

Boletim Científico

Escola Superior do Ministério Público da União

Seção V

Temas Atuais

Em torno do sistema brasileiro de integridade nacional: princípios e valores como parte da atividade diária da Administração Pública

Daisy de Asper y Valdés*

Sumário: 1 Introdução. 1.1 Quais são os princípios e valores mais importantes? 1.2 Definição dos princípios e valores utilizada no questionário. 1.3 Histórico. 1.4 Os cinco valores mais importantes da Administração Pública de modo geral, na sua unidade, no âmbito local e no setor privado. 1.5 Os valores mais negligenciados na Administração Pública. 1.6 Mudança de valores na Administração Pública. 2 Discussões acerca dos princípios da ética no serviço público. 3 Procedimentos e situações eticamente problemáticas. 4 Transparência e abertura da Administração Pública. 5 Gestão e desenvolvimento de pessoal. 6 Estado atual e futuro da ética no serviço público. 7 Conclusão.

1 Introdução

Os sistemas da integridade são culturalmente limitados e dinâmicos. Este estudo examina, mediante um questionário que visa avaliar a percepção, por parte dos servidores públicos, dos princípios e valores centrais à Administração Pública, aqueles que

* Daisy de Asper y Valdés é Subprocuradora-Geral da República aposentada, pós-doutora em Administração Pública, pesquisadora plena da Universidade de Brasília (UnB/CEAM/NEORG). Desenvolveu a presente pesquisa de pós-doutorado como professora visitante da Escola de Política, Planejamento e Desenvolvimento da Universidade do Sul da Califórnia (USC/SPPD), nos Estados Unidos (setembro de 2006 a dezembro de 2007).

estão arraigados na cultura brasileira, bem como os princípios e valores de cada órgão ou entidade presentes no cotidiano do serviço público brasileiro.

1.1 Quais são os princípios e valores mais importantes?

O propósito do questionário é proporcionar uma compreensão da clareza, do significado e da aplicabilidade de princípios e valores éticos expressos na Constituição Federal brasileira e em legislação específica. Esses princípios devem ser obrigatoriamente observados por toda a Administração Pública. Servidores da Controladoria-Geral da União (dirigentes e servidores em geral) foram solicitados a responder a perguntas acerca da clareza dos princípios éticos. Como os servidores avaliam cada situação – os princípios são claros?

A definição de cada um dos princípios é bastante concisa, visando estabelecer uma linguagem comum. Nesse sentido, alguns dos conceitos básicos utilizados no projeto sobre princípios e valores são os seguintes:

- ✎ *Princípios*: referem-se a normas, direitos e obrigações baseados em valores.
- ✎ *Valor*: refere-se a uma questão ou objetivo considerado importante.
- ✎ *Ética*: diz respeito a princípios para avaliar se ações são corretas ou não.
- ✎ *Moral*: constitui um senso de compromisso em relação a determinados valores e princípios.
- ✎ *Ética profissional*: diz respeito aos valores e princípios próprios da profissão.
- ✎ *Ética do servidor público*: diz respeito aos valores e princípios a serem observados por funcionários públicos e autoridades.

1.2 Definição dos princípios e valores utilizada no questionário

Os princípios e valores definidos abaixo são, usualmente, considerados essenciais na atuação da Administração Pública. Alguns deles estão expressamente enunciados na nossa Constituição Federal.

1. *legalidade*: atuar em conformidade com o sistema legal, regulamentos, instruções etc.;
2. *imparcialidade*: atuar de modo independente, sem influências externas ou pressões indevidas;
3. *interesse público*: atuar com vistas na realização da finalidade pública, no bem comum;
4. *moralidade*: atuar de modo ético, sabendo distinguir o certo do errado, o bem do mal;
5. *publicidade*: atuar de modo transparente na divulgação dos atos oficiais, sem subterfúgios;
6. *eficiência*: atuar na base da competência técnica, com empenho e economia;
7. *efetividade*: atuar diligentemente, visando conseguir o melhor resultado com o menor custo;
8. *integridade*: atuar com dignidade, sendo responsável por sua ação;
9. *lealdade*: atuar de acordo com ordens e decisões legítimas dos superiores hierárquicos;
10. *responsabilidade*: atuar diligentemente, prestando contas de suas ações a quem de direito;
11. *honestidade*: atuar de acordo com a verdade, cumprindo o esperado;
12. *justiça*: atuar de acordo com a idéia de justiça, igualdade e fraternidade;

