

ÉTICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL:
A IMPLEMENTAÇÃO DE COMISSÕES DE ÉTICA
SETORIAIS - ENTRE O DESAFIO E A
OPORTUNIDADE DE MUDAR O MODELO DE
GESTÃO

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES



Ministro de Estado Embaixador Celso Amorim
Secretário-Geral Embaixador Antonio de Aguiar Patriota

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



Presidente Embaixador Jeronimo Moscardo

*Instituto de Pesquisa de
Relações Internacionais*

Diretor Embaixador Carlos Henrique Cardim

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 3411-6033/6034
Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br

ANNITA VALLÉRIA CALMON MENDES

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, 2010

Copyright © Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília – DF
Telefones: (61) 3411-6033/6034
Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@itamaraty.gov.br

Capa:

Cássio M'Boy - Sem título - c. 1935
Tapete - 71 x 142 cm
Livro Arte Construtiva no Brasil

Equipe Técnica:

Maria Marta Cezar Lopes
Cíntia Rejane Sousa Araújo Gonçalves
Erika Silva Nascimento
Juliana Corrêa de Freitas

Revisão:

Júlia Lima Thomaz de Godoy

Programação Visual e Diagramação:

Juliana Orem e Maria Loureiro

Impresso no Brasil 2010

M49e Mendes, Annita Valléria Calmon.
Ética na administração pública federal: a
implementação de comissões de ética setoriais:
entre o desafio e a oportunidade de mudar o
modelo de gestão / Annita Valléria Calmon
Mendes. – Brasília : FUNAG, 2010.
124p. : il.

Disertação (mestrado). Centro Universitário
UNIEURO. Programa de Mestrado em
Administração.
Orientadora: Magda Lúcio.

ISBN: 978.85.7631.231-4

1. Ética nas organizações. 2. Servidor público. 3.
Administração pública -Brasil. I. Título.

CDU: 174:35.08(81)

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme
Lei nº 10.994, de 14/12/2004.



A Edison Barroca,
meu companheiro.





Agradecimentos

Agradeço à Fundação Alexandre de Gusmão e seu Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais – Governo Federal, pelo apoio, imprescindível para realizar este trabalho.

E a todos aqueles que acreditaram, incentivaram e contribuíram com humor, dedicação, apreço e paciência em todas as fases deste projeto acadêmico. Professores, colegas de trabalho, colegas do mestrado, amigos e servidores públicos que participaram de forma direta ou indireta desse processo.

Especial agradecimento à minha orientadora, Professora Doutora Magda Lúcio.



Sumário

Apresentação, 13

Magda Lúcio, Isabel Pojo do Rego e Eloísa Barroso

1 - Introdução, 21

2 - Revisão da Literatura, 27

2.1 Ética, 27

2.2 Ética nas Organizações, 33

2.3 Marco Legal do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, 36

3 - Percurso Metodológico, 45

4 - Estratégia de Coleta e Análise de Dados, 51

4.1 Estudo de Dois Casos: Sucesso e Fracasso no Processo de Implementação das Comissões de Ética Setoriais, 51

4.1.1 Análise do Material Empírico, 56

4.1.2 Sugestão de Ações que podem favorecer a efetiva implementação das comissões de ética setoriais e meios para transpor as dificuldades inerentes ao processo, 63

5 - Administração Pública Federal: A Percepção dos Servidores sobre a Ética, 67

5.1 Resultados, 68

5.1.1 Percepção de Servidores sobre a Ética, 70

Ética no Serviço Público Federal, 70

Importância do Tema, 72

Conflitos Éticos, 72

5.1.2 Percepção dos Servidores sobre a Relação entre Ética, Democracia e Cidadania, 73

Democracia, 73

Valores, 73

Mudança de Paradigma, 73

5.1.3 Percepção dos Servidores sobre a Amplitude do Sistema de Gestão da Ética e Instrumentos de Gestão, 74

Código de Ética, 74

Comissão de Ética Setorial, 74

Comprometimento dos servidores, 75

Nova função administrativa, 76

Sistema de Gestão da Ética, 76

5.2 Discussão, 77

5.2.1 Percepção dos Servidores sobre o Tema “Ética no Serviço Público Federal”, 77

5.2.2 Percepção dos Servidores sobre a Relação entre Ética, Democracia e Cidadania, 78

5.2.3 Percepção dos Servidores sobre a Amplitude do Sistema de Gestão da Ética e Instrumentos de Gestão, 78

6 - Entrevista com Especialista, 81

6.1 Resultados, 83

6.2 Análise dos Resultados, 92

6.2.1 Instrumentos para a Implementação de Comissões de Ética Setoriais, 92

6.2.2 Dificuldades Encontradas para Implementação de Comissões de Ética Setorial, 94

6.2.3 Percepção dos Servidores sobre Ética, 95

7 - Conclusão, 101

Referências Bibliográficas, 105

Apêndices, 111

Apêndice A, 113

Apêndice B, 117

Apêndice C, 119



Apresentação

Os sucessivos acontecimentos ao redor do mundo, em particular, nos EUA, no início do século XXI, apontaram as mazelas de um sistema econômico baseado na financeirização do capital. Empresas gigantes que movimentavam recursos da ordem de bilhões de dólares foram acusadas pela SEC (*Securities and Exchange Commission*) de “maquiar” suas prestações de contas, de sonegar impostos e ainda desviar recursos da própria empresa em que atuavam, desta maneira, agindo contra os trabalhadores da empresa e seus acionistas.

A crise norte-americana trouxe à tona as fraudes contábeis que vinham sendo realizadas no setor financeiro. Fraudes que da noite para o dia quebraram conglomerados financeiros importantes, deixando perplexos seus acionistas diante de prejuízos milionários, como o caso do *Lehman Brothers* nos Estados Unidos e do *Société Générale* na França. Esses fatos nos abrem uma rica oportunidade de discutirmos a ética na sociedade contemporânea, independentemente do lugar em que estejamos no mapa mundi, pois hoje vivenciamos um processo de globalização bem mais econômico, é verdade, mas não podemos negar que estamos num mundo interligado, interconectado.

O senso comum assimila a idéia de globalização construída pelos meios de comunicação de massa, que de maneira geral conferem uma conotação econômica ao fenômeno, deixando crer, propositadamente, que a circulação financeira se dá em um espaço não materializado, isto é, virtual por assim

dizer. Ora, sabemos que as transações financeiras possuem seu lugar próprio e real de troca, mercados específicos, os centros comerciais financeiros, também denominados por bolsas de valores, situados territorialmente em grandes metrópoles mundiais. A imagem construída de fluidez, imaterialidade, virtualidade do capital, dito especulativo, simula a noção de algo não contábil e, portanto, não materializável. Entretanto, a falta de conhecimento da realidade cotidiana do processo de mundialização financeira é fator importante para a não compreensão, por muitos, das novas formas de exploração e expropriação capitalista. Ouvimos diariamente as mídias mundiais soltarem expressões como: “o mercado acordou nervoso”, “o mercado não vai gostar de...”, “o mercado está intranquilo”, como se tratasse de uma entidade metafísica, onipresente e intangível.

De maneira bastante apropriada Lautier descreve o novo fenômeno econômico ressaltando que:

a mundialização financeira está em perpétuo estado de malabarismo, fugidio e ameaçador (“se os chineses param de comprar bônus do tesouro americano, é a crise mundial”, etc.). Ela tem um papel chave na representação da mundialização de modo geral como fatalidade: à mínima reivindicação salarial, ou mesmo a toda e qualquer demanda de simples respeito ao direito, os “capitais-andorinha” (como se diz em espanhol) alçam vôo. O poder de Estado, mesmo progressista, se inscreve nessa retórica da impotência, já que de maneira geral eles mesmos organizaram a própria impotência (LAUTIER, 2006, p. 43) (nossa tradução)¹.

É fundamental perceber que por trás desse mundo das finanças de Londres ou Nova York, por exemplo, existem, principalmente, homens e mulheres que trabalham para que os donos do capital financeiro possam manter seu estilo produtivo “capitais-andorinha”. Essa figura de linguagem muito utilizada em espanhol, segundo Lautier, para designar o comportamento do capital no atual processo de mundialização, traduz bem a imagem de que o capital se move permanentemente em busca de maior lucratividade. Ele só deseja pousar nos

¹ LAUTIER, Bruno. *Mondialisation, travail et genre : une dialectique qui s'épuise in : FALQUET, Jules; HIRATA, Helena; LAUTIER, Bruno (Org.), Travail et mondialisation : Confrontations Nord/Sud*. Paris : L'Harmattan, 2006, pg. 39-65.

lugares mais prósperos do planeta, e assim que esses lugares já tiverem esgotado todas as suas fontes de produtividade, decola para pousar em novas paragens mais atraentes, ainda virgens da exploração de mão-de-obra e extração de matéria-prima baratas. Lugares onde ainda seja possível extrair a maior rentabilidade possível ao menor custo possível, não importando o nível de exploração da mão de obra, nem tampouco da natureza. Atualmente bem sabemos o quanto os reflexos dessa racionalidade de reprodução do capital, na extração de bens naturais, têm efeitos devastadores e conseqüências graves para a sobrevivência das futuras gerações.

As palavras que ecoam desse cenário são transparência e responsabilização (*responsability*). Independente de uma instituição ser pública, privada ou pública não-estatal, ela possui sempre uma missão social, por ser instituição que forma e conforma a sociedade. No entanto, segundo Pollitt² (2010), as pesquisas mostram que 70% das reivindicações por administrações transparentes são instrumentalizadas pela grande mídia para atender aos interesses corporativos e não aos cidadãos. O que fazer então?

Sáimos desse turbilhão convictos de que a ausência de um comportamento ético não se circunscreve somente ao ambiente das organizações estatais.

Ao olharmos retrospectivamente verificamos que na história do capitalismo as grandes inovações na organização do trabalho se fazem acompanhar de tentativas de modelar valores e modos de vida como o fez Henry Ford, no início do século XX, ao designar inspetores para verificar em cada domicílio operário se eles estavam adotando os princípios que chamou de higiene de vida: ser casado, ser econômico, se alimentar corretamente, a partir de sugestões de cardápios que ele fornecia. O importante era criar uma cultura na classe dos trabalhadores que lhes ensinasse a poupar para consumir.

Essa lógica apontava para um paternalismo que visava cuidar do operário desde seu nascimento até a sua morte. O modelo taylorista-fordista instituiu o trabalho realizado em cadeia, forjando relações no interior da fábrica em que prevalecia o pensamento coletivo. O “outro” estava presente na realização das tarefas, e desta maneira, mesmo que indiretamente, favorecia o princípio da solidariedade na organização do mundo do trabalho.

Esse modelo industrial propiciou a passagem da organização do trabalho baseada em uma ética da lealdade, por parte dos trabalhadores, em troca de

² Reportagem – Christopher Pollitt analisa a estrutura da gestão no século 21. In, Revista do Serviço Público. Vol. 61, nº1 – Jan/Mar 2010, p. 117-124.

um compromisso de proteção, por parte dos empregadores, para um tipo de organização fundamentado na obediência em regras e normas específicas que se espraiavam por toda a comunidade, ou seja, os valores do mundo do trabalho se tornavam valores da sociedade no seu conjunto. Estar integrado ao mundo do trabalho significava compartilhar um sistema moral e ético não só concernido àquele mundo, mas a todas as dimensões da vida do trabalhador. Valor moral como a lealdade, por exemplo, estabelecido pelo empregador, foi assimilado por aquela sociedade.

Por outro lado, o Estado emerge como o grande árbitro desse código de regras, pois, mesmo moldando o comportamento de toda a sociedade, a ética e a moral instituída a partir do mundo do trabalho, não possuía força-motriz suficiente para se fazer valer por si mesma, havia que se estabelecer um ordenamento jurídico-político que seja capaz de modelar e legislar sobre todas as possíveis questões que surgiriam desse modelo. Essa organização ficou a cargo do Estado nacional e se constituiu por meio de um arcabouço jurídico-político-administrativo tendo no modelo burocrático o tipo ideal de sua criação e manutenção.

O sistema burocrático conformou um modelo de profissionalização nas relações de trabalho pelo viés da impessoalidade de tratamento, buscando garantir isonomia. Nesse sentido, buscou promover uma divisão do trabalho definida por leis e regulamentos, com funções bem determinadas, direitos e deveres delimitados, hierarquia clara e definida por regras e critérios válidos para todos; recrutamento feito com base em critérios estabelecidos a priori, a fim de garantir a igualdade formal de contratação de mão de obra, remuneração igual conforme cargo e função exercida e critérios objetivos para promoção e avanço na carreira.

Weber analisou esse cenário por intermédio dos valores que sustentavam as relações de produção e identificou uma ética própria, denominada por ele de ética protestante. Essa ética além de agir no sentido de criar e fortalecer valores agia também no sentido de instituir uma nova racionalidade, que ele nomeou de espírito do capitalismo.

A ética protestante coadunada com esse novo tipo de racionalidade conformou um sistema de trabalho onde predomina o cálculo, a ordem e a rotinização da vida. Este exigia trabalhadores qualificados, expressão máxima da moderna racionalidade, considerando que o complexo empresarial compreendia e compreende cada vez mais um acirrado sistema concorrencial.

Esse modelo preconizado por Weber, foi responsável por promover a centralização do poder do Estado, a racionalização do Direito, a racionalização da técnica e a consolidação da sociedade de massas. Ou seja, é dentro desse paradigma weberiano que a discussão da ética se efetiva, uma discussão própria à racionalidade da vida moderna. Pode-se dizer que esta se expande e se autonomiza engendrando processos de reestruturação do próprio capitalismo, em que se percebe o fortalecimento do papel do capital, em detrimento da organização da sociedade.

Nesse sentido, com a emergência do novo paradigma que se pauta na integração econômica em nível global, o Estado tem requerido para suas instituições novos valores. A perspectiva é de aumentar sua abrangência até que essa nova ética se torne assente como valores de toda a sociedade. Esses valores por sua vez, intentam fortalecer a democracia e seus princípios coletivos.

No Brasil, a Constituição promulgada em 1988, batizada de Constituição Cidadã, amplia o projeto de democracia buscando compatibilizar princípios da democracia representativa e da democracia participativa, atribuindo ao Estado a função de promover a igualdade entre os brasileiros, sejam eles homens ou mulheres, brancos, negros ou índios, crianças ou adultos, independente da classe social ou econômica a qual pertencem. Contudo, apesar de grandes avanços na área social a institucionalização dos novos direitos se estabelece no interior de um quadro tensionado: a onda neoliberal que varreu os Estados Unidos, no conhecido modelo Thatcher/Reagan dos anos 1970, no qual os padrões de gestão administrativa são similares àqueles adotados pelo setor privado. Assim, também se consolida o modelo administrativo do setor público brasileiro e, nesse contexto, a disputa crescente entre grupos sociais para consolidar o Estado Social permanece ainda em grande parte desconhecida da população. Ora, se ao Estado cabe promover a igualdade, como imaginar um sistema de gestão onde o cidadão deixa de ser um cidadão e passa a ser um cliente? Já podemos perceber esse modelo no setor da saúde pública, por exemplo. Não se usa mais chamar o doente de paciente, mas sim de cliente. O serviço bancário público também estabelece uma hierarquia considerando certos aspectos econômicos da sua clientela.

Ademais, devemos considerar que atualmente a estrutura organizacional do trabalho do serviço público, após a década de 1990,

sofreu uma hierarquização discriminatória. Se estabeleceram diferentes tipos de contratação de mão de obra para o setor público: concurso permanente, concurso temporário, terceirização, bolsistas, estagiários ou contratos temporários; o sistema de metas; diferentes carreiras como se castas diferentes fossem: carreira de Estado versus carreira do servidor público.

Nesse sentido, quando começamos a refletir sobre um comportamento ético, de imediato nos deparamos com dilemas, como, por exemplo, a exigência, por um lado, de regras para o servidor público baseadas em valores coletivos e universais e por outro percebemos a constituição de sujeitos atomizados, individualizados, numa sociedade que nivela as relações e sentimentos tendo como parâmetro as relações de mercado – competição individualizada e o enfraquecimento do coletivo como entidade moralizante e reguladora das relações sociais.

Vivemos hoje numa sociedade que prima por laços fluidos, por relações pessoais e profissionais superficiais, por laços flexíveis. Como consolidar regras morais nesse contexto? Ambiente fraturado no qual se verifica a sensação de isolamento e impotência dos indivíduos. Modelo social que segundo Habermas promove a perda da capacidade de linguagem e ação, pois o “Mundo da Vida” vem sendo colonizado pelo “Mundo Sistêmico”, na atual sociedade capitalista.

Habermas ressalta que a ideologia tecnocrática nega, na verdade, a própria estrutura da ação comunicativa, impondo uma despolitização das massas. Apenas uma elite decide o que é melhor para uma determinada sociedade. O poder está legitimado não no consenso, mas sim na coação. Estando as decisões nas mãos de uma minoria, o autor alerta para um esvaziamento da ação da cidadania, ou seja, para uma não prática do “mundo vivido”.

A ação comunicativa pressupõe, segundo Habermas, que todos os interessados possam participar do discurso, que todos tenham oportunidades idênticas para argumentar, refutar ou interpretar. Supõe ainda que só serão admitidos aqueles participantes que se disponham a agir de acordo com normas que lhes pareçam justificáveis, isto é, não movidos por nenhum tipo de coação, e ainda, satisfazendo o pressuposto da veracidade, ou seja, não mentir nem intencionalmente nem inconscientemente.

O saber comunicativo é pois adquirido lentamente, fruto de um processo de sistematização a partir de contextos espontâneos de ação e

interação, cujos resultados estão sujeitos a um processo de validação consensual, sempre imperfeito, em condições empíricas necessariamente distantes da situação lingüística ideal. O conhecimento instrumental permitiu ao homem dominar a natureza e o conhecimento comunicativo o impele à emancipação de todas as formas de repressão social. Entretanto, isso só é possível por meio da crítica, compreendida como autorreflexão, autoquestionamento e também com a dissolução das estruturas patológicas que inibem a livre comunicação do sujeito consigo mesmo e com os outros.

Nessa perspectiva teórica o conceito de “ética do discurso” de Habermas se centra no diálogo e na argumentação, ou seja, na garantia de que todos os agentes envolvidos no processo se posicionem e validem discursivamente as decisões e ações. A participação e a busca do consenso é também a proposta sob a qual se embasa o livro que ora apresentamos. Annita Calmon nos leva a uma profunda reflexão sobre a ética por meio do entendimento dos conceitos de democracia e cidadania, para então estabelecer laços compreensivos com o processo de gestão e implantação da ética dentro da administração pública.

Buscando-se conhecer as estruturas sociais e as relações estabelecidas entre as instituições da nossa sociedade este livro lança luzes sobre as dicotomias entre as funções do servidor público e as funções do servidor do público, salientando que servir ao público se torna uma forma diferenciada do exercício da função pública. A leitura do texto nos instiga ainda a uma visão mais aprofundada do que se significa consolidar a democracia sob a ótica do funcionalismo público. Como este agente se vê nesse processo? Quais são as suas funções? Annita Calmon responde essas questões tomando como ponto de partida o olhar do próprio servidor sob a questão. Ela consegue capturar essa percepção por meio da análise do comportamento dos presidentes de comissões diante dos desafios cotidianos da gestão pública.

Uma vez que ética significa a exteriorização dos valores morais de uma sociedade, é por meio da inter-relação entre moral, sociedade e democracia, que Annita Calmon tece um rico quadro de análise do processo de mudança de paradigma na conduta dos agentes públicos da administração pública federal sob a perspectiva dos gestores das Comissões de Ética Setoriais.

E por fim, convidamos à leitura desse atual e instigante livro como uma forma privilegiada de olharmos para a *coisa pública*, algo

MAGDA LÚCIO & ISABEL POJO DO REGO & ELOÍSA BARROSO

incansavelmente em construção, algo em permanente mudança e busca de aperfeiçoamento. Este livro nos ajuda a refletir sobre este cotidiano e lança otimistas luzes sobre a gestão pública brasileira.

Boa leitura!

Brasília (DF), 04 de agosto de 2010.

Magda Lúcio
Isabel Pojo do Rego
Eloísa Barroso

1 - Introdução

Esta 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. O conceito de “ética do discurso” de Habermas (PASSOS, 2008), que vê com descrédito a razão cartesiana transformada em razão instrumental, centrado no diálogo e na argumentação, em que o princípio moral só tem validade se for capaz de incluir o posicionamento de todos os envolvidos por meio da argumentação efetiva, constitui importante instrumento para a análise desse processo. Os conceitos de democracia e cidadania foram utilizados para estabelecer a relação com o processo de inserção do tema ética no âmbito da administração pública federal. A inter-relação dos três conceitos permite compreender em que medida a implementação de Comissões de Ética Setoriais em órgãos do poder executivo federal pode influenciar no processo de inserção de um comportamento ético na administração pública.

O Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal foi instituído em 2007. Mas, desde 1994, o tema “ética” está na agenda do governo brasileiro, uma vez que há Comissões de Ética Setoriais nomeadas, em cada um dos 307 órgãos do Poder Executivo Federal, com a função precípua de dar publicidade ao Código de Ética Profissional do Servidor Público. Esta pesquisa intenta compreender os motivos pelos quais muitos servidores ainda desconhecem o Código em vigência há dezesseis anos.

