. 75, tradução nossa).

Girardin (2012) considera que um país que não alcance um mínimo na classificação dos seis valores coloca em risco a própria governabilidade. Uma pontuação média não é, portanto, suficiente, pois taxas extremas em determinados valores e mínimas em outros geram desequilíbrios. Assim, o esforço deve ser concentrado para obter uma variação de 40 pontos entre os seis grupos de valores. Além disso, a observação deve orientar-se pela tendência geral, o desenvolvimento ao longo do tempo e a variação percentual relativa a períodos anteriores. A proposta do “Hexágono Ético” tem, portanto, a finalidade de ajudar a trabalhar os dilemas éticos presentes nas decisões políticas de forma responsável e transparente. Ainda que os dilemas não sejam bem-vindos, eles alertam para a existência dos limites (GIRARDIN, 2012).

Nesse arcabouço, a filosofia política fundamentada na ética da responsabilidade determina que: responsabilidade e soberania são faces da mesma moeda; dependência e submissão opõem-se a responsabilidade; as responsabilidades dos países devem ser limitadas a domínios-chave; tudo é permitido, exceto quando proibido, mais que no sentido inverso; auto-regulação é comutativa em larga medida, até que danos sejam repassados a outros; delegação dentro de claro modelo contratual serve para melhorar responsabilidade; órgãos superiores necessitam que seja garantida independência de operadores e interesses investidos; prestação de contas em todos os níveis e para todos os atores (GIRARDIN, 2012).

Girardin (2012) apresenta um quadro de indicadores que representam tanto questões globais quanto desafios nacionais, os quais devem ser considerados em conjunto, pois a escolha das instituições deve refletir as duas esferas. As instituições consideradas são aquelas

que operam em âmbito global e têm capacidade de comparar as classificações específicas de cada país. Para o autor, os desafios locais ou nacionais exigem que os dados sejam coletados não só por instituições locais, mas também por instituições nacionais ou regionais. Uma vez que nesses processos não há neutralidade, a seleção de domínios e fatores-chave deve ser aberta ao debate.

**Quadro 4: Indicadores**

(continua)

Valores Cardinais	Domínio	Fatores-chave	Instituições
Identidade e Diversidade	Soberania	Eleições; Soberania; Alianças	União Europeia; União Africana; MERCOSUL; Assembleia Geral da ONU
	Religião Crença	Liberdade; Proteção; Pluralismo	Conselho de Direitos Humanos da ONU; Relatório de Liberdade dos EUA
	Diversidade cultural	Habilidades bilíngues Tolerância e mudança	Programa de Avaliação Internacional de Estudantes (PISA) da OCDE; Pesquisa Mundial de Valores <a href="http://www.worldvaluessurvey.org/">http://www.worldvaluessurvey.org/</a>
Paz e Segurança	Defesa	Porcentagem do PIB	Estatísticas nacionais; Estocolmo Instituto de Pesquisa para Paz Internacional - SIPRI <a href="http://www.sipri.org">www.sipri.org</a>
	Polícia	<i>Habeas Corpus</i> Duração da detenção legal	Carnegie Foundation <a href="http://www.carnegiefoundation.org/">http://www.carnegiefoundation.org/</a> Open Society Foundation
	Violência	Crime	Estatísticas nacionais; Escritório para Drogas e Crime da União Europeia; Comissão Internacional da Cruz Vermelha/ Crescente <a href="http://www.icrc.org/eng/index.jsp">http://www.icrc.org/eng/index.jsp</a>
Liberdade e Responsabilidade	Liberdade de expressão, opinião.	Acesso à informação	Reportagens sem fronteiras; Open Society Foundation; Freedom House <a href="http://www.freedomhouse.org">www.freedomhouse.org</a>
	Criatividade empreendedora empresarial	Criação de pequenas e médias empresas; Competitividade global; Liberdade econômica	Banco Mundial (IFC) Banco Europeu para Reconstrução e Desenvolvimento <a href="http://www.ebrd.com">http://www.ebrd.com</a> Commonwealth Businesses Council <a href="http://www.cbcbglobal.org/">http://www.cbcbglobal.org/</a> Fórum Econômico Mundial Heritage Foundation <a href="http://www.heritage.org/">http://www.heritage.org/</a>
	Cidadania	Criatividade social	Afrobarometer <a href="http://www.afrobarometer.org/">www.afrobarometer.org/</a> Asian Barometer <a href="http://www.asianbarometer.org">www.asianbarometer.org</a> Eurobarometer <a href="http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm">http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm</a>
Equidade	Disparidade econômica	Índice de GINI Mercado de trabalho Direito dos trabalhadores	Relatórios de Desenvolvimento Humano do Programa de Desenvolvimento Humano da ONU <a href="http://www.undp.org">www.undp.org</a> ; Organização Internacional do Trabalho <a href="http://www.ilo.org">http://www.ilo.org</a>
	Corrupção	Índice de percepção de corrupção	Transparência Internacional Integridade Global - Programa de Desenvolvimento Humano da ONU - Centro de Governança de Oslo
	Liberdades civis	Direito de apelação Direito dos cidadãos Ouvidoria	ONGs Nacionais CIVICUS Aliança Mundial para a Participação Cidadã <a href="https://www.civicus.org/">https://www.civicus.org/</a> Citizen Access
	Direitos Humanos	Aplicação Violação	Conselho de Direitos Humanos da ONU International Law Observer <a href="http://www.internationallawobserver.eu/">http://www.internationallawobserver.eu/</a>
	Equidade de gênero	Igualdade de gênero Empoderamento econômico	UNESCO Centro Internacional de Pesquisa sobre mulheres <a href="http://www.icrw.org/">http://www.icrw.org/</a>

**Quadro 4: Indicadores**

(conclusão)

Solidariedade	Direito das minorias	Direito de proteção Ações afirmativas	Grupo Internacional para os Direitos das Minorias do Conselho de Direitos Humanos da ONU
	Ajuda para o desenvolvimento	Diversidade de padrões Ajuda integrada	OCDE – Diretório de Cooperação e Desenvolvimento Programa de Desenvolvimento da ONU Banco Mundial
	Disparidades	Disparidades regionais Migrações	UNESCAP <a href="http://www.unescap.org">www.unescap.org</a> UNECA <a href="http://www.uneca.org/">www.uneca.org/</a> Organização Internacional para Migração <a href="http://www.iom.int">www.iom.int</a>
	Consequências da exploração de recursos	Mudanças climáticas Capacidade ecológica de suporte	Painel Internacional de Mudanças Climáticas WWF <a href="http://www.worldwildlife.org/">www.worldwildlife.org/</a> Global Footprint Network <a href="http://www.footprintnetwork.org">www.footprintnetwork.org</a>
Sustentabilidade	Poluição	Mercado de carbono: volume, resultados, troca.	Conselho Empresarial mundial para o Desenvolvimento Sustentável <a href="http://www.wbcsd.org/">www.wbcsd.org/</a> Banco Mundial
	Biodiversidade	Índice e tendência da biodiversidade	Convenção da Biodiversidade WWF <a href="http://www.worldwildlife.org/">www.worldwildlife.org/</a>
	Envolvimento social	Iniciativas da Agenda 21	Divisão das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável

Fonte: Girardin (2012 p. 76-78, tradução nossa).

A análise a partir de uma perspectiva ética deve fundamentar-se não apenas em objetivos políticos, políticas ou decisões, mas também no processo pelo qual eles foram projetados e como são implementados. Para Girardin (2012), os objetivos políticos devem atender cinco premissas: simples; mensurável, atingível; realista; prazo. Em inglês, essas premissas são representadas pela sigla “SMART”. O autor considera, ainda, que os dilemas políticos devem ser resolvidos por meio de instrumentos que mantenham certo nível de consistência com relação aos grupos de valores cardinais. Essa consistência não pode ser compreendida como alinhamento automático, mas como resultado de consulta e negociação. Sendo assim, a implementação resultará de prudente interpretação, trocas e convergência entre legisladores, governo e administração, grupos de interesses, empresas, associações da sociedade civil, indivíduos e fatores externos (GIRARDIN, 2012).

Busca-se um equilíbrio entre os seis valores cardinais, em que todos sejam promovidos a um ideal. Políticas voltadas para a segurança, por exemplo, são difíceis de sustentar quando ignoram equidade, responsabilidade e solidariedade, ou quando visam unidade sem diversidade. No entanto, incerteza e imprevisibilidade são partes integrantes da política, que se realiza por tentativa e erro, cujas consequências imprevistas e involuntárias fazem parte do jogo. Diante dessa perspectiva, a avaliação é essencial para: 1) aferir a eficácia e o impacto do processo, assim como corrigir procedimentos; 2) aprender a partir da experiência e identificar o que e porque uma ação funcionou ou não. A mensuração deve ser realizada por profissionais independentes, que possam fazer um balanço dos diferentes índices

e dos depoimentos registrados nas ouvidorias, com a capacidade de traduzi-los em medidas éticas para enfim torná-los públicos. Assim, o valor agregado de uma auditoria ética é o de aferir em que medida são produzidos equidade, responsabilidade, paz e segurança, diversidade, solidariedade e sustentabilidade (GIRARDIN, 2012).

### 2.5.2 Modelo de implementação de uma política de gestão da ética – OCDE

Em 2009, a OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, com o objetivo de configurar um modelo de implementação de uma política de gestão da ética no setor público, publicou o documento “*Towards a sound integrity framework: instruments, processes, structures and conditions for implementation*”. A proposta é apresentar um modelo global para a promoção da ética e resistência à corrupção no setor público. Esse modelo se estrutura em nível organizacional com opção explícita por uma perspectiva sistêmica. Integram o modelo recomendações e um *check-list* complementar como instrumento para a elaboração de diagnósticos. Para os autores, a gestão da ética não se refere a uma escolha entre perspectivas fundamentadas em regras, *rules-based*, ou em valores, *values-based*, mas em um equilíbrio adequado e flexível entre as duas propostas. A gestão da ética constitui resposta essencial para as recentes inovações na administração pública, bem como para as crescentes mudanças sociais (OCDE, 2009).

O modelo da OCDE (2009) fundamenta-se em três pilares: 1) instrumentos; 2) processos; 3) estruturas. Os instrumentos têm o objetivo de estimular, aplicar e prevenir violações à ética por meio de organização específica. Esses instrumentos se organizam em quatro funções principais: determinar e prevenir, orientar, monitorar e aplicar a ética. O segundo pilar refere-se à atividade contínua de planejar, implementar, avaliar e adaptar. Por fim, as estruturas são os aspectos organizacionais da gestão da ética, ou seja, definir responsáveis e como coordenar iniciativas de diversos atores cujas ações impactam na conduta ética dos membros da organização.

Os três pilares subdividem-se em duas camadas: fundamental e complementar. A camada fundamental integra instrumentos: código de ética, política sobre conflito de interesses, procedimentos de denúncias; atores e processos fundamentais, com o objetivo

primeiro de promover a ética. A camada complementar, embora não tenha a ética como objeto central, é importante para moldar a conduta ética dos membros da organização.

O modelo considera, ainda, atores e fatos internos e externos à organização. No âmbito interno, são aqueles que impactam na conduta ética dos membros, mas não podem ser considerados parte da gestão da ética. A percepção de justiça, transparência, abertura, eficiência e equidade nos processos organizacionais assim como o compromisso com padrões éticos são elementos para análise do contexto interno, que serão integrados ao modelo de gestão da ética como instrumentos. Os atores e fatos externos estão além do controle da organização, no entanto podem ter impacto substancial na gestão da ética e na conduta ética dos membros da organização. O modelo considera três tipos relevantes de fenômenos externos: 1) fatores econômicos (pobreza), políticos (reformas administrativas) ou de âmbito criminal (infiltração de organizações criminosas na administração pública); 2) instrumentos constituintes da política de promoção da ética (arcabouço jurídico e normativo – código de conduta e disciplinar, resoluções sobre conflito de interesses e afastamentos; procedimentos de denúncia); e 3) instrumentos para promover a prestação de contas e a transparência; mecanismos de auditoria, controle externo, apuração de desvios e corrupção; leis para financiamento de campanhas políticas e eleitorais; procedimentos de informação, consulta, participação social, controle financeiro; simplificação e acesso aos processos administrativos por meio de tecnologias como governo-eletrônico. Embora esses instrumentos tenham impacto positivo na conduta ética dos membros da organização, também podem criar novos dilemas e riscos. Por exemplo, o processo de decisão torna-se mais complexo quando há participação social (OCDE, 2009).

Duas perspectivas podem ser consideradas para classificar atores externos que influenciam a ética nas organizações. Para a Transparência Internacional (apud OCDE, 2009), os atores são fundamentais para o “sistema nacional da ética”, que se distinguem em: legislatura; partidos políticos; comitês eleitorais; instituição suprema de auditoria; judiciário; setores público e privado; compras públicas; polícia e promotoria; ouvidoria; agências anticorrupção; mídia; sociedade civil; governos locais e regionais; instituições internacionais. Para a Convenção contra Corrupção da ONU - UNCAC (2005, apud OCDE 2009), melhor que observar atores é importante dar atenção às funções para prevenir desvios como implementar ações efetivas e coordenadas que promovam a participação social no combate à corrupção, e gerir de forma adequada os negócios e o patrimônio público com prestação de contas, transparência e ética; e aumentar a disseminação de conhecimento sobre o tema.

Assim o “Modelo Ético” é composto por dois campos: o modelo de gestão da ética, que se divide em duas camadas constituídas pelos três pilares; e o contexto, subdividido em duas esferas, conforme Quadro 5(OCDE, 2009).

**Quadro 5: Modelo Ético**

Modelo Ético							
Modelo de gestão da ética						Contexto	
Fundamental			Complementar			Contexto Interno	Contexto Externo
Instrumentos	Processos	Estruturas	Instrumentos	Processos	Estruturas		

Fonte: OCDE (2009, p. 10, tradução nossa).

O objetivo principal do modelo de gestão da ética é prevenir déficits na implementação da política de promoção da ética, cujas consequências são aumento do ceticismo que, por sua vez, aumenta as violações à ética. O foco desse modelo se direciona para o servidor público. Isso não significa excluir a importância dos políticos dessa perspectiva, pelo contrário. Eles representam um fator importante do contexto externo que influencia a conduta ética do servidor público. A perspectiva sistêmica adotada assume que a efetividade da gestão da ética depende mais da sinergia entre os instrumentos que dos efeitos produzidos por cada um. Assim, a combinação entre as diferentes medidas produzem efeito significativo, em que o conjunto dos efeitos é muito maior que a soma dos efeitos de cada instrumento. Mais que isso, considera-se que o sistema é aberto e integrado a um “contexto ético” global, cujo pressuposto é a coordenação dos instrumentos de gestão da ética com outros instrumentos que geram impacto na conduta ética (OCDE, 2009).

**Quadro 6: Modelo de Gestão da Ética: três pilares e duas camadas**

	Instrumentos	Processos	Estruturas
Medidas Fundamentais	Códigos, regras, orientações, capacitação e recomendações para a ética, divulgação de conflito de interesses, etc.	Processo de desenvolvimento global e contínuo da ética, Processo de desenvolvimento contínuo de cada instrumento, projeto único para introduzir ou mudar instrumentos, etc.	Atores éticos, gestão.
Medidas Complementares	Ética como critério de seleção e promoção de pessoas. Aspectos éticos como procedimento de gestão de compras e contratos, inclusão da ética como ferramenta de avaliação de qualidade, etc.	Processos em gestão de pessoas, gestão de compras e contratos, gestão financeira, etc.	Gestão de pessoas, gestão de contratos, gestão financeira, etc.

Fonte: OCDE (2009, p. 22, tradução nossa).

Os instrumentos de gestão da ética organizados em torno das quatro funções principais de determinar e definir, orientar, monitorar e aplicar a ética elencados nos Quadros 7 e 8, a seguir, fundamentam-se em dois princípios. Primeiro, a ênfase na necessidade de equilíbrio entre as perspectivas de gestão da ética *rules-based* e *values-based*. Esse equilíbrio deve ser alcançado no nível do “Modelo Ético” de forma global, não apenas no âmbito específico de cada instrumento tampouco com exclusividade no nível do “Modelo de gestão da ética”, ou seja, devem ser considerados tanto as camadas fundamental e complementar quanto os contextos interno e externo. Segundo, é preciso refletir a perspectiva sistêmica, de interdependência e coordenação entre os instrumentos bem como a dependência e coordenação dos elementos contextuais (OCDE, 2009).

O processo de desenvolvimento de assegurar a implementação, institucionalizar e aprimorar o “Modelo de gestão da ética” utiliza o conceito de “PDCA-cycle”, cujo pressuposto é *plan, do, check, adapt* – planejar, fazer, verificar e adaptar, que ajuda a superar uma série de problemas durante o processo: o desafio de ir além das promessas e planos; o desafio de dar continuidade ao sistema de gestão da ética após o entusiasmo inicial com alta prioridade; o desafio de adaptar ou reformar de forma substancial o modelo; o desafio de coordenar os múltiplos instrumentos e atividades com consistência e em estratégia global (OCDE, 2009).

**Quadro 7: Classificação dos instrumentos de gestão da ética – Nível Fundamental**

(continua)

		Determinar e definir ética	Orientar para a ética	Monitorar a ética	Aplicar a ética
Fundamental	Fundamentado em regras <i>rules-based</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Análise de risco</li> <li>- Código de conduta</li> <li>- Política sobre conflito de interesses</li> <li>- Política sobre brindes e presentes</li> <li>- Procedimentos sobre afastamentos</li> <li>- Medidas estruturais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacitação ética fundamentada em regras.</li> <li>- Juramento, assinatura de “Declaração ética”.</li> <li>- Orientação; aconselhamento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Política de denúncia</li> <li>- Política de reclamações</li> <li>- Inspeções</li> <li>- Testes de ética</li> <li>- Sistema de alerta prévio</li> <li>- Registro sistemático de reclamações e investigações</li> <li>- Pesquisas de medida de violações e clima organizacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sanções formais</li> <li>Procedimentos para lidar com desvios éticos</li> </ul>

**Quadro 7: Classificação dos instrumentos de gestão da ética – Nível Fundamental**

(conclusão)

Fundamental	Fundamentado em valores <i>values-based</i>	<p>Análise dos dilemas éticos</p> <p>Consultas a membros e colaboradores</p> <p>Código de ética</p> <p>Conjunto de padrões não escritos</p>	<p>- Capacitação ética fundamentada em valores</p> <p>- Integração da ética no discurso (divulgar a política de promoção da ética nos canais de comunicação interno e externo)</p> <p>- Conduta exemplar dos dirigentes</p> <p>- Treinamento e aconselhamento para a ética</p>	<p>Medidas de pesquisa sobre dilemas éticos</p> <p>Sondagens informais sobre dilemas éticos e questões entre membros</p>	Sanções informais
-------------	--	---	--	--	-------------------

Fonte: OCDE (2009, p. 28, tradução nossa).

**Quadro 8: Classificação dos instrumentos de gestão da ética – Nível Complementar**

	Determinar e definir ética	Orientar para a ética	Monitorar a ética	Aplicar a ética
Complementar	<p>- Aplicar justiça como recompensa e sistema de promoção.</p> <p>- Procedimentos apropriados para aquisição, contratos administrativos e pagamentos.</p> <p>- Medidas de administração de pessoal (ética com critério de seleção, avaliação e promoção na carreira).</p> <p>- Medidas de administração financeira (<i>double-key</i>, controle).</p> <p>- Medidas de administração da informação (proteção automática da base de dados).</p> <p>- Medidas de administração da qualidade (revisão das ferramentas de avaliação da qualidade).</p>		<p>Controle e auditoria interna</p> <p>Controle e auditoria externa</p>	

Fonte: OCDE (2009, p. 28, tradução nossa).

O terceiro pilar do modelo refere-se aos elementos de estrutura organizacional em que são atribuídas responsabilidades. Em geral, a ênfase é dada aos “atores da ética”, pessoas, comissões e unidades, cuja principal responsabilidade é estimular e aplicar a ética na organização. Contudo, essa não é uma atividade restrita a esses atores, ela é responsabilidade de todos os membros da organização. Na camada fundamental do modelo se encontram dois tipos de atores. Os dirigentes são os mais importantes, pois são capazes de moldar a conduta dos demais membros. Os “atores da ética” são aqueles que estimulam a ética em pontos específicos da organização. Na camada complementar, encontram-se atores que embora sejam essenciais para a promoção da ética, não possuem a ética como principal atividade. Nesse grupo são incluídos gestores de finanças, compras, pessoal, qualidade, informação, conforme quadro abaixo.

**Quadro 9: Os principais atores na gestão da ética e respectivos impactos ideais (min. +, máx. +++)**

		Determinar e definir ética	Orientar para a ética	Monitorar a ética	Aplicar a ética
Atores Fundamentais	Dirigentes	+++	+++	+++	+++
	Atores da ética	+++	+++	+++	+++
Atores Complementares	Administração financeira e de contratos; Administração de pessoal etc.	++	++	++	++

Fonte: OCDE (2009, p. 62, tradução nossa).

O papel desempenhado pelos atores, contudo, não é por si suficiente para promover a ética. Faz-se necessário que a ética se estabeleça na estrutura organizacional, e esteja constituída no organograma. A importância disso está na possibilidade de aumentar o escopo de coordenação entre os instrumentos; em permitir a acumulação de experiência e assegurar continuidade dos processos. Além disso, possibilita formar identidade e representação simbólica. Essa estrutura pode ser feita por meio de comissões de ética, gestores da ética ou coordenador da ética. O modelo proposto pela OCDE (2009) para gestão da ética em organizações públicas pode ser utilizado como modelo prescritivo para auxiliar gestores a melhorar os sistemas de gestão da ética por meio de uma série de elementos a serem considerados para desenhar o sistema.

### 2.5.3 Modelo integrado de implementação da ética

O exercício analítico de integração dos modelos para implementação da ética na administração pública parte da noção de complementaridade no que se refere às estruturas dos modelos. Assume-se como complementar o conceito de integração das partes de um universo fenomenológico, em que cada parte representa um aspecto distinto do objeto observado. Os modelos estudados guardam características distintas, as quais, se integradas, podem refletir a perspectiva de administração pública como exercício contínuo de poder político para a consecução do bem comum.

Para identificar o caráter complementar foram observados os seguintes atributos nos respectivos modelos: 1) ambiente e perspectiva de análise; 2) área de concentração; 3) valores; 4) implementação; 5) indicadores; e 6) domínio. Os seis atributos foram separados em dois grupos. O primeiro, denominado “Atributos Constitutivos”, refere-se às características de construção dos modelos. O segundo indica os fundamentos do processo de

implementação da ética em cada modelo, motivo pelo qual foi identificado como “Atributos de Exequibilidade”. A partir da identificação desses atributos foi elaborado um quadro comparativo, conforme abaixo.

**Quadro 10: Quadro Comparativo dos Modelos**

MODELOS	ATRIBUTOS CONSTITUTIVOS		
	Perspectiva/ Ambiente	Concentração	Valores
Modelo Conceitual Benoît Girardin	Política/ Externo	Decisão ética	Identidade e Diversidade; Paz e Segurança; Liberdade e Responsabilidade; Equidade; Solidariedade; Sustentabilidade.
Modelo Ético OCDE	Organizacional/ Interno	Gestão da ética	Justiça, transparência, abertura, eficiência e equidade nos processos organizacionais, compromisso com padrões éticos.
MODELOS	ATRIBUTOS DE EXEQUIBILIDADE		
	Implementação	Indicadores	Domínio
Modelo Conceitual Benoît Girardin	Leis, políticas e instituições.	Valores cardinais: Identidade e Diversidade; Paz e Segurança; Liberdade e Responsabilidade; Equidade; Solidariedade; Sustentabilidade.	Macro temas orientadores de políticas
Modelo Ético OCDE	Organizações e Instituições	Instrumentos Processos Estruturas	Processos, instrumentos e procedimentos; Valores e princípios norteadores da administração; contexto econômico, político, jurídico.

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos modelos de Girardin (2012) e da OCDE (2009).

O primeiro atributo considerado “Ambiente e perspectiva de análise” explicita o foco estabelecido por cada modelo analisado. Se por um lado, no Modelo Conceitual de Benoît Girardin (2012), a perspectiva é política e o ambiente é externo à organização; no Modelo Ético da OCDE (2009), a perspectiva é organizacional e o ambiente é interno à organização. Percebe-se, também, uma distinção entre os modelos no que se refere à “área de concentração”, o segundo atributo observado. Um concentrado na decisão, outro na gestão da ética. O terceiro aspecto refere-se a valores. Nesse atributo são verificadas convergências. O Modelo Conceitual de Benoît Girardin (2012) identifica cinco grupos de valores cardinais: equidade e estado de direito; responsabilidade e liberdade; solidariedade; paz e segurança; sustentabilidade; identidade e diversidade, que contemplam os valores descritos no Modelo Ético da OCDE (2009): justiça, transparência, abertura, eficiência, equidade, compromisso.

A forma de implementação, quarto atributo da análise comparativa, identifica, nos dois modelos, as instituições como elemento capaz de criar possibilidades para que a ética se estabeleça, sem excluir essa atribuição das leis, das políticas e das organizações. Com

atributos distintos, não é por acaso que os dois modelos apresentam diferentes indicadores. Enquanto o Modelo Conceitual de Benoît Girardin (2012) tem os valores cardinais como indicadores, o Modelo Ético da OCDE (2009) utiliza instrumentos, processos e estruturas. O quadro comparativo, por fim, identifica como último atributo, o domínio de análise, em que aparecem os macros temas orientadores de políticas, no modelo de Girardin (2012), e processos, instrumentos, procedimentos, valores organizacionais e contextos econômico, político e jurídico, no modelo da OCDE (2009).

A proposta de integração dos modelos a partir da noção de complementaridade torna-se possível na medida em que se adota a perspectiva de administração pública como experiência política. O pressuposto dessa vertente é a capacidade de a administração adotar valores democráticos, aperfeiçoar os instrumentos de gestão, inovar e criar possibilidades, por meio dos quais os mecanismos de controle político-administrativos asseguram os direitos sociais (KEINERT, 1994; WALDO, 1948, *apud* FREDERICKSON; SMITH, 2003). Mas, como nos lembra Girardin (2012), uma perspectiva ética de análise deve fundamentar-se não apenas em objetivos políticos, políticas ou decisões, mas também no processo pelo qual eles foram projetados e como são implementados. Os dilemas políticos devem ser resolvidos por meio de consulta e negociação, que possibilitam manter certo nível de consistência com relação aos grupos de valores éticos. Por essa perspectiva, a implementação resultará de prudente interpretação, trocas e convergência entre legisladores, governo e administração, grupos de interesses, empresas, associações da sociedade civil, indivíduos e fatores externos. Assim, o valor agregado de uma auditoria ética é o de aferir em que medida são produzidos equidade, responsabilidade, paz e segurança, diversidade, solidariedade e sustentabilidade (GIRARDIN, 2012).

A configuração do modelo integrado estrutura-se no Modelo Ético da OCDE (2009), em que o “Hexágono Ético” do Modelo Conceitual de Benoît Girardin (2012) se torna instrumento, cujas funções são orientar e monitorar. A integração desse instrumento configura a introdução de uma nova camada no modelo, denominada orientadora, que se agrega às camadas fundamental e complementar, cujos objetivos são: promover a ética, na camada fundamental; e moldar a conduta ética, na camada complementar (OCDE, 2009). Embora as funções de orientar e monitorar estejam presentes nas duas primeiras camadas do modelo, a possibilidade de realizá-las por meio de instrumento específico pode melhorar a qualidade da decisão ética, pois se torna possível mensurar em escala de valores cardinais a tendência da decisão no âmbito político da organização. Os resultados estimados no diagrama do

“Hexágono Ético” podem ajudar a perceber os limites das ações no que se refere aos impactos nos contextos interno e externo da organização. Assim, a aplicação do “hexágono” explicita o convencional conhecimento de que decisões conservadoras, em geral, privilegiam a responsabilidade, segurança e soberania; enquanto as liberais concentram atenção à solidariedade e equidade; e as autocráticas enfatizam segurança e soberania, em detrimento de solidariedade ou equidade.

**Quadro 11: Modelo Ético Integrado**

Modelo Ético Integrado	Modelo de gestão da ética	Fundamental	Instrumentos	Regras	Determinar e definir; Orientar; Monitorar; Aplicar.	Códigos, regras, orientações, capacitação e recomendações para a ética, divulgação de conflito de interesses, etc.	
				Valores			
			Processos		Planejar, Implementar, Avaliar e Adaptar	Processo de desenvolvimento global e contínuo da ética; Processo de desenvolvimento contínuo de cada instrumento; projeto único para introduzir ou mudar instrumentos, etc.	
		Estruturas		Atores Fundamentais	Atores éticos, gestão.		
		Complementar	Instrumentos		Determinar e definir; Orientar; Monitorar; Aplicar.	Ética como critério de seleção e promoção de pessoas; Procedimento de gestão de compras e contratos como ferramenta de avaliação de qualidade, etc.	
			Processos		Planejar, Implementar, Avaliar e Adaptar	Processos em gestão de pessoas; compras e contratos; financeira, etc.	
	Estruturas		Atores Complementares	Gestão de pessoas; contratos; financeira, etc.			
	Modelo Ético Integrado	Modelo de gestão da ética	Orientadora	Instrumentos		Orientar e Monitorar	Valores cardinais como indicadores; aplicação do “Hexágono Ético” para identificar limites de decisão ética.
				Processos		Planejar, Implementar, Avaliar e Adaptar	Processo de desenvolvimento global e contínuo da ética; Processos em gestão de pessoas; compras e contratos; financeira, etc.
Estruturas				Atores Fundamentais e Complementares	Atores éticos, gestão de pessoas; contratos; financeira, etc.		
Contexto		Interno					
	Externo						

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos modelos de Giradin (2012) e da OCDE (2009).

**Quadro 12: Modelo Ético Integrado – Classificação dos instrumentos de gestão da ética**

Modelo Ético Integrado				
Classificação dos instrumentos de gestão da ética				
Fundamental	Regras	Determinar e definir	Análise de risco Código de conduta Política sobre conflito de interesses Política sobre brindes e presentes Procedimentos sobre afastamentos Medidas estruturais	
		Orientar	Capacitação ética fundamentada em regras; Juramento, assinatura de “Declaração ética”. Orientação; aconselhamento.	
		Monitorar	Política de denúncia Política de reclamações Inspeções Testes de ética Sistema de alerta prévio Registro de reclamações e investigações Pesquisas de medida de violações e clima organizacional	
		Aplicar	Sanções formais Procedimentos para lidar com desvios éticos	
	Valores	Determinar e definir	Análise dos dilemas éticos Consultas a membros e colaboradores Código de ética Conjunto de padrões não escritos	
		Orientar	Capacitação ética fundamentada em valores Integração da ética no discurso (divulgar a política de promoção da ética nos canais de comunicação interno e externo) Conduta exemplar dos dirigentes Treinamento e aconselhamento para a ética	
		Monitorar	Medidas de pesquisa sobre dilemas éticos Sondagens informais sobre dilemas éticos e questões entre membros	
		Aplicar	Sanções informais	
	Complementar	Determinar e definir	Orientar	Aplicar justiça como recompensa e sistema de promoção Procedimentos apropriados para aquisição, contratos administrativos e pagamentos.
				Medidas de administração de pessoal (ética com critério de seleção, avaliação e promoção na carreira). Medidas de administração financeira ( <i>Double-key</i> , controle). Medidas de administração da informação (proteção automática da base de dados) Medidas de administração da qualidade (revisão das ferramentas de avaliação da qualidade)
Monitorar		Controle e auditoria interna Controle e auditoria externa		
Orientadora	“Hexágono Ético”	Orientar	Decisão ética	
		Monitorar	Análise dos dilemas éticos	

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos modelos de Giradin (2012) e da OCDE (2009).

As perspectivas sistêmicas dos dois modelos de análise permitem a coordenação de diferentes instrumentos em um “contexto ético” global. Assim, a busca por um equilíbrio

entre as perspectivas fundamentadas em regras ou em valores conduz à efetividade da gestão da ética, a qual depende mais da sinergia entre os instrumentos que dos efeitos produzidos por cada um (OCDE, 2009). Nesse viés de entendimento, o “Modelo integrado” assume dois grupos de indicadores. O primeiro grupo é composto pelos valores cardinais: identidade e diversidade; paz e segurança; liberdade e responsabilidade; equidade; solidariedade; sustentabilidade (GIRARDIN, 2012). O segundo configura-se com os elementos de gestão: instrumentos, processos e estruturas (OCDE, 2009).

**Quadro 13: Modelo Ético Integrado – Indicadores por Camadas**

Modelo Ético Integrado	Indicadores	Fundamental	Instrumentos	Códigos, regras, orientações, capacitação e recomendações para a ética, divulgação de conflito de interesses, etc.
			Processos	Processo de desenvolvimento global e contínuo da ética; Processo de desenvolvimento contínuo de cada instrumento; projeto único para introduzir ou mudar instrumentos, etc.
			Estruturas	Atores éticos, gestão.
		Complementar	Instrumentos	Ética como critério de seleção e promoção de pessoas; Procedimento de gestão de compras e contratos como ferramenta de avaliação de qualidade, etc.
			Processos	Processos em gestão de pessoas; compras e contratos; financeira, etc.
			Estruturas	Gestão de pessoas; contratos; financeira, etc.
		Orientadora	Instrumentos	Valores cardinais como indicadores;
			Processos	Aplicação do “Hexágono Ético” para identificar limites de decisão ética.
			Estruturas	Atores éticos, gestão de pessoas; contratos; financeira, etc.

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos modelos de Girardin (2012) e da OCDE (2009).

**Quadro 14: Modelo Ético Integrado – Indicadores por Valores**

Indicadores		
Valores Cardinais	Domínio	Fatores-chave
Identidade e Diversidade	Soberania	Eleições; Soberania; Alianças.
	Religião; Crença	Liberdade; Proteção; Pluralismo.
	Diversidade cultural	Habilidades bilíngues; Tolerância e mudança.
Paz e Segurança	Defesa	Porcentagem do PIB
	Polícia	<i>Habeas Corpus</i> ; Duração da detenção legal.
	Violência	Crime
Liberdade e Responsabilidade	Liberdade de expressão, opinião.	Acesso à informação
	Criatividade empreendedora empresarial	Criação de pequenas e médias empresas; Competitividade global; Liberdade econômica.
	Cidadania	Criatividade social
Equidade	Disparidade econômica	Índice de GINI; Mercado de trabalho; Direito dos trabalhadores
	Corrupção	Índice de percepção de corrupção
	Liberdades civis	Direito de apelação; Direito dos cidadãos; Ouvidoria.
	Direitos Humanos	Aplicação; Violação
	Equidade de gênero	Igualdade de gênero; Empoderamento econômico.
Solidariedade	Direito das minorias	Direito de proteção; Ações afirmativas.
	Ajuda para o desenvolvimento	Diversidade de padrões; Ajuda integrada.
	Disparidades	Disparidades regionais; Migrações.
	Consequências da exploração de recursos	Mudanças climáticas; Capacidade ecológica de suporte
Sustentabilidade	Poluição	Mercado de carbono: volume, resultados, troca.
	Biodiversidade	Índice e tendência da biodiversidade
	Envolvimento social	Iniciativas da Agenda 21

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos modelos de Girardin (2012) e da OCDE (2009).

### 3 PERCURSO METODOLÓGICO

O referencial teórico apresentado explicita a constituição de um arcabouço conceitual que possibilita compreender a ética a partir de um olhar pragmático. Esse “*practice turn*” permite observar o tema sobre diferentes aspectos no âmbito da administração pública. Uma vez que os preceitos éticos na política podem se traduzir por cinco grupos de valores – Identidade e Diversidade; Paz e Segurança; Liberdade e Responsabilidade; Equidade; Solidariedade; e a ética na administração pública se implementa por leis, instituições, políticas, instrumentos, processos e estruturas (GIRARDIN, 2012; OCDE, 2009), esta pesquisa procura entender como a instituição do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal pode influenciar mudanças de perspectiva na administração pública brasileira?

Ao assumir as perspectivas adotadas por Girardin (2012) e pela OCDE (2009), por meio da integração dos respectivos modelos de implementação da ética, procura-se identificar na política de promoção da ética a possibilidade de mobilizar o aparato público para uma nova perspectiva de administração, pois envolve diferentes atores e instituições em uma rede integrada para definir, orientar e aplicar a ética no âmbito da administração pública.

Assim, para contemplar o objetivo geral da pesquisa de analisar o Sistema de Gestão da Ética na administração pública brasileira, propõem-se os seguintes objetivos específicos: 1) Identificar a institucionalização do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal; 2) Compreender como o Sistema de Gestão da Ética possibilita a mudança de perspectiva na administração pública brasileira, no que se refere a extrapolar os limites do modelo racional-legal com a incorporação de uma instância ética; 3) Analisar influências do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal na conduta dos servidores públicos. O percurso metodológico para atingir os objetivos propostos fundamenta-se no método qualitativo de pesquisa e desenvolve-se a partir dos indicadores propostos no Modelo Ético Integrado, seção 2.5.3 desta tese. O caráter exploratório desta pesquisa evidencia dificuldades próprias de um objeto a ser conhecido, portanto é por meio da percepção dos agentes públicos que se pretende compreender o fenômeno.

### 3.1 DO MÉTODO QUALITATIVO

Este trabalho se fundamentou na pesquisa exploratória com adoção do método qualitativo. O método, segundo Flick (2004), possibilita a reconstrução do objeto de pesquisa, que tem como objetivo revelar o conhecimento existente e o tornar acessível à interpretação. Essa perspectiva teórica se utiliza da reconstrução de pontos de vista subjetivos por meio de pressuposições sobre a estrutura e o conteúdo. Trata-se, portanto de compreender a complexidade do objeto estudado, sem o deformar ou reduzir. Mas, perceber a multicausalidade do fenômeno, ou seja, os encadeamentos de fatores de natureza e peso variáveis que se conjugam e interagem (LAVILLE, DIONNE; 1999).

A necessidade de pesquisa qualitativa resulta das características complexas das relações sociais contemporâneas. Agregam-se a esse fator as formas profissionais e disciplinares de produção de consciência social como a hermenêutica e os modelos

construtivistas; e, ainda, as fontes institucionais – publicidade, marketing, informação e instituições públicas. Em particular, as instituições públicas que implementam políticas, oferecem serviços e administram o bem público e incorporam nas práticas conhecimento sociológico oriundo do método qualitativo, sobretudo em pesquisas aplicadas à tomada de decisão, as quais se orientam em torno do conhecimento de processos. O objetivo da pesquisa social transforma-se em uma maneira de traduzir o sentido produzido no interior de um sistema de relações por outro sistema de relações, o acadêmico ou o público. A explicação emergente e recorrente dos processos é entendida como um processo de produção do conhecimento que se adapta de forma gradativa por meio da interação entre observador e observado. A abordagem reflexiva, que se traduz pela relação entre observação e intervenção como questão epistemológica central, constitui o marco metodológico da pesquisa (MELUCCI, 2005).

A metodologia reflexiva apresenta problemas desde o relativismo, à relação entre realidade e representatividade à espiral contínua da flexibilidade. Para Melucci (2005) não há saída para essas questões, mas sobre os riscos da indeterminação apresentam-se limites. Nesse sentido, para o autor, a questão mais importante para a pesquisa social consiste em como estabelecer uma relação observador-interventor, sem a transformar em manipulação. Para além desses problemas encontram-se a multiplicidade de perspectivas e modelos; o controle; a legitimação; a implicação e o destaque; a responsabilidade (MELUCCI, 2005).

## 3.2 ESTADO DA ARTE

### 3.2.1 Bases de dados

Para configurar o estado da arte sobre o tema “ética na administração pública” foi realizada uma busca sistemática em diferentes bases de dados assim como verificados os grupos de pesquisa. O portal de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes disponibiliza nove bases de dados para pesquisa na área de conhecimento multidisciplinar: 1) Academic Search Premier – ASP (EBSCO); 2) Cambridge

Journals Online; 3) Highwire Press; Nature (NPG); 4) Oxford Journals (Oxford University Press); 5) Science Direct (Elsevier); 6) SpringerLink (MetaPress); 7) Wiley Online Library; 8) Scielo.Org; e 9) Science (AAAS). As nove bases de dados foram consultadas e, para tal, foram utilizadas, de forma simultânea para preenchimento do critério “assunto” no campo do mecanismo de busca, as seguintes palavras-chave: ética e administração pública; ética e serviço público, bem como as palavras-chave correspondentes em inglês.

A partir dos registros indicados pelo mecanismo de busca, foi feita a leitura dos títulos dos textos, para identificar se os artigos tinham como objeto de estudo a ética no serviço público. Os resultados da busca para os campos “ética e administração pública” foram: treze registros, sendo três no periódico “*Public Administration*”. Para os campos “ética e serviço público” foram encontrados nove registros, dos quais dois no periódico “*Public Administration*”. Ao realizar a busca pelos mesmos campos com as palavras traduzidas para o inglês o número de registros aumenta de forma substancial. Foram encontrados 212 registros para os campos “*ethics and public administration*”, e 241, para “*ethics and public service*”.

### 3.2.2 Periódicos

Além da consulta ao banco de dados de periódicos Capes, foi realizada busca em 28 revistas classificadas pelo Qualis CAPES 2010, ano de referência 2008, com conceitos de A1 a B2, na área de Administração, Ciências Contábeis e Turismo: *Academy of Management Journal*; *British Journal of Sociology (Print)*; *Evolution and Human Behavior*; *International Journal of Behavioral Development (Print)*; *Journal of International Management*; BAR – *Brazilian Administration Review*; Revista Brasileira de Ciências Sociais (Impresso); Revista de Administração Pública (Impresso); Base (UNISINOS); *Anthropologie et Sociétés*; BBR – *Brazilian Business Review (English Edition)*.Online); *Decision Analysis*; Cadernos PROLAM/USP; *Delito y Sociedad*; *Futures (London)*; BBR – *Brazilian Business Review* (Edição em português. Online); Serviço Social em Revista (Online); Cadernos Metrôpole (PUCSP); Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão (Lisboa); RAE (Impresso); RAC – Revista de Administração Contemporânea (Impresso); RAE Eletrônica (Online); RAC Eletrônica; Organizações & Sociedade (Impresso); RAM – Revista de Administração Mackenzie (Impresso); *Organization Studies*; *International Public Management Review*;

*Revista del CLAD Reforma y Democracia*. A escolha das revistas atendeu ao critério de concentração em administração pública ou afim. Para resultados combinados, “Todos os campos = (*ethics*) e Todos os campos = (*public service*)”, foram encontrados 102 artigos para o período de 2007 a 2012.

No intuito de confirmar os resultados obtidos, foi realizada busca sobre o tema “ética na administração” e obteve-se um número bastante substantivo quando verificada a incidência na área privada. O portal *Globethics.net*, <http://www.globethics.net/>, fundação suíça não governamental cujo propósito é disponibilizar acesso ao conhecimento que possibilite a reflexão e a ação sobre questões éticas, disponibiliza em biblioteca virtual com acesso gratuito mais de 1.400.000 documentos e registra 100.000 participantes engajados em questões e pesquisa sobre ética em diferentes campos do conhecimento. Conforme lembra Girardin (2012), o tema na área privada está em franca expansão. Isso, também, se comprova ao realizar uma busca no portal do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq (BRASIL, 2012) dos grupos de pesquisa que estudam ética na área de administração. Dos 61 grupos encontrados, 2 grupos indicam como palavra-chave ética nas organizações. Nenhum deles relaciona o setor público. Embora na busca por “ética e serviço público” e “ética e administração pública” sejam relacionados 21 grupos, nenhum deles relaciona o setor público como palavra-chave.

### 3.2.3 Teses acadêmicas sobre o tema

Para complementar a pesquisa e a constituição do estado da arte do tema proposto, nova busca no portal da CAPES foi realizada com o intuito de fazer um levantamento sobre as teses acadêmicas apresentadas no Brasil. Para tal, foi consultado o banco de teses a partir dos seguintes critérios: 1) período de 2007 a 2011, últimos cinco anos; 2) assunto: “ética” e “ética e administração pública”. Para o assunto, “ética”, foram encontradas 1291 teses, das quais 8 se encontram na área de administração e 68 foram selecionadas para consulta por versarem sobre fundamentos da ética; organizações; sustentabilidade; política; decisão; negociação; gestão e desenvolvimento. Quando colocado no critério de busca o assunto: “ética e administração pública” o número de teses diminuiu para 27, dos quais 6 atendem aos critérios de seleção.

Os resultados obtidos na busca por teses com temas correlatos “moralidade” e “responsabilidade” não são muito diferentes. Poucos trabalhos foram realizados na área de administração. Embora as pesquisas ajudem a compreender o objeto desta investigação, não foram encontrados trabalhos que se dediquem de forma específica ao tema. Esses resultados indicam não só a complexidade do tema proposto como também evidencia o desafio da realização. Para além da necessidade de compatibilizar conceitos de diferentes disciplinas a partir do olhar pragmático da administração, constata-se o caráter exploratório de um tema que se constitui como um paradoxo: “gestão da ética”.

Considerando os resultados encontrados para configurar o estado da arte do tema proposto, verifica-se que o maior número de publicações se concentra em áreas relacionadas à saúde, mesmo quando não publicadas em periódicos específicos da área. Os artigos publicados tratam a ética no serviço público de forma específica ou com análises de teorias éticas aplicadas ou sobre matérias como corrupção ou conflito de interesses. Quando apresentam o tema de forma geral, no que se refere ao processo de gestão da ética, restringem-se a análises de códigos de conduta. Não foram encontradas publicações que tenham como objeto de estudo um arcabouço gerencial para implementação da ética na administração pública. Nesse sentido, ainda que a literatura estrangeira não reflita as especificidades culturais do Brasil, pode ser bastante útil para ajudar a compreender o tema, embora exija uma análise crítica que considere essa diversidade.

#### 3.2.4 Ética como disciplina acadêmica em cursos de administração no Brasil

No intuito de complementar o referencial sobre o estado da arte do tema proposto, uma vez que interessa identificar os processos de formação profissional do administrador que exerce a função de gestor público, foi realizada uma busca na base curricular dos cursos de administração no Brasil. Essa busca complementar se justifica pela ação intensa empreendida pelos Conselhos Regionais de Administração, em todo território nacional, para fazer cumprir a Lei nº 4.769/65 no âmbito da administração pública.

Os Conselhos de Administração alertam os órgãos públicos promotores de concurso para provimento de cargos, cujas atribuições sejam privativas do Administrador, da necessidade de ocupação exclusiva por profissionais. Segundo o Conselho Regional de

Administração do Distrito Federal, essa medida tem o objetivo de evitar o serviço mal prestado decorrente da ação de funcionários despreparados, que não possuam formação técnica e científica para ocupar cargos das áreas administrativas.

O curso de Administração contabiliza, hoje, o maior número de matrículas no ensino superior. Segundo último Censo da Educação Superior, realizado pelo Ministério da Educação, em 2009, a Administração registrou aproximadamente 875 mil matrículas, o que representa 17% do total de todo o ensino superior. O curso de Direito, o segundo com mais matrículas, registrou 651 mil, ou 12,7% do total.

Três momentos marcam o ensino de Administração no Brasil, se analisados pelos currículos mínimos aprovados pelas autoridades competentes em 1966, 1993 e 2004<sup>12</sup>. A Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, no Art. 5º da Resolução nº4, de 13 de julho de 2005, que institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Administração, determina que os cursos de graduação em Administração contemplem nos projetos pedagógicos o conteúdo ético-profissional como “Conteúdo de Formação Básica”. No entanto em uma busca dos currículos disponíveis no site dos 25 melhores cursos de Administração no Brasil, segundo dados do Guia do Estudante Profissões Vestibular 2011, 8 (oito) não oferecem disciplina específica sobre Ética, conforme Apêndice A.

Esse resultado indica que a disciplina acadêmica sobre ética no Brasil, cuja finalidade está no estudo de situações, atividades e decisões em que as questões de certo e errado são consideradas no âmbito organizacional, conforme Crane e Matten (2007), não parece sofrer avaliações sequer do cumprimento à legislação a qual determina a oferta em nível de formação básica. Tampouco se percebe uma orientação transdisciplinar para a ética, em que o tema seja tratado nas diferentes áreas da administração. Os dados corroboram, ainda, com a constatação dos pesquisadores da Universidade Federal de Minas Gerais de que 50% dos servidores públicos entrevistados afirmam nunca terem tido qualquer tipo de formação sobre ética<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Conselho Federal de Administração. Disponível em: <<<http://www.cfa.org.br/administracao/historia-da-profissao>>> Acesso em maio de 2012.

<sup>13</sup> Pesquisa “Projeto corrupção, democracia e interesse público”, realizada pela Faculdade de Filosofia e ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais em parceria com Controladoria-Geral da União e Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes, 2012.

### 3.3 DOS PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS

Os procedimentos de coleta de dados permitem estabelecer os limites para a pesquisa, ou seja, colher informações sobre o objeto de estudo e determinar o protocolo para o registro dessas informações (CRESWELL, 2007). Nesta pesquisa, foram utilizados três instrumentos de coleta de dados: pesquisa documental, observações e entrevistas; que constituem três momentos específicos da pesquisa. A definição desses momentos é estritamente metodológica, não estabelece uma relação temporal ou hierárquica, e decorre da necessidade e da oportunidade de exploração do próprio objeto. Significa dizer que ao longo do processo de pesquisa, os instrumentos foram utilizados de forma simultânea, e não seguiram curso rígido com a ordem estrita de coletar documentos, fazer observações e realizar entrevistas. No que se refere ao método de aplicação dos instrumentos serão observados os critérios de pesquisa social qualitativa com perspectiva reflexiva.

Assim, o primeiro momento estabelece parâmetros para conhecimento do objeto estudado. Nessa fase, foram coletados e analisados documentos públicos que possibilitam reconstruir o processo de configuração do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal: decretos, resoluções, códigos e atas de reuniões. As atas das reuniões permitem obter a linguagem e as palavras dos participantes. Representam dados refletidos, pois os participantes tiveram a oportunidade de dedicarem atenção para compilá-los. Os decretos, resoluções e códigos constituem os instrumentos normativos para a implementação da política (CRESWELL, 2007). Primeiro, para melhor conhecer o objeto estudado, realizou-se um levantamento do arcabouço normativo para a promoção da ética. Foram analisados quatro códigos de conduta adotados no âmbito do Poder Executivo Federal e 71 atas das reuniões da Comissão de Ética Pública da Presidência da República – CEP no período que antecede a constituição do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, de setembro de 2000 a fevereiro de 2007, conforme seções 4.3.2 desta tese.

O segundo momento de coleta de dados registra observações sobre as atividades desenvolvidas pela Comissão de Ética Pública da Presidência da República – CEP, coordenadora do Sistema, por período de seis anos, de 2008 a 2013. Essas atividades incluem a participação em cursos, seminários e comissões. Nas observações, a pesquisadora assume três papéis: participante como observador, em que a observação se torna secundária em relação ao papel de participante; observador como participante, cujo papel de observador é conhecido; ou participante completo, pelo qual é ocultado o papel de pesquisador

(CRESWELL, 2007). Esse acompanhamento prevê não só o registro da atividade como também anotações das impressões da pesquisadora e entrevistas informais com os participantes das referidas atividades, incluindo representantes da sociedade civil e servidores públicos que não possuem como atribuição o papel de promotores da ética em âmbito institucional. Para orientar o processo de coleta de dados por observação foi utilizado um roteiro de registro dos dados, conforme Apêndice B.

O processo de acompanhamento sistemático das atividades promovidas pela Comissão de Ética Pública da Presidência da República – CEP iniciou-se em 2008, com a participação desta pesquisadora no Curso de Gestão da Ética, realizado em parceria com a Escola de Administração Fazendária (ESAF), nos dias 17 e 18 de junho daquele ano. Até 2013, foram totalizadas nove participações, em quatro cursos e cinco seminários, conforme quadro a seguir. O valor das observações, como verificam Cooper e Schindler (2004), está no fato de possibilitar a coleta de dados originais no momento em que ocorrem.

Vale salientar que a participação nos cursos de Gestão da Ética em 2008 e 2012 enquadra-se como capacitação para membro integrante de uma Comissão de Ética Setorial, uma vez que esta pesquisadora é servidora pública federal do quadro permanente. Os dados obtidos por meio desse acompanhamento foram utilizados tanto para complementar o referencial teórico como para confrontar os dados coletados nas entrevistas. No entanto, para fins metodológicos, a pesquisa apresentará seção específica com a apresentação e análise dos dados consolidados para cada uma das participações.

**Quadro 15: Acompanhamento das Atividades de Promoção da Ética**

<b>Período</b>	<b>Atividade</b>	<b>Realização</b>	<b>Observação</b>
2008 – 17 e 18 de junho	Curso de Gestão da Ética Pública	Comissão de Ética Pública da Presidência da República e Escola de Administração Fazendária	Participante como observador
2009 – 23 e 24 de novembro	Seminário Ética na Gestão – X Encontro dos Integrantes da Rede de Ética do Poder Executivo Federal	Comissão de Ética Pública da Presidência da República e Escola de Administração Fazendária – ESAF	Participante completo
2010 – 27 a 28 de setembro	Seminário Ética na Gestão – XI Encontro dos Integrantes da Rede de Ética do Poder Executivo Federal	Comissão de Ética Pública da Presidência da República	Participante completo
2011 – 1 e 2 de dezembro	XII Seminário Ética na Gestão: Ética, Política e Verdade.	Comissão de Ética Pública da Presidência da República e Escola de Administração Fazendária – ESAF	Participante completo
2011 – 24 de maio a 13 de junho	Curso a Distância Ética e Serviço Público – Turma 2/2011	Escola Nacional de Administração Pública – ENAP	Participante completo
2012 – 22 e 23 de novembro	XIII Seminário Ética na Gestão - “Ética, Cultura e Reforma Política”.	Comissão de Ética Pública da Presidência da República	Participante completo
2012 – 25 a 27 de julho	Curso de Gestão e Apuração da Ética Pública	Comissão de Ética Pública da Presidência da República e Escola de Administração Fazendária – ESAF	Participante completo
2013 – Setembro	Curso “Ética e Administração Pública”	Senado Federal	Participante completo
2013 - 28 e 29 de novembro	XIV Seminário Internacional Ética na Gestão - Ética, Democracia, Justiça e Mobilização Social	Comissão de Ética Pública da Presidência da República	Observador como participante

Fonte: Elaborado pela autora

O terceiro momento de coleta de dados busca por meio de entrevistas identificar as percepções dos atores envolvidos no processo de gestão da ética na administração pública federal sobre o Sistema de Gestão da Ética. O Poder Executivo Federal é composto por 349 órgãos incluindo administração direta – 24 Ministérios, Advocacia Geral da União; Controladoria-Geral da União, Banco Central do Brasil, Casa Civil da Presidência da República, Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República e nove Secretarias da Presidência da República; e administração indireta –156 Autarquias e Fundações; 122 Empresas Públicas Federais. Para obter o número de órgãos componentes do Poder Executivo foi necessária uma busca nos seguintes portais: Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG); Advocacia Geral da União; Presidência da República; Rede

Governo (SIORG); Portal Brasil, uma vez que os referidos dados não estão disponíveis de forma clara e objetiva em sítios eletrônicos do governo brasileiro.

Segundo dados da Comissão de Ética Pública da Presidência da República – CEP, em resposta à comunicação eletrônica enviada por esta pesquisadora, em setembro de 2012, com a solicitação do número de comissões e membros que integram a Rede de Ética: o número estimado nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal é de 216 Comissões de Ética. No entanto, constam no cadastro da CEP, 115 Comissões de Ética, com um total de 713 membros. Em abril de 2014, no intuito de coletar dados estatísticos sobre ações da CEP foram solicitadas as seguintes informações referentes ao período de 2007 a 2014: 1) Cursos e seminários realizados; 2) Visitas técnicas realizadas; 3) Número de Questionários de avaliação aplicados e respondidos; 4) Número de consultas e orientações a órgãos públicos: protocoladas e atendidas; 5) Número de consultas e orientações à sociedade civil: protocoladas e atendidas; 6) Número de solicitação de consultas para nomeações de DAS<sup>14</sup>; 7) Número de solicitação de consultas para nomeações de DAS aprovadas e reprovadas; 8) Número de processos de apuração ética abertos, em andamento e concluídos; 9) Número de sanções aplicadas; 10) Número de registros no banco de dados de sanções; 11) Tempo médio para conclusão de um processo de apuração ética; 12) Tempo médio para resposta a consultas, solicitações e orientações; 13) Número de servidores que trabalham na CEP; 14) Número de consultas por temas: educação para a ética; processo de apuração ética; outro tema evidenciado como de muita demanda; 15) Número de pessoas capacitadas em cursos e seminários; 16) Número de órgãos cadastrados na Rede de ética; 17) Número de pessoas cadastradas na Rede de ética.

Considerando o volume e a especificidade dos dados, ao realizar a solicitação à CEP, foi esclarecido que, na impossibilidade de fornecer todos os registros, seria suficiente que informassem os dados disponíveis no momento em que recebessem a demanda, ou seja, abril de 2014. Até a conclusão deste trabalho, os dados não foram disponibilizados, embora tenha sido feita uma comunicação da CEP informando que os dados estavam sendo consolidados para encaminhamento.

De acordo com o Decreto 6.029 de 2007, integram o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal e fazem parte da Rede de Ética: a Comissão de Ética Pública da Presidência da República – CEP; todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, indireta autárquica e fundacional ou qualquer órgão que exerça atribuições

---

<sup>14</sup> DAS – sigla que designa cargo na administração pública federal de direção e assessoramento superior.

delegadas pelo poder público; comissões temáticas de cada Casa do Congresso, as comissões parlamentares de inquérito, Polícia Federal, o cidadão, o Poder Judiciário, as entidades responsáveis pela formação e educação de servidores públicos.

Para atender aos critérios de representatividade, será utilizado o tipo de amostra estratificada, em que a população será dividida em subpopulações, na tentativa de assegurar homogeneidade dentro dos grupos e heterogeneidade entre os grupos (COOPER; SCHINDLER, 2004). Nesse propósito, as entrevistas foram realizadas com um primeiro grupo formado por membros da CEP e das Comissões de Ética Setoriais com respectivas Secretarias Executivas. Para não restringir a coleta de dados no âmbito governamental um segundo grupo foi consultado, as entidades da sociedade civil cujo objetivo é promover a ética. Foram enviadas solicitações de entrevista para representantes de seis organizações: Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social; Transparência Brasil; Associação Contas Abertas; e três membros da Articulação Brasileira contra a Corrupção e a Impunidade (ABRACCI): Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE); Instituto de Fiscalização e Controle (IFC); Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc). No entanto, no período de outubro a dezembro de 2013, não houve resposta às solicitações. Diante da realidade e das dificuldades impostas pela circunstância, foi realizada uma pesquisa documental nos arquivos disponibilizados por cada entidade nos portais oficiais na internet. A escolha dos grupos atende aos critérios de representatividade e conveniência, identificado a partir do referencial teórico adotado na pesquisa.

As entrevistas foram realizadas em Brasília, sede do governo brasileiro, onde, segundo dados do Sistema de Informações sobre a Estrutura Organizacional dos Órgãos do Poder Executivo (SIORG<sup>15</sup>), estão localizados 163 órgãos do Poder Executivo Federal, o que representa 46,7% da população estudada. A população universo desta pesquisa pode ser representada pelo Quadro 16 a seguir.