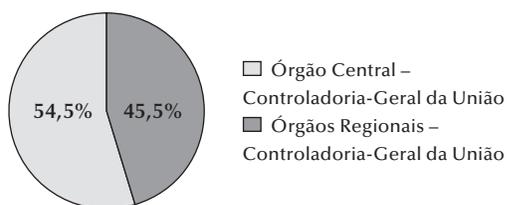
13. *cooperação*: atuar de modo solidário, em harmonia com os colegas;

14. *outros*: especificar.

1.3 Histórico

Em julho de 2007, o Ministro de Estado do Controle e da Transparência, doutor Jorge Hage, concordou com a aplicação do questionário piloto sobre a ética no serviço público elaborado pela autora do presente estudo, sob a orientação do professor Gerald Caiden¹, para concluir uma pesquisa de pós-doutorado. Criada em 2006, como uma unidade da Controladoria-Geral da União, a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI) implementou o projeto disponibilizando o referido questionário, via intranet, aos seus funcionários. Um total de 143 (cento e quarenta e três) servidores daquela instituição responderam voluntariamente às perguntas formuladas. O gráfico a seguir mostra a composição dos participantes que forneceram os dados esclarecedores. Desses, 54,5% eram respondentes da sede da Controladoria-Geral da União. As unidades regionais da organização contribuíram com 45,5% das respostas.

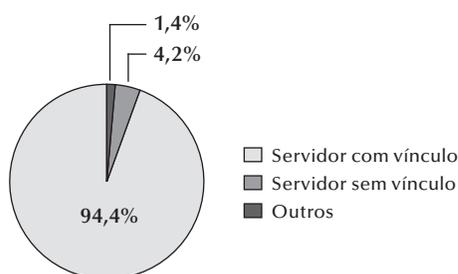
Gráfico 1 – Órgão / Entidade



¹ Doutor Gerald Caiden é Ph.D. em Economia e Ciência Política pela London School of Economics and Political Science. É professor de Administração Pública da Escola de Política, Planejamento e Desenvolvimento da Universidade do Sul da Califórnia e é autor de mais de 35 livros e 280 artigos acadêmicos em diversas áreas, principalmente sobre ética no serviço público, reforma administrativa, auditoria, corrupção administrativa, *ombudsman*, sistemas de gerenciamento público, desenvolvimento internacional.

No gráfico abaixo, pode-se perceber a homogeneidade da população que participou da pesquisa. Ela revela que quase todos os respondentes eram servidores públicos de carreira da Controladoria-Geral da União, somando 94,4%. Somente 4,2% haviam sido livremente nomeados para suas funções, e uma minoria (1,4%) pertencia a outras categorias. Essa coerência garante confiabilidade e relevância às respostas.

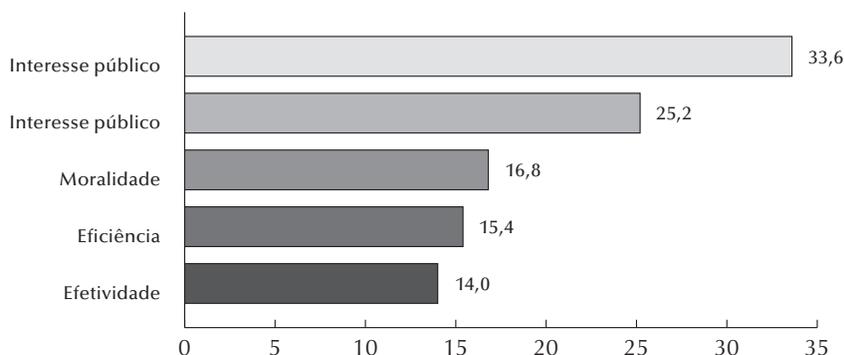
Gráfico 2 – Cargo ou função



1.4 Os cinco valores mais importantes da Administração Pública de modo geral, na sua unidade, no âmbito local e no setor privado