O Código de Ética Profissional do Servidor Público do Poder Executivo Federal foi elaborado por uma Comissão Especial *ad hoc*, criada pelo Decreto Nº 1.001, de 6 de dezembro de 1993 e formada pelos juristas Modesto Carvalhosa, Robison Baroni e Brasilino Pereira dos Santos. Para Romildo Canhim, presidente dessa Comissão Especial, em Exposição de Motivos Nº 001/94-CE, a elaboração do Código justifica-se pela constatação de que o arcabouço jurídico se mostra ineficiente para corrigir anomalias de condutas no serviço público. O Código apresenta como fundamentos a probidade, o decoro e os direitos da cidadania. Para a Comissão Especial, o Código reflete 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. Para Canhim, 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 (E.M. Nº 001/94-CE).

A inter-relação dos conceitos de ética, democracia e cidadania pode ajudar a explicar a iniciativa do governo Itamar Franco de instituir, em 1994, o Código de Ética Profissional do Servidor Público. À medida que o Brasil avança para o restabelecimento da democracia e busca alternativas para a crise econômica, os problemas de uma nova ordem mundial exigem a modernização do Estado que não mais atende às demandas sociais do mundo globalizado. Para fortalecer a democracia torna-se necessária a reflexão sobre cidadania. Se essa lógica é verdadeira, a relação entre cidadania e serviço público estabelece-se pela constatação que não há “servidor público” e sim, “servidor do público”. No entanto, a percepção de bem público ainda se relaciona com a máxima de “o que é público não é de ninguém”, e não o de que “o que é público é de todos”. Assim, o servidor público é percebido como gestor daquilo que não pertence a ninguém, ao invés de ser considerado agente responsável por zelar e atender às necessidades de todos. Essa inversão de valores faz parte do inconsciente coletivo brasileiro que tem como legado histórico o clientelismo, o nepotismo e a percepção que os agentes públicos são sócios do Estado e podem usufruir das benesses do poder de forma indiscriminada e impunemente. Além disso, evidencia um país com uma democracia em consolidação, constituído por subcidadãos (SOUZA, 2006) que não se reconhecem como indivíduos de direitos e deveres tampouco se demonstram capazes de se preocupar com a coisa pública.

A questão da ética no serviço público pode estar intrinsecamente relacionada com a percepção de necessidade em se mudar paradigmas. Significa dizer que para assegurar um perfil moral no serviço público é necessário formar e informar o “cidadão servidor público”. Pois, ainda que se tenham realizado reformas administrativas com o objetivo de modernizar e adaptar o aparelho estatal para atender às transformações econômicas, sociais e políticas, ao longo dos 200 anos de Estado brasileiro, o patrimonialismo não foi extinto. Apesar de os vícios patrimonialistas, como a falta de decoro e o apadrinhamento continuem a causar repúdio à sociedade, no Brasil, coexistem duas estruturas de Estado: o tecnocrático e moderno, na administração indireta, e o burocrático, formal e defasado, na administração direta (COSTA; 2008). Mas, como instituir um Sistema de Gestão da Ética em um serviço público em que o sentimento de alteridade do agente público não se identifica com o conceito de cidadania? Em uma administração pública que, em 2009, ao propor uma “Agenda Nacional de Gestão Pública”, sequer menciona a palavra ética no texto?³

As diversidades culturais e os grupos de identidades favorecem o estabelecimento de éticas diversas. No mundo contemporâneo, coexistem éticas distintas para grupos específicos. Assim, valores de uns podem não ser de outros. Os códigos deontológicos, que estabelecem as condutas profissionais, refletem os valores da sociedade em dado momento e explicitam os preceitos que norteiam o grupo profissional. Pode-se deduzir que o Código de Ética Profissional do Servidor Público surge para suprir a lacuna da falta de reconhecimento do servidor público como uma categoria profissional independente da especificidade da profissão. Sendo assim, considera-se a partir da instituição do Código que um profissional da área administrativa, por exemplo, tanto deverá seguir o Código de Ética do Administrador quanto o do Servidor Público, sendo que o primeiro subordina-se ao segundo, pois a instituição pública determina condutas específicas e diferenciadas das instituições privadas.

Mudanças nos valores éticos da sociedade pós-industrial desencadearam um processo de questionamento da conduta ética em organizações, governos e comunidades. Além disso, a emergência de um novo paradigma de Estado-nação, uma ordem mundial globalizada, integrada economicamente e com

³ “Agenda Nacional de Gestão Pública”, 2009. Disponível em <http://www.sae.gov.br/site/wp-content/uploads/agenda-de-gest%C3%A3o.pdf>.

pretensões de disseminar valores democráticos exigem a adequação dos países candidatos a participarem da cena internacional a um modelo de gestão que se norteie por valores éticos decorrentes de uma moral, ao mesmo tempo, universalista, comunitarista e contratualista (TUGENDHAT, 2007).

Uma vez que as relações de governos se formalizam por meio de acordos e convenções, e são os servidores públicos os agentes desse processo, a necessidade de assegurar um padrão de conduta ético para o servidor torna-se condição para o desenvolvimento. No entanto, após 16 anos de vigência do Código de Conduta Ética Profissional do Servidor Público, segundo dados fornecidos pela Comissão de Ética Pública da Presidência da República – CEP, em consulta por e-mail, em 2008, dos 307 órgãos do Poder Executivo Federal, 221 constituíram as próprias Comissões de Ética Setoriais – CES, o que representa apenas 72% dos órgãos. Desse percentual, muitas CES não cumprem com todas as atribuições previstas pelo Código.

O Poder Executivo Federal é constituído por 307 órgãos localizados em todo o território brasileiro. São 1.001.416 servidores federais ativos do Poder Executivo: administração direta, autarquias e fundações, Banco Central, Ministério Público, empresas públicas, sociedades de economia mista dependentes inclusive Forças Armadas (MPOG, junho/2008). 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. As implicações políticas e socioeconômicas da conduta dos servidores públicos no processo de gestão dessas 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.

O olhar investigativo sobre o tema “ética” pode contribuir, no âmbito social, para a análise do processo de mudança de paradigma na conduta dos agentes públicos da administração pública federal, e no âmbito acadêmico, contribuir para a análise do campo de políticas públicas direcionadas para a gestão da força de trabalho da administração pública sob os aspectos deontológicos do serviço público.

O objetivo geral desta pesquisa é identificar a influência das Comissões de Ética Setoriais no processo de redemocratização do Estado brasileiro tendo a ética como valor-síntese da democracia. E os objetivos específicos são: 1) Identificar se as Comissões de Ética Setoriais participam do marco

institucional de publicização do Estado brasileiro; 2) Verificar se o trabalho das Comissões de Ética Setoriais cumpre sua função discricionária. Por meio da análise dos trabalhos de duas Comissões a pesquisa procurou compreender se as normas de conduta estão ajustadas às funções discricionárias delas.

A questão que se coloca não se restringe ao como as Comissões de Ética Setoriais funcionam, mas em que medida a implementação delas pode influenciar o processo de inserção de um comportamento ético na administração pública federal? Para responder essa questão faz-se necessária a análise dos conceitos de democracia e cidadania. Esses conceitos subjazem sob as relações sociais do mundo contemporâneo em que as nações são forjadas sob o regime político democrático e sob a noção de pertencimento dos indivíduos, que se resume em uma consciência cidadã. Uma vez que a ética pressupõe a exteriorização dos valores morais de uma sociedade e os valores políticos determinam em que medida esses valores serão questionados, instituir um Sistema de Gestão da Ética pode representar a tentativa de mudar paradigmas de administração pública? Se a ética explica os comportamentos sociais e de cada indivíduo, qual a importância de se instituir tal sistema? Explicar essas questões requer o entendimento de que a ética é múltipla. Para Vázquez (2002), historicamente, tanto o sistema de normas quanto o conteúdo da obrigação moral mudam de uma sociedade para outra e, inclusive, no interior de uma mesma comunidade.

Pode-se então dizer que há uma ética para os agentes públicos e outra para o indivíduo? O Sistema de Gestão da Ética pretende modificar a ética vigente na administração pública em função da ética prevalente entre os indivíduos? Como essas éticas se tornaram contraditórias ou dissonantes? Em que momento os brasileiros percebem haver uma crise ética no Estado? Porque a sociedade brasileira questiona a ética pública? Os agentes públicos se percebem como cidadãos propulsores da democracia?

Propõem-se, assim, a seguinte questão de pesquisa: em que medida a implementação de Comissões de Ética Setoriais pode influenciar a configuração do sistema ético da administração pública federal?

A hipótese que se apresenta para a questão proposta é que o cumprimento às determinações do Capítulo II – Das Comissões de Ética – do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal pode influenciar o processo de inserção de um comportamento ético na administração pública federal.



2 - Revisão da Literatura

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 proíbem 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)

2.1 Ética

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”. Essa crise apresenta dimensões práticas e teóricas. As práticas referem-se à magnitude dos poderes individuais e coletivos cujas consequências são imprevisíveis; e à multiplicidade de relações impostas pelo cotidiano cada vez mais impessoal que gera “responsabilidades flutuantes”. Para o autor, são tempos de ambiguidade moral sentida de forma substancial, em que se oferecem liberdade de escolha jamais experimentada, mas que conduz a um estado de 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.

A ética, considerada como código moral, percebe a multiplicidade de caminhos e ideais humanos como um desafio, e a ambivalência dos juízos morais como um estado mórbido de coisas a serem corrigidas. A moralidade pessoal é que torna a negociação ética e o consenso possíveis, e não o contrário. Por isso, na medida em que desaparecerem a obsessão moderna por ausência de propósitos e utilidade, e a suspeição de todas as coisas autotélicas; será possível admitir o caráter de não racionalidade da moral e considerar a própria razão como inerente à existência da moral, tanto necessária quanto suficiente. O código de ética universal nunca será encontrado. A moralidade aporética e não ambivalente, e a ética universal e fundamentada em parâmetros objetivos constituem-se impossibilidade prática ou contradição nos termos (BAUMAN, 1997).

Sánchez 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 (VÁZQUEZ, 2002).

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. Sánchez 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 (VÁZQUEZ, 2002).

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 (VÁZQUEZ, 2002).

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:

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: p.31).

Eugène Enriquez (1997) considera haver um mal-estar na sociedade causado pela racionalidade ocidental que triunfou no mundo moderno em sua forma perversa por meio da racionalidade instrumental. Durante os séculos XIX e XX, operou-se clara dissociação entre razão e emoção. Ao reprimirem-se as paixões, o problema da alteridade dos homens e das culturas, para Enriquez (1997), é aniquilado. Assim, somente em nome da razão manifestam-se as paixões. O triunfo da razão constitui elemento essencial tanto para a instauração do mercado quanto para a construção de democracias e há o

reconhecimento do indivíduo como sujeito de direitos. Enriquez (1997) afirma que a democracia introduz uma ordem instável que resulta sempre, em teoria, no estabelecimento de um regime harmonioso. A racionalidade capitalista de mercado traduz, assim, a supremacia da racionalidade sobre os valores democráticos.

Bobbio (2004) considera como elemento fundamental da democracia moderna o anti-depotismo e evidencia a virtude como princípio clássico desse regime político. Sob a ótica de Rousseau, os ideais republicanos de soberania popular, consenso, participação de todos na produção das leis e igualdade coincidem com os ideais democráticos. Segundo a concepção liberal do Estado só há democracia onde há o reconhecimento dos direitos fundamentais de liberdade os quais possibilitam a participação política norteada pela determinação da vontade autônoma de cada indivíduo. Para Bobbio (2004) entende-se democracia como um conjunto de regras de procedimento para a constituição de governo e para a formação de decisões políticas, cujos valores característicos são solução pacífica dos conflitos sociais, eliminação da violência institucional no limite do possível, frequente alternância da classe política e tolerância.

Viola (2005) verifica a existência de uma hegemonia da democracia de mercado no sistema internacional a partir de 1989. Nessas democracias, prevalece a tensão entre mercado e democracia, em que a exacerbação de um representa o declínio do outro. Constata-se que existe o predomínio dos mercados sobre a democracia assim como, o da economia sobre a política. Para o autor, o Brasil é uma democracia de mercado em consolidação. A democracia brasileira encontra-se em fase de transição para a democracia de mercado consolidada, tanto no âmbito econômico quanto no político. Nas democracias de mercado consolidadas, o interesse pela política é limitado e concentrado em segmentos especializados: acadêmicos; burocracias partidárias, sindicais e patronais; funcionários públicos; e a atividade política é profissionalizada nos partidos políticos. Zaverucha (2009) considera o Brasil uma semidemocracia, pois coexistem traços democráticos e autoritários, esse hibridismo é fruto das circunstâncias políticas existentes, cujo ponto de equilíbrio se encontra na manutenção de uma democracia de procedimentos ou eleitoral. Isso ocorre em virtude de as Forças Armadas deterem o poder constitucional e soberano de suspender a validade do ordenamento jurídico sob a lógica de garantirem a lei e a ordem (ZAVERUCHA, 2009).

Zizek (2009) considera haver crise democrática quando os indivíduos deixam de confiar nas elites e percebem a ausência de liderança no poder; e a democracia está comprometida quando ocorre o apassivamento da maioria e o crescimento dos privilégios executivos implicados pela lógica de estado de emergência. Assim, a corrupção, inerente à democracia de representação e negociação da pluralidade de interesses, elimina o espaço para a virtude (Zizek, 2009). Bovero (2009) propõe uma síntese entre os conceitos de liberdade e igualdade política; liberdades liberais; e justiça social, uma vez que esses são considerados valores democráticos. De um lado, a síntese representa uma demanda imprescindível, pois representa onexo entre as condições e pré-condições democráticas. Do outro lado, constitui fonte inesgotável para melhorar de forma contínua a democracia e corrigir seus defeitos.

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, ao mesmo tempo em que, contribuiu de forma significativa para formulação do ideal de cidadania universal em que todos são livres e iguais, restringiu-a aos aspectos legais ao estabelecer os direitos dos indivíduos contra o Estado. Martins (2000) define cidadania por participação dos indivíduos de uma sociedade com objetivo de assegurar a igualdade em todos os aspectos das relações humanas, por meio da luta pela ampliação e conquista dos direitos civis, políticos e sociais. Para ele 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.

Passos (2008) deduz que a ética é a ciência da moral, a partir da constatação de que a moral normatiza e direciona a prática das pessoas, e a ética teoriza sobre as condutas. A moral possui caráter social e aspecto dialético, pois não existe uma moral individual uma vez que ela possibilita o equilíbrio entre os anseios individuais e os interesses da sociedade. A ética estabelece-se como a condição de sobrevivência e de convivência social (PASSOS, 2008). Para Tugendhat (2007) toda moral necessita de justificação, pois uma moral consiste em exigências recíprocas. E essa justificação se faz urgente na medida em que o mundo contemporâneo aceita, de forma simultânea, concepções diferentes e contraditórias de moral. Há um conflito que se estabelece entre diversas concepções de moral que pode conduzir à

consideração de que morais próprias ou de outros são subjetivas e não justificáveis.

Tugendhat (2007) identifica três concepções de moral que representam maneiras distintas para compreender a justificação de normas morais: universalista; comunitarista e contratualista. A primeira entende a moral sob a ótica da autonomia coletiva; a segunda, sob a perspectiva de uma identificação com determinada comunidade; a terceira, que também pode ser universalista, considera um contrato entre poucos suficientemente fortes admitidos.

A sociedade do fim do século XX e início do XXI orienta-se pelo hedonismo e pelo poder econômico, e a moral dela despreza as virtudes públicas de justiça social, igualdade e liberdade, e valoriza os vícios individuais (PASSOS, 2008). O contexto sócio-político de degradação humana e incapacidade de gerenciar a economia impõe uma nova orientação moral que exige alterações na consciência coletiva e nas estruturas sociais com relação ao sistema produtivo e ao poder. Assim, para Passos (2008) “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 Figueiredo (2002), a conduta do agente público deve ser dirigida para a consecução do bem-comum. Essa perspectiva relaciona-se de forma direta com o conceito de cidadania cujas dimensões são titularidade dos direitos e a preocupação com a coisa pública. No entanto, em pesquisa realizada em 1999, constatou-se que no Brasil há uma baixa percepção da população em relação à titularidade dos direitos, podendo-se afirmar que o país vivencia um processo de descoberta e de conhecimento para o exercício da cidadania (Figueiredo, 2002).

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. Assim, classe define-se muito mais pela forma como se percebe quanto pelo que é, e sob essa perspectiva, muito mais pela posição a qual ocupa nas relações de produção. Para o sociólogo, os esquemas e lugares-comuns que geram as

imagens das diferentes formas de dominação são igualmente manipulados. Por isso, ele considera que as leis têm o papel de congelar certo estado de coisas das relações de poder com o objetivo de fixá-las para sempre por meio da publicidade e da codificação. O sistema de classes como princípio de divisão política só existe e funciona porque reproduz as diferenças de forma geral, gradual e contínua que estruturam a ordem estabelecida. Mas o sistema faz-se por si porque tem o específico poder simbólico de fazer as pessoas veem e acreditarem no que é oferecido pela imposição das estruturas mentais (BOURDIEU, 1984).

Os conceitos propostos por Bourdieu 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.

2.2 Ética nas Organizações

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.

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. 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).

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, pois comunica aos *stakeholders* as práticas e os valores éticos da instituição. O código expressa os princípios da organização e as expectativas dela sobre a conduta dos funcionários e a qualidade das relações estabelecidas entre eles. 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. Essa condição torna-se primária para a disseminação da cultura ética e a credibilidade do programa de gestão da ética (QUEIROZ, DIAS, PRADO, 2008; SARMENTO, FREITAS, VIEIRA, 2008).

Os comitês de ética das organizações têm a finalidade de revisar e adaptar o Código de Ética, e de investigar e propor soluções para os casos de transgressões éticas. Após a adoção do Código de Ética, é importante que a instituição crie um comitê composto, em geral, por número ímpar de integrantes provenientes de diferentes departamentos e reconhecidos pelos colegas de trabalho por terem ilibada conduta. Além do comitê, há organizações que nomeiam um profissional da ética, vinculado à direção e com autonomia plena, para coordenar os programas de ética. Esse profissional tem como atribuições manter atualizado o Código de Ética, segundo as necessidades dos *stakeholders*; promover treinamento dos empregados com o objetivo de disseminar a cultura ética na organização; e implementar um sistema de monitoramento do programa (QUEIROZ, DIAS, PRADO, 2008).

As Comissões de Ética Setoriais acumulam funções normativas, de divulgação, de investigação e de sanções, e apresentam paradigmas similares aos das comissões de ética empresariais, que constituem elementos estruturais

para implantar políticas relacionadas com a ética na organização. No âmbito organizacional, a estratégia de implementar essas comissões denota o reconhecimento pelas empresas de que os empregados podem enfrentar dilemas morais e sugerem que a direção da empresa apóie 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).

Estabelecer alto padrão de conduta no serviço público tornou-se tema crítico para os países membros da OCDE. 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 é identificar os mecanismos e as estruturas de ação que conduzem à corrupção”.

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. O autor entende que os órgãos coordenadores de questões éticas são instituídos para desempenhar as funções de aconselhamento, fiscalização e promoção da ética. No entanto, a implementação desses órgãos, comitês ou comissões requer que o tema seja inserido como prioridade no plano de ação da alta administração, além de demandar investimentos econômicos exclusivos para a implementação da gestão da ética.

Os processos de mudança nas organizações refletem a necessidade de envolver a força de trabalho em um novo padrão de comportamento organizacional com o objetivo de gerar mais cooperação, participação e empreendedorismo compartilhado, sem uso de controle ou supervisão ostensivos. O planejamento de ações administrativas destinadas ao público

interno, consubstanciadas em significados lógicos, emocionais e éticos, é a ferramenta mais adequada para promover essas mudanças. No entanto, Kotler (1997 *apud* JUNIOR, 2002) enumera como os erros mais comuns nesses processos a falta de sentido de urgência; o não envolvimento da alta direção e a ausência de uma equipe apoiada por ela para comandar a mudança; assim como subestimar o poder da visão corporativa; não transmitir a visão de mudança; não fomentar o *empowerment*; não obter resultados em curto prazo; satisfazer-se com resultados imediatos sem consolidá-los para criar mais mudanças e não incorporar as mudanças à cultura da empresa.

Sarmiento, Freitas e Vieira (2008) consideram que elaborar, formalizar e impor o código de ética sem ações específicas de promoção, avaliação e reformulação podem 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. Para os autores, a capacidade de influenciar o comportamento de agentes cuja conduta se pretende orientar depende de dezesseis variáveis que se relacionam com a forma de elaboração do código e o processo de gestão dele na empresa: 1. Justificação; 2. Exemplificação; 3. Linguagem; 4. Extensão; 5. Participação na elaboração; 6. Assinatura do código; 7. Treinamento; 8. Reforço; 9. Prática efetiva pela empresa; 10. Obrigatoriedade de comunicação de desvios; 11. Divulgação de violações; 12. Sistema de punições e recompensas; 13. Exigência de cumprimento; 14. Linha telefônica anônima; 15. Comitê de ética; 16. Auditoria de ética. Para os autores, a conformidade e o envolvimento constituem fatores que influenciam a efetividade dos programas de gestão da ética.