---

<sup>15</sup> <http://www.siorg.redegoverno.gov.br/index.htm>

**Quadro 16: População universo da pesquisa**

GRUPOS		Nº DE AGENTES PÚBLICOS		
Comissões de Ética	Comissão de Ética Pública da Presidência da República – CEP	7	Membros da Comissão	
		1	Secretária-Executiva	
	TOTAL agentes públicos – CEP		8	
	349 Comissões de Ética Setoriais compostas de 3 titulares, 3 suplentes e 1 secretaria executiva (7 agentes públicos).	38	Administração Direta	
		189	Administração Indireta	
	122	Empresas Públicas		
	TOTAL agentes públicos que trabalham com a promoção da ética, considerando que todos os órgãos possuem Comissão estruturada.	2443		
Servidores	TOTAL de servidores públicos ativos		612.603	
	TOTAL de servidores públicos ativos que não trabalham diretamente com a promoção da ética, considerando que todos os órgãos possuem Comissão estruturada.		610.160	
Sociedade Civil	Entidades da sociedade civil identificadas por ter como um dos objetivos promover a ética.		6 ONGs	

Fonte: elaborado pela autora a partir de dados emergentes da pesquisa.

Os entrevistados do grupo1 (membros das Comissões de Ética) foram escolhidos seguindo os critérios de conveniência e oportunidade. Foram entrevistados cinco servidores representantes de três Comissões de Ética da Administração Indireta, cinco agentes públicos de três comissões da Administração Direta e dois da Comissão de Ética Pública da Presidência da República. A escolha dos entrevistados da Administração Indireta foi por conveniência e oportunidade, uma vez que os membros de três comissões de órgãos dessa esfera, ao tomarem conhecimento da pesquisa se prontificaram a colaborar. Para escolha dos entrevistados das comissões da Administração Direta adotou-se o seguinte procedimento. Primeiro, foi identificado se a Comissão de Ética possuía alguma referência na página oficial de cada Ministério na internet, seja um link específico, dados gerais na estrutura do Ministério ou qualquer documento que fizesse referência à Comissão. Logo após, foi enviada uma solicitação de entrevista para todas as comissões identificadas; por fim, foram marcadas e realizadas as entrevistas com os membros das comissões, conforme Quadro 17.

**Quadro 17: Entrevistas realizadas com a Administração Pública Federal**

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL	
TOTAL de órgãos da Administração Direta (Ministérios)	24
TOTAL de órgãos da Administração Direta com informações sobre a Comissão de Ética na página oficial na internet, convidadas a participar da pesquisa e conceder entrevistas.	11
TOTAL de órgãos da Administração Direta que respondeu à solicitação de entrevista.	3
TOTAL de órgãos da Administração Indireta - convidados a participar da pesquisa e conceder entrevistas.	4
TOTAL de entrevistas solicitadas a Administração Direta e Indireta	15
TOTAL de entrevistas realizadas com Administração Direta e Indireta	7
Número total de Entrevistados Administração Direta e Indireta	10
Número de entrevistas solicitadas à Comissão de Ética Pública da Presidência da República	2
Número de entrevistas concedidas pela Comissão de Ética Pública da Presidência da República	2
TOTAL DE ENTREVISTADOS	12

Fonte: elaborado pela autora a partir de dados emergentes da pesquisa.

A diferença entre o número de entrevistas (7) realizadas e o número de entrevistados (12) deve-se ao fato de algumas entrevistas terem sido realizadas em grupo, com mais de um participante. Como o que se pretendia era identificar a percepção do servidor sobre o objeto estudado, durante as entrevistas os participantes foram orientados a se expressarem livremente, no esforço de deixar claro o ponto de vista de cada entrevistado. As individualidades foram registradas de forma específica nos relatórios de pesquisa.

O roteiro da entrevista qualitativa do tipo semiestruturada foi organizado em tópicos com o objetivo de favorecer a categorização e classificação dos dados, conforme [Apêndice C](#). O instrumento de pesquisa conta com questões circunstanciais para procurar compreender “como” o processo de instituição do Sistema de Gestão da Ética pode influenciar mudança de perspectiva na administração pública brasileira. Aos entrevistados foram solicitadas autorizações para concessão de entrevista gravada, conforme [Apêndice D](#). Cada entrevista foi gravada; seguida do envio do texto transcrito aos entrevistados para revisão e anuência. Foram elaboradas fichas-sínteses para cada entrevista e tabelas analíticas dos dados coletados. As entrevistas foram analisadas e compreendidas no interior do quadro teórico-metodológico da pesquisa, a partir dos indicadores estabelecidos no “Modelo Integrado” para implementação da ética, conforme proposto na seção [2.5.3](#) desta tese.

Os dados coletados por meio da análise documental, das observações e das entrevistas foram consolidados a partir dos instrumentos utilizados. Após a consolidação dos dados, os resultados foram aplicados no Modelo Integrado proposto na seção 2.5.3 desta tese e analisados de forma conjunta, com o método de análise de conteúdo. Essa perspectiva de

análise consolida a utilização das observações e dos documentos como instrumentos complementares à entrevista.

### 3.4 DOS INDICADORES

Os indicadores permitem a mensuração de tudo que se encontra tanto no mundo real quanto no espírito. Mas, medir não se restringe a determinar uma grandeza física, mas avaliar e estimar. É nesse sentido que as funções dos indicadores se estabelecem, pois elucidam situações as quais o fenômeno a ser medido não é diretamente observável. Em termos qualitativos, o processo de medir como observação cuidadosa e deliberada se torna possível por meio de indicadores. Assim, os indicadores são constructos que correspondem a uma progressão de utilidade de recursos de investigação. Iniciam-se com noções, em seguida conceitos e definições, para enfim mensurar. Quando os indicadores constituem modelos de ordenamento de ideias, experiências e observações possibilitam reduzir incertezas e permitem uma interpretação mais rigorosa dos fatos, ocorrências, situações e efeitos não observáveis diretamente (THIRY-CHERQUES, 2012).

O “Modelo integrado” para implementação da ética assume dois grupos de indicadores, conforme seção 2.5.3 desta tese. O primeiro grupo é composto pelos valores cardinais: identidade e diversidade; paz e segurança; liberdade e responsabilidade; equidade; solidariedade; sustentabilidade, que orientam as decisões para a implementação de políticas. Esse grupo pode ajudar a atingir o objetivo específico de identificar influências do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal na conduta dos servidores públicos. O segundo grupo de indicadores configura-se com os elementos de gestão: instrumentos, processos e estruturas. Esse grupo ajuda a identificar a existência de instrumentos capazes de promover a ética no âmbito organizacional e, assim, identificar a institucionalização do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal.

A pesquisa utilizou esses indicadores para identificar parâmetros na administração pública federal que possibilitem compreender a questão proposta: como a instituição do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal pode influenciar mudanças de perspectiva na administração pública brasileira? Bem como alcançar o objetivo geral de analisar o Sistema de Gestão da Ética na administração pública brasileira.

O recorte histórico sob a perspectiva de mudanças planejadas para empreender reformas na administração pública brasileira, proposto por Costa (2008), associado ao paradigma de “Público como Interesse Público”, proposto por Keinert (2000), configura-se como proposta de perspectiva a ser analisada nesta pesquisa. Se Costa (2008) observa um esforço sistemático de superação do patrimonialismo por meio de uma série de transformações na morfologia e na dinâmica de funcionamento do aparelho do Estado desde a primeira reforma em 1937; Keinert (2000) verifica o desenvolvimento, a partir de 1990, de padrões administrativos que ampliam os atores envolvidos com questões públicas por meio de enfoque político-organizacional. A multiplicação de atores, formas jurídicas e gerenciais conduz ao conceito de “público” que extrapola os limites estatais, passa a ser entendido como um valor, cujo sentido é recuperar a dimensão ética do desenvolvimento e a noção de “soberania popular” (KEINERT, 2000).

### 3.5 DO MODELO DE ANÁLISE

Os dados coletados nas entrevistas; nas participações em cursos e seminários; e nos documentos foram analisados por meio do método denominado análise de conteúdo em que se considera a historicidade e a compreensão do significado do objeto simbólico para e pelos sujeitos. A análise de conteúdo caracteriza-se pelo rigor e pela necessidade de transcender as aparências. A verificação e a interpretação são orientações complementares para o método e apresentam as funções: heurística, de administração da prova, de aumentar a propensão à descoberta, de confirmação ou afirmação por meio de hipóteses diretivas (VASCONCELOS, 2009). Para Ferreira (2009) utiliza-se análise de conteúdo quando se quer ir além dos significados e da leitura simples do real. Os critérios de pré-análise, exaustividade, representatividade, homogeneidade, pertinência e “leitura flutuante” são observados para determinar as primeiras hipóteses e o objetivo do trabalho. As questões norteadoras são organizadas por indicadores, com a edição das entrevistas transcritas, a codificação e a categorização (VASCONCELOS, 2009).

A partir dos indicadores definidos, a análise de conteúdo permite que os dados coletados nos documentos, nas entrevistas e nas observações sigam um processo sistemático de seleção de categorias que podem ser unidades sintáticas, referenciais, proposicionais ou

temáticas. Assim como, definir o desenvolvimento de instruções de registro e codificação, permitir a redução de dados e a inferência sobre o contexto (COOPER; SCHINDLER, 2004).

O objetivo e o resultado do processo de interpretação do conteúdo é a compreensão. Segundo Gadamer (1999, p. 402), “quem quiser compreender um texto realiza sempre um projetar”. Para o autor, a interpretação é, portanto, um processo reflexivo, pois o sentido se manifesta para o intérprete a partir de determinadas expectativas e na perspectiva de um sentido determinado. Assim, a compreensão do texto consiste em elaborar e revisar um projeto na medida em que se aprofunda no sentido.

#### **4 MARCO LEGAL DO SISTEMA DE GESTÃO DA ÉTICA – RESULTADOS DE PESQUISA EM DOCUMENTOS**

Para compreender a fundamentação do marco legal do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal foi empreendido o esforço de não só apresentar o arcabouço normativo, mas também analisar o discurso por trás da norma e os critérios que conformam a política de promoção da ética. Nesse sentido, importa saber o histórico do tema nos âmbitos jurídico e administrativo e o contexto em que o aparato legal é constituído, sem excluir a necessidade de distinguir os conceitos de ética, lei, princípios e valores, para enfim poder prosseguir com a investigação. Se para a análise do discurso ético presente nos códigos de conduta de organizações públicas utilizam-se como quadro teórico os conceitos de racionalidade e subjetividade, para traçar um diagnóstico sobre o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal são considerados três critérios constitutivos de uma política pública: recursos, participação social e funcionalidade das ferramentas de gestão.

##### **4.1 HISTÓRICO SOBRE ÉTICA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**

Carneiro (1998) afirma que o arcabouço jurídico por si não é suficiente para fazer o trabalho de orientação para uma conduta ética compatível com o serviço público, conforme visto na introdução deste trabalho. Essa afirmativa se justifica, pois, desde 1940, existem no

ordenamento jurídico brasileiro regras que direcionam o comportamento ético na administração pública. À época, Bilac Pinto, deputado federal e ministro do Supremo Tribunal Federal, defendia a criação de um código deontológico para a administração pública e a criminalização de certas condutas praticadas por servidores públicos (ROCHA, 1994 apud MORAIS, 2009). Esse pensamento foi incorporado ao Código Penal de 1940 que tipificou como crime, dentre outras as seguintes condutas: apropriar-se de dinheiro ou bem móvel, público ou particular, de que tem a posse em razão do cargo (crime de peculato, art. 312); exigir vantagem indevida (crime de concussão, art. 316); solicitar ou receber vantagem indevida para a prática ou omissão de ato inerente à função (crime de corrupção passiva, art. 317); retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal (crime de prevaricação, art. 319); patrocinar interesse privado perante a administração pública, valendo-se da qualidade de funcionário (crime de advocacia administrativa art. 321) (MORAIS, 2012).

A partir dos anos 1940, inspirados pelos princípios moralizadores na administração pública são editadas leis e previstos dispositivos constitucionais que tratam da matéria. O sequestro de bens das pessoas indiciadas por crimes que resultam em prejuízo à fazenda pública e a consequente perda dos bens após o trânsito em julgado da sentença penal condenatória ficam instituídos pelo Decreto-lei nº 3.240, de 8 de maio de 1941. E a Constituição Federal de 1946 estabeleceu, no § 31 do art. 141, "que a lei disporá sobre o sequestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou por abuso de cargo ou de função pública, ou de emprego em entidade autárquica". Esse dispositivo constitucional foi regulamentado pela Lei Federal nº 3.164, de 1957, e aperfeiçoado pela Lei nº 3.502, de 1958, denominada Lei Bilac Pinto, que regulou o sequestro e perda de bens e melhor definiu as hipóteses caracterizadoras de enriquecimento ilícito. Entretanto, esse ato normativo não produziu os resultados esperados, uma vez que a eficácia de sua aplicação foi praticamente nula (MORAIS, 2012).

A Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965, denominada Lei da Ação Popular, conferiu legitimação ativa a qualquer cidadão para pleitear, judicialmente, a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público. Em 1967, a nova Constituição Federal reproduziu, no § 11 do art. 150, com alguma alteração, o texto da Constituição Federal de 1946: "A lei disporá sobre o perdimento de bens por danos causados ao Erário ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício de função pública." Essa redação se mantém no § 11 do art. 153 da Emenda Constitucional nº 1, de 1969 (MORAIS, 2012).

Mas, foi o texto constitucional de 1988 que conferiu posição de destaque à questão da moralidade na administração pública ao incorporar os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, cuja observância, segundo Morais (2012), é fundamental para que se alcance um padrão ético na gestão da coisa pública. A Constituição de 1988 elevou a legitimidade do cidadão para propor a referida ação popular a *status* constitucional e incluiu entre as hipóteses de cabimento dessa medida processual, como fundamento autônomo, a lesão à moralidade administrativa. Em adição, estabeleceu, no § 4º do art. 37, as seguintes sanções aplicáveis aos atos de improbidade de servidor público: suspensão dos direitos políticos; perda da função pública; indisponibilidade de bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal (MORAIS, 2012).

Morais (2009) considera que a importância dos referidos princípios para a questão da ética na Administração Pública decorre da compreensão deles. Para o autor, o vetor mais importante da conduta ética é o princípio da legalidade, pois deixar de fazer o que a lei determina, fazer de forma contrária ou desvirtuar seus fins, constitui violação ao “dever de lealdade que o servidor público tem para com a instituição que ele representa” (MORAIS, 2012, p.30). O princípio da impessoalidade consagra o valor da igualdade dos cidadãos perante o Estado. O princípio da moralidade impõe-se pela força jurídica estatal, buscando alcançar uma conduta ética segundo o direito posto. O princípio da publicidade constitui instrumento fundamental para efetivar o princípio da moralidade, uma vez que determina ao agente público agir de forma transparente ao divulgar os atos administrativos. O princípio da eficiência tem o objetivo de garantir a produção de resultados úteis, eficazes, racionais e econômicos, pois gerir mal os recursos públicos é faltar com o dever ético da confiança (MORAIS, 2009). Para Martins, Y. (2006), a ética está na própria conformação do direito natural, pois permeia todos os valores definitivos que devem estar integrados às normas positivas. Esses valores, no Direito brasileiro, são inerentes a diversas disposições constitucionais. Mas, no capítulo da Administração Pública, fica mais evidente a “necessidade ética” que se expressa nos cinco princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. O jurista considera o princípio da moralidade o mais relevante entre eles, pois, os quatro demais constituem dimensões parciais da moralidade (MARTINS, Y., 2006).

A Lei nº 8.027, de abril de 1990, estabeleceu normas de conduta para os servidores civis da União, das autarquias e das fundações públicas. Essas normas foram incorporadas à

Lei nº 8.112, de dezembro do mesmo ano, que instituiu o regime jurídico único do servidor público federal e estabeleceu o regime disciplinar a eles aplicável, definindo deveres, proibições, vedações, imputação de responsabilidade, penalidades e normas reguladoras do processo administrativo de apuração e punição das infrações disciplinares. Em 2 de junho de 1992, foi editada a Lei da Improbidade Administrativa, Lei nº 8.429, segundo a qual configuram atos de improbidade na administração pública os que: importam em enriquecimento ilícito; causam prejuízo ao erário; violam os princípios constitucionais da administração pública; configuram conflito de interesses e/ou uso ou fornecimento de informação privilegiada. Graças à atuação do Ministério Público, a Lei da Improbidade Administrativa tem tido aplicação mais eficaz que a Lei nº 3.502/58 (MORAIS, 2012).

A Lei nº 8.730, de 10 de novembro de 1993 também merece ser destacada, pois estabelece uma medida de controle interno para verificar o aumento do patrimônio dos servidores públicos e a compatibilidade desse aumento com as rendas declaradas. A partir dessa lei, agentes políticos, membros da magistratura e do Ministério Público da União, bem como aqueles que exercem cargos eletivos, empregos ou funções de confiança, em todas as esferas da administração pública, ficam obrigados a apresentar cópia da declaração do imposto de renda, no momento da posse, no final de cada exercício financeiro, ao final da gestão ou mandato, quando houver exoneração, renúncia ou afastamento definitivo (MORAIS, 2009).

Nos últimos anos, três leis representam avanços no que se refere ao combate à corrupção e promoção da transparência. Em junho de 2010, o Congresso brasileiro aprovou por unanimidade a Lei Complementar Nº 135, a “Lei Ficha Limpa”, uma iniciativa popular que contou com mais de 1.600.000 assinaturas e amplo apoio da sociedade civil. Em meio aos debates travados por juristas de todo país a cerca da constitucionalidade da matéria, um ponto em comum foi o reconhecimento de que era necessário excluir do processo eleitoral candidatos que tenham vida pregressa incompatível com a moralidade para o exercício do mandato político. Segundo a Articulação Brasileira contra a Corrupção e a Impunidade – ABRACCI<sup>16</sup> a lei, até dezembro de 2013, já impediu mais de 1000 candidatos fichas sujas de participarem das eleições e, ainda, foi estendida para todos os níveis da gestão pública. Em 2014, a lei será aplicada nas eleições gerais pela primeira vez. A Lei nº 12.527 de 2011 foi instituída para regular o acesso a informações no Brasil e também gerou polêmica na implantação. E a Lei nº 12.813, de maio de 2013, conhecida como “Lei de Conflito de

---

<sup>16</sup> Dados disponíveis em: [http://www.mcce.org.br/site/vnoticias.php?acao=vnoticias&id\\_noticias=959](http://www.mcce.org.br/site/vnoticias.php?acao=vnoticias&id_noticias=959)

Interesses”<sup>17</sup>, define as situações que configuram esse tipo de conflito durante e após o exercício de cargo ou emprego no Poder Executivo Federal, estabelece as formas de prevenir a ocorrência e prevê punições aos desvios.

O arcabouço normativo reflete a necessidade de legitimar a vontade popular de pautar as ações do Estado pela moralidade. Não obstante esse reconhecimento, o nível de permissividade perante aos valores é reflexo de uma sociedade que ainda não consegue compreender o sentido amplo dos preceitos éticos de conduzir as relações sociais a partir de valores e princípios. Como diria Zajdsznajder (2001), no Brasil, não se pode falar em crise ética, porque sempre se esteve distante de uma sociedade com bases éticas estáveis. Para o autor, a mínima experiência ética da sociedade brasileira tem sido com o moralismo, ou seja, com a ética degradada, pois o moralismo é o extremo oposto à sensibilidade ética, é uma hipersensibilidade que produz julgamentos de tudo e de todos, que ao invés de educar, condena, repele e expulsa. Tem-se, ainda, em tempos recentes, em reação ao moralismo, a experiência da licenciosidade, dos excessos, “da aceitação alegre da obscenidade, do roubo e da mentira” (ZAJDSZNAJDER, 2001, p.29), acentuado pela crise econômica, pelo Estado inadimplente quanto a questões sociais, pela deterioração do sistema judiciário e policial, pela injusta distribuição da renda e das oportunidades. Além disso, predomina o comportamento acomodado, o “jeitinho brasileiro” que indicam uma fragilidade ética. Junto a isso, experimentam-se os primeiros passos de uma ética que busca construir espaço além do moralismo e da licença, que surge como impulso orientado à sobrevivência, em reação à ideia de que tudo é permitido tanto na esfera pública quanto na privada, à indiferença aos desvios e à admiração àqueles que se beneficiavam com o poder público. É na crítica aos desvios que se está construindo uma cultura ética. Para o autor, a expressão “vontade política” deve ser substituída por “vontade ética”, orientada para a construção de boa sociedade. Seguindo essa premissa, observa-se que as famosas frases “manda quem pode, obedece quem tem juízo”; “deixa como está para ver como fica”, refletem a subserviência e a acomodação, características do alto grau de degradação da ética que precisam ser observadas para que haja transformações. Assim, a passagem ao ético ocorre pelo reconhecimento do valor das normas, que é ao mesmo tempo um fenômeno cultural e político.

A coerência exigida pela ética indica também a necessidade de discernir sobre os conceitos. Afinal, qual é a diferença entre valores e princípios? Essa questão se torna

---

<sup>17</sup> Dados disponíveis em:

<http://www.cgu.gov.br/PrevencaoDaCorrupcao/Integridade/ConflitodeInteresses/index.asp>

relevante neste trabalho, na medida em que as normas constituem referência tanto para a conduta do servidor quanto para as diretrizes de ação do setor público. O dicionário de filosofia Nicola Abbagnano (2007) traz as seguintes definições: 1) Princípio, ponto de partida do ser, do devir e do conhecer; como ponto de partida e causa, adquire o significado de elemento constitutivo das coisas ou dos conhecimentos; 2) Valor, objetos de escolha moral, o que está em conformidade com a natureza ou é digno de escolha, possibilidade de escolha que em circunstâncias iguais constituem pretensão à universalidade e à permanência. As definições em nível filosófico explicitam a distinção entre os conceitos. Do ponto de vista jurídico, Almeida (2008) ratifica a necessidade de diferenciação dos termos, pois em sociedades democráticas contemporâneas pluralistas, em que não existe prioridade entre os valores, é um risco confundir princípios e valores, pois implica privilegiar uma determinada perspectiva ética em detrimento de outra. A necessária diferença, segundo o autor, decorre da “prioridade do justo sobre o bem”, como postulam Rawls, Habermas e Dworkin (ALMEIDA, 2008). A teoria axiológica, cujo conceito fundamental é a ideia de “bem”, caracteriza princípios constitucionais como valores, mas, segundo Almeida (2008), isso a torna incapaz de lidar com a pluralidade de valores da sociedade contemporânea.

Esclarecidos os conceitos e definições, neste trabalho será adotada a perspectiva de distinção entre os termos “princípios e valores”, uma vez que a ética se traduz pelo estudo da moral para a compreensão dos fenômenos subjetivos formadores da sociedade, condições históricas e sociais, interesses e necessidades, que possibilitam o desenvolvimento da cultura, dos princípios e dos valores. Reconhecendo, portanto, que as diferentes teorias éticas trabalham com o problema da multiplicidade de valores e do conflito entre eles.

#### 4.1.1 Arcabouço normativo do Sistema de Gestão da Ética

As comissões de ética *ad hoc*, comitês locais e nacionais para tratar questões biomédicas, problemas colocados pelo desenvolvimento de tecnologias, questões de boa governança corporativa, ações dos meios de comunicação ou o comportamento de políticos e administrações públicas, surgem pelo entendimento de que mudanças em questões morais não podem esperar longos processos judiciais, tampouco ao Direito cabe esse papel (CORTINA, 2002). Para Cortina (2002), o direito é insuficiente se o exercício da atividade profissional

exige excelência, pois é preciso forjar o *ethos*, o caráter da atividade, por meio de valores, princípios e virtudes, não com o simples seguimento das leis.

O trabalho dos comitês consiste em desenvolver documentos contendo recomendações e diretrizes éticas, e não em elaborar um projeto legal. É uma atividade cooperativa que conta com a participação de profissionais de diferentes áreas, cujo sentido é perseguir determinados bens internos, os quais exigem o descobrimento de princípios de médio alcance, a internalização de valores e a preservação de virtudes por parte de todos os participantes. Códigos deontológicos são elaborados ou revistos; assim como são criadas as auditorias éticas. As reflexões e informações oriundas desse trabalho conformam o que se pode chamar de ética cívica e devem ser levadas ao conhecimento público, para que tanto os cidadãos quanto o poder público possam formar juízos morais suficientemente informados sobre as questões essenciais (CORTINA, 2002).

Essa iniciativa começa nos Estados Unidos, depois em países da Europa, até chegar a outros países. O Banco Mundial, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) não foram indiferentes a esse processo por entenderem como internacionais as questões de meio ambiente e desenvolvimento, e dedicaram esforços para moralmente solucioná-los (CORTINA, 2002).

No Brasil, a preocupação em nível político sobre a questão da ética desencadeia uma série de ações que passam a constituir uma política de gestão da ética no âmbito da administração pública federal. As diretrizes para a organização da administração pública federal emanam dos órgãos centrais, são coordenadas pela Presidência da República e se estabelecem por meio de Decretos editados pelo Presidente da República. Segundo Amorim (2000), em 22 de junho de 1994, com o Decreto nº 1.171, que aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, inicia-se o processo para forjar a gestão da ética na esfera do Executivo Federal. Em 1999, cria-se a Comissão de Ética Pública da Presidência da República – CEP como órgão vinculado de assessoramento imediato ao Presidente da República. No ano seguinte, fica instituído o Código de Conduta da Alta Administração Pública Federal.

Em meio ao processo de modernização do governo federal, incluindo privatizações e reorganização dos programas de governo, a partir de 1995, mudanças nas normas de conduta do servidor público entram na pauta do Conselho de Estado para a Reforma sob o comando de Luiz Carlos Bresser-Pereira. Um dos membros do Conselho, João Geraldo Piquet Carneiro,

acreditando que a conduta adequada do servidor público poderia trazer resultados à administração, percebe a necessidade de dar maior atenção às questões éticas e insere o tema na agenda de reforma. Durante oito meses, um grupo com seis especialistas<sup>18</sup> trabalharam na elaboração do Código de Conduta da Alta Administração Pública Federal. Mas, a experiência sem êxito com o Código de Ética de 1994 indicava que não seria suficiente editar mais uma norma. Era preciso criar um mecanismo de cumprimento ao código, um órgão para julgamento. No entanto, para manter a confiança dos funcionários públicos e cumprir o seu mandato o órgão teria de equilibrar as funções de “cão de guarda”<sup>19</sup> e colaborador. Uma variável a ser considerada no processo de estruturação da Comissão de Ética Pública da Presidência da República – CEP era o fato de a sociedade brasileira não ter a cultura da denúncia. Para Piquet (apud IYER, 2013), ninguém denuncia porque lidar com o fato é uma “dor de cabeça”; o Brasil é uma sociedade de comprometimento. Assim, a Comissão é criada como órgão de assessoramento para questões relacionadas à ética (IYER, 2013).

A ideia sem precedentes na história do país, com o apoio do Presidente Fernando Henrique Cardoso e do Chefe da Casa Civil, Pedro Parente, transforma-se na primeira experiência capaz de construir respeito por meio de uma perspectiva discreta e flexível de consultas e conciliação. O interesse da mídia, nesse processo, foi fundamental, pois entre o término da elaboração do Código – 1998, a criação da Comissão de Ética Pública da Presidência da República – 1999, e posterior publicação do Código da Alta Administração – 2000 houve um lapso de inércia que se rompe no início de 1999. Em uma entrevista, ao ser perguntado sobre o que tinha acontecido com o código de conduta, o Presidente Fernando Henrique Cardoso responde que está em elaboração. Assim, o tema volta aos holofotes e a Presidência da República incentiva ações no sentido de publicar o código. Mas, primeiro, Parente, Piquet e sua equipe decidem criar a Comissão, depois, publicar o Código, em uma estratégia para o estabelecimento da estrutura funcional, cujo objetivo seria o de sistematizar os processos e criar condições para o desenvolvimento das atividades com vistas a dar efetividade ao código. Por parte desse grupo, havia a percepção de que o país tinha mudado

---

<sup>18</sup> Roberto Teixeira da Costa, empresário; Lourdes Sola, cientista-política; Celina Vargas, socióloga; Miguel Reale Júnior, professor e advogado criminalista; e João Camilo Penna, tecnocrata (IYER, 2013).

<sup>19</sup> Expressão utilizada por João Geraldo Piquet Carneiro em entrevista concedida para o programa de história oral “Innovations for Successful Societies – ISS”, da Universidade de Princeton, EUA, cujo objetivo é incentivar lideranças que proferiram reformas em âmbito governamental a refletirem sobre as experiências. Em duas iniciativas, estudo de caso e entrevistas, o programa lança luz sobre contribuições de pessoas cujo trabalho em grande parte passa sem reconhecimento e possibilita o conhecimento da iniciativa a partir das palavras dos próprios formuladores. Disponível em: <http://www.princeton.edu/successfulsocieties/>. Acesso em: 20 mar 2014.

com os processos de modernização e a sociedade não estava mais disposta a aceitar condutas que não observassem os conflitos de interesse entre público e privado. Ademais, era preciso que as autoridades dessem o exemplo (IYER, 2013).

No início dos anos 2000, em meio ao processo de reestruturação do Estado, o Brasil ratifica três Convenções internacionais contra a corrupção, no âmbito dos foros multilaterais: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Organização dos Estados Americanos (OEA) e Organização das Nações Unidas (ONU). O compromisso assumido em âmbito internacional gera maior comprometimento do Estado com a implementação do Sistema de Gestão da Ética, uma vez que o país passa a ser observado pelas ações efetivas adotadas contra a corrupção. Assim, o sistema pode ser entendido, também, como instrumento de resposta para as recomendações desses organismos. Nesse período, o país estabelece uma política de maior inserção internacional por meio de mais participação em foros multilaterais, integração sul-americana e reestruturação da hierarquia entre os países. Isso em parte é decorrência de um melhor desempenho econômico diante do crescimento internacional e do *boom* das exportações conduzidas pelo dinamismo do agronegócio. Se, por um lado, esse cenário favoreceu a expansão do Estado após o encolhimento dos anos 1990, por outro lado, o fortalecimento da democracia e das instituições estimulou a participação social, com conseqüente aumento do número de associações civis e políticas sociais. A sociedade, se antes era frágil e a margem dos processos, passa atuar na formulação e condução de políticas públicas por meio de conselhos ou da participação autônoma<sup>20</sup>.

O Decreto de 1999 de criação da Comissão de Ética Pública da Presidência da República – CEP foi alterado em 2001 para dar providências sobre o relacionamento das comissões de ética de órgãos e entidades da administração pública federal com a referida Comissão. Em 2002, foi instituído o Código de Conduta Ética dos Agentes Públicos em Exercício na Presidência e Vice-Presidência da República; regulamenta-se o impedimento de autoridades exercerem atividades ou prestarem serviços após a exoneração do cargo que ocupavam e sobre a remuneração compensatória a elas devida pela União; e disciplinam-se as audiências concedidas a particulares por agentes públicos em exercício na Administração Pública Federal, nas autarquias e fundações públicas federais. O trabalho realizado pela Comissão, nos primeiros anos, contou com a colaboração de Mauro Sérgio Bogéa Soares,

---

<sup>20</sup> IPEA. O Brasil em 4 décadas. 1500 - Texto para discussão. Brasília, 2010. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1500.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1500.pdf) Acesso em: 17 mar. 2014.

nomeado como Secretário-Executivo, que ajudou a sistematizar os processos. Mecanismos foram utilizados para conduzir a observância ao código por parte das autoridades: assinatura ao código após a nomeação; entrega de declaração financeira; publicidade às resoluções expedidas; recebimento de denúncias de servidores ou da mídia e apuração dos desvios. Para Piquet (apud IYER, 2013), o apoio do Presidente da República e do chefe da Casa Civil foi determinante para a condução dos trabalhos até 2002. Críticos duvidavam da estabilidade de um sistema baseado em confiança e percebiam a estrutura como uma redundância a órgãos disciplinares, mas com o apoio presidencial e assinaturas de contratos, a equipe superava as críticas. Enquanto isso, a mídia atuava como executora indireta do Código da Alta Administração desempenhando o papel de vigilante dos agentes públicos. De 2004 a 2008, a Comissão contou com apenas três membros, quando deveria atuar com seis ou sete, o argumento do Presidente Lula era de que não conseguia encontrar pessoas dispostas a trabalhar sem receber salários (IYER, 2013).

O Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal foi instituído em fevereiro de 2007, pelo Decreto nº 6.029 atribuindo-se à Comissão de Ética Pública da Presidência da República – CEP as competências para atuar como coordenadora, avaliadora e supervisora do Sistema. Integram o referido Sistema: as Comissões de Ética Setoriais dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, indireta autárquica e fundacional, ou em qualquer órgão ou entidade que exerça atribuições delegadas pelo poder público, conforme [Anexo I](#). As Comissões têm o objetivo de orientar e aconselhar sobre a ética profissional do servidor no tratamento com as pessoas e com o patrimônio público, competindo-lhes conhecer concretamente de imputação ou de procedimento conduta suscetível de censura (BRASIL, 2007). O Decreto nº 6.029 prevê a instalação de uma Secretaria Executiva, vinculada administrativamente à instância máxima do órgão público do Poder Executivo Federal, para executar o plano de trabalho das Comissões de Ética Setoriais. Além das normas específicas para a condução da gerência da ética, o governo federal criou o portal Transparência Pública e ampliou as ações da Controladoria-Geral da União. Esse conjunto de ações pode ser entendido como resposta aos anseios da sociedade brasileira e da comunidade internacional por uma administração pública orientada por valores éticos.

A Presidência da República mantém o portal da Comissão de Ética Pública onde estão disponibilizadas informações sobre cursos, legislação, histórico, publicações e atividades da Comissão. No entanto, apesar de no Decreto nº 6.029 terem instituído um Sistema de Gestão da Ética, no portal, não há menção sobre as características dele ou o modelo conceitual. No

artigo 2º do referido Decreto estão dispostos os integrantes do sistema e nos artigos 4º, 7º e 8º atribuem-se as competências das comissões. Não há, de forma nominal, uma lista de todos os membros tampouco estão relacionados os instrumentos de gestão que possibilitam a integração dos membros ao Sistema. Para o mapeamento das comissões, bem como dos integrantes, é necessário buscar os dados em outros portais do governo federal, como por exemplo: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, e em cada órgão do Poder Executivo Federal.

O Manual de Orientação para Arranjo Institucional de Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal (2008, p. 55), publicado pelo Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão – MPOG elenca nove Sistemas Estruturantes do Poder Executivo Federal e traz a seguinte definição.

Sistemas são conjuntos de elementos, articulados entre si e interdependentes, voltados para a realização de objetivos. Não estabelecem vinculação hierárquica entre seus elementos, apenas subordinação normativa e técnica ao seu respectivo órgão central. Serão organizadas sob a forma de sistema as atividades de pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria, e serviços gerais, além de outras atividades auxiliares comuns a todos os órgãos da Administração que, a critério do Poder Executivo, necessitem de coordenação central (art. 30 do Decreto-Lei nº 200, de 1967).

Sistema de gestão: É o conjunto de sete funções integradas e interatuantes que concorrem para o sucesso da organização no cumprimento de sua missão institucional: Liderança, Estratégias e Planos, Cidadãos e Sociedade, Informação e Conhecimento, Pessoas, Processos e Resultados (MPOG, 2008, p.81).

Conforme o referido Manual (2008, p. 55), constituem os Sistemas Estruturantes do Poder Executivo Federal: 1) Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal; 2) Sistema de Contabilidade Federal; 3) Sistema de Administração Financeira Federal; 4) Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC; 5) Sistema de Serviços Gerais – SISG; 6) Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática – SISIP; 7) Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal; 8) Sistema de Correição do Poder Executivo Federal e 9) Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, cuja finalidade é “promover atividades que dispõem sobre a conduta ética no âmbito do Executivo Federal (Dec.6.029, de 1º de fevereiro de 2007)”. No arcabouço normativo para a gestão da ética é possível identificar três eixos pelos quais essas atividades se estabelecem: o normativo, o pedagógico e o estrutural (MENDES, 2010).

O Senado Federal disponibiliza, no site oficial, informações sobre o orçamento da União previsto na lei orçamentária anual (LOA), a qual estima as receitas a serem arrecadadas pelo governo durante o ano e fixa os gastos a serem realizados com tais recursos. Conforme Quadros 4, 5, 6 e 7, a seguir, os valores orçamentários previstos para a promoção da ética pública em nível nacional, cujo órgão executor é a Presidência da República, sofrem decréscimo substancial de 2005 para 2006 e a partir de 2007 até 2013 apresentam crescimentos contínuos. Nos primeiros anos, de 2000 a 2004, conforme Piquet (apud IYER, 2013), o restrito orçamento limitou as ações da Comissão, que se tivesse tido mais recursos poderia ter sido mais rápida e eficiente. Mais que isso, para o ex-presidente da Comissão, embora não se encontre com facilidade especialista sobre ética pública, poderiam ter contado com a colaboração de especialistas. Refletindo sobre a época, Piquet lamenta não ter lutado por mais recursos. Isso ele atribui ao fato de que ou ele não era forte o suficiente ou não tinha o apoio suficiente ou a ideia ainda era muito jovem para ser canalizada para demanda por mais recursos (IYER, 2013).

Apenas, em 2013, o valor orçamentário apresentará aumento com relação ao primeiro período de 2004 a 2005 em que constam orçamentos específicos para essa política. Em 2014, o valor disponibilizado não sofre alteração com referência a 2013. Importante notar que de 2004 a 2011 o orçamento foi estabelecido no programa “1143 Promoção da Ética Pública”. A partir de 2012, a previsão orçamentária consta na LOA no programa “2101 Promoção de Gestão e Manutenção de Presidência da República”. Outro dado interessante é que de 2004 a 2006 há rubrica específica para a modernização organizacional da Comissão de Ética Pública. A partir de 2007, esse título é substituído por “Disseminação dos Códigos de Conduta Ética no serviço público federal”. Em 2012, desaparecem as rubricas “Gestão e administração do programa e Capacitação dos servidores e agentes públicos quanto à ética pública” e o valor do orçamento consolida-se em uma única descrição “Disseminação de Conduta Ética no Poder Executivo Federal”.

**Quadro 18: Valores previstos no PLOA por programação**

PLOA	Programa	Unidade Orçamentária	PL	Autógrafo
2004	1143 Promoção da Ética Pública	Gabinete da PR	700.000	700.000
2005	1143 Promoção da Ética Pública	Gabinete da PR	700.000	700.000
2006	1143 Promoção da Ética Pública	PR	280.000	280.000
2007	1143 Promoção da Ética Pública	PR	280.000	280.000
2008	1143 Promoção da Ética Pública	PR	380.000	380.000
2009	1143 Promoção da Ética Pública	PR	380.000	352.700
2010	1143 Promoção da Ética Pública	PR	450.000	450.000
2011	1143 Promoção da Ética Pública	PR	500.000	500.000
2012	2101 Promoção de Gestão e Manutenção de PR	PR	600.000	600.000
2013	2101 Programa de Gestão e Manutenção de PR	PR	-----	800.000
2014	2101 Programa de Gestão e Manutenção de PR	PR	-----	800.000

De 2000 a 2003 Não consta previsão na LOA

Fonte: Portal do Orçamento, Senado Federal, disponível em:

<<http://www12.senado.gov.br/orcamento/loa>> Acesso em: 30 junho, 2014.

**Quadro 19: Valores previstos no PLOA por programação de 2000 a 2006 (Prog+Ação+Subtítulo)**

PLOA	Gestão e administração do programa - nacional	Modernização organizacional da Comissão de Ética Pública	Capacitação dos servidores e agentes públicos quanto à ética pública
2004	431.733 + 14.540	91.727	162.000
2005	434.522 + 11.750	91.740	161.988
2006	119.746	23.200	137.054

De 2000 a 2003 Não consta previsão na LOA

Fonte: Portal do Orçamento, Senado Federal, disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/orcamento/loa>>

Acesso em: 30 junho, 2014.

**Quadro 20: Valores previstos no PLOA por programação de 2007 a 2011 (Prog+Ação+Subtítulo)**

PLOA	Gestão e administração do programa - nacional	Disseminação dos Códigos de Conduta Ética no serviço público federal - nacional	Capacitação dos servidores e agentes públicos quanto à ética pública
2007	119.746	23.200	137.054
2008	219.746	23.200	137.054
2009	154.235	61.411	164.354 / 137.054
2010	230.000	25.000	195.000
2011	200.000	35.000	265.000

Fonte: Portal do Orçamento, Senado Federal, disponível em:

<<http://www12.senado.gov.br/orcamento/loa>> Acesso em: 30 junho, 2014.

**Quadro 21: Valores previstos no PLOA por programação de 2012 a 2014 (Prog+Ação+Subtítulo)**

PLOA	Gestão e administração do programa - nacional	Disseminação de Conduta Ética no Poder Executivo Federal - nacional	Capacitação dos servidores e agentes públicos quanto à ética pública
2012	-----	600.000	-----
2013	-----	800.000	-----
2014	-----	800.000	-----

Fonte: Portal do Orçamento, Senado Federal, disponível em:

<<http://www12.senado.gov.br/orcamento/loa>> Acesso em: 30 junho, 2014.

O Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal tem como competência estabelecer e efetivar procedimentos para incentivar e desenvolver o desempenho institucional na gestão da ética. Depreende-se que a atividade pedagógica é instrumento precípua de implementação dessa política, sendo a capacitação dos agentes públicos uma das formas de atingir ao fim proposto. Rodrigues (2001) considera que o processo educativo não se reduz a externalidades pelas quais um ato intencional é imposto sobre a criatura a ser formada. Embora isso seja necessário, não é suficiente, pois educar é criar possibilidades para que cada indivíduo adquira capacidades de autoconduzir o processo educativo. Nesse sentido, ao educador cabe promover nos educandos a capacidade de observação, análise, julgamento e adesão por meio de teoria e experiência cotidiana. Por isso, a tarefa não é exclusiva de uma única instituição, mas de todos os agentes sociais: família, governo, associações, partidos políticos, congregações religiosas. A formação do sujeito ético constitui aspecto fundamental desse processo e se estende por toda a vida do sujeito. E, só ocorre pela aquisição de alto grau de consciência e responsabilidade social, expressa por participação, cooperação, respeito, solidariedade, noção de limites e deveres. Educa-se para a emancipação e autonomia, por meio de equilíbrio racional entre emoções e paixões; responsabilidade sobre o próprio corpo; determinação e escolha livre dos meios e dos objetivos para o desenvolvimento intelectual e das formas de inserção no mundo. A ação educativa propicia o fortalecimento do fundamento ético consubstanciado em liberdade, autonomia e individualidade, ao construir a capacidade de incorporar esses valores. Sendo assim, a formação humana só se completa quando é acompanhada por desenvolvimento de princípios de conduta que possam ser reconhecidos como validade universal (RODRIGUES, 2001).

Morin (2000) identifica sete saberes necessários à educação do futuro: o conhecimento com a capacidade de identificar erros e ilusões; o conhecimento pertinente que permite a contextualização; a identidade humana como ponto convergente de todas as disciplinas; o ensino da compreensão própria e dos outros; a consciência da incerteza perante as decisões; a condição planetária, da qual todos estão sujeitos às mesmas ameaças; e a antropo-ética porque cabe ao ser humano o desenvolvimento simultâneo da ética, da autonomia e da participação social. Para o autor, essas capacidades devem estar integradas para possibilitar uma visão global da realidade por meio do desenvolvimento da ética do gênero humano. Considerando as proposições de Rodrigues (2001) e Morin (2000), ao atribuir competência de incentivo e incremento aos procedimentos de gestão da ética por meio de consultas e orientações, o Sistema assume a perspectiva de educador para a ética e o desafio de construir o sujeito ético.

A implementação das Comissões de Ética é componente fundamental no Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo, pois acumula as atividades de promover e disseminar a ética, supervisionar o cumprimento ao Código de Ética e apurar desvios praticados por servidores em todos os níveis hierárquicos. Para Cortina (2002), as comissões são essenciais para o desenvolvimento da ética aplicada; mas a composição delas é um problema ético de primeira ordem, pois o que se consolida como ética cívica depende desse trabalho. No entanto, para Matias-Pereira (2008), concretizar a promoção da ética, não é tarefa simples. Na mesma direção, DaMatta (2001) considera que a ética como instrumento de gestão focaliza a complexa dialética entre o princípio da compaixão e da justiça e explicita de forma abrupta o dilema colocado com cinismo realista pelo moto: “aos inimigos a lei; aos amigos, tudo”. Por isso suscita as mais diversas reações contrárias à sua implementação, sobretudo à execução prática. Chanlat (1992) observa que, além das dificuldades inerentes ao modelo de implementação adotado, valores definidos por regras que norteiam a conduta individual conduzem as relações sociais em organizações e, dado à característica individual das sociedades ocidentais, a lógica individualista prevalece sobre a coletivista, o que gera obstáculos ao desenvolvimento de relações de reciprocidade, as quais norteiam a ética e os códigos deontológicos profissionais.

As normas de funcionamento e o rito processual para as Comissões de Ética instituídas pelo Decreto nº 1.171/1994 e disciplinadas pelo Decreto nº 6.029/2007, foram estabelecidas na Resolução nº 10, de 29 de setembro de 2008, da Comissão de Ética Pública. Essa Resolução tem como objetivo padronizar as ações das comissões integrantes do Sistema de Gestão da Ética. O rito processual proposto considera a emergência de uma nova instância, ou novo instituto, no âmbito da administração pública, a esfera ética, cujo objeto é exclusivamente ético e não se confunde com as instâncias jurídicas: civil, penal, disciplinar. Não existe constituído no arcabouço jurídico o processo de apuração ética, que, por essa Resolução, passa a ter foro, objeto, apreciação, natureza, regras e sanção diferenciados. São os princípios constitucionais que suportam a atuação das comissões. O rito processual estabelecido pela Resolução nº 10/2008 não encontra paralelo em ornamentos jurídicos de outros países. O Brasil torna-se, assim, pioneiro na matéria (informação verbal) <sup>21</sup>.

Além de disciplinar sobre competências e atribuições; composição, funcionamento e mandatos das comissões; a Resolução nº 10/2008 estabelece normas gerais do procedimento

---

<sup>21</sup> Consideração feita pela Doutora Gracielle Neto Cardoso Lins Dutra, no Curso de Gestão e Apuração da Ética Pública, realizado pela Comissão de Ética Pública da Presidência da República, em Brasília, 2012.

de apuração ética, do rito processual, dos deveres e responsabilidades dos membros das comissões. Por esse instituto, prevê-se a possibilidade de realizar um Acordo de Conduta Pessoal e Profissional - ACPP, para os casos em que não há violação ao inciso XV do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal:

- XV - É vedado ao servidor público;
- a) o uso do cargo ou função, facilidades, amizades, tempo, posição e influências, para obter qualquer favorecimento, para si ou para outrem;
  - b) prejudicar deliberadamente a reputação de outros servidores ou de cidadãos que deles dependam;
  - c) ser, em função de seu espírito de solidariedade, conivente com erro ou infração a este Código de Ética ou ao Código de Ética de sua profissão;
  - d) usar de artifícios para procrastinar ou dificultar o exercício regular de direito por qualquer pessoa, causando-lhe dano moral ou material;
  - e) deixar de utilizar os avanços técnicos e científicos ao seu alcance ou do seu conhecimento para atendimento do seu mister;
  - f) permitir que perseguições, simpatias, antipatias, caprichos, paixões ou interesses de ordem pessoal interfiram no trato com o público, com os jurisdicionados administrativos ou com colegas hierarquicamente superiores ou inferiores;
  - g) pleitear, solicitar, provocar, sugerir ou receber qualquer tipo de ajuda financeira, gratificação, prêmio, comissão, doação ou vantagem de qualquer espécie, para si, familiares ou qualquer pessoa, para o cumprimento da sua missão ou para influenciar outro servidor para o mesmo fim;
  - h) alterar ou deturpar o teor de documentos que deva encaminhar para providências;
  - i) iludir ou tentar iludir qualquer pessoa que necessite do atendimento em serviços públicos;
  - j) desviar servidor público para atendimento a interesse particular;
  - l) retirar da repartição pública, sem estar legalmente autorizado, qualquer documento, livro ou bem pertencente ao patrimônio público;
  - m) fazer uso de informações privilegiadas obtidas no âmbito interno de seu serviço, em benefício próprio, de parentes, de amigos ou de terceiros;
  - n) apresentar-se embriagado no serviço ou fora dele habitualmente;
  - o) dar o seu concurso a qualquer instituição que atente contra a moral, a honestidade ou a dignidade da pessoa humana;
  - p) exercer atividade profissional aética ou ligar o seu nome a empreendimentos de cunho duvidoso.

O Processo de Apuração Ética pode culminar com a sanção de censura ética, da qual não cabe recurso, mas reconsideração à mesma instância, ou seja, à própria Comissão de Ética que julgou o caso. A sanção ética tem caráter moral e objetivo de restituir a imagem da administração pública. A Comissão de Ética Pública da Presidência da República – CEP mantém um banco de dados com registro de todas as sanções aplicadas aos agentes públicos do Poder Executivo Federal, a ser utilizado para consulta pelos órgãos, em casos de nomeação ou promoção dos agentes públicos, conforme art. 22 do Decreto nº 6.029, de 1º de fevereiro de 2007.

## 4.2 O DISCURSO DA ÉTICA PRESENTE NOS CÓDIGOS DE ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

Esta seção tem como objetivo analisar o conteúdo subjetivo presente no discurso da ética no âmbito da administração pública federal a partir da relação entre o modelo gerencialista presente no ambiente de trabalho moderno e os conceitos de racionalidade e subjetividade de Max Weber (1974); e de corrosão do caráter proposto por Richard Sennett (2003). Para induzir as reflexões de cunho teórico-metodológico propõe-se a seguinte questão: de que maneira o discurso da ética em organizações públicas incentiva o reconhecimento do indivíduo como sujeito das próprias ações? Ao propor essa questão estruturante, duas outras se apresentam: (i) a ética nas organizações propicia a autonomia ou a heteronomia do indivíduo? (ii) o que está por trás do discurso da ética, controle ou desenvolvimento de valores?

O projeto de modernidade pautado nos princípios da racionalidade culmina no que Weber (1974) denominou de “desencantamento do mundo”. Para ele, o desencaije dos sistemas reflexivos do pensamento mágico, a dessacralização e a assunção da ciência e da técnica como ordenamentos da realidade teriam provocado um afastamento dos indivíduos de seus valores. Ao refletir sobre o quadro teórico weberiano, Habermas (2001) assevera que há nessa concepção um modelo de racionalidade seletiva. Para ele, o processo de racionalização verificado no Ocidente a partir do século XV vai demonstrar que houve um estreitamento na concepção de razão ao valorizar os aspectos cognitivo-instrumentais, em detrimento dos aspectos prático-morais fundamentados na moral e no direito e prático-estéticos consubstanciados na arte e na crítica artística.

A necessidade de transformação tanto do ambiente quanto o próprio indivíduo demanda e mobiliza cada vez mais a subjetividade que decorre, em parte, da fluidez dos vínculos estabelecidos em âmbito familiar, laboral e social associada à crescente flexibilização das relações de trabalho. Junto a isso, quantificação, concorrência, eficiência e eficácia expressam a gestão como parâmetro para todos os aspectos da vida. Nesse contexto, o ideal de uma burocracia em que superioridade técnica e especialização propiciam o cumprimento objetivo das tarefas por meio de regras e por eliminar dos negócios oficiais

todos os elementos pessoais, irracionais e emocionais que fogem às regras calculáveis permanece efêmero (SELZNICK, 1996).

A dimensão crítica sobre esses temas organizacionais é observada pela corrente francesa que se opõe à tradição pragmática e instrumental norte-americana do gerencialismo, fundamentada na ética protestante e no estímulo ao individualismo. Para E. Enriquez (2001), M. Pagés (1993) e V. de Gaulejac (2007) é preciso ir além dos atributos explicativos dos fenômenos e desenvolver análise das práticas e dinâmicas dos grupos por meio de perspectivas reflexivas para o conhecimento subjetivo dos discursos sociais de subjugação e subordinação.

O código de ética surge nas organizações com o objetivo de disciplinar a conduta do empregado e constituir instrumento de punição rápida às transgressões de conduta. Depois, incorpora a necessidade de vincular-se à cultura organizacional. O código é um instrumento formal que delinea a cultura, a política, os valores organizacionais; e orienta o comportamento corporativo. Além disso, o código de ética evidencia a expectativa da empresa de ser reconhecida pelos colaboradores a partir das dimensões éticas do comportamento organizacional e expressa as expectativas dela sobre a conduta dos funcionários e a qualidade das relações estabelecidas entre eles.

Assim, como recorte empírico, foram analisados pelo método da análise do discurso quatro códigos de ética: o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal – 1994; o Código de Ética da Companhia Brasileira de Abastecimento – CONAB – 2007; o Código de Ética do Tesouro Nacional – 2008; e o Código de Ética do Sistema BNDES – 2009. Os documentos são públicos e encontram-se disponíveis na internet. A análise proposta configura-se como exploratória e complementar, a qual propicia aprofundar o conhecimento do objeto desta tese, por isso o número restrito de códigos analisados.

Dois critérios justificam a seleção desses códigos: generalidade e especificidade na mesma esfera de poder da administração pública – o Poder Executivo Federal, corroborando para o que Bauman (1997) assevera sobre a impossibilidade de existir um código universal, nesse caso, inclusive no âmbito de uma única instituição. O primeiro código constitui-se como fundamento para elaboração de uma política de gestão da ética. Os outros três surgem como consequência do primeiro, e devem obedecer aos parâmetros nele definidos. A facilidade de acesso foi também fator determinante para a escolha, uma vez que os documentos são públicos e encontram-se disponíveis na internet.

O Poder Executivo Federal é composto por 349 órgãos incluindo administração direta e indireta. Conforme Resolução Nº10/2008 da Comissão de Ética Pública da Presidência da República, os entes públicos podem elaborar códigos específicos, mas a maioria ainda utiliza apenas o Código instituído pelo Decreto nº 1.171/1994. Na administração direta, após busca no portal na internet, de 24 Ministérios, apenas 4 possuem código específico. Cabe ressaltar que os códigos estudados pertencem a órgãos da administração indireta, vinculados a Ministérios que não publicaram códigos específicos.

O material coligido foi analisado pelo método da análise do discurso, que segundo Orlandi (2005: p.26), propicia a compreensão de como um objeto simbólico produz sentidos. Assim, a análise resulta em evidenciar como o texto organiza os gestos de interpretação para relacionar sujeito e sentido. O método procura, então, o real sentido na materialidade linguística e histórica, trabalha nos limites da interpretação da língua porque é nela que a ideologia, mecanismo estruturante do processo de significação, se materializa (ORLANDI, 2005).

O referencial teórico apresentado indica dois critérios para análise dos códigos de ética: a promoção da subjetividade, caracterizada por consciência e liberdade de ação (VÁZQUEZ, 2002; FARIA; MENEGHETTI, 2007); e a instrumentalização da ética, fundamentada em eficácia e racionalidade instrumental (PAGÉS, 1993; SIQUEIRA, 2009; GOULEJAC, 2003; HABERMAS, 2001; SENNETT, 2003). Nesse sentido, buscou-se identificar na singularidade do texto as dimensões subjetivas e instrumentais presentes nos códigos e evidenciadas por expressões que guardam relação com uma ou outra perspectiva. Será, portanto, observado um dos fatores que determina a eficácia de um código segundo Singh (2011), o propósito do código. Os resultados foram organizados em um quadro-síntese que identifica as evidências para os critérios estabelecidos em cada código analisado.

#### 4.2.1 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS CÓDIGOS

##### 4.2.1.1 Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal

O Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal foi o primeiro código de conduta instituído para órgãos do Poder Executivo Federal, estabelecido pelo Decreto nº 1.171 de 1994. Todos os órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta o devem implementar e constituir uma comissão de ética para garantir a difusão e aplicação do código. O código é dividido em dois capítulos. O primeiro subdivide-se em três seções: Das Regras Deontológicas; Dos Principais Deveres do Servidor Público; Das Vedações ao Servidor Público. O segundo capítulo não apresenta divisões e trata com exclusividade das Comissões de Ética, cujo objetivo é orientar sobre a ética profissional do servidor e apurar desvios.

A análise do discurso do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal propicia identificar que o código não se restringe a orientações sobre princípios e valores, ou seja, aos fundamentos sobre os quais se apoiam a conduta do servidor. Além disso, insere aspectos relativos ao processo de gestão de pessoas sob a ótica gerencialista. Isso pode ser evidenciado na primeira seção do Capítulo I em que, no primeiro inciso, são elencados como primados norteadores do servidor público a dignidade, o decoro, o zelo, a eficácia, pelos quais se preservará a honra e a tradição. No entanto, a eficácia, como afirma Gaulejac (2007), é fundamento da gestão pragmática, nesse sentido pode ser considerada como fator dissonante em um contexto ético.

I - A dignidade, o decoro, o zelo, a eficácia e a consciência dos princípios morais são primados maiores que devem nortear o servidor público, seja no exercício do cargo ou função, ou fora dele, já que refletirá o exercício da vocação do próprio poder estatal. Seus atos, comportamentos e atitudes serão direcionados para a preservação da honra e da tradição dos serviços públicos.

A afirmação de que a moralidade administrativa se integre no Direito também soa discrepante no contexto em que se insere. Ora, se a moralidade pública deve integrar-se à norma, porque falar de ética? Afinal, a ética constitui o elemento explicativo da moral e pressupõe a liberdade e a responsabilidade do sujeito (VÁSQUEZ, 2002). Além disso, a norma representa apenas os padrões mínimos de conduta, estando sempre aquém dos padrões de princípios e valores de uma sociedade.

IV- A remuneração do servidor público é custeada pelos tributos pagos direta ou indiretamente por todos, até por ele próprio, e por isso se exige, como contrapartida, que a moralidade administrativa se integre no Direito, como elemento indissociável de sua aplicação e de sua finalidade, erigindo-se, como consequência, em fator de legalidade.

A definição de Vásquez (2002) para ética não deixa dúvidas quanto à natureza do tema, ao elencar liberdade e consciência como conceitos fundamentais de ética. Portanto, a referência à conduta do indivíduo na vida-privada instrumentaliza o código para controlar o servidor de forma ampla, sem deixar que ele crie espaços de individualidade.

VI - A função pública deve ser tida como exercício profissional e, portanto, se integra na vida particular de cada servidor público. Assim, os fatos e atos verificados na conduta do dia-a-dia em sua vida privada poderão acrescer ou diminuir o seu bom conceito na vida funcional.

Conforme o código: o esforço pela disciplina requer cortesia, boa vontade, cuidado e tempo, essa assertiva introduz o comprometimento como elemento de conduta ética. Mas, não se indica a necessidade desse comprometimento ser estabelecido em nível de consciência cidadã de um sujeito emancipado. Para Siqueira (2009), é justamente a premissa do comprometimento que impossibilita o processo de emancipação do sujeito.