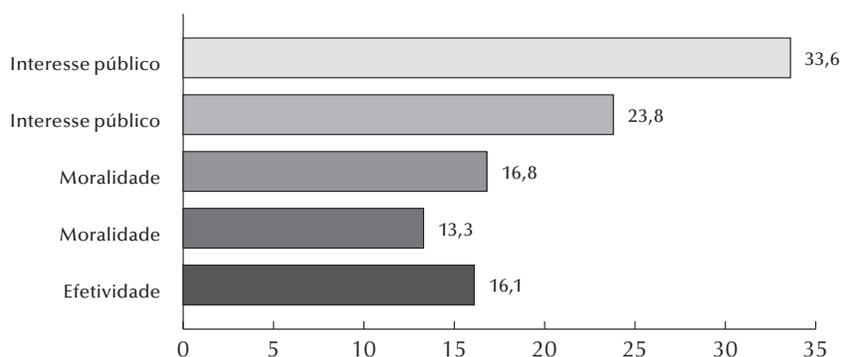
O *interesse público* é considerado o mais importante dos cinco valores gerais da Administração Pública. De acordo com a pesquisa piloto, mais da metade dos respondentes apontaram o interesse público como sendo o mais importante dos cinco valores. Esse valor ocupou a primeira e a segunda posições (33,6% e 25,2%), totalizando um percentual de 58,8%. *Interesse público* foi definido como “atuar com vistas na realização da finalidade pública, no bem comum”. Os valores *moralidade* (16,8%), *eficiência* (15,4%) e *efetividade* (14,0%), os três mais mencionados em segundo lugar, também estiveram entre as quatro primeiras opções no plano municipal.

Gráfico 3 – Valores considerados de maior importância na Administração Pública em geral – 5 primeiros



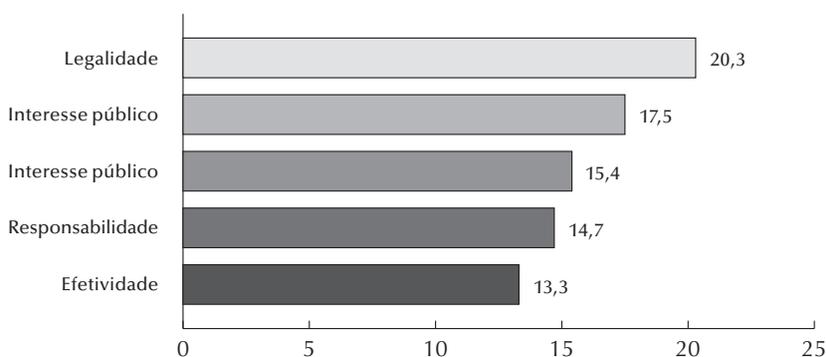
Para mais da metade dos respondentes, o valor considerado como o mais importante no âmbito local também foi o *interesse público*, como primeira (33,6%) e segunda opções (23,8%), totalizando 57,4%. A *moralidade* foi a terceira (16,8%) e quarta (13,3%) opções, num total de 30,1%, seguida pela *efetividade* (16,1%). Tanto de modo geral como no âmbito local, os resultados para os cinco valores mais importantes da Administração Pública são iguais. A única diferença entre os mais citados foi que, no plano local, a *moralidade* (13,3%), quarta opção, precedeu a *eficiência* (15,4%), quarta opção para a Administração Pública em geral. A *efetividade* (14,0%) é o quinto valor mais importante para a Administração Pública de modo geral e no âmbito municipal (16,1%).

Gráfico 4 – Os cinco valores mais importantes da Administração Pública local (municipal)