2.3 Marco Legal do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal

Os anos 1990 representam, no Brasil, o período de redemocratização do país após 20 anos de ditadura militar e 30 anos sem eleições diretas para a Presidência da República. Fernando Collor de Mello tomou posse no primeiro ano dessa década. Mas, denúncias e acusações de corrupção governamental sem precedentes conduzem o Congresso Nacional a votar e julgar pedido de impeachment. A mobilização dos jovens de classe média,

que indicava repulsa ao grau de corrupção nos círculos do poder, e a veiculação do caso pela televisão para todo o país contribuíram de forma decisiva para a queda do presidente. Esse episódio representa a afirmação das instituições brasileiras e da consciência democrática da sociedade, que passa a exercer o papel questionador. (FAUSTO, 2002; ENRIQUEZ, 1997).

O vice-presidente Itamar Franco assume o cargo vago em janeiro de 1993 e os desafios de estabilizar a economia, manter as instituições e atender às necessidades sociais em um mundo em transição, no qual, no âmbito ideológico e político, a bipolaridade da Guerra Fria dá lugar à multipolaridade forjada sob a égide hegemônica dos Estados Unidos. As vertentes sociais desse novo mundo pautam-se pela tolerância às diversidades e sob os valores impostos pela democracia dominante. Os valores democráticos triunfam sobre o fracasso do socialismo soviético em um tempo que, segundo Hobsbawm (2003), “a coisa mais óbvia na situação política dos Estados do mundo era sua instabilidade”. A distribuição social aparece como tema dominante e o destino da humanidade passa a depender da restauração das autoridades públicas (HOBSBAWM, 2003). O dilema democrático de um governo que podia ou devia ser “do povo” e “para o povo”, mas que não podia ser de forma operacional “pelo povo” torna-se mais agudo uma vez que a opinião pública era inevitável e as pessoas comuns são atores com direito coletivo próprio cujas intervenções políticas são decisivas (HOBSBAWM, 2003). Assim, a década de 90 caracteriza-se por crise econômica e ausência de instituições capazes de lidar com os problemas emergentes deste quadro econômico e político: crise dos Estados-nações, disparidades crescentes entre ricos e pobres, pressões sobre o meio ambiente, emergência de identidades sociais, globalização, explosão demográfica (HOBSBAWM, 2003).

O panorama internacional evidencia, assim, as distorções políticas e econômicas dessa sociedade. De um lado, os valores democráticos da lógica capitalista não são capazes de neutralizar as demandas sociais, e as políticas de identidade e nacionalismos emergem como resposta aos problemas. De outro, a debilidade das autoridades públicas deixa de prevenir ou combater a corrupção em governos e organizações que agrava sobremaneira a crise econômica de forma a estagnar o desenvolvimento dos países. Torna-se cada vez mais necessário o estabelecimento de segurança jurídica e regulamentação do mercado, pois as teorias que consubstanciavam o neoliberalismo mantinham pouca relação com a realidade. Assim, assiste-se ao colapso dos dois extremos, socialismo e

capitalismo, sem a emergência de alternativas convincentes. Nem as religiões tradicionais ofereciam possibilidades; no entanto, era evidente o desejo da sociedade urbana de refugiar-se de um mundo que não podiam entender ou controlar, numa diversidade de crenças cuja própria irracionalidade constituía a sua força (HOBSBAWM, 2003).

A preocupação em nível político sobre a questão da ética desencadeia uma série de ações que passam a constituir uma política pública de gestão da ética. Segundo Amorim (2000), esse processo se inicia 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. Em 1999, cria-se a Comissão de Ética Pública da Presidência da República – CEP. Em 2001, altera-se o Decreto de 1999 para dar providências sobre o relacionamento das comissões de ética de órgãos e entidades da administração pública federal com a CEP. Em 2002, é 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. Em 2007, institui-se o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal. Além da legislação específica, a Constituição Federal, art.37; a Lei 8112/90, Título IV; a Lei 8.429/92, a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, art. 482, 483, 493 a 495 e 499; o Código Penal, Título X e a Lei 9.784/99 constituem legislação complementar à matéria.

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 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). Compete-lhes, também, no âmbito dos respectivos órgãos e entidades, funcionar como projeção da Comissão de Ética Pública da Presidência da República – CEP, supervisionar 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 do Código, bem como promover a adoção de

normas de conduta ética específicas para os servidores dos órgãos a que pertençam (BRASIL, 2007).

O Decreto de 18 de maio de 2001 dá providências sobre o relacionamento das comissões de ética de órgãos e entidades da administração pública federal com a Comissão de Ética Pública da Presidência da República – CEP. Nesse decreto, as comissões de ética dos órgãos e entidades passam a ser chamadas de Comissões de Ética Setoriais. A pesquisa adotará, portanto, essa nomenclatura para designar as Comissões de Ética que integram o sistema. Em 2007, com a instituição do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, à CEP atribuem-se as competências para atuar como coordenadora, avaliadora e supervisora do Sistema.

O Decreto nº6029 de 2007 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 da Comissão de Ética Setorial. Como instância executiva, essa Secretaria requer local exclusivo para realização diária dos trabalhos, material disponível e pessoas capacitadas para proverem o apoio técnico necessário ao cumprimento das atribuições da Comissão.

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. Em 2000, promulga a Convenção sobre o combate da corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE; em 2002, a Convenção Interamericana contra a corrupção da Organização dos Estados Americanos – OEA; em 2006, a Convenção das Nações Unidas contra a corrupção da 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, e o sistema constitui o instrumento de resposta para as recomendações desses organismos.

Além das normas específicas para a condução da gerência da ética, o governo federal criou o portal Transparência Pública e ampliou as ações da Corregedoria 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 terem constituído um Sistema de Gestão da Ética, no portal, não há menção sobre as características dele. Quantos são os membros do Sistema? Qual a abrangência desse Sistema? As respostas às perguntas não estão explícitas e para o mapeamento é necessário buscar os dados em outros portais do governo federal, como por exemplo: IPEA e MPOG.

No âmbito estratégico, o Plano Plurianual – PPA – 2008-2011, estabelece as diretrizes do programa de gestão da ética. O Plano prevê a Comissão de Ética Pública – CEP como executora das ações do Programa 1143, de promover a ética pública, disseminar o Código de Conduta Ética no serviço público federal, capacitar servidores e agentes públicos quanto à ética pública bem como gerir e administrar o programa. Para a consecução dessas atribuições a CEP apresentou os seguintes projetos para 2008: realização de cursos e seminário; desenvolvimento de pesquisa sobre valores éticos; e promoção de avaliação dos órgãos e entidades sobre a gestão da ética. Esses projetos visam orientar e capacitar as Comissões de Ética Setoriais e constituem instrumento essencial ao desenvolvimento do Sistema de Gestão da Ética no serviço público federal.

Em dezembro de 2009, no Seminário “Ética na Gestão – X Encontro dos Integrantes da Rede de Ética Pública”, realizado em Brasília, a CEP apresentou a publicação da Pesquisa sobre Valores Éticos/2008. Essa pesquisa foi realizada sob a coordenação dos professores Roberto DaMatta e Ricardo Caldas e teve como objetivo aprimorar o sistema de gestão da ética ao identificar um índice de referência sobre a percepção da sociedade sobre a efetividade do padrão ético da administração pública. A grande importância da efetividade do trabalho das Comissões de Ética Setoriais é, segundo os pesquisadores, um dos motivos que justificou a pesquisa. A amostra de 3000 pessoas contou com membros da sociedade, agentes públicos e membros das Comissões de Ética Setoriais. Um resultado interessante da pesquisa é que 56% dos agentes públicos desconhecem os trabalhos das Comissões. Outro é: a maioria dos servidores afirmou que compreende a diferença entre o ambiente público e o privado. No entanto, detectou-se que quanto maior a renda, maior a probabilidade de que a afirmação quanto ao entendimento caia. Assim, resolver questões utilizando o “jeitinho brasileiro” tende a crescer com a renda. Após essa constatação,

não é de se estranhar que, segundo a pesquisa, para a maioria dos servidores entrevistados, os direitos do cidadão não são respeitados (BRASIL, 2009).

A pesquisa define ética como “o que é bom para o indivíduo e para a sociedade” e como a resposta para a pergunta: “Como devo agir perante os outros?” No questionário, as opções que o entrevistado tem para a pergunta “O que é ser ético?” são: 1) Estar e agir dentro da lei; 2) Não mentir ou faltar com a verdade; 3) Ser honesto. Essas opções causam estranhamento, pois o objetivo dos pesquisadores era descobrir como os integrantes das Comissões definem a ética. Todas as alternativas relacionam a ética com um único valor, a honestidade. 60% dos entrevistados escolheram a terceira alternativa (BRASIL, 2009).

Os pesquisadores concluem que o significado de ser ou não ético é objeto de grande confusão, e poucos conseguem se referir à ética como um proceder em sociedade. Apenas 25% dos servidores entrevistados afirmaram atuar de acordo com o interesse coletivo, o que, para os pesquisadores, caracteriza uma situação patrimonilista. Isso se justifica pelo fato de que o personalismo constitui um valor social brasileiro. DaMatta e Caldas acreditam que a ética na gestão pública aproxima a administração pública e a moralidade social. Mas, uma das maiores dificuldades em projetos de reforma do Estado é romper os velhos paradigmas de privilégios e impunidade e implementar condutas isonômicas aplicadas tanto aos usuários dos serviços públicos quanto agentes do Estado, que, também, se subordinam às mesmas normas morais: “a mesma ética e a mesma dolorosa obrigação de pensar o mundo buscando calibrar com justiça e honestidade os meios e os fins” (BRASIL, 2009).

Para melhor compreender o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, além do aspecto estratégico de definição de diretrizes, faz-se necessário identificar o modelo de implementação de política pública adotado. A política pública de gestão da ética utiliza os modelos *top-down*, de cima para baixo, e neo-institucionalista de implementação de políticas públicas. 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).

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 atividade pedagógica é instrumento precípua de implementação dessa política e a Comissão de Ética Pública – CEP tem como principal função capacitar os agentes públicos para a gestão da ética. Na medida em que os agentes públicos subordinam-se às normas que regulamentam essa política e têm as ações sobre questões éticas supervisionadas por entidades intra e extra-órgão, faz-se necessária a promoção de atividades educacionais e de orientação em relação à aplicabilidade das normas a situações práticas.

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 faz parte do plano de trabalho da Comissão de Ética Pública. Em 2001, a CEP realizou o primeiro evento de capacitação com a participação de 123 agentes públicos federais. No mesmo ano, aplicou o primeiro questionário de avaliação da gestão da ética. Até 2007, foram realizados 26

eventos, com total de 4.110 participantes. Em 2009, foi aplicado o 11º questionário de avaliação da gestão da ética. A aplicação do questionário e o teste de postura ética constituem instrumentos de avaliação dessa política (http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia).

Segundo o relatório da Comissão de Ética Pública, com dados de 2004, coletados por meio de aplicação do questionário de avaliação da gestão da ética, 87,6% das entidades e órgãos do Poder Executivo Federal trabalham com normas de conduta; 91% desenvolvem ações pedagógicas em ética; 41,2% desenvolvem ações de monitoramento da observância das normas de conduta e 84% aplicam sanções por inobservância ao padrão ético. No entanto, em outubro de 2008, em resposta a questionamento feito sobre quantos órgãos e entidades possuem Comissões de Ética Setoriais em pleno exercício das funções, a Comissão de Ética Pública afirmou que, dos 307 órgãos do Poder Executivo Federal, 221 constituíram as próprias Comissões de Ética, ou seja, apenas 72%. Em 2009, no seminário “Ética na Gestão – X Encontro dos Integrantes da Rede de Ética Pública”, divulgou-se o seguinte dado: aproximadamente, 90 órgãos do Poder Executivo Federal responderam ao 11º questionário. Os dados divergentes levam a crer que ou houve retrocesso no processo de implementação, ou os dados coletados pelos questionários não refletem a realidade do atual estágio do programa (BRASIL, 2008).

A implementação das Comissões de Ética Setoriais é, dessa forma, um componente fundamental no Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo. 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 explícita 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.

Para Frey (2000), o processo de implementação de Comissões de Ética Setoriais é tão complexo quanto os valores e as condutas que objetiva instituir, porque envolve atores com interesses individuais e coletivos: a administração pública, os servidores públicos e a sociedade civil, que agem segundo os interesses pessoais e as identidades sociais. O modelo *top-down*, utilizado pelos gestores públicos para a implementação da política pública de gestão da ética, identifica os *policy makers* como controladores do processo de

formulação da política. No entanto, o hiato entre as aspirações desses atores e as realidades locais causa dificuldades no processo de implementação (OEI, 2002). Chanlat (1992) observa, assim, 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.

3 - Percurso Metodológico

A pesquisa utilizou método qualitativo de pesquisa exploratória. O método, segundo Flick (2004), possibilita a reconstrução do objeto de pesquisa na situação da entrevista, 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. Foi realizada entrevista semiestruturada com estudo de caso único, entrevistado-chave (Flick, 2004). A identificação do entrevistado-chave realizou-se por meio de pesquisa exploratória com estudo de dois casos, um de sucesso e outro de fracasso no processo de implementação de Comissões de Ética Setoriais, em órgãos do Poder Executivo Federal.

Os dados da entrevista foram analisados com o método de 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” foram observados para a determinação das primeiras hipóteses e do objetivo do trabalho. As questões norteadoras foram organizadas por indicadores, com a edição das entrevistas transcritas, a codificação e a categorização (VASCONCELOS, 2009). A abordagem reflexiva, que se traduz pela relação entre observação e intervenção como questão epistemológica central (MELUCCI, 2005), constitui o marco teórico da pesquisa.

Uma redefinição de todo o campo da pesquisa social opera-se por meio da percepção de que a oposição entre pesquisa qualitativa e pesquisa quantitativa se torna cada vez mais obsoleta e de que o falso debate indica o campo transitório e ambíguo no qual ocorre a mudança. A necessidade de pesquisa qualitativa resulta das características complexas das relações sociais contemporâneas como o processo de individualização, a importância da vida cotidiana, as dimensões culturais, a saturação do mercado, o consumo, a dispersão da riqueza, a diversidade, a naturalização da cultura. Agregam-se a esses fatores 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. Pode-se dizer que o método qualitativo abriu espaço para uma redefinição do campo e começou a operar uma mudança dos limites entre qualidade e quantidade (MELUCCI, 2005).

A redefinição epistemológica em curso caracteriza-se por: centralidade na linguagem, que se orienta pela cultura, pelo gênero ou pela etnia e está sempre conectada a tempos e lugares específicos; conexão observador-no-campo; dupla hermenêutica com interpretações plausíveis em que se consideram as relações de poder; e apresentação narrativa dos resultados. 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 (MELUCCI, 2005).

Para Melucci (2005), conhecimento científico torna-se uma prática social e destitui-se do caráter sagrado. O método reflexivo propõe estabelecer uma descontinuidade entre o modelo tradicional da pesquisa qualitativa e o modelo pós-anos 1960, para o qual contribuíram a hermenêutica, a nova sociologia da ciência e a virada linguística (*linguistic turn*). Essa descontinuidade refere-

se ao “fato de que a relação observador-observado e a dimensão auto-reflexiva se transformaram no aspecto discriminante da nova pesquisa qualitativa (MELUCCI, 2005, p.39)”;

e a relação entre observação e intervenção torna-se uma questão epistemológica central (MELUCCI, 2005).

Mannheim propõe mudança na forma de análise metodológica ao substituir a pergunta o quê pela pergunta como ou de que forma. Essa transcendência é definida como postura sociogenética ou funcional. Há três níveis de sentido no processo de interpretação: o objetivo ou imanente; o expressivo; e o documentário. A explicação teórica do conhecimento ateorico pressupõe um trabalho de interpretação: explicação teórica do *modus operandi* que orienta a ação prática, e por meio da qual o padrão de orientação é constituído e reproduzido. Questiona-se aquilo que está documentado nas descrições dos entrevistados sobre suas atitudes, seus *habitus* e padrões de orientação. A interpretação não é neutra e estará sempre associada à formação teórica, assim como ao pertencimento geográfico e social daquele que interpreta (WELLER, 2005).

Três formas da falácia escolástica conduzem a tomar as coisas da lógica pela lógica das coisas na Ciência, na Estética e na Ética. O universo social é constituído por ramificações como em uma teia e produz conceitos relacionais. Em “Um convite à sociologia reflexiva”, Bourdieu e Wacquant propõem como argumento central que o propósito da teoria social é ajudar na produção de novos objetos, detectar dimensões e dissecar mecanismos do mundo social que, de outra maneira, não se estaria apto a compreender (WACQUANT, 2002).

Durkheim considera que os problemas sociais são de natureza morais e decorrem da fragilidade moral na conduta adequada dos indivíduos. Para ele a sociedade tem existência objetiva, os fatos sociais são realidades que podem ser estudadas por experimentação e observação; e a sociedade independe da vontade individual. A sociedade é um fenômeno moral e a forma dos indivíduos de viver, agir, sentir, crer, pensar e conceber o mundo constitui a “consciência moral coletiva”. Os fatos sociais são externos ao indivíduo e dotados de poder imperativo e coercitivo – obediência às regras de conduta moral, religiosa, cívica (BÚRIGO; SILVA, 2003). Para Bourdieu, o trabalhador é sujeito da estrutura estruturada do campo, dos seus códigos e preceitos. Mas, dentro de limites, de restrições inculcadas e aceitas, a sua conduta, a improvisação e a criação são livres: conformam a estrutura estruturante do *habitus* (THIRY-CHERQUES, 2006).

O *habitus* denota o sistema de disposições duráveis e transferíveis que funciona como princípio gerador e organizador de práticas e de representações, associado a uma classe particular de condições de existência. O *habitus* gera uma racionalidade prática. É adquirido mediante a interação social e, ao mesmo tempo, é o classificador e organizador desta interação. É condicionante e é condicionador das ações. Constitui a maneira de perceber, julgar e valorizar o mundo e conforma a maneira de agir, física e materialmente. É composto pelo *ethos*, os valores em estado prático, não consciente, que regem a moral cotidiana, conjunto sistemático de disposições morais, de princípios práticos (diferente da ética, forma teórica, argumentada, explicitada e codificada da moral); pelo *héxis*, os princípios interiorizados pelo corpo; e pelo *eidos*, modo de pensar específico, apreensão intelectual da realidade, que é princípio de uma construção da realidade fundada em uma crença pré-reflexiva no valor indiscutível nos instrumentos de construção e nos objetos construídos (Bourdieu, 2001:185 *apud* THIRY-CHERQUES, 2006).

O *habitus* designa um princípio de ação, são estruturas estruturantes, engendram e são engendrados pela lógica do campo social, funciona como esquema de ação, de percepção e de reflexão. O *habitus* é o produto da experiência biográfica individual, da experiência histórica coletiva e da interação entre essas experiências. É tanto individual quanto coletivo, traduz as características intrínsecas e racionais de uma posição e estilo de vida unitário: as afinidades de *habitus*. É uma interiorização da objetividade social que produz uma exteriorização da interioridade. Agentes dotados de um mesmo *habitus* caracterizam o campo, microcosmos sociais, com valores, objetos e interesses específicos (THIRY-CHERQUES, 2006).

A percepção do empírico é distorcida não só pelo *habitus* dos agentes, mas pelo próprio *habitus*. Isso gera preocupações com as condições do conhecimento, a reflexividade, isto é, o fato de que todo conhecimento é condicionado pelo *habitus* (THIRY-CHERQUES, 2006).

A metodologia reflexiva apresenta problemas que reposicionam clássicos problemas epistemológicos. O primeiro refere-se à relação entre realidade e representatividade. O segundo é o relativismo que induz à contradição do cético. O terceiro consiste na espiral contínua da flexibilidade. Para Melucci (2005) não há saída para essas questões, mas apresentam-se limites sobre os riscos da indeterminação: 1) o conhecimento torna-se parte integrante da produção social; 2) a validação do conhecimento científico vem não só da academia, mas também de outras fontes que interagem com ela; 3) a

consciência de que a oposição entre observação e intervenção está superada, pois uma observação é também uma intervenção. A questão mais importante para a pesquisa social consiste em como estabelecer uma relação observadora-interventora, 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).



4 - Estratégia de Coleta e Análise de Dados

A pesquisa qualitativa de caráter exploratório foi realizada em três etapas. Na primeira etapa, em dezembro de 2008, realizou-se estudo de dois casos, um de sucesso e outro de fracasso no processo de implementação de Comissões de Ética Setoriais. Foram entrevistados três membros de duas comissões, entrevistados-chave, e realizadas entrevistas semiestruturadas com duração média de 45 minutos. Nessa etapa, identificaram-se os instrumentos utilizados para a implementação dessas comissões e as dificuldades inerentes a esse processo. Na segunda, realizada em novembro de 2009, os dados coletados na primeira fase foram utilizados para realizar uma análise sobre a percepção dos servidores sobre a ética. Após o membro da comissão caso de sucesso ter sido identificado como especialista, em abril de 2010, foi realizada a terceira etapa de coleta e análise de dados. Realizou-se entrevista semiestruturada de 50 minutos com o especialista. Nessa fase, utilizaram-se questões circunstanciais para procurar compreender “como” o processo de implementação de Comissões de Ética Setoriais se configura.