Ser ético, para o código, é inclusive não incorrer em erros. Dessa forma, o respeito está relacionado ao conceito de colaboração, como uma referência de troca; e a assiduidade é vinculada à ordem das relações sociais. Mas, a intolerância aos erros caracteriza os modelos de gestão pragmática e da lógica racionalista, cujos parâmetros afastaram os indivíduos dos valores, introduzindo maior importância aos aspectos cognitivo-instrumentais e colaboraram para a corrosão do caráter do trabalhador (WEBER, 1979; HABERMAS, 2001; SENNETT, 2003). Para Gaulejac (2007), esses fatores promovem o processo de subordinação do indivíduo pela adaptação ao tempo e às necessidades produtivas.

As seções segunda e terceira do Capítulo I referem-se aos deveres e às vedações do servidor público. O código assume nesse ponto uma linguagem cerceadora, com definição clara do que é obrigatório e proibido, preconizando conceitos de produtividade; erro zero; escolhas vantajosas; prestação de contas; respeito à hierarquia; organização; atualização, que encontrariam maior consonância no arcabouço teórico das políticas de recursos humanos cujo fundamento é a produção ideológica que dá sentido aos registros econômico, político, psicológico e de prática organizacional (PAGÉS, 1993). Para o objetivo de orientar e explicitar valores e princípios morais, próprio para códigos de ética, melhor seria utilizar um discurso afirmativo, já que o pressuposto da ética é a liberdade da pessoa humana.

XIV - São deveres fundamentais do servidor público:

- a) desempenhar, a tempo, as atribuições do cargo, função ou emprego público de que seja titular;
- b) exercer suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento, pondo fim ou procurando prioritariamente resolver situações procrastinatórias, principalmente diante de filas ou de qualquer outra espécie de atraso na

prestação dos serviços pelo setor em que exerça suas atribuições, com o fim de evitar dano moral ao usuário; (...).

O Capítulo II é dedicado às Comissões de Ética que têm como função fornecer registros sobre conduta ética, para o efeito de instruir e fundamentar promoções e aplicar a pena de censura aos servidores que tiverem conduta divergente ao instituído no código. A previsão de sanção evidencia o caráter de controle desse instrumento.

XVIII - À Comissão de Ética incumbe fornecer, aos organismos encarregados da execução do quadro de carreira dos servidores, os registros sobre sua conduta ética, para o efeito de instruir e fundamentar promoções e para todos os demais procedimentos próprios da carreira do servidor público.  
XXII - A pena aplicável ao servidor público pela Comissão de Ética é a de censura (...).

#### 4.2.1.2 Código da Companhia Brasileira de Abastecimento – CONAB

O segundo código analisado foi elaborado para contemplar as necessidades específicas da Companhia Brasileira de Abastecimento – CONAB, empresa pública criada 1990, vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, cuja finalidade é gerir as políticas agrícolas e de abastecimento e assegurar o atendimento das necessidades básicas da sociedade, preservando e estimulando os mecanismos de mercado. Publicado em 2007, o código é dividido em dezesseis partes: I. Considerações iniciais; II. Dos princípios e valores a preservar; III. A lealdade como dever fundamental; IV. Do respeito e da obediência à legislação; V. Da forma de atuação e das responsabilidades; VI. Das relações interpessoais; VII. Da privacidade dos colaboradores; VIII. Das relações com os fornecedores; IX. Das relações com os clientes; X. Da comunicação social e do relacionamento com a imprensa; XI. Das relações com outras entidades; XII. Da contribuição com as questões sociais; XIII. Da busca pelo aperfeiçoamento profissional; XIV. Da gestão do código; XV. Das atribuições do comitê de ética; e XVI. Das disposições finais.

O código da Companhia Brasileira de Abastecimento - CONAB apresenta diferenças em relação ao Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal que refletem a capacidade de o código propor maior assertividade na promoção da subjetividade do sujeito, em que pesem necessidades, desejos, experiências, sentimentos, percepções, consciência e razão. Não há capítulos sobre vedações nem deveres. Todos os

capítulos procuram caracterizar as relações estabelecidas pelo servidor no exercício da função pública.

Nas considerações iniciais, o código prevê como valores fundamentais a integridade; a confiança e a lealdade; o respeito; a valorização do ser humano em sua privacidade; a individualidade e a dignidade. Estabelece, ainda, o grau de importância da ética e relaciona-o com a credibilidade. Explicita a necessidade de uma consciência ética pelo elo estabelecido entre a fundamentação ética de uma organização e os preceitos morais de seus colaboradores.

A fundamentação ética de uma organização resulta, basicamente, dos preceitos morais de seus colaboradores (administradores e servidores/funcionários), que devem seguir um conjunto de normas e princípios de conduta, consubstanciado em padrão de comportamento exemplar e irrepreensível. A ética deve estar presente em qualquer empresa, independentemente de seu porte. Entretanto, quanto mais importante for a ética dessa empresa, maiores serão sua visibilidade e credibilidade.

Os princípios éticos de respeito e compromisso com o bem, a honestidade, a dignidade, a lealdade, o decoro, o zelo, a responsabilidade, a justiça, a isenção, a solidariedade e a equidade são explicitados para respaldar o que o código estabelece como objetivo de gestão ética: contribuir para o desenvolvimento pessoal e profissional de todos os seus integrantes, observando o interesse social. Mas o código não escapa de relacionar a ética com o fiel cumprimento das normas legais e dos regulamentos. Também não deixa de mencionar a necessidade de vigilância para que impere, sempre, “a boa gestão empresarial”.

A instituição precisa estar convicta de que, para se consolidar e desenvolver deve pautar suas ações em objetivos empresariais e princípios éticos precisos, que sejam bem compartilhados entre os dirigentes e funcionários da Companhia (colaboradores). Os atos devem ser norteados por integridade, confiança e lealdade, e também pelo respeito e pela valorização do ser humano, em sua privacidade, individualidade e dignidade. Tem como objetivo ser uma referência de gestão ética na administração, que contribua para o desenvolvimento pessoal e profissional de todos os seus integrantes, observando o interesse social.

No capítulo sobre as relações interpessoais, os conceitos de contribuição para um bom ambiente de trabalho, com urbanidade, cortesia e respeito; colaboração; espírito de equipe; lealdade e confiança reafirmam o proposto nas considerações iniciais. Mas, o código diverge quando comparado ao primeiro código analisado, e deixa explícito:

A vida privada é um direito fundamental do ser humano, devendo a Companhia manter o comportamento e a postura adequados, evitando a

interceptação de e-mails ou de conversas telefônicas, o que configuraria uma grave violação ética.

Em cada capítulo, o código reafirma princípios éticos universais como: honra, respeito, zelo, dignidade humana, solidariedade. E traça o perfil dos gestores da ética cujas características devem ser: caráter conciliador com consciência para mitigar desigualdades e encontrar soluções justas sempre observando a necessidade de guardar o sigilo. Esses representantes deverão ser indicados pelas chefias imediatas das respectivas áreas, entre aqueles que nunca sofreram punição administrativa, possuam características conciliadoras e a consciência de mitigar as desigualdades, para o encontro de soluções justas.

Nos capítulos XIII e XV, o código refere-se a alguns elementos gerencialistas de gestão de pessoas, tais como atualização de conhecimentos e avaliação de desempenho. E a comissão de ética tem explicitado o papel de gestora. Em que pesem os aspectos cognitivo-instrumentais presentes no código, verifica-se o esforço de enfatizar os atributos prático-morais como a valorização da pessoa humana, e o pressuposto da formação de uma consciência ética.

Os colaboradores da Conab devem, de forma contínua, atualizar os seus conhecimentos, objetivando a manutenção ou melhoria de sua capacidade profissional, e a prestação de melhores serviços aos clientes. A Companhia, por sua vez, além de estimular, deve avaliar o desempenho dos seus colaboradores, com base no mérito real demonstrado.

#### 4.2.1.3 Código de Ética e de Padrões de Conduta Profissional dos Servidores da Secretaria do Tesouro Nacional

O terceiro código analisado foi o Código de Ética e de Padrões de Conduta Profissional dos Servidores da Secretaria do Tesouro Nacional - STN. A Secretaria foi criada em 1986, pertence à estrutura do Ministério da Fazenda e constitui-se como órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal e do Sistema de Contabilidade Federal. Publicado em 2008, o código é apresentado em quatro capítulos: I) Disposições preliminares; II) Das normas de conduta; III) Do comitê de ética e de padrões de conduta profissional; IV) Das disposições gerais.

O Código de Ética e de Padrões de Conduta Profissional dos Servidores da Secretaria do Tesouro Nacional, no capítulo I – Disposições preliminares, define os servidores que se submetem ao código, bem como estabelece o compromisso desses servidores em acatá-lo. O órgão compromete-se, ainda, em entregar a cada servidor admitido um exemplar do código. Nesse capítulo, não há menção a princípios e valores éticos.

Nos capítulos II – Das normas de conduta e III – Do comitê de ética e de padrões de conduta profissional, o código apresenta seções com deveres e vedações, atribuições, funcionamento e sanções, apresentando peculiaridades que identificam a natureza do órgão. No capítulo II, fica evidente a preocupação em coibir condutas indevidas relativas à utilização de informações privilegiadas sobre operações financeiras. Na seção I - Dos Padrões de Conduta Profissional, incisos I e II, do art. 4º, o código estabelece que: cabe ao servidor “ter elevada conduta profissional, agindo sempre com zelo, honradez e dignidade; devendo o servidor ser estritamente profissional, cordial e imparcial no tratamento com o público, sempre tendo em vista a defesa do interesse público”. Esses preceitos expressam o pensamento weberiano (1971; 1979) da burocracia ideal, podem ainda sintetizar o processo de racionalização que induz à perda de liberdade, embora se apresente sob a perspectiva da ética das consequências ao introduzir a defesa do interesse público.

Os princípios e valores éticos que deveriam nortear o discurso do código aparecem dispersos e se confundem com premissas organizacionais. Esses elementos aparecem ao longo do texto na seguinte ordem: zelo, honradez, dignidade, profissionalismo, cordialidade, imparcialidade, competência, diligência, aprimoramento técnico, atualização permanente, sigilo, princípios da legalidade, cortesia, respeito, boa vontade, solidariedade, espírito de equipe, confiança, assiduidade, ordem, igualdade de oportunidades, exatidão e qualidade do trabalho, lealdade à instituição, e observância dos princípios de eficácia, economicidade, legalidade e ética. Os 27 termos expressam um politeísmo de valores que forjam a perda do sentido, como verificado por Weber (1979).

O código do Tesouro Nacional é minucioso em alguns aspectos, como é o caso do inciso IV, art. 4º, do capítulo II, na seção I - Dos Padrões de Conduta Profissional:

IV - procurar fazer-se acompanhar de um colega de trabalho, ao participar de encontros profissionais com pessoas ou instituições que tenham algum interesse junto ao Tesouro Nacional, sendo recomendável o registro dos assuntos tratados em ata ou em outro documento equivalente;

Cinco artigos do código são destinados a deveres e vedações, dos quais trinta e cinco incisos compõem, respectivamente, os artigos 5º e 6º. A seção III – Das Vedações, do capítulo

II, elenca dezoito incisos, dos quais seis também se caracterizam por detalhar padrões de conduta próprios da instituição. Apesar de o inciso XII resumir a questão ao vedar a utilização de informações privilegiadas em benefício próprio, os incisos de XIII a XVIII versam sobre a conduta do indivíduo em situações que envolvam operações financeiras.

XIII - efetuar aplicações de recursos particulares em operação em que estiver participando ou de que tiver conhecimento em razão da função pública;

XV - adquirir e negociar, diretamente, qualquer título da dívida pública mobiliária federal, exceto se observadas as seguintes regras: (...).

XVIII - realizar operações com derivativos de títulos da dívida pública mobiliária federal e de ações de empresas estatais federais.

O código inclui, assim, aspectos inerentes a um regimento interno e cunho disciplinar em que há preocupação excessiva com fatores específicos da instituição, mas que não cumprem a função de orientar a conduta de forma a estimular a formação do indivíduo. Falha em não explicitar os princípios e os valores. Prevalecem os interesses da instituição em detrimento do estímulo a uma conduta ética propícia à emancipação do sujeito. O código, também não escapa aos princípios gerencialistas.

XI - pautar a realização das atividades profissionais e de representação externa pelo atendimento da missão institucional e interesses da Secretaria do Tesouro Nacional e observância dos princípios de eficácia, economicidade, legalidade e ética;

O capítulo III – Do comitê de ética e de padrões de conduta profissional define a composição, as atribuições e o funcionamento do comitê de ética, assim como as sanções a serem aplicadas pelo comitê ao servidor que infrinja o código. O capítulo IV – Das disposições gerais explicita que se aplicam “subsidiariamente a este Código as normas do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal e do Código de Conduta da Alta Administração Federal.”

#### 4.2.1.4 Código de Ética do Sistema BNDES

O Código de Ética do Sistema BNDES foi o quarto código analisado. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES é uma empresa pública federal fundada em 1952, sujeito à supervisão do Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. A empresa constitui-se como o principal instrumento de financiamento de

longo prazo para a realização de investimentos em todos os segmentos da economia, em uma política que inclui as dimensões social, regional e ambiental. O Código de Ética do Sistema BNDES foi publicado em 2009 para substituir o Código de Ética Profissional dos Empregados do Sistema BNDES de 2002, com o objetivo de incorporar as transformações contemporâneas e indicar os valores que orientarão a atuação e o compromisso das novas gerações, a partir do entendimento de que “só há desenvolvimento com ética”. O código é composto por seis capítulos: Capítulo I – Princípios, valores éticos e compromissos; Capítulo II – Das normas de conduta profissional; Capítulo III – Das condutas específicas; Capítulo IV – Da gestão da ética no Sistema BNDES; Capítulo V – Da disposição transitória; Capítulo VI – Das disposições finais.

O quarto código analisado, o Código de Ética do Sistema BNDES, é de observância obrigatória para todos aqueles que participam do Sistema BNDES, inclusive prestadores de serviços e clientes, constituindo um compromisso individual e coletivo. Para tornar efetivo esse compromisso, o código prevê que em licitações e contratos deverá constar cláusula de observância a ele e os participantes devem atuar como orientadores para o cumprimento do código.

No capítulo 1, “Princípios, Valores éticos e Compromissos”, ficam estabelecidos os seguintes princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência; valorização do trabalho humano e da livre iniciativa; prevalência do interesse público; respeito à dignidade humana; valorização do corpo funcional com programas para preservação da saúde física e mental; justiça; cooperação; inovação e busca da excelência; mérito, respeito, cortesia, liberdade, honestidade; transparência; desenvolvimento sustentável; “ética, como valor fundamental que deve orientar o desenvolvimento integral do ser humano”.

Como verificado no código da Secretaria do Tesouro Nacional, a multiplicidade de valores e princípios organizacionais impele o indivíduo à alienação ainda que se pretenda a construção de uma identidade coletiva (SENNETT, 2003) e denota a perda de sentido (WEBER, 1979).

No capítulo II – Das normas de conduta profissional, art. 2º, ficam estabelecidos os padrões de conduta profissional a serem observados: “agir com integridade, competência, dignidade e ética”; “atuar profissionalmente de forma ética e de modo a assegurar credibilidade à instituição”; “isenção no julgamento e pelo comedimento nas suas manifestações públicas.” Nesse capítulo, a partir dos princípios e valores estabelecidos, firma-

se o compromisso das ações. Agregam-se competência, capacitação e resultados aos padrões de conduta.

VIII. agir com consciência de que seu trabalho é regido por princípios éticos que se materializam na adequada prestação dos serviços;

O capítulo III – Das condutas específicas; divide-se em sete seções: Seção I - Das informações privilegiadas; Seção II - Dos conflitos de interesses; Seção III - Das transações com valores mobiliários; Seção IV - Das atividades paralelas; Seção V - Do relacionamento interno e externo ao Sistema BNDES; Seção VI - Do recebimento de presentes; Seção VII - Da utilização de recursos materiais. Para os casos específicos de cada uma das seções, o código traz conceitos, orientações de conduta e procedimentos, inclusive providências para prevenir desvios e descumprimento ao código, assim como indica a necessidade de consulta à Comissão de Ética do BNDES para casos de dúvidas. A Seção III traz um elemento que se relaciona de forma direta com a atividade fim do órgão e denota preocupação específica às áreas financeiras.

Art. 13. Os participantes comprometem-se a informar à área responsável pela gestão de recursos humanos no Sistema BNDES, (...), as operações relevantes que efetuarem com valores mobiliários, (...). (...) consideram-se operações relevantes aquelas que somadas totalizem, em cada mês, valor igual ou superior a R\$ 20.000,00 (vinte mil reais).

No Capítulo IV, o código traz duas seções que tratam da organização da gestão da ética e das sanções aos desvios, a cargo da Comissão de Ética do Sistema BNDES - CET/BNDES. No Capítulo 6 – Das disposições finais, o código reafirma o compromisso de ampla divulgação, orientação e inserção do instrumento nas atividades de seleção e capacitação dos empregados. Não exclui a necessidade de revisão periódica do código para o manter atualizado.

O texto e a estrutura do código privilegiam os princípios adotados, que de forma assertiva são reiterados ao longo das seções. Não há um capítulo exclusivo para vedações, ainda que elas sejam indicadas por meio dos compromissos. A palavra eficácia não aparece ao longo do texto, as características gerencialistas ao incluir competência, capacitação e resultados estão vinculados ao compromisso de atuar a partir dos princípios elencados no Capítulo I. Mas, como nos lembra Siqueira (2009), a subjetividade do trabalhador é manipulada pela organização, por meio do comprometimento os vínculos estabelecidos entre empresa e trabalhador são fortalecidos, no entanto esse é um dos fatores que acaba por solapar a possibilidade de emancipação do sujeito.

#### 4.2.2 O QUE EMERGE DA ANÁLISE DOS CÓDIGOS

O processo de instrumentalização da ética, conforme apresentado no arcabouço teórico pode ser observado a partir dos processos de abstração e objetivação e do estabelecimento de vínculos por meio de homogeneização de valores e comprometimento, cujos fundamentos não são os princípios e os valores morais, mas a eficácia (PAGÉS, 1993; SIQUEIRA, 2009; GOULEJAC, 2003). Nesse sentido, o predomínio da racionalidade instrumental conduz às perdas de liberdade e sentido, que podem se traduzir pela corrosão do caráter do trabalhador (HABERMAS, 2001; SENNETT, 2003). Assim, enquanto a racionalidade é elevada a valor supremo, o discurso da ética torna-se instrumento de negação social e criação de uma imagem para atender as necessidades organizacionais (FARIA; MENEGHETTI, 2007).

A promoção da subjetividade, por outro lado, caracteriza-se pela noção de que a conduta ética tem fundamento a partir da consciência e da liberdade de ação. Sendo assim, os discursos dos códigos de ética deveriam induzir a capacidade de conhecimento e construção do sujeito (VÁZQUEZ, 2002; FARIA; MENEGHETTI, 2007). Esse processo se viabiliza por meio do reconhecimento de necessidades, desejos, experiências, sentimentos, percepções, consciência e razão, sem deixar de considerar que ética é prática de perceber limites a partir dos fundamentos que norteiam a vida moral de uma sociedade.

A análise dos dados possibilitou elencar 29 evidências, que são identificadas por código de ética analisado e classificadas quanto aos critérios de promoção da subjetividade e instrumentalização da ética, conforme configurado no Quadro 1. As evidências caracterizam e resumem o conteúdo geral dos textos de cada um dos códigos analisados a partir dos enunciados; das relações entre valores e circunstâncias sociais, políticas e econômicas; das previsões de penalidades, avaliações e controle. Nesse propósito, o quadro-síntese permite explicitar as unidades nas quais o elemento discursivo se estabelece.

**Quadro 22: Classificação das evidências por Código de Ética**

Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal	
Evidências	Classificação
1. Não se restringe a orientações sobre princípios e valores.	Instrumentalização da ética
2. O respeito é relacionado ao conceito de colaboração.	Instrumentalização da ética
3. Eficácia aparece como um valor ético.	Instrumentalização da ética
4. Preconiza que moralidade administrativa se integre no Direito.	Instrumentalização da ética
5. Conduta do indivíduo observada inclusive na vida-privada.	Instrumentalização da ética
6. Comprometimento como elemento de conduta ética: o esforço pela disciplina requer cortesia, boa vontade, cuidado e tempo.	Instrumentalização da ética
7. Intolerância aos erros.	Instrumentalização da ética
8. Previsão de deveres e vedações à conduta do servidor.	Instrumentalização da ética
9. Previsão de sanção.	Instrumentalização da ética
Código de Ética da Companhia Brasileira de Abastecimento – CONAB	
Evidências	Classificação
10. Integridade; confiança e lealdade; respeito; valorização do ser humano em sua privacidade; individualidade e dignidade.	Promoção da subjetividade
11. O grau de importância da ética relaciona-se com a credibilidade.	Instrumentalização da ética
12. Consciência ética estabelecida por meio da fundamentação ética de uma organização e os preceitos morais de seus colaboradores.	Promoção da subjetividade
13. Contribuir para o desenvolvimento pessoal e profissional de todos os seus integrantes, observando o interesse social é objetivo de gestão ética.	Promoção da subjetividade
14. Ética relacionada com o fiel cumprimento de normas legais e regulamentos.	Instrumentalização da ética
15. Império, sempre, da boa gestão empresarial.	Instrumentalização da ética
16. A vida privada como direito fundamental do ser humano.	Promoção da subjetividade
17. Avaliação de desempenho com base no mérito real demonstrado.	Instrumentalização da ética
Código de Ética e de Padrões de Conduta Profissional dos Servidores da Secretaria do Tesouro Nacional	
Evidências	Classificação
18. Previsão de deveres e vedações.	Instrumentalização da ética
19. Preocupação excessiva com fatores específicos da instituição.	Instrumentalização da ética
20. Não explicita os princípios e os valores.	Instrumentalização da ética
21. Atendimento a missão e interesses institucionais devem pautar as atividades.	Instrumentalização da ética
22. Princípios: eficácia, economicidade, legalidade e ética.	Instrumentalização da ética
23. Previsão de sanções.	Instrumentalização da ética
Código de Ética do Sistema BNDES	
Evidências	Classificação
24. Competência, capacitação e resultados como padrões de conduta.	Instrumentalização da ética
25. Conceitos, orientações de conduta e procedimentos, inclusive providências para prevenir desvios e descumprimento ao código.	Promoção da subjetividade
26. Organização da gestão da ética e das sanções aos desvios.	Instrumentalização da ética
27. Princípios reiterados ao longo das seções.	Promoção da subjetividade
28. Vedações indicadas por meio dos compromissos.	Instrumentalização da ética
29. Competência, capacitação e resultados vinculados ao compromisso de atuar a partir dos princípios estabelecidos.	Instrumentalização da ética

Fonte: Elaborado pela autora a partir da emergência dos dados analisados.

Mas, em que medida o discurso da ética em organizações públicas incentiva o reconhecimento do indivíduo como sujeito das próprias ações? As evidências mostram a predominância de características de “instrumentalização da ética” em detrimento das características de “promoção da subjetividade” no discurso dos códigos estudados. Das 29 evidências elencadas, 6 são de “promoção da subjetividade”, sendo que, no Código de Ética

Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal e no Código de Ética e de Padrões de Conduta Profissional dos Servidores da Secretaria do Tesouro Nacional, elas não são encontradas. Esses códigos não estimulam ou trazem consigo uma preocupação subjacente para o desenvolvimento da subjetividade humana e, por conseguinte, tampouco propiciam a emancipação do sujeito, servidor público e cidadão. O Código de Ética da Companhia Brasileira de Abastecimento – CONAB e o Código de Ética do Sistema BNDES denotam uma evolução. Embora, ainda, explicitem influências gerencialistas, eles trazem em todo o discurso a perspectiva de estímulo ao desenvolvimento da vontade e da flexibilidade do indivíduo, ao reforçar os princípios éticos e estabelecer a relação sujeito e sociedade. Os códigos, ainda, eliminam do discurso a negação, fonte de regulação social, conforme classificado por Enriquez (2001).

A ética nas organizações propicia a autonomia ou a heteronomia do indivíduo? A análise dos quatro discursos ajuda a responder essa pergunta, na medida em que se utilizam os conceitos de ética e autonomia para fazer a reflexão. Se o conceito de ética fosse considerado em essência, a ética nas organizações seria um instrumento válido para o desenvolvimento da subjetividade e da emancipação do sujeito. Como nos lembra Aristóteles (2007), a moderação é o fundamento ético e Weber (1971) assevera: a harmonia entre a ética da convicção e a ética da responsabilidade torna um homem verdadeiro. No entanto, a manipulação do conceito de ética, ou o desconhecimento de como traduzir esse preceito para a prática organizacional, pode levar a equívocos como os evidenciados no Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. Assim, a instrumentalização da ética passa a ser fonte de heteronomia, promovendo o distanciamento e o autocontrole, fatores que, para Zetti (2007), não libertam o homem. Mas, afastam o indivíduo dos conceitos de liberdade, consciência e sociabilidade, prevalecendo o estado de alienação (VÁSQUEZ, 2002; SENNETT, 2003).

O que se depreende do discurso da ética na administração pública federal, controle ou desenvolvimento de valores? No Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal e no Código de Ética do Tesouro Nacional, o discurso da ética instrumentaliza valores e princípios e mistura conceitos; no Código de Ética da Companhia Brasileira de Abastecimento – CONAB e no Código de Ética do Sistema BNDES, procura promover o desenvolvimento do sujeito e estimular a capacidade de questionamento. Isso nos induz ao pensamento de que os primeiros representam mais controle que desenvolvimento de valores; os últimos, mais desenvolvimento de valores que controle.

Os quatro códigos podem ser considerados como um processo evolutivo da dinâmica de promoção da ética na administração pública federal. O Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal foi elaborado em 1994, e as atualizações não promoveram mudanças substanciais, permanecem os conceitos gerencialistas. O Código de Ética da Companhia Brasileira de Abastecimento – CONAB e Código de Ética do Sistema BNDES foram aprovados em 2003 e 2009, respectivamente, e estabelecem outro paradigma. Introduzem a retórica de reafirmação dos princípios fundamentais da ética e procuram eliminar alguns aspectos gerencialistas. De maneira geral, pode-se dizer que eles tendem, em comparação com os dois outros códigos analisados, a estimular a valorização da pessoa humana e com isso ampliar oportunidades para autonomia do indivíduo.

Compreender a realidade laboral marcada pela subjetividade, decorrente das incertezas advindas da inter-relação de interesses, das necessidades e dos desejos, não constitui uma tarefa simples. Para Weber (1979), isso se explica pelo afastamento dos indivíduos dos valores, a partir da desconexão dos sistemas reflexivos do pensamento utópico, da dessacralização e da assunção da ciência e da técnica como ordenamentos da realidade. Apesar de o homem moderno conhecer a forma subjetiva de escolher valores, a perda de sentido e de liberdade fundamenta-se na impossibilidade de decidir entre uma ética fundamentada em valores e uma ética instrumental. Assim, a reificação da vida humana e a alienação do indivíduo na modernidade encontram-se na contramão da busca pela autonomia do sujeito. O estado de alienação decorre da submissão do indivíduo ao cotidiano racional que impede a construção de uma identidade coletiva. Esse projeto de modernidade apoia-se, assim, na fragmentação do homem, no dilaceramento da identidade de trabalhador (WEBER, 1982; HABERMAS, 2001; SENNETT, 2003).

O questionamento da racionalidade como valor supremo inicia-se pelo entendimento de que a realidade social é atravessada por múltiplos paradoxos. Nesse contexto, a ética não tem sido suficiente para mobilizar o aparelho estatal como instância distributiva do bem comum. Tampouco a instituição de códigos de conduta é suficiente para reverter o processo de subsunção do mundo da vida pelo mundo sistêmico ou criar possibilidades de desenvolvimento de uma consciência pela qual se estabeleça a identidade do servidor público cidadão que se reconhece socialmente inserido para a promoção do bem comum. Assim, a lógica econômica invade todas as possibilidades da existência por meio da negação peremptória de direitos e a concessão de benefícios temporários, ainda que forjada em um discurso de promoção da ética. Nessas condições, o servidor público, como o trabalhador da

iniciativa privada, encontra-se alienado, com a identidade dilacerada e impedido de mobilizar a construção de uma identidade coletiva.

A análise do discurso dos códigos possibilita a inferência de que a instrumentalização da ética contribui para o aprofundamento dos modelos gerencialistas de gestão desenvolvidos em organizações privadas e importados para o serviço público. Essa lógica não parece contribuir tanto para o que se entende como ética quanto para o que se pretende de um serviço público mobilizado para a elevação do indivíduo à condição de sujeito cidadão em busca de uma sociedade com justiça social. No limite, como nos lembra Faria (2007), o discurso, que deveria induzir a capacidade de conhecimento e construção do sujeito, torna-se instrumento de negação social e criação de uma imagem para atender as necessidades organizacionais. Os resultados dessa análise corroboram com os achados de Moraes et al. (2012) que asseveram a prevalência da racionalidade instrumental e dos conceitos de modernidade no contexto empresarial. Para os autores, a busca dos fins e o cumprimento das normas prevalecem sobre a reflexão pessoal e a ação fundamentada em valores éticos. Nesse sentido, a esfera pública, ao invés de se diferenciar, se equipara ao âmbito privado, ambos se encontram em mesmo patamar ao promoverem a alienação do trabalhador. Cabe, no entanto, salientar que o número restrito de códigos estudados não possibilita a generalização, em que pese indicar uma tendência.

A análise dos códigos de ética por meio do método da análise do discurso leva à inferência de que conceitos gerencialistas influenciaram a elaboração dos códigos. Isso pode ser explicado pelo momento histórico em que o primeiro código foi elaborado. Importante ressaltar que por meio da análise do material empírico se pode evidenciar o pouco conhecimento por parte dos elaboradores sobre como utilizar os preceitos éticos no que se refere à autonomia do sujeito perante os dilemas organizacionais. O Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal apresenta mais elementos da perspectiva gerencialista que aspectos indicadores de subjetividade. O código de ética do Tesouro Nacional apresenta um conteúdo difuso em que os aspectos morais e éticos são tratados de forma regimental, com características instrumentais. O Código de Ética da Companhia Brasileira de Abastecimento – CONAB, entretanto, introduz uma perspectiva mais assertiva sobre a questão da subjetividade. Por fim, o código de ética do BNDES apresenta um conteúdo com características instrumentais, embora procure uma forma assertiva de estabelecer o controle, notadamente pela inserção da palavra comprometimento

ao longo do texto. Segundo Siqueira (2009), essa expressão associada à homogeneização de valores minam a possibilidade de emancipação do sujeito.

Para maior compreensão do discurso da ética no âmbito do governo federal faz-se necessário aprofundar a análise inserindo outros indicadores de subjetividade, bem como aumentar o número de códigos analisados. Pesquisas futuras podem, ainda, verificar os conceitos utilizados por meio de indicadores de valores e princípios. Faz-se, necessário, também, ampliar o levantamento da quantidade de códigos específicos elaborados no âmbito da administração pública federal em relação ao número de órgãos que utilizam Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal como único norteador para a conduta do servidor público. Esse procedimento constitui fator preponderante para identificar as orientações sobre ética que prevalecem no Poder Executivo Federal.

#### 4.3 DIAGNÓSTICO SOBRE O SISTEMA DE GESTÃO DA ÉTICA DO PODER EXECUTIVO FEDERAL

Esta seção tem como objetivo fazer um diagnóstico sobre o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, não se pretende analisar o desempenho do sistema em si, mas a sua constituição como política pública. Para alcançar esse objetivo, foi conduzida análise documental de 71 atas das reuniões realizadas pela Comissão de Ética Pública – CEP, de setembro de 2000 a dezembro de 2007, a partir da análise de três critérios que influenciam o desenvolvimento de políticas públicas: orçamento, ferramentas de gestão e participação social. Esse período representa o início das atividades da Comissão de Ética Pública da Presidência da República – CEP, em 2000, até a instituição do Sistema de Gestão de Ética, em 2007. Assim, o recorte temporal restringe a análise para o período de consolidação do programa de gestão da ética que conduz à criação do Sistema.

Observar a forma como foi implementada e o processo evolutivo da política de gestão da ética a partir do funcionamento da Comissão de Ética Pública da Presidência - CEP torna-se relevante na medida em que a sua implementação é determinante para desenvolver o comprometimento dos agentes públicos com o código de ética e suas ações culminam com a instituição do Sistema. A escolha da CEP como objeto de análise ao invés de comissões de

outros órgãos do Executivo Federal, que também trabalhavam na época para promover a ética pública, justifica-se pelo nível de articulação em gerência sênior e a consequente indicação dessa Comissão para coordenar o sistema.

A análise das atas torna possível identificar a maneira como foi realizada a política para promover a ética no governo federal até a sua consolidação como um sistema. É possível identificar momentos de impasse e incerteza, mas também o reconhecimento do crescente papel da política para a condução da administração pública no Brasil. Isso se torna evidente na mudança de governo em 2003, quando todos os membros da CEP colocaram os cargos disponíveis para o novo Presidente da República e temeram sobre a continuidade do trabalho realizado.

#### 4.3.1 Aspectos conceituais sobre políticas públicas

Parada (2006) define uma política pública de excelência, como cursos de ação e fluxos de informação relacionados a um objetivo político definido de forma democrática. É desenvolvido pelo setor público e, em geral, com participação social e do setor privado. Nesse sentido, uma política pública inclui orientações para conteúdo de qualidade, ferramentas ou mecanismos de ação, configurações, mudanças institucionais e os resultados de previsão. Rua (1998) enfatiza a necessidade de distinguir "política pública" de "decisão política". O primeiro envolve, além da decisão, a seleção de ações estratégicas para implementar as decisões. O carácter imperativo das políticas públicas também indica a autoridade para a ação. Os dois autores listam critérios que influenciam o desenvolvimento da política pública de excelência. Para Parada (2006), a excelência de uma política pública inclui aspectos políticos como origem, finalidade e justificação. Rua (1998) descreve os aspectos de implementação da política. Embora eles listem critérios diferentes, os autores concordam que deve haver raciocínio consistente, planejamento eficaz dos recursos e sequência de atividades, clareza dos objetivos, como pode ser visto no Quadro 23, a seguir.

**Quadro 23: Critérios de políticas públicas**

Eugenio Parada (2006)
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ampla fundamentação</li> <li>2. Planejamento de custos e alternativas de financiamento</li> <li>3. Indicadores para avaliação de custo-benefício social</li> <li>4. Comparação do benefício social marginal com outras políticas</li> <li>5. Consistência interna e agregada</li> <li>6. Relação de apoio e crítica prováveis</li> <li>7. Oportunidade política</li> <li>8. Lugar na sequência de medidas pertinentes</li> <li>9. Clareza de objetivos</li> <li>10. Funcionalidade dos instrumentos</li> <li>11. Indicadores de economia, eficácia e eficiência.</li> </ol>
Maria das Graças Rua (1998)
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. As circunstâncias externas não devem impor restrições que desvirtuem a política;</li> <li>2. Disposição de tempo e recursos suficientes;</li> <li>3. A combinação necessária de recursos deve estar efetivamente disponível;</li> <li>4. Fundamentação teórica correta sobre a relação direta entre causa e efeito;</li> <li>5. Fatores intervenientes devem ser mínimos;</li> <li>6. Clareza na atribuição de responsabilidades a uma única agência para implementação;</li> <li>7. Completa compreensão e consenso quanto aos objetivos a serem atingidos;</li> <li>8. Especificação detalhada e em sequência perfeita das tarefas a serem realizadas;</li> <li>9. Perfeita comunicação e coordenação entre os vários agentes e agências envolvidos no programa;</li> <li>10. Obediência dos comandados p/ quem comanda.</li> </ol>

Fonte: Elaborado pela autora

#### 4.3.2 Análise de 71 atas de reuniões da Comissão de Ética Pública – CEP

A Comissão de Ética Pública da Presidência – CEP foi criada pelo Decreto de 26 de maio de 1999, com o objetivo de promover e inspirar a ética na administração pública, assegurar o cumprimento do Código de Conduta da Administração Federal, e orientar as autoridades. Entre as ações previstas no plano de trabalho da Comissão, foram incluídos cursos e seminários que permitam a formação de uma rede de profissionais com competências e conhecimentos necessários para implementar a gestão da ética em seus órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. O decreto de 1999 estabelece que a CEP é um órgão vinculado à Presidência da República e tem o poder de rever as normas relativas à conduta ética na administração pública federal e desenvolver o Código de Conduta para os Funcionários do Poder Executivo Federal. De acordo com dados disponíveis no sítio eletrônico da Comissão, <http://etica.planalto.gov.br/publicacoes>, acessado em 22 de março de 2014:

A ética foi recolocada na agenda menos por seus aspectos benéficos do que pelas consequências perversas que sua falta gera. A falta de ética passou a ser reconhecida como consequência e causa da má governança e como risco à sobrevivência das organizações e do regime democrático.

Em setembro de 2000, realiza-se a primeira reunião da Comissão de Ética Pública da Presidência da República em que se definem a atuação didática da comissão, a forma progressiva de implementação da Secretaria Executiva, o plano de trabalho, o regimento interno e o dimensionamento de recursos. As atividades iniciam-se dentro do previsto, mas o número de autoridades submetidas ao Código de Ética da Alta Administração Pública é bastante superior ao previsto. Ao final do ano, o número de autoridades supera 800 podendo alcançar mais de 1000. A preocupação da CEP, nesse momento, é de não desviar o foco dos trabalhos, e concentrar-se no mais alto escalão da administração pública federal.

A Declaração Confidencial de Informações é o primeiro instrumento a ser utilizado para identificar conflito de interesse no desempenho de atividades públicas, cujo preenchimento pelas autoridades é obrigatório. Outro instrumento é a publicação de Resoluções, com o objetivo de orientar o agente público sobre questões éticas. No decorrer da implementação, ficou explícita a necessidade de elaborar um modelo de declaração e substituir a expedição de resoluções pela expedição constante de “perguntas e respostas” tratando situações específicas de forma direta, com ampla divulgação e preservando-se o sigilo dos consulentes. As reuniões da Comissão passaram ter duração de 6 horas com periodicidade mensal. Ficou instituída, ainda, a realização de eventos com participação da sociedade e representantes de entidades externas para a discussão do tema ética. Em todas as reuniões, os membros deliberaram sobre consultas dirigidas à comissão.

No ano de 2001, a Comissão observa grande progresso no cumprimento do dever de prestar informações à CEP por parte das autoridades vinculadas. Mas, verifica a necessidade de dar seguimento à estratégia de divulgação e orientação das normas do Código, tanto entre as autoridades abrangidas, quanto entre entidades representativas da sociedade. Ao mesmo tempo, percebe a importância de fortalecer a estrutura de gestão da Secretaria- Executiva. Nesse intuito, publica-se o Decreto para criação do interlocutor setorial da CEP; a Comissão passa a ser divulgada pela internet, no site da Presidência da República e a Declaração Confidencial de Informações – DCI – documento a ser preenchido pelo agente público sobre sua situação patrimonial que, real ou potencialmente, possa suscitar conflito com o interesse público, indicando o modo pelo qual irá evitá-lo – conta com um aplicativo informatizado. Mais que isso, há um esforço de pesquisa sobre gestão da ética junto a países selecionados e entidades.

No início dos anos 2000, iniciam-se ações de cooperação com órgãos e entidades, nacionais e internacionais, governamentais ou não, com ação destacada na matéria ética, entre

eles Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE; Transparência Internacional; Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, Escola de Administração Fazendária – ESAF, Secretaria Federal de Controle Interno – SFC, Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento e Orçamento – SRH. Estabelecem-se rotinas para cumprimento dos objetivos da Comissão por meio de remessa de quatro ofícios para as autoridades vinculadas ao Código de Conduta da Alta Administração Federal, que conforme artigo 2º do Decreto nº 6.029, de 1º de fevereiro de 2007, são:

- I - Ministros e Secretários de Estado;
- II - titulares decargosde natureza especial, secretários-executivos, secretáriosouautoridades equivalentesocupantes de cargo do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS, nível seis;
- III - presidentes e diretoresde agênciasnacionais, autarquias, inclusive as especiais, fundações mantidaspelo Poder Público, empresas públicas esociedades de economia mista.

O primeiro ofício informa sobre as normas, e é enviado após a autoridade tomar posse; o segundo, após 10 dias do envio do primeiro ofício, para a autoridade que ainda não tenha cumprido com as obrigações do art. 4º do Código de Conduta da Alta Administração Federal de enviar a Declaração Confidencial de Informações. O terceiro ofício, 30 dias depois de enviada a primeira correspondência, ratificando a necessidade de cumprimento das obrigações. Finalmente, no caso de não atendimento do terceiro ofício, um quarto e último, dando 3 dias para cumprir as obrigações. O não atendimento enseja abertura de processo ético pela CEP. Em parceria com a ESAF, elaborou-se um diagnóstico do modelo de gestão da ética, que envolve tanto aspectos normativos quanto de administração com objetivo de dimensionar o risco de desvios de conduta nas entidades públicas.

Em 2001, publicou-se o decreto presidencial para disciplinar o relacionamento da CEP com órgãos e entidades do Executivo Federal, torna, assim, obrigatória a adesão expressa ao Código de Conduta no ato da posse da autoridade e estabelece atendimento prioritário às demandas da comissão pelo servidor que seja requerido. Nesse período, há aumento substancial do número de orientações prestadas pela Comissão, em média 500 por mês. Em setembro desse mesmo ano, foi realizado o Iº Encontro de Representantes Setoriais da CEP, com cerca de 200 participantes, representantes e especialistas, nacionais e estrangeiros. Foram elaboradas as versões preliminares da Consolidação das Normas de Conduta, das Diretrizes para Educação em Ética, do Guia para Elaboração de Código e dos Instrumentos de Avaliação da Gestão da Ética, para serem utilizados como referência pelos representantes setoriais da

CEP. O primeiro treinamento para representantes setoriais da CEP foi realizado na Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, com 20 participantes.

Para fortalecer em nível institucional a CEP, o Chefe da Casa Civil encaminhou, a pedido dela, uma Carta-Consulta à Comissão de Financiamentos Externos – COFIEIX, do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, solicitando aprovação daquele órgão para projeto de fortalecimento institucional da CEP e da Controladoria-Geral da União – CGU. A COFIEIX propôs que o projeto fosse inserido no programa de Valorização do Servidor, mas a questão permaneceu sob exame da Secretaria de Gestão – SEGES, no Ministério do Planejamento.

O ano de 2002 foi marcado pela percepção de que se fazia necessário examinar as condições misteres para a institucionalização da CEP. Os membros acordaram quanto à necessidade de um marco regulatório mais adequado para alcançar outras competências, além da exclusiva administração do Código de Conduta da Alta Administração Federal. Foram elaboradas propostas de minutas de atos de institucionalização da CEP a partir de discussões com os representantes setoriais. As atividades da Comissão, após dois anos de efetivo trabalho, foram além do previsto no Decreto de criação, sobretudo em relação às atividades com as entidades e órgãos do Executivo Federal, bem como de formação da Rede de Ética. Mas, o processo de transição e a proximidade da mudança de governo resultaram na inconveniência de encaminhamento da proposta de institucionalização. Os resultados da CEP, na percepção dos membros, demonstram uma alta relação custo benefício, uma vez que o orçamento para aquele ano foi cerca de R\$ 150 mil. Para 2002, com a ampliação das atividades, os recursos deveriam alcançar cerca de R\$ 500 mil.

A CEP foi convidada para integrar a Rede de Ética, em nível internacional, que estava em formação e já contava com representantes dos Estados Unidos, Canadá, México, Argentina e Chile. Em âmbito interno, o processo de consolidação da rede de profissionais com responsabilidades em gestão da ética no Executivo Federal desenvolveu-se de forma ampla com 165 representantes setoriais ligados em rede. A consolidação dos trabalhos da Rede de Ética ocorreu com o progressivo aumento das atividades de cooperação entre representantes de entidades de dentro e de fora do Executivo Federal. A Transparência Brasil propôs que a CEP examinasse o instrumento da Audiência Pública com o objetivo de criar condições para sua efetividade.

No plano de trabalho de 2002, a CEP desenvolveu o projeto de pesquisa de opinião para aferir progresso na adoção de medidas de promoção da ética, cujo orçamento mínimo

previsto foi de cerca de R\$ 150 mil. Caso o Governo não garantisse fontes alternativas para a execução do projeto, seria necessário que a CEP as buscasse. Em cooperação com a Escola de Administração Fazendária – ESAF, a CEP desenvolveu o projeto de proposição de plano de comunicação para melhorar a interlocução com as partes relacionadas. Em parceria com a ENAP, a CEP promoveu cursos de Gestão da Ética, dirigidos para os representantes setoriais. Além disso, instituiu sistema de mala direta via internet; patrocinou a participação dos membros em palestras e outros eventos; estabeleceu contatos com representantes da mídia; elaborou projeto para transição de governo a fim de criar regras mínimas de conduta ética a serem observadas na mudança de governo; iniciou projeto de matriz de risco; e realizou o III Seminário. A estrutura inadequada foi identificada como o principal problema da comunicação deficiente, por isso, o foco a partir de então passa a ser o aperfeiçoamento ou implantação de instrumentos de suporte. Ao final de 2002, foram editados e distribuídos os livros com os registros dos seminários e com seleção de textos técnicos de apoio aos trabalhos da CEP.

A mudança de governo, em 2003, estabeleceu ambiente de indefinição em relação à CEP, todos os membros da comissão colocaram os cargos à disposição, embora o Ministro Chefe da Casa Civil tenha se colocado diretamente à disposição para não haver comprometimento das atividades da Comissão. A CEP dá prosseguimento às atividades com a rotina de exame, conferência e arquivamento das declarações confidenciais. O Banco Central passa a contribuir com os trabalhos da CEP no sentido de apresentar sugestão de modalidades de investimentos que, se efetivados, não configurariam transgressão à proibição específica que consta do Código de Conduta. Mas, em vista do contingenciamento de recursos, há redefinição do plano de trabalho. Em abril de 2003, a promoção da ética foi incluída na proposta preliminar do Plano Plurianual para o período 2004/2007. Essa iniciativa permitiria maior transparência e coordenação das ações que visam à implementação da gestão da ética nas entidades e órgãos do Executivo Federal. Em seguida, novos membros foram nomeados.

Apesar de o plano de trabalho ter sofrido atraso, a CEP realiza o Programa de Educação direcionado para representantes setoriais, multiplicadores e avaliadores; e o 4º seminário “Ética como Instrumento de Gestão”. Confirma, ainda, que o Brasil sediará o IV Fórum Global, em 2005; e expede ato normativo sobre o tema “conflito de interesses”, para explicitar as situações que fazem com que o exercício de outras atividades configure conflito de interesses. A comissão deliberou que fossem solicitados por intermédio da Casa Civil recursos na ordem de R\$ 250.000,00. Ao mesmo tempo, a Casa Civil da Presidência

encaminha a proposta para incluir a promoção da ética no Plano Plurianual – PPA (período 2004/2007) ao Ministério do Planejamento.

O Decreto 4.923, de 18 de dezembro de 2003, dispõe sobre o Conselho da Transparência e Combate à Corrupção, no âmbito da Controladoria-Geral da União, e inclui um representante da Comissão de Ética Pública designado pelo Presidente da República. Assim, em 2004, a CEP designa o secretário-executivo para representá-la junto àquele Conselho. A proposta de plano de trabalho para 2004 foi ratificada com adequações às diretrizes do PPA 2004/2007, mas a execução dele foi condicionada à garantia de recursos. No processo de revisão do PPA, observou-se a insuficiência das ações adotadas para o alcance do objetivo de promover a confiança das pessoas na conduta ética dos servidores. Na visão do secretário-executivo da CEP à época, Mauro Bogéa, isso pode implicar na transformação do próprio programa em ação ou na necessidade de examinar a incorporação de outras ações para que se mantenha o programa uma prioridade. Não se questiona a importância de a promoção da ética ter sido inserida como programa específico no PPA. Entretanto, para Bogéa “as ações previstas nesse âmbito, desenvolvidas pela CEP, não são suficientes para resolver o problema da desconfiança da sociedade na conduta ética do servidor, uma vez que se dirigem prioritariamente para a efetividade do Código de Conduta da Alta Administração Federal<sup>22</sup>”. Além da inclusão no PPA, a nova estrutura da Casa Civil contempla a Secretaria Executiva da Comissão de Ética como órgão singular.

As parcerias e projetos de cooperação continuaram a ser desenvolvidos. Foi realizado o Fórum sobre Conflito de Interesses por iniciativa da Caixa Econômica Federal – CEF e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, em cooperação com Organização dos Estados Americanos – OEA, Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, Controladoria-Geral da União – CGU, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, Petróleo Brasileiro S.A. – PETROBRÁS e Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO. A interlocução com diferentes entidades permitiu identificar que a estratégia desenvolvida pela Comissão de Ética Pública estava em consonância com as experiências mais bem sucedidas, sobretudo no que se refere ao uso da declaração confidencial – DCI para a identificação de situações que suscitem conflitos. O Tribunal de Contas da União – TCU informou a intenção de implantar a gestão da ética em âmbito interno, assim como incluir como ponto de verificação nas auditorias futuras. No

---

<sup>22</sup>Ata da Reunião Ordinária da Comissão de Ética Pública (38ª Reunião), realizada em 28 de julho de 2004. Disponível em: <[http://www4.planalto.gov.br/cep\\_reunioes/atas/reunioes-de-2004](http://www4.planalto.gov.br/cep_reunioes/atas/reunioes-de-2004)> Acesso em: 30 junho, 2104.

campo financeiro-bancário internacional, a CEP solicitou a cooperação do Banco Central para contribuir na coleta de cópias de normas e códigos de controle interno e de monitoramento externo de Bancos Centrais de países expressivos e representativos, particularmente, no que se refere a conflitos de interesses e a códigos de condutas. Também participaram de ações de cooperação técnica com a CEP a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, Boa Vista Energia, Prêmio Nacional da Gestão Pública do Ministério do Planejamento e Fórum das Estatais. Com a ENAP, a convite do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a CEP participou do Projeto EUROBRASIL para ministrar curso de ética com a previsão de treinamento a distância de 800 servidores. A CEP foi convidada a colaborar pela sua experiência na matéria.

A falta de estrutura para o funcionamento das comissões de ética setoriais e a inexistência de um sistema de proteção aos envolvidos em casos de denúncias de desvios foram evidenciadas nas conclusões do V Encontro de Representantes Setoriais da Comissão de Ética Pública. Mais que isso, a opinião majoritária dos representantes setoriais foi de que a CEP devia assumir “em definitivo o papel de órgão central da ética no Executivo Federal, suprimindo a atual lacuna existente e que tanto compromete o padrão ético na Administração Pública<sup>23</sup>”.

O desenvolvimento das atividades ao longo desses anos indicou a necessidade de revisar o programa 1143 do Plano Plurianual - PPA, de Promoção da Ética Pública, a partir do registro dos seguintes problemas: a) foco na alta administração, com impacto apenas indireto sobre a conduta dos demais servidores e empregados públicos, com consequente falta de escala das ações previstas; b) baixa execução em 2004, pela não implementação de ações previstas, como o projeto com o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, a pesquisa de valores éticos e a sistematização da avaliação das entidades mais suscetíveis a desvios éticos; c) contingenciamento dos recursos orçamentários em 2005, que garantiram apenas R\$ 180 mil, até agosto, e R\$ 280 mil, até dezembro, dos R\$ 700 mil previstos para aquele ano. Assim, para ter impacto relevante sobre o padrão ético da administração pública deveria ser examinada a conveniência de ampliar as ações.

Uma avaliação crítica dos trabalhos feita por seus próprios membros indicou que a CEP não contava com os meios fundamentais para fazer frente ao desafio de assegurar maior

---

<sup>23</sup>Ata da Reunião Ordinária da Comissão de Ética Pública (42ª Reunião), realizada em 30 de novembro de 2004. Disponível em: <[http://www4.planalto.gov.br/cep\\_reunioes/atas/reunioes-de-2004](http://www4.planalto.gov.br/cep_reunioes/atas/reunioes-de-2004)> Acesso em: 30 junho, 2104.

efetividade ao padrão ético nas entidades e órgãos do Executivo Federal. Para superar essa barreira, seria necessário priorizar e reforçar o programa do PPA. As demandas junto à Secretaria Executiva da CEP aumentaram de forma substancial por entidades e órgãos da administração pública, uma vez que o Tribunal de Contas da União, em auditorias, passou a indicar a CEP como instância competente para prover assistência técnica na matéria. Para Marcílio Moreira, presidente da Comissão à época, não há gestão eficiente sem ética, mas a falta de eficiência agrava os problemas de corrupção. “Se por um lado é preciso reforçar a infraestrutura ética, por outro é preciso cuidar para ter melhores níveis de governança pública e corporativa<sup>24</sup>.” Ao ser comparado a outras redes de ética, a do Brasil ainda é estruturada de forma incipiente, além de contar com recursos insuficientes.

O Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção, da Controladoria-Geral da União, aprovou o seu Regimento Interno com previsão de novas competências para a CEP, a qual passaria a alcançar condutas que configurem atos de improbidade administrativa e a jurisdição de novos dirigentes da administração direta. Os membros da CEP manifestaram-se positivamente quanto à extensão das atribuições, desde que assegurados os meios, tanto institucionais, quanto humanos e financeiros. Diante desse quadro de novas atribuições, os limites orçamentários definidos pelo governo para o período 2006 a 2009 (respectivamente de R\$ 280 mil, R\$ 328 mil, R\$ 340 mil e R\$ 356 mil) sujeitos, ainda, a reduções por força da execução financeira, foram considerados insuficientes. Esses valores,

associados à inadequação do modelo institucional da CEP, assim como a carência de recursos humanos, concorrerão para o comprometimento da execução e consolidação das ações da Comissão, impedindo o estabelecimento de um marco mais efetivo para a prevenção de conflitos entre interesses públicos e interesses privados na administração pública<sup>25</sup>.

Os membros da CEP decidiram, então, encaminhar expediente ao Presidente da República, a propósito dos limites orçamentários e das possíveis consequências. Mais que isso, solicitaram à Secretaria Executiva da Comissão que elaborasse uma proposta para a criação formal do Sistema de Gestão da Ética do Executivo Federal a ser apresentada ao Presidente. A proposta deveria estar em linha com a experiência de trabalho desenvolvida na

---

<sup>24</sup>Ata da Reunião Ordinária da Comissão de Ética Pública (51ª Reunião), realizada em 20 de julho de 2005. Disponível em: <<<http://www4.planalto.gov.br/cep-reunioes/atas/reunioes-de-2005>>> Acesso em: 2 nov. 2012.

<sup>25</sup>Ata da Reunião Ordinária da Comissão de Ética Pública (52ª Reunião), realizada em 22 de agosto de 2005. Disponível em: <<<http://www4.planalto.gov.br/cep-reunioes/atas/reunioes-de-2005>>> Acesso em: 2 nov. 2012.

Rede de Ética, aproveitando as já existentes comissões de ética de que trata o Decreto 1.171/94.

Em setembro de 2005, foi apresentada a proposta de minuta de decreto a ser submetida ao Presidente da República, criando Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal. A proposta previa, ainda, outras providências para a consolidação da Rede de Ética: constituição dos Representantes Setoriais da Comissão e meios para assegurar a proteção para os responsáveis pela gestão da ética e os demais envolvidos. A ênfase deveria ser em ações preventivas.

As atividades da CEP em 2006 são intensificadas em todas as instâncias: cooperação, participação em eventos internacionais; promoção de cursos e seminários; edição de resoluções; apreciação de consultas; abertura de processo para a realização de pesquisa sobre valores éticos; criação do instrumento sobre rito ético. O processo para a criação do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal avança com a colaboração da Casa Civil e em 1º de fevereiro de 2007 é publicado o Decreto nº 6.029, que instituiu o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal e deu outras providências.

No quadro a seguir, foram relacionados os resultados da análise das 71 atas de reuniões da CEP a partir dos critérios: orçamento, ferramentas de gestão e participação social.

**Quadro 24: Apresentação dos resultados por critérios analisados nas 71 atas**

(continua)

Set. a Dez. de 2000 - 4 atas analisadas	
Ferramentas de gestão	Atuação didática, implementação progressiva da Secretaria Executiva, plano de trabalho, regimento interno. <u>Foco do trabalho:</u> autoridades do Executivo Federal (art. 2º do Decreto nº 6.029/2007). <u>Ações:</u> Declaração Confidencial de Informações – DCI: informações sobre patrimônio que possa suscitar conflito de interesse para preenchimento obrigatório das autoridades, sob pena de sanção ética (art. 4º do Código de Conduta da Alta Adm. Federal). Publicação de Resoluções. Deliberação sobre consultas. <u>Necessidades:</u> Elaborar modelo-padrão de DCI e substituir resoluções por “perguntas e respostas” com ampla divulgação e sigilo do consultente.
Orçamento	Dimensionamento de recursos.
Participação Social	Eventos com participação da sociedade e representantes de entidades externas.
Orçamento	Solicita aprovação para projeto de fortalecimento institucional.

Quadro 24: Apresentação dos resultados por critérios analisados nas 71 atas

(continua)

Jan. a Dez. de 2001 - 8 Atas analisadas	
Ferramentas de gestão	<p>Necessidades: Divulgar e orientar autoridades e entidades representativas da sociedade sobre o Código de Conduta. Fortalecer a estrutura de gestão da CEP.</p> <p>Ações: Divulgação da CEP pela internet. Informatização da DCI. Pesquisa sobre gestão da ética junto a países selecionados e entidades. Rotinas para remessa de ofícios às autoridades. Diagnóstico do modelo de gestão da ética: aspectos normativos e de administração para dimensionar o risco de desvios de conduta nas entidades públicas. Iº Encontro de Representantes Setoriais da CEP, 200 participantes. Versões preliminares da Consolidação das Normas de Conduta, Diretrizes para Educação em Ética, Guia para Elaboração de Código e Instrumentos de Avaliação da Gestão da Ética. Iº treinamento para representantes da CEP, 20 participantes.</p> <p>Normas: Decreto para criação do interlocutor setorial da CEP. Decreto que disciplina o relacionamento da CEP com órgãos e entidades do Executivo Federal, obriga a adesão expressa ao Código de Conduta e estabelece prioritário o atendimento às demandas da comissão.</p> <p>Resultados: aumento do número de orientações (média 500/mês); progresso no cumprimento do dever de prestar informações à CEP pelas autoridades.</p>
Jan. a Dez. de 2002 - 11 Atas analisadas	
Ferramentas de gestão	<p><u>Foco do trabalho:</u> institucionalização da CEP: elaborar marco regulatório que amplie competências.</p> <p><u>Necessidades:</u> implantar instrumentos de suporte à comunicação.</p> <p><u>Ações:</u> Projeto de pesquisa de opinião para aferir progresso das ações. Projeto de plano de comunicação. Cursos de Gestão da Ética para os representantes setoriais. Sistema de mala direta por internet. Participação dos membros em palestras e eventos. Projeto para transição de governo, regras de conduta ética a serem observadas. Projeto de matriz de risco. III Seminário de Gestão da Ética. Editados e distribuídos livros dos seminários e textos técnicos de apoio.</p> <p><u>Resultados:</u> Atividades além do previsto, sobretudo em relação a entidades e órgãos do Executivo Federal e da Rede de Ética. 165 representantes setoriais com responsabilidades em gestão da ética ligados em rede.</p>
Orçamento	Na percepção dos membros da CEP, alta relação custo benefício para orçamento de R\$ 150 mil.
Participação Social	Representantes setoriais propõem atos de institucionalização da CEP. Em nível internacional, CEP integra a Rede de Ética. Aumento progressivo das atividades de cooperação dentro e de fora do governo consolida os trabalhos. Transparência Brasil propõe exame do instrumento da Audiência Pública. Contatos com representantes da mídia.
Jan. a Dez. de 2003 - 10 Atas analisadas	
Ferramentas de gestão	<p><u>Contexto:</u> Incertezas com mudança de governo, os membros colocaram os cargos à disposição. Ao final, novos membros nomeados.</p> <p><u>Ações:</u> Rotina de exame, conferência e arquivamento das DCI. Banco Central orienta sobre investimentos que não configuram conflito de interesses. Programa de Educação para representantes, multiplicadores e avaliadores. 4º Seminário “Ética como Instrumento de Gestão”. Brasil sede do IV Fórum Global, em 2005. Ato normativo sobre “conflito de interesses” no exercício de outras atividades. Conselho da Transparência e Combate à Corrupção – CGU incluí um representante da CEP (Decreto 4.923/2003). Novas competências à CEP.</p>
Orçamento	Contingenciamento de recursos. Incluída a promoção da ética na proposta do Plano Plurianual – PPA 2004/2007, maior transparência e coordenação. (R\$ 250.000,00)
Orçamento	Limites orçamentários para 2006 a 2009 (R\$ 280 mil, R\$ 328 mil, R\$ 340 mil e R\$ 356 mil), sujeitos a reduções, foram considerados insuficientes (52ª Reunião).
Participação Social	Interlocução com diferentes entidades permitiu identificar que a estratégia desenvolvida estava em consonância com as experiências mais bem sucedidas, sobretudo quanto ao uso da DCI.