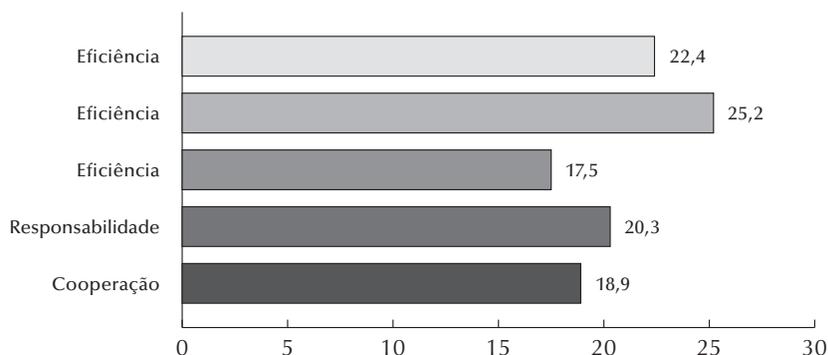
Os servidores que preencheram o questionário acreditam que os valores adotados em seus órgãos não são significativamente diferentes dos valores gerais da Administração Pública. A única diferença está no fato de a *legalidade* (20,31%) ter sido considerada como o valor mais importante, em vez do interesse público. À luz dos documentos recolhidos, percebe-se que os valores das diferentes unidades são muito semelhantes no geral: o *interesse público* assume a mesma precedência, como segunda (17,5%) e terceira (15,4%) opções, seguido da *responsabilidade* (14,7%) e da *efetividade* (13,3%). Outros valores citados em suas próprias organizações ou unidades foram: *honestidade* (9,8%), *imparcialidade* (9,1%) e *eficiência* (7,0%).

Gráfico 5 – Os cinco valores mais importantes em sua organização / unidade



No setor privado, a *eficiência* (como primeira, segunda e terceira opções) é o valor que prevalece. Em seguida vêm a *responsabilidade* (20,3%) e a *cooperação* (18,9%). Embora a *eficiência* (15,4%) tenha ficado em quarto lugar para a Administração como um todo, a *responsabilidade* e a *cooperação* não parecem relevantes para a Administração Pública de modo geral. Essa verificação deveria gerar algumas reflexões, uma vez que a Administração Pública moderna segue um padrão gerencial.

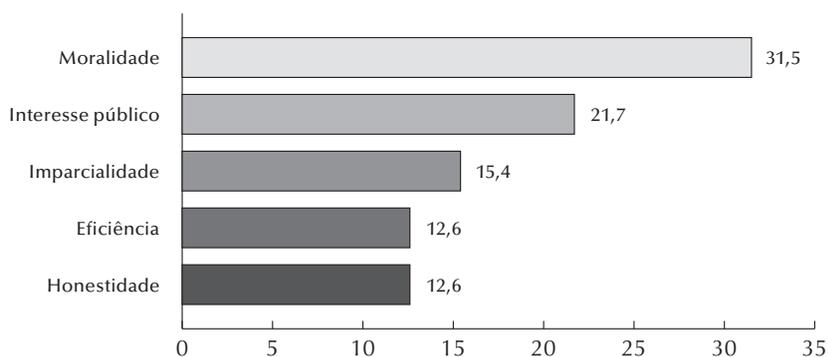
Gráfico 6 – Os cinco valores mais importantes no setor privado



1.5 Os valores mais negligenciados na Administração Pública

A *moralidade* aparece como o primeiro valor mais negligenciado na Administração Pública nos dias de hoje. Declarada na Constituição brasileira como um princípio obrigatório no serviço público desde 1988, verifica-se que sua aplicação não atende às expectativas, segundo os ditames constitucionais. Conseqüentemente, a *moralidade* (31,5%), o *interesse público* (21,7%), a *imparcialidade* (15,4%), a *eficiência* (12,6%) e a *honestidade* (12,6%) são, na opinião dos que preencheram o questionário, os valores menos respeitados.

Gráfico 7 – Os cinco valores mais negligenciados na Administração Pública atualmente

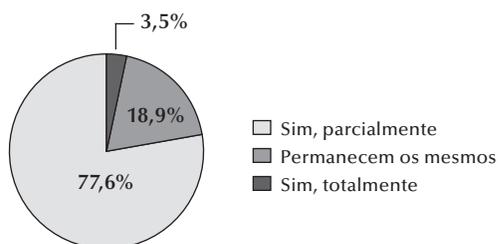


Outros valores citados como negligenciados foram os seguintes: comprometimento com a qualidade; confiabilidade; proteção ambiental e respeito mútuo; probidade (como honestidade, decência, integridade); zelo; isonomia; transparência (a publicidade não é suficiente); meritocracia (capacidade – mérito – e talento confirmados, e não por parentesco, privilégios de classe ou apadrinhamento); eficácia (em vez de eficiência ou efetividade); propósito; prontidão; igualdade; razoabilidade; integridade; economia; lucro (resultados); diligência; resposta oportuna; controle e otimização de recursos.