4.1 Estudo de Dois Casos: Sucesso e Fracasso no Processo de Implementação das Comissões de Ética Setoriais

Como implementar Comissões de Ética Setoriais? Há lacunas no processo de implementação das Comissões? Quais seriam os meios para

transpor as dificuldades inerentes a esse processo? As questões propostas conduziram o desenvolvimento de pesquisa indutiva, exploratória e qualitativa (YIN, 2003) sendo dois casos estudados: um de sucesso e outro de fracasso no processo de implementação de Comissões de Ética Setoriais, em dois órgãos do Poder Executivo Federal. Considerou-se caso de sucesso a Comissão que cumpre com todas as atribuições previstas na legislação: orienta; aconselha; promove a disseminação, capacitação e treinamento sobre as normas éticas; apura denúncias; supervisiona a observância do Código; elabora e executa um plano de trabalho; mantém uma Secretaria-Executiva; ou seja, não se restringe a ter apenas os membros nomeados em cumprimento à legislação. O caso de fracasso representa os órgãos que se restringem a cumprir a lei: têm os membros da Comissão nomeados para responderem às demandas legais e aos compromissos com a Comissão de Ética Pública da Presidência da República - CEP, mas não executam em plenitude as atribuições.

A seleção dos casos é resultado da observação dos depoimentos dos membros dessas Comissões, em workshop do Curso de Gestão da Ética Pública, ministrado pela Comissão de Ética Pública da Presidência da República, em junho de 2008. Na ocasião, identificou-se que os dois órgãos se encontravam em diferentes níveis no processo de implementação das Comissões de Ética Setoriais.

O caso identificado como de fracasso possui uma Comissão de Ética nomeada, mas que não realiza as atribuições de promoção, acompanhamento e fiscalização do Sistema de Gestão da Ética na instituição. O caso de sucesso caracteriza-se por ter uma Comissão de Ética Setorial atuante desde 2004. A Comissão está em pleno exercício das atribuições legais, pedagógicas e de avaliação e controle da ética.

Foram entrevistados três servidores públicos, entrevistados-chave, membros das Comissões de Ética Setoriais desses órgãos. O roteiro da entrevista qualitativa do tipo semiestruturada foi organizado em sete tópicos: 1) Dados da Instituição; 2) Informações Profissionais; 3) Interesse e importância do trabalho da Comissão de Ética Setorial – CES; 4) Histórico da CES; 5) Realizações da CES; 6) Estrutura física e organizacional da CES; 7) Dificuldades para implementar a CES, com o propósito de identificar os instrumentos e as dificuldades para a implementação da Comissão de Ética Setorial. As entrevistas foram

gravadas e as transcrições delas foram enviadas aos entrevistados para validação. O estudo não se restringiu à análise de dados primários, e dados secundários como decretos, portarias, código e apostilas, foram, também, utilizados.

As entrevistas e demais dados foram codificados e analisados segundo o estabelecimento de duas categorias: instrumentos de implementação da Comissão de Ética Setorial e dificuldades para a implementação. Cada categoria gerou subcategorias indicadas pela literatura e emergentes do processo de análise. Foram elaboradas fichas-sínteses para cada caso estudado e tabelas analíticas dos dados coletados, utilizadas na análise comparativa entre os dois casos.

Os quadros analíticos foram construídos a partir da ficha-síntese de cada caso e representam as categorias emergentes de instrumentos de implementação da Comissão de Ética Setorial com as respectivas dificuldades de implementação. A categoria instrumentos de implementação da Comissão de Ética Setorial subdivide-se em três grupos: 1. Instrumentos normativos; 2. Instrumentos pedagógicos; e 3. Instrumentos estruturais, os quais foram divididos a partir da literatura e da identificação de ocorrências durante o processo de análise. Essas subcategorias indicam a aplicação das normas vigentes; a utilização de instrumentos pedagógicos para divulgação da ética; e as condições estruturais para a implementação da Comissão, como local, orçamento, criação de Secretaria Executiva e orientação da Comissão de Ética Pública da Presidência da República, conforme Quadro 1.

Quadro 1 - Quadro referencial dos instrumentos utilizados para implementação da CES

Instrumentos Normativos		Instrumentos Pedagógicos		Instrumentos Estruturais	
Tipo	Aplicação	Tipo	Aplicação	Tipo	Aplicação
Portaria de Nomeação		Textos Doutrinários ¹ / Mensagens ² / Filmes ³		Comissão de Ética Pública	
Normas Específicas		Palestras / Cursos / Cafê da manhã		Secretaria Executiva	
Código de Ética Específico		Avaliações		Local Exclusivo	
Código de Ética do Servidor Público Federal		Pessoas Capacitadas para divulgação da ética		Sala de Reuniões	

Instrumentos Normativos		Instrumentos Pedagógicos		Instrumentos Estruturais	
Tipo	Aplicação	Tipo	Aplicação	Tipo	Aplicação
		Curso de Gestão da Ética Pública		Orçamento	
				Reuniões da Comissão	

Fonte: elaborado pela autora a partir de dados emergentes do processo de análise e das indicações da literatura.

Os instrumentos normativos constituem o arcabouço legal de princípios de conduta ética para o servidor público, e são fundamentais para o processo de gestão da ética. Leis, decretos e regulamentos devem determinar os valores do serviço público e prover as ferramentas de orientação, investigação, ação disciplinar e denúncia, segundo a OCDE (1998).

Os instrumentos pedagógicos, meios pelos quais se assegura a adaptação recíproca do conteúdo informativo aos indivíduos que se deseja formar (HOUAISS, 2004; p. 2162), associados a ferramentas de marketing são utilizados para difundir e disseminar os padrões de conduta ética. Relatórios da OCDE, publicados a partir de 1997 com dados de nove países – Inglaterra, Noruega, Países Baixos, Finlândia, Estados Unidos, Austrália, Nova Zelândia, México e Portugal, indicam que nem a legislação, nem os procedimentos administrativos, nem os padrões de conduta são de pleno conhecimento do servidor público. Essa constatação revela a necessidade do desenvolvimento de ações pedagógicas para a disseminação e difusão das normas éticas entre os agentes públicos. A socialização profissional constitui uma das ferramentas indicadas pela OCDE para a promoção da ética no serviço público. Essa socialização profissional se dá por meio de educação e treinamento (CARNEIRO, 1998).

Nas organizações, a dimensão pedagógica dos programas de ética estabelece-se por meio de atividades gerenciais nas áreas de treinamento e comunicação. Código de ética ou código de conduta; cópias das políticas da empresa; artigos de ética e newsletter da empresa; treinamento face a face, conduzido pelo pessoal de treinamento interno, pela gerência e por consultores externos; mensagens dos gerentes superiores; programas de ética em vídeo; brochuras sobre questões específicas; treinamento a distância por meio da internet são mecanismos que instrumentalizam o treinamento e promovem a ética nas instituições (MEIRA, 2005).

A utilização de um mix de marketing: contato pessoal, propaganda, publicidade e relações públicas, materiais de instrução, tem o objetivo de desenvolver a conscientização, informar, persuadir e lembrar as pessoas sobre o assunto proposto. O objetivo de promover um programa de comunicação da ética pode ser alcançado com a utilização dos recursos de comunicação que mais se adaptem ao perfil dos funcionários: folhetos, cartazes, artigos em publicações da empresa, vídeos, concursos. Esses instrumentos servem para estimular o interesse positivo por um determinado tema (LOVELOCK, WIRTZ, 2006; SARMENTO, FREITAS, VIEIRA, 2008).

O processo de capacitação para a ética pressupõe que os gestores associem a revisão do sucesso ou fracasso das iniciativas pedagógicas com o monitoramento dos canais de comunicação a fim de construir curvas de aprendizado para essas atividades. E que eles verifiquem, de forma sistemática, o impacto da atividade sobre o comportamento dos empregados para atualizar os programas de treinamento e as iniciativas de comunicação. À medida que esses instrumentos são utilizados, o conceito de ética tende a se sedimentar. (MEIRA, 2005)

Os instrumentos estruturais relacionam-se com a dimensão física e estratégica para a consecução das atribuições das Comissões de Ética Setoriais. Constituem, portanto, os recursos materiais, operacionais e técnicos que viabilizam pôr em execução as atividades das Comissões.

A categoria “dificuldades para a implementação da Comissão” compõe-se de dez itens que constituem tipos de dificuldades encontradas na literatura e explicitadas pelos entrevistados para o processo de implementação da Comissão de Ética Setorial. Dez dificuldades foram detectadas nesse processo: 1. Perfil dos membros que constituem a Comissão; 2. Mudança constante dos membros da Comissão e das pessoas que atuam para disseminar o tema nos órgãos; 3. Grau de comprometimento da alta administração; 4. Resistência da alta administração; 5. Estrutura organizacional do órgão; 6. Tempo exíguo para realizar os trabalhos da Comissão em função do acúmulo de funções dos servidores; 7. Local exclusivo para o estabelecimento da Comissão; 8. Disponibilidade de orçamento para compra de material para divulgação e contratação de palestrantes; 9. Criação da Secretaria Executiva; e 10. Perfil adequado dos membros da Secretaria Executiva, conforme demonstrado no Quadro 2.

Quadro 2 - Quadro referencial das dificuldades encontradas para implementação da CES

Dificuldades	
Tipo	Ocorrência
1. Perfil dos membros da Comissão	
2. Mudança de membros da Comissão	
3. Comprometimento da Alta Administração	
4. Resistência da Alta Administração	
5. Estrutura organizacional do órgão	
6. Tempo disponível para realizar os trabalhos da Comissão	
7. Local Exclusivo para a Comissão	
8. Orçamento	
9. Instituir Secretaria Executiva	
10. Perfil adequado dos membros da Secretaria Executiva	

Fonte: elaborado pela autora a partir de dados emergentes do processo de análise e das indicações da literatura.

4.1.1 Análise do Material Empírico

Os resultados da análise dos dados coletados nas entrevistas evidenciam que os dois casos estudados se encontram em estágios diferentes de implementação da Comissão de Ética Setorial. O órgão que representa o caso considerado de fracasso foi denominado de Entidade A e o de sucesso, Entidade B.

Caso de fracasso: Entidade A

Os dados coletados nas entrevistas com os membros da Comissão de Ética Setorial do caso identificado como de fracasso evidenciam que o processo de implementação da Comissão está em fase incipiente. A Comissão foi nomeada em 2007, mas não atua, não executa nenhuma das competências a ela atribuída pelo Decreto nº6029 de 2007, restringe-se à aplicação do

Código de Conduta Ética Profissional do Servidor Público de 1994 e às normas específicas para a condução da gestão da ética no serviço público federal.

Os resultados do caso de fracasso, demonstrados no Quadro 3, denotam a fase de incipiência nesse processo. Na categoria instrumentos de implementação, não há registro de aplicação para quase todos os tipos de instrumentos analisados. Não disponibiliza textos doutrinários, mensagens ou filmes; não promove palestras, cursos ou café da manhã; não faz avaliações; não capacita servidores para divulgar a ética; e apenas alguns membros da Comissão participaram do curso promovido pela Comissão de Ética Pública da Presidência da República – CEP. A comissão restringe-se a atender às convocações da CEP. A inutilização de ferramentas que promovam a educação e o treinamento para a ética dificulta tanto a socialização profissional quanto a promoção da ética no serviço público que, para Carneiro (1998), se dá por meio de desses instrumentos.

Quadro 3 - Caso de Fracasso - Quadro referencial dos instrumentos utilizados para implementação da CES

Instrumentos Normativos		Instrumentos Pedagógicos		Instrumentos Estruturais	
Tipo	Aplicação	Tipo	Aplicação	Tipo	Aplicação
Portaria de Nomeação	Membros nomeados /2007	Textos Doutrinários ¹ / Mensagens ¹ / Filmes ¹	Não disponibiliza	Comissão de Ética Pública	Atende às convocações
Normas Específicas	Aplicadas	Palestras / Cursos / Café da manhã	Não promove	Secretaria Executiva	Não possui
Código de Ética Específico	Não possui	Avaliações	Não faz	Local Exclusivo	Não possui
Código de Ética do Servidor Público Federal	Distribuído aos concursados no ingresso	Pessoas Capacitadas para divulgar a ética	Não capacita	Sala de Reuniões	Pouca disponibilidade de local reservado para reuniões
		Curso de Gestão da Ética Pública	Só alguns membros da Comissão participaram do curso	Orçamento	Não possui
				Reuniões da Comissão	2 reuniões

Fonte: elaborado pela autora a partir de dados emergentes do processo de análise e das indicações da literatura.

Na categoria dificuldades, todos os itens analisados foram considerados como dificuldade existente para o processo de implementação da Comissão

do caso de fracasso. Os membros em estágio probatório, ou em níveis hierárquicos inferiores, sentem muita dificuldade para a realização das atividades da Comissão, fator que consideram de enfraquecimento da Comissão. Constantes mudanças dos membros impedem a execução de um plano de ação. Não há servidores capacitados para divulgar o tema e existe pouco comprometimento da alta administração. Verificam-se evidências de alguma resistência quanto ao processo de apuração de denúncias. A estrutura organizacional muito pequena e inadequada para a realização das atividades-fim impede a implementação da Comissão. Pois o acúmulo de atividades e funções, assim como o déficit de pessoal restringem o tempo disponível para a realização das atividades. Além disso, não há local exclusivo nem disponibilidade de salas para reuniões reservadas; tampouco há orçamento disponível para compra de material para divulgação. A Secretaria Executiva ainda não foi instituída e verifica-se a dificuldade em encontrar pessoa adequada com disponibilidade para assumir essa Secretaria, conforme verificado no Quadro 4.

Quadro 4 - Caso de Fracasso - Quadro referencial das dificuldades encontradas para implementação da CES

Dificuldades	
Tipo	Ocorrência
1. Perfil dos membros da Comissão	Membros em estágio probatório, ou em níveis hierárquicos inferiores, sentem muita dificuldade para a realização das atividades da Comissão, fator que enfraquece a Comissão.
2. Mudança de membros da Comissão e de pessoas capacitadas para divulgar o tema	Constantes mudanças dos membros impedem a execução de um plano de ação. Não há servidores capacitados para divulgar o tema.
3. Comprometimento da Alta Administração	Pouco comprometimento
4. Resistência da Alta Administração	Evidências de alguma resistência quanto ao processo de apuração de denúncias.
5. Estrutura organizacional do órgão	Estrutura organizacional muito pequena e inadequada para a realização das atividades fim impede a implementação da Comissão.
6. Tempo disponível para realizar os trabalhos da Comissão	Não há tempo disponível para a realização das atividades. Acúmulo de atividades e funções, e déficit de pessoal.
7. Local Exclusivo para a Comissão	Não há local exclusivo nem disponibilidade de salas para reuniões reservadas.
8. Orçamento	Não há orçamento disponível para compra de material para divulgação.
9. Instituir Secretaria Executiva	Não foi instituída.
10. Perfil adequado dos membros da Secretaria Executiva	Dificuldade em encontrar a pessoa adequada com disponibilidade para assumir a Secretaria Executiva.

Fonte: elaborado pela autora a partir de dados emergentes do processo de análise e das indicações da literatura.

As dificuldades apontadas pelos entrevistados reforçam as considerações de Daft (2006) sobre a eficácia das ferramentas para a configuração dos valores éticos em organizações que pressupõe uma liderança baseada em valores, e adequação da estrutura e dos sistemas organizacionais. Sem lideranças dos níveis hierárquicos superiores responsáveis pela criação e manutenção de uma cultura que enfatize a importância da conduta ética para todos os funcionários será difícil, para o autor, implementar um padrão ético.

Os resultados do caso de fracasso confirmam a complexidade no processo de implementação de política pública de enfoque top down, que se os executores da política não forem eficazes, haverá um hiato de implementação e a política não será colocada em prática de forma apropriada (OEI, 2002). O sentimento de fragilidade e de falta de autonomia dos membros dessa Comissão de Ética Setorial assim como o excesso de atribuições dos servidores e o déficit de pessoal impedem que as ações sejam efetivadas. Duas das dificuldades identificadas por Kotler (1997 apud JUNIOR, 2002) aparecerem como fatores que impedem o desenvolvimento pleno das atividades da comissão: a falta de comprometimento da alta direção e a ausência de uma equipe apoiada por ela para comandar o processo de implementação da comissão e do programa de gestão da ética.

Caso de sucesso: Entidade B

A entrevista com o presidente da Comissão de Ética Setorial do caso considerado como de sucesso confirmou a percepção, detectada no workshop do Curso de Gestão da Ética Pública, de que o órgão se encontra em fase avançada de implementação da Comissão de Ética Setorial. A Comissão de Ética Setorial do órgão foi nomeada em 2004 e atua de forma efetiva desde a criação: aplica e divulga o Código de Ética específico do órgão; apura denúncias e realiza trabalho pedagógico e de orientação; e está em processo de criação da Secretaria-Executiva.

Os resultados obtidos com a análise dos dados do caso de sucesso evidenciam que o órgão tem uma Comissão de Ética Setorial em pleno exercício das funções. E confirmam as propostas de Queiroz, Dias e Prado (2008), pela qual a Comissão tem como atribuições atualizar o Código de Ética; promover treinamento dos empregados para disseminar a cultura ética na organização; e implementar um sistema de monitoramento do programa. Explicitam, ainda, o seguimento das normas previstas (BRASIL, 2007).

Os dados são inversos ao caso considerado como de fracasso. Ao contrário da outra comissão, a maior parte dos tipos de instrumentos analisados é aplicada. O Código de Ética específico foi elaborado e aprovado em 2003 e, imediatamente, distribuído a todos os servidores e colaboradores. Textos doutrinários de autores diversos são distribuídos periodicamente aos “Embaixadores da Ética” – pessoas comprometidas em promover e disseminar a ética – e aos superintendentes por meio da *intratec*; o “Momento Ético” é uma mensagem diária enviada aos servidores por meio da *intratec*. Filmes são apresentados para depois serem debatidos. Palestras, cursos e café da manhã também são promovidos. Foi instituído o “Módulo de Ética” em todos os cursos de capacitação dos servidores. E as avaliações para mensurar o grau de receptividade do tema ética são realizadas por meio de aplicação de questionários.

Todos os membros da Comissão, os superintendentes e os representantes de cada gerência e das regionais são capacitados e denominados Embaixadores da Ética e participam do Curso de Gestão da Ética Pública da Comissão de Ética Pública da Presidência da República – CEP. Para os membros da comissão do caso de sucesso a CEP estimula e orienta as ações da comissão e, sempre que necessário, a comissão recorre à CEP para buscar orientação. A diretoria já aprovou a criação da Secretaria Executiva, mas, até o fim de 2008, não tinha sido implementada. Apesar de não possuir local exclusivo para os trabalhos da Comissão há muita disponibilidade para encontrar local reservado para as reuniões. O orçamento da Comissão é vinculado ao da presidência e suficiente para atender às necessidades de realização das atividades. A Comissão realizou, até o final de 2008, 32 reuniões para deliberar sobre a ética, conforme demonstrado no Quadro 5.

Quadro 5 - Caso de Sucesso - Quadro referencial dos instrumentos utilizados para implementação da CES

Instrumentos Normativos		Instrumentos Pedagógicos		Instrumentos Estruturais	
Tipo	Aplicação	Tipo	Aplicação	Tipo	Aplicação
Portaria de Nomeação	1ª Comissão nomeada em 2004, 15 membros e renovada a cada ano. Em 2007, com o Decreto 6029, mudou o número de membros para 3 titulares e 3 suplentes que atuam em conjunto.	Textos Doutrinários *	1. Distribuídos aos Embaixadores da Ética e aos superintendentes por meio da <i>intratec</i> . 2. Momento Ético: mensagem diária enviada aos servidores por meio da <i>intratec</i> . 3. Filmes: apresentados aos servidores periodicamente.	Comissão de Ética Pública	Estimula e orienta as ações da Comissão. A Comissão recorre à CEP para buscar orientação sempre que necessário.
		Mensagens *			
		Filmes *			

ESTRATÉGIA DE COLETA E ANÁLISE DE DADOS

Instrumentos Normativos		Instrumentos Pedagógicos		Instrumentos Estruturais	
Tipo	Aplicação	Tipo	Aplicação	Tipo	Aplicação
Normas Específicas	As normas são aplicadas.	Palestras Cursos Cafê da manhã	Palestras e café da manhã, promovidos periodicamente. Módulo de ética em todos os cursos de capacitação.	Secretaria Executiva	A diretoria já aprovou a criação, mas ainda não foi implementada.
Código de Ética Específico	Elaborado e aprovado em 2003. Distribuído a todos os servidores e colaboradores.	Avaliações	Aplicação de questionários para mensurar o grau de receptividade do tema ética.	Local Exclusivo	Não possui
Código de Ética do Servidor Público Federal	Foi utilizado até 2003, quando o Código específico foi aprovado.	Pessoas Capacitadas para divulgação da ética	Todos os membros da Comissão, os superintendentes e os representantes de cada gerência e das regionais são capacitados e denominados Embaixadores da Ética.	Sala de Reuniões	Muita disponibilidade para encontrar local reservado para as reuniões.
		Curso de Gestão da Ética Pública	Os representantes e os membros da Comissão participam.	Orçamento	Há disponibilidade orçamentária da presidência para atender às necessidades.
				Reuniões da Comissão	32 reuniões

Fonte: elaborado pela autora a partir de dados emergentes do processo de análise e das indicações da literatura.

Apenas quatro itens foram considerados como dificuldade para a implementação da Comissão do caso de sucesso. Os membros da Comissão pertencem aos níveis hierárquicos superiores, assessores de diretoria e superintendentes sendo obrigatória a presença do superintendente de recursos humanos. Fator que torna a Comissão forte, para Willey (1997), isso representa o reconhecimento da existência de dilemas morais pela direção, cujos esforços concentram-se para que sejam tomadas as decisões certas. No entanto, há constantes mudanças das pessoas capacitadas para divulgar o tema. A alta administração é muito comprometida e consciente e não oferece resistência. A estrutura organizacional adequada facilita os trabalhos da Comissão. Entretanto, o pouco tempo disponível para dedicação exclusiva aos trabalhos da Comissão limita a implementação de novas ações e instrumentos pedagógicos. A Secretaria Executiva não tinha sido instituída até o final de 2008, mas constitui a maior prioridade da Comissão. A maior dificuldade para a consecução desse objetivo está em encontrar a pessoa adequada com disponibilidade para assumir a Secretaria, conforme Quadro 6.