**Quadro 24: Apresentação dos resultados por critérios analisados nas 71 atas**

(conclusão)

Jan. a Dez. de 2004 - 12 Atas analisadas	
Ferramentas de gestão	<p><u>Contexto:</u> Secretaria Executiva da CEP passa a ser órgão singular na nova estrutura da Casa Civil da Presidência da República.</p> <p><u>Necessidades:</u> Avaliação dos próprios membros indicou que a CEP não contava com os meios para assegurar maior efetividade ao padrão ético no governo e promover a confiança das pessoas na conduta ética dos servidores. Priorizar e reforçar o programa do PPA.</p> <p><u>Ações:</u> Fórum sobre Conflito de Interesses. Banco Central apoia coleta de cópias de normas e códigos de controle interno e de monitoramento externo de Bancos Centrais de países representativos. Cooperação técnica com Agência Nacional de Energia Elétrica, Agência Nacional de Transportes Terrestres, Boa Vista Energia, Prêmio Nacional da Gestão Pública do Ministério do Planejamento e Fórum das Estatais. Projeto EUROBRASIL: curso a distância sobre ética para 800 servidores. V Encontro de Representantes Setoriais da CEP. Proposta de criação formal do Sistema de Gestão da Ética do Executivo Federal.</p> <p><u>Resultados:</u> Aumento substancial das demandas. Tribunal de Contas da União indica a CEP como instância competente para prover assistência técnica na matéria.</p>
Jan. a Dez. de 2005 - 13 Atas analisadas	
Ferramentas de gestão	<p><u>Necessidades:</u> Falta de estrutura das comissões setoriais e inexistência de sistema de proteção aos envolvidos em casos de denúncias de desvios. Impacto indireto sobre a conduta dos demais servidores e falta de escala das ações previstas. Não implementação de ações previstas. Ampliar as ações.</p> <p><u>Ações:</u> Ênfase em ações preventivas. Atividades intensificadas: cooperação, participação em eventos internacionais; promoção de cursos e seminários; edição de resoluções; apreciação de consultas. Minuta de decreto criando Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal e outras providências: consolidação da Rede de Ética.</p>
Orçamento	Ccontingenciamento dos recursos: R\$ 460 mil, dos R\$ 700 mil previstos.
Jan. a Dez. de 2006 - 11 Atas analisadas	
Ferramentas de gestão	Atividades intensificadas: cooperação, participação em eventos internacionais; promoção de cursos e seminários; edição de resoluções; apreciação de consultas; realização de pesquisa sobre valores éticos; criação do instrumento sobre rito ético. Processo para a criação do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal avança com a colaboração da Casa Civil da Presidência da República.
Orçamento	Aquém das atividades: R\$ 280 mil (PPA 2006/2009)
Jan. a Dez. de 2007 - 2 Atas analisadas	
Ferramentas de gestão	Em 1º de fevereiro de 2007 é publicado o Decreto nº 6.029, que instituiu o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal e deu outras providências.
Orçamento	Previsão de R\$ 328 mil (PPA 2006/2009)

Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados emergentes do processo de análise.

Os critérios de recursos orçamentários, funcionalidade das ferramentas de gestão e participação social utilizados para analisar a implementação da política pública em questão mostram alguns resultados. Os recursos apresentam gradativo crescimento com o desenvolvimento das atividades e a crescente demanda por maior desempenho da CEP. Embora a alocação de recursos não acompanhe o crescimento exponencial das atividades, há a percepção de que é necessário investir em um sistema integrado em rede subordinado a um único órgão coordenador.

As ferramentas de gerenciamento utilizadas, em nível pedagógico e normativo, estão sujeitas a avaliação constante por membros e interlocutores da CEP de diferentes setores da

sociedade civil em fóruns, conferências e seminários. Para a consecução dos trabalhos a CEP instituiu os seguintes instrumentos de gestão da ética: declaração confidencial de informações – DCI; rito para apuração da ética; questionário para avaliar o desempenho das comissões de ética; pesquisa sobre valores éticos. Além disso, estabeleceu o canal de comunicação entre os representantes por meio de mala direta eletrônica e passou a publicar as ações pela internet. No que diz respeito ao reforço da capacidade institucional, a estrutura desenvolvida pode evitar conflitos entre instâncias na administração pública e ajudar na definição dos limites de conduta e nas decisões de interesse público e privado.

No entanto, com relação a facilitar o diálogo político entre Estado e sociedade civil, os mecanismos desenvolvidos não parecem ser tão eficazes. A participação social é restrita ao convite de algumas organizações da sociedade civil para participar de seminários e debates internos como Transparência Internacional, Associação de Ex-alunos Jesuítas – ASIA. A cooperação é mais intensa com organismos internacionais (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE; Banco Interamericano de Desenvolvimento, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD; Organização dos Estados Americanos – OEA; Organização das Nações Unidas - ONU) com a participação dos membros da CEP em seminários e a elaboração conjunta de projetos. Observa-se que para o desenvolvimento de uma política pública de excelência é preciso garantir mecanismos de participação e organizar os processos de tomada de decisão com divisão de tarefas entre a administração e administrados. Embora, tenha havido preocupação com a transparência, o instrumento de Audiência Pública, sugerido pela Transparência Brasil, não foi implementado no período analisado, dificultando o acesso às decisões, como demonstrado pela ausência desse conteúdo nas atas de 2003, 2005, 2006 e 2007, conforme demonstrado no Quadro 9. A audiência pública é um instrumento de carácter administrativo que tem a finalidade de promover a transparência dos processos além de renovar o diálogo entre agentes públicos e sociedade. Conforme Cortina (2002), o trabalho das comissões consiste em desenvolver documentos contendo recomendações e diretrizes éticas, por meio de atividade cooperativa, a qual deve contar com a participação de profissionais de diferentes áreas, para promover a internalização de valores e a preservação de virtudes por parte de todos os participantes. Nesse sentido, a audiência pública constitui importante instrumento para que tanto os cidadãos quanto o poder público possam formar juízos morais suficientemente informados sobre questões éticas.

Outro aspecto observado foi a crescente demanda em todos os níveis da administração pública brasileira para ações de promoção da ética no período de setembro de 2000 a fevereiro de 2007. Embora as ações empreendidas tenham sido limitadas a funcionários públicos em alto nível hierárquico, o que pode tornar o sistema incompleto, elas permitiram criar e consolidar uma rede de ética, que culminou com a instituição do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal.

#### 4.3.3 O Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal

O resgate da ética como um princípio orientador da vida social e a busca do bem comum, conforme Marcílio Marques Moreira, presidente da Comissão de Ética Pública em 2007, decorre do esforço de integrar transparência, respeito e confiança para construir o amálgama necessário para a vida em sociedade, como argumentam Girardin (2012) e Hyden & Court (2002). Assim, de acordo com os documentos constitutivos da política para promover a ética no Executivo Federal brasileiro, a gestão da ética estabelece-se em três eixos: pedagógico, estrutural e normativo (Mendes, 2010). O sistema passa a integrar o quadro dos nove Sistemas Estruturantes do Poder Executivo Federal composto pelas áreas de controle; contabilidade; financeira; pessoal; serviços gerais; informação e informática; planejamento e orçamento; correição; ética (MPOG, 2008, p. 55/71).

Embora existam iniciativas para a gestão da ética nos diversos órgãos que compõem o Poder Executivo Federal desde 1994, em atendimento ao Decreto 1.171, somente em 2007, o Sistema de Gestão da Ética foi criado sob a coordenação da Comissão de Ética Pública da Presidência - CEP. O Decreto Nº 6.029, de 01 de fevereiro de 2007, descreve as competências do sistema em quatro seções: I) integrar os órgãos, programas e ações relacionados à ética pública; II) contribuir para a implementação de políticas públicas para a gestão da ética pública; III) promover a compatibilidade das normas; IV) ações conjuntas a fim de estabelecer e implementar procedimentos de apoio à gestão da ética.

Com o estabelecimento do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, estendem-se as atribuições da CEP. A partir desse momento, a Comissão deve: coordenar, avaliar e supervisionar o Sistema de Gestão da Ética. O artigo 3º do Decreto Nº 6.029 amplia a composição da comissão de seis para sete membros, como afirma a Resolução Nº 4 de 7 de

junho de 2001, que aprova os Estatutos da Comissão de Ética Pública – CEP. O Decreto Nº 6.029 prevê, ainda, que os sete membros da CEP serão nomeados pelo Presidente da República, entre os brasileiros de idoneidade moral, reputação ilibada e notória experiência em administração pública, para o mandato de três anos, permitida apenas uma única recondução. O fato de o Presidente da República indicar os membros da Comissão não implica em subordinação dos últimos em relação ao primeiro, pois os mecanismos de instituição da Comissão prevêem total autonomia para atuar na instância ética. Cumpre salientar que os atos do Presidente da República são julgados pelo Supremo Tribunal Federal, conforme art. 102 da Constituição Federal.

Decreto Nº 6.029 considera o trabalho da CEP como prestação de relevante serviço público, por isso não prevê qualquer remuneração para os membros. Para prestar apoio técnico e administrativo aos trabalhos da Comissão o referido Decreto estabelece a necessidade de criar uma Secretaria Executiva, vinculada à Casa Civil da Presidência da República. E no Regimento Interno da CEP estão descritos os poderes do presidente da CEP, que atua como consultor e coordenador do Comitê e da Secretaria Executiva e tem voto de qualidade nas deliberações da comissão.

O art. 9º do Decreto Nº 6.029, de 1º de fevereiro de 2007, prevê a constituição da Rede de Ética do Poder Executivo Federal com o objetivo de promover a cooperação técnica e a avaliação em gestão da ética. Os membros são os representantes das Comissões de Ética dos seguintes órgãos do Poder Executivo Federal: a Comissão de Ética Pública da Presidência da República – CEP; as Comissões de Ética Setoriais de órgão ou entidade da Administração Pública Federal direta, indireta, autárquica e fundacional; demais Comissões de Ética e equivalentes, em entidades e órgãos do Poder Executivo Federal: Controladoria-Geral da União – CGU; Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SRH/MPOG; Tribunal de Contas da União – TCU, Secretaria da Administração Interna Controle; os promotores, as comissões temáticas de cada Casa do Congresso, as comissões parlamentares de inquérito, Polícia Federal, o cidadão, o Poder Judiciário, as entidades responsáveis pela formação e educação – Escola Nacional de Administração Pública – ENAP / Escola de Administração Fazendária – ESAF / Academia Nacional de Polícia – ANP.

O Decreto prevê que os membros da Rede de Ética se reunirão pelo menos uma vez por ano, em fórum específico para avaliar o programa e as ações para a promoção da ética na administração pública. As Comissões têm, em geral, as seguintes atribuições: revisar as regras

que tratam da conduta ética, monitorar e avaliar o cumprimento do Código, orientar e aconselhar sobre ética profissional do servidor, aplicar as penalidades; defender a propriedade pública, supervisionar, coordenar e supervisionar as atividades dos demais órgãos do Poder Executivo Federal sobre a avaliação dos desvios de conduta que podem resultar em danos ao erário; estabelecer comissão de inquérito ou investigação, supervisionar e monitorar a obrigação da autoridade competente para promover a investigação imediatamente quando se tem conhecimento de irregularidades no serviço público, realizar uma auditoria sobre a gestão dos recursos públicos sob a responsabilidade de órgãos federais e entidades públicas e privadas; receber petições, reclamações, representações e queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas determinadas para estabelecer a verdade, a ação de classe proposta visando anular ato lesivo à moralidade administrativa; impor sanções civis por ato administrativo de má conduta, realizar o treinamento de servidores com a responsabilidade sobre a questão do desenvolvimento na perspectiva de valores e princípios éticos.

No que diz respeito às matérias, o arcabouço normativo para a regulação de conduta contempla dezessete temas: 1) Atendimento a usuários; 2) Brindes, presentes e viagens; 3) Conduta Pessoal; 4) Conflito de Interesse; 5) Controle; 6) Desempenho; 7) Exercício das atribuições; 8) Favorecimento; 9) Hierarquia; 10) Local de Trabalho; 11) Outra atividade; 12) Participação em eventos; 13) Patrimônio pessoal; 14) Prejuízo ao erário; 15) Prestação de contas; 16) Publicidade; 17) Tráfico de influências. Para facilitar as consultas sobre essas matérias, a CEP disponibiliza no site da Comissão um guia com perguntas e respostas<sup>26</sup>.

Foi possível identificar que o formato da CEP está em sintonia com o modelo de implementação *top-down*, em que as decisões políticas definem e direcionam as ações dos atores envolvidos para alcançar os objetivos (FREY, 2000), e o Sistema de Gestão de Ética baseia-se no modelo neo-institucionalista, em que as escolhas estratégicas do processo de decisão são influenciadas por estruturas políticas e institucionais e a implementação foi feita por meio de decretos e resoluções, com quase nenhuma discussão com a média e baixa burocracia ou a sociedade civil (OEI, 2002). Esse modelo é compatível com a autonomia da administração burocrática em relação à sociedade, proporcionando uma gestão técnica e profissional dos serviços públicos, mas, que restringe a participação social.

O diagnóstico a partir da análise das atas das reuniões da Comissão de Ética Pública - CEP conduz a uma explicação sobre como foi construído o quadro institucional do Sistema de

---

<sup>26</sup> [http://etica.planalto.gov.br/perguntas\\_freq](http://etica.planalto.gov.br/perguntas_freq)

Gestão da Ética pelo Decreto de 2007. Não se analisa o desempenho do sistema em si, mas a sua constituição como política pública. O trabalho realizado pela Comissão de Ética Pública – CEP com articulação política em vários setores da sociedade e do governo, inclusive em nível internacional, parece ter sido essencial para a implementação do sistema.

A análise das 71 atas da Comissão de Ética Pública torna possível compreender o curso da formulação do Sistema de Gestão da Ética. Os membros da Comissão têm a percepção de que promover a ética é essencial para as políticas de gestão pública e para a boa governança. À medida que o trabalho da Comissão foi sendo realizado, novas demandas surgiram tanto no âmbito de governo quanto de entidades sociais, que criaram interações em diferentes níveis com o mesmo objetivo de promover a ética no serviço público. As questões que a maioria dessas ações mobiliza são conflito de interesses e corrupção.

Os critérios de recursos orçamentários, funcionalidade das ferramentas de gestão e participação social utilizados para analisar a implementação da política pública em questão pode mostrar alguns resultados. Na percepção dos membros da CEP, os recursos são pouco expressivos, mas parecem ter uma boa relação custo-efetividade. Com o desenvolvimento das atividades e a crescente demanda por maior desempenho da comissão, o orçamento aumentou. Embora a alocação de recursos não acompanhe o crescimento exponencial das atividades, há a percepção de que é necessário investir em um sistema de gestão da ética com a integração das comissões de ética em uma rede subordinada a um único órgão coordenador. Essa percepção também indica a exigência de mais recursos.

No que diz respeito ao reforço da capacidade institucional, uma das ações essenciais para o processo de boa governança, como mencionado na seção 2.2.4 desta tese, a estrutura desenvolvida para a gestão da ética pode evitar conflitos alta administração e Estado para definirem os limites de comportamento e decisões de interesse privado e individual e os interesses públicos e coletivos. No entanto, com relação a outro aspecto do processo de governança, a facilitação do diálogo político entre Estado e sociedade civil, os mecanismos desenvolvidos ainda não parecem ser tão eficazes. A participação social é restrita ao convite de algumas organizações da sociedade civil para participar de seminários e debates internos, como Transparência Internacional, Associação de Ex-alunos Jesuítas – ASIA. A cooperação é mais intensa com organismos internacionais (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE; Banco Interamericano de Desenvolvimento, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD; Organização dos Estados Americanos – OEA; Organização das Nações Unidas - ONU) com a participação dos

membros da CEP em seminários e a elaboração conjunta de projetos. Observa-se, entretanto, que com referência ao desenvolvimento de uma política pública de excelência é preciso garantir mecanismos de participação mais eficazes. A teoria da governança democrática, por exemplo, postula que deve haver não só transparência, mas o acesso às decisões por parte da sociedade civil, o que não ocorreu na CEP, no período analisado.

As ferramentas de gerenciamento, tanto normativa quanto em nível pedagógico estão sujeitas a uma avaliação constante por membros da CEP e por interlocutores da comissão de diferentes setores da sociedade civil em fóruns, conferências e seminários. Os códigos, as resoluções e os decretos também foram revistos. Os cursos e seminários fornecem avaliações dos participantes, que são discutidas pela comissão. A CEP ainda instituiu os seguintes instrumentos para a gestão da ética: declarações confidenciais – DCI; rito para apuração da ética; questionário para avaliar o desempenho das comissões de ética; pesquisa sobre valores éticos. Além disso, estabeleceu o canal de comunicação por meio de mala direta eletrônica e passou a publicar as ações pela internet.

O formato da Comissão está em sintonia com o modelo de implementação *top-down*, ou seja, de cima para baixo, em que os decisores políticos e técnicos estão muitas vezes no interior do aparelho do Estado ou conectado a ele. Da mesma forma, o Sistema de Gestão de Ética baseia-se no modelo neo-institucionalista, em que as escolhas estratégicas do processo de decisão são influenciadas por estruturas políticas e institucionais. Isso pode ser confirmado pela observação de que o sistema é implementado por meio de decretos e resoluções, com quase nenhuma discussão com a burocracia média e baixa ou a sociedade civil.

Esse modelo é compatível com a autonomia da administração burocrática em relação à sociedade, proporcionando uma gestão técnica e profissional dos serviços públicos apenas por administradores. Incluir a participação da sociedade na administração pública envolve a organização dos processos de tomada de decisão com divisão de tarefas entre a administração e administrados, o qual pode ser chamado de execução direta de determinadas tarefas administrativas. Um exemplo é o das comissões deliberativas, tais como a CEP, mas nesse caso, não há a participação social; outro são as audiências e consultas públicas, porém sem ressonância na CEP.

Outro aspecto analisado foi a crescente demanda em todos os níveis da administração pública brasileira para ações de promoção da ética no período de 2000 a 2007. No entanto, apenas a alta gerência foi abrangida, permitindo a criação e implementação de uma rede de ética, que culminou com a instituição do Sistema de Gestão da Ética. As ações empreendidas

foram limitadas aos funcionários públicos que exercem funções em alto nível hierárquico, o que pode tornar o sistema incompleto.

Depreende-se que o objetivo central da gestão da ética é promover a confiança da sociedade na conduta dos funcionários públicos e dar a esses agentes segurança e clareza sobre o que pode e não pode ser feito, para que eles possam exercer suas funções em plenitude. Assim, a gestão da ética inclui o exercício de quatro funções: regulação, educação, acompanhamento e implementação das sanções do sistema.

O estabelecimento de um conjunto de regras de conduta é o objetivo da função de normatização. Essas regras devem refletir os valores éticos e levar em conta os problemas específicos que constituem dilemas frequentes no arcabouço organizacional. A função pedagógica visa o conhecimento e a compreensão das regras de conduta. Portanto, é necessário divulgar, treinar e orientar para a aplicação dessas regras a situações inerentes à rotina diária do agente público. O monitoramento busca identificar pontos de inobservância das regras estabelecidas, para que se aplique um sistema adequado de consequências, que podem agir sobre as ações que integram outras funções, bem como assumir a responsabilidade de impor sanções.

Observou-se que a política de gestão de ética do Poder Executivo Federal exerceu essas funções. No entanto, ainda é preciso estender essa rede a outros níveis hierárquicos, como a baixa e média burocracia, para que seja garantida a efetividade das ações em torno da ética na administração pública. Além disso, o sistema terá de ser constantemente avaliado para melhorar os mecanismos de participação social.

Em 30 de novembro de 2011, a Comissão de Ética Pública tomou uma das decisões mais rigorosas desde o seu início e recomendou à Presidente Dilma Rousseff a exoneração do Ministro do Trabalho, Carlos Lupi, do cargo. Para a Comissão de Ética Pública – CEP, as declarações de Lupi sobre as denúncias de irregularidades e corrupção no Ministério não foram satisfatórias. Em 4 de dezembro de 2011, após solicitação de esclarecimentos da presidente, Carlos Lupi pediu exoneração do cargo de Ministro. Relatado por jornais e revistas de grande circulação em versão impressa e digital, esse episódio foi visto por muitos setores da sociedade civil como bastante representativo no que diz respeito ao processo de fortalecimento da instituição "Comissão de Ética Pública". O que poucos sabiam é que essa não era a primeira vez que a Comissão recomendava a saída do Ministro. Em 2008, a CEP recomendou ao Presidente Lula que exonerasse o Ministro Carlos Lupi, por violação ao Código de Ética, uma vez que enquanto exercia a função no Ministério também atuava como

presidente do Partido Democrático Trabalhista – PDT. Lula não foi simpático à recomendação e o presidente da CEP, Marcílio Marques Moreira, em protesto, pediu exoneração do cargo, reduzindo a Comissão para dois membros (IYER, 2013).

Para estudiosos sobre o assunto, esse fato indica a necessidade de mais pesquisas com base em algumas questões. Em que medida o Sistema de Gestão da Ética está consolidado? Em que medida as decisões da Presidência da República são influenciadas pelas deliberações da Comissão de Ética Pública? Em que medida os valores éticos influenciam as decisões políticas administrativas?

#### 4.4 IDENTIFICAÇÃO DO MODELO DE IMPLEMENTAÇÃO DA ÉTICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Uma análise detida dos 25 artigos do Decreto N° 6029/2007 possibilita identificar consonância das diretrizes brasileira para a gestão da ética com o modelo proposto pela OCDE (2009). Nos dez primeiros artigos do referido Decreto são dispostos os membros do Sistema de Gestão da Ética, o modelo de formação e as competências das comissões de ética que integram o Sistema. Esses artigos descrevem características da estrutura, um dos pilares do modelo da OCDE (2009), pois definem os responsáveis e como coordenar iniciativas de diversos atores cujas ações impactam na conduta ética dos membros da organização. Os instrumentos, outro pilar do modelo da OCDE (2009) cujo objetivo é estimular, aplicar e prevenir violações à ética, podem ser identificados nos artigos de 11 a 14. O artigo 11 indica como e por quem os preceitos dos códigos de conduta ética serão monitorados e, ainda, define quem está submetido aos códigos. Nos artigos 12, 13 e 14, são estabelecidos os procedimentos de apuração de desvios, previstas as sanções bem como o direito de ampla defesa e conhecimento dos autos do processo. Nos artigos 16 a 21 são atribuídas às comissões de ética o dever de proferir decisão sobre apurações, dar tratamento prioritário aos trabalhos realizados e informar à Comissão de Ética Pública da Presidência da República - CEP sobre as decisões. Por fim, o pilar “processos”, que se refere à atividade contínua de planejar, implementar, avaliar e adaptar pode ser verificado no artigo 15, que prevê a prestação de compromisso solene de acatamento e observância ao código de conduta ética e a verificação obrigatória de consulta prévia à CEP para investidura em cargo da alta administração. No

artigo 22 está previsto a manutenção por parte da CEP de um banco de dados de sanções para consulta dos órgãos integrantes do Sistema nos casos de nomeações em cargo público.

A Resolução Nº 10 de 29 de setembro de 2008, estabelece as normas de funcionamento e o rito processual para as comissões de ética. A Resolução especifica as disposições do Decreto Nº 6029/2007 e tem força de lei para os integrantes do Sistema. Nesse normativo, ficam explícitos os instrumentos para a disseminação e promoção da ética, com os procedimentos de apuração de desvios e as estruturas pela definição de competências, composição e mandatos das comissões. A atividade contínua de planejar, implementar, avaliar e adaptar está prevista na descrição das competências das comissões.

A análise do Decreto e da Resolução a partir do arcabouço teórico apresentado permite distinguir aspectos que configuram um instrumental para a gestão da ética, os quais foram descritos acima. Em síntese, um quadro conceitual para a gestão da ética no âmbito do Executivo Federal caracteriza-se por: instrumentos, processos e estruturas. Embora sejam identificados esses atributos, eles não são utilizados como no modelo da OCDE (2009). Nas diretrizes de gestão da ética do governo federal, não estão previstos os contextos interno e externo; a camada fundamental é priorizada e na camada complementar somente os instrumentos são configurados. Também não há previsão dos indicadores que possibilitem o monitoramento e a avaliação do modelo adotado. Para melhor compreender a estrutura configurada nesses normativos foram elaborados quadros que possibilitam a visualização esquemática das diretrizes de gestão da ética do governo federal, conforme quadros abaixo.

**Quadro 25: Modelo Ético, Decreto Nº 6029/2007.**

Modelo Ético			
Modelo de gestão da ética			
Fundamental			Complementar
Instrumentos	Processos	Estruturas	Instrumentos

Fonte: Elaborado pela autora a partir do Decreto Nº 6029/2007 e do Modelo Ético da OCDE (2009).

**Quadro 26: Modelo de Gestão da Ética, Decreto N° 6029/2007.**

	Instrumentos	Processos	Estruturas
Medidas Fundamentais	Códigos, regras, orientações, capacitação e recomendações para a ética.	Processo de desenvolvimento global e contínuo da ética, Processo de desenvolvimento contínuo de cada instrumento, projeto único para introduzir ou mudar instrumentos.	Atores éticos, gestão, comissões de ética.
Medidas Complementares	Ética como critério de seleção e promoção de pessoas em cargos da alta administração.		

Fonte: Elaborado pela autora a partir do Decreto N° 6029/2007e do Modelo Ético da OCDE (2009).

## 5 RESULTADOS DE PESQUISA EM CURSOS E SEMINÁRIOS

Os dados coletados no campo de pesquisa, no período de 2008 a 2013, com observações realizadas durante participação em cursos e seminários promovidos pelo governo; aplicação de questionário com servidores que não trabalham de forma direta com a gestão da ética; realização de entrevistas com servidores públicos que têm a função de promover a ética na administração pública federal e pesquisa documental em entidades da sociedade civil serão apresentados em três seções: Cursos e Seminários; Entrevistas; Entidades civis, as quais seguirão critérios específicos para melhor exposição dos resultados encontrados.

### 5.1 CURSOS E SEMINÁRIOS

No período de 2008 a 2013, foram quatro participações em cursos sobre ética destinados à capacitação de servidores públicos federais. Dois cursos promovidos pela Comissão de Ética Pública da Presidência da República – CEP, um pela Escola Nacional de Administração Pública – ENAP e um pelo Senado Federal. Os dados foram coletados por observação, em que a pesquisadora atuou como: participante como observador; participante completo; observador participante (CRESWELL, 2007). Os dois primeiros são cursos presenciais destinados a integrantes de Comissões de Ética, os últimos são cursos a distância.

Nos quatro cursos foram observados os seguintes critérios: 1) modalidade do curso; 2) objetivo; 3) conteúdo programático; 4) ênfase; 5) metodologia; 6) aplicação prática; 7) avaliação.

A participação de servidores que não atuam nas comissões nos cursos promovidos pela CEP está sujeita à disponibilidade de vagas, pois, a prioridade é capacitar quem trabalha diretamente com a promoção da ética em cada órgão. Segundo notícia veiculada na página da CEP na internet, 457 integrantes da Rede de Ética foram capacitados entre maio e outubro de 2013, em oito turmas do Curso de Gestão da Ética Pública. Isso representa um acréscimo de 304% em seis anos, se comparado às 150 capacitações realizadas em 2007, segundo histórico da CEP. Não há dados disponíveis na página da internet para os anos de 2008 a 2012. Os cursos a distância promovidos pela ENAP e pelo Senado Federal destinam-se a servidores públicos das três esferas de poder em âmbito nacional e ao público em geral. Nesse período, não foram encontrados outros cursos sobre a matéria oferecidos por órgãos da administração pública. Mas, no segundo semestre de 2013, já era possível encontrar empresas privadas oferecendo cursos sobre ética pública fundamentado na legislação pertinente.

Os cursos presenciais promovidos pela CEP partem do tema geral “ética” para o específico “gestão da ética” e possibilitam maior conhecimento sobre como funciona o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal. Nesses cursos, a possibilidade de relacionamento entre servidores de diversos órgãos da administração pública federal e de diferentes regiões do país constitui fator importante para um diagnóstico sobre a condução das atividades de gestão da ética em nível federal, além de propiciar a troca de experiências. Os cursos a distância da ENAP e do Senado Federal possuem conteúdo geral. Embora apresentem os normativos que regem a matéria, não aprofundam o conteúdo no que se refere ao Sistema de Gestão da Ética. No catálogo de cursos 2013 da ENAP, verifica-se que o tema “ética” passa a integrar os conteúdos programáticos de cursos sobre liderança e de formação para carreiras específicas do governo federal, alta administração ou ao servidor em geral, e constitui matéria central de três cursos: “Ética e Serviço Público”; “Ética e Administração Pública na América Latina” e “Ética e Política”.

A participação em cinco Seminários promovidos pela Comissão de Ética Pública da Presidência da República – CEP, de 2009 a 2013, todos realizados em Brasília, com presença de representantes de todo o país, possibilitou compreender o universo de ação da política de gestão da ética. De 2009 a 2013, os seminários não apresentaram diferenças no formato, com apresentações e debates, mas notório aumento no número de participantes. Os temas

propostos convergiam para os assuntos em debate na sociedade naquele momento. De forma específica, os aspectos objetivos e metodológicos do Sistema de Gestão da Ética, nos cinco anos, deram lugar aos grandes temas sociais observados a partir da perspectiva ética. Os seminários configuram-se como atividade de encerramento do ano de trabalho em que os participantes são estimulados ao debate e à realização de novas perspectivas de atuar no propósito de promover a ética na administração pública federal.

### 5.1.1 Cursos presenciais - Comissão de Ética Pública da Presidência da República – CEP

A participação em dois cursos presenciais promovidos pela Comissão de Ética Pública da Presidência da República – CEP, o primeiro em 2008 e o segundo em 2012, possibilitou acompanhar uma das atividades que compõe o plano de trabalho da Comissão para dar cumprimento à missão de promover a ética na administração pública.

Buscando o cumprimento de sua missão e objetivando contribuir para a divulgação e promoção da ética nas entidades e órgãos que integram o Poder Executivo Federal, fazendo com que o respeito à ética ocorra em todo o funcionalismo público, a Comissão de Ética Pública incluiu em seu plano de trabalho a realização de cursos e seminários que possibilitem formar uma rede de profissionais com responsabilidades pela gestão da ética e conhecimentos necessários à implementação da gestão da ética em seus respectivos órgãos e entidades (Disponível em: <<[http://etica.planalto.gov.br/cursos\\_semin](http://etica.planalto.gov.br/cursos_semin)>> Acesso em: 11 out 2013.

Os dados foram coletados por observação, em que a pesquisadora atuou, no primeiro, como participante como observador e, no segundo, como participante completo (CRESWELL, 2007). As observações foram anotadas em papel, não foi utilizado equipamento para gravar ou fotografar. Os critérios observados foram: 1) objetivo; 2) conteúdo programático; 3) ênfase; 4) metodologia; 5) aplicação prática; 6) avaliação, conforme síntese no Quadro 26e observações no Apêndice F.

**Quadro 27: Cursos Presenciais**

Critérios	Cursos Presenciais	
	Gestão da Ética Pública 2008	Gestão e Apuração da Ética Pública 2012
Realização	Comissão de Ética Pública da Presidência da República – CEP	
Público-alvo	Integrantes das Comissões de Ética dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal	
Objetivo	Capacitar os integrantes das Comissões para promover a ética e atuar nos processos de apuração ética.	
Conteúdo programático	Padrão ético ao agente público e qualificação da gestão da ética; Regramento Ético; Infraestrutura: Estrutura e funcionamento das Comissões Setoriais de Ética; Avaliação da postura ética dos agentes públicos; Processo de avaliação e modelo de plano de trabalho para as comissões.	Ética Filosófica; Gestão Pública; Gestão da Ética; Rito do Processo de Apuração Ética.
Ênfase	Arcabouço normativo do Sistema de Gestão da Ética e modelo de gestão utilizado.	
Metodologia	Aulas expositivas; atividades em grupos.	Aulas expositivas.
Prática	Elaboração de guia de boas práticas.	Ausência de atividade prática.
Avaliação	Não há avaliação	
SÍNTESE Resultados das observações.	Programa complexo para ser implementado na prática.  Foco: processo de avaliação e modelo de plano de trabalho para as comissões. Questiona-se a validade da ferramenta de avaliação.  Trabalho das comissões: tentativa e erro. Comprometimento da alta administração não só é importante como necessário para o estabelecimento de um novo padrão na administração pública. Um grande desafio.	Programa complexo para ser implementado na prática.  Foco: Rito processual padronização dos processos para a apuração ética.  Turma heterogenia, necessidade de cursos para diferentes níveis.  Dificuldade de implementar as ações em cada órgão.

Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados coletados nos Cursos.

### 5.1.2 Cursos a distância – ENAP e Senado Federal

A participação em dois cursos a distância promovidos pelo governo federal, o primeiro em 2011, pela Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, e o segundo em 2013, pelo Senado Federal, possibilitou acompanhar uma das atividades que demonstram o esforço para dar cumprimento à missão de promover a ética na administração pública, a capacitação do agente público e da sociedade. Os dados foram coletados por observação, em que a pesquisadora atuou como participante completo, ou seja, o papel de pesquisador foi ocultado (CRESWELL, 2007). As observações foram anotadas em arquivo digital. Os mesmos critérios adotados para os cursos presenciais foram observados: 1) objetivo; 2) conteúdo

programático; 3) ênfase; 4) metodologia; 5) aplicação prática; 6) avaliação, conforme síntese no Quadro 28 e descrição das atividades no Apêndice F.

**Quadro 28: Cursos a Distância**

Critérios	Cursos a Distância	
	Ética e Serviço Público - 2011	Ética e Administração Pública - 2013
Realização	ENAP	Senado Federal
Público-alvo	Servidores públicos e sociedade em geral	
Objetivo	Reconhecer a dimensão ética de sua vida profissional; considerar a dimensão ética na resolução de problemas no serviço público.	Apresentar histórico e conceito da Ética; diferenciar Ética e Moral. Compreender o papel e a importância da Ética em relação a outros sujeitos sociais. Conceituar, reconhecer agentes, conhecer os princípios e identificar instâncias de controle da Administração Pública, reconhecendo a questão ética implícita. Ética no Poder Legislativo.
Conteúdo programático	Módulo 1 – Conceitos básicos. Módulo 2 – A ética e a vida pública. Módulo 3 – A conduta no serviço público.	Módulo 1 – Ética; Módulo 2 – Ética em contexto; Módulo 3 – Ética na Administração Pública.
Ênfase	Conceitos e princípios que regem a atividade pública. Relação entre ética e serviço público. Apresentação do Sistema de Gestão da Ética.	Conceitos e relações entre ética, moral, lei, Estado, administração pública e Poder Legislativo.
Metodologia	Aulas em plataforma web, slides, vídeos e textos.	
Prática	Ausência de atividade prática.	
Avaliação	Avaliação a cada módulo.	Avaliação única ao final do curso.
SÍNTESE Resultados das observações.	Dedica parte exclusiva às iniciativas do governo para promover a ética e apresenta o conjunto que forma o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, incluindo, os normativos, as atribuições da CEP, a rede de ética bem como os resultados auferidos com a promoção da ética de 2000 a 2007.	O curso traz uma perspectiva abrangente sobre a ética e contextualiza o tema na administração pública com foco no Poder Legislativo. A partir do conteúdo são sugeridas reflexões sobre dilemas éticos no âmbito do serviço público. Não faz menção à gestão da ética, embora apresente o arcabouço legal que rege a matéria.

Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados coletados nos Cursos.

### 5.1.3 Seminários - Comissão de Ética Pública da Presidência da República – CEP

A participação em cinco Seminários promovidos pela Comissão de Ética Pública da Presidência da República – CEP, de 2009 a 2013, em Brasília - DF, possibilitou acompanhar uma das atividades que compõe o plano de trabalho da Comissão para dar cumprimento à missão de promover a ética na administração pública. Os dados foram coletados por observação, em que a pesquisadora atuou como participante completo, nos seminários de 2009 a 2012, e, em 2013, como observador como participante. As observações foram anotadas em papel, não foi utilizado equipamento para gravar ou fotografar os eventos. Os

critérios observados foram: tema; objetivo; público-alvo; formato; palestrantes; infraestrutura e material, conforme síntese no Quadro 29 e observações no Apêndice F.

**Quadro 29: Seminários CEP - "Ética na Gestão"**

Critérios	Seminários CEP - "Ética na Gestão"				
	2009	2010	2011	2012	2013
Realização	CEP – ESAF			CEP	CEP
Tema	X Encontro dos Integrantes da Rede de Ética do Poder Executivo Federal	Ética, Direito e Democracia.	Ética, Política e Verdade.	Ética, Cultura e Reforma Política.	Ética, Democracia, Justiça e Mobilização Social.
Objetivo	Contribuir para a efetividade e sustentabilidade das ações de promoção da ética. Compartilhar experiências; avaliar ações; debater temas relacionados à ética.				
Público-alvo	Integrantes do sistema de gestão da ética, demais agentes públicos e sociedade brasileira.				
Formato	Painéis expositivos seguidos de debates entre palestrantes e público.				
Palestrantes	Autoridades públicas; acadêmicos; representantes da sociedade civil.				
Infraestrutura	Auditório ESAF. Inscrições gratuitas. Serviço de água e café; <i>coffee-break</i> .		Auditório CNTC. Inscrições gratuitas. Serviço de água e café; <i>coffee-break</i> e <i>brunch</i> .		Dúnia City Hall. Inscrições gratuitas. Serviço de água e café; <i>coffee-break</i> e <i>brunch</i> .
Material	Caneta, bloco de notas, pasta e publicação CEP.				
SÍNTESE Resultados das observações.	Conteúdo de gestão da ética e temas conexos à ética pública. Avaliação do Sistema com foco na gestão da ética. Recursos limitados. Favorece a inter-relação entre os membros da Rede de Ética. Tempo favorável aos debates e perguntas dos participantes.		Temas conexos à ética pública. Recursos compatíveis. Menor ênfase na gestão da ética. Avaliação do Sistema retirada do programa do seminário. Favorece a inter-relação entre os membros da Rede de Ética. Tempo restrito para debates e perguntas dos participantes.		

Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados coletados nos Seminários.

## 6 RESULTADOS DE PESQUISA EM ENTREVISTAS

As entrevistas com representantes do grupo 1 – membros e secretários-executivos da Comissão de Ética da Presidência da República e de Comissões de Ética Setoriais – foram realizadas de outubro a dezembro de 2013, em Brasília, nos edifícios sede dos órgãos dos entrevistados. As Comissões selecionadas foram contatadas por meio de correio-eletrônico, pelo qual se explicitava o propósito e convidava os membros a participarem da pesquisa. Em princípio, seis entrevistas correspondem ao mínimo a ser realizado para que se atinja o ponto

de saturação, momento em que o acréscimo de dados não altera a compreensão do fenômeno (THIRY-CHERQUES, 2009).

Seis comissões responderam concordando em conceder a entrevista. Foram realizadas 7 (sete) entrevistas presenciais, em seis órgãos do Poder Executivo Federal, com a participação de 11 (onze) agentes públicos. A participação de mais de um membro da comissão, ou de membros e secretários-executivos, ocorreu de forma espontânea por iniciativa dos próprios entrevistados. No início de cada entrevista foram esclarecidos os objetivos da pesquisa e a metodologia adotada. A partir da anuência dos presentes foram assinados os Termos de Consentimento e preenchidas as fichas de dados pessoais. Das seis entrevistas presenciais realizadas, três foram concedidas em grupo, sendo preservadas as opiniões de cada participante.

Além das entrevistas realizadas de forma presencial, com visita aos entrevistados, a pesquisa conta com 1 (um) relato escrito de um membro de comissão de ética de um órgão da administração indireta localizado na região Sudeste. O convite a participar da pesquisa seguiu os mesmos critérios adotados para as entrevistas presenciais. A escolha não foi intencional, ocorreu pela oportunidade, a partir de contato da pesquisadora com o entrevistado no XIV Seminário Internacional Ética na Gestão: ética, democracia, justiça e mobilização social, realizado em novembro de 2013. Nessa época, já tinham sido realizadas as seis entrevistas previstas com as comissões que responderam ao convite e se evidenciava o ponto de saturação. Esse relato foi percebido como oportunidade para entrevistar membros de comissão sediada fora de Brasília, além de necessária para confirmar a saturação. As questões abertas foram enviadas por correio-eletrônico, e, em duas semanas, foram respondidas e encaminhadas junto com o Termo de Consentimento. Sendo assim, doze agentes públicos, membros e secretários-executivos de sete Comissões de Ética, foram entrevistados no período de outubro de 2013 a fevereiro de 2014.

A realização das entrevistas presenciais nos órgãos das comissões possibilitou identificar as condições estruturais em que elas atuam. Nesse sentido, três das seis comissões participantes, possuem estrutura física que favorece o desenvolvimento das atividades, com sala de reuniões, Secretaria-Executiva estabelecida com atendimento em tempo integral, telefone exclusivo, computador e rotinas de trabalho. Duas dessas comissões possuem placa com sinalização de acesso no corredor dos edifícios, o que pode indicar o reconhecimento institucional da comissão na estrutura do órgão. As outras três não possuem sala própria com

Secretaria-Executiva atuante, as atividades são desenvolvidas no ambiente de trabalho dos membros, e para as reuniões são utilizadas salas comuns a outros setores do órgão.

De forma geral, os entrevistados foram receptivos, respondendo à solicitação de entrevista com celeridade. A maior parte deles demonstrou curiosidade em saber como tinham sido escolhidos para conceder a entrevista. Ao tomarem conhecimento dos critérios de busca e identificação das comissões – portal do órgão na internet, os entrevistados demonstravam satisfação por estarem entre os selecionados. De certa forma, para alguns, isso significava o reconhecimento do trabalho realizado, mesmo porque, na fala de um entrevistado, a inserção de link da Comissão de Ética no portal “foi uma grande conquista!” Em manifestação espontânea os entrevistados disseram ter gostado de participar, consideravam importante a realização da pesquisa, e colocaram-se a disposição para esclarecimentos ou informações supervenientes.

O tempo máximo previsto para as entrevistas presenciais foi de 1 hora. Com a participação de mais de uma pessoa por entrevista ou mesmo a satisfação dos entrevistados em relatar suas experiências, somados ao ambiente de confiança atingido no momento da entrevista, as entrevistas gravadas totalizaram 7 horas 45 minutos e 19 segundos de duração. Todas as entrevistas foram degravadas e transcritas pela pesquisadora sem a utilização de programa específico para o fim. Em no máximo duas semanas após a realização de cada entrevista, o texto transcrito foi enviado aos participantes para que validassem os depoimentos.

A maioria dos entrevistados é mulher, possui mais de 50 anos, tem pós-graduação e renda acima de 10 salários mínimos, está no serviço público há mais de 22 anos e percebe a profissão como utilidade pública, conforme Tabela 8 a seguir que dispõe o perfil dos entrevistados.

**Tabela 1: Perfil dos Entrevistados**

Variáveis	Indicadores	N	%
Sexo	Feminino	9	75
	Masculino	3	25
Idade	Entre 30 e 40 anos	3	25
	Entre 41 e 50 anos	1	8,33
	Mais de 50 anos	5	41,67
	Menos de 30 anos	3	25
Escolaridade	Ensino Médio		
	Pós-Graduação	10	83,33
	Superior Completo	2	16,67
	Superior Incompleto		
Renda	Acima de 10 Salários Mínimos	9	75
	De 1 a 2 Salários Mínimos		
	De 3 a 5 Salários Mínimos	2	16,67
	De 5 a 10 Salários Mínimos	1	8,33
Como vê a profissão	Com indiferença		
	Como autoridade do Estado	2	16,67
	Como qualquer outra		
	Como utilidade pública	8	66,67
	(vazio)	2	16,67
Tempo de Serviço Público	De 1 a 5 anos	2	16,67
	De 11 a 21 anos	1	8,33
	De 6 a 10 anos	1	8,33
	Mais de 22 anos	6	50
	Menos de 1 ano	1	8,33
	(vazio)	1	8,33

Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados coletados nas entrevistas.

## 6.1 ANÁLISE DOS DADOS DAS ENTREVISTAS POR CATEGORIA

A transcrição de todas as entrevistas constitui um documento de 72 páginas, as quais com a utilização do programa de análise de dados qualitativos Atlas TI foram sintetizadas em 32 páginas, a partir das seguintes categorias emergentes do arcabouço teórico utilizado com referencial nesta pesquisa: 1) ética pública; 2) instância ética; 3) valores de ética pública; 4) trabalho da Comissão de Ética Pública da Presidência da República – CEP; 5) trabalho da Comissão de Ética Setorial – CES; 6) experiência na comissão de ética; 7) modelo de implementação da ética; 8) ações de gestão da ética; 9) instrumentos, processos e estruturas; 10) conduta do agente público; 11) administração pública federal. O documento sintético gerou 11 (onze) quadros-síntese, um para cada categoria, os quais se encontram no Apêndice

G. Para preservar o sigilo dos entrevistados, nesses quadros estão dispostas as entrevistas numeradas com as respectivas falas dos entrevistados em forma sequencial.

### 6.1.1 Ética Pública

A categoria “Ética pública” busca a partir da percepção dos agentes públicos entrevistados definir a ética pública. Na medida em que se pretende por meio de uma estrutura de gestão promover a ética na administração pública federal, torna-se fundamental conceituar o objeto para enfim compreendê-lo em seu contexto. Nesse esforço, em cada entrevista, foi solicitado que os participantes definissem ética pública. A partir da fala dos entrevistados foi desenvolvida uma definição para o tema proposto conforme abaixo.

Ética pública é o conjunto de regras, princípios e deveres, que visa pautar a gestão do ponto de vista moral, fundamentada no código de ética do serviço público, nos princípios de eficiência e moralidade administrativa previstos no artigo 37 da Constituição e nos valores praticados, aceitos e entendidos como adequados para a sociedade em determinado momento. Constitui um direcionamento amplo de conduta no sentido de prezar pelo bem comum, tanto da instituição como da sociedade, reconhecido por todos, independente de estar escrito. Necessária para o resgate de um comportamento ético consagrado pelos costumes sociais que possa promover o bom funcionamento da administração, por meio da percepção e da consciência do exercício da vida pública, como servidor e como agente político. A sistematização reflete essa necessidade e indica a obrigação do agente público em reconhecer, cuidar, gerir e contribuir para o crescimento da ética pública.

### 6.1.2 Instância Ética

A categoria “Instância Ética” tem como objetivo identificar as características daquilo que se configura como uma nova instância de atuação sobre a conduta do servidor público; relacionar a necessidade de criar essa alçada no âmbito formal dos controles; identificar pontos de fragilidade ou força; distinguir atributos. Em cada entrevista, foi solicitado que os participantes se expressassem sobre o tema. A partir da fala dos entrevistados foi construída uma caracterização para o tema proposto conforme abaixo.

A instância ética é a consideração da moral, além do aspecto legal, nos atos da administração. Nesse sentido, poder fazer algo sob o ponto de vista legal não é mais suficiente, é preciso saber se vai ser bom para a instituição fazer. É uma instância preventiva, educativa, que se refere a relacionamento, a consenso, e a partir de regras gerais e diretivas, trata de questões que não estão disciplinadas. Por isso, tem um rito próprio, o qual nem sempre é fácil julgar. Pelo contrário, é tanto difícil quanto subjetivo. Se, é possível praticar uma falta ética sem nenhuma violação a qualquer norma jurídica, a pergunta que se coloca é: como avaliar uma falta ética? Apesar das dificuldades próprias da matéria, faz sentido, é interessante, é necessário ter essa instância ética. Assim como, é importante que seja institucionalizada nos órgãos, porque a ética permeia todas as ações e atua como um indicador de algo que de certa forma acontece. Por um lado acaba sendo redundante com a instância disciplinar, por outro, é conveniente separar as instâncias para que seja possível operacionalizar, não só para incutir no servidor público a ideia de que a observância a uma conduta ética é necessária, mas, na própria sociedade, porque o servidor e a administração pública devem dar o exemplo. Além disso, o aparato disciplinar não fornece os instrumentos capazes de alcançar ou perceber uma conduta inadequada em muitas situações. A ideia é que ela viesse para ajudar e com suavidade, mas parece não ter conseguido atingir o intuito de ser consultiva. Se de uma parte não se dá a importância devida por não ser uma instância punitiva, de outra, a possibilidade de ser investigado por violações à ética induz o agente público a certa cautela. As pessoas não conhecem, às vezes, não querem conhecer, e, quando conhecem, veem com a ideia preconcebida que é algo a ser temido. Às vezes, a instância ética incomoda; mais se critica que se agradece a existência. Ainda existe muita resistência e mesmo um desdém, até que seja preciso utilizar. Uns reconhecem a importância, alguns nunca vão reconhecer e outros vão achar todos os argumentos formais para ela não existir. Não se pode esperar toda força e todos os requisitos e incorporação necessários, ainda está em desenvolvimento. Talvez não tenha tanta aplicação ainda, mas, caminha para ser implantada e com seriedade.

### 6.1.3 Valores da ética Pública

A categoria “Valores da ética Pública” procura relacionar, no campo ideal ou real, os valores que representam ou melhor representariam a administração pública brasileira. Tem como proposta listar de forma objetiva os valores percebidos como próprios da administração pública no Brasil. A partir da fala dos entrevistados foi elaborado um elenco para o tema proposto conforme abaixo.

Os cinco princípios da administração pública elencados na Constituição, sempre citados de forma genérica, foram os mais lembrados pelos entrevistados. Respeito e zelo às pessoas, ao patrimônio e ao bem público é um valor a ser perseguido e difundido, para ser alcançado, pois, ainda há a cultura de respeitar a aparência de poder. O valor eficiência deveria estar mais claro e mais presente. Responsabilidade, retidão, integridade, honestidade, lealdade, dignidade profissional e pessoal, e valorização do ser

humano são valores a conquistar. Todo mundo ser igual, tratar o cidadão por ser um cidadão, isso falta. Equidade existe no que se refere ao acesso ao serviço público por concurso, não há discriminação. Compromisso com a sociedade deveria ser norteador da conduta. Mas, o famoso “jeitinho brasileiro”, ainda persiste. A questão dos usos e costumes é muito forte no Brasil, utilizada para justificar desvios e até ilegalidades. Não há um valor único, há um sopesamento dos valores para buscar o bem comum. Todos os valores têm duas vertentes, têm o risco de se desvirtuar ou perecer ou ser superado. Dignidade, razoabilidade, proporcionalidade, ponderação, uniformidade e capacidade de reflexão são difíceis de serem deturpados, poderiam ser incorporados.

#### 6.1.4 O trabalho da Comissão de Ética Pública - CEP

A categoria “O trabalho da CEP” lança luz sobre como os agentes públicos que trabalham com a promoção da ética percebem o trabalho da Comissão de Ética Pública da Presidência da República – CEP, coordenadora do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal. A fala dos entrevistados foi consolidada e editada em um texto que explicita as impressões do grupo conforme abaixo.

A CEP é um órgão auxiliar da Presidência da República e está estabelecida independente de quem compõe a comissão. Os membros são indicados e têm mandatos com possibilidade de única recondução, sem obrigatoriedade. Embora definido em decreto e no código de conduta da alta administração, tem uma tendência muito forte de vincular os indivíduos que compõem a comissão e esse trabalho. O trabalho da CEP é muito grande e tem objetivos muito ambiciosos a serem alcançados, e as comissões setoriais são cobradas por isso. É um trabalho bastante delicado, difícil de compreender, principalmente pelos recentes crimes contra a administração pública e o famoso “jeitinho brasileiro” acima de tudo. Para a administração pública, a relevância da CEP está no papel de orientar, formar e fomentar o trabalho das Comissões; e de disseminar o código de ética e as diretrizes. A atuação da CEP em esfera mais estratégica do governo expõe um caráter político bem acentuado. Mas, percebe-se um trabalho sério de pessoas que querem analisar os fatos e não usar politicamente a Comissão. Embora, a mídia divulgue diversas atuações da CEP que denotam alguma imparcialidade e independência, muitas vezes, a CEP e as decisões da alta administração incomodam, envergonham, decepcionam. De certa forma, isso é desmotivador para quem trabalha com a promoção da ética. Mas, as decepções sobre julgamentos não podem nortear a visão de ninguém. Não obstante o trabalho realizado, o entendimento acerca do papel das Comissões de Ética ainda não está claro para a maioria dos agentes públicos. É um trabalho que precisa constantemente ser reapresentado, esclarecido. Com referência às comissões setoriais, a CEP atua muito mais no sentido de fiscalizar ou avaliar que no sentido de fornecer meios para ajudar as comissões a se estruturarem. Se antes, as consultas feitas pelas comissões

eram respondidas com celeridade, hoje, demoram ou não são respondidas. Além disso, a CEP precisa divulgar mais suas atividades, ter uma política de ir aos órgãos para acompanhar de perto a aplicação dos indicadores do questionário anual de avaliação. Falta presença de forma mais efetiva. Apesar das dificuldades, a Comissão de Ética Pública foi um ganho para o Brasil. Em geral, tem funcionado bem, mas tem que começar a se impor.

#### 6.1.5 O trabalho da Comissão de Ética Setorial - CES

A categoria “O trabalho da Comissão de Ética Setorial – CES” lança luz sobre como os agentes públicos que trabalham com a promoção da ética percebem o trabalho das comissões em que atuam. E como são desenvolvidas as ações para implementar a política de promoção da ética e atingir os objetivos previstos. A fala dos entrevistados foi consolidada e editada em um texto que explicita as impressões do grupo conforme abaixo.

A CES precisa tratar os assuntos com a mesma responsabilidade que a CEP. Todos os membros realmente levam a sério e procuram desenvolver o trabalho da melhor forma possível, dentro das regras e dos procedimentos, e sentem-se gratificados por isso. É um trabalho fundamental, educativo, conscientizador, de mudança de cultura e paradigma. Mas, para ser realizado encontra mais entraves que facilitadores. Ainda existe uma falta de compreensão relativa ao real papel da comissão de ética, o qual não está bem difundido e esclarecido. Os servidores, talvez, nem reconheçam sua importância. A questão investigativa e repressiva prevalece sobre o papel educativo e de harmonizar as relações no ambiente de trabalho, de conciliar conflitos. Mas, as comissões de ética não podem se transformar em corregedorias, que julga com base no código e aplica sanção. A diferença de que a comissão de ética não é apenas uma instância punitiva tem de ser bem marcada. O que se procura fazer em primeiro lugar é orientar e educar, com palestras sobre ética, embora a maioria não queira ir porque é um tema que não chama a atenção das pessoas de uma maneira geral; e com campanhas para esclarecer sobre temas específicos. Como resultado dessas ações, há casos em que nada adiantou, mas tem exemplos que adiantou muito, inclusive com consultas externas sobre a conduta mais adequada. A maior parte das denúncias é de natureza interpessoal e de gestão. E há também demandas da sociedade. Quando há conflito, o primeiro passo é apaziguar. São poucas denúncias por ano, umas vinte, e nem todas geram processo. E também ocorre de não ter denúncias. Além disso, têm as consultas, que nem sempre são protocoladas. Apesar de existirem motivos, as pessoas não ousam fazer denúncias porque ou não encontram suporte de testemunha, ou temem rejeição, perseguição, exoneração e até demissão. A CES é a solução devida, mas o denunciante pode ser vítima do sistema, não há proteção. Depois, a sanção de censura parece não ser tão efetiva nem tem a força que deveria. Denúncia que vai chegar a nada envolve uma série de procedimentos complexos. Isso não significa dizer que não há resultados, muitas vezes, só susto resolve. Algumas dificuldades institucionais para

colocar a CES em funcionamento são: 1) exercício de uma função paralela – falta tempo para organizar e planejar os trabalhos da comissão; 2) trâmites burocráticos para elaboração e aprovação do Regimento Interno; 3) falta de subsídio do sistema para disponibilizar padrões para os procedimentos; 4) falta de habilidade dos membros para realizar oitivas; 5) falta de critério para seleção e indicação de representantes locais, membros e secretário-executivo; 6) falta de orçamento específico para a comissão; 7) falta de previsão na estrutura organizacional; 8) fraco poder de atuação dos representantes. O papel de fomentadora do sistema para as macro questões, no sentido de propor mudanças e aperfeiçoamentos ainda é limitado e pouco exercido, não obstante seja possível conversar, propor e buscar dentro das estruturas quem pode receber as propostas. Embora existam comissões que já são reconhecidas e tem uma identidade no órgão, em geral, a percepção é de que precisam ter mais reconhecimento e importância, uma vez que também é um instrumento para a sociedade. O trabalho deve ser estendido e ampliado para que todos possam ver, aprender e contribuir. É um trabalho sensacional, cuja tendência é melhorar.

#### 6.1.6 A experiência na comissão de ética

A categoria “A experiência na comissão de ética” procura identificar as impressões e os significados de trabalhar com a promoção da ética no âmbito da administração pública federal, desde o momento da indicação para realizar o trabalho até o desenvolvimento das atividades. A fala dos entrevistados foi consolidada e editada em um texto que explicita as impressões do grupo conforme abaixo.