1.6 Mudança de valores na Administração Pública

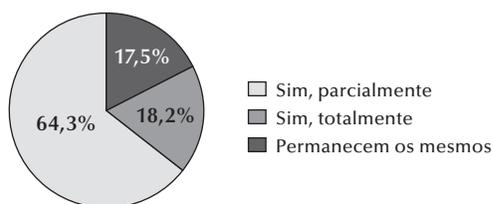
A maioria dos respondentes (77,6%) acredita que os valores da Administração Pública mudaram parcialmente nos últimos anos. Uma minoria (3,5%) acredita que houve uma mudança completa, e 18,9% acreditam que os valores continuam os mesmos de sempre.

Gráfico 8 – Houve alguma mudança nos valores da Administração Pública em geral nos últimos anos?



O resultado em termos de sua própria organização/unidade foi parecido: 64,3% acreditam que houve uma mudança parcial nos valores, enquanto 17,5% acham que nada mudou, e 18,2% acreditam que houve uma mudança completa de valores no âmbito organizacional.

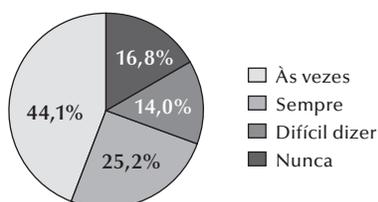
Gráfico 9 – Houve alguma mudança nos valores da sua entidade ou órgão nos últimos anos?



2 Discussões acerca dos princípios da ética no serviço público

Em termos de ações concretas, a avaliação dos princípios e valores fornece modelos práticos para a determinação de valores e sua incorporação às atividades dos órgãos. O objetivo é fazer com que os valores sejam comuns à organização e parte de suas atividades cotidianas. Essa pergunta procurou abordar com que frequência a ética é discutida em cada organização/unidade por supervisores, gerentes, diretores e servidores. O resultado mostrado no gráfico abaixo revela a necessidade de se discutirem questões relacionadas à ética e aos princípios da boa governança. Em relação a esse tipo de discussão entre gerentes, diretores e supervisores, os respondentes afirmaram que a discussão é freqüente (25,2%), que ocorre de vez em quando (44,1%), que nunca ocorre (16,8%) ou que não sabem (14,0%). Portanto, observa-se um valor acentuado entre “às vezes” e o somatório de “nunca” e “não sei ao certo”, revelando a necessidade de se acompanhar essa tendência no sentido de aprimorá-la.

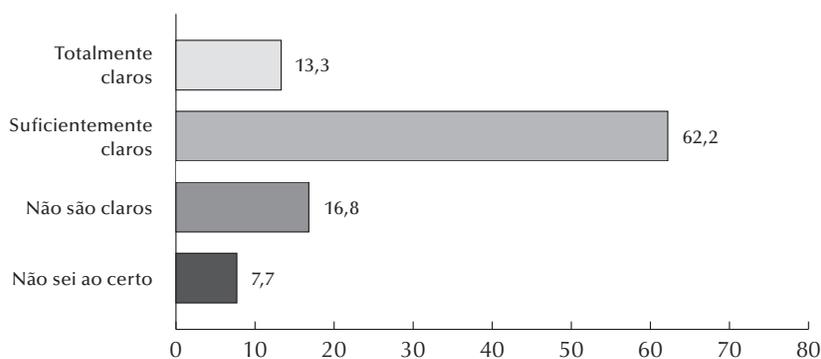
Gráfico 10 – Com que frequência o tema ética é discutido no seu órgão / entidade por dirigentes?



A discussão de valores e princípios de boa governança por parte de servidores revela o mesmo padrão: às vezes (55,2%), sempre (30,1%), nunca (9,8%) e não sei ao certo (4,9%). Em ambas as situações (diretores/servidores), quase metade dos respondentes afirmou que precisa discutir valores às vezes (44,1% e 55,2%). De acordo com os dados, 30,8% declararam que valores nunca são discutidos (ou que não sabem) pelos diretores, e, entre os servidores, 14,7% dos respondentes não reconhecem a questão.

Embora a idéia central do princípio do serviço público, de ser essencial ao interesse público, pareça ser muito bem compreendida, o questionário procurou identificar se os referidos princípios estão claros ou não, ou seja, “acaso os servidores entendem bem tudo que precisam saber para desempenhar tarefas públicas?”