Quadro 6 - Caso de Sucesso - Quadro referencial das dificuldades encontradas para implementação da CES

Dificuldades	
Tipo	Ocorrência
1. Perfil dos membros da Comissão	Membros pertencem aos níveis hierárquicos superiores, assessores de diretoria e superintendentes sendo obrigatória a presença do superintendente de recursos humanos. Fator que torna a Comissão forte. Não constitui dificuldade.
2. Mudança de membros da Comissão e de pessoas capacitadas para divulgar o tema	Constantes mudanças das pessoas capacitadas para divulgar o tema.
3. Comprometimento da Alta Administração	Muito comprometida e consciente. Não constitui dificuldade.
4. Resistência da Alta Administração	Não há resistência. Não constitui dificuldade.
5. Estrutura organizacional do órgão	Estrutura organizacional adequada. Não constitui dificuldade.
6. Tempo disponível para realizar os trabalhos da Comissão	Pouco tempo disponível para dedicação exclusiva aos trabalhos da Comissão limita implementação de novas ações e instrumentos pedagógicos.
7. Local Exclusivo para a Comissão	Não há local exclusivo, mas há muita disponibilidade de salas para reuniões reservadas. Não constitui dificuldade.
8. Orçamento	Não há orçamento exclusivo, mas a Presidência disponibiliza recursos sempre que solicitado. Não constitui dificuldade.
9. Instituir Secretaria Executiva	Não foi instituída, mas constitui a maior prioridade da Comissão.
10. Perfil adequado dos membros da Secretaria Executiva	Dificuldade em encontrar a pessoa adequada com disponibilidade para assumir a Secretaria Executiva.

Fonte: elaborado pela autora a partir de dados emergentes do processo de análise e das indicações da literatura.

A análise dos resultados indica que o caso de sucesso desenvolve o trabalho de gestão da ética por meio da implementação da Comissão de Ética Setorial. Para o presidente da Comissão de Ética Setorial, “em matéria de estrutura da ética, nós estamos bem. Só não conseguimos implementar do jeito que a gente gostaria de implementar. Porque o tema precisa de atenção e encaminhamento. É um processo mais de conquista”. Há a percepção de que apesar da utilização de diversos instrumentos pedagógicos para a divulgação da ética, e poucas dificuldades para a implementação, há muito a ser feito. A experiência de sucesso, nesse processo, indica caminhos a serem seguidos para a implementação eficiente de uma Comissão de Ética Setorial. E pode ser entendida como resposta à experiência de fracasso.

A experiência de sucesso confirma as percepções de Carneiro (1998) e Daft (2006) de que a existência de normas por si é insuficiente para a realização do trabalho de orientação para a conduta ética, faz-se necessário a inserção do tema como prioridade da alta administração. O apoio da alta administração do órgão à Comissão, segundo o entrevistado, foi preponderante para o desenvolvimento dos trabalhos e envolvimento de todos os níveis hierárquicos no processo. Além disso, denotou predisposição da alta administração para o debate do tema no órgão, indicou, ainda, a importância do assunto, gerando credibilidade nas ações propostas.

Os instrumentos pedagógicos utilizados pela Comissão de Ética Setorial do caso de sucesso constituem um banco de ideias que se formou com a coleta de sugestões para implementar um plano de ação. Foram indicadas 106 pessoas para trabalhar com a gestão da ética que coletaram mais de 70 ideias para atuação no campo preventivo. Essas ideias podem ser categorizadas entre o mix de comunicação utilizados para promover treinamento em ações pedagógicas sobre ética (SARMENTO, FREITAS, VIEIRA, 2008; MEIRA, 2005). De forma gradativa e diversificada, as ideias são implementadas com o objetivo de não cansar o servidor. Assim o tema se faz sempre presente no cotidiano do órgão. O trabalho constante em campanhas preventivas e de conscientização tem diminuído as denúncias e propiciado a criação de um ambiente organizacional agradável.

4.1.2 Sugestão de Ações que podem favorecer a efetiva implementação das comissões de ética setoriais e meios para transpor as dificuldades inerentes ao processo

O estudo sugere ações para a implementação eficiente de Comissões de Ética Setoriais no serviço público. O processo de implementação eficaz inicia-se com a nomeação de uma Comissão vinculada à alta administração do órgão e com poder de influenciar as decisões para a elaboração de um plano de ação. Os membros da Comissão devem estimular a participação de servidores identificados como sensíveis ao tema para serem divulgadores da ética e interlocutores dos servidores com a Comissão. A alta administração deve estar comprometida e consciente sobre a importância do tema para estimular a participação de todos no processo de implementação.

Como preconiza Daft (2006) ao considerar o código importante ferramenta para o gerenciamento dos valores organizacionais; a elaboração

do Código de Ética Específico é ação primordial para iniciar o processo de divulgação. É por meio dele que as normas de conduta do órgão ficam estabelecidas e minimizam-se os sentimentos de falta de credibilidade para apuração de denúncias.

A Comissão fortalecida, com membros da alta administração e com uma rede de colaboradores nos departamentos e nas gerências do órgão, deve atuar como coordenadora do plano de ação para implementar os instrumentos pedagógicos de divulgação da ética. Os trabalhos no âmbito preventivo devem incluir o estímulo a novas ideias e a seleção delas para aplicação gradual e contínua. A instituição de uma Secretaria Executiva, tal qual prevê o Decreto 6029 de 2007, é fundamental para a execução das ações propostas. Nesse aspecto é necessário prever, na estrutura organizacional e nas dependências do órgão, local adequado para a instalação da Secretaria Executiva e disponibilizar salas de reunião privativas para o atendimento particular e apuração de denúncias. Atendem-se, assim, os pressupostos de Daft (2006) para configuração da ética, em que se prevê uma liderança baseada em valores e a criação de estruturas e sistemas organizacionais que favoreçam a ética gerencial.

A avaliação das ações implementadas deve ser constante. Questionários de avaliação quanto à sensibilidade dos servidores ao tema é importante no início do processo de implementação para direcionar os trabalhos da Comissão. Esse questionário preliminar auxilia na tomada de decisões no que se refere à ênfase dada a cada ação. A rede de colaboradores da Comissão deve atuar para coletar sugestões e identificar a percepção dos servidores quanto às ações adotadas na condução do tema.

As atividades de promoção e divulgação da ética podem ser feitas por meio de mensagens eletrônicas veiculadas na intranet, textos doutrinários de filósofos e especialistas no tema, filmes, cursos, palestras, cartazes, banners, encontros com projeção de mensagem sobre ética e capacitação. O instrumento mais eficiente para a divulgação do tema é a inserção de um módulo sobre ética nos cursos de capacitação dos servidores, seja no ingresso à instituição ou em cursos de atualização. Assim, a diretoria de recursos humanos deve estar envolvida e comprometida com o processo de implementação da Comissão de Ética Setorial.

As sugestões propostas visam minimizar as dificuldades encontradas no processo de implementação de Comissões de Ética Setoriais no serviço público federal. O estudo dos dois casos apresentados denota que a adoção ou não

dessas medidas influencia no processo de implementação da Comissão e determina o curso das ações no âmbito da política pública de gestão da ética. Desta forma, uma rede integrada de mecanismos é essencial para o sucesso da implementação de um sistema de gestão da ética, pois o processo de prevenção de transgressões éticas é tão complexo quanto o fenômeno de transgressão em si (OCDE, 1998).



5 - Administração Pública Federal: A Percepção dos Servidores sobre a Ética

Qual o grau de percepção dos servidores públicos federais sobre o tema ética? Os servidores públicos federais percebem-se como cidadãos? Os servidores identificam relação entre os temas ética e democracia? Qual a percepção dos servidores quanto ao Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal e aos instrumentos de gestão? As questões propostas emergiram após o desenvolvimento de pesquisa indutiva, exploratória e qualitativa (YIN, 2003) sobre os dois casos estudados: um de sucesso e outro de fracasso no processo de implementação de Comissões de Ética Setoriais, em dois órgãos do Poder Executivo Federal.

Com a oportunidade, foram entrevistados três servidores públicos, entrevistados-chave, membros das Comissões de Ética Setoriais desses órgãos. Para proteger as fontes, a identificação dos entrevistados foi feita por números. Assim, os nomes foram omitidos e passou-se a identificar cada um por: Entrevistado-1, Entrevistado-2 e Entrevistado-3. A análise do conteúdo das entrevistas, cujo instrumento de pesquisa teve por objetivo identificar os instrumentos e as dificuldades para a implementação das comissões possibilitou, também, identificar a percepção desses servidores sobre o tema “ética no serviço público federal”; a relação entre ética, democracia e cidadania; a amplitude do Sistema de Gestão da Ética e instrumentos de gestão.

Utilizou-se análise de conteúdo com o objetivo de transcender as aparências. A verificação e a interpretação conduziram a análise para além dos significados e da leitura simples do real (VASCONCELOS, 2009; FERREIRA, 2009). Os critérios de pré-análise, exaustividade, representatividade, homogeneidade, pertinência e “leitura flutuante” foram observados para a consecução do objetivo do trabalho. As questões norteadoras foram organizadas por indicadores, com a edição das entrevistas transcritas, a codificação e a categorização (VASCONCELOS, 2009).

5.1 Resultados

Emergiram da análise das entrevistas onze categorias as quais apresentaram subcategorias inferenciais, e foram organizadas segundo as percepções dos servidores sobre: a) a relação entre ética, democracia e cidadania; b) ética; e c) a amplitude do Sistema de Gestão da Ética e instrumentos de gestão. As onze categorias abrangem os seguintes aspectos: 1) Ética; 2) Importância do tema; 3) Conflitos éticos; 4) Democracia; 5) Valores; 6) Mudança de paradigma; 7) Código de Ética; 8) Comissão de Ética Setorial; 9) Comprometimento dos servidores; 10) Nova função administrativa; 11) Sistema de gestão da ética; conforme demonstrado nos Quadros 7, 8 e 9.

Quadro 7 - Percepção de Servidores sobre a Relação entre Ética, Democracia e Cidadania

Categoria: Democracia	Categoria: Valores
Sub-Categorias	Sub-Categorias
1. Relação entre ética e democracia 2. Valor democrático 3. Visão democrática	1. Respeito
Categoria: Mudança de paradigma	
Sub-Categorias	
1. Necessidade de ação 2. Necessidade de formar hábito 3. Necessidade de mudança de gestão 4. Relação entre ética e administração pública	5. Respeito à hierarquia 6. Possibilidade de mudanças 7. Resistências dos servidores 8. Resistência da alta administração

Fonte: elaborado pela autora a partir de dados emergentes da análise e das indicações da literatura.

Quadro 8 - Percepção de Servidores sobre a Ética

Categoria: Ética no serviço público federal	
Sub-Categorias	
1. Desconhecimento do tema	9. Pouco difundido
2. Despreparo para lidar com o tema	10. Instrumental e material
3. Dificuldade em compreender o tema	11. Tema é importante
4. Disciplina e norteia a conduta	12. Tema é secundário
5. Exige atenção e constitui processo de conquista	13. Tema percebido como uma coisa boa
6. Requer trabalho preventivo	14. Traz satisfação e realização
7. Subordina-se à estrutura organizacional	15. Relacionada à confiança
8. Subordina-se à cultura da organização	16. Suscita discussões internas
Categoria: Importância do tema	Categoria: Conflitos éticos
Sub-Categorias	Sub-Categorias
1. Para a administração pública	1. Autoritarismo
2. Especificidade do tema	2. Impotência
3. Sutileza do tema	3. Evidência de desvios éticos
4. Importância secundária diante da falta de estrutura organizacional	4. Identificação de desvios éticos
	5. Administração subordina-se aos interesses pessoais
	6. Mais servidores, mais conflitos éticos
	7. Receio para apurar denúncias

Fonte: elaborado pela autora a partir de dados emergentes da análise e das indicações da literatura.

Quadro 9 - Percepção dos Servidores sobre a Amplitude do Sistema de Gestão da Ética e Instrumentos de Gestão

Categoria: Código de Ética	Categoria: Nova função administrativa
Sub-Categorias	Sub-Categorias
1.Facilidade para não cumprimento 2.Instrumento norteador de conduta 3.Limites para aplicação do código	1.Comissão de ética entendida como nova atribuição 2.Tempo restrito para atividades sobre o tema ética
Categoria: Sistema de gestão da ética	Categoria: Comprometimento dos servidores
Sub-Categorias	Sub-Categorias
1.Descrença no processo de avaliação do Sistema 2.Projeto: uma ousadia 3.Instrumento de conscientização	1.Descrédito sobre os depoimentos de servidores públicos 2.Dificuldades minimizadas pela participação de todos 3.Inexistência de avaliação sobre a conduta do servidor 4.Necessidade de engajamento de todos os servidores 5.Necessidade de participação da alta administração 6.Preservação dos membros capacitados 7.Dificuldade em adotar padrão ético em estruturas hierarquizadas e com vícios patrimonialistas
Categoria: Comissão de Ética Setorial	
Sub-Categorias	
1. Necessidade de verificação da efetividade das ações	7. Resultados esperados
2. Descrença na efetividade do trabalho	8. Evidência de cumprimento legal
3. Facilidade para manipulação	9. Motivos para atuação das Comissões
4. Limites quanto à efetividade das ações	10. Descrença na atuação
5. Desconhecimento dos integrantes	11.Necessidade de orientação para atuação
6. Desconhecimento sobre instituição e objetivos	

Fonte: elaborado pela autora a partir de dados emergentes da análise e das indicações da literatura.

5.1.1 Percepção de Servidores sobre a Ética

Ética no Serviço Público Federal

O desconhecimento sobre o tema ética no serviço público federal foi considerado pelos três entrevistados. O Entrevistado-1 acredita que “as pessoas realmente não sabem o que é, ou desconhecem pontos importantes.” O Entrevistado-3 diz que “em 2003, o conhecimento, o tratamento da ética, no poder executivo, ainda era muito inicial, muito

primário.” O Entrevistado-2 questiona o que a Comissão de Ética vai fazer em um órgão desestruturado e entende que seria uma briga inócua. O despreparo em lidar com o tema é outro fator considerado. Para o Entrevistado-3 a ética é um tema para o qual não se tem preparo, “está todo mundo tateando.”

A assimilação do tema ética, no sentido de aprendizagem, é considerada difícil pelo Entrevistado-2, uma das razões é a cultura do órgão de origem do servidor. Para o Entrevistado-1, o curso oferecido pela CEP “deve ser ministrado várias vezes para que a coisa comece a fluir.” Para o Entrevistado-2 a ética disciplina e norteia a conduta dos servidores. O trabalho da “Comissão de Ética também é uma forma de adestrar os comportamentos do funcionário e, às vezes, da chefia.” Mas, não é um tema que dê status para quem esteja trabalhando com ele. Embora, para o Entrevistado-3, seja um tema que requer atenção e se constitui em um processo de conquista.

Para os entrevistados 1 e 2 a ética é instrumental e materializa-se pelo cumprimento da lei e em casos concretos, por exemplo, o cumprimento do horário de trabalho. O Entrevistado-1 relaciona, ainda, o tema à confiança, pois as pessoas escolhidas para desenvolver o trabalho com a ética devem ser “pessoas que o resto da equipe confie.” Para eles a ética subordina-se à estrutura e à cultura do órgão. Segundo o Entrevistado-1, “o órgão tem de adaptar-se para poder receber e permitir o trabalho da Comissão de Ética Setorial na íntegra, em todas as suas vertentes.”

O Entrevistado-3 acredita no trabalho preventivo e contínuo para a instituição de um padrão ético e afirma “a gente trabalha mais isso, embora esteja à disposição das denúncias.” Uma das formas de prevenção, para ele, é instituir um módulo sobre ética em todos os cursos de capacitação, isso atenderia os 80% dos servidores do órgão em que ele trabalha que acham o tema mal difundido. O Entrevistado-1 concorda: “não existe difusão do que é uma Comissão de Ética”, também, no órgão em que ele trabalha.

Apesar de o tema ser considerado importante e de suscitar discussões internas, para o Entrevistado-1, seria um luxo ter uma pessoa trabalhando em tempo integral com a ética, em um órgão com poucos funcionários e com estrutura precária. Para o Entrevistado-3, o tema é percebido como uma coisa boa que traz satisfação e realiza quem trabalha com ele. “Mexer com ética, com valores, com essas mensagens que tanto enriquece a gente é uma coisa muito gostosa de fazer.”

Importância do Tema

Os três entrevistados disseram que a ética é importante para a administração pública. Para o Entrevistado-1 seria transformador que cada servidor federal conhecesse o que é uma conduta ética porque “muita gente não sabe, muita gente não tem noção do que é.” Para o Entrevistado-2, “o problema chave da administração pública no Brasil é justamente a falta da difusão dos valores éticos.” O Entrevistado-3 acredita que é possível “melhorar a estrutura do serviço público federal com esse tipo de ação que está sendo desenvolvida”. O tema requer cuidado porque, segundo o Entrevistado-3, “é uma coisa que tem de ser assimilada, assumida, gostada, por cada um de nós.” Além disso, ele afirma que 95% dos servidores, respondentes à pesquisa sobre ética aplicada por ele, consideram o tema importante.

Conflitos Éticos

Os três entrevistados identificam a existência de conflitos éticos nos órgãos. Os entrevistados 1 e 2 percebem o autoritarismo e a falta de respeito por parte da alta administração como fator relevante. Para eles, gritos são claros sinais de desrespeito ao servidor. Há, ainda, a dúvida, para o Entrevistado-1, se a alta administração iria “deixar a comissão trabalhar como aquilo que deve ser feito.” No entanto, o sentimento de impotência para agir perante esses conflitos é explícito pelo Entrevistado-2: “não dá para parar e aceitar as coisas como são, mas a minha voz não vai chegar ao presidente nunca.” Os dois entrevistados percebem que a própria administração pública subordina-se a interesses pessoais da alta administração.

Para o Entrevistado-2, são capacitados para a ética “as pessoas que não têm poder.” Para ele, “os dirigentes deveriam ser capacitados para entenderem como a ética é processada no serviço público” e não considerarem isso uma ameaça. O receio em atuar para apurar denúncias é uma questão importante e considerada normal pelo Entrevistado-1 que afirma: “existe a vontade de não participar da comissão, porque a gente tem certos receios, isso é normal, nós estamos sendo avaliados, a gente não pode ir contra interesses de alguns.” O Entrevistado-3 concorda com o Entrevistado-1 e revela: “tem funcionário que tem receio de dizer alguma coisa contra o chefe, contra o colega, principalmente, um funcionário hierarquicamente superior, isso é normal.”

5.1.2 Percepção dos Servidores sobre a Relação entre Ética, Democracia e Cidadania

Democracia

Os entrevistados relacionam valores democráticos com valores éticos. Para o Entrevistado-2, a autonomia da Comissão de Ética está diretamente relacionada aos princípios democráticos: “é preciso ver se o dirigente está preparado para essa democracia.” Para o Entrevistado-1, é necessário liberdade para a atuação da Comissão. O Entrevistado-3 considera importante que se crie representatividade em todos os níveis hierárquicos da organização a fim de se constituir um grupo de pessoas indicadas e capacitadas para trabalhar a ética. A realização de pesquisa para identificar o grau de aceitação do tema ética no órgão e o fato de não se obrigar a participação demonstra, pelo Entrevistado-3, que o processo envolve uma visão democrática.

Valores

O respeito aparece nas três entrevistas como valor relacionado à ética. Os servidores do órgão público do Entrevistado-3 consideram o respeito o mais importante valor ético.

Mudança de Paradigma

O Entrevistado-3 acredita que é preciso “expandir uma grande rede de gente trabalhando com ética” para coibir condutas antiéticas. O fato de existirem desvios de conduta “não significa que a gente tem de ficar parado.” Para ele é necessário ação para mudar o paradigma de conduta antiética, é preciso “criar o hábito” para “alcançar o objetivo, e não, apenas, cumprir tarefa.” Os entrevistados consideram não haver resistências por parte dos servidores quanto aos trabalhos das comissões. Embora o Entrevistado-1 perceba que haveria uma resistência no trabalho caso fosse comprovada uma denúncia de conduta antiética: “acho que poderia haver sim, um certo abafamento do caso. Não é interessante pra ninguém ter uma denúncia sobre conduta anti-ética.”

5.1.3 Percepção dos Servidores sobre a Amplitude do Sistema de Gestão da Ética e Instrumentos de Gestão

Código de Ética

O Código de Ética, para o Entrevistado-1 impõe restrições as quais se configuram em facilidades para o não cumprimento dele. No entanto, reconhece-o como instrumento norteador de conduta apesar de identificar limites individuais configurados pelo conflito de interesses. Ele pondera: é preciso “saber até onde eu posso ir com a minha inovação, com a minha ousadia, e até onde eu poço parar, em virtude daquilo que pode dar errado, ou acarretar algum problema pra mim.” Os entrevistados percebem que os servidores não conhecem o código e o Entrevistado-2 afirma: “ninguém sabe se os próprios servidores chegaram a ler”. Para ele, “se o código contradiz os interesses do dirigente, ele é visto como ameaça. Um dirigente que acha que pode tudo não vai ouvir um servidor que venha falar de ética.”