Ser indicado e nomeado para participar da comissão, apesar da hesitação inicial, causa orgulho, satisfação, entusiasmo, seja por evidenciar que o nomeado tem conduta condizente ou pela perspectiva de ser algo novo a realizar ou pela oportunidade de poder transformar e contribuir para maior harmonia entre as pessoas. Causa também apreensão e insegurança, pois é uma função que requer responsabilidade, maior vigilância na própria conduta. Causa dúvidas em relação à própria capacidade de fazer um julgamento ético ou em relação ao grupo que pertence à comissão. A maioria aceita o convite sem saber exatamente o que tem a fazer ou como funciona. No início, é difícil distinguir o campo de atuação (ético/moral/legal). Depois, com o conhecimento, o estudo dos procedimentos e dos códigos, a participação em cursos e seminários, as dúvidas são esclarecidas. O papel educativo e conciliador prevalecem sobre o investigativo. Mas, permanece a angústia de desenvolver uma atividade paralela e não ter tempo para maior dedicação ao trabalho da comissão. Desistir, às vezes, aparece como opção, mas não se concretiza ou porque o membro/secretário-executivo empresta prestígio em favor da comissão ou pela dificuldade de encontrar substitutos. O trabalho é muito pesado no que se refere às denúncias. Internamente, as coisas são mais complicadas do que se imagina. É decepcionante ver um caso sem solução. É frustrante a incompreensão dos outros, a dificuldade

encontrada para realizar as ações (burocracia) ou a constatação de que depende de você tentar mudar, mas não de mudar a mentalidade. Não obstante os entraves, o trabalho é considerado útil, educativo, em que se acredita poder mudar as pessoas, o ambiente de trabalho, a instituição e o país, e que precisa ser feito, ainda que se conquiste e sensibilize aos poucos. Além disso, traz grande crescimento pessoal e profissional, sendo considerada uma função gratificante de ser realizada.

### 6.1.7 Modelo para implementação da ética

A categoria “Modelo para implementação da ética” busca caracterizar o modelo adotado pelo Executivo Federal para implementar a política de promoção da ética a partir da percepção dos agentes executores da ação, explicitando as facilidades e as dificuldades inerentes ao modelo. A fala dos entrevistados foi consolidada e editada em um texto que explicita as impressões do grupo conforme abaixo.

O modelo para implementação da ética foi adotado por meio da definição das regras de conduta e é reflexo da organização do Poder Executivo. Todos os sistemas estruturantes seguem este modelo de promover ações de cima para baixo por meio de um órgão central que disciplina, obriga e fiscaliza as atividades. Mas, não pode criar mais corpo que as pessoas que o integram. O modelo é coerente e funcionando, nas etapas, nos procedimentos, é ideal, pois dá direito de defesa, de reeducação e de autocorreção. Outrossim, o fato de se reportar a um órgão que está na Presidência da República confere maior respeito às comissões. Vários Ministérios, Agências, Autarquias, têm suas comissões de ética e embora elas pareçam funcionar, o modelo não é aplicado de forma efetiva e gera, portanto, descrédito perante os servidores. O modelo único para todos os órgãos da administração federal torna complicada a implementação devido à natureza e ao tamanho de cada órgão. Nesse sentido, para não cair no descrédito as estruturas das comissões deveriam ser diferenciadas conforme a necessidade. A sistematização do processo de apuração e a preocupação da CEP em capacitar os membros das comissões facilitam para que a comissão seja atuante. Mas, o mandato do membro poderia ser revisto, pois seria interessante que permanecesse enquanto bem servisse, uma vez que é difícil encontrar pessoas com perfil e disponibilidade para exercer a função. Falta atualização no que se refere ao próprio código, à Resolução Nº10 e às questões relacionadas à internet. Poderia, ainda, haver apoio maior por parte da CEP com resoluções centralizadas disponíveis para os órgãos, no sentido de desenvolver os procedimentos administrativos e processos de trabalho; e a parte educativa com curso específico, plataforma própria de ensino a distância e campanhas em favor da ética e de esclarecimento à sociedade sobre o propósito e a importância desse trabalho. Tudo isso acaba sendo resolvido no âmbito de cada órgão. Além disso, é preciso verificar porque uma comissão não está atuando. Embora consideradas brandas, as aplicações de sanções éticas têm sido cumpridas e encaminhadas para o banco de dados de sanções da CEP, que, para alguns casos, não tem sido observado, ou seja, as sanções não são

suficientes nem as regras são válidas. Essas questões precisam ser revistas para disseminar, fortalecer e fazer funcionar efetivamente o sistema de ética pública. É preciso haver contínua melhoria para que a institucionalização ocorra efetivamente. O sistema de gestão da ética é uma contribuição, mas precisa ser aprimorado, revisto, fortalecido, respeitado e melhor utilizado. Existem ações efetivas para que se estabeleça o diálogo, o fórum das estatais, e o fórum dos institutos federais são excelentes iniciativas, que surgiram da união dos interessados. Nessas iniciativas é preciso, entretanto, cuidado para não haver dissociação com o centro, pois isso enfraquece o sistema. O sistema está em prazo de revisão e propostas de adaptação estão em andamento, faltam tempo e condição de fazer algo mais prático sobre isso. Três frentes precisam atenção: fortalecimento de quem atua nessa instância, a revisão dos instrumentos dessa atuação, aprofundamento da difusão. O processo como está, persistindo, é possível que consiga fazer alguma coisa, mas ainda tem muito a ser feito.

#### 6.1.8 Ações de gestão da ética

A categoria “Ações de gestão da ética” tem como propósito elencar as diferentes atividades que compõe a perspectiva de gestão da ética, em nível de apuração de desvios éticos; disseminação, educação e promoção da ética; gerencial. Para compor o quadro-síntese da fala dos entrevistados foram extraídas as atividades desenvolvidas para cada perspectiva de atuação e foram excluídos como elas são desenvolvidas. O resultado para a categoria consolida essas ações em um rol, conforme a seguir.

As ações de gestão da ética devem se concentrar na área preventiva e não só na repressiva, sem deixar de assumir uma postura de reconhecimento; cobrar; auxiliar; lembrar; trocar ideias; se informar sobre normas e aplicações. As ações para apuração ética são reuniões periódicas, recebimento de denúncias por e-mail e o rito processual estabelecido pela CEP em normas e resoluções. A possibilidade de receber denúncias anônimas solucionou o problema do temor a perseguições em algumas instâncias. A divulgação da existência da comissão e a disponibilidade para consultas estão entre as principais ações pedagógicas. Incluem-se nessas atividades a realização de vídeo conferências; palestras com questionário de avaliação; palestras para novos servidores, em turmas de pós-graduação e para áreas específicas; visitas / palestras aos coordenadores, gerentes e diretores; campanhas de conscientização; boletins informativos mensais; oficina sobre ética; distribuição do código para todos os servidores (livro de bolso); além da participação em cursos e seminários promovidos pela CEP. Entre as ações gerenciais estão: relatório para alta administração; seleção e treinamento de pessoas para participarem do trabalho de gestão da ética; plano de trabalho para o exercício; elaboração do regimento interno; revisão/elaboração do código específico; integração das áreas: disciplina, ouvidoria e ética; atas de reuniões sistematizadas; link no portal do órgão e na rede interna; consultas periódicas à CEP; reuniões itinerantes. Há

comissões em funcionamento precário, Secretaria-Executiva deficiente e sem orçamento e outras estruturadas com presidência ou Secretaria-Executiva atuando em tempo integral, orçamento suficiente e disponível ou com possibilidade de ter orçamento próprio. Não obstante as ações acima relacionadas, abrir o canal com o cidadão e incorporar a ética na base ainda são propostas de pouco efeito ou falhas.

#### 6.1.9 Instrumentos, processos e estruturas

A categoria “Instrumentos, processos e estruturas” busca identificar como o arcabouço gerencial com instrumentos, processos e estruturas pode promover a ética no âmbito da administração pública federal. A fala dos entrevistados foi consolidada e editada em um texto que dispõe a percepção do grupo sobre essa questão conforme abaixo.

A ética como instrumento de gestão pública, com foco na modernização e na revitalização da administração pública precisa ser uma questão de Estado e não de governo; estrutural, estabelecida na administração pública, deve ter continuidade e ser fortalecida para que realmente se dê o processo de institucionalização do próprio sistema. O arcabouço de gestão é fundamental para incutir na consciência do servidor público que a conduta também está sendo avaliada pela perspectiva ética, não só disciplinar. O apoio das instituições com a estrutura, a logística, o respaldo dos gerentes, a Secretaria-Executiva formalmente na estrutura e com orçamento é fundamental. Os instrumentos são bons tanto para a apuração de desvios quanto para divulgação e orientação, podem ajudar a promover a ética na administração pública desde que o papel das comissões esteja mais claro dentro dos órgãos. Ter a estrutura, o processo e os instrumentos sem o envolvimento das autoridades, o interesse da alta administração, não é suficiente. No geral, falta o exemplo na alta administração, que tem certa resistência, e está desacreditada. O aspecto educativo requer esses instrumentos e processos, que vão promover a ética pela perseverança e com perspectiva de longo ou de médio prazo. O sistema precisa evoluir no viés da educação, da conscientização, isso o sistema ainda não aplaca. O foco está na questão punitiva do processo e isso pega pequena parcela dos casos, os mais graves, quase disciplinares. Não se pode prescindir dos instrumentos, dos processos e da estrutura, mas, por trás deles, estão as pessoas que vão conduzir. É importante formar as pessoas que trabalham pela ética, em termos de conhecimento e de seleção de membros de comissões. Mesmo com essa estrutura, não se chega a todo mundo. Falta conscientização sobre a existência e para ter acesso à cidadania os instrumentos são essenciais. Superado isso, internalizado, talvez não precisemos mais deles. Estamos em uma fase de comercialização da ética. Se não tiver instrumentos públicos, aí é que a coisa se perde. A estrutura é importante, mas não é suficiente para implementar de uma maneira satisfatória a questão da ética no serviço público.

### 6.1.10 Conduta do agente público

A categoria “Conduta do agente público” tem como fim traçar um panorama da conduta do agente público brasileiro, desde a instituição do programa de gestão da ética no Poder Executivo Federal aos dias atuais, para identificar ocorrência de mudanças e a partir daí perceber resultados e perspectivas. A fala dos entrevistados foi consolidada e editada em um texto que dispõe a percepção do grupo sobre essa questão conforme abaixo.

De maneira geral, ainda não percebi mudança no perfil do agente público depois dessa política de promoção da ética. Houve um período de degradação geral pela ausência dessas atitudes, hoje, começa a retornar, um maior número de pessoas sabe da existência da comissão de ética; a postura e a fala dos servidores mudaram de tom. Para as pessoas que de certa forma têm uma carga moral em suas vidas a sanção ética significa muito, é uma mácula no currículo. Para aqueles que não têm, não faz a mínima diferença, embora não tenham tanta liberdade de agir, e passam, então, a se preocupar com isso. Existe uma conscientização crescente, estimulada pelo código de ética e outros normativos nesse sentido. Evoluiu muito, talvez por medo das consequências. Tem algum efeito possuir uma comissão de ética e procedimento ético aberto. Conversar e orientar já provoca mudança no grupo de pessoas que querem escutar, para os outros não faz efeito. Os agentes públicos se sensibilizam com as ações da comissão. Já vi e ouvi Ministro de Estado muito preocupado sem nem ter havido representação contra ele. Mas, não ariscaria avaliar se as relações no órgão mudaram ou não com a comissão de ética. Embora, exista preocupação do servidor em mostrar para a sociedade que faz um bom trabalho. No geral, tem um avanço, mas tem que melhorar muito. Tem mais conflito que harmonia. Algumas iniciativas tem tentado remediar um pouco essa coisa do “jeitinho brasileiro”, especificamente, a publicização das notícias sobre a atuação da CEP. Os servidores querem que o trabalho da comissão seja feito e não como uma forma de punição, mas como uma ferramenta de consulta e educação para resolver conflitos de natureza ética. Falta, ainda, a conscientização de entender que o servidor público está na administração para atender o interesse público. Em função da cultura, existe, ainda, um caminho longo e lento até o servidor público brasileiro ter noção da ética como prioridade. A sociedade brasileira em geral é corrupta, aceita os deslizes, as pessoas ainda não acreditam que as atitudes vão ter consequência maior. É possível sentir mudança: uma que seja já vale a pena. No topo da escala, parece que mudou, mas, não no médio funcionalismo, que parece não acreditar que possa ser alcançado. O trabalho ainda é pontual. Há pessoas agradecidas por terem sido chamadas à comissão e outras que de nada adiantou. Mudou a conduta interna, no dia a dia da administração, mas isso não quer dizer que mudou a conduta dele como indivíduo na sociedade. O sonho de muita gente é ser um servidor decente, competente, envolvido, responsável com o que faz. São coisas básicas que precisam ser mudadas. Temos que avançar muito.

### 6.1.11 Administração pública federal

A categoria “Administração pública federal” tem como fim traçar um panorama da administração pública, desde a instituição do programa de gestão da ética no Poder Executivo Federal aos dias atuais, para identificar ocorrência de mudanças e a partir daí perceber resultados e perspectivas. A fala dos entrevistados foi consolidada e editada em um texto que dispõe a percepção do grupo sobre essa questão conforme abaixo.

Dizer se houve mudança na administração pública como um todo nos últimos anos é complexo, difícil afirmar. Uma coisa é o que aparece, outra coisa é o que de fato acontece. Parece existir uma atuação ética, com certo grau de melhora a partir da redemocratização. Mas, existe um conflito entre atuação do TCU e da CGU e o aparelhamento muito forte do Estado. No geral, tem pouco efeito, as pessoas estão desacostumadas com as atitudes preventivas. Há um descrédito e um desmerecimento pelos próprios agentes. Já causa preocupação, sem também intimidar muita gente. Talvez as pessoas sejam mais éticas quando estão sendo observadas. Para o servidor normal parece não ter mudado, mas para os que estão no topo da escala hierárquica, mudou. Sem o Sistema de Gestão da Ética, não estaríamos nesse estágio, porque o quê não é cobrado, não se corrige. Esse sistema veio junto de um conjunto de ações que têm aos poucos provocado mudanças. Já progredimos muito em matéria de democracia, em matéria de estabilidade das instituições. Com o crescimento da responsabilidade social, da governança, do controle (interno/externo – mídia), da transparência (lei de acesso à informação) e a investigação na comissão de ética, as atitudes têm consequências, há mais cuidado para decidir. Isso tudo está conduzindo a melhora nos processos, a seriedade, a responsabilidade. É um processo maior do que a internalização da ética na conduta pessoal, embora seja possível mudar muita coisa a partir do indivíduo. Para haver mudanças é preciso aumentar a atuação ética, melhorar a atividade das comissões, fazer campanhas. Não atingimos uma administração pública ética. Há muito para crescer nessa questão, por isso é preciso continuar nessa busca. Já se percorreu uma boa parte do caminho em direção à moralidade, falta amadurecer. Hoje, as pessoas são afetadas e não se sentem. Vai ter uma hora que ninguém vai poder respirar sem pensar nisso. A tendência é melhorar, se a ética não for para o caminho da desvirtuação.

## **7 RESULTADOS DE PESQUISA EM DOCUMENTOS DE ENTIDADES CIVIS**

O propósito de não restringir a coleta de dados em âmbito governamental inclui consulta à sociedade. Mas, devido a restrições para realização da coleta de dados de forma ampla, optou-se por restringir a aplicação do instrumento a entidades da sociedade civil que tem por objetivo promover a ética. A partir dessa perspectiva, foram selecionadas as seguintes

organizações: Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social; Transparência Brasil; Associação Contas Abertas; e quatro membros da Articulação Brasileira contra a Corrupção e a Impunidade (ABRACCI); Movimento de Combate à Corrupção eleitoral (MCCE); Instituto de Fiscalização e Controle (IFC); Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc).

Em princípio, o instrumento a ser utilizado para coleta de dados com esse grupo seria a entrevista. No período de outubro a dezembro de 2013, foram enviadas solicitações de entrevista para os representantes das seis organizações, as quais não retornaram respostas. Diante do cronograma de pesquisa e da necessidade de representatividade do grupo, foi realizada uma pesquisa documental, a partir das informações disponíveis no portal na internet de cada uma das organizações não governamentais.

Em atendimento aos objetivos propostos nesta pesquisa, foram observados os seguintes critérios: missão da entidade; publicações e projetos; indicadores; atuação junto ao governo; parcerias. A partir desses critérios se buscou identificar a relação entre as atividades desenvolvidas pela entidade e a promoção da ética na administração pública federal. Em especial, a investigação consistiu em identificar se a organização mantém relações institucionais com a Comissão de Ética Pública da Presidência da República – CEP, coordenadora do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal. Das seis entidades pesquisadas, nenhuma mantém parceria ou projetos com a CEP. Mas, três delas estabelecem parcerias com a Controladoria-Geral da União – CGU, conforme os resultados apresentados na Tabela 2 a seguir.

**Tabela 2: Resultados pesquisa em documentos de entidades civis**

ONG	Critérios	Resultados
Instituto Ethos	Missão	Mobilizar, sensibilizar e ajudar as empresas a gerir seus negócios de forma socialmente responsável, tornando-as parceiras na construção de uma sociedade sustentável e justa.
	Publicações / Projetos	Pacto Empresarial pela Integridade e contra a Corrupção - temas: compras públicas, financiamento de campanhas eleitorais, desvios de recursos públicos e publicidade governamental.
	Indicadores	Negócios Responsáveis e Sustentáveis
	Atuação com governo	Temas ligados à corrupção - Cadastro Nacional de Empresas Comprometidas com a Ética e a Integridade (Pró-Ética)
	Parcerias	CGU
Transparência Brasil	Missão	Combate à corrupção.
	Publicações / Projetos	Metodologia - Mapeamento de riscos de corrupção.
	Indicadores	Não foram identificados.
	Atuação com governo	Contribuição para o planejamento de estratégias e instrumentos de prevenção à corrupção.
	Parcerias	CGU
Contas Abertas	Missão	Oferecer subsídio para o desenvolvimento, aprimoramento, fiscalização, acompanhamento e divulgação das execuções orçamentária, financeira e contábil dos entes federados, de forma a assegurar o uso ético e transparente dos recursos públicos, preservando-se e difundindo-se os princípios previstos no art. 37 da Constituição Federal.
	Publicações / Projetos	Cursos e palestras destinados a jornalistas, empresários e universitários, tratam de conceitos de orçamento público e formas de acompanhar a execução das políticas públicas.
	Indicadores	Índice de transparência - desenvolvimento de parâmetros de transparência orçamentária e métodos de avaliação para a criação de índices.
	Atuação com governo	Não foram identificados.
	Parcerias	Não foram identificados.
MCCE	Missão	Mobilização da sociedade em favor da aprovação das duas únicas leis de iniciativa popular anticorrupção no Brasil.
	Publicações / Projetos	Não foram identificados.
	Indicadores	Não foram identificados.
	Atuação com governo	Não foram identificados.
	Parcerias	Não foram identificados.
IFC	Missão	Incentivar e fortalecer a ação de acompanhamento da gestão financeira dos gastos públicos, tanto pela sociedade civil como por parte dos órgãos públicos.
	Publicações / Projetos	Não foram identificados.
	Indicadores	Não foram identificados.
	Atuação com governo	Não foram identificados.
	Parcerias	Controladoria-Geral da União – CGU
Inesc	Missão	Fortalecimento da sociedade civil e a ampliação da participação social em espaços de deliberação de políticas públicas. O instrumental orçamentário como eixo fundante do fortalecimento e da promoção da cidadania.
	Publicações / Projetos	Monitoramento do orçamento público
	Indicadores	Não foram identificados.
	Atuação com governo	Não foram identificados.
	Parcerias	Não foram identificados.

Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados coletados na pesquisa de documentos das entidades civis.

## 8 APLICAÇÃO DOS RESULTADOS NO MODELO INTEGRADO

Considerando os dados coletados por meio das observações, da pesquisa documental e das entrevistas, propõe-se aplicar os resultados encontrados no “Modelo Ético Integrado”, sistematizado na seção 3.2.3 deste trabalho. O objetivo desse propósito é visualizar o estágio de configuração do modelo adotado para promover a ética no âmbito da administração pública federal. Para consecução desse fim, a partir dos dados coligidos na pesquisa, em cada um dos quatro quadros propostos no “Modelo Ético Integrado” foi classificada a presença dos indicadores na configuração do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal conforme a seguinte gradação: 1) não se aplica, para o grupo de indicadores que não foram identificados; 2) atende, para o grupo de indicadores identificados; 3) atende parcialmente, para o grupo de indicadores que foram identificados, mas não satisfaz de forma plena a proposição. Considera-se atendimento pleno à proposição quando é possível identificar a ocorrência tanto na Comissão de Ética Pública da Presidência da República, coordenadora do Sistema de Gestão da Ética, quanto nas Comissões de Ética Setoriais, localizadas em cada órgão do Poder Executivo Federal.

O Quadro 30 representa o “Modelo Ético Integrado” de forma global, com as três camadas de abrangência: fundamental, complementar e orientadora. Os resultados para a camada fundamental em que se encontram os agentes que trabalham de forma efetiva com a promoção da ética são de que o Sistema de Gestão da Ética contempla os indicadores, embora não atenda plenamente o desenvolvimento contínuo de cada instrumento, como pode ser verificado pela fala dos entrevistados. Na camada complementar, onde estão todos os que não trabalham diretamente com a ética, mas de certa forma influenciam o sistema, processos e estruturas são atendidos por meio das diferentes ações integradas para promover transparência, governança e prestação de contas. Mas, no que se refere aos instrumentos, não se aplica. Pelos diferentes instrumentos de coleta de dados utilizados nesta pesquisa, não foram identificadas ações para procedimento de gestão de compras e contratos como ferramenta de avaliação de qualidade. A ética como critério de seleção e promoção de pessoas atende parcialmente, pois isso só é verificado no âmbito da coordenação do Sistema, para os níveis hierárquicos superiores. Na camada orientadora, não foi identificada a utilização de valores como indicadores para reconhecer os limites de decisão ética.

**Quadro 30: Aplicação dos dados coletados no Modelo Ético Integrado**

						RESULTADOS	
Modelo Ético Integrado	Modelo de gestão da ética	Fundamental	Instrumentos	Regras	Determinar e definir; Orientar; Monitorar; Aplicar.	Códigos, regras, orientações, capacitação e recomendações para a ética, divulgação de conflito de interesses, etc.	Atende
				Valores			
			Processos	Planejar, Implementar, Avaliar e Adaptar	Processo de desenvolvimento global e contínuo da ética;	Atende	
					Processo de desenvolvimento contínuo de cada instrumento;	Atende parcialmente	
		Projeto único para introduzir ou mudar instrumentos, etc.			Atende		
		Estruturas	Atores Fundamentais	Atores éticos, gestão.	Atende		
		Complementar	Instrumentos	Determinar e definir; Orientar; Monitorar; Aplicar.	Ética como critério de seleção e promoção de pessoas;	Atende parcialmente	
					Procedimento de gestão de compras e contratos como ferramenta de avaliação de qualidade, etc.	Não se aplica	
			Processos	Planejar, Implementar, Avaliar e Adaptar	Processos em gestão de pessoas; compras e contratos; financeira, etc.	Atende	
			Estruturas	Atores Complementares	Gestão de pessoas; contratos; financeira, etc.	Atende	
		Orientadora	Instrumentos	Orientar e Monitorar	Valores cardinais como indicadores; aplicação do “Hexágono Ético” para identificar limites de decisão ética.	Não se aplica	
			Processos	Planejar, Implementar, Avaliar e Adaptar	Processo de desenvolvimento global e contínuo da ética; Processos em gestão de pessoas; compras e contratos; financeira, etc.	Atende parcialmente	
			Estruturas	Atores Fundamentais e Complementares	Atores éticos, gestão de pessoas; contratos; financeira, etc.	Atende parcialmente	
		Contexto	Interno				
			Externo				

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos modelos de Giradin (2012) e da OCDE (2009) e da análise dos dados.

O Quadro 31 traz a classificação dos diferentes instrumentos de gestão da ética dispostos nas camadas e identificados entre regras e valores. No que se refere às regras da camada fundamental, o Sistema de Gestão da Ética não contempla os seguintes instrumentos:

análise de risco, juramento e assinatura de “Declaração ética”, testes de ética, sistema de alerta prévio, pesquisas de medida de violações e clima organizacional; e atende parcialmente o item inspeções. Para os valores, contempla os instrumentos para consultas a membros e colaboradores, o código de ética, o treinamento e aconselhamento para a ética; e atende parcialmente os instrumentos de integração da ética no discurso e a conduta exemplar dos dirigentes. Não se aplicando a todos os outros instrumentos dessa camada e da camada orientadora.

**Quadro 31: Aplicação dos dados coletados no Modelo Ético Integrado – Classificação dos instrumentos de gestão da ética**

(continua)

Modelo Ético Integrado				RESULTADOS
Classificação dos instrumentos de gestão da ética				
Fundamental	Regras	Determinar e definir	Análise de risco	Não se aplica
			Código de conduta	Atende
			Política sobre conflito de interesses	Atende
			Política sobre brindes e presentes	Atende
			Procedimentos sobre afastamentos	Atende
			Medidas estruturais	Atende
		Orientar	Capacitação ética fundamentada em regras;	Atende
			Juramento, assinatura de “Declaração ética”.	Não se aplica
			Orientação; aconselhamento	Atende
		Monitorar	Política de denúncia	Atende
			Política de reclamações	Atende
			Inspeções	Atende parcialmente
			Testes de ética	Não se aplica
			Sistema de alerta prévio	Não se aplica
			Registro de reclamações e investigações	Atende
		Aplicar	Pesquisas de medida de violações e clima organizacional	Não se aplica
			Sanções formais	Atende
			Procedimentos para lidar com desvios éticos	Atende
	Valores	Determinar e definir	Análise dos dilemas éticos	Não se aplica
			Consultas a membros e colaboradores	Atende
			Código de ética	Atende
			Conjunto de padrões não escritos	Não se aplica
		Orientar	Capacitação ética fundamentada em valores	Não se aplica
			Integração da ética no discurso (divulgar a política de promoção da ética nos canais de comunicação interno e externo)	Atende parcialmente
			Conduta exemplar dos dirigentes	Atende parcialmente
			Treinamento e aconselhamento para a ética	Atende
		Monitorar	Medidas de pesquisa sobre dilemas éticos	Não se aplica
Sondagens informais sobre dilemas éticos e questões entre membros			Não se aplica	
Aplicar		Sanções informais	Não se aplica	

**Quadro 31: Aplicação dos dados coletados no Modelo Ético Integrado – Classificação dos instrumentos de gestão da ética**

(conclusão)

Complementar		Determinar e definir	Aplicar justiça como recompensa e sistema de promoção	Não se aplica
		Orientar	Procedimentos apropriados para aquisição, contratos administrativos e pagamentos.	Atende
			Medidas de administração de pessoal (ética como critério de seleção, avaliação e promoção na carreira).	Não se aplica
			Medidas de administração financeira ( <i>Double-key</i> , controle).	Atende
			Medidas de administração da informação (proteção automática da base de dados)	Atende
			Medidas de administração da qualidade (revisão das ferramentas de avaliação da qualidade)	Atende
		Monitorar	Controle e auditoria interna	Atende
			Controle e auditoria externa	Atende
Orientador	“Hexágono Ético”	Orientar	Decisão ética	Não se aplica
		Monitorar	Análise dos dilemas éticos	Não se aplica

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos modelos de Giradin (2012) e da OCDE (2009) e da análise dos dados.

O Quadro 32 sintetiza os indicadores por camadas a partir de instrumentos, processos e estruturas. De forma geral, o Sistema de Gestão da Ética atende ou atende parcialmente todos os indicadores nas camadas fundamental e complementar, mas não se aplica à camada orientadora no que se refere a instrumentos e processos.

**Quadro 32: Aplicação dos dados coletados no Modelo Ético Integrado – Indicadores por Camadas**

				RESULTADOS	
Modelo Ético Integrado	Indicadores	Fundamental	Instrumentos	Códigos, regras, orientações, capacitação e recomendações para a ética, divulgação de conflito de interesses, etc.	Atende
			Processos	Processo de desenvolvimento global e contínuo da ética;	Atende parcialmente
				Processo de desenvolvimento contínuo de cada instrumento;	Atende parcialmente
				Projeto único para introduzir ou mudar instrumentos, etc.	Atende
			Estruturas	Atores éticos, gestão.	Atende
		Complementar	Instrumentos	Ética como critério de seleção e promoção de pessoas;	Atende parcialmente
				Procedimento de gestão de compras e contratos como ferramenta de avaliação de qualidade, etc.	Não se aplica
			Processos	Processos em gestão de pessoas; compras e contratos; financeira, etc.	Atende
			Estruturas	Gestão de pessoas; contratos; financeira, etc.	Atende
		Orientadora	Instrumentos	Valores cardinais como indicadores;	Não se aplica
			Processos	Aplicação do “Hexágono Ético” para identificar limites de decisão ética.	Não se aplica
			Estruturas	Atores éticos, gestão de pessoas; contratos; financeira, etc.	Atende parcialmente

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos modelos de Giradin (2012) e da OCDE (2009) e da análise dos dados.

O Quadro 33 elenca os indicadores por valores, e de forma geral, o Sistema de Gestão da Ética atende parcialmente apenas aos valores: 1) identidade e diversidade, no que se refere a eleições; 2) liberdade e responsabilidade, para o fator-chave acesso a informação; 3) equidade, relativo a ouvidoria. Para todos os outros indicadores, não se aplica.

**Quadro 33: Modelo Ético Integrado – Indicadores por Valores**

Indicadores			RESULTADOS
Valores Cardinais	Domínio	Fatores-chave	
Identidade e Diversidade	Soberania	Eleições; Soberania; Alianças.	Atende parcialmente
	Religião; Crença	Liberdade; Proteção; Pluralismo.	Não se aplica
	Diversidade cultural	Habilidades bilíngues; Tolerância e mudança.	Não se aplica
Paz e Segurança	Defesa	Porcentagem do PIB	Não se aplica
	Polícia	<i>Habeas Corpus</i> ; Duração da detenção legal.	Não se aplica
	Violência	Crime	Não se aplica
Liberdade e Responsabilidade	Liberdade de expressão, opinião.	Acesso a informação	Atende
	Criatividade empreendedora empresarial	Criação de pequenas e médias empresas; Competitividade global; Liberdade econômica.	Não se aplica
	Cidadania	Criatividade social	Não se aplica
Equidade	Disparidade econômica	Índice de GINI; Mercado de trabalho; Direito dos trabalhadores	Não se aplica
	Corrupção	Índice de percepção de corrupção	Não se aplica
	Liberdades civis	Direito de apelação; Direito dos cidadãos; Ouvidoria.	Atende parcialmente
	Direitos Humanos	Aplicação; Violação	Não se aplica
	Equidade de gênero	Igualdade de gênero; Empoderamento econômico.	Não se aplica
Solidariedade	Direito das minorias	Direito de proteção; Ações afirmativas.	Não se aplica
	Ajuda para o desenvolvimento	Diversidade de padrões; Ajuda integrada.	Não se aplica
	Disparidades	Disparidades regionais; Migrações.	Não se aplica
	Consequências da exploração de recursos	Mudanças climáticas; Capacidade ecológica de suporte	Não se aplica
Sustentabilidade	Poluição	Mercado de carbono: volume, resultados, troca.	Não se aplica
	Biodiversidade	Índice e tendência da biodiversidade	Não se aplica
	Envolvimento social	Iniciativas da Agenda 21	Não se aplica

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos modelos de Giradin (2012) e da OCDE (2009) e da análise dos dados.

Os resultados da coleta de dados aplicados nos quatro quadros do Modelo Ético Integrado auxiliam visualizar o estágio de implementação do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal se houvesse a opção deliberada em adotar o modelo proposto. Nesse sentido, foi possível identificar que os contextos interno e externo não são observados pelo referido Sistema, tampouco se percebe ações efetivas para desenvolvimento da camada orientadora. O que não significa dizer que não há políticas em âmbito governamental que contemplem os indicadores por valores. Mas, para identificá-los seria necessário analisar não

apenas o Sistema em si, mas as ações dos diferentes órgãos que o compõem. Verifica-se que ações classificadas como inerentes a um programa de promoção da ética não são contempladas pelo Sistema como também não são identificadas como atributo ético.

## **9 ANÁLISE DOS RESULTADOS**

Os dados coletados nas entrevistas; nas participações em cursos e seminários; e nos documentos foram analisados por meio do método de análise de conteúdo, que, além da leitura simples do real, considera a historicidade e a compreensão do significado do objeto simbólico. As questões norteadoras foram organizadas por categorias, pelas quais o processo de interpretação do conteúdo resulta na compreensão reflexiva que possibilita identificar o valor relativo das opiniões (VASCONCELOS, 2009; FERREIRA, 2009; COOPER; SCHINDLER, 2004; GADAMER, 1999, p. 402).

Onze categorias, unidades temáticas de análise emergentes do arcabouço teórico utilizado como referencial nesta pesquisa, foram elencadas: 1) ética pública; 2) instância ética; 3) valores de ética pública; 4) trabalho da Comissão de Ética Pública da Presidência da República – CEP; 5) trabalho da Comissão de Ética Setorial – CES; 6) experiência na comissão de ética; 7) modelo de implementação; 8) ações de gestão da ética; 9) instrumentos, processos e estruturas; 10) conduta do agente público; 11) administração pública federal. A análise dos dados foi realizada de forma conjunta em que os dados coletados nas entrevistas com agentes públicos que atuam nas comissões de ética foram considerados como principais unidades de análise. Os dados provenientes dos documentos e das observações são complementares e utilizados para confrontar os dados das entrevistas.

Assim, é a partir da percepção dos agentes públicos que trabalham de forma direta para promover e disseminar a ética na administração pública federal que se buscou alcançar o objetivo geral proposto nesta pesquisa: analisar o Sistema de Gestão da Ética na administração pública brasileira. E atingir os objetivos específicos: 1) Identificar a institucionalização do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal; 2) Compreender como o Sistema de Gestão da Ética possibilita mudança de perspectiva na administração pública brasileira, no que se refere a extrapolar os limites do modelo racional-

legal com a incorporação de uma instância ética; 3) Analisar influências do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal na conduta dos servidores públicos. Cabe salientar que aos entrevistados foi solicitado que respondessem as questões propostas tendo em mente o triplo papel por eles desempenhado: cidadão, agente público federal e responsável por promover a ética na administração pública.

A definição de ética pública emergente das falas dos entrevistados evidencia uma noção deontológica, o “dever ser”, orientada para o bem comum, pelos princípios constitucionais da administração pública e pelos valores praticados, aceitos e entendidos como adequados para a sociedade em determinado momento. Refere-se à promoção do funcionamento adequado da administração por meio da consciência no exercício da função pública. Para os entrevistados, sistematizar a ética pública reflete essa conscientização e, ao mesmo tempo, obriga que o agente público reconheça e contribua para o crescimento da ética. É também uma questão de governança, conforme depoimento do Professor Raimundo Nonato, no XIV Seminário Internacional Ética na Gestão.

Os resultados permitem inferir que a noção de ética pública tende à perspectiva kantiana, cujo pressuposto é a ação moral decorrente de fundamentos racionais, de conceitos deontológicos, representados pelo imperativo do dever. Como afirma Thiry-Cherques (2008): a ideia de moralidade como atributo da razão proposta por Kant predomina na atualidade. Por outro lado, ao evidenciar a noção de bem comum aproxima-se da proposta de Habermas (2000) pela qual a moral protege os direitos do indivíduo ao também proteger o bem da comunidade a qual ele pertence.

Embora os entrevistados incluam na definição princípios e valores, eles não são especificados, com exceção dos princípios de eficiência e moralidade. O princípio da eficiência como referência ética subordina a conduta à lógica gerencialista que, ao contrário de promover a autonomia do sujeito e permitir que ele contribua para a construção da sociedade, impele-o à autoalienação, como verificado na análise dos códigos de ética das organizações públicas a partir da visão crítica à racionalidade instrumental, seção 4.2.2 desta tese (WEBER, 1979; HABERMAS, 2001; GOULEJAC, 2007). O princípio da moralidade, imposto pela força jurídica estatal, busca alcançar uma conduta ética segundo o direito posto (MORAIS, 2012). Assim, os princípios elencados pelos entrevistados para a definição de ética pública são aqueles que se impõem pela norma constitucional, mas que nem sempre propiciam compreender a ética como orientação para o resgate do senso de humanidade pela

compreensão dos fenômenos subjetivos formadores da sociedade por meio da reflexão sobre os limites da ação, como proposto neste trabalho.

Os entrevistados definem a “Instância Ética” como atributo moral a ser considerado nos atos da administração. Para eles, fica evidente a noção de que o aspecto legal não é mais exclusivo. Assim, a “instância ética” caracteriza-se por ser preventiva e educacional; e tratar de questões não disciplinadas. Refere-se à produção de consenso e relações interpessoais. Possui rito próprio, e apresenta dificuldades ao julgamento. Há o reconhecimento da importância dessa instância e da necessidade de institucionalização. A separação entre a instância ética e a disciplinar justifica-se pela necessidade de operacionalizar, uma vez que o aparato disciplinar não fornece instrumentos capazes de identificar conduta inadequada. O desconhecimento por parte dos servidores em geral induz à percepção de ser uma instância punitiva. Para os entrevistados, ela não atingiu o objetivo de ser uma instância consultiva e ainda enfrenta resistências. Encontra-se em desenvolvimento, por isso não tem os instrumentos e requisitos necessários tampouco possui ampla aplicação, embora caminhe para ser implementada.

A percepção dos entrevistados sobre a configuração de uma instância ética fundamentada em ações educacionais, preventivas e de orientação vai ao encontro da proposta original de construir respeito por meio de uma perspectiva discreta e flexível de consultas e conciliação (IYER, 2013). Ao mesmo tempo, há o reconhecimento que isso não foi atingido, pois as atividades desenvolvidas nessa instância são percebidas como punitivas. Nesse sentido, embora tenha sido criada uma nova instância, cujo foco está nas questões que não são disciplinadas em lei, ou quando não há consenso definitivo sobre se algo é certo ou errado (TREVINO; NELSON, 2010; CRANE; MATTEN, 2007), a sua configuração tende a não identificar de forma clara os espaços de atuação distintos da lei e da ética.

Mas, relacionar a instância ética a relações interpessoais indica certo distanciamento ao que se propõe para configurar uma organização ética. O modelo ético deve ser orientado para forjar o *ethos* da atividade, promover o diálogo entre os *stakeholders* e dirigir a prática dos valores afirmados com vistas a transformar a sociedade e promover os valores de humanidade (PATRUS-PENA; CASTRO, 2010; CORTINA, 2002). Diante dessa realidade, atingir a institucionalização, que, conforme Selznick (1984), é “infundir com valores” por meio dos sistemas sociais que formam o sentido de identidade, como almejado pelos entrevistados, não parece uma perspectiva de curto prazo.

O tema “valores da ética pública” provocou reação comum aos entrevistados. Em todas as entrevistas a resposta imediata foi: “os cinco princípios da administração pública elencados na Constituição”. Depois, após reflexão, foram elencados como valores a conquistar: respeito; zelo; eficiência; responsabilidade; retidão, integridade, honestidade, lealdade, dignidade profissional e pessoal, e valorização do ser humano, igualdade, equidade, compromisso, razoabilidade, proporcionalidade, ponderação, uniformidade e capacidade de reflexão. O famoso “jeitinho brasileiro”, foi lembrado como um valor que ainda persiste. Conforme Zajdsznajder (2001), isso indica uma fragilidade ética. Para Cristovam Buarque<sup>27</sup>, em palestra no XIV Seminário Internacional Ética na Gestão: o jeitinho é uma forma de burlar as leis, e o brasileiro se orgulha disso. Assim, por meio das frases disseminadas na administração pública: “manda quem pode, obedece quem tem juízo”; “deixar como está para ver como fica”, “aos amigos tudo, aos inimigos a lei” observa-se a subserviência, a acomodação e o cinismo, características do alto grau de degradação da ética (ZAJDSZNAJDER, 2001; DAMATTA, 2001). Para Ayres Brito<sup>28</sup>, em palestra no XIV Seminário Internacional Ética na Gestão, é preciso fazer da Constituição Federal uma realidade incorporada ao cotidiano, pois nela há dezessete conteúdos da moralidade, os quais não foram elencados pelo jurista na referida palestra<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Cristovam Buarque, professor, Senador da República, palestrante do XIV Seminário Internacional Ética na Gestão: ética, justiça e mobilização social.

<sup>28</sup> Carlos Ayres Brito, jurista, palestrante do XIV Seminário Internacional Ética na Gestão: ética, justiça e mobilização social.

<sup>29</sup> A busca no texto constitucional por termos que indiquem conteúdo moral: solidariedade, moralidade, respeito, equidade, responsabilidade, discriminação e dignidade retorna o seguinte. Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) III - a dignidade da pessoa humana. Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária. Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) XLIX - é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral; (...) LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, (...). Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Art. 129 São funções institucionais do Ministério Público: (...) II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia. Art. 210. Serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais. Art. 215 O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais. § 3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à: (...) V valorização da diversidade étnica e regional. Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura,

Os participantes desta pesquisa parecem não perceber diferença entre valores e princípios, conforme Abbagnano (2007) que distingue os termos: 1) Princípio, ponto de partida do ser, do devir e do conhecer; 2) Valor, objetos de escolha moral, possibilidade de escolha que em circunstâncias iguais constituem pretensão à universalidade e à permanência; e Almeida (2008) que verifica a necessidade de diferenciação em sociedades democráticas contemporâneas pluralistas sob pena de privilegiar uma determinada perspectiva ética em detrimento de outra. Mas, isso se torna pouco relevante perante a constatação de que parece não haver valores internalizados a serem atribuídos à ética pública brasileira. Valores que possam ser identificados e exteriorizados de forma espontânea pelos agentes públicos. Entre os valores elencados por Girardin (2012) em seu Modelo Conceitual: equidade e estado de direito; responsabilidade e liberdade; solidariedade; paz e segurança; sustentabilidade; identidade e diversidade, apenas equidade e responsabilidade foram citados, com a ressalva de que estão por ser conquistados. Vale lembrar que o conjunto de valores proposto no modelo representa a expansão dos três fatores considerados como essenciais em política: limitação, eficácia e prestação de contas, cuja ausência limita a capacidade de garantir estrutura social segura e a vida pacífica em uma sociedade pluralista. Os valores, para o autor, produzem ainda uma reflexão conceitual na ética política mais propícia às teorias de decisão, preferências, motivação, investimentos e gestão de conflitos.

Os resultados devem ser observados com cautela na medida em que, conforme Vásquez (2002), o valor da ética está em compreender a conduta humana sob a ótica dos valores, dos princípios, das normas e dos juízos morais. E como ensina Aristóteles (2007), a ética denota um comportamento adquirido por hábito, que aperfeiçoa a capacidade do

---

democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais. § 1º O Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, e rege-se pelos seguintes princípios: (...) I - diversidade das expressões culturais. Art. 220 A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição. Art. 221 A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios: (...) IV - respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família. Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. § 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: (...) II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País. (...) VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

indivíduo de receber as virtudes. Na pragmática gestão da ética, a perspectiva orientada por valores preconiza a necessidade de definir valores organizacionais e estimula a aplicação deles no desenvolvimento das ações com o objetivo de incentivar a adesão dos colaboradores às aspirações éticas e melhorar a capacidade de tomar decisões éticas (TREVINO ET. AL.,1999 apud CRANE; MATTEN, 2007; OCDE, 2009).A despeito das perspectivas, promover a ética pressupõe o conhecimento dos valores de uma sociedade em determinado período.

O trabalho da Comissão de Ética Pública da Presidência da República – CEP, coordenadora do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, na percepção dos entrevistados e de participantes dos Seminários pode ser configurado da seguinte forma. A despeito da existência de um caráter político, é um trabalho grande; de difícil compreensão; com objetivos ambiciosos; realizado de forma séria; cuja relevância está no papel de orientar, formar e fomentar o trabalho das Comissões e de disseminar o código de ética e as diretrizes. Mas, ainda é um trabalho pouco compreendido pela maioria dos agentes públicos, por isso, é preciso que seja melhor divulgado. Mais que isso, a CEP tem que começar a se impor.

Com relação às Comissões Setoriais, o foco da atuação da CEP é mais para fiscalizar ou avaliar que no sentido de fornecer meios para ajudar as comissões a se estruturarem. Ao longo dos anos, o trabalho perdeu celeridade nas orientações e não há uma política de acompanhar de perto a aplicação dos indicadores de avaliação nos órgãos, embora sejam realizadas visitas técnicas a pedido de cada órgão. Apesar das dificuldades, os entrevistados consideram a CEP um ganho para o Brasil, todavia, há oportunidades em que as decisões tomadas pela comissão ou a alta administração incomodam, envergonham, decepcionam e desmotivam quem trabalha para promover a ética.

O trabalho das Comissões Setoriais é percebido pelos entrevistados como fundamental, educativo, conscientizador, de mudança de cultura e de paradigma, que requer responsabilidade para o desenvolvimento seguindo as regras e os procedimentos, e precisa ser ampliado. Mas, para ser realizado encontra entraves: a) falta de compreensão sobre o real papel da comissão de ética; b) a questão investigativa e repressiva prevalece sobre o papel educativo e de harmonizar as relações no ambiente de trabalho, de conciliar conflitos; c) os procedimentos de apuração de desvios são complexos e falta habilidade dos membros para realizar oitivas; d) faltam: tempo para organizar e planejar os trabalhos devido à dupla função exercida pelos membros; subsidio do Sistema para disponibilizar padrões para os procedimentos; critério para seleção e indicação de representantes locais, membros e

secretário-executivo; orçamento específico para a comissão; previsão na estrutura organizacional; além disso, é fraco o poder de atuação dos representantes e há muita burocracia interna. Nos depoimentos, os participantes dos cursos e seminários enfatizaram a complexidade da implementação e a dificuldade para fazer chegar ao agente público, em cada órgão e entidade do Poder Executivo Federal, não só o conteúdo do Seminário como também as ações efetivas para promover a ética.

Para os entrevistados, em primeira instância, o objetivo das comissões é orientar e educar. Para isso, são realizadas palestras e campanhas sobre ética, mas, a maioria dos agentes públicos não se interessa sobre o tema. Com referência a denúncias, são poucas por ano e a maior parte é de natureza interpessoal e de gestão. Apesar de existirem motivos, as pessoas não ousam fazer denúncias, ou porque não há proteção ou a sanção de censura ética parece não ser tão efetiva. Mas, para Piquet (apud IYER, 2013), o Brasil é uma sociedade de comprometimento, ninguém denuncia porque é uma “dor de cabeça” lidar com o fato. Como acredita Passos (2008), a moral da sociedade contemporânea despreza as virtudes públicas de justiça social, igualdade e liberdade e valoriza os vícios individuais.

O trabalho nas comissões, para os entrevistados, traz tanto resultados efetivos de mudança de conduta quanto nenhum efeito prático. As ações para propor mudanças e aperfeiçoamentos ao Sistema ainda é limitado e pouco exercido, não obstante exista um canal de comunicação aberto para isso. Em geral, a percepção é de que as comissões precisam ter mais reconhecimento e importância dentro órgão, uma vez que são também um instrumento para a sociedade. Pode-se inferir que existem falhas nas ações específicas de promoção, avaliação e reformulação do código, as quais podem ocasionar a perda de credibilidade do programa de gestão da ética ou inviabilizar a aplicação do código, conforme asseveram Queiroz, Dias e Prado (2008) e Sarmiento, Freitas e Vieira (2008).

Não obstante esses dados, a Secretária-Executiva da Comissão de Ética Pública, em palestra no XIV Seminário Internacional Ética na Gestão – 2013, afirma: a educação é, e continuará sendo, o objetivo maior da CEP. Esse propósito tem aprovação dos entrevistados da pesquisa que consideram promover a ética utilizando diferentes meios, como palestras, mensagens, conversas informais a principal ação de uma comissão de ética. Mais que isso, eles concordam que educar para ética pode ajudar a mudar práticas de favorecimento que corrompem a administração pública. Para Lizete Verillo, diretora da ONG AMARRIBO Brasil, cujo propósito é a fiscalização da coisa pública e a formação de novas ONGs, a sociedade civil tem muito a contribuir com esse trabalho, é preciso que a Comissão de Ética

Pública a envolva mais no processo. Como postula a teoria da governança democrática, por exemplo, que além de transparência, é necessário o acesso às decisões por parte da sociedade civil. O que não ocorreu na CEP no período de 2000 a 2007, conforme verificado na seção 4.3 deste trabalho, tampouco parece ocorrer nos dias atuais.

De forma geral, o trabalho da CEP está organizado para desenvolver documentos contendo recomendações e diretrizes éticas, como orienta Cortina (2002). Mas, a atividade cooperativa com a participação de profissionais de diferentes áreas, no sentido de perseguir determinados bens internos, os quais exigem o descobrimento de princípios de médio alcance, a internalização de valores e a preservação de virtudes por parte de todos os participantes (CORTINA, 2002), parece não estar sendo observada. Tampouco a missão primeira das Comissões de educar e para a ética se desenvolve de forma efetiva, pois, conforme Rodrigues (2001), o processo educativo não se reduz a externalidades pelas quais um ato intencional é imposto sobre a criatura a ser formada. Educar é criar possibilidades para que cada indivíduo adquira capacidades de autoconduzir o processo educativo.

Os resultados indicam que a ênfase está sendo dada para o processo de apuração de desvios, como pode ser observado no curso “Gestão e Apuração da Ética Pública”, realizado pela CEP em 2012, em que 2/5 do conteúdo programático foi dedicado ao rito processual, sem apresentação de qualquer conteúdo para desenvolver um programa de formação para a ética no âmbito das Comissões Setoriais. Se, nas orientações, a ênfase é para o desenvolvimento da função educativa e, na prática, o foco está no rito processual, então se pode dizer que há dissonância entre o discurso e as ações para disseminar a ética na administração pública. Essa contradição pode ser a raiz dos entraves listados pelos participantes da pesquisa e do tamanho desconhecimento desse trabalho por parte dos agentes públicos em geral. Segundo relato, os servidores querem que o trabalho da comissão seja feito como uma ferramenta de consulta e educação para resolver conflitos de natureza ética e não como forma de punição.

De forma geral, dois sentimentos contraditórios emergem quando um agente público é convidado a participar das comissões de ética: contentamento, pelo reconhecimento da própria conduta e pela oportunidade de poder contribuir; e hesitação, pois a função requer responsabilidade e vigilância maior à própria conduta, além disso, a maioria desconhece o trabalho a ser realizado. Para eles, no início, é sempre difícil e, depois, com a participação nos cursos e nos seminários promovidos pela CEP, torna-se mais fácil, no que se refere às dúvidas conceituais e quanto à prioridade do trabalho educativo. Permanece a angústia de estar realizando um trabalho paralelo, com pouco tempo para o desenvolvimento das atividades.

Alguns pensam em desistir, mas são dissuadidos, pois há dificuldade para encontrar agentes públicos que se disponibilizem ao trabalho. A apuração de denúncias é uma tarefa pesada em termos emocionais e em nível de exigência técnica. É decepcionante ver casos sem soluções. Apesar de tudo, os agentes públicos que trabalham nas comissões acreditam que podem mudar as pessoas, o ambiente de trabalho, a instituição e o país, e que esse trabalho precisa ser feito, ainda que se conquiste e sensibilize aos poucos. Mais que isso, eles são os maiores beneficiados, pois há o sentimento de grande crescimento pessoal e profissional, por isso é uma função considerada gratificante de ser realizada.

Se para o agente público que não trabalha na gestão da ética a atividade educativa é insuficiente, para os que trabalham essa premissa não é verdadeira. Conforme depoimentos, por meio do conhecimento e da formação para a ética os agentes percebem a necessidade de dar continuidade ao programa para disseminar a ética na administração pública. Por esse mesmo motivo, desencadeia a percepção de que as ações precisam chegar a todos, em todos os níveis hierárquicos, de todos os órgãos do governo federal. O que indica forte poder de convencimento das práticas educacionais.

Os entrevistados confirmam a perspectiva *top-down*, de cima para baixo, e neo-institucionalista de implementação da política para a promoção da ética no âmbito do Executivo Federal, por meio de decretos e portarias (FREY, 2000), característica dos sistemas estruturantes utilizados na administração pública federal. Para eles, o modelo é ideal e a existência de um órgão central junto à Presidência da República confere maior respeito às comissões setoriais. Mas, o modelo proposto não é aplicado de forma efetiva e gera, portanto, descrédito perante os servidores.

O reconhecimento de uma política de implementação com perspectiva *top-down* e neo-institucionalista por parte dos entrevistados indica a percepção de como foi configurado o Sistema de Gestão da Ética. Mas, não há uma identificação conceitual do modelo de gestão da ética nem entre os coordenadores do Sistema. Isso pode ser verificado no curso de Gestão e Apuração da ética em 2012, em que perguntas sobre instrumentos de gestão, recursos orçamentários ou a respeito do enquadramento do próprio sistema na administração pública tiveram respostas pouco elucidativas. Isso evidencia um aspecto interessante da administração pública fundamentada no princípio da legalidade e das perspectivas *top-down* e neo-institucionalista, em que os formuladores impõem as políticas a partir de normas. E muito frequente, não disponibilizam os modelos teóricos utilizados como fundamento. Diante do imperativo da norma, o agente público responsável pela execução, sem qualquer orientação

preliminar executada de forma alienada o que lhe foi determinado. Esse processo culmina em perpetuar na administração pública uma obediência cega, cujas consequências são agentes públicos executando funções para as quais não tem qualquer preparo, submetidos a orientações fundamentadas na experiência e na famosa expressão: “sempre fiz assim ou sempre foi assim.” Os que conseguem compreender os processos inerentes às políticas formam um grupo minoritário que se dedica individualmente ao conhecimento. Por isso, não raro se ouve: “aceitei o convite sem saber exatamente tudo que eu ia fazer” ou “eles nem sabiam como é que funcionava aquilo”. A questão que se coloca é porque formuladores não dão publicidade aos fundamentos das políticas? Ao restringir acesso às referências teóricas diminuem as possibilidades ao conhecimento da matéria para maior número de agentes públicos. Mais que isso, restringe-se o desenvolvimento da capacidade crítica do agente público que se refletirá nos processos de avaliação e reformulação da política pública. Isso pode explicar porque as ações para propor mudanças e aperfeiçoamentos ao Sistema de Gestão da Ética ainda é limitado e pouco exercido.

A implementação de modelo único para todos os órgãos que possuem naturezas jurídicas diferentes é complicada, na visão dos entrevistados. Em geral, sistematizar o processo de apuração ética e capacitar os membros das comissões são ações consideradas de relevância, pois viabilizam a atuação das comissões. Mas, é reconhecido que o modelo carece de atualizações tanto nas normas quanto nos procedimentos a partir de resoluções centralizadas, seja para esclarecer e orientar quanto para desenvolver um programa educativo. No que se refere à avaliação é preciso verificar porque existem comissões que não são atuantes. A vertente punitiva, também parece não estar sendo observada de forma sistemática, embora as sanções sejam enviadas ao banco de dados da CEP. Crane e Matten (2007, p.180) asseveram: um código introduzido e depois percebido que pode ser quebrado pela impunidade provavelmente nunca alcançará nada além de elevar o cinismo dos funcionários.

Os entrevistados acreditam que para haver efetiva institucionalização do Sistema é preciso fazer uma revisão que possibilite a contínua melhoria. Para promover o diálogo, iniciativas como o Fórum das estatais e dos institutos federais são válidas, mas é necessário cuidado para não haver dissociação com o órgão central, pois isso enfraquece o Sistema. Na percepção dos entrevistados, três frentes precisam atenção: fortalecimento daqueles que atuam para promover a ética; revisão dos instrumentos; aprofundamento da difusão.

Os entrevistados percebem como prioridade as ações de gestão da ética que visem prevenir ocorrências de desvios, por meio da divulgação do trabalho da comissão e da

disponibilidade para consultas. Para atingir esse fim, as comissões organizam palestras, realizam oficinas, fazem campanhas de conscientização e estimulam a participação em cursos e seminários promovidos pela CEP. Para apuração da ética são seguidos os preceitos previstos no Decreto e na Resolução. As ações gerenciais incluem o trabalho de operacionalizar os trabalhos da comissão: assegurar recursos, preparar relatórios para a alta administração, elaborar o plano de trabalho, avaliar e propor atualização ao código e realizar reuniões periódicas. As ações para maior participação do cidadão e para incorporar a ética na base do processo de formação do agente público são consideradas de pouco efeito ou falhas.

Nesse processo o que se percebe é uma desconexão entre os objetivos do Sistema de Gestão da Ética e a formulação de ações para dar efetividade ao próprio código. Os entrevistados verificam que todo o arcabouço necessário para promover e disseminar a ética fica a cargo de cada Comissão Setorial que não possui requisitos e instrumentos suficientes para cumprir com o que está proposto. As ações são experiências pontuais, por tentativa e erro, sem qualquer orientação teórico-metodológica e partem da iniciativa dos membros da comissão, sujeitas à aprovação e apoio da alta administração. Em órgãos que há apoio da alta administração, a comissão consegue dar seguimento às ações. Do contrário, os membros das comissões vivem o dilema de ter de fazer cumprir as normas e a incapacidade de efetivar as ações. No que se refere ao trabalho junto a sociedade civil, as comissões de ética, tanto a coordenadora do Sistema de Gestão da Ética, a CEP quanto as Comissões Setoriais, pouco ou nada tem feito. Isso pode ser verificado na pesquisa realizada junto a ONGs em que não existem projetos realizados em parceria com as comissões. O órgão que aparece em projetos conjuntos com essas instituições é a CGU, cujo trabalho focaliza o combate à corrupção.

Girardin (2012) assevera que uma perspectiva ética de análise deve fundamentar-se não apenas em objetivos políticos, políticas ou decisões, mas também no processo pelo qual eles foram projetados e como são implementados. A proposta da OCDE (2009) indica que a efetividade da gestão da ética resultante da busca por equilíbrio entre as perspectivas fundamentadas em regras ou em valores depende da sinergia entre os instrumentos para determinar e definir, orientar, monitorar e aplicar; os processos com objetivo de planejar, implementar, avaliar e adaptar; e as estruturas representadas pelos atores éticos – comissões e secretarias-executivas utilizadas como elementos de gestão.

Os entrevistados percebem que a ética como instrumento de gestão pública, com foco na modernização e na revitalização da administração, precisa ser uma questão de Estado e não de governo. Instrumentos, processos e estruturas são essenciais para ter acesso à cidadania e

formar a consciência de que a conduta está sendo avaliada pelas perspectivas ética e disciplinar. Mas, esse arcabouço se torna inócuo sem o envolvimento da alta administração e o esclarecimento do papel das comissões. O foco está na questão punitiva do processo e isso pega pequena parcela dos casos, os mais graves, quase disciplinares, por isso, o Sistema precisa evoluir no viés da educação e da conscientização. A estrutura é importante, mas não é suficiente para implementar de maneira satisfatória a questão da ética no serviço público, não se chega a todos. É, portanto, perceptível aos entrevistados a necessidade de sinergia entre os elementos de gestão para que se alcance a efetividade na implementação de uma política para promover a ética em âmbito organizacional, conforme proposto por Girardin (2012) e OCDE (2009).

De maneira geral, os entrevistados ainda não perceberam mudança no perfil do agente público depois da implementação da política de promoção da ética. O trabalho ainda é pontual e é possível perceber que um maior número de pessoas sabe da existência da comissão de ética; a postura e a fala dos servidores mudaram de tom; existe uma conscientização crescente, estimulada pelo código de ética e talvez por medo das consequências. No topo da escala, parece que mudou; já o médio funcionalismo parece não acreditar que possa ser alcançado. Ferrell et al. (1989) admitem que os valores pessoais, influenciados por filosofias morais, são um dos fatores do processo de decisão ética. Empregados em nível superior influenciam a transmissão e monitoramento de valores, normas e códigos de ética. Isso parece não se confirmar na administração pública brasileira. Os resultados indicam que é possível identificar mudança na conduta alta administração, mas ela ainda não consegue influenciar as camadas inferiores da hierarquia. O que leva à premissa proposta por Girardin (2012) de que existe uma relutância em relacionar de forma direta a causalidade entre moralidade, valores, boa vontade, leis, regras, execução e resultados. Para o autor, a luta contra a corrupção que se limita à honestidade e à virtude moral, sem mecanismos institucionais fortes, está fadada ao fracasso.