Gráfico 11 – Os princípios éticos do serviço público são claros, expressam os princípios constitucionais aplicados à Administração Pública e permitem que os servidores compreendam facilmente o que se espera deles no desempenho de tarefas públicas?



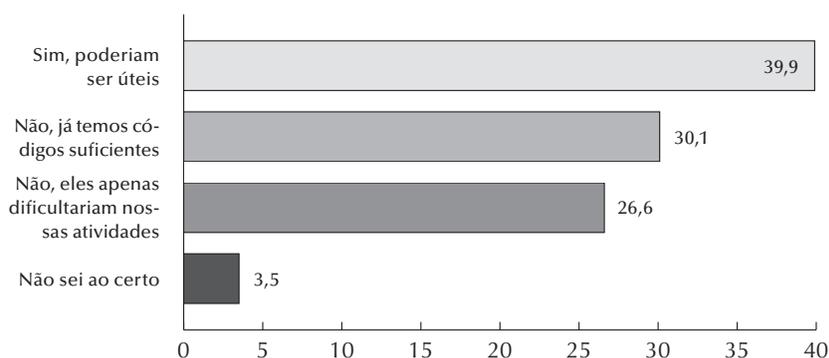
Entre os respondentes, a maioria (62,2%) afirmou que os princípios aplicados à Administração Pública em geral são suficientemente claros, 13,3% acreditam que eles são totalmente claros e uma parcela significativa considera que eles não são claros (16,8%) e/ou

que não sabem (7,7%). Combinando as categorias mencionadas acima, a proporção dos que acreditam que os princípios são claros (ou seja, “suficientemente” ou “totalmente” claros) é de 75,5% e a proporção dos que acreditam que eles não são claros ou que não sabem é de 24,5%.

É muito provável que esse resultado se deva ao fato de os princípios éticos centrais do serviço civil não poderem, na prática, ser definidos de forma clara e precisa; e provavelmente diferem entre si de acordo com sua oficialidade e os setores administrativos envolvidos.

Muitas profissões têm um código de ética próprio. No caso dos servidores brasileiros, a normatização da ética é apoiada por diversas disposições gerais, como o Estatuto do Servidor Público – Lei n. 8.112/1990; a Lei de Improbidade Administrativa – Lei n. 8.429/1992; o Decreto do Código de Ética do Serviço Público n. 1.171/1994, bem como por normas específicas, como, por exemplo, no campo das licitações públicas (Lei n. 8.666/1993). Perguntou-se a respeito da necessidade de se definirem normas por escrito separadas para o serviço público como um todo ou códigos de ética específicos para cada ministério, organização ou unidade.

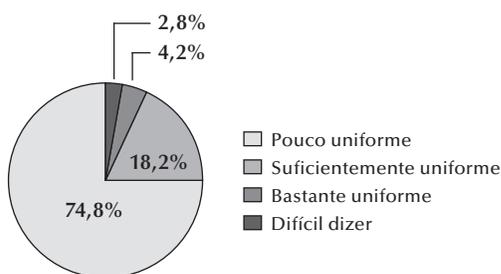
Gráfico 12 – Você considera necessário desenvolver códigos de ética diferentes para cada ministério, organização ou unidade do serviço público?



Ainda assim, mais de um terço dos respondentes (39,9%) concordaram que as normas poderiam ser úteis para orientar suas atividades. No entanto, 30,1% afirmaram que mais normas não são necessárias, 26,6% afirmaram que as normas apenas dificultariam suas atividades, e 3,5% afirmaram que não sabem. Portanto, mais da metade dos entrevistados consideraram suficiente a quantidade de normas em vigor atualmente. Para eles, a implementação de mais normas tornará ainda mais difusa a sua compreensão.

A pergunta seguinte procura abordar a questão da uniformidade: *os servidores têm uma idéia uniforme do que sejam procedimentos eticamente corretos?* A grande maioria dos respondentes afirmou que raramente tem uma idéia uniforme (74,8%), devido, em grande parte, ao fato de não desejar mais normas, como suas respostas à pergunta anterior sugerem. Apenas 18,2% concordam que os procedimentos são suficientemente uniformes, enquanto 4,2% os consideram bastante uniformes. No entanto, 2,8% dos respondentes afirmam que não sabem ao certo.