Comissão de Ética Setorial

Os entrevistados 1 e 2 demonstraram maior ceticismo quanto a efetividade dos trabalhos das Comissões de Ética Setoriais. O Entrevistado-2 reconheceu desconhecimento dos integrantes da Comissão de Ética a qual ele faz parte, “eu não sei quem é o outro que está na Comissão.” Também não identifica as origens da Comissão: fato gerador e processo de instituição: “não sei se foi alguma determinação da presidência da república.” Os dois entrevistados demonstram descrença nos trabalhos das Comissões. O Entrevistado-2 afirma não conhecer “ninguém do órgão X pra dizer: eu resolvi um problema através da Comissão de Ética.” O Entrevistado-1 disse ter conhecido, no Curso de Gestão da Ética da CEP, membros de comissões que assumiam a falta de ação da comissão. Para o Entrevistado-2, “se fosse real, se colocasse em prática tudo aquilo que eles falam, eu acho que a própria administração pública, a partir da pessoa que implementou, não teria problema.”

A evidência de que as comissões são vistas como mera formalidade ao cumprimento do decreto traduz-se pela fala do Entrevistado-2 sobre os procedimentos adotados pela alta administração ao nomear os membros da Comissão: o coordenador-geral “achou que deveria dar uma mudada na portaria da Comissão. Até pra não ficar aquela coisa eterna.” O Entrevistado-

1 percebe certa facilidade para a manipulação dos trabalhos da Comissão, pois é preciso “permissão para que se trabalhe aquilo de forma correta, as informações que venham a ser produzidas pela comissão sejam transparentes, que consigo refletir exatamente o que acontece no órgão.”

Os motivos que levam à atuação das Comissões são distintos para os entrevistados. O Entrevistado-2 considera a dificuldade de acesso dos servidores à alta administração em órgãos hierarquizados fator determinante para a ação da Comissão de Ética. Já, o Entrevistado-3 considera o indivíduo como motivador dessas ações. Para ele, se uma ação da Comissão puder fazer com que o servidor consiga discernir sobre a conduta dele, resolvendo um problema em função daquela ação, os objetivos estão sendo cumpridos. Corroborando, assim, para a percepção do Entrevistado-2 de que a função da Comissão é de orientar, apesar de afirmar que os trabalhos da Comissão não são prioritários para um órgão que esteja em fase de reestruturação.

Os entrevistados 1 e 3 esperam como resultados dos trabalhos da Comissão obter melhores condições no ambiente de trabalho com a redução de conflitos. Mas para o Entrevistado-1, isso ocorrerá se houver “permissão para trabalhar e liberdade para fazer julgamento” em casos de apuração de denúncias. Se isso ocorrer, “a comissão vai pra frente, senão, eu não acredito. Vai sempre existir aquele medo.”

Comprometimento dos servidores

O Entrevistado-2 acredita que os servidores públicos em geral não percebem a dimensão do Sistema de Gestão da Ética e não acredita naqueles que dizem estar trabalhando de forma efetiva para a promoção da ética. Para ele, a estrutura hierarquizada e com vícios patrimonialistas dificulta a adoção de padrões éticos. Ele percebe que os servidores não estão preocupados se a Comissão de Ética Setorial está atuando ou não.

O Entrevistado-3 verifica que a participação e o envolvimento de todos os servidores podem minimizar as dificuldades para a implementação da ética. Além disso, é preciso cuidar do bem-estar do servidor assim “ele se apega mais à empresa, respeita mais as coisas e com isso você faz um trabalho preventivo e evita ações negativas para apuração, para denúncia.” Para saber o nível de aceitação do tema ética no órgão em que trabalha, o Entrevistado-3 promoveu uma pesquisa com os servidores e verificou que 95% dos respondentes gostariam que a ética tivesse mais ênfase na empresa. Houve

ainda a percepção de que era preciso ser demonstrado pela alta administração “que o assunto era importante, precisava de apoio de todas as áreas e o reconhecimento por parte de todo mundo que aquele assunto tinha força.”

A necessidade de participação da alta administração e a preservação dos membros capacitados para atuarem como promotores da ética são fatores considerados pelo Entrevistado-3. “A diretoria deu um apoio muito grande. Foi ela que instalou o Comitê de Ética.” Os membros da primeira Comissão que foram excluídos no processo de adaptação ao decreto de 2007, foram convidados a continuar participando. Para o Entrevistado-1 a participação de todos é fundamental: “no dia em que a comissão se sentir segura e tiver a cobertura e o aval de todos, a coisa funcionaria melhor.”

Nova função administrativa

Os entrevistados entendem a ética e os trabalhos das comissões como nova função administrativa. Para o Entrevistado-2, eles “sobrecarregam os servidores, então não têm como atuar. Ou eu faço as minhas atribuições ou eu dou atenção na Comissão de Ética.” O Entrevistado-3 reconhece a necessidade de ter “pessoas trabalhando só com ética”, mas, o trabalho exige que seja “uma pessoa que saiba manter o sigilo, que saiba atender, sem reagir, sem tentar orientar, porque são pessoas diferentes.”

Sistema de Gestão da Ética

Apesar de os entrevistados 1 e 2 não acreditarem no processo de avaliação do Sistema de Gestão da Ética e verificarem que a realidade é muito diferente do que se mostra no curso de gestão da ética, eles consideram o processo como instrumento de conscientização para o tema. O Entrevistado-1 afirma que “é muito fácil pegar um questionário e responder. Mas, o fato é que o trabalho da comissão efetivamente não existe em muitos casos.” O Entrevistado-3 acha “que a gente está no caminho”. Ele percebe o esforço da CEP por estimular as ações das comissões, e verifica a amplitude do espaço de ação delas no âmbito preventivo. Para o Entrevistado-1, o sistema é uma ousadia necessária para a renovação.

5.2 Discussão

5.2.1 *Percepção dos Servidores sobre o Tema “Ética no Serviço Público Federal”*

A percepção dos entrevistados, servidores públicos, membros de Comissões de Ética Setoriais, sobre ética no serviço público federal caracteriza-se por considerá-lo como de difícil assimilação, embora necessário no processo disciplinar e norteador da conduta dos servidores. Essa percepção remete à assertiva de Bauman (1997) pela qual a ética abrange o desafio da multiplicidade de caminhos e ideais humanos e o estado de coisas a serem corrigidas da ambivalência dos juízos morais. Os entrevistados percebem a ética como instrumento para aplicação a casos concretos de transgressões a condutas consideradas éticas como o cumprimento de horários e a cortesia nos relacionamentos interpessoais. Mas, segundo Sánchez Vásquez (2002), não se encontrará na ética uma norma de ação para cada situação concreta.

Os entrevistados identificam o caráter gerencial do processo de institucionalização da ética de Meira (2005) ao estabelecerem a relação entre a ética, a estrutura e a cultura do órgão público. Entendem a ética e os trabalhos das comissões como nova função administrativa. Para eles, o trabalho para implementação da ética é importante e deve ter caráter preventivo e contínuo, portanto requer pessoas que dediquem tempo para as funções específicas de promover, orientar e apurar denúncias. Por isso, identificam a estrutura e a cultura organizacionais como ferramentas e condicionantes para a configuração dos valores éticos (DAFT, 2006).

Há por parte dos entrevistados a percepção de que os conflitos éticos existem. No entanto, explicita-se o sentimento de impotência perante situações de conflitos, e o receio em apurar denúncias ou denunciar transgressões manifesta-se pelas revelações de práticas autoritárias por parte da alta administração como perseguição ou avaliações de desempenho baixas. Essas práticas tradicionais da esfera pública, afirma relatório da OCDE (1998), constituem um desafio, pois as reformas administrativas devem envolver esforços de responsabilidade e discrição dos servidores públicos, por isso o processo de prevenção de transgressões éticas é tão complexo quanto o fenômeno de transgressão em si.

5.2.2 Percepção dos Servidores sobre a Relação entre Ética, Democracia e Cidadania

A percepção dos servidores sobre a relação entre ética, democracia e cidadania não é evidente. O conceito de liberdade, apresentado por Sánchez Vásquez (2002) como aspecto específico dos estudos de ética, e por Bobbio (2004), como valor democrático, é citado pelos entrevistados. O respeito é a virtude que os entrevistados percebem como essencial nesse processo. E a representatividade é mencionada como forma de estimular a participação dos servidores no processo de propagação da ética. Entretanto, o autoritarismo é citado como prática da alta administração. Além disso, palavras como permitir e autorizar são utilizadas pelos entrevistados ao referirem-se aos trabalhos das comissões. A constatação corrobora com a afirmativa de Zaverucha (2009) da coexistência de traços democráticos e autoritários no Estado brasileiro.

Os entrevistados identificam a institucionalização da ética como ponto de inflexão, mas observam que para mudar o paradigma de conduta antiética é necessário criar o hábito por meio de ações de promoção da ética e da expansão de uma grande rede de servidores que trabalhem com a ética para coibir transgressões. Pressuposto evidenciado por Sánchez Vásquez (2002) quando afirma que a moral e a ética denotam um comportamento adquirido ou conquistado por hábito.

Em nenhum momento, os entrevistados consideram a existência da relação entre ética e cidadania, apesar de reconhecerem o respeito como valor síntese da ética. Embora, na Pesquisa sobre Valores Éticos 2008, DaMatta e Caldas relacionam ética a honestidade (BRASIL, 2009). Isso demonstra que a perspectiva de conduta do agente público direcionada para a consecução do bem-comum, segundo Figueiredo (2002), não é evidente ou considerada como precípua pelos entrevistados e dá suporte à tese de que o Brasil está em processo de descoberta para o exercício da cidadania.

5.2.3 Percepção dos Servidores sobre a Amplitude do Sistema de Gestão da Ética e Instrumentos de Gestão

A percepção dos servidores sobre a amplitude do Sistema de Gestão da Ética e os instrumentos de gestão indica que o Código de Ética é reconhecido como instrumento norteador de conduta, mas que a difusão dele ainda é

insuficiente, pois muitos servidores não o conhecem. O pressuposto da divulgação do código, para Daft (2006), é essencial para a inserção da ética na cultura da organização.

Percebe-se a descrença dos entrevistados sobre os trabalhos realizados pelas Comissões de Ética Setoriais, mas eles acreditam que se toda a proposta do Sistema de Gestão da Ética fosse colocada em prática os conflitos éticos e os problemas da administração pública seriam minimizados. Admitem, ainda, que a difusão de valores éticos possibilita melhorar a estrutura do serviço público federal.

Os entrevistados veem as comissões como mera formalidade ao cumprimento da lei e como instrumentos de fácil manipulação por parte da alta administração, mas reconhecem a função delas de orientar a conduta do servidor. Mesmo assim, como resultado do trabalho das comissões, eles esperam obter melhores condições no ambiente de trabalho com a redução de conflitos. Percebe-se que, apesar de constituírem elementos estruturais para implantar políticas relacionadas com a ética no âmbito organizacional (WILEY, 1997), as comissões deixam de cumprir as atribuições que lhes competem e se tornam instrumentos burocráticos para cumprir protocolos como o preenchimento anual do questionário da Comissão de Ética Pública da Presidência da República.

Os entrevistados acreditam que os servidores públicos em geral não percebem a dimensão do Sistema de Gestão da Ética. E para implementá-lo é necessário a participação e o envolvimento de todos os servidores nos diferentes níveis hierárquicos com a preservação de todos os capacitados pela Comissão de Ética Pública para atuarem como promotores da ética. Apesar de os entrevistados não acreditarem no processo de avaliação do Sistema de Gestão da Ética e verificarem que a realidade é muito diferente do que se pretende demonstrar, eles consideram o processo como instrumento de conscientização para o tema. Reconhecem, ainda, o esforço da Comissão de Ética Pública ao estimular as ações das comissões, e constataam a amplitude do espaço de ação delas no âmbito preventivo.



6 - Entrevista com Especialista

A questão de pesquisa: em que medida a implementação de Comissões de Ética Setoriais pode influenciar a configuração do sistema ético da administração pública federal exige buscar o acesso ao conhecimento pré-reflexivo, atóxico, no qual está implícita a ação. Para Mannheim (1980 *apud* BOHNSACK, WELLER, 2006), significa dizer que a questão remete ao sentido imanente o qual abrange aquilo que é comunicado de forma verbal ou intencional. Exige, assim, uma mudança de análise em que importa não a realidade social na perspectiva dos atores, mas sim como essa perspectiva se constitui. Para Bohnsack e Weller (2006), perguntar “como” significa questionar o *habitus*, ou seja, o modo operacional elementar da prática (BOHNSACK, WELLER, 2006). Retoma-se, portanto, a perspectiva de Bourdieu de que o trabalhador é sujeito da estrutura estruturada do campo, dos seus códigos e preceitos. Mas, dentro de limites a sua conduta é livre e contribui para a estrutura estruturante do *habitus*, que designa um princípio de ação na esfera lógica do campo social (THIRY-CHERQUES, 2006).

Foi realizada entrevista semiestruturada com um entrevistado-chave, especialista, membro da Comissão de Ética Setorial considerada como caso de sucesso no processo de implementação de comissões. A primeira entrevista realizada com ele foi em novembro de 2008 para o estudo dos dois casos de sucesso e fracasso no processo de implementação de Comissões de Ética Setoriais. Naquela época, ele foi identificado como entrevistado-chave por

fazer parte de uma Comissão de Ética Setorial em um órgão do poder executivo federal. A capacidade de ele ser um especialista na condução de atividades para promover a ética no serviço público federal foi comprovada com o estudo dos casos. Esse entrevistado-chave, agora denominado Especialista, representa, portanto, o grupo de pessoas que atua de forma efetiva para implementação de um sistema ético na administração pública. Para Flick (2004), a interpretação de entrevistas realizadas com especialistas tem o objetivo de analisar e comparar o conteúdo do conhecimento deles sobre a área em que atuam.

O instrumento de pesquisa foi elaborado com o objetivo de entender como a ética se insere no contexto social da administração pública brasileira. Como esse tema é percebido e discutido? Bohnsack e Weller (2006) veem nesse esforço do pesquisador a tentativa de explicar de forma teórica o entendimento mútuo implícito ou intuitivo do entrevistado. O instrumento de pesquisa para a entrevista semiestruturada constou de 13 questões com o objetivo de identificar como a ética foi, ou está sendo, discutida. As questões circunstanciais procuraram abranger: 1) os conceitos de ética, cidadania e democracia; 2) o entendimento do especialista sobre o trabalho, a importância, a necessidade e os resultados da comissão; 3) a conduta dos servidores e 4) as reações dos denunciantes e dos denunciados. A disponibilidade de tempo do Especialista para conceder a entrevista permitiu que os tópicos propostos fossem considerados em profundidade.

Depois de assegurado o sigilo da fonte e com o consentimento do Especialista, a entrevista de aproximadamente 1 hora foi gravada. Dois dias depois de realizada a entrevista, a gravação foi transcrita e enviada ao Especialista para verificação e validação. Uma semana depois, o Especialista retornou o texto da entrevista após ter realizado edição e complementado o conteúdo. A disposição do Especialista em colaborar com a pesquisa foi fundamental para a aplicação do método reflexivo em pesquisa qualitativa com aplicação de entrevista semiestruturada com especialista.

A análise de conteúdo dessa entrevista possibilitou transcender os aspectos categorizados pela análise da primeira entrevista em que foram analisados os instrumentos para a implementação de Comissões de Ética Setoriais, as dificuldades dessa implementação e a percepção dos servidores sobre a ética. A propensão de confirmar ou afirmar os aspectos identificados na primeira entrevista aumentaram. E conduziram à reflexão por meio de hipóteses diretas, exaustividade e pertinência (VASCONCELOS, 2009).

6.1 Resultados

A análise da entrevista foi conduzida por meio de confrontação da fala do entrevistado com as categorias de análise dos quadros analíticos construídos para o estudo dos dois casos de sucesso e fracasso no processo de implementação de Comissões de Ética Setoriais e dos quadros elaborados para análise da percepção dos servidores sobre a ética. A partir das categorias existentes, emergiu nova perspectiva de análise, ao ser considerado o caráter circunstancial do objeto estudado. Dessa forma, utilizaram-se os mesmos quadros referenciais para criar a possibilidade de confrontação e afirmação dos dados. O Quadro 5 possibilitou verificar como foram utilizados os instrumentos para a implementação da Comissão de Ética Setorial. O Quadro 6, como são percebidas as dificuldades para a implementação da Comissão de Ética Setorial. O Quadro 7, como é percebida a relação entre ética, democracia e cidadania. O Quadro 8, como o servidor percebe a ética e o Quadro 9 permitiu a verificação de como é percebida a amplitude do sistema de gestão da ética.

Instrumentos utilizados para implementação da CES

Os dados da segunda entrevista confirmam a utilização dos instrumentos normativos e pedagógicos descritos no Quadro 5. Complementam os aspectos pertinentes às normas específicas do órgão e apresentam detalhes sobre a reação dos servidores perante os meios utilizados para promover a ética de forma educativa. Os trabalhos realizados incluem a distribuição do Código de Ética, a inclusão do tema no site, a criação de e-mail próprio e a eleição de representantes em cada setor da instituição. Os dados indicam, ainda, pontos importantes sob os instrumentos estruturais que não apareceram na primeira entrevista.

Instrumentos Normativos

Normas Específicas

O Especialista informou que para cada caso, por denúncia ou por conhecimento da administração, abre-se um processo interno de apuração que não é específico da Comissão de Ética. É uma norma do órgão e que tem a participação da comissão de ética também. Quando é questão de desvio

ou de suspeita de conduta imprópria à administração pública, tanto a Comissão de Ética, como a Corregedoria, ou a Ouvidoria se dirigem para instaurar de um processo interno de apuração.

Instrumentos Pedagógicos

Mensagens

O Especialista afirma que todos os dias, mensagens sobre ética são enviadas por meio da intranet. Faz-se, ainda, campanha por doze semanas, em que doze banners com uma mensagem sobre ética circulam por doze pontos da instituição: entrada, saída dos elevadores e restaurante. Ao final das doze semanas, retiram-se os banners. Ao término da campanha com banners, é usual que o servidor comente a falta das mensagens. Reinicia-se, então, nova campanha.

Cursos

O Especialista disse que tratativas para inserir módulos de treinamentos de disseminação da ética, com o objetivo de falar-se em ética com mais constância, constam da pauta de reunião da comissão.

Café da manhã

O Especialista contou que para um contato mais direto com as pessoas, realizou-se, em Brasília e nas regionais, uma série de cafés-da-manhã participativos, em que todos contribuem trazendo comidas e bebidas. Durante o período do café são projetadas mensagens sobre ética em um telão. Essa atividade gera um ambiente cordial de confraternização.

Avaliações

Para o Especialista, as avaliações são de dois tipos: pesquisa com aplicação de questionário e evidências percebidas nos servidores sobre a maneira deles tratarem ou perceberem os membros da Comissão quanto a conduta individual de cada um. Para ele, “evidentemente, é a pesquisa que indica os resultados da Comissão.” No entanto, há a percepção de que há muito respeito com os membros da comissão e todos são muito bem tratados pelos servidores. “Os servidores, de uma forma ou de outra, demonstram-se interessados em participar também.”

Segundo o Especialista, eles ainda não estão no estágio de sentir resultados concretos de transformação. Para ele, com o trabalho preventivo, está-se conquistando, de forma indireta e lenta, resultados concretos se as mensagens éticas puderem alcançar uma ou duas pessoas por dia. Por meio do trabalho de conscientização, além de confortar as pessoas é possível chamar a atenção para algumas coisas. A difusão do assunto conquista as pessoas. A medição desses resultados, essa avaliação, que é considerada por ele importante, não foi feita.

“Nós estamos fazendo um trabalho em que se semeiam coisas boas ou se chama atenção para coisas que precisam ter cuidado. Como é uma coisa muito interior de cada um, depende do estado de espírito de cada um, em cada dia.”

Instrumentos Estruturais

Comissão de Ética Pública

O especialista considera que é preciso estimular os treinamentos por parte da Casa Civil - Presidência da República, CEP, com o objetivo de, cada vez mais, agregar e discutir procedimentos de forma a estimular a disseminação da ética.

Secretaria-Executiva

O especialista relatou que a secretaria-executiva, ainda, não foi implementada. O assunto está em pauta de reunião, pois constitui uma das prioridades da Comissão, que são definidas a partir de um banco de ideias criado pelos embaixadores da ética em todas as regionais no país. No banco de ideias, registram-se todas as ações consideradas para serem desenvolvidas pela Comissão de Ética. A partir disso, escolhem-se as prioridades de acordo com cada momento.

Orçamento

O especialista disse que são realizadas atividades de confraternização em que todos são chamados a contribuir. A empresa não custeia nada. A distribuição de balas e bombons com mensagens éticas é outra atividade em que as pessoas que trabalham com a difusão da ética custeiam. “Isso tudo é dinheiro nosso, dos embaixadores da ética, nada oficial da empresa. Iniciativa, mesmo, de quem está trabalhando com isso.”

Dificuldades encontradas para implementação da CES

A entrevista com o especialista confirma que as dificuldades para implementação da Comissão de Ética Setorial concentram-se nos aspectos de mudanças nos membros da comissão, no tempo disponível para realizar as atividades e na dificuldade para instituir a secretaria-executiva, conforme já demonstrado no Quadro 6.