Um aspecto interessante evidenciado na pesquisa é que embora a alta administração se preocupe com as consequências de uma apuração ética por parte da Comissão de Ética Pública da Presidência da República em nível individual, parece não perceber a importância de apoiar o trabalho das comissões setoriais em nível institucional. Isso pode ser verificado em dois momentos: 1) na fala dos entrevistados, quando evidenciam a resistência da alta administração ao trabalho das comissões ou afirmam que para funcionar é preciso ter representantes que tenham acesso à alta administração ou “emprestem prestígio à comissão”;

2) quando as comissões revelaram dificuldades em conseguir veicular um questionário sobre ética pública após terem concedido as entrevistas, uma ação aparentemente simples e própria da comissão (realizar testes sobre ética como previsto no modelo da OCDE, 1998). A falta de conexão entre a importância do desenvolvimento ético em nível individual e organizacional denota desconhecimento por parte dos agentes públicos sobre a necessidade de promover a ética em todos os níveis hierárquicos da administração pública. Além disso, a alta administração, embora pareça ter mudado, continua não sendo exemplo de conduta ética para os demais agentes públicos, mantendo um ciclo vicioso expresso por “se eles fazem, porque eu não posso fazer?” E manifesto nas mais diferentes condutas: faltar e chegar atrasado ao trabalho sem dar satisfação; recusar-se a realizar tarefas de rotina por achar que ganha pouco; eximir-se de responsabilidades mesmo quando o cargo as impõe; cometer abusos quando ascendem ao poder; aceitar os deslizes para não perder cargos e funções; intimidar os novos agentes negando informações e dificultando acesso às estruturas; ser conivente com o mau uso dos recursos públicos seja consentindo com o desperdício ou avalizando compras indevidas; abster-se de provocar debates sobre atividades que notadamente requerem maior reflexão.

Os entrevistados percebem a mudança de conduta no grupo de pessoas que querem escutar as orientações, assim como a sanção ética parece significar muito para as pessoas que de certa forma têm uma carga moral em suas vidas, para aqueles que não atem ou não querem escutar não faz a mínima diferença. Para os entrevistados, a cultura é determinante para que ainda exista um caminho longo e lento até o servidor público brasileiro ter noção da ética como prioridade. Falta a conscientização de que o servidor público está na administração para atender o interesse público. A sociedade brasileira em geral aceita os deslizes. Parece que mudou a conduta interna, no dia a dia da administração, mas isso não quer dizer que mudou a conduta do indivíduo na sociedade. Silva (2012, p.33,) explica que ao se afastar da própria subjetividade, o indivíduo perde contato com a singularidade moral e não atina com os limites privados.

No que se refere à conduta do agente público, a pesquisa indica que a prática organizacional está longe de ser a desejada conforme já verificado por Faria e Meneghetti (2007). Para Deslandes (2011) se por um lado, a ética não pode ser considerada como fato existente no nosso mundo; por outro, a ética existe como valor absoluto e se manifesta apenas em condutas, ações e estilos de vida. Conforme Trevino e Nelson (2010), o comportamento ético é influenciado pelas características dos indivíduos e das organizações, que transcendem

ao aspecto legal ao incluir os padrões de conduta acordados pela sociedade e não codificados em lei (TREVINO; NELSON, 2010; CRANE; MATTEN, 2007). A diferença entre ser ético e agir dentro da lei para os entrevistados só fica clara após dedicação ao estudo do tema.

Os resultados indicam que ainda há muito o quê fazer para que se internalize o novo papel para os gestores, derivado da teoria ética, conforme propõe Collins (1994). Segundo o autor, é preciso perceber a sociedade como um todo, em detrimento do autointeresse. Isso atribui um propósito que transcende o indivíduo, conecta a gestão com o bem-estar coletivo, torna a gestão eficaz uma atividade que estimula a criação de valor e a construção de confiança, fatores determinantes da administração (COLLINS, 1994).

Os entrevistados consideram complexo afirmar se houve mudanças na administração pública federal em função do Sistema de Gestão da Ética. É um processo maior do que a internalização da ética na conduta pessoal. Em matéria de democracia e de estabilidade das instituições progrediu muito. Com o crescimento da responsabilidade social, da governança, do controle (interno/externo – mídia), da transparência (lei de acesso à informação) e a investigação na comissão de ética, as atitudes têm consequências, há mais cuidado para decidir. Com o Sistema veio junto uma série de ações que têm aos poucos provocado mudanças. Existe forte atuação do Tribunal de contas da União (TCU) da Controladoria-Geral da União (CGU). Isso tudo está conduzindo a melhora nos processos, a seriedade, a responsabilidade. Mas, para os entrevistados, não atingimos uma administração pública ética. Pode até parecer, mas, no geral, tem pouco efeito. Há descrédito entre os próprios agentes públicos. Já se percorreu uma boa parte do caminho em direção à moralidade, falta amadurecer.

A percepção de algum avanço no que se refere à ética na administração pública é compartilhada por juristas, acadêmicos e jornalistas que participaram do XIV Seminário Internacional Ética na Gestão, realizado em novembro de 2013. Para Ives Gandra Martins<sup>30</sup> houve notável avanço dos conceitos: quanto mais cidadania, maior controle por parte da sociedade e maior democracia. Para o jurista, o conceito de moralidade depende de um controle social cada vez maior em relação ao governo. Ricardo Sennes<sup>31</sup> reconhece que houve avanços no que se refere à democracia e à ética no governo federal. No entanto, a questão ética não se restringe a administração pública, em sentido amplo, requer a interação entre os

---

<sup>30</sup> Ives Gandra Martins, Doutor em Direito, advogado, professor, escritor e jurista.

<sup>31</sup> Ricardo Ubiraci Sennes, diretor da Prospectiva Consultoria Brasileira de Assuntos Internacionais e professor doutor da Pontifícia Universidade Católica.

diferentes atores da sociedade. Para ele, o modelo brasileiro está em uma dinâmica de aprimoramento, a sociedade brasileira está em construção. Sennes discorda que a sociedade brasileira não seja ética, mas é preciso redefinir ética pública. Para o Ministro Horácio<sup>32</sup>, o Brasil vive uma nova perspectiva a partir da gestão da ética, o brasileiro é um povo honesto, por isso a ética é hoje uma preocupação. Marcelo Alves Dias de Souza<sup>33</sup> tem uma visão otimista e percebe uma evolução no país nos últimos 10 anos, no que se refere ao combate à corrupção tanto no âmbito jurídico quanto no administrativo com a atuação da CEP, da CGU, do TCU, e do controle interno. Carlos Ayres Brito<sup>34</sup>, embora concorde que há boas ferramentas administrativas e jurídicas e que o país tem mudado aos poucos com a implantação a contracultura da corrupção, verifica a necessidade de internalizar os preceitos constitucionais. Para o jurista, no Brasil existe uma fragilidade estrutural, falta a distinção entre o espaço público e o privado, há uma cultura estamental hierarquizada da corrupção em que o nepotismo resiste. A corrupção é um mal endêmico, sistêmico, e histórico.

Noêmia Aparecida Garcia Porto<sup>35</sup> vê avanços e inúmeros retrocessos. A constitucionalização de temas éticos implica uma nova concepção de Estado, na medida em que liberdade e igualdade deixam de ser meras concessões estatais e passam a constituir valores jurídicos fundamentais. Mas, citando Norberto Bobbio, a juíza questiona: como torná-los efetivos e não apenas declaratórios? Para ela, preocupa o excesso de crença no judiciário para a solução de todos os problemas e conflitos. Se de um lado, vive-se a judicialização do mundo da vida, do outro não há acesso igualitário à justiça. Segundo Girardin (2012), a justiça, embora jamais seja perfeita ou completamente independente, une a sociedade pela capacidade de gerar confiança dos cidadãos no governo, uma vez que há percepção de que o estado de direito será aplicado a todos de forma equânime. Do contrário, a sociedade nunca confiará em um poder político que promova arbitrariedades sistemáticas: impunidade, crueldade ou privilégios excessivos. Assim, a mínima ausência de justiça possibilita o esvanecimento da confiança que, por consequência, pode conduzir a sociedade a sucumbir

---

<sup>32</sup> Horácio Raymundo de Senna Pires, ministro aposentado do Tribunal Superior do Trabalho, nomeado em 2013 pela presidente Dilma Rousseff para compor a Comissão de Ética Pública da Presidência da República.

<sup>33</sup> Marcelo Alves Dias de Souza, Procurador da República; Doutorando em Direito Processual Civil - PUCSP e professor.

<sup>34</sup> Carlos Augusto Ayres de Freitas Britto, poeta, acadêmico, professor, magistrado e jurista brasileiro. Foi presidente do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

<sup>35</sup> Noêmia Aparecida Garcia Porto, doutoranda em Direito, Estado e Constituição – UnB (2010), juíza do trabalho (TRT da 10ª Região) e professora.

“estrutural” ou “moralmente”. Nessa circunstância, os objetivos comuns são subvertidos por particulares.

O jornalista Carlos Monforte<sup>36</sup> percebe outro lado da questão, para ele, “o Brasil nunca ligou para essa estória de ética; os partidos políticos não tem ética; tampouco conhecemos democracia. O Brasil precisa amadurecer”. Roberto Romano<sup>37</sup> lembra que “não somos bonzinhos, somos capazes da boa ética e da má, por isso o perigo do automatismo corporal e da consciência. Mudar de hábito é um esforço”. Para María Stella Cáceres<sup>38</sup> a existência da CEP é um grande passo, mas a aprendizagem mais difícil são as atitudes. Cristovam Buarque<sup>39</sup> acredita que: “estamos retirando a legitimidade da corrupção nas ações dos políticos. Mas, a corrupção nas prioridades para as ações ou emprego do dinheiro público ainda persiste. Acostumamo-nos à legitimidade de não seguir a lei”.

## 10 AGENDA DE PESQUISA

Os seis anos de acompanhamento do trabalho da Comissão de Ética Pública – CEP consolidados nesta pesquisa mostram, de forma geral, que houve avanços em nível institucional e social no que se refere à promoção da ética. Os resultados desta pesquisa confirmam o que se verificou na pesquisa desenvolvida de 2008 a 2010 e publicado no livro “Ética na Administração Pública Federal” (MENDES, 2010). Na referida investigação, a análise se restringiu à forma de atuação das Comissões de Ética Setoriais e demonstrou a importância dos instrumentos pedagógicos, estruturais e normativos para promover a gestão da ética assim como identificou a necessidade de comprometimento da alta administração para o desenvolvimento das atividades. Ao ampliar a observação para todo o Sistema, esta pesquisa lançou luz sobre um tema que, embora seja objeto de diferentes campos do conhecimento, ainda é pouco explorado pela Administração Pública. Durante a elaboração desta tese, ficou evidente a necessidade de ampliar o questionamento a partir de diferentes

---

<sup>36</sup> Carlos Monforte, jornalista.

<sup>37</sup> Roberto Romano da Silva, Doutor em Filosofia, ética e política, professor titular da Universidade Estadual de Campinas.

<sup>38</sup> María Stella Cáceres de Almada, fundadora e diretora do Museo de las Memorias: Ditadura y Derechos Humanos, Assunção – Paraguai, pedagoga pela Universidade Nacional de Córdoba, Argentina.

<sup>39</sup> Cristovam Buarque, engenheiro mecânico, economista, educador, professor emérito da Universidade de Brasília, Senador da República.

perspectivas, o que conduz ao esforço de construir uma proposta de pesquisa sobre a ética na administração pública.

Uma agenda de pesquisa para investigar o tema proposto, a partir dos resultados desta tese inclui tanto questões positivistas, referentes ao paradigma quantitativo, quanto fenomenológicas de natureza qualitativa. Considerando o reduzido número de produções acadêmicas no âmbito da Administração sobre ética pública no Brasil, as questões para compor essa agenda podem ser distribuídas em três grupos distintos.

O primeiro grupo relaciona-se à produção de conhecimento para a formação ética. A primeira questão que se coloca é: em que medida a produção do conhecimento em administração pública possibilita a formação do gestor público para a ética? Como a formação do gestor público influencia decisões éticas em políticas públicas? Nesse propósito, não se exclui a necessidade de realizar um levantamento sobre a qualidade da decisão em políticas públicas e a formação ética dos decisores. Esse grupo de perguntas ajudaria a compreender a influência das diferentes perspectivas éticas nas decisões dos agentes públicos.

O segundo grupo de questões relaciona-se aos instrumentos utilizados para a gestão da ética, em especial, o código de conduta, elemento central de uma política de promoção da ética. No âmbito do governo federal brasileiro, faz-se necessário realizar um censo sobre o número de códigos específicos e existentes, e posterior análise comparativa com o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. Além disso, é preciso identificar a influência do Código, tanto o geral quanto o específico, na conduta dos servidores, a partir de indicadores preestabelecidos. Com relação ao processo educativo, seria pertinente investigar como estão sendo realizadas as atividades pedagógicas pelas Comissões de Ética Setoriais, uma vez que não há supervisão ou orientação específica sobre essas ações. Em nível estrutural, uma pergunta importante seria: em que medida a determinação de instituir comissões de ética está de fato sendo cumprida?

O terceiro grupo de proposições orienta a investigação para o ciclo de políticas públicas, o qual envolve ações de elaborar, implementar e avaliar. Nesse sentido, é pertinente verificar a efetividade dos instrumentos de avaliação e controle, sem deixar de indagar sobre a validade das ferramentas de implementação da política de gestão da ética. Assim, pode ser lançada luz sobre o próprio modelo adotado com vistas a promover ajustes e correções.

## 11 CONCLUSÃO

O trabalho realizado a partir da perspectiva ética aplicada à administração culminou no que se pode chamar de uma configuração teórico-metodológica para compreender os instrumentos utilizados para a publicização do debate em torno da ética no âmbito do governo federal. Nesse sentido, foi construído um referencial teórico multidisciplinar com o propósito de entender como a ética transcende o campo de análise da filosofia e passa a ser considerada objeto de gestão. Para compreender a dimensão da ética em perspectivas teóricas da administração pública foi preciso estabelecer a relação entre os conceitos de ética, política, instituições e desenvolvimento por meio de diferentes campos do conhecimento: filosofia, direito, ciência política, sociologia e economia. Nesse propósito, evidenciou-se a ética como tema central e a instituição de uma política pública como possível fator de influência ao paradigma de administração pública. Buscou-se, assim, por meio de uma perspectiva pragmática e aplicada empreender uma análise crítica do objeto em questão.

O fio condutor desse processo foi o pressuposto de que a conduta ética de agentes públicos constitui instrumento primário para a consecução de objetivos econômicos, políticos e sociais, uma vez que possibilita o fortalecimento das instituições, estruturas e processos que influenciam no desenvolvimento do país. Nesse sentido, a ética pública explicita a necessidade de gerir patrimônio e serviços públicos com princípios e valores que minimizem a corrupção, evitem a degradação e falta de confiança nas instituições, mitiguem a insensibilidade do agente público de não perceber as necessidades do cidadão diante do império da norma. A ética da administração pública relaciona-se, portanto, a regras éticas e conduta institucional que reduzem os riscos políticos e expressam a qualidade dos serviços públicos orientada pelos fundamentos de governança.

O estado da arte da pesquisa evidenciou pequeno número de pesquisas realizadas nessa área, no Brasil. Embora os estudos da teoria ética empresarial comecem a se desenvolver no sentido prático; no âmbito da administração pública, ainda não há uma teoria que trate exclusivamente do tema. Constatou-se não só que a gestão da ética é uma questão a ser explorada no campo da administração pública como também a existência de um descompasso entre as necessidades sociais de formação ética para conduzir organizações sejam públicas ou privadas e a oferta de disciplinas em cursos de graduação em Administração ou cursos específicos para capacitação de gestores. A percepção de que é

preciso formar gestores para a prática ética é crescente, mas a oferta de disciplinas sobre o tema não atende às expectativas tampouco se identifica a transversalidade do tema nas diferentes áreas da administração. A dificuldade encontrada para configurar o quadro teórico desta pesquisa expressa também a necessidade de aprofundar as pesquisas sobre o tema no campo da administração pública inclusive para a formulação de uma “teoria ética pública”.

O objetivo geral da pesquisa de analisar o Sistema de Gestão da Ética na administração pública brasileira foi atingido. Considerando a noção de público como determinante das formas paradigmáticas de conceber o campo de Administração Pública no Brasil e que, após os anos 1990, passa a vigorar o paradigma “Administração Pública como administração pública”, conforme Keinert (2000, p. 106), o questionamento sobre como a instituição do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal pode influenciar mudanças na administração pública brasileira indica a existência de uma crise oriunda da debilidade dos estereótipos. Embora, a autora, afirme que o sociocentrismo contempla forte conotação de valor, entendido como recuperar a dimensão ética do desenvolvimento e resgatar o ser humano como objetivo central, não parece óbvio que isso tenha se consolidado. Por outro lado, existe um movimento em curso que orienta a administração pública a partir do fenômeno ético, cujo pressuposto está no esforço de não atender de forma exclusiva ao princípio racional-legal, mas também questionar o valor da ação, as consequências presentes e futuras e os limites. Para uma administração pública restrita à observação do Direito, determinado pelo princípio da legalidade em que o agir se restringe aos limites da lei, o fato lança luz sobre uma perspectiva a ser explorada. Se a lei está aquém da evolução dos valores sociais, e por isso pode até legitimar condutas explicitamente antiéticas, cabe à ética orientar as ações. À medida que esse movimento desencadeia disposição em experimentar, articular diferentes campos do conhecimento, para configurar um arcabouço teórico que suporte a observação do objeto no âmbito da administração pública, pode-se entender a configuração de mudança de perspectiva. Kuhn (1998) considera que as articulações concorrentes, a disposição para experimentar, a expressão de descontentamento, o recurso à Filosofia e o debate sobre os fundamentos são fatores que suportam a noção de ciência. Mais que isso, o autor assevera que ao explicitar a debilidade dos estereótipos, as crises indicam o momento para renovar os instrumentos.

Os objetivos específicos propostos para a pesquisa também foram atingidos. Foi verificado que o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal encontra-se em processo de institucionalização. O conceito para instituições proposto neste trabalho considera

as perspectivas de moldar e influenciar preferências, transformar incentivos e propor soluções para problemas de ação coletiva. Thelen et al (2010) e Enriquez (2001) concordam que as instituições influenciam na conduta e nos padrões de comportamento humanos, e Selznick (1984) sintetiza: "institucionalizar é infundir com valores". Ao assumir essa perspectiva, os resultados da pesquisa indicaram o processo em curso, uma vez que foi instituído um programa para a promoção da ética no âmbito do governo federal, reconhecido por parte dos agentes públicos, e em fase de consolidação.

Percebe-se que o Sistema de Gestão da Ética possibilita a promoção de mudança de perspectiva na administração pública brasileira, no que se refere a extrapolar os limites do modelo racional-legal por meio da inserção de uma nova instância a ser observada nos processos de decisão no âmbito da administração pública federal. Além dos aspectos legal e disciplinar, o agente público deve orientar as ações considerando também a instância ética. Foi também possível identificar influências do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal na conduta dos servidores públicos, uma vez que se constata a existência de maior preocupação com as consequências advindas de uma conduta antiética.

A orientação desencadeada pela crítica à razão instrumental e a necessidade de resgatar a noção de humanidade com atributos subjetivos de compreensão do mundo da vida, em que o homem reflita sobre as próprias ações a partir de pressupostos éticos, se estabeleceu como parâmetro deste trabalho. Assim, a ética estimula a compreensão dos fenômenos subjetivos formadores da sociedade por meio da reflexão sobre os limites da ação. Se por um lado, a ética apresenta-se como instrumento estratégico para desenvolver um país com vistas a torná-lo mais equânime; por outro, é necessário fortalecer instituições que possam dar respostas diferenciadas para questões produtivas, políticas ou sociais. Pensar em desenvolvimento é perceber que as ações sociais propiciadas por uma administração ética com exercício pleno da cidadania podem minimizar os extremos de desigualdade, a exploração e os conflitos; e estimular a cooperação, fortalecer a confiança e resgatar o senso de humanidade.

Gaulejac (2005, p.124) afirma que "o recorrente apelo à ética" expressa o desejo de reconstruir a coerência e o simbólico de uma vida configurada como "um universo incoerente e caótico". O quadro indica uma crise ética, mas é possível encontrar formulações que questionam a própria configuração de crise, cujo pressuposto é a existência do próprio fenômeno. Assim, para haver crise ética é preciso ter ética. No caso da administração pública brasileira, esse questionamento parece fazer sentido. Mas, isso não significa dizer que os

brasileiros não são éticos. Ou seja, confirma a tese de que a ética individual não se transfere para as instituições. Mas a convergência entre leis, associações e cidadãos pode consolidar a ética política. Nesse sentido é preciso ir além do tradicional e perceber a sociedade como um todo para que enfim a gestão seja conectada ao bem-estar coletivo, transformando a gestão eficaz em uma atividade de estímulo à criação de valor e confiança (GIRARDIN, 2012; FERREL et al., 2009; COLLINS, 1994).

Na medida em que confiança e valores passam a preocupar a sociedade contemporânea, que não mais se limita a cobrar padrões mínimos de comportamento exigidos em lei (TREVINO; NELSON, 2010), a gestão da ética evidencia-se como necessária. Reconhece-se, portanto, a existência de inversão entre meios e fins propiciada pelo imperativo econômico gerencial sobre a análise política que reverbera na necessidade de refletir sobre a prioridade das ações públicas. É preciso, assim, empreender uma mudança na forma de questionar a condução da esfera pública. Interessa não só o quê ou o porquê ou o quanto, mas como fazer e gerir o patrimônio público material e imaterial, para promover a partir dos valores uma sociedade mais humana. Essa transcendência denota uma evolução da capacidade cognitiva de refletir e criticar o passado que se consolidou no arcabouço normativo, o presente reafirmado pelos dilemas éticos e o futuro das incertezas que caracterizam as ações humanas. Essa perspectiva associada ao paradigma de administração pública, proposto por Keinert (1994), e à assertiva de que administração é política possibilita compreender como a ética pode ser pensada no contexto organizacional.

A Teoria Burocrática, o Institucionalismo e o Novo Institucionalismo são perspectivas teóricas de administração pública que podem ajudar a compreender a ética em processos organizacionais, porque os modelos de análise tendem a considerar o indivíduo como objeto central, embora a partir de diferentes perspectivas e finalidades. A teoria burocrática assume a necessidade de equilíbrio entre valores e técnica. O Institucionalismo e o Novo Institucionalismo demonstram que as instituições são processos de mediação entre as estruturas sociais e os comportamentos individuais e têm como finalidade estabilizar a tensão entre o conflito e a cooperação. Apesar de não incluírem a ética como variável explicativa, as três teorias permitem que a partir dos processos sociais e individuais seja construída uma análise em que se possa considerar a ética como fenômeno a ser estudado no âmbito da administração pública. Diante dessa possibilidade, verifica-se que tanto valores como política se relacionam de forma direta com a administração pública, cujos parâmetros não podem se

distanciar da distinção entre público e privado. Mas essa articulação requer a definição, o entendimento e a internalização dos valores a serem observados.

O arcabouço teórico apresentado a partir da articulação de distintas perspectivas, inclusive teorias de decisão, possibilita compreender como a ética pode influenciar o processo de políticas públicas. Considerando que técnica e prática são pressupostos complementares da realidade complexa que envolve a tomada de decisão e decisões inteligentes não devem negligenciar as ambiguidades, a decisão ética em nível organizacional relaciona-se com os valores individuais que, por sua vez, são influenciados pelo desenvolvimento cognitivo moral e pelo aprendizado social. A ética entendida como resgate à noção de intuição emotiva, imediata e infalível dos valores e das suas relações hierárquicas, que devem ser percebidos como todo independente da escolha humana, expressa a necessidade de haver maior valorização de experiências repetidas, acumuladas, e apreendidas (SPENCER; SCHELER, HARTMANN apud ABBAGNANO, 1998). Assim, a Academia tem o desafio de produzir conhecimento necessário para integrar teoria e prática no sentido de não utilizar as diferentes perspectivas éticas como ferramentas a serem empregadas sobre a realidade. Mas, sobretudo, promover a reflexão da necessidade de a organização pensar a ética de dentro para fora, estabelecendo, além de mudança na estrutura e na dinâmica organizacional, a coerência entre discurso e prática (PATRUS-PENA; CASTRO, 2010).

Os conceitos de ética, transparência e “boa governança” configuram-se como essenciais para garantir a confiança e a credibilidade pública das instituições democráticas. Confiança e instituições fortes constituem fundamentos ao processo de desenvolvimento e à estabilidade das economias. Mas, é necessário que todos conciliem projetos e valores com a prática consciente da boa gestão. Diante dessa constatação, verificou-se que modelos para implementação da ética pública não só precisam observar instrumentos, processos e estruturas, mas também incluir ferramentas que possibilitem perceber a necessidade de utilizar valores como indicadores nos processos decisórios. Foi com esse propósito que se elaborou a integração do Modelo conceitual de Girardin (2012) e do Modelo de implementação de uma política de gestão da ética da OCDE (2009). Por meio da integração dos respectivos modelos procurou-se identificar na política de promoção da ética do governo federal a possibilidade de mobilizar o aparato público para um novo paradigma de administração, pois envolve diferentes atores e instituições em uma rede integrada para definir, orientar e aplicar a ética no âmbito da administração pública. Os resultados da aplicação dos dados coletados ao modelo integrado possibilitou identificar que, de forma

geral, o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal está aquém de atender os indicadores propostos, notadamente os que se referem aos valores.

A pesquisa qualitativa de caráter exploratório procurou perceber a multicausalidade desse fenômeno com o objetivo de traduzir o sentido produzido no interior da administração pública para o nível acadêmico. Mas, a explicação emergente a partir da abordagem reflexiva adotada não é neutra e está associada à formação teórica, ao pertencimento geográfico e social do intérprete. Ciente desse aspecto, esta pesquisa se desenvolveu de forma sistemática e evitou a manipulação por meio da inclusão de diferentes grupos de participantes e distintos instrumentos de pesquisa como complementares à realização de entrevistas. Uma vez que a pesquisadora é parte integrante do sistema observado, a neutralidade torna-se inexequível e seria inoportuno assumir uma posição de observador a partir de uma abordagem não reflexiva. Apesar das limitações de uma pesquisa qualitativa que restringe a perspectiva de generalização, buscou-se compreender como está orientado o sentido da ação. Por isso, a ênfase da análise esteve no processo de formulação e implementação da política pública e nos elementos constituintes de uma teoria que explique o fenômeno. Essa análise partiu de categorias emergentes do arcabouço teórico constituído e dos indicadores estabelecidos nos modelos estudados.

Os resultados desta pesquisa a partir do objeto observado, o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, ajudam a compreender o fenômeno ético no âmbito da administração pública brasileira, como ele se insere primeiro em nível do direito positivo e se transforma em instrumento de gestão. O movimento acompanha a trajetória da ética em organizações privadas e cria mecanismos de ação que visam dar efetividade ao Código de Ética da Alta Administração com a criação da Comissão de Ética Pública da Presidência da República. Percebe-se que a proposta de institucionalizar uma instância ética por meio de comprometimento e adesão voluntária, com o fim de construir respeito com consultas e conciliação produz reconhecidos avanços.

No período de formulação, a iniciativa consegue apoio governamental, mas é a opinião pública e a mídia que desencadeiam o processo de implementação. O trabalho dos formuladores do Código da Alta Administração e dos primeiros membros da Comissão de Ética Pública da Presidência da República estabeleceu as diretrizes de ação. Em meio ao processo de reestruturação do Estado em fins dos anos 1990, é o reconhecimento de que estrutura organizacional com mecanismos de consultas e controle possibilitam dar efetividade ao código de ética que permite mobilizar o aparato de governo no sentido de estabelecer uma

política de promoção da ética. Os avanços são mais perceptíveis no nível da alta administração, no entanto, nos demais níveis hierárquicos isso não pode ser tomado como verdadeiro. Se para a implementação da Comissão de Ética Pública da Presidência da República – CEP o argumento era de que não se cria comprometimento sem estrutura que dê efetividade às ações, para a criação das Comissões de Ética Setoriais essa premissa se expressa com fragilidade. Embora, exista a determinação de instituir comissões em cada órgão do Poder Executivo Federal, ela não existe para fazer cumprir as ações previstas. Um exemplo disso é o pequeno número de questionários de avaliação que são respondidos e retornam à coordenação do sistema, em virtude da não obrigatoriedade do preenchimento. O fato reflete uma possível inversão de perspectiva, pois se espera a adesão por comprometimento do agente público, não da estrutura que tem a missão de promover a ética. Essa reflexão poderia ser considerada como hipótese para explicar a falta de conhecimento dos servidores em geral sobre o trabalho das comissões e a pouca efetividade do código entre os agentes públicos em níveis hierárquicos médio e inferior.

Entre avanços e recuos, em 16 anos, não se pode dizer que a administração pública é a mesma. Embora velhas práticas insistam em permanecer, existe uma crescente mudança no sentido da conscientização para a ética, perceptível tanto para aqueles que trabalham em comissões de ética quanto para os demais servidores e para a sociedade organizada. O fato não pode ser atribuído exclusivamente ao Sistema de Gestão da Ética coordenado pela Comissão de Ética Pública da Presidência da República – CEP e desenvolvido pelas Comissões Setoriais em cada órgão do poder Executivo Federal. O sistema constitui um dos aspectos dessa transformação e faz parte de um conjunto de providências de governança, cujos principais atores institucionais são além da CEP, a Controladoria-Geral da União – CGU, o Tribunal de Contas da União – TCU, a Advocacia-Geral da União – AGU. Mas, como diz o ditado “casa de ferreiro, espeto de pau”, embora a AGU desenvolva relevante trabalho no combate à corrupção, a Comissão de Ética Setorial do referido órgão foi efetivamente criada em 2013, com a missão de elaborar o código específico e o regimento interno da comissão<sup>40</sup>. Além do trabalho dessas instituições, agregam-se as políticas para promoção de acesso a informação, transparência pública, leis que restringem o acesso de

---

<sup>40</sup> Informações disponíveis em: <http://agu.jusbrasil.com.br/noticias/112133903/comissao-elabora-codigo-de-etica-da-advocacia-geral>; consulta em 02 de maio de 2014. Até a presente data, não constam no portal da AGU o Código de Ética do órgão, nem o Regimento Interno da Comissão, embora na Portaria nº 562 de 4 de dezembro de 2012, que dispõe sobre a Comissão de Ética da Advocacia-Geral da União e de seus órgãos vinculados tenha sido determinada a publicação do referido código no prazo de noventa dias da data da instalação da Comissão de Ética.

pessoas condenadas pela justiça de assumirem cargos públicos – a ficha limpa, maior participação social e o fortalecimento das instituições democráticas. É o conjunto dessas ações que está promovendo mudanças incrementais.

As diretrizes para a promoção da ética são estabelecidas em três ações: educativa, estruturante e sistema de consequências. Os resultados desta pesquisa demonstraram que a função educacional estabelecida como prioritária não atingiu o desenvolvimento necessário para promover a formação para a ética em todos os níveis hierárquicos da administração pública. Apenas o grupo de servidores que trabalham nas comissões está sendo capacitado de forma sistemática. Os demais servidores têm acesso ao tema em cursos de formação promovidos pelo governo, mas de forma difusa. O sistema de consequências, com processo de apuração ética, está configurado e impõe-se, transformando a função punitiva na face mais visível da promoção da ética. As Comissões de Ética em cada órgão do Poder Executivo são criadas, mas o efetivo desenvolvimento das atividades depende do apoio da alta administração. Se de um lado, os resultados da pesquisa indicam fragilidades de implementação, de outro ressaltam a importância de realizar avaliações para promover ajustes nos processos e fortalecer a estrutura institucional do sistema.

## REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, N. **Dicionário de filosofia**. Tradução de Alfredo Bosi. - 21ed. - São Paulo: Martins Fontes, 1998. Título original: Dizionario di filosofia. Disponível em: <<<http://pt.scribd.com/doc/4776000/Dicionario-de-Filosofia-Nicola-Abbagnano>>> Acesso em: 24 jun 2012.

\_\_\_\_\_. **Dicionário de filosofia**. Tradução de Alfredo Bosi. 1ª ed. Revisão da tradução e tradução dos novos textos Ivone Castilho Benedetti – 5ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007. Título original: Dizionario di filosofia.

ALENCASTRO, M. S. C. **A ética de Hans Jonas: alcances e limites sob uma perspectiva pluralista**. Tese de Doutorado. Curitiba, 2007.

ALMEIDA, F. P. L. de. Os princípios constitucionais entre deontologia e axiologia: pressupostos para uma teoria hermenêutica democrática. **Revista Direito GV**. São Paulo 4[2] p. 493-516, jul-dez 2008.

AMORIM, S. N. D. Ética na esfera pública: a busca de novas relações Estado/sociedade. **Revista do Serviço Público**. Brasília: Fundação Escola Nacional de Administração Pública. ENAP, v.51, n.2, p. 94-104, abr. /jun. 2000.

APPLEBY, P. H. **Morality and administration in democratic government**. Baton Rouge, Louisiana State University Press. 1952

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. Tradução de Pietro Nassetti.  
<http://filosofiauerj.files.wordpress.com/2007/05/etica-a-nicomaco-aristoteles.pdf>

ARRUDA, M.C.C. A ética no marketing das indústrias de bens de consumo no Brasil.  
**RAE - Revista de administração de empresas**. São Paulo: EASP/FGV, v. 33, n.1, p. 16-28, jan./fev. 1993.

BARDACH, E.A **A practical guide for policy analysis**. The eightfold path to more effective problem solving. Washington, D.C.: CQPress, 2009.

BARZELAY, M. et al. Research on public management policy change in the Latin America region: a conceptual framework and methodological guide. **International Public Management Review**. v. 4, Issue. 1, 2003. Electronic Journal at <<http://www.ipmr.net>>

BAUMAN, Z. **Ética pós-moderna**. Tradução de João Rezende Costa. São Paulo: Paulus, 1997.

BEAUCHAMP, T.L.; BOWIE, N. E. **Ethical theory and business**. New Jersey: Pearson Prentice Hall. 7th ed, 2004.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Tradução de Carmen C. Varriale et al.; coord. Tradução de João Ferreira; ver. Geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacais. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 12ª ed., vol. 1, 2004.

BOURDIEU, P. **Classes and classifications in A Social Critique of the Judgment of Taste**. Tradução de Richard Nice. Harvard University Press, pp. 466-484, 1984.

BINI, E. Introdução. In: **Maquiavel. O príncipe. Comentários de Napoleão Bonaparte**. 12ª ed. São Paulo: Hemus Editora Ltda., 1996.

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil, Comissão de Ética Pública. **Desvios Éticos: risco institucional**. Brasília: ESAF, 2002.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994. Aprova o Código de Conduta Ética Profissional do Servidor Público. **Lex: Código de Conduta da Alta Administração Federal**, Brasília, 3 ed., 2007. Presidência da República, Comissão de Ética Pública.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 6.029, de 1º de fevereiro de 2007. Institui Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. **Lex: Código de Conduta da Alta Administração Federal**, Brasília, 3 ed., 2007. Presidência da República, Comissão de Ética Pública.

\_\_\_\_\_. Presidência da República, Casa Civil, Comissão de Ética Pública. **Curso de Gestão da Ética**. ESAF, 247p., 2008.

\_\_\_\_\_. Pesquisa sobre valores éticos. Coordenação de Roberto DaMatta e Ricardo Caldas. Brasília: Presidência da República, Comissão de Ética Pública, 2009.

\_\_\_\_\_. Manual de Integridade Pública e Fortalecimento da Gestão: Orientações para o Gestor Municipal / Presidência da República Controladoria-Geral da União. 2ª ed. Brasília: CGU, 2010. Disponível em:  
<<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ManualIntegridade/ManualIntegridade2010.pdf>> Acesso em: 23/out/2012.

BESSA, L.F.M.; FARIA, S.C. Governança ambiental: aspectos conceituais. In: **Texto Didático: Série Planejamento e Gestão Ambiental**, v.8. Brasília: Universa, 2006.p.6-15. ISSN 1676-8922.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O conceito de desenvolvimento do ISEB rediscutido. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 47, n. 1, p. 49-84, 2004.

CARDOSO, F. H. Desenvolvimento: o mais político dos temas econômicos. **Revista de Economia Política**. v.15, n.4(60), out./dez. 1995.

CARNEIRO, J.G.P. O aprimoramento da conduta ética no serviço público federal. **Revista do Serviço Público**. Brasília: Fundação Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, v.49, n.3, p. 120-133, jul./set. 1998.

CERQUEIRA, F. Governança ambiental: aspectos políticos da sustentabilidade. In: **Texto Didático: Série Planejamento e Gestão Ambiental**, v.8. Brasília: Universa, 2006.p.16-28. ISSN 1676-8922.

CHANLAT, J.F. A caminho de uma nova ética das relações nas organizações Tradução de Maria Irene Stocco Betiol. **RAE - Revista de administração de empresas**. São Paulo: EASP/FGV, v.32, n.3, p. 68-73, jul./ago. 1992.

CLEGG, S.; CARTER, C.; KORNBERGER, M. A Máquina Estratégica: Fundamentos Epistemológicos e Desenvolvimentos em Curso. **RAE - Revista de administração de empresas**. São Paulo: EASP/FGV, v.44, n.4, out./dez. 2004.

COLLIS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em Administração - um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação**. Tradução de Lucia Simonini. 2ªed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

COLLINS, J. W. Is business ethics an oxymoron? - Editorial - Cover Story Copyright 1994. **JAI Press, Inc**. Copyright 2004 Gale Group. Business Horizons. FindArticles.com. 02 Apr, 2012.

COOPER, D. R.; SCHINDLER, P.S. **Métodos de Pesquisa em Administração**. Tradução de Luciana de Oliveira da Rocha. 7.ed. Porto Alegre: Bookman, 2003.

COSTA, F. L. da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **RAP – Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: EBAPE/FGV, v.42,

n.5, p. 829-74, set./out. 2008. Disponível em:

<<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n5/a03v42n5>> Acesso em: 30 junho, 2014.

CORTINA, A. La dimensión pública de las éticas aplicadas. **Revista Iberoamericana de Educación**. Nº 29 (2002), pp. 45-64

CRANE, A.; MATTEN, D. **Business Ethics: Managing Corporate Citizenship and Sustainability in the Age of Globalization**. Oxford University Press, 2 ed. 2007.

CRESWELL, J. W. **Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Tradução de Luciana de Oliveira da Rocha. 2.ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

CROZIER, Michel. **Fenômeno burocrático**: Ensaio sobre as tendências burocráticas dos sistemas de organização modernos e suas relações, na França, com o etc.(o). Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1981. pp. 257-303

DAFT, R. L. **Organizações. Teorias e Projetos**. Tradução: Cid Knipel Moreira. São Paulo: Thompson Learning, 2006. p. 291-318.

DAMATTA, R. Considerações sócio-antropológicas sobre a ética na sociedade brasileira. Informe de Consultoria apresentado ao Banco Interamericano de Desenvolvimento, 20 nov. 2001.

DESLANDES, G. Wittgenstein and practical turn in business ethics. **EJBO - Electronic Journal of Business and Organization Studies**. Vol.16, nº1, 2011.

DIMAGGIO, P.; POWELL, W. W. (Ed.). **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

ENRIQUEZ, E. Os desafios éticos nas organizações modernas. **RAE - Revista de administração de empresas**. São Paulo: EASP/FGV, v.37, n.2, p. 6-17, abr./jun. 1997.

\_\_\_\_\_. Instituições, poder e "desconhecimento". In: ARAÚJO, José Newton Garcia de; CARRETEIRO, Tereza Cristina (org.). **Cenários sociais e abordagem clínica**. São Paulo: Escuta/ Belo Horizonte: Fumec, 2001.

FAGUNDES, P. M.; JOTZ, C. B.; SEMINOTTI, N. Reflexões sobre os atuais modelos de gestão na produção da (inter) subjetividade dos trabalhadores. **PSICO**, Porto Alegre, PUCRS, v. 39, n. 2, pp. 224-231, abr./jun. 2008.

FARIA, J. H. de; MENEGUETTI, F. K. Discursos Organizacionais. 2001. In: FARIA, J. H. de (Org.). **Análise crítica das teorias e práticas organizacionais**. São Paulo: Atlas, 2007.

FAUSTO, B. **História do Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994.

FERREIRA, B. **Análise de Conteúdo**. Disponível em: <http://www.ulbra.br/psicologia/psidicas-art.htm> Acesso em: 12 de novembro de 2009.

FERRELL, O.C.; GRESHAM, L. G.; FRAEDRICH, J. A synthesis of ethical decision models for marketing. **Journal of Macromarketing**. SAGE Social Science Collections.p.55-64, Fall/1989.

FERRELL, O. C.; FRAEDRICH, J.; FERRELL, L. **Business Ethics – Ethical Decision Making and Cases**.7e. South-Western: Cengage Learning, 2009.

FIGUEIRÊDO, C. M. C. Ética na gestão pública e o exercício da cidadania: o papel dos tribunais de contas brasileiros como agências de accountability. O caso do Tribunal de Contas de Pernambuco. In: VII CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 2002, Lisboa, Portugal.

FLICK, U. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. São Paulo: Bookman, ed. 2, 2004.

FÓRUM SENADO BRASIL. Registros de um pensar sobre a democracia. Secretaria Especial de Editoração e Publicações - SEEP - Senado Federal: 2012.

FREDERICKSON, G. H.; SMITH, K. B. **The Public Administration Theory Primer**. Boulder, Colorado: Western Press, 2003.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, v.21, jun. 2000.

FUKUYAMA, F. **Ficando para trás: explicando a crescente distância entre América Latina e Estados Unidos**. Org. Francis Fukuyama. Tradução de Nivaldo Montingelli Jr. Rio de Janeiro: Rocco, 2010.

GADAMER, HG. **Verdade e método**. Tradução de Flávio Paulo Meurer. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

GENNARI, A. M. Globalização, neoliberalismo e abertura econômica no Brasil nos anos 90. **Pesquisa & Debate**, São Paulo, vol. 13, n. 1 (21), p.30-45, 2002.

GILDING, P. Scream crash boom 2 - The great disruption 2008. Disponível em: <<<http://paulgilding.com/discussion-papers/scream-crash-boom-2>>> Acesso em: 15 fev 2012

GIRARDIN, B. **Ethics in politics** - why it matters more than ever and how it can make a difference. Globethics.net Focus 5. Geneva: Globethics.net, 2012 - online version

GAULEJAC, V. de. **Gestão como doença social**: ideologia, poder gerencialista e fragmentação social. Tradução de Ivo Storniolo. Aparecida: Idéias & Letras, 2007.

HABERMAS, J. **Aclaraciones a la ética del discurso**. Erläuterungen zur diskursethik, 1991. Tradução de introducción Manuel Jiménez Redondo. 2000

\_\_\_\_\_. **Teoria de la acción comunicativa**, I – racionalidad de la acción y racionalización social. Madrid: Taurus, 2001.

HYDEN, G; COURT, J. Governance and Development. World Governance Survey **Discussion Paper 1**. United Nations University, August 2002. Disponível em: <<http://www.odi.org.uk/resources/docs/4094.pdf>> Acesso em: 25/10/2012.

HOLANDA, S. B de. **História Geral da Civilização Brasileira**. vol. 6, São Paulo: Difel, 1974.

HORKHEIMER, M. **Critical Theory: Selected Essays**. United States of America: The Continuum Publishing Company, nov. 1975, p.188-243.

IYER, D. Ingraining honesty, changing norms: government ethics in Brazil, 1995 – 2004 **Innovations for Successful Societies**, Princeton University. 2013. Disponível em: [http://www.princeton.edu/successfulsocieties] Acesso em: 20 mar 2014.

JAGUARIBE, H. **Brasil, mundo e homem na atualidade**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

JONAS, H. **The imperative of responsibility**: in search of an ethics for the technological age. Chicago: University of Chicago Press, 1984.

JUNIOR, A.S.T. Retórica organizacional: lógica, emoção e ética no processo de gestão. **RAE eletrônica**, v.1, n.1, 2002.

KAUFMANN,D.; KRAAY, A.; MASSIMO, M. Governance Matters V: Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996-2005.The World Bank. September 2006, available at: <[http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/1740479-1150402582357/2661829-1158008871017/gov\\_matters\\_5\\_no\\_annex.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/1740479-1150402582357/2661829-1158008871017/gov_matters_5_no_annex.pdf)>

KISSLER, L; HEIDEMANN, F.G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **RAP**. Rio de Janeiro 40(3):479-99, Maio/Jun. 2006.

KJAER, AM. **Governance**. Cambridge: Polity Press, 2004.

KEINERT, T. M. M. Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-92). **Revista de Administração de Empresas**: São Paulo v.34, n.3, p. 41-48, mai./jun. 1994.

\_\_\_\_. **Administração pública no Brasil**: crises e mudanças de paradigmas. São Paulo: Annablume: FAPESP, 2000.

KUHN, T. S. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1998.

KUIAVA, E. A. A responsabilidade como princípio ético em H. Jonas e E. Levinas: uma aproximação. **VERITAS**. Porto Alegre, v. 51 n. 2, p. 55-60, jun. 2006.

LAMEIRA, V.J.; BERTRAND, H. Ethics, corruption, governance and emerging markets. **REAd**, v.14, n.1, ed. 59, 2008.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Tradução de Heloísa Monteiro e Francisco Settineri. Revisão e adaptação Lana Mara Siman. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LEFF, E. **Saber ambiental**: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Tradução de Lúcia Mathilde Endlich Orth. 6ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

LINHARES, M. Y. **História Geral do Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000.

LOPES, J. B. Ética e desenvolvimento no contexto da crise do capital: apontamentos par a um estudo crítico. In: V JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 2011, São Luís, Brasil.

MACHADO FILHO, C.A.P.; ZYLBERSZTAJN, D. A empresa socialmente responsável: o debate e as implicações. **Revista de Administração**, v.39, n.3, p. 242-254, 2004.

MAHONEY, J.; THELEN, K. **Explaining Institutional Change**: ambiguity, agency and power. Cambridge: Cambridge University Press, 2010 caps. 1 e 2.

MARCH, J. G. **Como as decisões realmente acontecem**. Tradução de André Alonso Machado. São Paulo: Leopardo, 2009.

MARTINS, J. A. **Corrupção**. São Paulo: Globo. p. 115-116, 2008.

MARTINS, M. F. Uma “catarsis” no conceito de cidadania: do cidadão cliente à cidadania como valor ético-político. **Revista de ética**. Campinas-SP, PUC-Campinas, v.2, n.2, 2000.

MARTINS, Y. G. da S. A ética e a Constituição. **Revista Brasileira de Direito Constitucional** - RBDC nº 8, jul/dez, 2006.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de gestão pública contemporânea**. São Paulo: Atlas. p. 45-54, 2008.

MEDEIROS, P. H. R. Do modelo racional-legal ao paradigma pós-burocrático: reflexões sobre a burocracia estatal. **Organizações e Sociedade**. v.13, n.37. abr./jun. 2006. Disponível em: <http://www2.revistaoes.ufba.br/viewarticle.php?id=267&layout=abstract> Acesso em: 14 mar. 2014.

MEIRA, F. B. O processo de burocratização da ética ou como se produz a ética na própria empresa. In: XXIX ENANPAD - ENCONTRO DA ANPAD, 2005, Brasília.

MELUCCI, A. **Por uma sociologia reflexiva** – pesquisa qualitativa e cultura. Petrópolis: Editora Vozes, 2005. p.25-41.

MENDES, A. V. C. **Ética na administração pública federal**: a implementação de comissões de ética setoriais - entre o desafio e a oportunidade de mudar o modelo de gestão. Brasília: FUNAG, 2010.

MORAIS, J.L.O. **Ética e conflito de interesses no serviço público**. Brasília: Esaf, 2009.

\_\_\_\_\_. A questão da ética na administração pública brasileira. Comissão de Ética Pública, Presidência da República. Brasília: Curso de Gestão e Apuração da Ética Pública, 2012.

MORAES, M.C.B. et al. Ética na gestão: o discurso organizacional e a percepção dos gestores. **Revista de Ciências da Administração**. v. 14, n. 33, pp. 119-129, ago. 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5007/2175-8077.2012v14n33p119>>.

MORIN, E. Por uma reforma do pensamento. In: PENA-VEGA, A.; ALMEIDA, E. P. de. (org.). **O pensar complexo**: Edgar Morin e a crise da modernidade. Rio de Janeiro: Garamond, 1999.

\_\_\_\_\_. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. Tradução de Catarina Eleonora F. da Silva e Jeanne Sawaya; revisão técnica de Edgard de Assis Carvalho. 2ed. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNESCO, 2000.

MPOG - Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. **Manual de Orientação para Arranjo Institucional de Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal**. Brasília, 2008. Disponível em: <<[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/090204\\_manual\\_arranj\\_o\\_institucional.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/090204_manual_arranj_o_institucional.pdf)>>

NORTH, D. C.; WALLIS, J. J.; WEINGAST, B. R. **Violence and social orders**. A conceptual framework for interpreting recorded human history. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Principles for managing ethics in the public service**. OECD Recommendation, 1998.

\_\_\_\_\_. **Towards a sound integrity framework**: instruments, processes, structures and conditions for implementation OECD - Public Governance Committee, 2009. <<http://www.oecd.org>>

\_\_\_\_\_. **Government at a Glance 2011**, OECD Publishing, 2011.doi: 10.1787/gov\_glance-2011-en

OEI - Organização dos Estados Iberoamericanos. **Metodologia de Análise de Políticas Públicas**. São Paulo: GAPI - UNICAMP, 2002.

OLIVEIRA, G. B. de. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. **Revista da FAE**, Curitiba, v.5, n.2, p.37-48, maio/ago. 2002.

OLIVIERA, M. A. de. A crise ética do Brasil atual. Uma abordagem filosófica. Disponível em: <<<http://www.cefep.org.br/documentos/textoseartigos/filosofiaetica>>> Acesso em: 15 fev 2012

PACHECO, R. S. Administração pública nas revistas especializadas - Brasil, 1995-2002. **RAE**. v.43, n.4, p. 63-71. out./dez. 2003.

PAGÉS, M. et al. **O poder das organizações**. Tradução de Maria Cecília Pereira Tavares; Sonia Simas Favatti. São Paulo: Atlas, 1993.

PARADA, Eugenio Lahera. Política y políticas públicas, in SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (org.) **Políticas públicas; coletânea**. Brasília: ENAP, 2006. v. 1.

PASSOS, E. **Ética nas organizações**. São Paulo: Atlas, 2008.

PATRUS-PENA, R.; CASTRO, P. P. de **Ética nos negócios: condições, desafios e riscos**. São Paulo: Atlas, 2010.

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

PINTO, D. F. de S. **OCDE: uma visão brasileira**. Brasília: IRBr; FUNAG, 2000.

QUEIROZ, H.M.G.; DIAS, A R.; PRADO, T. L. Código de ética: um instrumento que adiciona valor estudo comparado em três instituições bancárias. In: XXXII ENANPAD ENCONTRO DA ANPAD, 2008, Rio de Janeiro.

RAMÍREZ, U. F. Los dilemas éticos y postura política de los trabajadores sociales en Colombia. In: V Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2011, São Luís, Brasil.

RAMOS, A.G. **The new science of organizations** - A reconceptualization of the wealth of nations. University of Toronto Press, Canada.1984.

REZENDE, A. L. Temos que rever o que consideramos progresso. **O Globo**. Disponível em: <<<http://oglobo.globo.com/economia/andre-lara-resende-temos-que-rever-que-consideramos-progresso-3884967>>> Acesso em: 15 fev 2012.

RODRIGUEZ, R. Fenomenología de los motivos en la comprensión ética del trabajador social. In: V JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 2011, São Luís, Brasil.

RODRIGUES, N. Educação: da formação humana à construção do sujeito ético. **Educação e Sociedade**. Ano XXII, n.76, out. 2001

ROLNIK, S. À sombra da cidadania: alteridade, homem da ética e reinvenção da democracia. **Seção Ponto e Contraponto, Boletim de Novidades, Pulsional - Centro de Psicanálise**, Ano V, no 41: 33-42. São Paulo, Livraria Pulsional, setembro de 1992.

RUA, Maria das Graças. Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos, in RUA, M. G., **O Estudo da Política**, Paralelo 15, Brasília, 1998.

SARMENTO, A.C.C.; FREITAS, J.A.S.B.; VIEIRA, P.R.C. Códigos de ética empresarial: uma análise de fatores que influenciam sua efetividade. In: XXXII ENANPAD ENCONTRO DA ANPAD, 2008, Rio de Janeiro.

SELZNICK, P. Institutions “old” and “new”. Cornell University: Administrative Science Quarterly. Johnson Graduate School of Management. v. 41, n. 2, 40th Anniversary Issue, 1996.

SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE ÉTICA COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO. III Encontro de Representantes Setoriais da Comissão de Ética Pública. Brasília: ESAF, 199 p. set. 2002.

SEN, A. **Sobre ética e economia**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SENNETT, R.A **corrosão do caráter – consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo**. Rio de Janeiro/ São Paulo: Record, 2003.

SCHLUCHTER, W. Politeísmo de Valores. In, Souza, Jessé (org.), **A atualidade de Max Weber**. Brasília: UnB, 2000.

SCHÜTZ, A. **Fenomenologia e relações sociais**. Tradução de Ângela Melin. Rio: Zahar Editores, 1979.

SCOTT, J.C. **Seeing like a State: how certain schemes to improve the human condition have failed**. New Haven: Yale University Press, 1998.

SILTAOJA, M.; LÄMSÄ, A-M. From theory to practice in business ethics. **EJBO - Electronic Journal of Business and Organization Studies**. Vol.16, nº1, 2011.

SIMS, R. R. **Teaching Business Ethics for Effective Learning**. USA. Greenwood Publishing Group, 2002

SINGH, J. B. Determinants of the effectiveness of corporate codes of ethics: an empirical study. **Journal of Business Ethics**. Springer. Published online: 11 January,2011.

SIQUEIRA, M. V. **Gestão de pessoas e discurso organizacional**. 2ªed. Curitiba: Juruá, 2009.

SOLOMON, R. C. A ética empresarial. **Criticanarede.com**. 2005. Disponível em: <[http://www.criticanarede.com/fil\\_eticaempresarial.html](http://www.criticanarede.com/fil_eticaempresarial.html)>

STIGLITZ, J. E. The ideas exchange: economic view - how America lost its balance. **Newspaper Publishing PLC Independent on Sunday**. London, 05 Oct, 2003, Sunday. Disponível em: <[http://www0.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/download/2003\\_Independent\\_Ideas.pdf](http://www0.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/download/2003_Independent_Ideas.pdf)> Acesso em: 15 jul 2014.

STOKER, G. Governance as theory: five propositions. UNESCO.ISSJ 155/1998. Oxford, UK. E Malden, USA: Blackwell Publishers. Disponível em: <<http://classwebs.spea.indiana.edu/kenricha/Oxford/Archives/Oxford%202006/Courses/Governance/Articles/Stoker%20-%20Governance.pdf>> Acesso em: 30 junho, 2014.

THÉRET, B. **As instituições entre as estruturas e as ações**. Lua Nova. n. 58. São Paulo. 2003.

THIRY-CHERQUES, H. R. **Ética para executivos**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

\_\_\_\_\_. Saturação em pesquisa qualitativa: estimativa empírica de dimensionamento. **Revista PMKT** n.3, p.20-27, set. 2009.

\_\_\_\_\_. **Conceitos e Definições**: o significado da pesquisa aplicada nas ciências humanas e sociais. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

TORRES, M. D. de F. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

TREVINO, L. K. ; NELSON, K. A. **Managing Business Ethics**. USA. John Wiley & Sons, 5º ed. 2010.

VASCONCELOS, P. Análise de Conteúdo: a proposta de Laurence Bardin. Disponível em: <http://www.caleidoscopio.psc.br/ideias/bardin.html> Acesso em: 6 de novembro de 2009.

VÁZQUEZ, A. S. **Ética**. Tradução de João Dell'Anna. 22ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

VIEIRA, L. Cidadania e sociedade civil no espaço público democrático. **Revista de Direito Online**. PUC - Rio, 1997.

WEBER, M. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1971.

\_\_\_\_\_. **Ensaio de Sociologia e outros Escritos**. São Paulo: Abril S.A. Cultural e Industrial, 1974.

\_\_\_\_\_. **Metodologia das Ciências Sociais** – Parte I. São Paulo: Editora Cortez, 2001.

WELLER, W. A contribuição de Karl Mannheim para a pesquisa qualitativa: aspectos teóricos e metodológicos. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 7, n.13, p. 260-300, jan-jun. 2005.

WILEY, C. O ABC da Ética. **HSM Management**. mar./abr. 1997. Disponível em: <<http://www.perspectivas.com.br/refle33.htm>>. Acesso em: 30 setembro, 2008.

WORLD BANK. World development report 2006. Equity and Development. A copublication of The World Bank and Oxford University Press. Disponível em: <[http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/09/20/000112742\\_20050920110826/Rendered/PDF/322040World0Development0Report02006.pdf](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/09/20/000112742_20050920110826/Rendered/PDF/322040World0Development0Report02006.pdf)> Acesso em: 30 junho, 2014.

ZAJDSZNAJDER, L. **Ser ético no Brasil**. Rio de Janeiro: Gryphus, 2001.

## ANEXO

### ANEXO I – ENTIDADES COM RESPONSABILIDADE EM GESTÃO DA ÉTICA<sup>41</sup>

#### **1. Comissão de Ética Pública**

Criada pelo Decreto de 26 de maio de 1999, com a incumbência de proceder à revisão das normas que dispõem sobre conduta ética, tem competência para acompanhar e aferir a observância das normas estabelecidas no Código de Conduta da Alta Administração Federal e aplicar as penalidades nele previstas;

#### **2. Comissões de Ética**

(Previstas no Decreto 1.171/94, devem existir em cada órgão ou entidade da Administração Pública Federal direta, indireta, autárquica e fundacional, ou em qualquer órgão ou entidade que exerça atribuições delegadas pelo poder público).

Têm por finalidade orientar e aconselhar sobre a ética profissional do servidor, no tratamento com as pessoas e com o patrimônio público, competindo-lhe conhecer concretamente de imputação ou de procedimento suscetível de censura (Itens XVI e XVII do Decreto n. 1.171/94). Compete-lhes, também, no âmbito dos respectivos órgãos e entidades, funcionar como projeção da Comissão de Ética Pública, supervisionando a observância do Código de Conduta da Alta Administração Federal e, quando for o caso, comunicar a essa Comissão a ocorrência de fatos que possam configurar descumprimento daquele Código, bem como promover a adoção de normas de conduta ética específicas para os servidores dos órgãos a que pertençam (§ 7º do art. 3º do Decreto de 26 de maio de 1999, acrescentado pelo art. 1º do Decreto de 18 de maio de 2001).