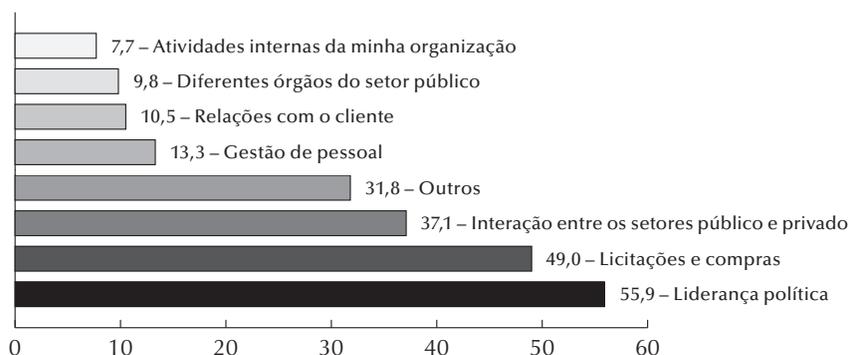
Gráfico 13 – Os servidores têm uma idéia uniforme sobre procedimentos eticamente corretos?



3 Procedimentos e situações eticamente problemáticas

Para identificar situações eticamente problemáticas, o questionário enunciou aspectos que podiam dar margem a conflitos.

Gráfico 14 – Em que situações você sempre se depara com situações eticamente problemáticas?



A grande maioria dos respondentes indicou que situações problemáticas ocorrem, em grande parte, quando trabalham com lideranças políticas (55,9%), talvez em decorrência da dicotomia existente entre administração e política, em que se espera da administração uma atuação neutra e imparcial. Uma outra área considerada sensível foi a das licitações e compras públicas (aquisição de bens, contratos de consultoria): 49,0% dos entrevistados apontam dificuldades nessa área. A terceira área mais difícil foi a da interação e cooperação entre os setores público e privado (37,1%). Outras questões foram apontadas como as mais complexas após as mencionadas acima, somando 31,8%. A gestão de pessoal foi referida por 13,3% dos respondentes; relações com o cliente foram mencionadas por 10,5%; atividades envolvendo diferentes órgãos do setor público foram assinaladas por 9,8% e atividades internas no próprio órgão foram citadas por 7,7% dos respondentes.

No campo *outras questões* (31,8%) que geram situações problemáticas foi especificado: uso não autorizado de bens públicos; aplicação de leis anticorrupção; tratamento preferencial a amigos e parentes (nepotismo); nomeações políticas; terceirização de serviços públicos; contratação de pessoas ou empresas de fora; falta de publi-

cidade e transparência; falta de avaliações baseadas em resultados; medidas disciplinares para estabelecer responsabilidades e *accountability*²; favoritismo político (*versus* mérito); prioridades na transferência de recursos e solicitações diretas; tomada de decisões políticas; barreiras que impedem o acesso de cidadãos a serviços; e controle de qualidade de empresas que interagem com organizações públicas.

A frequência com que situações não-éticas surgem na organização foi avaliada na pergunta seguinte. O questionário listou vinte diferentes práticas administrativas que caracterizam situações éticas problemáticas, ou mesmo delitos graves, a saber:

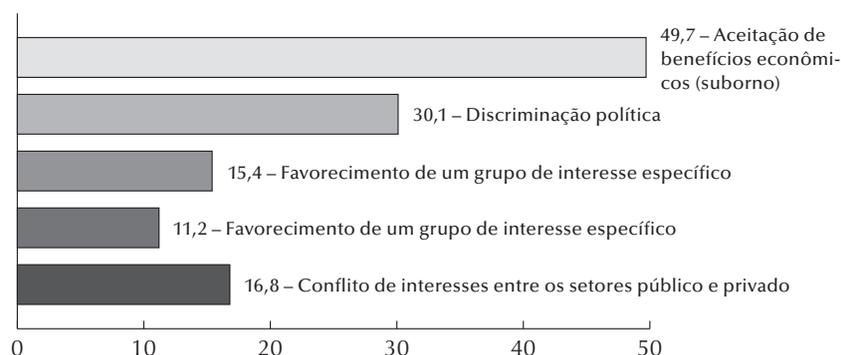
1. Resistência a mudanças (59,5%).
2. Outros problemas (58,4%): inflexibilidade gerencial; discriminação baseada na idade; discriminação em razão de cargo ou função; nepotismo (favorecimento de parentes); beneficiar-se de lacunas na legislação; nomeação sem controle de pessoas não qualificadas.
3. Tomar decisões sem a devida preparação (54,5%).
4. Tratar questões de maneira desnecessariamente complicada (41,3%).
5. Corporativismo (proteção de colegas de trabalho) (38,5%).
6. Protelação desnecessária de uma questão (37,8%).
7. Favorecimento de um grupo de interesse específico (34,3%).
8. Retenção de informações (32,2%).
9. Colocar uma tarefa individual acima do benefício geral (29,4%).
10. Não assumir responsabilidade quando um erro é cometido (27,3%).
11. Discriminação política (25,9%).