Mudança de membros da Comissão e de pessoas capacitadas para divulgar o tema

Apesar de haver constantes mudanças nos membros da Comissão, o especialista continua na presidência. Ao ser perguntado se continuaria a trabalhar com o tema, ele respondeu que está prestes a se aposentar, mas afirmou que na instituição, há pessoas que têm interesse em continuar o trabalho. Ele reitera gostar do trabalho na Comissão e isso se deve às ações preventivas, pois se o trabalho da Comissão se restringisse à apuração de denúncias, com certeza, não seria agradável e ele já o teria deixado de realizar.

Tempo disponível para realizar os trabalhos da Comissão

O especialista contou que com muitas atribuições, as atividades da comissão de ética acabam virando rotina. Quando se percebe que isso aconteceu, que há um enfraquecimento nas atividades, então se retoma para que tudo volte ao nível considerado ideal.

Instituir Secretaria Executiva

O especialista reiterou que a secretaria executiva não foi, ainda, instituída, mas constitui uma prioridade da Comissão.

Perfil adequado dos membros da Secretaria Executiva

O especialista também reiterou dificuldade em encontrar a pessoa adequada com disponibilidade para assumir a Secretaria Executiva. Ele relatou que o assunto está na pauta da reunião da Comissão. Em função do perfil adequado da pessoa para assumir o cargo de secretária-executiva da Comissão de Ética, há um rigor no processo de seleção. Algumas pessoas foram chamadas para avaliação, sem compromisso e sem saberem que estavam sendo avaliadas para o cargo. Em alguns pontos esses candidatos não demonstraram estar qualificados. Ele explica que a Comissão prefere postergar a constituição da secretaria-executiva a ter problemas operacionais

por ter escolhido pessoa inadequada. Para a Comissão o cargo tem de ser assumido por uma pessoa que goste do tema, seja simpática, tenha versatilidade para atender bem as pessoas, saiba receber denúncias contundentes e saiba abrandá-las, saiba manter sigilo. Além dessas características, tenha facilidade para fazer palestras assumindo a área educativa. “Então, que tenha características que não são próprias de todo mundo, em todo lugar.”

Percepção dos Servidores sobre a Ética

Ética

Para o Especialista, “Ética, de forma bem simples, é a busca do bem do outro. Essa visão, de estar fazendo o bem do semelhante, traz uma tendência do bem comum, do bem da comunidade como o elemento de busca. Hoje, o mundo tende ao egoísmo. E, ao fim, esquece-se que existe o eu porque existe o outro.” Para ele, “o grupo de pessoas do trabalho necessita de regras e padrões de conduta” e as noções de ética na formação do indivíduo, que se presumem, em maior ou menor intensidade, dependentes da família e da comunidade, precisam ser alimentadas. Além disso, é preciso que sejam agregados outros valores e condutas que acompanhem as mudanças nas comunidades. Isso tem de ser trabalhado. A institucionalização da ética em organizações seria, para ele, um ponto de apoio, de forma que esteja ali para alimentar esse processo. “Não pode ser um tema esquecido ou um assunto que fique parado. Alimentar essas coisas é muito importante.”

Cidadania

O Especialista considera a cidadania parte da ética. “É um de seus pilares. Ser cidadão também, e principalmente, é sair do personalismo e assumir conscientemente a construção de algo maior, o ser humano comunitário, passando a cuidar e construir uma comunidade da qual somos parte integrante.” À medida que há integração com as comunidades, seja no trabalho, seja na vida particular, buscando o bem-comum, o crescimento da consciência de cidadania somente trará resultados positivos. Como essa consciência cidadã vai influenciar a conduta ética do servidor vai depender de cada organização, de acordo com suas características e particularidades. “Mas é básica a concepção da necessidade de seu desenvolvimento.”

Para ele, o servidor se percebe cidadão, muito mais por uma força impositiva, ou seja, ele tem um direito e quer uma resposta. Ele não se sente cidadão no sentido harmônico, por sentir prazer de estar ali e participar de um processo. De querer, de uma forma harmônica resolver as questões inerentes a ele. Restringe-se à questão de direitos e deveres, pois o servidor se coloca como cidadão, e tendo direito de ir buscar soluções para o problema, quando se sente agredido ou ofendido.

Democracia

O Especialista considera que a democracia dá abertura para que possam ser encaminhadas as ações para promover a ética no serviço público. Eu acho que em todos os regimes políticos de governo, é permitido, com parâmetros ou com espaços diferenciados, que a ética seja trabalhada. Ele acredita que ninguém nega o tema ética como importante, como um tema a ser trabalhado. “Agora, na democracia flui mais. Só em falar isso, as pessoas já se sentem mais a vontade para falar, para participar. E as coisas podem evoluir com maior amplitude.”

Valores

O Especialista acha que a questão da ética no campo da honestidade está muito em evidência. Ou seja, todo fato grave de desvio, qualquer coisa que acontece é falta de ética. No serviço público, a conduta honesta de um gestor é a adequada. Mas também o respeito é ponto fundamental na ética. Na pesquisa realizada no órgão em que ele trabalha, o respeito foi o elemento principal. Para ele, há outros componentes desse processo além da honestidade.

Ele acredita que não se pode falar em justiça social sem ter como base na ética. A ética é um parâmetro, é parte da justiça social. Para ele, isso não significa dizer que a ética tenha obrigação de resolver as questões sociais. Mas, ela é a formatação para se conduzir para isso. “Acho que tem de ter essa base mostrando o caminho a seguir. Quem vai seguir ou quantos vão seguir é outra coisa. Por isso, nesse processo, é bom estar trabalhando com isso.”

Ética no serviço público federal

Disciplina e norteia a conduta

O Especialista percebe que a conduta do servidor não muda completamente depois de um estágio de atuação da comissão. A pessoa

amadurece um pouco, amplia o seu horizonte. Mas, isso varia muito de pessoa para pessoa. A maioria dos casos tem resultados positivos.

Trabalho Preventivo / Tema percebido como uma coisa boa / Traz satisfação e realização / Relacionada à confiança

O Especialista verifica que o trabalho no campo preventivo cria um ambiente melhor e um clima de segurança na instituição. “Ou seja, se está mexendo com isso, e isso é uma coisa que me faz bem, eu me sinto bem de estar no processo.” Embora não esteja ligado diretamente, o servidor participa do processo porque está vendo e avaliando o que acontece. E isso, traz, além de segurança, uma sensação boa para a pessoa. É comum ele receber e-mail com elogios à mensagem do dia ou do banner. Ele afirma, ainda, que existem comentários positivos por parte dos servidores sobre o trabalho preventivo desenvolvido.

Traz satisfação e realização

O Especialista relata que os outros membros se sentem honrados e motivados em participar da Comissão. Para ele e para os outros o trabalho preventivo é muito bom. Há uma integração entre os membros, titulares e suplentes participam juntos das reuniões. “De forma a ter um número maior de pessoas pensantes para que as coisas sejam mais discutidas e tenham uma decisão mais apurada.”

Importância do tema

Tema é importante

O Especialista em vários momentos da entrevista reafirma a importância do tema.

“Acho que ninguém nega o tema como importante.”

“O tema é extremamente importante.”

Conflitos Éticos

Ao ser questionado sobre conflitos e desvios éticos o Especialista afirma: “O trabalho preventivo, no meu entendimento, tem muito mais valor que, efetivamente, as denúncias. Ou seja, vai-se estruturando para que desvios éticos não aconteçam. Em vez de trabalhar naquilo que já aconteceu.” As denúncias reduziram, não só pela atuação da Comissão de

Ética como também pelo “tipo de administração por meio da troca de diretores etc.”

Evidência de desvios éticos

Para o Especialista, o servidor que protocola denúncia “normalmente, é uma pessoa preocupada com a organização”, quase sempre está tenso, e demonstra que chegou ao último estágio de capacidade íntima para suportar as coisas. É um perfil um pouco nervoso, pois ele está tratando de um assunto bem antipático, bem chato. Mas, querendo solução. Do outro lado, o Especialista relata que o servidor denunciado se demonstra surpreso, indignado, aborrecido, com um pouco de raiva de quem o denunciou, que, normalmente, está sob sigilo. Mas, tendo de tratar desse assunto que ele, também, entende como antipático. Para o Especialista, fica evidente que esse assunto incomoda.

O Especialista sente que com o trabalho da comissão “as denúncias reduziram um pouco.” Não se fez medição. E como há, também, a ouvidoria e a corregedoria, que também recebem denúncias, não dá para dizer, de forma precisa, que houve uma redução geral na empresa. No entanto, fuxicos e conversas sem fundamento, que são considerados por ele como desvios éticos, reduziram bastante. Para ele, as mensagens conduzem para que a pessoa se sinta ou constrangido ou mais satisfeito em não fazer essas coisas. Sem dúvida, elas estimulam uma reflexão sobre a própria conduta. Existe, na instituição, uma “Matriz de Riscos”, que identifica pontos frágeis nas operações os quais merecem maior acompanhamento e treinamento. Segundo o especialista, isso oferece maior segurança para evitar que o interesse individual prevaleça sobre o da administração pública.

O Especialista explica porque falar em ética com tantas denúncias de corrupção e impunidade. Para ele esse é um assunto complexo. “A ética é formada por juízos de valor que distinguem o bem do mal, em busca do bem, seja do semelhante, das comunidades e por consequência de nós mesmos. Se a corrente do bem não se fortalecer, fica muito mais fácil para a corrente do mal atuar. Então, o bem tem de ir buscando, alimentando e crescendo mais para reduzir essa outra corrente, “é preciso força de vontade”.

Nova função administrativa

Para o Especialista, a Comissão de Ética Setorial ainda não pode ser considerada uma nova função administrativa. Porque tem pontos que precisam ser vencidos. Ele cita como exemplo: o reconhecimento da alta administração

e o investimento da alta administração nesse processo. Ele exime a alta administração de culpa, porque a rotina dos órgãos exige muito e decisões extremamente importantes. Por isso ele acha que, muitas vezes esse assunto não é uma coisa que já chegou ou tomou a importância em que se pudesse considerar um segmento reconhecido pelas entidades mesmo. E ele acredita que as outras comissões devam também sentir isso. “Mas, nada impede de tocar esse assunto.”

Comissão de Ética Setorial

Motivos para atuação das Comissões

O Especialista acredita que “a simples existência da Comissão é vista como uma manifestação positiva da instituição. Há reação implícita de respeito a ela. A Comissão é percebida pela maioria dos servidores com simpatia, embora seja uma área, também, voltada para o atendimento de denúncias.” Para ele, “é bom tratar de valores, divulgando-os e disponibilizando-os para os colegas. É muito bom tratar de coisas boas e que nos façam crescer. Para isso, tudo vale.”

Descrença na efetividade do trabalho

O Especialista verifica que embora alguns servidores não deem valor no trabalho da comissão, “também não reagem negativamente. Muito poucos são contrários.”

Amplitude do Sistema de Gestão da Ética

O Especialista entende estar no caminho certo. “Agora, é uma coisa que um decreto não resolve.” Para ele, ao pregar alguma coisa, é preciso que seja exercitado, assimilado. É preciso ser querido e explicitado o porquê, ou seja, é preciso explicar o porquê de cada coisa. “Esse é um processo que não é rápido. Às vezes, alguns respondem bem, outros não, deixando para uma etapa seguinte. Por isso é preciso ser muito trabalhado.”

Para ele, a amplitude dos assuntos tratados pela ética, sob o aspecto do impacto geográfico com variação de atos e costumes em cada região e em cada tempo, dificulta um pouco o processo de avaliação do sistema de gestão da ética. E, às vezes, a pesquisa não atinge essa amplitude. Identificar pontos principais e outros recursos complementares é uma questão de amadurecimento, aos poucos, no tema.

“A instituição do Sistema de Gestão da Ética foi uma maneira de fortalecer as Comissões nas entidades do Poder Executivo. É, também, um canal para que todos os assuntos relativos à matéria possam ser por ele difundidos.”

6.2 Análise dos Resultados

A entrevista com o Especialista confirma os dados apresentados na primeira entrevista quando se buscou identificar os instrumentos para a implementação de Comissões de Ética Setoriais, as dificuldades dessa implementação e a percepção dos servidores sobre a ética. A confrontação dos dados conduz à reflexão sobre pontos essenciais no processo de implementação do sistema ético na administração pública federal.

A disposição do Especialista em editar a entrevista e complementar o conteúdo dela favoreceu a aplicação do método de entrevista semiestruturada com especialista, em que o interesse concentra-se na capacidade de o entrevistado ser especialista na área. Assim, o especialista é integrado à pesquisa como representante dos membros das Comissões de Ética Setoriais (FLICK, 2004). A metodologia adotada não sofreu os problemas de bloqueio do curso da entrevista, envolvimento do pesquisador em conflitos criados pelo especialista, transição do especialista em personalidade, ou transformação da entrevista em entrevista da retórica como advertido por Meuser e Nagel (1991 *apud* FLICK, 2004).

6.2.1 Instrumentos para a Implementação de Comissões de Ética Setoriais

Os dados da segunda entrevista confirmam a utilização dos instrumentos normativos descritos no Quadro 5 e complementam os aspectos pertinentes às normas específicas do órgão. O fato novo é a descrição do processo interno de apuração de desvios éticos que se consubstancia no arcabouço legal provendo os gestores de ferramentas de orientação, investigação, ação disciplinar e denúncia conforme sugere a OCDE (1998). Abre-se para cada caso, por denúncia ou por conhecimento da administração, um processo interno de apuração, que não é específico da Comissão de Ética. Esse procedimento é norma do órgão e tem a participação da comissão de ética também, pois quando há desvio, ou suspeita de desvio, tanto a Comissão de Ética, como a

Corregedoria, ou a Ouvidoria se dirigem para instaurar um processo interno de apuração. O caso mais contundente de apuração de denúncia por parte da Comissão de Ética foi contra um membro da alta administração do órgão. A Comissão apurou a denúncia e comprovou o equívoco do denunciante. Segundo Sarmiento, Freitas e Vieira (2008), a reação oportuna da instituição perante um caso de violação ao Código de Ética aumenta a credibilidade dos programas de gestão da ética.

Os instrumentos pedagógicos descritos no Quadro 5 são confirmados e o Especialista apresenta detalhes sobre a reação dos servidores perante os meios utilizados para promover a ética de forma educativa que, para Carneiro (1998), é maneira pela qual se dá a socialização profissional. Os trabalhos realizados incluem a distribuição do Código de Ética, a inclusão do tema no site, a criação de e-mail próprio e a eleição de representantes em cada setor da instituição. As mensagens sobre ética são enviadas por meio da intranet todos os dias. E a campanha com banners divulgando mensagem sobre ética estava em curso no dia da entrevista. O Especialista fez questão de mostrá-la. Na oportunidade, o pesquisador foi apresentado a uma das embaixadoras da ética. A inserção de módulos de treinamentos para disseminação da ética, com o objetivo de falar-se em ética com mais constância, é uma das prioridades da comissão. Para um contato direto com as pessoas, são realizados cafés-da-manhã com projeção de mensagens sobre ética em um telão. A empresa não custeia essa confraternização. Outra atividade que as pessoas envolvidas com a difusão da ética arcam com os custos é a distribuição de balas e bombons com mensagens éticas. A disponibilidade orçamentária da presidência, mencionada na primeira entrevista, relaciona-se à campanha com os banners, e à disponibilidade de material para divulgação. Os instrumentos utilizados, segundo Lovelock e Wirtz (2006) e Sarmiento, Freitas e Vieira (2008), estimulam o interesse positivo pela ética.

O processo de avaliação do trabalho da comissão, embora considerado importante, ainda não está em curso. Foi realizada uma pesquisa exploratória com aplicação de questionário para início dos trabalhos da comissão e há previsão de nova pesquisa. Para ele, a nova pesquisa indicará os resultados da Comissão. No entanto, percebe-se que há muito respeito com os membros da comissão e todos são muito bem tratados pelos servidores. “Os servidores, de uma forma ou de outra, demonstram-se interessados em participar também.” Para ele, isso pode indicar resultados do trabalho realizado. O reconhecimento da necessidade de monitoramento das atividades e a utilização de métodos para verificar o impacto delas sobre o comportamento dos servidores é

considerado por Meira (2005) como mecanismo importante para sedimentar o conceito de ética. Resultados concretos de transformação da conduta do servidor, ainda, não podem ser percebidos, segundo o Especialista. Mas, para ele, pode-se considerar como resultado do trabalho preventivo a capacidade de poder alcançar uma ou duas pessoas por dia por meio das mensagens sobre ética. O trabalho de conscientização, além de confortar as pessoas, chama a atenção para coisas que precisam de cuidado. E a difusão do assunto conquista as pessoas.

Os dados da entrevista indicam pontos importantes sob os instrumentos estruturais que não apareceram na primeira entrevista. O especialista considera que é preciso estimular os treinamentos por parte da Casa Civil - Presidência da República, por meio da Comissão de Ética Pública - CEP, com o objetivo de, cada vez mais, agregar e discutir procedimentos de forma a estimular a disseminação da ética. Essa percepção reforça o reconhecimento na CEP como coordenadora, avaliadora e supervisora do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, como previsto no Decreto nº 6029, de 1º de fevereiro de 2007. O especialista relatou que a secretaria-executiva, ainda, não foi implementada, embora o assunto constitua uma das prioridades da Comissão.

6.2.2 Dificuldades Encontradas para Implementação de Comissões de Ética Setorial

A entrevista com o especialista confirma que as dificuldades para implementação da Comissão de Ética Setorial concentram-se nos aspectos de mudança nos membros da comissão; tempo disponível para realizar as atividades; e dificuldade para instituir a secretaria-executiva, conforme já demonstrado no Quadro 6. Apesar de haver constantes mudanças nos membros da Comissão, o especialista continua na presidência. Mas afirma que, em caso da sua saída, há pessoas, na instituição, com interesse em continuar o trabalho. Outro problema relatado pelo Especialista é a sobrecarga de atribuições dos membros da comissão que tende a enfraquecer as atividades para a promoção da ética, e elas acabam se tornando rotina, o que, para ele, é um indício de que algo novo precisa ser feito para retornar ao nível considerado ideal.

O especialista reiterou que a secretaria executiva não foi instituída, ainda, mas constitui uma prioridade da Comissão. Para Carneiro (1998), a

implementação de órgãos para coordenar questões de ética depende da inserção do assunto como prioridade no plano de ação da alta administração e demanda investimentos exclusivos para tal fim. Há certa dificuldade em encontrar a pessoa adequada com disponibilidade para assumir a Secretaria Executiva. A pessoa considerada adequada pela comissão deve ter atributos pessoais que segundo o Especialista “não são próprios de todo mundo, em todo lugar.” Ela deve gostar do tema, ser simpática, ter versatilidade para atender bem as pessoas, saber receber denúncias contundentes e saber abrandá-las, saber manter sigilo. Além dessas características, ter facilidade para fazer palestras para assumir a área educativa. Por isso, há um rigor no processo de seleção. Já foram feitas avaliações para escolha dessa pessoa, mas sempre com o cuidado em preservar o sigilo da real atividade a ser desempenhada, pois, para a comissão, o tema requer certa delicadeza.

6.2.3 Percepção dos Servidores sobre Ética

O conceito de ética formulado pelo Especialista de que “ética, de forma bem simples, é a busca do bem do outro” pode sintetizar a relação entre ética e a vida em sociedade. Entende-se o bem do outro como instrumento do bem comum. Para ele, as noções de ética, oriundas das relações em família e em comunidade, que formam o indivíduo precisam ser reforçadas. E a elas devem ser agregados outros valores e condutas que acompanhem as mudanças ocorridas nas comunidades. A institucionalização da ética em organizações seria, para ele, um ponto de apoio, para reforçar o processo de adequação dos valores. Esse conceito vai ao encontro do que propõe Sánchez Vásquez (2002) quando afirma que as questões éticas se referem à obrigatoriedade e à realização moral tanto no âmbito individual quanto no coletivo.

A relação entre ética e honestidade está em evidência, porque todo fato grave de desvio por parte dos agentes públicos é, de forma imediata, atribuída à falta de ética. Mas, o respeito é ponto fundamental da ética. Para ele, além da honestidade, há outros componentes nesse processo. Para Sánchez Vásquez (2002), a ética trabalha de forma específica com os conceitos de liberdade, necessidade, valor, consciência, sociabilidade.

O Especialista percebe a ética como um parâmetro da justiça social. Ele acredita que não se pode falar em justiça social sem ter como base a ética. Para ele, a ética é a base para solucionar as questões sociais. “Por isso, é bom estar trabalhando com isso.” Passos (2008) considera a necessidade de

uma nova orientação moral porque se vivencia um período em que a moral da sociedade despreza as virtudes públicas de justiça social, igualdade e liberdade.

A cidadania, segundo o Especialista, faz parte da ética e constitui um de seus pilares. Para ele, ser cidadão é libertar-se do personalismo e assumir de forma consciente a construção do ser humano comunitário. É passar a cuidar e a construir uma comunidade em que todos fazem parte. O crescimento de uma consciência de cidadania somente trará resultados positivos à medida que houver integração com as comunidades, seja no trabalho ou na vida particular, em busca do bem-comum. Como essa consciência cidadã vai influenciar a conduta ética do servidor dependerá de cada organização, de acordo com suas características e particularidades. Mas, é fundamental a concepção de necessidade do desenvolvimento dela. Essa perspectiva confirma que o Brasil está em processo de descoberta do exercício da cidadania e precisa transcender do papel de cidadão restrito aos aspectos legais e agregar o papel ético-político de agente transformador da estruturas (FIGUEIREDO, 2002; VIEIRA, 1997; MARTINS, 2000). Para o especialista, o servidor percebe-se cidadão quando se sente agredido ou ofendido em um direito. Ele não se sente cidadão no sentido de ser parte de um processo de vida em sociedade e querer resolver as questões inerentes a ele. O sentimento de cidadania do servidor restringe-se à questão de direitos e deveres.