#### **3. Controladoria-Geral da União**

Compete-lhe defender o patrimônio público, supervisionar, coordenar e fiscalizar a atuação dos demais órgãos do Poder Executivo, no que tange à apuração de desvios de condutas que importem em prejuízo ao erário; pode instaurar procedimentos administrativos para apurar atos lesivos ao erário, realizar inspeções e avocar processos administrativos em curso na Administração Pública Federal, dentre outras atribuições (arts. 6º, 14-A e 14-B da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, com a redação dada pelo art. 1º da Medida Provisória nº 2.143-35).

#### **4. Corregedorias específicas de determinados órgãos e entidades**

A autoridade competente para instaurar comissão de sindicância ou de inquérito é, via de regra, o chefe da unidade administrativa da ocorrência do fato, nos termos da Lei nº 8.112/90, art. 143, §§ 1º e 2º, e Lei nº 9.649/98, § 4º do art. 14-A, na redação dada pelo art. 1º da MP 2.143. Na prática, quando a SRH constata que a autoridade local não instaurou a comissão disciplinar, determina à Coordenação-Geral de Recursos Humanos do respectivo Ministério que o faça. Têm, entre outras funções, a de apuração de infrações disciplinares dos servidores do respectivo órgão ou entidade.

#### **5. Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão Exerce as funções de Órgão Central do Sistema de Pessoal Civil do Poder Executivo**

---

<sup>41</sup> Disponível em: <http://etica.planalto.gov.br/fluxo> e <http://etica.planalto.gov.br/arquivos/et>

Competindo-lhe supervisionar e fiscalizar a obrigação da autoridade competente de promover a apuração imediata, quando tiver ciência de irregularidade no serviço público e, em caso de omissão dela, designar a comissão disciplinar, ressalvada a competência da Controladoria-Geral da União, quando se tratar de infração que cause lesão ao patrimônio público.

#### **6. Tribunal de Contas da União**

Tem, entre outras funções, as de: a) fiscalizar e julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros públicos, analisando-as sob o aspecto da legalidade, legitimidade e economicidade (art. 70 da CF), aplicando as penalidades cabíveis, nos casos de irregularidades; b) exercer o controle da legalidade e legitimidade dos bens e rendas declarados pelas pessoas nominadas no art. 1º da Lei n. 8.730/93 (item 7.2.2, *supra*), podendo, para tal mister, "*proceder ao levantamento da evolução patrimonial do seu titular e ao exame de sua compatibilidade com os recursos e as disponibilidades declarados*" (art. 4º, § 2º).

#### **7. Secretaria Federal de Controle**

Tem competência para realizar auditoria sobre gestão dos recursos públicos federais sob responsabilidade de órgãos e entidades públicos e privados, bem como apurar os atos ou fatos inquinados de ilegais ou irregulares, praticados por agentes públicos ou privados, na utilização de tais recursos e, quando for o caso, comunicar à unidade responsável pela contabilidade para as providências cabíveis (Lei n. 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, art. 24, VI e VII).

#### **8. Ministério Público**

Compete-lhe promover, privativamente, a ação penal pública, nos casos de crime contra a administração pública, bem como o inquérito civil e a ação civil pública para proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (art. 129, I e III, da CF); compete-lhe, também, de forma concorrente com a pessoa jurídica de direito público interessada, a propositura de ação civil por ato de improbidade administrativa, consoante o disposto no art. 17 da Lei nº 8.429/92.

#### **9. As comissões temáticas de cada uma das Casas do Congresso Nacional**

Compete-lhes receber petições, reclamações, representações e queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas (art. 58, IV, da CF).

#### **10. Comissões parlamentares de inquérito**

Podem ser criadas para apurar fato determinado, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores (art. 58, § 3º, da CF).

#### **11. Polícia Federal**

Compete-lhe apurar as infrações penais praticadas contra bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas (art. 144, § 1º, da CF).

#### **12. O cidadão**

Em razão de a Constituição Federal atribuir a qualquer cidadão legitimidade para propor ação popular visando a anular ato lesivo ao patrimônio público e/ou à moralidade administrativa (art. 5º, LXXIII, da CF), também pode ser incluído no rol destas entidades.

#### **13. Poder Judiciário**

Compete-lhe impor as sanções penais, nos crimes contra a Administração Pública, as sanções civis por ato de improbidade administrativa, bem como autorizar, quando solicitado pelo Ministério Público ou pela Polícia Federal, o acesso desses órgãos a dados acobertados por sigilo ou protegidos pelo direito à intimidade ou à privacidade, bem como decretar as medidas cautelares de busca, apreensão e sequestro de bens, quando para tanto for provocado.

#### **14. Entidades encarregadas de capacitação e treinamento**

ESAF – Escola de Administração Fazendária, a ENAP – Escola Nacional de Administração Pública, e a Academia Nacional de Polícia. Essas entidades têm por atribuição específica a realização de cursos de formação e de capacitação de servidores. Logo, têm responsabilidade com a questão prospectiva da ética, qual seja desenvolver valores e princípios éticos.

## APÊNDICES

### APÊNDICE A – Cursos de Administração e disciplina sobre ética

Nome da Faculdade	Disciplina sobre ética
1. Escola de Administração de São Paulo (FGV-EAESP)	Filosofia e dilemas éticos
2. Escola Superior de Propaganda e Marketing de São Paulo	Não oferece disciplina sobre ética Filosofia
3. Faculdade Ibmec de Minas Gerais (Ibmec-MG)	Não oferece disciplina sobre ética
4. Faculdade Ibmec do Rio de Janeiro (Ibmec-RJ)	Não oferece disciplina sobre ética
5. FAE Centro Universitário (FAE)	Não oferece disciplina sobre ética
6. Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro (FGV)	Filosofia e dilemas éticos
7. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas)	Ética e negócios
8. Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR)	Ética
9. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio)	Ética profissional
10. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS)	Filosofia e ética geral
11. Universidade de Brasília (UnB)	Não oferece disciplina sobre ética
12. Universidade de São Paulo (USP) – Campus Cidade Universitária	Não oferece disciplina sobre ética
13. Universidade de São Paulo (USP) – Campus Ribeirão Preto	Ética e política
14. Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos)	Ética e negócios
15. Universidade Federal da Bahia (UFBA)	Não disponibiliza grade curricular
16. Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)	Ética em administração
17. Universidade Federal de Lavras (Ufla)	Ética profissional
18. Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)	Não oferece disciplina sobre ética
19. Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)	Ética e filosofia para o administrador
20. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)	Não oferece disciplina sobre ética / Estudos filosóficos e antropológicos
21. Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes)	Ética empresarial
22. Universidade Federal do Paraná (UFPR)	Ética nas organizações
23. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)	Ética da administração
24. Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)	Filosofia e ética na adm.
25. Universidade Feevale (Feevale)	Ética

Fonte: elaborado pela autora a partir da pesquisa documental.

## APÊNDICE B - Roteiro de registro dos dados e observações

Data:	Local:
Como se dá a observação:	
Qualificação do grupo observado:	
Características da observação: contexto; evento; tempo; atos.	
Registro da fala dos participantes	
Observações/Impressões do Observador:	

APÊNDICE C - Instrumento de coleta de dados - Roteiro para entrevistas

**GRUPO 1 e 2-** Membros da Comissão de Ética Pública da Presidência da República e das Comissões de Ética Setoriais e respectivas Secretarias Executivas

1. Como o (a) Sr (a). define ética pública?
2. Como o (a) Sr (a). percebe o trabalho da Comissão?
3. Como o (a) Sr (a). caracteriza a conduta do agente público antes e depois da atuação da Comissão de Ética?
4. Como a Comissão estabelece as ações de gestão da ética?
5. Como o (a) Sr (a). percebe a Administração Pública Federal antes e depois da instituição da política de promoção da ética a partir do trabalho da Comissão?
6. Como o (a) Sr (a). percebe a existência de uma instância Ética no serviço público?
7. Como o (a) Sr (a). percebe o modelo adotado pelo Executivo Federal para promover a ética no serviço público?
8. Relate a sua experiência com trabalho na Comissão de Ética Pública, a partir do recebimento de convite/indicação para participar como membro, dificuldades, dilemas.
9. Quais valores para o (a) Sr (a). representam ou melhor representariam a ética pública brasileira?
10. Como instrumentos, processos e estruturas podem ajudar a promover a ética na administração pública?

## APÊNDICE D - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

A tese “A Administração Pública e o Sistema de Gestão da Ética: uma análise da política de promoção da ética no Poder Executivo Federal.” é um estudo exploratório com metodologia qualitativa.

A presente pesquisa acadêmica tem como objetivo, portanto analisar o Sistema de Gestão da Ética na administração pública brasileira. Desse propósito decorrem três objetivos específicos: 1) Identificar a institucionalização do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal; 2) Compreender como o Sistema de Gestão da Ética possibilita mudança de perspectiva na administração pública brasileira, no que se refere a extrapolar os limites do modelo racional-legal com a incorporação de uma instância ética; 3) Analisar influências do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal na conduta dos servidores públicos. O trabalho realizado sob responsabilidade do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília – PPGA/UnB gerará um documento sumarizando as informações dadas pelos participantes, em termos agregados, sem que as opiniões individuais sejam desvendadas. Portanto, garante-se o sigilo das informações individuais.

Declaro que eu, \_\_\_\_\_, fui informado (a) dos objetivos e da justificativa desta pesquisa, de forma clara e detalhada. Recebi informações específicas sobre cada procedimento no qual estarei envolvido (a). Todas as minhas dúvidas foram respondidas com clareza e sei que poderei solicitar novos esclarecimentos a qualquer momento. Além disso, sei que novas informações, obtidas durante o estudo, me serão solicitadas e que terei liberdade de retirar meu consentimento de participação na pesquisa, em face de estas informações.

A pesquisadora, Annita Valléria Calmon Mendes, certificou-me de que as informações por mim fornecidas terão caráter confidencial, e se compromete a me apresentar um relatório final da pesquisa.

---

Annita Valléria Calmon Mendes  
Administradora, CRA/DF nº. 007947  
Pesquisadora  
Contatos da Pesquisadora:  
E-mail: [annitacalmon@gmail.com](mailto:annitacalmon@gmail.com)  
Telefone Celular:

---

Entrevistado

APÊNDICE E – Cursos e Seminários: observações

*Curso “Gestão da Ética Pública” - junho de 2008*

O Curso de Gestão da Ética foi realizado nos dias 17 e 18 de junho de 2008, com 16 horas de duração e inscrições gratuitas, nas dependências do Anexo da Presidência da República, em Brasília, DF. Nesse curso o papel de observador foi secundário ao de participante, pois foi o primeiro contato desta pesquisadora com o tema na administração pública. Os questionamentos e os estranhamentos referentes ao objeto de análise decorrentes dessa participação mobilizaram todo o percurso desta pesquisa. O objetivo desse curso é capacitar os integrantes das Comissões de Ética dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal para que contribuam com a divulgação e a promoção da ética nos respectivos órgãos e entidades e possam atuar nos processos de apuração ética. O curso foi estruturado em 5 módulos e ministrado por acadêmicos e agentes públicos, conforme abaixo.

<b>Módulo</b>	<b>Professor</b>
1) Padrão ético ao agente público e qualificação da gestão da ética	Lígia Pavan Baptista – USP
2) Regramento Ético	José Leovegildo Oliveira Morais
3) Infraestrutura: Estrutura e funcionamento das Comissões Setoriais de Ética	Raimundo Nonato da Silva
4) Avaliação da postura ética dos agentes públicos	Fabício Colombo
5) Processo de avaliação e modelo de plano de trabalho para as comissões	Raimundo Nonato da Silva

A Secretária-Executiva da Comissão de Ética Pública à época, Sra. Maria Júlia Moutinho de Castro fez a abertura e a apresentação do curso. Relatou o histórico da Comissão com as convenções internacionais sobre combate à corrupção da OEA, OCDE e ONU. Apresentou em linhas gerais o Sistema de Gestão da Ética, a Comissão de Ética Pública – CEP e as Comissões Setoriais de Ética. Indicou a previsão do programa de gestão da ética no Plano Plurianual – PPA 2008/2011. Conforme relato, a taxa de confiança na conduta dos agentes públicos é o indicador utilizado para o programa. Nesse contexto de apresentação, foram ressaltados os pilares do programa: ações para disseminação; capacitação e gestão do programa; bem como os projetos: realização dos cursos, da pesquisa sobre valores éticos e do seminário “Ética na gestão”; e avaliação dos órgãos e entidades sobre a gestão da ética.

No primeiro módulo “Padrão ético ao agente público e qualificação da gestão da ética”, foram apresentados os fundamentos sobre o tema tanto em termos teóricos quanto normativos a partir da exploração dos conceitos de ética e corrupção e as respectivas relações com a política, os princípios que pautam a sociedade, e os instrumentos de gestão. O segundo

módulo “Regramento Ético” enfatizou a gestão da ética no setor público com a apresentação do arcabouço normativo para a gestão da ética no Executivo Federal, normas, estruturas, matérias reguladas e processo ético, indicando, ainda os instrumentos de consulta prévia como o banco de dados de sancionados. No terceiro módulo “Infraestrutura: Estrutura e funcionamento das Comissões Setoriais de Ética”, o foco esteve no detalhamento dos processos estabelecidos para a promoção da ética no âmbito do serviço público federal. Tendo como fundamento a legislação do Sistema de Gestão da ética e código de ética, evidenciaram-se as funções das Comissões Setoriais e foi traçado um roteiro básico para a gestão da ética a partir dos critérios considerados no questionário de avaliação das comissões.

O quarto módulo “Avaliação da postura ética dos agentes públicos” teve como objetivo testar a postura ética do servidor público por meio de atividade prática para posterior discussão em grupo sobre o tema. O módulo cinco, “Processo de avaliação e modelo de plano de trabalho para as comissões”, encerra o curso esmiuçando o questionário de avaliação com atividade em grupo para a elaboração de um compêndio de melhores práticas em atendimento aos critérios de avaliação: plano de trabalho; compromisso institucional; regramento ético; infraestrutura; educação; comunicação; gerenciamento de risco; aconselhamento; apurações; salvaguardas; avaliação da gestão. Para o início da atividade foram distribuídos aos representantes das comissões os questionários recebidos pela CEP no ano anterior. Alguns participantes ficaram surpresos ao receberem o questionário, uma vez que participavam pela primeira vez do curso e tampouco sabiam que havia no respectivo órgão uma comissão anterior. A surpresa foi maior ao se depararem com as respostas dadas pelos antigos membros, que definitivamente não correspondiam à realidade por eles vivenciada no órgão. Quando os grupos foram divididos para elaborar o compêndio de boas práticas, apenas um participante, presidente de uma comissão setorial, parecia conhecer o questionário de avaliação e as práticas relacionadas, e exemplificou cada atividade a partir do trabalho realizado. Os outros pareciam atônitos com tanta informação e compartilhavam o sentimento de responsabilidade para fazer cumprir a legislação no que se refere à gestão da ética.

Após a apresentação dos grupos, o professor apresentou gráficos com os resultados dos questionários, de forma geral positivos. Mas, causou estranhamento a avaliação positiva dos trabalhos das comissões com base nos questionários de avaliação. Afinal, se o questionário de alguns órgãos notadamente não correspondiam à realidade, quantos outros poderiam estar na mesma situação? Isso colocava em dúvida a ferramenta utilizada para a avaliação e os próprios resultados que tinham como finalidade orientar a política de promoção

da ética. Em resposta a esse questionamento, os organizadores do curso informaram que seriam iniciadas visitas técnicas aos órgãos para verificar a real situação. A duração do curso foi uma das críticas dos participantes, pois o conteúdo é muito complexo para ser absorvido em pouco tempo.

Em relato informal, de alguns participantes do curso, era possível perceber impressões comuns àqueles que participavam da capacitação. Para eles, a proposta de promoção da ética por meio do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal era uma boa intenção, mas muito complexa para ser implementada na prática. A maioria das comissões estava trabalhando por tentativa e erro, e sequer sabiam o que e como realmente fazer, apesar das orientações da CEP, coordenadora do Sistema. Muitas comissões estavam apenas constituídas formalmente, para cumprir a determinação legal, sem efetivamente trabalhar para promover ética ou apurar denúncias de desvios. Os próprios professores do curso evidenciavam essa realidade. No entanto, era também comum a percepção de que se houvesse adesão e comprometimento da alta administração para promover a ética nos termos propostos seria não só importante como necessário para o estabelecimento de um novo padrão na administração pública. Mas, isso se constituía em um grande desafio.

*Curso “Gestão e Apuração da Ética Pública” - julho de 2012*

O Curso de Gestão e Apuração da Ética realizou-se de 25 a 27 de julho de 2012, em Brasília, DF, nas dependências da Escola de Administração Fazendária – ESAF, com a participação de agentes públicos que trabalham de forma direta com a gestão da ética em órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. A duração do curso é ampliada, de 16 para 24 horas/aula, e o conteúdo no que se refere à apuração da ética também. Nesse curso o papel de observador desta pesquisadora é ocultado. Não obstante o aumento da carga horária, o sentimento por parte dos integrantes de o tempo ser pequeno perante a complexidade do tema continua. A estrutura em cinco módulos foi mantida, conforme abaixo.

<b>Módulo</b>	<b>Professor</b>
Ética Filosófica	Vanderlei de Oliveira Farias – UFFS
Gestão Pública	José Leovegildo Oliveira Morais
Gestão da Ética	Raimundo Nonato da Silva
Rito do Processo de Apuração Ética	Gracielle Neto Cardoso Lins Dutra
Rito do Processo de Apuração Ética	Renata Lúcia Medeiros de Albuquerque Emerenciano – Secretária-Executiva da CEP

A turma do curso era heterogênea, com participantes de primeira viagem e aqueles que, como eu, estavam ali pela segunda ou terceira vez. Essa heterogeneidade, se por um lado possibilita o aprendizado pela experiência para os que participam pela primeira vez, de outro, traz o sentimento de necessidade de aprofundamento para aqueles que já estão familiarizados com o tema. Na visão de alguns participantes é preciso que sejam oferecidos cursos para diferentes níveis. Alguns membros de comissões participam todos os anos dos cursos para poderem atualizar conhecimentos, dirimir dúvidas e terem a oportunidade de manter contato com os servidores da Comissão de Ética Pública da Presidência da República.

O módulo 1 do curso, “Ética Filosófica”, apresentou os fundamentos teóricos com os pressupostos para o entendimento da ética a partir de distintas perspectivas filosóficas. Destacando a importância dos fundamentos éticos como argumento de pareceres e para o desenvolvimento das ações pedagógicas. No módulo 2, Gestão Pública, o foco esteve no arcabouço normativo e apresentou o histórico de normas sobre ética no Brasil incluindo o histórico da Comissão de Ética Pública da Presidência da República – CEP, as convenções internacionais sobre combate à corrupção da OEA, OCDE e ONU. Nessa perspectiva, foram apresentadas as estruturas do Sistema de Gestão da Ética, as matérias reguladas; as Resoluções da CEP e a Declaração Confidencial de Informação – DCI, instrumento previsto em Decreto que possibilita análise sobre conflito de interesses para ascensão a cargo público. O professor Moraes ressaltou a importância da celeridade em processos de apuração da ética, sob pena de perda do sentido. Destacou, ainda, que Lei da Ficha Limpa não pode se restringir a cargos eletivos, mas deve se estender a toda a administração pública. Assim, para ele, é preciso criar mecanismos para coibir e restringir a ascensão de agentes públicos que não tenham o perfil ético adequado ao posto. E concluí: esses aspectos aliados à educação e ao acesso à informação podem levar a uma mudança de paradigma na administração pública brasileira.

O módulo 3, “Gestão Ética”, ministrado pelo Professor Raimundo Nonato, não fugiu aos aspectos centrais do modelo adotado para a gestão da ética no governo federal. Assim, o Sistema de Gestão da ética foi esmiuçado a partir da sua legislação. Foram destacados os processos de trabalho, a matriz de responsabilidades, a avaliação da gestão da ética (questionário de avaliação das comissões). Assim como foi traçado um roteiro básico para a gestão da ética desde o código de ética às funções das comissões setoriais. Constam dos processos de trabalho para a gestão da ética: plano de trabalho; compromisso institucional; regramento ético; infraestrutura; educação; comunicação; monitoramento; aconselhamento;

apuração; salvaguardas; avaliação da gestão. Nesse módulo, foi realizada uma pesquisa com os 41 participantes do curso, em que se questionou: Qual a sua impressão sobre a Comissão de Ética do seu órgão? Dos 41 respondentes, 39 disseram que a comissão é operante, 1 respondeu que a comissão é semi-operante, 1 não sabia informar e ninguém considerou a comissão não-operante.

O módulo 3 trouxe esclarecimentos quanto a gestão da ética na administração pública federal. Primeiro justifica a sua existência pela dificuldade de enquadramento de determinadas condutas à legislação sobre padrões disciplinares, ou pelo chamado Regime Disciplinar. Assim, os Decretos 1.171/94 e 6.029/2007 veem suprir essa lacuna. Mas, somente com a Resolução CEP nº10 sobre rito processual os processos para a apuração ética são padronizados. Os gestores públicos que elaboraram a referida Resolução tiveram o intuito de forjar um documento que pudesse ser utilizado como Regimento Interno pelas Comissões Setoriais. De forma explícita, foi recomendado que as atas das comissões não fossem publicadas sob a alegação de que as reuniões possuem caráter sigiloso. Assim como, foi revelada a existência de mecanismo para o cruzamento de dados das DCIs com os dados da CGU e da Receita Federal.

Os módulos 4 e 5 trataram com exclusividade da Resolução CEP nº10/2008, ou seja, sobre o Rito do Processo de Apuração Ética, em que cada artigo dessa norma foi explicado: normas de procedimento; fases processuais; princípios gerais do rito processual ético; acordo de conduta pessoal e profissional – ACP; providências posteriores a conclusão pela procedência; deveres dos integrantes; dificuldades. Foram, ainda, apresentados modelos de formulários para gestão e apuração da ética e fluxogramas do procedimento preliminar e do processo de apuração ética. Nesse módulo, os participantes fizeram muitas perguntas com o intuito de esclarecerem dúvidas específicas vivenciadas no cotidiano de trabalho das comissões. Ainda que as respostas esclarecessem o demandante nem sempre havia a percepção de que seria possível ou fácil implementar as ações, como ali descrito. Como observadora, percebia a inquietação dos participantes sobre a dificuldade de fazer chegar a prática desse discurso no agente público em cada órgão. O comentário recorrente era: “na teoria é fácil, compreensível, mas na prática...”

O rito processual de apuração ética, segundo a professora Gracielle, constitui um fato novo, corresponde a uma nova instância, ou novo instituto, no âmbito da administração pública, ainda em construção. No arcabouço jurídico o processo de apuração ética não está constituído tampouco existe em outros países. Nesse aspecto, o Brasil é pioneiro. O objeto

dessa instância é exclusivamente ético, portanto não se confunde com as instâncias jurídicas: civil, penal, disciplinar. Tem foro, objeto, apreciação, natureza, regras e sanção diferenciados. Nesse processo, constitui-se uma relação bilateral entre comissão e denunciado. Não existe recurso, mas reconsideração à mesma instância, ou seja, à própria comissão de ética que julgou o processo. Há previsão de um Acordo de Conduta Pessoal e Profissional – ACPP exclusivo para os casos que não infrinjam o que está previsto no artigo XV, da seção III, do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. Para a Coordenadora pedagógica da CEP,

“a comissão de ética tem o objetivo de formar e capacitar o servidor público na tentativa de coibir desvios por meio de conscientização. No longo prazo, vislumbra-se a mudança nos padrões de conduta dos servidores. As comissões de ética surgiram a partir da percepção de que havia impunidade a questões éticas, pois não estavam previstas em outras instâncias jurídicas. As questões éticas vão além dos preceitos legais, e têm como pressuposto o princípio da moralidade. Busca-se atenção à imagem da administração pública.”

Mas, essa missão parece não ser bem interpretada, pois como afirmado por um participante: “há membros de comissões que são mal vistos pelos servidores.”.

A Secretária-Executiva da CEP, Dra. Renata Lúcia Medeiros de Albuquerque Emerenciano, complementou o conteúdo sobre rito do processo de apuração ética e esclareceu as questões sobre assédio moral e sexual. O primeiro configura desvio ético, mas o segundo pertence à instância penal, uma vez que foi tipificado como crime pela lei XX. Em termos gerais, a Secretária-Executiva ressaltou que os princípios constitucionais suportam a existência das comissões, cujo objetivo maior é a prevenção de desvios éticos na administração pública federal. O pressuposto de não haver recurso para a instância ética é de fortalecimento das comissões de cada órgão. Assim, o caráter moral da sanção ética visa restituir a imagem da administração pública.

*Curso “Ética e Serviço Público”, de 24 de maio a 13 de junho de 2011.*

O curso a distância “Ética e Serviço Público”, promovido pela Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, de 24 de maio a 13 de junho de 2011, tem inscrições gratuitas e está disponível no portal da instituição. Os dados coletados foram organizados conforme a proposta do curso e a apresentação dos módulos, seguidos de notas específicas. Ao final, são apresentadas observações gerais sobre o curso.

Na apresentação do curso, as regras estão claras, os objetivos bem definidos, e os esclarecimentos sobre a plataforma de ensino com as especificidades do curso a distância são bastante úteis, requisitos importantes para estabelecer as relações entre a coordenação do curso e os alunos. Esse curso foi desenvolvido como parte do projeto EuroBrasil 2000 – Apoio à Modernização do Aparelho de Estado é um acordo de cooperação técnica, celebrado entre o Brasil e a União Europeia, em 1992 com ajustes complementares em 2001, para apoio ao governo brasileiro nos esforços de modernização e reforma da Administração Pública, a partir da consorciação entre os estados da arte brasileiro e europeu em Administração Pública. O Projeto, em 2006, tinha a previsão de no prazo de três anos capacitar cerca de 5.000 servidores de nível superior com vínculo permanente com a Administração Pública mediante atividades como videoconferências, cursos de educação a distância, oficinas e seminários com especialistas. Embora o curso conste no histórico de eventos da Comissão de Ética Pública da Presidência da República – CEP, relacionado no ano de 2007 com 203 participantes, não há menção da parceria na apresentação do curso.

O curso “Ética e Serviço Público” tem como objetivos reconhecer a dimensão ética da vida profissional e considerar a dimensão ética na resolução de problemas no serviço público. Nesse escopo, o curso pretende homogeneizar os conhecimentos sobre os fundamentos da ética e os desafios do serviço público. Tem como pressuposto que a excelência profissional depende não só de técnica, mas também de discernimento moral, a partir do comprometimento do servidor com a cidadania, o estado de direito e a consolidação da democracia. O curso foi organizado em três módulos: 1) conceitos básicos; 2) a ética e a vida pública e 3) a conduta no serviço público. Ao final de cada módulo são apresentadas as referências bibliográficas.

No Módulo 1 – “Conceitos básicos” parte-se da questão: por que estamos discutindo ética? Para apresentar os seguintes conteúdos: o problema do mérito e demérito da ação, o componente intencional da ética, o juízo desinteressado, os conceitos de escolha e deliberação, virtudes e caráter e as noções correlatas da autonomia e responsabilidade.

Porque falar ética da vida pública? Essa é a questão que conduz o Módulo 2 – “A ética e a vida pública”. Para desenvolver o tema, são apresentados os conceitos de república e democracia; Estado, cidadania e império da lei; cargo público; prestação pública de contas (accountability). É traçado um panorama das questões de fronteira entre esses conceitos como a ideia de cargo público e os problemas político-morais associados ao seu exercício.

O Módulo 3 – “A conduta no serviço público” oferece como questão central a conduta e as regras de conduta. Nesse viés, desenvolvem-se os conceitos de profissionalismo, decoro e civilidade até chegar aos códigos de ética no serviço público e as iniciativas da administração pública federal de adotar padrões de comportamento ético no Serviço Público Federal Brasileiro. É considerado o problema e as implicações da conduta e das regras de conduta no serviço público, dos valores e das atitudes.

O curso apresenta uma perspectiva teórica conceitual da ética e da vida pública para contextualizar a importância do tema na contemporaneidade, tendo como foco o indivíduo que atua no serviço público. Dedicar parte exclusiva às iniciativas do governo para promover a ética e apresenta o conjunto que forma o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, incluindo, os normativos, as atribuições da Comissão de Ética Pública da Presidência da República, a rede de ética bem como os resultados auferidos de 2000 a 2007. Na tentativa de refazer o curso em 2013, com o objetivo de verificar alteração do conteúdo, o sistema retorna a seguinte mensagem: “Você já concluiu este curso e, por isso, não poderá se candidatar a outra vaga.” Infere-se, portanto, que não houve alteração nesse curso de 2011 para 2013. Embora, explicitem a possibilidade de acesso ao conteúdo a qualquer momento após a conclusão do curso, isso não se concretizou.

*Curso “Ética e Administração Pública”, setembro de 2013.*

O curso a distância “Ética e Administração Pública”, promovido pelo Senado Federal, realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro – ILB, em setembro de 2013, tem inscrições gratuitas e está disponível no portal da instituição. Os cursos promovidos pelo ILB têm abrangência nacional, em todos os municípios brasileiros, e internacional, em países de língua portuguesa e países do Mercosul. Destinam-se a parlamentares, servidores do legislativo e população em geral. Os dados coletados foram organizados conforme a proposta do curso e a apresentação dos módulos, seguidos de notas específicas. Ao final, são apresentadas observações gerais sobre o curso. A observação desse curso adotou a modalidade participante completo, pois o papel de observador foi ocultado.

Os objetivos do curso “Ética e Administração” são: apresentar o histórico e o conceito de ética; diferenciar ética e moral; compreender o papel e a importância da ética em relação a outros sujeitos sociais; conceituar e reconhecer agentes da Administração Pública bem como conhecer os princípios que a regem; identificar as principais instâncias de controle interno e externo; reconhecer a questão ética implícita em cada um dos itens acima; refletir sobre a

ética no Poder Legislativo. O curso foi organizado em três módulos: 1) Ética; 2) Ética em contexto e 3) Ética na Administração Pública. Chama a atenção o fato de não serem apresentadas as referências bibliográficas no material do curso.

O Módulo 1 – Ética é composto por duas unidades em que é tratada a importância do estudo da ética e apresentados o histórico, os conceitos formais e informais, até chegar à diferenciação entre ética e moral. O Módulo 2 – Ética em contexto é subdividido em cinco unidades para situar o tema perante o indivíduo, o outro, a imprensa e novas mídias, a lei, o Estado, a vida e a natureza. No Módulo 3 – Ética na Administração Pública, é explorado o contexto público desde os agentes, os princípios, as práticas éticas, as instâncias de controle interna e externa, os códigos de ética, a origem e o estado atual da ética no legislativo, com mitos, dilemas e novos caminhos.

O curso traz uma perspectiva abrangente sobre a ética e contextualiza o tema na administração pública com foco no Poder Legislativo. A partir do conteúdo, são sugeridas reflexões sobre dilemas éticos no âmbito do serviço público. Não faz menção à gestão da ética, embora apresente o arcabouço legal que rege a matéria. Do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, apenas o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal é citado com o seguinte comentário: “aplica-se ao servidor público civil do Poder Executivo, mas, pela abrangência, muitos de seus fundamentos são aplicáveis a outros níveis da Administração pública”.

*Seminário “Ética na Gestão – X Encontro dos Integrantes da Rede de Ética do Poder Executivo Federal”, novembro de 2009.*

O primeiro seminário observado foi o Seminário “Ética na Gestão – X Encontro dos Integrantes da Rede de Ética do Poder Executivo Federal”, realizado nos dias 23 e 24 de novembro de 2009, no auditório da Escola de Administração Fazendária – ESAF, em Brasília. O seminário, com inscrições gratuitas e incluídos os serviços de água/café e coffee-break, contou com a participação dos membros da Comissão de Ética Pública, representantes de Comissões Setoriais, autoridades e agentes públicos, estudantes e sociedade civil, aproximadamente 340 pessoas, uma vez que essa é a capacidade do auditório, e estava cheio.

O formato do seminário com palestras expositivas seguidas de debates possibilitou a interação entre palestrantes, membros da Comissão de Ética Pública e participantes, em um ambiente de troca de experiências. O conteúdo programático seguiu a dinâmica:

conhecimento acadêmico e prática, com alternância entre palestras proferidas por acadêmicos das áreas de direito, filosofia e ciências sociais e agentes públicos que atuam em órgãos de controle e no judiciário. O seminário apresentou conteúdo e formato pertinentes aos objetivos propostos de debater temas relacionados à ética; contribuir para a efetividade e sustentabilidade das ações de promoção da ética; compartilhar experiências; avaliar ações.

No que se refere à avaliação, a Comissão de Ética apresentou os resultados do XI Questionário de Avaliação - Percepção da Organização sobre os Níveis de Atendimento à Prática da Ética, evidenciando a dificuldade dessa prática. Segundo a Secretaria Executiva da Comissão de Ética Pública, o questionário é um instrumento de apoio e acompanhamento para a gestão da ética no Poder Executivo Federal, a ser preenchido de forma facultativa por órgãos e entidades subordinados ao Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, observado o período de um ano. Não há previsão legal que obrigue o preenchimento do referido formulário.

Onze critérios compõem o Questionário de Avaliação - Percepção da Organização sobre os Níveis de Atendimento à Prática da Ética: compromisso institucional; regramento ético; infraestrutura; educação ética; comunicação; aconselhamento; salvaguarda; gerenciamento; apurações; plano de trabalho; avaliação da gestão. Os resultados do XI Questionário de Avaliação foram apresentados pelo Professor Raimundo Nonato da Silva, colaborador da Comissão de Ética Pública desde 2003, e referem-se ao período julho 2008/ julho 2009. Os resultados dos critérios: educação ética, apurações e plano de trabalho chamaram particular atenção desta pesquisadora, os demais apresentaram resultados médios para a escala “Não pratica; Prática de forma Insatisfatória; Prática de forma Satisfatória; Prática Plenamente”, conforme síntese no Quadro 40 abaixo.

**Quadro 34: Resultados dos Questionários de Avaliação Percepção da Organização sobre os Níveis de Atendimento à Prática da Ética – 2008/2009 - CEP**

Questionários	Nº	%	Evidências
ENVIADOS	307	100	
RECEBIDOS	95	30,94	Baixa quantidade de questionários respondidos. Falha no preenchimento: respostas imprecisas; falta de evidências e de dados sobre o órgão ou entidade.
Critérios avaliados			Resultados
Educação ética			52,63% não aferem o impacto da capacitação para a ética. 20% praticam de forma insatisfatória. 31,10% praticam de forma satisfatória
Apurações			7,53% não fazem apuração ética
Plano de trabalho			30% praticam de forma insatisfatória 48,42% não praticam ou praticam de forma insatisfatória
Demais Critérios			De forma geral apresentaram resultados médios.

Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados informados pelo palestrante.

Após apresentação dos resultados, no momento aberto aos debates, esta pesquisadora interpelou os palestrantes sobre a validade das informações contidas nos questionários respondidos e se havia algum mecanismo para conferir as informações. O professor Raimundo Nonato respondeu que o princípio é a confiança. Informou, ainda, que a Comissão de Ética Pública começaria a realizar visitas técnicas às Comissões Setoriais, com o objetivo de orientar e também confrontar as informações do questionário com a realidade do órgão ou entidade. Devido à natureza da Comissão de Ética Pública, as visitas não possuem o caráter de auditoria, serão feitas a pedido de cada Comissão Setorial e devem ser agendadas com antecedência.

A publicação referente à pesquisa sobre Valores Éticos: percepção da ética na sociedade civil brasileira e entre servidores públicos em 2008, realizada a pedido da Comissão de Ética Pública, foi distribuída como material de apoio ao seminário. Os resultados dessa pesquisa foram apresentados no IX Seminário Ética na Gestão, em 2008, e serviram de base para elaboração de propostas de aperfeiçoamento às normas de natureza ética e adoção de ações preventivas e corretivas por parte da coordenação do Sistema de Gestão da Ética. Em breve comentário sobre a publicação, a organização do seminário evidenciou que na pesquisa foi detectado elevado grau de desvios éticos por parte da sociedade brasileira.

Em conversa informal com os participantes do seminário, foi possível perceber que embora houvesse interesse pelo tema, havia a percepção da dificuldade para fazer chegar ao agente público, em cada órgão e entidade do Poder Executivo Federal, não só o conteúdo do Seminário como também as ações efetivas para promover a ética. Alguns se dirigiam aos palestrantes para solicitar informações complementares e orientações para casos específicos. De forma geral, as perguntas direcionadas aos palestrantes procuravam respostas aos dilemas vivenciados no cotidiano dos órgãos e entidades.

No encerramento do Seminário, o presidente da Comissão de Ética Pública, à época, Dr. José Paulo Sepúlveda Pertence ressaltou as dificuldades enfrentadas para a realização do evento por causa da restrição orçamentária.

*Seminário Ética na Gestão – XI Encontro dos Integrantes da Rede de Ética do Poder Executivo Federal – Ética, Direito e Democracia, setembro de 2010.*

O segundo seminário observado foi o Seminário “Ética na Gestão – XI Encontro dos Integrantes da Rede de Ética do Poder Executivo Federal”, realizado nos dias 27 e 28 de setembro de 2010, no auditório da Escola de Administração Fazendária – ESAF, em Brasília. No que se refere aos critérios: objetivo; público-alvo; formato; palestrantes; infraestrutura e material, o seminário não trouxe novidades. No entanto, o tema “Ética, direito e democracia” mobilizou aproximadamente o mesmo número de participantes, utilizando, mais uma vez, a capacidade máxima do auditório da ESAF, 340 pessoas.

As palestras expositivas seguidas de debates com conteúdo programático pertinente aos objetivos propostos possibilitou a interação entre palestrantes, membros da Comissão de Ética Pública e participantes, em um ambiente de troca de experiências. Estavam presentes os membros da Comissão de Ética Pública, autoridades, agentes públicos, juristas e acadêmicos. O seminário foi dividido em seis painéis: 1) “Ética e direitos humanos”; 2) “Ética e reforma política”; 3) “Globalização e ética”; 4) Avaliação do Sistema de Gestão da Ética, como avaliar? Para que avaliar? O quê avaliar?; 5) “Ética e meio ambiente”; 6) “Controles”. Entre os palestrantes estavam: Luís Alberto dos Santos; Jorge Hage Sobrinho; Carmem Lúcia da Rocha; José Geraldo de Sousa Júnior; Padre Ernani Pinheiro; Ela Wiecko Volmer de Castilho; Sueli Bellato; Dalmo Dallari; Venício A. de Lima; João Luiz Duboc Pinaud; James Sheppard; Anna Carpi da Rocha; Luiz Augusto F. N. de Britto Filho; Raimundo Nonato da Silva; Herman Benjamin; Nicolao Dino; Frederico Fonseca de Oliveira; Maria Auxiliadora Minahim; Marcelo Lavèner; Mauro Santayana. Os painéis de modo geral apresentaram conteúdo teórico pertinente que possibilitam maior aprofundamento sobre o tema. No painel de avaliação do Sistema de Gestão da Ética, o professor Raimundo Nonato apresentou os dados do XII Questionário de Avaliação do sistema. Chamou a atenção os seguintes números.

**Quadro 35: Resultados do XII Questionário de Avaliação CEP**

Dados	Quantidade
Comissões Cadastradas	149
Pesquisados	107
Visitas Técnicas	
Em 2009	15 organizações visitadas
Em 2010	25 organizações visitadas até dezembro

Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados informados pelo palestrante.

Em conversa informal com os participantes do seminário, foi possível perceber que embora houvesse interesse pelo tema, havia dificuldade em implementar a gestão da ética em cada órgão e entidade do Poder Executivo Federal. Permanecia entre os participantes a

sensação de serem vozes dissonantes para atuarem em uma administração pública assolada por denúncias de corrupção, ainda que o conteúdo das palestras insistisse em mostrar possibilidades e mecanismos de uma administração ética. Apesar desse sentimento, o Seminário conseguia mobilizar palestrantes e audiência em direção ao projeto de promover a ética no serviço público.

*XII Seminário Ética na Gestão: Ética, Política e Verdade, dezembro de 2011.*

O XII Seminário Ética na Gestão: Ética, Política e Verdade, realizado nos dias 1º e 2 de dezembro de 2011, no auditório da Escola de Administração Fazendária – ESAF, em Brasília, foi o terceiro evento observado, pelo terceiro ano consecutivo. Mais uma vez, para os critérios: objetivo; público-alvo; formato; palestrantes; infraestrutura e material, o seminário não apresentou novidades em relação aos dois primeiros seminários observados. O tema “Ética, Política e Verdade” mobilizou aproximadamente o mesmo número de participantes, utilizando, mais uma vez, a capacidade máxima do auditório da ESAF, 340 pessoas.

O conteúdo programático para o tema proposto foi adequado e trouxe informações diferenciadas com as palestras sobre a qualidade do gasto público; a necessidade de unidade e compatibilidade entre política e verdade; a ética como avaliação crítica da realidade prática; os desafios da judicialização da ética e da cidadania; a necessidade de distinguir juízos éticos e decisões jurídicas. Entre os palestrantes estavam Waldir Pires, Luiz Armando Badin, Eliana Calmon, Fernando Santana Rocha, Joaquim de Arruda Falcão Neto, Venício Artur de Lima, Carmen Lúcia Antunes Rocha, Chico Alencar, Patrus Ananias, Marcos Penna Sattamini de Arruda, Carol Proner e Lucas Rocha Furtado.

O enfoque sobre a gestão da ética considerou o aspecto distinto da resposta de natureza ética em relação à resposta de natureza jurídica e administrativa, que atendem a uma obrigação de criminalização e pena ou responsabilidade administrativa. Os desvios éticos devem ser punidos ainda que não exista coligação entre os desvios funcionais e/ou criminal. Nessa perspectiva, a Comissão de Ética Pública criou um banco de dados para registro das sanções aplicadas para os desvios éticos cometidos por agentes públicos do Poder Executivo Federal. Mas, o sentido de prevenção e educação para a ética é sempre superveniente ao de punição.

A Comissão de Ética Pública – CEP apresentou a Avaliação do Sistema de Gestão da Ética no Poder Executivo Federal com dados estatísticos sobre a Declaração Confidencial de

Informações – DCI, período 2008 a novembro de 2011, as consultas e denúncias recebidas pela CEP de 2007 a 2011, os Cursos de gestão e apuração da ética pública realizados em 2011 e os eventos internacionais, em que a CEP participou. De 2008 para 2009 houve acréscimo de 23,29% para o recebimento das declarações (DCI). Mas, em 2010, houve um decréscimo de 17,59%, seguido de aumento de 99,21% até novembro de 2011. As recomendações apresentam a mesma variação que as declarações recebidas, sendo os percentuais de acréscimo de 75,93%, de 2008 para 2009; redução de 51,58%, de 2009 para 2010; seguido de acréscimo de 86,23%, de 2010 para novembro de 2011. Os dados referem-se a todas as DCIs recebidas pela CEP, as quais são analisadas com posterior acompanhamento para os pedidos de complementação ou recomendação. Não foram apresentadas análises que explicassem as variações percentuais.

No período de 2007 a 2011, foram realizadas 863 consultas e 879 denúncias à CEP de caráter exclusivamente ético, sendo deste total excluído o quantitativo referente a outras instâncias. Em 2011, foram realizados 8 cursos, com 284 participantes. A CEP participou de quatro eventos internacionais no período. O primeiro, em 2007, em Paris, reunião da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE sobre Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais. Os demais, todos em 2011, no Paraguai, XVI Congresso Internacional do CLAD – Centro Latino-Americano para o Desenvolvimento; no Marrocos, IV Conferência das Nações Unidas contra a Corrupção; nos Estados Unidos, Conferência Anual do Conselho Leis de Ética Governamental.

### *XIII Seminário Ética na Gestão - “Ética, Cultura e Reforma Política”, novembro de 2012.*

O quarto evento observado de forma consecutiva foi o XIII Seminário Ética na Gestão - “Ética, Cultura e Reforma Política”, realizado nos dias 22 e 23 de novembro de 2012, em Brasília, no auditório da Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio – CNTC, com capacidade para até 1000 lugares. O seminário não apresentou novidades em relação aos três primeiros seminários observados para os critérios: objetivo; público-alvo; formato; palestrantes; e material. Mas fugiu ao padrão ao ser realizado no auditório da CNTC e oferecer, nos dois dias de evento, brunch a todos os participantes, além de serviço de água/café e coffee-break, nos intervalos.

O Seminário com o tema “Ética, Cultura e Reforma Política” contou com a presença de aproximadamente 360 pessoas. Foram apresentados seis painéis com os seguintes títulos: “A cultura ética como fator propulsor de uma reforma política”; “A influência ética na cultura e sua inter-relação”; “Ética, exercício da cidadania e reforma política”; “A evolução cultural e seu impacto ético-social”; “A interiorização de uma cultura ética em um país de contrastes”; “A consagração da ética em nosso ordenamento jurídico”. Os painéis seguiram a lógica exposição seguida de debates entre palestrantes e audiência. Estavam presentes juristas, acadêmicos, agentes públicos, jornalistas e representantes da sociedade civil.

Neste seminário não houve a apresentação de dados estatísticos referentes ao trabalho da Comissão de Ética Pública nem exposição dos dados de avaliação do sistema. No que se refere à gestão da ética pouco se falou, concentrando o foco nos temas dos debates. Dois participantes do seminário chamaram especial atenção pelas interpelações feitas aos palestrantes. A primeira ressaltou a necessidade de mudança nos processos administrativos. E afirmou: “a corrupção está enraizada nos processos”. Em tom de desabafo disse: “estou ouvindo as mesmas coisas”. O segundo questionou: “como pode um juiz ser ético quando está aqui (proferindo palestra no seminário) e não no tribunal julgando?” Essa pergunta foi feita mais de uma vez durante o seminário. Essas interpelações foram respondidas de forma geral e criaram algum mal estar entre organizadores, palestrantes e audiência, mas evidenciaram o caráter democrático e de livre manifestação como proposto pela Comissão de Ética Pública.

*XIV Seminário Internacional Ética - Ética, Democracia, Justiça e Mobilização Social, novembro de 2013.*

O quinto evento observado de forma consecutiva foi o XIV Seminário Internacional Ética - “Ética, Democracia, Justiça e Mobilização Social”, realizado nos dias 28 e 29 de novembro de 2013, em Brasília, no auditório Dúnia City Hall. O seminário não divergiu em relação aos quatro seminários anteriores para os critérios: público-alvo; formato; palestrantes; e material. Inovou ao incluir como objetivo implantar ações de divulgação, participação e prestação de contas e compartilhar experiências e instrumentos para a implementação da ética além de avaliar ações e debater temas relacionados à ética. Embora esse objetivo geral não apareça no folheto oficial distribuído como material do Seminário, ele está presente na comunicação oficial de divulgação do seminário encaminhada em outubro de 2013.

A observação realizada neste seminário coincidiu com a fase de coleta de dados em entrevistas. Até a abertura do evento já tinham sido feitas 5 (cinco) entrevistas e durante o seminário foi realizada mais uma. Todos os entrevistados estavam presentes. O Seminário é a maior oportunidade de encontrar pessoas que trabalham com a promoção da ética seja no âmbito governamental ou na sociedade civil, sendo assim, o trabalho de observação foi enriquecido com depoimentos informais dos participantes durante os intervalos. De certa forma, questões presentes no guia elaborado para as entrevistas foram respondidas pelos palestrantes na exposição oral ou nos debates. Os dois dias de Seminário possibilitaram uma interação maior com os participantes do Sistema de Gestão da Ética, tanto com membros da Comissão de Ética Pública da Presidência da República e servidores que trabalham na Secretaria-Executiva da Comissão, quanto com membros e servidores das Comissões Setoriais, em âmbito nacional. Além desses que trabalham diretamente com a promoção da ética, também participaram a sociedade civil e agentes públicos que não lidam com esse tema no trabalho.

Como no ano anterior, foi realizado em auditório privado e ofereceu, nos dois dias de evento, *brunch* a todos os participantes, além de serviço de água/café e *coffee-break* nos intervalos, e apresentação de música por um coral, no primeiro dia. Na entrada, surpreendeu o número grande de participantes e a ausência da mídia para cobrir o evento. Por informações coletadas com os agentes de recepção durante o evento, o seminário contou com participação de 680 pessoas<sup>42</sup>, uma alegria para o Professor Raimundo Nonato da Silva que participou dos primeiros seminários em que, nas palavras dele, “compareciam apenas alguns gatos pingados”. O professor considerou o acréscimo de participantes como uma evolução do horizonte ético, conforme Toro e Werneck (1996) esse horizonte é que dá sentido a um processo de mobilização.

No Seminário foram apresentados sete painéis com os seguintes títulos: “Estratégias de Gestão para mobilização e disseminação da ética na administração pública”; “A democracia como condição necessária para a implantação da ética”; “Jurisdição constitucional e o combate à corrupção”; “Ética e mobilização social”; “Ética e exercício das liberdades”; “Respeito aos direitos humanos: uma análise ética”; “Ética e educação”. Os painéis seguiram a lógica exposição seguida de debates entre palestrantes e audiência. Mas, devido ao número de palestrantes e painéis frente ao tempo exíguo para realização do Seminário, os debates

---

<sup>42</sup> Os dados foram coletados durante o seminário, no entanto, segundo dados da CEP [http://etica.planalto.gov.br/noticias/ultimas\\_noticias/2013/12/comissao-de-etica-publica-aumenta-a-capacitacao-em-2013](http://etica.planalto.gov.br/noticias/ultimas_noticias/2013/12/comissao-de-etica-publica-aumenta-a-capacitacao-em-2013), esse número foi de 388 pessoas. Não foi identificada a divergência nos dados.

ficaram prejudicados e várias questões da audiência ficaram sem as respostas dos palestrantes. O sentimento geral é que o tempo foi curto para temas que ensejam discussões mais aprofundadas. Essa questão poderia ter sido minimizada com um número menor de painéis e tempo maior para a manifestação da audiência. Os participantes registraram que sentem falta de um espaço no evento para maior interlocução com os palestrantes. Isso pode ser observado com o número de mais de 100 questões encaminhadas a um único palestrante e a grande procura nos intervalos para consultas sobre casos específicos (depoimento espontâneo). Para muitos participantes é um momento único de troca de experiências.

O XIV Seminário iniciou com as palavras de boas vindas do presidente da Comissão de Ética Pública da Presidência da República, Dr. Américo Lacombe. A abertura do XIV Seminário contou ainda com presença do presidente e dos membros da Comissão Central de Ética Pública de Moçambique. A comissão tem apenas 1 ano de existência e nas palavras do seu presidente a participação tem como objetivo a aprendizagem e a troca de experiências. Estavam presentes juristas, acadêmicos, agentes públicos, jornalistas e representantes da sociedade civil. Entre os palestrantes estavam: Ulisses Schwarz Viana; Clóvis de Barros Filho; Bruno Pinheiro Wanderlei Reis; Ives Gandra Martins; Carlos Monforte; Ricardo Ubiraci Sennes; Carlos Ayres Brito; Maria Lúcia Fattorelli; Marcelo Alves Dias de Souza; Vanderlei de Oliveira Farias; Raimundo Nonato da Silva; Rosa Maria de Sousa e Albuquerque Barbosa; Lizete Verillo; João Batista Damasceno; Noemia Aparecida Garcia Porto; Luíza Erundina; Martín Almada; María Stella Cáceres; Cristovam Buarque; Roberto Romano.

Neste seminário, de forma consecutiva, não houve a apresentação de dados estatísticos referentes ao trabalho da Comissão de Ética Pública nem exposição dos dados de avaliação do sistema, o quê para alguns participantes cria uma lacuna no processo de avaliação do sistema. Assim como em 2012, no que se refere à gestão da ética pouco se falou, concentrando o foco nos temas estabelecidos nos painéis. Com relação à disseminação de ética. Bruno Pinheiro ressaltou a necessidade de ponderação em face da indignação, objetivo primeiro da ciência social. Sobre campanhas, o palestrante lembra que o perigo de exortar um tipo de comportamento é a tendência de parecer irrealista para o cínico. Para Pinheiro, deve ser incentivada a rotina de trabalho em grupos e compartilhada e não o exercício profissional como um “cavaleiro solitário”. Assim, é possível dar sentido coletivo ao trabalho, pois o trabalho individual não se submete à ética ou ao normativo esperado pelo grupo. No entanto, é

preciso ter parcimônia na normatização e cuidado com as premiações, uma vez que elas ao destacar retiram o indivíduo do grupo e quebram a unidade da ação coletiva.

Ives Gandra Martins percebe uma evolução na ética e o fortalecimento da democracia por meio da moralidade. Mas, é o exercício da cidadania que exerce o controle. Para Gandra houve um avanço notável dos conceitos: quanto mais cidadania, maior controle por parte da sociedade e maior democracia. Assim, o conceito de moralidade depende de um controle social cada vez maior em relação ao governo. O jurista termina a palestra dizendo: “Na perspectiva histórica evoluímos muito. Na perspectiva daquilo que queremos, devemos melhorar mais. A democracia que desejo é poder chegar ao Palácio do Planalto e dizer: Vossa Senhoria precisa fazer isso e o presidente responder: Vossa Excelência tem razão”.

Carlos Monforte afirmou: “o Brasil nunca ligou para essa estória de ética. Não conhecemos democracia. Ainda não estamos livres da escravidão e as liberdades políticas são cerceadas. Os partidos políticos no Brasil não tem ética. O Brasil precisa amadurecer”.

Para Ricardo Sennes, a questão ética não se refere exclusivamente a administração pública, mas em sentido amplo de interação entre os diferentes atores da sociedade. Mas, reconhece que em 20 anos houve avanços no que se refere à democracia e à ética no governo federal. Para ele, o número de pessoas presentes no seminário representa isso. O modelo brasileiro está em uma dinâmica de aprimoramento, a sociedade brasileira está em construção. Sennes não acha que a sociedade brasileira não seja ética, mas é preciso redefinir ética pública.

Para o Ministro Horácio, o brasileiro é um povo honesto, por isso a ética é hoje uma preocupação e o Brasil vive uma nova perspectiva a partir da gestão da ética. Marcelo Alves Dias de Souza tem uma visão otimista e percebe uma evolução no Brasil nos últimos 10 anos, no que se refere ao combate à corrupção tanto no âmbito jurídico quanto no administrativo com a atuação da CEP, CGU, TCU, e controle interno.

Carlos Ayres Brito explica que a corrupção concorre para o custo Brasil ser muito alto e que esse alto custo ocorre porque o gasto Brasil é baixo. Existe uma fragilidade estrutural, por isso é preciso ter consciência de que o dinheiro da corrupção reflete na falta de recursos para projetos sociais. Há falta de distinção entre o espaço público e o espaço privado, o que dizia Padre Antônio Vieira “os governantes chegam pobres às índias ricas e retornam ricos das índias pobres” continua a prevalecer. A corrupção é um mal endêmico, sistêmico, histórico, do qual ainda padecemos. Temos uma cultura estamental, hierarquizada, da corrupção, em que o nepotismo resiste e não temos o espírito público. Mas, tem mudado,

implantando aos poucos a contracultura da corrupção. Uma necessidade dessa sociedade é internalizar os preceitos constitucionais, temos boas ferramentas, boas decisões jurídicas, mecanismos como a denúncia anônima e no âmbito administrativo a CEP, a AGU, a CGU. Na Constituição de 1988 há dezessete conteúdos da moralidade. É preciso fazer da Constituição uma realidade incorporada ao cotidiano. Para Ayres Brito, “num futuro não muito distante, a moralidade administrativa fará do Brasil a sua pátria”.

Wanderlei de Oliveira Farias percebe nas Comissões de Ética Setoriais o papel de formar cidadãos com o compromisso com a democracia, conduzir a uma formação cidadã. O principal objetivo das comissões é educar para a ética; ajudar a criar o hábito da prática moral; ajudar a criar o estranhamento, o senso de indignação ética. O professor disse que, na UFMG, eles fazem visitas aos departamentos para promover o debate sobre questões éticas reais e supostas. Para Wanderlei, há pessoas que usam a comissão contra outras, por isso é necessário vigiar para que as comissões não sejam usadas como ferramenta entre brigas interpessoais. É preciso que as comissões de coloquem como parceiras, quando isso ocorre o número de casos de denúncias diminui. A prevenção deve ser priorizada, deixar os processos de lado e trabalhar mais na prevenção e nas consultas.

A Secretária-Executiva da Comissão de Ética Pública, Renata Emerenciano, afirma que a educação é e continuará sendo o objetivo maior da CEP. E convida a sociedade civil presente ao Seminário a participar do Sistema de Gestão da Ética. Nas visitas realizadas aos órgãos a Secretária-Executiva tem ouvido em tom de reclamação: “eu sou uma boa servidora, por isso fui indicada para participar da comissão”.

Raimundo Nonato afirma que o papel das comissões é de criar uma consciência cidadã e não de observar o outro em sua privacidade ou individualidade. É um trabalho de convencimento do que é melhor para o bem comum, não de punição ou imposição. Para ele, ética é uma questão de governança. A gestão da conduta funcional ocorre, portanto, em três instâncias: 1) autoridade gerencial; 2) disciplinar (processo administrativo disciplinar – PAD); 3) ética (comissões, CEP e CES). O trabalho das comissões é realizado em 5 níveis: 1) programa de educação para a ética; 2) consultoria; 3) prevenção; 4) conciliação, harmonizar o ambiente de trabalho; 5) repressão. A instância ética tem, portanto, a finalidade de educar, orientar e aconselhar sobre o padrão de conduta ética e disciplinar o indivíduo que atua como agente público, a partir do regramento legal, do normativo ético, dos princípios. A sanção dessa instância é branda e pessoal, sem identificação. Em algumas visitas técnicas não tem sido muito estranho ver membros das comissões se conhecendo naquela hora. Há dois ou três

anos, foi feito um levantamento: o custo médio de um PAD é R\$ 125.000,00 (cento e vinte e cinco mil reais). Portanto, a Comissão de ética também é uma medida econômica, pois se evitar 1 PAD por ano, a comissão já se pagou do ponto de vista fiduciário.

Rosa Maria de Sousa e Albuquerque Barbosa, presidente do Fórum de Ética das Empresas Estatais<sup>43</sup>, afirma que as empresas públicas vivem o dilema de como agir uma vez que os resultados esperados requerem uma perspectiva de ação privada e a administração exige padrões de uma perspectiva pública. Desde 2007, o Fórum das Estatais realiza reuniões mensais nas empresas, pois a grande questão era como envolver a alta administração nesse processo de promoção da ética. As reuniões mensais demonstraram ser um bom instrumento porque a presidência se mobiliza para receber os representantes das empresas e, ao fazerem a abertura dos eventos, os presidentes se veem comprometidos a pensar sobre o tema, inclusive preparando com antecedência os discursos. O Fórum tem uma participação ativa com a CEP por meio de consultas. Mas, os questionamentos que antes eram respondidos pela CEP com maior celeridade, hoje não são mais, e algumas perguntas ainda estão sem respostas. Por exemplo, o tema “assédio moral”. Em clamor Rosa Maria disse: “Precisamos do apoio da CEP! Primeiro, precisamos do regramento, depois começamos a praticar!” Há grupos de trabalho para temas distintos: indicadores de processos éticos, atualização dos códigos, conflito de interesses, assédio moral, trabalho escravo. Existem representantes locais para a promoção da ética em um universo de 1 milhão de pessoas, que exercem papel fundamental no processo de regulamentação e mobilização social. Para Rosa Maria, esse é um caminho sem volta. A população clama por uma conduta ética. A experiência das estatais foi considerada por ela com exitosa e ela sugere a criação do Fórum dos órgãos da administração direta para trocar experiências e ter um interlocutor para consultas à CEP.

Lizete Verillo, diretora da ONG AMARRIBO BRASIL, cujo propósito é a fiscalização da coisa pública e a formação de novas ONGs, percebe que existe uma nova reflexão ética global acontecendo, mas que ainda não sabemos que consequências terá. “Eu

---

<sup>43</sup> Empresas Partícipes: Banco do Brasil S. A. – BB; Banco do Nordeste do Brasil S.A. – BNB; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES; Caixa Econômica Federal – CAIXA; Casa da Moeda do Brasil – CMB; Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – ELETROBRAS; Centrais Elétricas do Norte - ELETROBRAS ELETRONORTE; Companhia Hidroelétrica do São Francisco – CHESF; Eletrobrás Termonuclear S. A. – ELETRONUCLEAR; Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – INFRAERO; Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT; Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA; Empresa Gestora de Ativos – EMGEA; Furnas Centrais Elétricas S.A. - ELETROBRAS FURNAS; Indústrias Nucleares do Brasil S.A. – INB; IRB-Brasil Resseguros S.A. - IRB-BRASIL RE; Nuclebras Equipamentos Pesados S.A. – NUCLEP; Petrobras Distribuidora S.A. – BR; Petróleo Brasileiro S. A. – PETROBRAS; Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social – DATAPREV.

acho que agente tem evoluído. Há uma preocupação com o código de ética nas organizações. A lei de acesso a informações e a lei da ficha limpa trouxe avanços. Há uma rede de participação e controle social. Estamos vendo uma nova ética se instalando com empresas sendo responsabilizadas e agentes públicos pagando pelos ilícitos. Mudanças quanto à questão da impunidade e passando do sigilo para a transparência. Mas, o trabalho do TCU tem pouca aprovação nos estados. Lizete acredita que é preciso criar um exército da ética e um observatório da ética; que as comissões sejam deliberativas e a Comissão de Ética Pública envolva mais a sociedade civil, porque tem mais a contribuir.

João Batista Damasceno verifica um momento de clamor pela ética, mas também um clamor por punições e não exatamente por uma conduta ética, o que se torna um perigo se ampliar as criminalizações.

Depoimento espontâneo de dois membros de comissão de ética:

É muito difícil fazer o trabalho da Comissão de Ética. Quando iniciamos havia 1 (uma) denúncia, depois que divulgamos o trabalho da comissão, são 14, mas nem todos os membros tem o comprometimento com os trabalhos da comissão. Além disso, tem o trabalho próprio da função que exerce. Há questões que é possível verificar que podem ser solucionadas, mas como? Isso é difícil!

Sinto falta dos relatórios com os dados do Questionário de Avaliação. Parece que existe uma visão de superioridade por parte da CEP em relação às Comissões Setoriais que provoca um distanciamento. Uma perda muito grande foi a exclusão da parte prática nos cursos promovidos pela CEP.

Noêmia Aparecida Garcia Porto vê avanços e inúmeros retrocessos. A constitucionalização de temas éticos e uma nova concepção de Estado deixam de ser meras concessões estatais e passam a constituir valores jurídicos. Como propõe Norberto Bobbio, a questão é: como torná-los efetivos e não apenas declaratórios? Existe uma preocupação sobre a produtividade numérica para o judiciário e o serviço público em geral. A meritocracia tem trazido para o serviço público a concorrência entre trabalhadores, excluindo o sentimento de grupo. A preocupação é quanto ao excesso de crença no judiciário para a solução de todos os problemas e conflitos. Vivemos a judicialização do mundo da vida, mas não há acesso igualitário à justiça. Enquanto, tem uma precarização das carreiras de Estado, em particular no judiciário.

Martin Almada adverte: “a verdade se corrompe tanto quanto a mentira”. Para María Stella Cáceres a existência da CEP é um grande passo, mas a aprendizagem mais difícil são as atitudes. Roberto Romano lembra que “não somos bonzinhos, somos capazes da boa ética e

da má, por isso o perigo do automatismo corporal e da consciência, mudar de hábito é um esforço”. Cristovam Buarque acredita que:

estamos retirando a legitimidade da corrupção nas ações dos políticos. Mas, a corrupção nas prioridades para as ações ou emprego do dinheiro público ainda persiste. Não fazer a escola é tão grave e tanto corrupto quanto o roubo na licitação para a construção da escola, rouba-se o futuro da criança. Só uma população educada consegue perceber a sutileza da corrupção nas prioridades. Acostumamo-nos à legitimidade de não seguir a lei. O jeitinho é uma forma de burlar as leis, e o brasileiro se orgulha disso. É necessário haver o sentimento de indignação diante da perda de legitimidade na política tanto na ação dos políticos quanto na eleição das prioridades de ação. Justiça, educação e saúde não são casos de desigualdade, mas de imoralidade.

Antonio Modesto da Silveira, membro da Comissão de Ética Pública, considera: “a minha participação na Comissão constitui o coroamento da minha carreira como jurista, juiz e chefe do Ministério público, uma felicidade!” Para ele, “é preciso despertar para as nossas raízes de honestidade.” As comissões representam a necessidade de levar a esperança e motivar os servidores para a mobilização para as atitudes éticas.

## APÊNDICE F – ENTREVISTAS: QUADROS-SÍNTESE por categoria

Os doze quadros-síntese expressam a edição da fala dos entrevistados sobre cada categoria e foram constituídos em colunas com a identificação da entrevista e a fala dos entrevistados. Nas entrevistas com mais de um participante, cada depoimento está transcrito em uma linha específica, ou seja, se a entrevista 3 contou com dois depoimentos para determinada categoria aparecerão duas linhas com falas distintas. Para as questões em que houve consenso entre os participantes de uma mesma entrevista, é apresentada a fala consensual dos entrevistados. Cada linha representa, assim, a fala de 1 (um) único entrevistado ou de dois ou mais entrevistados que concordam com a assertiva. Nas entrevistas em que não foram identificadas falas para a categoria, as linhas aparecem em branco.

**Quadro 36: Quadro-síntese, categoria "ética pública".**

ÉTICA PÚBLICA	
Entrevista	Fala dos Entrevistados
Entrevista 1	Conjunto de regras que visa pautar a gestão do ponto de vista moral.
Entrevista 2	Além do sentido amplo conceitual, aquilo que está definido no código do serviço público. E vai mais além por conta dos valores que são praticados no dia a dia da administração pública, que são aceitos e entendidos como adequados para a sociedade em determinado momento.
Entrevista 3	Direcionamento amplo de conduta dos casos omissos do sistema disciplinar no sentido de prezar pelo bem comum, pela ética social e do servidor, reconhecida por todos, independente de estar escrito.
	Necessária para que a administração funcione da melhor maneira possível, contemplando os princípios que estão previstos no artigo 37 da Constituição: eficiência, moralidade administrativa.
Entrevista 4	Instrumento para a promoção do bem estar comum, tanto da instituição como da sociedade e até da nação. A ética tem a ver com o que você não quer que façam com você, você não vai fazer com o outro.
	Tentativa de resgate de um comportamento ético brasileiro, de uma cultura necessária ao Brasil para que ele não se perca no meio do caminho. Porque o brasileiro não se importa com a ética, não se importa de levar vantagem. Não se importa de cumprir bem com o seu papel.
Entrevista 5	Princípios e deveres, normas de conduta do agente público. A percepção interna da pessoa da forma de lidar na vida pública, como servidor e como agente político e como isso impacta a consciência da pessoa, nas suas funções do dia a dia.
Entrevista 6	É uma questão muito difícil. Eu definiria como um comportamento ético consagrado pelos costumes sociais. Violar a ética pública é violar o comportamento costumeiro que a sociedade exige.
Relato	
Entrevista 7	A ética pública está crescendo, precisa ser cuidada, abraçada, reconhecida, gerida por todos e que todos façam alguma coisa por ela, deem a própria contribuição. A ética pública é carente. Se chegou à sistematização é porque precisa. A ética deveria ser para todos. Os agentes públicos tem obrigação.

Fonte: elaborado pela autora a partir da fala dos entrevistados.

**Quadro 37: Quadro-síntese, categoria "instância ética".**

Instância Ética	
Entrevista	Fala dos Entrevistados
Entrevista 1	Já é um assunto a ser pensado, além do lado legal, eu tenho a minha moral a defender. Talvez não tenha tanta aplicação ainda. A possibilidade de ser investigado induz a certa cautela. Daí a importância da instância ética. Mas, no futuro vai ser referência para se julgar qualquer atitude que fira a ética, principalmente no lado profissional, porque ela caminha para ser implantada e com seriedade.
Entrevista 2	É preciso separar mesmo. Porque tem a ver mais com relacionamento, fazer com que se chegue a um consenso, a uma paz. Talvez, numa apuração administrativa disciplinar não tenha essa possibilidade nem fossem questões que seriam tratadas ou até se chegaria a ver.
	Faz sentido ter essa instância ética. Mas, não é somente ela que atua. Ela é importante como um indicador, um sinalizador, de algo que de certa forma acontece. Na hora da empresa atuar é de certa forma conveniente ter essa separação.
	É muito mais educativa. Na hora de operacionalizar, é importante ter essa separação.
Entrevista 3	Gostaria que não fosse necessário criar uma instância ética, mas eu acredito que sim. Não só para incutir no servidor público essa ideia de que a observância de uma conduta ética é necessária, mas, na própria sociedade em geral, porque o servidor e a administração pública em geral tem que dar o exemplo.
	É interessante sim ter essa nova instância. Gostaria que não fosse necessário, porque é toda uma estrutura que acaba sendo um pouco redundante com o aparo disciplinar. Mas, eles atuam sobre situações diferentes. Tem muitas situações, nas quais o aparo disciplinar não fornece os instrumentos capazes de alcançar aquela conduta errada. A ideia da comissão tem ser justamente lançar mão sobre essas questões que não estão disciplinadas, a partir de regras gerais e diretivas. Mas, ela não pode se perder e virar uma coisa como a disciplinar.
Entrevista 4	Como não é muito punitiva e nosso povo está acostumado à questão da legalidade e da punição, não se dá a importância devida. Mas, tudo é importante, a ética permeia todas as ações. Agente vê muita gente já se preocupando com os dois lados. Isso pode ser feito, mas vai ser bom para a instituição?
Entrevista 5	É necessário ter essa nova instância e que isso fosse institucionalizado nos órgãos. Vejo como uma instância preventiva.
Entrevista 6	Tem um rito próprio, que nem sempre é muito fácil de julgar. Você pode praticar uma falta ética sem nenhuma violação a qualquer norma jurídica. Como é que você vai avaliar que houve uma falta ética? É muito difícil, isso é muito subjetivo. Tem Comissão de Ética quem precisa. E mesmo os que têm menor índice de corrupção tem esse compromisso.
Relato	
Entrevista 7	A instância ética veio para ajudar, mas, às vezes, incomoda. Muito mais se critica do que se agradece a existência. A ideia é que ela viesse com um pouco mais de suavidade. Eu não acho que ela conseguiu atingir esse intuito de ser consultiva, até acalentadora, para preencher lacunas que a norma não atingiu. As pessoas não conhecem, às vezes, não querem conhecer, e, quando conhecem, veem com a ideia preconcebida que é algo que se tem que temer e não como uma instância de aconselhamento, de consulta prévia. Não se pode esperar que ela tenha toda força e todos os requisitos e incorporação necessários. Precisa de desenvolvimento, ainda está em crescimento. Eu percebo que existe muita resistência a ela. E existe até um desdém, até que precisem fazer uso. Aí reconhecem a importância. Alguns nunca vão reconhecer. Isso também é dessa percepção social. Tem gente que vai achar todos os argumentos formais para ela não existir.

Fonte: elaborado pela autora a partir da fala dos entrevistados.

**Quadro 38: Quadro-síntese, categoria "valores da ética pública"**

VALORES DA ÉTICA PÚBLICA	
Entrevista	Fala dos Entrevistados
Entrevista 1	Os cinco princípios administrativos previstos em lei, no sentido de conduzir um processo ético. A administração pública que eu penso é feita de pessoas responsáveis, que gostam de fazer o que fazem, independente se é reconhecido ou não, que se realizam em serem corretos moral e eticamente, que consigam produzir com qualidade e o retorno para aqueles que demandam seja a altura do que estão esperando. Lealdade, responsabilidade, respeito, retidão.
Entrevista 2	A dignidade da pessoa, integridade profissional e pessoal, respeito às pessoas, respeito pela coisa pública, pelo bem público. Generalizar é difícil. Há uma cultura mesmo de respeitar a aparência de poder. Esse valor de todo mundo ser igual, de tratar o cidadão por ser um cidadão, isso me parece que falta. Não acho que o respeito ao bem público é uma coisa geral. Porque o brasileiro, de uma maneira geral, utiliza o bem público como se fosse de ninguém. Ou então, em causa própria, como agente vê muitos políticos. É um valor a ser perseguido, algo a ser difundido, para ser alcançado. Atualmente, eu acho que isso tem modificado na consciência das pessoas, com a transparência as pessoas estão cobrando mais, estão fiscalizando mais.
	Uma coisa presente na administração pública é a equidade, porque qualquer pessoa pode ser um servidor público, desde que ela faça um concurso. Não há uma discriminação. Com relação a resultados, o valor eficiência deveria estar mais claro e mais presente. Eu vejo que hoje está mais presente no agente público e na administração pública. A questão é que não está sempre aparecendo, porque o que aparece é a corrupção ou o mau atendimento ao cidadão lá na ponta.
Entrevista 3	Uma saída simples seria apelar lá para os princípios: moralidade, equidade. Fazendo uma análise muito reflexa, mas acredito que eficiência. Para mim, pelo menos, uma administração que segue um padrão mínimo ético é ineficiente. No caso do servidor, isso também é uma infração ética. Ele fica submetido a todos os valores éticos de uma pessoa comum (honestidade, moralidade), mas também a outros princípios ali que são próprios da administração pública.
Entrevista 4	O valor mais importante, que representaria a ética pública é o comprometimento com a sociedade. Compromisso. Valorização do ser humano.
Entrevista 5	Moralidade e todos os valores elencados na Constituição. Se esses valores fossem realmente aplicados, a ética pública brasileira seria muito diferente. Porque têm muitas coisas que as pessoas sempre dão um jeitinho. O famoso "jeitinho brasileiro". Compromisso. Ver a administração pública como um bem público, ver como cidadão. Falta um pouco de empatia. E até zelo com o patrimônio público também, com o bem público.
Entrevista 6	
Relato	
Entrevista 7	Essa questão dos usos e costumes é muito forte no Brasil. As pessoas justificam seus desvios e até suas ilegalidades baseados nos usos e costumes. Porque é comum, todos fazem. Respeito, compromisso, equidade, essas palavras são muito bonitas, mas acho que eu usaria uniformidade. O valor seria ética, a própria ética. Os valores mudam com o tempo, o espaço, as pessoas, as situações. Os valores são aqueles que naquela época são os bons valores: agir de acordo com o que é melhor para o todo. Ser coerente com o que é melhor para todo. Não trazer um valor individual. Dirigir a conduta de acordo com o que é melhor para o todo. Para atender o melhor fim que é o de harmonização. Coerência na escolha de um caminho que leve a um beneficiamento positivo da sociedade. Nunca consegui achar um valor que sintetizasse. Todos têm duas vertentes. Todos têm o risco de se desvirtuar, ou perecer ou ser superado. Sopesar os valores e buscar o bem comum. Não há um valor único, há um sopesamento dos valores. Dignidade é o que menos pode ser flexibilizado. A ética é a busca pela dignidade da sociedade. Seria esse valor hoje, que eu usaria. Razoabilidade, proporcionalidade são difíceis de serem deturpados. Ponderação e capacidade de reflexão. Uma postura reflexiva. Reflexão constante.

Fonte: elaborado pela autora a partir da fala dos entrevistados.

Quadro 39: Quadro-síntese, categoria "o trabalho da CEP".

(continua)

O trabalho da CEP	
Entrevista	Fala dos Entrevistados
Entrevista 1	Têm objetivos muito ambiciosos com vistas a tratar o assunto com uma responsabilidade que obtenha um retorno dos órgãos de colocar em prática o que eles querem alcançar. E cobram das comissões setoriais o mesmo tratamento.
Entrevista 2	Não sinto que o trabalho da Comissão de Ética Pública seja retórico. Acredito, realmente, e tenho a percepção que a CEP atua. Claro que como ela atua em uma esfera mais estratégica do governo, às vezes, tenho a impressão que há uma influência política. Percebo claramente esse caráter dela ser formadora, ser disseminadora, do código de ética, dos trabalhos como devem ser feitos. Agente faz uma consulta, e é muito demorado para obter resposta. Demora! Além disso, a CEP precisa divulgar mais. Aparecer mais. Vir aos órgãos. Não sei, eu sinto falta deles estarem mais presentes também. Ter uma política de fazer isso. Não só agente chamar. Vem aqui fazer uma visita uma vez por ano.
	A minha percepção é da relevância mesmo da atuação da CEP para os órgãos e a administração pública de forma geral. E esse papel orientador das Comissões. Mas, a minha impressão é que há um trabalho sério na Comissão de Ética Pública.
	Tem esse papel de emanar diretrizes, orientações para o trabalho das comissões. E tem esse caráter político, que é bem forte, bem acentuado. Não dá para fugir dessa questão. Eu percebo o trabalho de pessoas que querem realmente levar a sério na hora de analisar e não usar politicamente a Comissão como poder, ao contrário.
Entrevista 3	Eu percebi que eles tem feito um trabalho interessante no sentido de fomentar o trabalho das Comissões Setoriais. Agente tem recebido a atuação da CEP muito mais no sentido de realizar uma fiscalização ou realizar uma pesquisa e avaliar o trabalho realizado do que no sentido de fornecer meios para que ajude as comissões a se estruturarem. E agente tem conhecimento pela mídia de diversas atuações dessa Comissão. E que tem atuado com alguma imparcialidade, alguma independência. Então, eu acho que tem funcionado bem a Comissão de Ética Pública da Presidência.
Entrevista 4	Ela já foi muito melhor. Hoje, agente está fazendo as perguntas e demorando, e ficando sem respostas. Muitas vezes, a CEP e as decisões da alta administração me incomodam e me envergonham. A mudança da direção da CEP foi, realmente, constrangedora para todo mundo. Isso aí, de certa forma é desmotivador para agente que trabalha com isso. Apesar de todas as deturpações, ou sei lá como queiram chamar, que têm tido no decorrer do tempo, foi um ganho tremendo para o Brasil a Comissão de Ética Pública.
Entrevista 5	O entendimento acerca de qual o papel das Comissões de Ética ainda não “pegou” totalmente nos órgãos. Ou seja, não estão claras as atribuições para a maioria dos agentes públicos. Sinto falta da presença deles de forma mais efetiva. Eles têm uma visita monitorada ano a ano. Seria bom se eles estivessem mais presentes. A Comissão de Ética Pública tem também um questionário de avaliação da gestão, mas o que é feito com esse questionário? Então, acho que a CEP deveria acompanhar mais de perto os indicadores que eles colocaram nesse questionário, bem como sua aplicação nos órgãos. A CEP demora um pouco a responder as demandas, às vezes, responde com celeridade. Uma consulta sobre os representantes locais levou uns quatro meses para ser respondida.
Entrevista 6	O trabalho da Comissão está definido em decreto e no código de conduta da alta administração. Evidentemente, tem muita representação que chega à comissão que obviamente não tem o menor fundamento. Porque o conflito entre pessoas existe, agente sabe disso, há brigas, rivalidades e vaidades. Agora, tem certas pessoas na mídia que criticam e dizem que nossas penas são muito brandas. Mas, nós não temos outras. Nós não somos poder judiciário. Nós somos órgãos auxiliares da Presidência da República, temos mandatos, podemos ser reconduzidos uma vez, mas não há obrigatoriedade. Falta ser nomeado um membro, e nós estamos com um trabalho muito grande. Agora, passa à nossa competência também os DAS5. A comissão de ética tem que começar a se impor. Tem que começar a funcionar, quer dizer, funciona. É claro que funciona. Tanto funciona que no fim das sessões o corredor está cheio de repórteres.
Relato	Vejo que é um trabalho bastante delicado, principalmente pelos recentes crimes contra a administração pública e o famoso jeitinho brasileiro acima de tudo. Porém, fiquei muito decepcionada com o ocorrido em 2012, com o episódio do Ministro da Previdência Garibaldi. E mais decepcionada ainda com a atitude da Presidenta na interferência direta e absurda na formação da referida Comissão de Ética Pública.

**Quadro 39: Quadro-síntese, categoria "o trabalho da CEP"**

(conclusão)

Entrevista 7	Visualizo o trabalho da Comissão de ética como algo... difícil. É difícil compreender. Tem uma tendência muito forte de vincular os indivíduos que compõem a comissão e esse trabalho. Há decepções sobre julgamentos e isso não pode ser norteador da visão de ninguém. É um trabalho que precisa constantemente ser reapresentado, esclarecido. Ainda não existe um nível de esclarecimento social, nem na parcela da parcela dos agentes públicos que compõem a sociedade, da qual eu faço parte, no sentido do que realmente nós somos. Não é se justificando, mas se reapresentando. Nós estamos aqui para isso e somos isso. E nós permanecemos independente de quem está compondo a comissão. É um órgão que não é aplicador.
-----------------	--

Fonte: elaborado pela autora a partir da fala dos entrevistados.

**Quadro 40: Quadro-síntese, categoria, "o trabalho da CES"**

(continua)

O trabalho da CES	
Entrevista	Fala dos Entrevistados
Entrevista 1	Temos de tratar os assuntos com a mesma responsabilidade que a CEP, porque eles exigem isso, inclusive. Até o momento, não foram protocoladas denúncias. As pessoas não ousam fazer denúncias porque não vão achar suporte como testemunha. Tem esse temor porque as coisas são decididas com a exoneração. Ainda é assim! Não é que não existam motivos, é que todo mundo tem suas funções e ninguém quer perder. A questão é a consequência disso. Enquanto não tiver a cultura, quem denuncia vai ficar sendo olhado de lado. Tem a solução devida, mas você vai ser vítima do sistema. Não é só aqui. De que jeito essas pessoas vão ser protegidas? Fica a "nódoa" tanto no denunciado, que fica melindrado, quanto no denunciante, que é a maior vítima. Têm, ainda, os que são demitidos, eu ouvi isso no curso. A pessoa fica sendo perseguida até sair. Isso é sério!
Entrevista 2	Todos os membros realmente levam a sério e que procuram desenvolver o trabalho da melhor forma possível, dentro das regras e dos procedimentos. O que agente procura fazer em primeiro lugar é orientar e educar. A maior parte das denúncias tem a ver com relacionamentos. Palestra sobre ética: a maioria não vai querer ir, é um tema que não chama a atenção das pessoas de uma maneira geral.
	Existe ainda uma falta de compreensão com relação ao real papel da comissão de ética. As pessoas olham muito pelo lado da questão investigativa. O papel é muito maior que esse, é de cunho educativo, de harmonizar as relações no ambiente de trabalho, de conciliar conflitos. A comissão acaba sendo um local onde vão culminar certos problemas de gestão que de alguma forma não estão sendo bem trabalhados.
	Primeiro, quando há um conflito, agente procura apaziguar, fazer com que a situação não chegue a um limite. Mas, tem muito mais a percepção de atuação policial, para dar uma repreensão.
Entrevista 3	Agente enfrenta algumas dificuldades institucionais para fazer a coisa funcionar da maneira devida: ser uma função paralela e aprovar o Regimento Interno. Para ter tudo isso funcionando é demorado. Tem de passar pela consultoria jurídica, elaborar um texto. O sistema poderia estar subsidiando um pouco melhor. Disponibilizar um regimento padrão para todas as Comissões e cada uma faria uma ou outra adaptação, por exemplo. A promoção de valores positivos, eu acho que desperta nas pessoas alguma coisa no sentido de ser mais gratificante de trabalhar. As comissões de ética não podem se transformar em corregedorias, que vão ficar julgando com base no código e aplicando sanção. Esta diferença tem de ser bem marcada, que a comissão de ética não é apenas uma instância punitiva em si.
	Vejo o trabalho das Comissões como fundamental. Mas, agente encontra mais entraves na atuação que facilitadores. A percepção dos servidores do órgão é limitada. Talvez até eles nem reconheçam a importância que tem. Acabam pensando sempre na questão da assessoria disciplinar e se esquecem dessa questão ética. Mas, acho que a tendência é melhorar. Eu espero que futuramente a comissão receba mais reconhecimento, uma importância maior, porque agente fica um pouco até esquecido. Um pouco marginalizado. Mas, é um trabalho sensacional.

**Quadro 40: Quadro-síntese, categoria, "o trabalho da CES"**

(conclusão)

Entrevista 4	É um trabalho educativo e conscientizador. Nós definimos que iríamos trabalhar com o foco educativo, mudar a cultura, o quê não é fácil. Mas é um trabalho que precisa ser feito, de mudança de paradigma. Um dos maiores problemas são relações interpessoais. Fizemos campanhas para esclarecer sobre presentes e brindes, há casos de que não adiantou nada, mas tem exemplos que adiantou muito. Inclusive recebemos consultas externas sobre o presente mais adequado. Hoje, a comissão é mais reconhecida, tem uma identidade. É também um instrumento para a sociedade. Temos demandas da sociedade. Não temos orçamento e a comissão não consta na estrutura organizacional. A CEP esteve aqui em 2012, fazendo uma visita técnica e nos pressionou para ter orçamento. Mas, não é fácil. Por ano temos entre vinte e poucas demandas. Além disso, têm as consultas, em 2012 foram umas trinta e poucas. Uma denúncia que vai chegar a nada, já envolveu uma série de oitivas. É uma coisa complexa, agente não tem esse tipo de habilidade. As pessoas chegam aqui e dizem: ah! Eu não estava perto! Muitas vezes, só susto já resolveu.
Entrevista 5	Acredito que a sanção de censura não seja tão efetiva. Não tem tanta força quanto deveria ter. As pessoas não sabem qual é a atuação da Comissão no órgão. Ainda não está bem difundido e esclarecido o papel das Comissões. A nossa ainda está tentando estruturar suas atividades e não possui poder ou representação forte nem é estabelecida como unidade organizacional. Considero que temos poucas demandas, este ano 21 manifestações, 5 geraram processo. Estou na função de Secretária-Executiva, mas tenho várias outras atribuições. Por falta de tempo e da disponibilidade dos membros da Comissão para organizar e planejar a atuação não foram implantados os representantes locais. Mas, poderia ser maior a atuação da Comissão aqui, ser mais presente, se tivéssemos representantes da secretaria e da diretoria.
Entrevista 6	
Relato	Ouvi na rádio corredor e na palestra realizada pela Comissão recentemente que o trabalho está sendo bom, mas que deve ser estendido e ampliado para que todos possam ver, aprender e contribuir com o nosso trabalho.
Entrevista 7	Na norma está previsto que as comissões de ética vão propor mudanças e aperfeiçoamentos. Que eu saiba, as comissões não estão propondo. É muito mais esperar algo pronto e acabado e que possa ser aplicado. É papel passivo. Para essa questão de proposição de mudanças, acho que não falta apoio, não precisa, independe. Precisa para instrumentos. As comissões sofrem com essa questão instrumental, dos recursos humanos, materiais. As propostas e saber a quem demandar pode modificar essa situação, os acessos não são impossíveis. É possível conversar, propor, buscar dentro das estruturas quem pode receber, isso para as macro questões. O duplo papel dos agentes nas comissões precisa ser pensado. É preciso mostrar estatisticamente que há uma necessidade de algo mais individualizado, estabelecido. Ainda é uma minoria que consulta. As comissões consultam mais e denunciam mais e fazem menos o papel de fomentadora. Colegas de comissão às vezes não sabem a diferença. Como exigir do resto se os colegas que trabalham não sabem ainda. E não sabem porque eles foram jogados em uma comissão de ética sem critério. Porque são bons servidores, não obrigatoriamente porque tem afinidade com a matéria, ou porque eles querem trabalhar com aquilo.

Fonte: elaborado pela autora a partir da fala dos entrevistados.

**Quadro 41: Quadro-síntese, categoria "a experiência na comissão de ética"**

(continua)

A Experiência na Comissão de Ética	
Entrevista	Fala dos Entrevistados
Entrevista 1	O fato de você ser membro significa dizer que você tem uma certa conduta. E estar lidando com um conteúdo novo do gênero sempre soma na vida da gente. Pra mim, isto é um privilégio pertencer à comissão, até curricular. Não conseguia distinguir ética, moral, legal. Agente faz uma confusão. Na legislação agora tem mais clareza, os novos decretos e instruções normativas tiram muitas dúvidas. Ali, você lendo consegue classificar.
Entrevista 2	Fiquei surpresa, eu aceitei o convite sem saber exatamente tudo que eu ia fazer. Achei interessante conhecer o trabalho da comissão, poder ajudar. Primeiro, eu fui fazer o curso para conhecer. No início, agente fica muito inseguro. Eu fui conhecendo, fui estudando os procedimentos, o código. E eu me senti fazendo um trabalho útil para a empresa. Também sinto angústia porque eu tenho outras atividades e outras funções. É um crescimento pessoal muito grande.

**Quadro 41: Quadro-síntese, categoria "a experiência na comissão de ética"**

(conclusão)

	<p>Ser chamado a um trabalho, em princípio voluntário, convidado, fica a dúvida: como é que são as pessoas com que eu vou interagir? Rapidamente, eu consegui me perceber no meio de um conjunto de pessoas que estavam com o mesmo objetivo de tentar ser um instrumento de conscientização, de educação. É um trabalho muito educativo e acho que isso me atrai demais. Poder contribuir para que as pessoas passem a atuar de uma forma mais harmônica, digamos assim.</p> <p>Sou capaz de atuar em uma questão como essa, de julgar um colega? E as consequências? Você pode sofrer uma retaliação. Depois, com esse papel mais educativo, mais conciliador mesmo, aí as coisas começam a mudar um pouco. O apoio do grupo te fortalece também. Agente começa a observar melhor a nossa forma de atuar também. De forma geral, é um crescimento muito grande pessoal e profissional.</p>
Entrevista 3	<p>O cargo de assessor de controle interno acumula o cargo de presidente da comissão de ética. Não foi uma coisa difícil de internalizar, de assumir esse papel. Mas, atrapalha um pouco porque agente tem um dia a dia aqui com muitas demandas. É uma função que realmente é gratificante. É a oportunidade de fazer as coisas melhorarem também. Pouco a pouco, por parte dos membros existe uma sensação de se sentir um pouco gratificado por trabalhar na comissão.</p> <p>Eu fiquei muito feliz de ser chamada para ser a secretária-executiva, apesar de ter ficado bastante apreensiva. É uma função de muita responsabilidade. Você tem que se policiar ainda mais que você já se policia em relação a sua conduta. Adoro normas de conduta e normas em geral. Gosto muito mais da minha função na comissão de ética do que das minhas funções no controle interno. Eu fico feliz de realizar esse trabalho.</p>
Entrevista 4	<p>Fui surpreendida com o convite. Inicialmente, disse não. Aí, me convenceram. Não sei se vou ter tempo para me dedicar. Muitas vezes falei vou desistir. O trabalho é muito pesado, 90% das demandas que agente tem aqui é relacionamento interpessoal. Decepção de ver um caso sem solução. O tempo integral deu tempo para, realmente, trabalhar com mais dedicação a esse trabalho gratificante. É um trabalho que agente acredita que pode mudar as pessoas, o ambiente de trabalho, a nossa instituição e o país. É um trabalho de formiguinha, educativo, de mudança de parâmetros e cultura, que se alguém não fizer, a coisa não muda.</p> <p>Me senti valorizada, orgulhosa, como se eu tivesse recebendo um prêmio pelo meu comportamento como servidora. Tenho muitas atribuições e isso prejudica o meu trabalho na comissão. Ainda não pedi para sair porque eu empresto o pouco do meu prestígio e das atribuições que eu tenho de cargo em pró da comissão. A comissão consegue muita coisa por causa do cargo que eu tenho. O trabalho da secretária-executiva ficou assim meio prejudicado tendo em vista que a presidente está na comissão em tempo integral.</p>
Entrevista 5	<p>Eu recebi muito bem. Achei legal o fato de ser algo novo, não ter nada ainda. Eu fiquei entusiasmada. Quando eu comecei atuar realmente, vi que as coisas eram mais complicadas. Foi como um balde a água fria. É um trabalho de conscientização. Teve um período que eu cheguei à frustração. Hoje, eu estou em um choque de realidade. É um trabalho que precisa ser feito. Vamos tentar conquistar e sensibilizar aos poucos.</p>
Entrevista 6	<p>Eu me senti com muita satisfação, mas hesitei. Quando eu fui nomeado, eu me senti muito orgulhoso. Participei das primeiras reuniões. A Comissão ficou, durante um tempo, eu e o presidente, não tínhamos quórum. Assumi como presidente porque era o decano e os novos membros não podiam nem sabiam como é que funcionava aquilo.</p>
Relato	<p>Não me senti confortável. Pensei nas consequências da minha aceitação e permanência na comissão. Mas, pensando que um trabalho deste tipo "Ética" presume-se que tenha certas características de personalidade e caráter condizentes, aceitei e fiquei de certa forma lisonjeada. Dificuldade quanto ao tempo despedido para o trabalho nas reuniões e fora dela, ou seja, no meu ambiente de trabalho.</p>
Entrevista 7	<p>Até eu começar a trabalhar na matéria eu tinha dificuldade de entender a diferença entre legal e ético. Quem vem da área jurídica também tem essa dificuldade. Embora, as minhas soluções foram educacionais familiares, da formação, dos exemplos. Na dúvida, lance mão dos seus sentimentos! Eu senti que podia fazer alguma diferença e ainda acredito que posso fazer diferença. Eu sempre quis fazer alguma coisa que pudesse causar um mínimo impacto. Eu gosto de acreditar no que faço e o que me mantém nessa área é saber que as coisas não são para hoje. Outra coisa é que me modificou, os meus padrões melhoraram. Para desenvolver esse trabalho, eu fiz algumas opções e abri mão de algumas coisas, mas eu realmente acredito. A constatação de que não depende de você traz frustração. Depende de você tentar mudar, mas não de mudar a mentalidade. Teve uma fase que achei que eu poderia fazer mais. Sempre tem frustração, com a burocracia e com a incompreensão dos outros. É preciso ter flexibilidade, não é porque é flexível que é antiético.</p>

Fonte: elaborado pela autora a partir da fala dos entrevistados.

**Quadro 42: Quadro-síntese, categoria "modelo de implementação da ética"**

(continua)

MODELO PARA IMPLEMENTAÇÃO DA ÉTICA	
Entrevista	Fala dos Entrevistados
Entrevista 1	Se funcionar, nas etapas, nos procedimentos, é ideal. Dá direito para a pessoa se defender, se reeducar e se autocorriger também. Cumpre plenamente as funções de pedagogia, orientação e apuração, funcionando como deve ser. Quando eu fiz o curso, os participantes colocaram que funciona sim.
Entrevista 2	Talvez eles precisem atualizar: o próprio código e a Resolução 10; questões relacionadas aos sites de relacionamento, a internet. Até eles no curso falam: “não, isso aí está desatualizado, oh!”. Quantos anos tem que eu vou lá e eles não atualizam! A CEP tem que ver porque uma comissão não está atuando. Talvez eles não tenham estrutura. Tem coisas que precisam ser revistas para realmente disseminar o sistema de ética pública e fortalecer mais.
	Falta um esclarecimento maior a sociedade sobre o propósito disso, da importância do trabalho educativo. No curso de atualização com a CEP, eles sempre batem nessa tecla. Mas a sociedade em geral vê ainda o poder de polícia, que na verdade não existe, é limitado.
	É o mesmo modelo para todo mundo trabalhar, órgãos da administração direta e indireta, com empresas de vários tamanhos. Isso é complicado para a comissão. São estruturas que deveriam ser diferenciadas pelas condições de necessidade para não cair no descrédito. É preciso haver uma mudança para que a institucionalização ocorra efetivamente. Eu tenho esperança de que o processo como está, ele realmente persistindo, consiga fazer alguma coisa. Fazer campanhas a favor da ética é necessário.
Entrevista 3	Todos esses sistemas estruturantes seguem esse modelo. Tem provado ser um sucesso em várias áreas. Nessa parte da ética, tem suas vantagens sim, no sentido de promover uma coisa que tem de ser de cima para baixo. É muito salutar ter um órgão central que vai disciplinar, obrigar as comissões e fiscalizar as atividades. Pode ser apontada uma ou outra imperfeição, mas é o melhor modelo que agente pode ter no momento. Existe muita zona de imprecisão e poderia haver um apoio maior: elaborar um modelo de Regimento, um curso específico, uma plataforma própria de ensino a distância e disponibilizar para os órgãos. Tudo isso acaba sendo resolvido no âmbito de cada órgão, quando talvez o sistema pudesse disponibilizar com uma resolução mais centralizada.
	É o próprio reflexo da organização do Poder Executivo. Poderia ser muito aprimorado, mas, é coerente. Inicialmente, isso é o mais importante. Talvez, pudesse ser um pouco melhor, para melhorar esse processo de trabalho. Fazer funcionar efetivamente. O sistema precisa se divulgar melhor para os servidores em geral. Não é o que acontece.
Entrevista 4	Como instituição, o fato dela se reportar a um órgão que está na Presidência da República faz com que as autoridades respeitem muito mais a comissão. Com a sistematização do processo, o órgão que quer ter uma comissão atuante recebe tudo mastigado. Isso é uma vantagem, absolutamente maravilhosa. O modelo foi adotado por meio da definição e explicitação das regras de conduta para os servidores. Mas nisso, eu percebo a vontade do serviço público de resgatar o respeito da sociedade e o sentido efetivo de que a função do servidor é servir ao público, servir a sociedade. A parte educativa fica quase a cargo de iniciativas de cada órgão. No código de ética você não tem aplicações que o servidor tenha receio, como você tem a lei 8112. Isso, talvez, poderia ser revisto. As aplicações de sanções éticas têm sido cumpridas e vão para o banco de dados lá da CEP. Mas, esse banco de dados não tem sido observado, pelo menos no nosso caso. Se for conveniente para quem está na direção e quem indicar para o cargo acessar o banco, ele é acessado. Tem pessoas que voltaram a ocupar cargos aqui que já foram sancionadas e ainda estariam no período da sanção. Isso é uma coisa incompatível de acontecer, se você realmente observar o Código de Ética. As sanções não são suficientemente nem as regras são válidas a ponto de, por exemplo, não deixar que uma coisa desse tipo aconteça. Se percorreu um bom caminho, mas ainda tem muito a fazer.
	É muito boa a preocupação que a CEP tem de capacitar os membros das comissões. Mas, o membro poderia ficar enquanto ele bem servir. Isso não cria um vício se é uma pessoa íntegra. Foi difícil conseguir duas pessoas que quisessem se candidatar a membros. Pessoas que teriam o perfil disseram: “Ah! Não. Na Comissão de ética agente trabalha, trabalha e não consegue nada”.
Entrevista 5	Acho importante e como todos os sistemas, ele precisa de contínua melhoria, ajuste de funcionamento mesmo. Não conseguiram colocar dentro dos órgãos o que o modelo prevê. Por isso as Comissões estão com descrédito perante os servidores. É difícil. Infelizmente, a nossa participação é tímida.

**Quadro 42: Quadro-síntese, categoria "modelo de implementação da ética"**

(conclusão)

Entrevista 6	Tem um banco de dados de sanções. Não creio que um Presidente da República indicou como Ministro do Supremo alguém que já tivesse sido advertido. Acho que isso não aconteceu e dificilmente acontecerá. E se isso ocorrer, o Senado teria um elemento para vetar. Hoje em dia, vários Ministérios, Agências, Autarquias, têm suas comissões de ética e parece que funcionam. Agora quem funciona, que eu acho que funciona mesmo, que está funcionando muito bem e com autonomia é a CGU. As pessoas aqui no Brasil, e a mídia é responsável por isso, criticam as penas da comissão de ética por serem brandas, mas sequer leram o decreto.
Relato	
Entrevista 7	O sistema de gestão da ética é uma contribuição, mas precisa ser aprimorado, revisto, fortalecido e respeitado. O sistema é bom. Como qualquer sistema tem falhas. Ele só é um instrumento na busca de um fim. O problema é que o sistema não pode criar mais corpo que as pessoas que o integram. O dinamismo para as mudanças de paradigmas, de estruturas, para tudo, são as pessoas. O sistema não é bem utilizado, mas não é porque quem está no centro do sistema não tenta fazer esse diálogo. Mas, as pessoas não aproveitam as oportunidades de diálogo. Acho que existem ações efetivas para que se estabeleça esse diálogo. O Fórum das estatais, e o fórum dos Institutos federais são excelentes iniciativas. Ninguém pode obrigar como coordenador que isso se estabeleça. Os interessados têm que se unir para que isso aconteça. Também não adianta haver união e haver uma dissociação do que se está falando no centro, porque aí há um enfraquecimento. Para o sistema nacionalmente funcionar bem, tem que existir também um diálogo com o exterior. O modelo ajuda, mas precisa de adaptações para se fortalecer e fortalecer quem o integra. Está em um prazo de revisão e propostas de adaptação estão em andamento. Mas o acúmulo de coisas a fazer, impede de parar para fazer a reflexão. Está faltando tempo, pode ser até que já se tenha noção da importância de fazer a revisão, mas não teve condição de fazer algo mais prático sobre isso. Três frentes precisam atenção: fortalecimento de quem atua nessa instância, a revisão dos instrumentos dessa atuação, aprofundamento da difusão.

Fonte: elaborado pela autora a partir da fala dos entrevistados.

**Quadro 43: Quadro-síntese, categoria "ações de gestão da ética".**

(continua)

Ações de Gestão da Ética			
Entrevista	Fala dos Entrevistados		
	Apuração Ética	Educação e Divulgação	Gerencial
Entrevista 1	Rito estabelecido CEP - normas e resoluções.	Divulgação da existência e disponibilidade para consultas.	
Entrevista 2	Rito estabelecido CEP - normas e resoluções.	Divulgação da existência e disponibilidade para consultas.	Relatório para alta administração: nº de processos, nº de denúncias e área de concentração das denúncias.
	Reuniões periódicas. Recebimento de denúncias por e-mail.	Vídeo conferência. Palestras: para novos servidores, em turmas de pós-graduação e para áreas específicas.	Seleção e treinamento de pessoas para participarem do trabalho de gestão da ética.
			Plano de trabalho para o exercício. Elaboração do Regimento Interno. Revisão do Código Específico.
Entrevista 3	Rito estabelecido CEP - normas e resoluções.	Divulgação da existência e disponibilidade para consultas (a ser realizado).	Elaborar do Regimento Interno.
		Disponibilizar capacitação com cursos específicos (a ser realizado).	A comissão está em fase de estruturação.

**Quadro 43: Quadro-síntese, categoria "ações de gestão da ética"**

(conclusão)

Entrevista 4	Rito estabelecido CEP - normas e resoluções.	Divulgação da existência e disponibilidade para consultas.	Integração das áreas: disciplina, ouvidoria e ética em mesmo andar do edifício sede (trabalho mais participativo).
		Vídeo conferência. Palestras com questionário de avaliação.	Presidência da Comissão atua em tempo integral desde 2012.
		Campanhas de conscientização.	Plano de trabalho para o exercício.
			Atas de reuniões sistematizadas.
			Link no portal do órgão e na rede interna.
Entrevista 5	Rito estabelecido CEP - normas e resoluções.	Divulgação da existência e disponibilidade para consultas.	Não possui sala própria e de reuniões.
		Boletins informativos mensais com circulação interrompida (resistência da alta administração).	Funcionamento precário.
		Realizada 1 oficina sobre ética.	Plano de trabalho 2013 não foi apreciado.
			Elaborado o Código Específico.
			Consultas periódicas à CEP.
Entrevista 6	Rito estabelecido CEP - normas e resoluções.	Divulgação da existência e disponibilidade para consultas.	Secretaria Executiva deficiente: faltam pessoas; espaço pequeno.
		Cursos e Seminários CEP	Orçamento suficiente.
Relato	Rito estabelecido CEP - normas e resoluções.	Divulgação da existência e disponibilidade para consultas.	Reuniões itinerantes em 2014.
		Distribuição do código para todos os servidores (livro de bolso).	Sala pequena impossibilita realizar reuniões.
		Visitas e Palestras aos coordenadores, gerentes e diretores.	Não tem secretário-executivo.
			Possibilidade de orçamento para 2014.
			Plano de Trabalho
Entrevista 7		Trabalhar sempre de forma preventiva e não só repressiva.	
		Capacitar, divulgar e se tornar conhecida, saber exigir isso, assumir uma postura de reconhecimento.	Cobrar de quem tem de cobrar para que isso seja feito da melhor forma possível.
		Cobrar, auxiliar, lembrar, trocar ideias, se informar sobre o que quem decide ou quem normatiza está aplicando.	Abertura do canal com o cidadão também é essencial. Isso eu não vejo tanto ser feito.
		Incorporação para ética na base. Cursos de recebimento das pessoas na administração pública. Nesse aspecto, a administração ainda falha.	Temor com relação a perseguições. Solucionado com a possibilidade do anonimato, em algumas instâncias, pelo menos.

Fonte: elaborado pela autora a partir da fala dos entrevistados.

**Quadro 44: Quadro-síntese, categoria "instrumentos, processos e estruturas".**

Instrumentos, Processos e Estruturas	
Entrevista	Fala dos Entrevistados
Entrevista 1	Eu acredito que sim. Porque para instalar um processo você tem toda uma fase de investigar, de entrevistar, de conseguir o máximo de informação para que você tome uma decisão. Para os casos de divulgação e orientação, os instrumentos também são bons. Gostei do primeiro seminário que eu fui e eu consegui entender um pouco do que é isso, ética. Do que se quer alcançar, ali eles trazem um conteúdo interessante. Tira muita dúvida. Tem muito exemplo prático, que vem solidificar esse conhecimento, essa nova atividade que agente vai ter de trabalhar. Mas, quem manda interfere no desempenho, e reflete nas atitudes e na conduta. O humor de quem manda prevalece. Existe coação sobre o subordinado.
Entrevista 2	Se os órgãos da administração pública não derem a estrutura em nível de instituição, realmente impossível. Porque sem termos a estrutura, a logística, o respaldo dos nossos gerentes, a Secretaria Executiva formalmente na estrutura com orçamento subordinado ao gabinete da presidência, agente não conseguiria fazer. Mesmo com essa estrutura, agente não chega a todo mundo. Sem o patrocínio da direção o trabalho da comissão de ética não existe. Aqui, nós temos esse patrocínio. Mas, no geral, falta o exemplo na alta administração. Existe um descrédito em cima da ética de políticos e de executivos da administração.
	O aspecto educativo requer esses instrumentos e processos. Ele vai promover a ética nessa perseverança de que é assim que a coisa acontece. Esse conjunto serve educativamente e tem que ter uma perspectiva de longo ou de médio prazo para funcionar. Mas, não pode prescindir dele. Mas, por trás dos instrumentos, dos processos e da estrutura estão as pessoas que vão conduzir. Então eu vejo a importância do trabalho com essas pessoas que trabalham pela ética, os membros das comissões de ética. É a formação mesmo das pessoas, em termos de conhecimento. O apoio das instituições é fundamental, porque sem o apoio é muito difícil de trabalhar. Mas, a questão da formação das pessoas, da escolha das pessoas, isso é muito importante também.
	Uma questão de Estado e não de governo; de dar continuidade para que realmente se dê o processo de institucionalização do próprio sistema. Ser uma coisa estrutural mesmo, estabelecida na administração pública. Tem que fortalecer o sistema.
Entrevista 3	O sistema precisa evoluir principalmente naquela questão que acaba passando um pouco ao largo da responsabilização e da atuação como instância punitiva. A ética é uma das coisas que agente tem de trabalhar muito no viés da educação, da conscientização. As coisas boas do dia a dia, essa conscientização aí, eu acho que o sistema ainda não aplaca, foca muito nessa questão punitiva de um processo e isso acaba pegando uma pequena parcela dos casos, que são aqueles casos mais graves, quase disciplinares.
	Acredito que esse arcabouço é fundamental para incutir a consciência do servidor público de que a conduta dele também está sendo avaliada pela perspectiva ética, não só disciplinar. Mas, ele não é o suficiente para implementar de uma maneira satisfatória a questão da ética no serviço público.
Entrevista 4	Sem eles você não consegue. Não é suficiente você ter a estrutura, o processo, os instrumentos e você não ter também o envolvimento das autoridades. Bom trânsito com a alta administração também ajuda muito.
	Ética como instrumento de gestão pública, com foco na modernização e na revitalização da administração pública. Não tem outra saída não!
Entrevista 5	Podem ajudar a promover a ética na administração pública, desde que tenha maior participação da alta administração como promotora da ética nos órgãos, e o papel das comissões esteja mais claro dentro dos órgãos. Esse é um dos principais pontos. Tem que ter o interesse da alta administração. Mas, aqui a alta administração tem certa resistência. Não colabora. Considero poderiam chamar mais esse papel da ética para si. Enquanto os principais não tiverem consciência não adianta. Até os que são cabeça do órgão possuem atitudes que são totalmente contra o mínimo da ética e do respeito.
Entrevista 6	
Relato	
Entrevista 7	Eles são essenciais, nós temos de ter instrumentos para aplicar. Para ter acesso à cidadania, as pessoas precisam saber o que procurar, a quem procurar, para que procurar, onde procurar. Sem isso, não vai exercer nem difundir. Ainda são necessários porque falta conscientização sobre a existência. Se no futuro vão ser? Não sei. Superado isso, internalizado, talvez não precisemos mais deles. Estamos em uma fase de comercialização da ética. Se não tiver instrumentos públicos, aí é que a coisa se perde.

Fonte: elaborado pela autora a partir da fala dos entrevistados.

**Quadro 45: Quadro-síntese, categoria "conduta do agente público".**

(continua)

Conduta do Agente Público			
Entrevista	Fala dos Entrevistados		
	Antes e Depois	Mudanças	Resultados/Perspectivas
Entrevista 1	Uma mudança em função dessa política, assim muito materializada, eu não percebo. Quem era ético continua sendo, e quem não é vai tentar burlar o sistema. Agente teve um período de degradação geral pela ausência dessas atitudes. Hoje, agente percebe que começa a retornar.	Também não vai estar com tanta liberdade de assim agir, vai ter uma preocupação com isso. Achar que tudo está correto, que certas facilidades é praxe e não faz diferença. Isso não existe mais, muito raro. Tem muita gente séria hoje. E quanto maior grau de educação, mais responsável, e um profissional mais envolvido, buscando isso.	Agente está caminhando para isso, mas ainda o pessoal não acredita que as atitudes, os atos vão ter uma consequência maior. Agente começa a sentir as mudanças. Uma que seja já vale a pena. Eu acho que esse é o sonho de muita gente, ser um servidor decente, competente, envolvido, responsável com o que faz.
Entrevista 2	Hoje um maior número de pessoas sabe da existência da comissão de ética. Não sei dizer se isso muda alguma coisa. Eu não tenho essa percepção do antes e do depois. Realmente, não consigo dizer se eu acho que mudou ou não.	O simples fato de conversar, de tentar ser orientador já provoca uma mudança em um grupo de pessoas. Mas se a pessoa não está ligada, ela não quer saber, ela não vai escutar. Um bocado de regras não são cumpridas no dia a dia, eu creio que é o mesmo efeito no caso da comissão de ética para os agentes públicos.	É lento em função desse contexto grande de cultura. Agente tem uma sociedade que é corrupta, aceita os deslizes. Como é que agente pode esperar uma influência de uma comissão de ética num contexto desses? Isso demora. Isso não é uma coisa imediata.
Entrevista 3	Existe uma conscientização crescente, estimulada, óbvio pelo Código de Ética e outros normativos nesse sentido. De forma geral tem um avanço.	Algumas iniciativas tem tentado melhorar um pouco essa situação, de remediar um pouco essa coisa do "jeitinho brasileiro". Publicização das notícias sobre a atuação da CEP, especificamente.	Existe ainda um caminho longo até o servidor público brasileiro ter noção da ética como prioridade. É da sociedade brasileira em geral. Mas, eu acho que tem, realmente, um bom caminho a percorrer, em termos mais de divulgação.
Entrevista 4	Não ariscaria ter uma avaliação de se as relações no órgão mudaram ou não com a comissão de ética. Há uma preocupação do servidor de mostrar para a sociedade que ele está fazendo um bom trabalho.	As pessoas sentem que é como se fosse uma mácula no currículo, e aquelas que de certa forma têm uma carga moral em sua vida tremem diante da comissão, a sanção ética significa muito. Mas, para quem não tem, não faz a mínima diferença.	O resultado está sendo alvissareiro. Agente tem ainda um trabalho mais pontual. Uma pessoa disse: a melhor coisa que me aconteceu foi eu ter sido chamada à comissão de ética. E tem casos, onde não adiantou nada. Aqui diante da nossa comissão, agente já viu altas autoridades tremem.
Entrevista 5	No geral, eu acho que a gente tem que melhorar muito. Tem mais conflito que harmonia.	Falta conscientização de entender que o servidor público está na administração para atender o interesse público. O fato de ter uma comissão de ética e ter algum procedimento ético aberto tem algum efeito.	Infelizmente, nós estamos muito mal. Será que tem algum órgão sério? É desanimador. São coisas básicas que precisam ser mudadas. Temos que avançar muito.
Entrevista 6	De uma maneira geral, eu ainda não percebi uma mudança de perfil do agente público depois dessa política de promoção da ética.	Os agentes públicos se sensibilizam sim. Eu já vi e ouvi, Ministro de Estado muito preocupado com notícias de jornal e dando explicações orais sem nem ter havido representação contra ele.	No topo da escala, eu acho que mudou sim. Mas, não creio que no médio funcionalismo tenha mudado. Eles não acreditam que a coisa possa chegar a eles. Talvez, eles tenham a impressão de que o comportamento ético é para o top da alta administração.

**Quadro 45: Quadro-síntese, categoria "conduta do agente público"**

(conclusão)

Relato	Sim percebo. Acredito que a postura e a fala dos servidores mudou de tom.	Os servidores querem que nosso trabalho seja feito e não como uma forma de punição, mas como uma ferramenta de consulta e educação para resolver conflitos de natureza ética.	
Entrevista 7	Eu acho que ela evoluiu muito. Talvez medo que o indivíduo tem sempre de tudo que possa acarretar algum prejuízo ou alguma consequência para si.	Eu acho que mudou a conduta, mas não significativamente. Mudou a conduta interna, no dia a dia da administração, mas isso não quer dizer que mudou a conduta dele como indivíduo na sociedade. Alguém está alerta para o que está acontecendo.	Comprovadamente gera preocupação depois e mudança de postura. Já vimos isso na prática, nem que seja pela ameaça, que não é o ideal.

Fonte: elaborado pela autora a partir da fala dos entrevistados.

**Quadro 46: Quadro-síntese, categoria "administração pública federal".**

(continua)

Administração Pública Federal			
Entrevista	Fala dos Entrevistados		
	Antes e Depois	Mudanças	Perspectivas
Entrevista 1	Não vejo muita diferença. Certo grau de melhora a partir da redemocratização. Isso é complexo.	Já causa preocupação, sem também intimidar muita gente. Atitudes têm consequências. Mais cuidado para decidir.	Pessoas responsáveis, que gostam de fazer o que fazem, se realizam em serem éticos, consigam produzir com qualidade e com retorno a altura do esperado. Caminho que tem muito a amadurecer.
	Sem o Sistema de Gestão da Ética, não estaríamos nesse estágio, porque se não é cobrado, você não se corrige.	Isso tudo está conduzindo a uma melhora nos processos, a seriedade, a responsabilidade.	Agente está admitindo que está errado, que tem de ser revisto. O momento exige mudança. Mas, agente caminha para isso. Eu acredito.
Entrevista 2	Não sei dizer se mudou realmente. Uma coisa é o que aparece, outra coisa é o que de fato acontece.	Instituição disso tem importância para o agente público e para a administração pública como um todo.	Se agente quer mudança, se agente quer aumentar a atuação ética, fazer campanhas poderia ter um valor bem grande.
	Parece uma coisa, mas na prática isso está acontecendo? É difícil medir. Parece que existe uma atuação ética mais generalizada.	Crescimento de responsabilidade social, várias coisas estão acontecendo.	Eu até intuitivamente acredito que está mais ética. Mas, há mensagens diferentes: existe um conflito entre atuação do TCU e CGU e aparelhamento muito forte do Estado.

**Quadro 46: Quadro-síntese, categoria "administração pública federal".**

(conclusão)

Entrevista 3	É possível notar mudanças. Acredito que sim. Existe uma mudança.	Preocupação com as consequências dos atos. Não só por uma questão de punição, mas por um controle externo que a própria mídia exerce.	
	Esse sistema veio junto de um conjunto de coisas que tem feito as coisas mudarem um pouco, devagar, mas estão mudando.	Processo maior do que essa internalização da ética na conduta pessoal, embora ela gere impacto na administração pública como um todo.	Parece uma coisa um pouco contraditória, mas talvez as pessoas sejam mais éticas quando estão sendo observadas do que quando tem certeza de que não estão sendo observadas.
		Preocupação maior com a questão da governança: responsabilização, controle e transparência maior, lei de acesso à informação.	
Entrevista 4	Já se percorreu uma boa parte do caminho em direção a essa questão da moralidade.	Com a ajuda da mídia, você toma conhecimento dos desvios e algumas medidas têm servido de exemplo.	Há muito o quê crescer nessa questão da ética, mas eu sou otimista. A tendência é melhorar cada vez mais. Espero que meus netos alcancem alguma coisa melhor!
	Sinceramente, eu nem tenho opinião sobre isso. Não consigo formular.	Investigação na comissão de ética tem sim um valor muito grande para a administração pública.	
Entrevista 5	No geral, eu percebo pouco efeito. As pessoas estão desacostumadas com as atitudes preventivas.	Acho que precisa melhorar a atividade das comissões. Se cada servidor lesse o código, não só para passar no concurso, mas para viver, muita coisa poderia mudar.	Eu tenho esperança de algum dia ver uma administração pública mais ética. Lá no fundo, algum dia, quem sabe?
Entrevista 6	Para o servidor normal acho que não mudou, mas os que estão no topo da escala hierárquica, esses sentiram.	Nós já progredimos muito em matéria de democracia, em matéria de estabilidade das instituições.	Não atingimos uma administração pública ética. Agora, tem muito ainda para andar. Evidentemente, nós temos de continuar nessa busca.
Relato			
Entrevista 7	Eu acho que a administração evoluiu.	Hoje, as pessoas não se sentem afetadas. Elas são e não se sentem.	Há um descrédito e um desmerecimento pelos próprios agentes. Vai ter uma hora que ninguém vai poder respirar sem pensar nisso. Eu espero que a ética não vá no caminho da desvirtuação.

Fonte: elaborado pela autora a partir da fala dos entrevistados.