O Especialista considera que a democracia favorece as ações para promover a ética no serviço público. As pessoas se sentem mais a vontade para falar e participar. E, assim, as coisas podem evoluir com maior amplitude. Bobbio (2004) afirma que a virtude é um princípio clássico da democracia e, para Bovero (2009), os valores democráticos de liberdade, igualdade política, liberdades liberais e justiça social constituem fontes inesgotáveis para melhorar e corrigir os defeitos do regime. Estabelece-se, assim, a relação entre ética de democracia.

O Especialista percebe que a conduta do servidor não muda completamente depois de um estágio de atuação da comissão. Há, sim, um processo de amadurecimento individual. Mas, isso varia muito entre cada pessoa. Na maioria dos casos, obtêm-se resultados positivos.

O trabalho preventivo, segundo o Especialista, cria ambiente mais favorável para as relações pessoais e gera um clima de segurança na instituição. As pessoas sentem-se bem em estar no processo. Mesmo o

servidor que não está diretamente atuando para promover a ética participa do processo porque está vendo e avaliando o trabalho realizado. Isso traz, além de segurança, um sentimento de bem-estar para a pessoa. Os resultados desse trabalho aparecem em forma de comentários positivos por parte dos servidores. Para ele, o trabalho preventivo, tem muito mais valor que o trabalho de recebimento e apuração de denúncias. O mérito está em criar uma estrutura para que desvios éticos não aconteçam, ao invés de trabalhar naquilo que já aconteceu. Assim, ele reafirma que “o tema é extremamente importante.” Júnior (2002) considera a necessidade em envolver os servidores em um novo padrão de comportamento com o fim de criar mais cooperação e participação sem supervisão ostensiva. E, segundo o autor, o instrumento mais adequado para atingir esse objetivo é o planejamento de ações administrativas de significados éticos.

O Especialista descreve o servidor que protocola uma denúncia como uma pessoa preocupada com a instituição e, naquele momento, está tensa, porque chegou ao limite para suportar um estado de coisas. Está nervosa, pois está tratando de um assunto bem antipático, bem chato. Mas, é uma pessoa decidida em buscar uma solução. Do outro lado, ele relata que o servidor denunciado se sente surpreso, indignado, aborrecido, com um pouco de raiva de quem o denunciou. Mas, consciente de que terá de tratar de um assunto que ele, também, considera antipático. Para o Especialista, é notório que esse assunto incomoda. A obrigatoriedade de comunicação de desvios é considerada por Sarmento, Freitas e Vieira (2008) uma das variáveis de influência do comportamento dos servidores.

Na percepção do Especialista, apesar de não se ter feito uma medição, o trabalho da comissão ajudou a reduzir as denúncias. As maledicências comuns nas relações sociais, que são considerados por ele como desvios éticos, reduziram bastante. Para ele, as mensagens constroem essas condutas, ou estimulam para a não proliferação delas. Não resta dúvida que as mensagens estimulam a reflexão sobre a própria conduta.

O Especialista explica a necessidade em se falar de ética em um tempo em que se proliferam as denúncias de corrupção e impunidade. Para ele, o assunto é complexo. Mas, a ética constitui-se de juízos de valor que distinguem o bem do mal, e busca atingir o bem de uma sociedade. Fortalecer o bem significa tentar restringir a atuação do mal. A ética, também, constitui elemento essencial para o desenvolvimento econômico. Por isso deve ser entendida como uma prática social que influencia o planejamento estratégico tanto de

empresas quanto de governos, e pressupõem a adoção de princípios de governança, os quais mensuram a capacidade para gerir condutas antiéticas (LAMEIRA, 2008; CLEGG, CARTER, KORNBERGER, 2004; MACHADO FILHO, ZYLBERSZTAJN, 2004).

O Especialista relata que, assim como ele, os outros membros se sentem honrados e motivados em participar da Comissão. Titulares e suplentes participam juntos das reuniões com o objetivo de ter maior número de pessoas pensando e discutindo para obterem uma decisão mais apurada. Para ele, é bom tratar de valores que estimulam o crescimento individual, divulgando-os e disponibilizando-os para os colegas. Esse sentimento pode ser justificado pelo próprio valor da ética como teoria que, segundo Vázquez (2002), estuda um comportamento humano valioso, obrigatório e inescapável: os princípios, os valores, as normas e os juízos morais.

Para o Especialista, a Comissão de Ética Setorial ainda não pode ser considerada uma nova função administrativa. O reconhecimento e o investimento da alta administração nesse processo ainda não são suficientes para considerar o trabalho da comissão como um segmento da própria administração. Mas, o fato de não ter esse reconhecimento não impede que esse assunto se desenvolva na instituição. A simples existência da Comissão constitui uma manifestação positiva da instituição. Os servidores respeitam e veem com simpatia a Comissão, embora ela tenha, também, a função de atender denúncias. O Especialista alerta que embora alguns servidores não deem valor no trabalho da comissão, eles, também, não reagem de forma negativa. Para Daft (2006) é da alta administração a responsabilidade de criar e manter uma cultura que enfatize a importância de uma conduta ética.

O Especialista entende que a instituição do sistema de gestão da ética no poder executivo federal é uma política acertada. Mas ressalva, “isso é uma coisa que um decreto não resolve.” Como também afirma Carneiro (1998) que, por si sós, as leis não são suficientes para realizar o trabalho de orientar uma conduta ética compatível com o serviço público. O Especialista complementa: é preciso exercitar para ser assimilado. É preciso querer e explicar o porquê desse esforço sobre esse tema. É um processo lento. Às vezes, alguns respondem bem, outros postergam para uma etapa seguinte. Por isso, é preciso ser muito trabalhado.

Para ele, a dificuldade em estabelecer um processo de avaliação do sistema de gestão da ética consiste na amplitude dos assuntos tratados pela ética, sob o aspecto do impacto geográfico com variação de atos e costumes em

cada região e em cada tempo. Isso se justifica porque a ética percebe os ideais humanos como desafios, e a ambivalência dos juízos morais como estado de coisas a serem corrigidas (BAUMAN, 1997). Nem sempre a pesquisa atinge essa amplitude, complementa o Especialista. E para identificar os pontos principais e os recursos complementares é necessário amadurecer.



7 - Conclusão

A pesquisa de caráter exploratório, ao adotar a metodologia de estudo de dois casos antagônicos e entrevista com especialista para analisar as Comissões de Ética Setoriais do Poder Executivo Federal, procurou identificar novas perspectivas sobre um tema que é inerente a toda sociedade. A ética pública jamais foi tão questionada no Brasil quanto nas últimas décadas e talvez, jamais tão evocada. Esse estudo partiu do entendimento de que a proposta de instituição de um Sistema de Gestão da Ética requer instrumentos que viabilizem a implementação, e do reconhecimento da importância das Comissões nesse processo. O tema é complexo, porque envolve questões morais de uma sociedade que tem a virtude como princípio político, mas valoriza os vícios individuais. O olhar investigativo sobre esse objeto, a luz dos conceitos de democracia e cidadania, permitiu perceber a amplitude do tema “ética pública” e acentuou a necessidade de aprofundar os estudos na área.

O estudo dos dois casos de implementação de Comissões de Ética Setoriais, um identificado como de sucesso e outro de fracasso ajudou a responder a questão proposta de como implementar Comissões de Ética Setoriais. O estudo indica que as dificuldades encontradas no caso de fracasso são solucionadas com a implementação das políticas adotadas pelo caso de sucesso. E evidencia que a adoção sistemática de instrumentos pedagógicos para a promoção da ética, o comprometimento da alta administração do

órgão e a criação de uma rede interna de pessoas capacitadas e sensíveis ao tema possibilitaram a implementação eficiente da Comissão de Ética Setorial no caso de sucesso.

As dificuldades para a implementação das Comissões de Ética Setoriais relacionam-se mais com os aspectos políticos de comprometimento da alta administração do órgão que com os aspectos instrumentais dessa implementação. Uma vez que os instrumentos normativos estão determinados pela legislação e tanto os instrumentos pedagógicos quanto os estruturais constituem ações gerenciais, para executar as ações do Sistema de Gestão da Ética, é necessário que os gestores públicos demonstrem comprometimento com o tema e percebam a importância de apoiar os membros da Comissão de Ética Setorial na execução das atribuições.

O Sistema de Gestão da Ética, por constituir um modelo de cima para baixo de implementação de políticas públicas, exige o esforço dos executores para envolverem e sensibilizarem todos os níveis hierárquicos em um processo contínuo de aprendizagem e avaliação. Assim, a adoção de medidas pontuais como a nomeação de membros para as Comissões, que tenham grande poder de decisão, aumenta a probabilidade de a implementação dessas comissões ocorrer de forma mais eficiente.

Apesar de a ética estar na pauta da administração pública federal, no âmbito do Poder Executivo Federal, desde 1994, há poucos estudos sobre o processo de implementação das Comissões de Ética Setoriais. O número restrito de publicações específicas sobre comitês de ética indica que há muito a ser feito nessa área.

A análise de conteúdo de entrevistas semiestruturadas possibilitou identificar as percepções de servidores públicos sobre o processo de inserção da ética em órgãos do poder executivo federal. O número restrito de entrevistas impede a generalidade, mas indica como o servidor público federal percebe o processo de instituição do Sistema de Gestão da Ética.

A pesquisa não questionou valores, mas procurou entender de que maneira o servidor se relaciona com a administração pública no que se refere aos princípios democráticos e o exercício da cidadania. Percebe-se que há um distanciamento entre os papéis desempenhados pelo indivíduo e cidadão que exerce a função de servidor público. Esse distanciamento expressa-se pela falta de conexão entre a percepção de ser ético, cidadão e servidor. Isso se torna relevante na medida em que aquele que age em nome do poder público para propiciar o bem comum não se reconhece como agente e paciente de

uma ação que decorre do exercício da função pública. A pergunta então persiste: como instituir um Sistema de Gestão da Ética em um serviço público em que o sentimento de alteridade do agente público não se identifica com o conceito de cidadania?

A ética é percebida como um instrumento de coação, importante para disciplinar as relações sociais, que deve ser disseminada por meio de ações pedagógicas em processo contínuo. Verifica-se que ao falarem de ética, os servidores identificam ações normativas e materiais e esquecem-se dos princípios, dos valores, das normas e dos juízos morais. Para os servidores a ética é instrumental, e subordina-se à estrutura e à cultura organizacional. Os conflitos éticos causam constrangimentos e o sentimento de impunidade orbita a cena do conflito de interesses. Percebe-se que a virtude humana de querer o bem para todos com justiça social é um processo de conquista que exige a participação de todos.

A hipótese “o cumprimento às determinações do Capítulo II – Das Comissões de Ética – do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal pode influenciar o processo de inserção de um comportamento ético na administração pública federal” foi comprovada. A pesquisa atingiu o objetivo geral de identificar a influência das Comissões de Ética Setoriais no processo de redemocratização brasileiro tendo a ética como valor-síntese da democracia. Foi possível, também, identificar se as Comissões de Ética Setoriais participam do marco institucional de publicização do Estado brasileiro, entretanto, esse objetivo específico não se verifica de forma explícita. Depreende-se deste estudo que, em virtude da multiplicidade de atores e interesses, a competência ética do servidor torna-se cada vez mais importante para desempenhar o papel de representação política no espaço público. Verificou-se, ainda, que o trabalho das Comissões de Ética Setoriais nem sempre cumpre a função discricionária. Há casos de sucesso e de fracasso nesse processo. Assim, aprofundar a busca pelo conhecimento nessa área tornou-se evidente.

A pesquisa respondeu à questão proposta: em que medida a implementação de Comissões de Ética Setoriais pode influenciar a configuração do sistema ético da administração pública federal? E revelou um novo objeto de estudo ao introduzir a necessidade de se buscar novas perspectivas de ação no processo de reestruturação 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. Esse 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. 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 em um movimento alternado de tensão e descontração. E, 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.

Referências Bibliográficas

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.

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.

BAUMAN, Z. *Ética pós-moderna*. Trad. João Rezende Costa. São Paulo: Paulus, 1997.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de política*. Trad. Carmen C. Varriale et al.; coord. Trad. João Ferreira; ver. Geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 12ª ed., vol. 1, 2004.

BOHNSACK, R; WELLER, W. *Educação em foco*. Juiz de Fora, v.11, n.1, p. 19-37, mar./ago. 2006.

BOVERO, M. *Observar a democracia com as lentes de Bobbio*. CULT – Revista Brasileira de cultura. São Paulo, n. 137, Jul. 2009.

BOURDIEU, P. *Classes and classifications in A Social Critique of the Judgment of Taste*. Trad. Richard Nice. Harvard University Press, pp. 466-484, 1984.

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.

BÚRIGO, F. L.; SILVA, J. C. da. *A metodologia e a epistemologia na sociologia de Durkheim e de Max Weber*. Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC. v.1, n.1 (1), p. 128-148, ago./dez. 2003.

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.

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.

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.

DAFT, R. L. *Organizações. Teorias e Projetos*. Tradução: Cid Knipel Moreira. São Paulo: Thomson 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.

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.

FAUSTO, B. *História Concisa do Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, Imprensa Oficial do Estado, 2002.

FERREIRA, B. *Análise de Conteúdo*. Disponível em: <http://www.ulbra.br/psicologia/psi-dicas-art.htm> Acesso em: 12 de novembro de 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.

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.

HOBBSAWM, E. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*. Tradução: Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia da Letras, 2003.

JAGUARIBE, H. *Brasil, mundo e homem na atualidade*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

JUNIOR, A.S.T. *Retórica organizacional: lógica, emoção e ética no processo de gestão ERA eletrônica*, v.1, n.1, 2002.

LAMEIRA, V.J.; BERTRAND, H. *Ethics, corruption, governance and emerging markets*. REAd, v.14, n.1, ed. 59, 2008.

LOVELOCK, C.; WIRTZ, J. *Marketing de serviços: pessoas, tecnologias e resultados*. Tradução: Arlete Simille Marques. São Paulo: Pearson Prentice Hall. p. 105-127, 2006.

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.

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*. Campinas-SP, PUC-Campinas, Revista de ética, v.2, n.2, 2000.

MATIAS-PEREIRA, J. *Manual de gestão pública contemporânea*. São Paulo: Atlas. p. 45-54, 2008.

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.

OEI – Organização dos Estados Iberoamericanos. *Metodologia de Análise de Políticas Públicas*. São Paulo: GAPI – UNICAMP, 2002.

OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Principles for managing ethics in the public service*. OECD Recommendation, 1998.

PASSOS, E. *Ética nas organizações*. São Paulo: Atlas, 2008.

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.

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.

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.

SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE ÉTICA COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO. III Encontro de Representantes Setoriais da Comissão de Ética Pública. Brasília: ESAF, 199 p. set. 2002.

SOUZA, J. *Política e desigualdade social Iberoamerica – La insígnia*. Maio, 2006. Disponível em: <http://www.lainsignia.org/2006/mayo/ibe_001.htm> Acesso em: 22 nov. 2009

THIRY-CHERQUES, H. R. *Pierre Boudieu: a teoria na prática*. RAP. Rio de Janeiro, 40 (1), p.27-55, jan-fev. 2006.

TUGENDHAT, E. *Reflexões sobre o que significa justificar juízos morais*. In BRITO, A. N. de. (Org.) *Ética: questões de fundamentação*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2007.

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*. trad. 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.

VIOLA, E. *A hegemonia das democracias de mercado no sistema internacional do início do século XXI*. In: Seminário Internacional “Regime político, modelo de desenvolvimento relações internacionais Europa-América Latina”, 2005, Brasília.

YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2003.

WACQUANT, L. J. D. *O legado sociológico de Pierre Bourdieu: duas dimensões e uma nota pessoal*. Revista Sociologia Política. Curitiba, n.19, p. 95-110, nov. 2002.

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.

ZAVERUCHA, J. *O Brasil é uma semidemocracia?* CULT – Revista Brasileira de cultura. São Paulo, n. 137, Jul. 2009.

ZIZEK, S. *Democracia corrompida*. CULT – Revista Brasileira de cultura. São Paulo, n. 137, Jul. 2009.



APÊNDICES





Apêndice A

Instrumento de coleta de dados - Roteiro para entrevistas Estudo de dois casos: sucesso e fracasso no processo de implementação das Comissões de Ética Setoriais / Percepção dos servidores sobre a ética

A- Dados da Instituição : pesquisa em dados secundários

1. Quantos servidores trabalham na Instituição?

B- Informações Profissionais

1. Quantos anos trabalha na instituição?
2. Cargo?

C- História da Comissão Setorial de Ética

1. Faça um relato do processo de implementação da Comissão Setorial de Ética, fatores importantes, pessoas que contribuíram.
2. Data de Nomeação da primeira CSE?
3. Quantos servidores trabalhavam na instituição quando a primeira comissão foi nomeada?

4. Após a nomeação, que medidas foram tomadas para a implementação da CSE?
5. Que instrumentos foram utilizados para a implementação da CSE?
6. Em quanto tempo a CSE foi implementada?
7. Em que período os membros da CSE desempenham as funções?
8. Houve dificuldades no processo de implementação da CSE? Se a resposta for afirmativa, quais foram?
9. Em quanto tempo foi elaborado o Código de Ética da instituição?
10. Além da Comissão, outras pessoas participaram na elaboração do Código?
11. Como foi o processo de elaboração do Código de Ética? Houve dificuldades?

D- Dificuldades para implementar a CSE

1. Que dificuldades podem ser atribuídas ao processo de implementação uma CSE?
2. Houve resistências dos servidores?
3. Houve participação dos diversos níveis hierárquicos?
4. Houve percepção de incapacidade para realizar a implementação da CSE?
5. Há fatos específicos que caracterizem essas dificuldades?
6. Houve dificuldades em disponibilizar local para funcionamento da Comissão?
7. É possível identificar pessoas que dificultaram a implementação da Comissão?
8. Que motivos podem ser atribuídos às dificuldades encontradas?
9. Há dificuldades quanto ao tempo para realizar as atividades da Comissão?

E- Realizações da CSE

1. Que ações podem ser atribuídas à CSE?
2. Quais as expectativas sobre os trabalhos da CSE?
3. Ao ser admitido, recebeu informações sobre o trabalho da CSE?
4. Compare a instituição antes e depois da implementação da CSE.

F- Estrutura física e organizacional da CSE

1. Considera importante haver um local para funcionamento da CSE?
Porque?
2. Em que local da organização a CSE funciona?
3. Descreva esse local:



Apêndice B

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

O projeto “Administração Pública Federal: a implementação das Comissões de Ética Setoriais– desafio ou oportunidade?” é um estudo exploratório e de aspecto qualitativo.

A presente pesquisa acadêmica tem como objetivo identificar a influência das Comissões de Ética Setoriais no processo de redemocratização brasileiro tendo a ética como valor-síntese da democracia. Desse propósito decorrem dois objetivos específicos: 1. Identificar se as Comissões de Ética Setoriais participam do marco institucional de publicização do Estado brasileiro; 2. Verificar se o trabalho das Comissões de Ética Setoriais cumpre sua função discricionária. O trabalho, realizado sob responsabilidade do Programa de Mestrado em Administração do Centro Universitário Euro-Americano – PMAD/UNIEURO, gerará um documento resumindo 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.

Entrevistado

Apêndice C

Instrumento de coleta de dados - Roteiro para entrevistas Entrevistado-chave – Entrevista Semiestruturada com Especialista

Questão de Pesquisa

Em que medida a implementação de Comissões de Ética Setoriais pode influenciar a configuração do sistema ético da administração pública federal?

A hipótese que se apresenta para a questão proposta é que o cumprimento às determinações do Capítulo II – Das Comissões de Ética – do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal pode influenciar o processo de inserção de um comportamento ético na administração pública federal.

1. Como você define ética?
2. Como a consciência de cidadania pode influenciar a conduta ética do servidor?
3. Como a democracia pode influenciar ações que promovam a ética no serviço público?
4. Como você pensa que pode ser avaliado o trabalho da Comissão?
5. Como a Comissão é percebida pelos servidores?

6. Como estabelecer a necessidade do trabalho da Comissão de Ética?
7. Como avaliar a importância das Comissões de Ética para o serviço público federal?
8. Como se auferem os resultados concretos de transformação de conduta por meio do trabalho da Comissão?
9. Como se caracteriza a conduta do servidor antes e depois da atuação da Comissão de Ética?
10. Como avaliar o nível de corrupção na instituição antes e depois da atuação da Comissão de Ética?
11. Como os servidores veem a existência de uma Comissão de Ética no serviço público?
12. Como você descreve o perfil do servidor que protocola denúncias?
13. Como você descreve a reação do servidor perante uma denúncia concreta de desvio ético?







<i>Formato</i>	<i>15,5 x 22,5 cm</i>
<i>Mancha gráfica</i>	<i>12 x 18,3cm</i>
<i>Papel</i>	<i>pólen soft 80g (miolo), duo design 250g (capa)</i>
<i>Fontes</i>	<i>Times New Roman 17/20,4 (títulos), 12/14 (textos)</i>