² O termo “accountability” mencionado pelo respondente refere-se à responsabilidade funcional, ao dever de prestar contas em seu cargo ou função.

12. Favorecimento de amigos (24,5%).
13. Uso de linguagem oficial excessivamente complicada (23,1%).
14. Influenciar como uma determinada questão é tratada, sem ter as qualificações necessárias para fazê-lo (22,4%).
15. Assédio moral no local de trabalho (14,0%).
16. Negociar ou “vender” uma função ou cargo ocupado (12,6%).
17. Não fornecer informações adequadas sobre alguma questão (10,5%).
18. Conflito de interesses entre os setores público e privado (9,8%).
19. Discriminação racial ou sexual (3,5%).
20. Assédio sexual no ambiente de trabalho (2,8%).
21. Aceitar benefícios econômicos (propinas, suborno) (2,1%).

Entre todas essas práticas, as cinco consideradas mais prejudiciais e que deveriam ser eliminadas da Administração Pública são as seguintes: em primeiro lugar, de acordo com a opinião da maioria (49,7%), aceitar benefícios econômicos (propina, suborno); em segundo lugar (30,1%), a discriminação política; em terceiro e quarto lugares (15,4% e 11,2%), favorecer um grupo de interesse específico; e, em quinto lugar (16,8%), o conflito de interesses entre os setores público e privado.

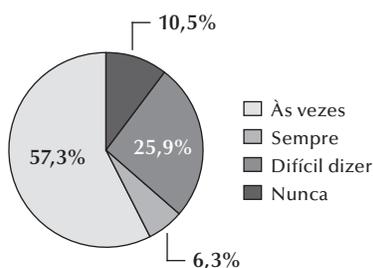
Gráfico 15 – Cinco piores práticas que deveriam ser eliminadas da Administração Pública em geral



A pergunta seguinte dizia respeito ao uso de dois pesos, duas medidas: *no seu local de trabalho, você se depara com situações nas quais a percepção de servidores quanto à ética no serviço público difere dos valores oficialmente estabelecidos?* Os dados mostram que, para mais da metade dos respondentes (57,3%), situações desse tipo ocorrem às vezes. Apenas 10,5% afirmaram que disparidades desse tipo nunca ocorrem, enquanto 6,3% afirmaram que elas ocorrem o tempo todo. Parece não haver uma correlação muito boa entre a idéia do que seria ético e a prática oficial, já que a resposta de um quarto dos respondentes (25,9%) foi “não sei ao certo”.

A estratégia seria estabelecer mecanismos que promovessem um significado e um entendimento comuns. O resultado ideal do processo seria uma idéia comum da “nossa maneira” que fosse aceita e adotada em ambos os níveis, tanto por diretores quanto por servidores subordinados.

Gráfico 16 – Por acaso as percepções do seu órgão / entidade relacionadas à ética no serviço público diferem dos valores oficialmente estabelecidos?

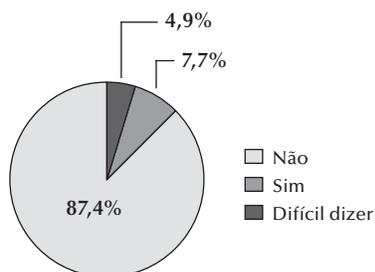


4 Transparência e abertura da Administração Pública

A ênfase na transparência e na necessidade de se agir com o devido respeito para com os cidadãos e de ajudá-los efetivamente não foi confirmada por esses resultados. À pergunta que procurava

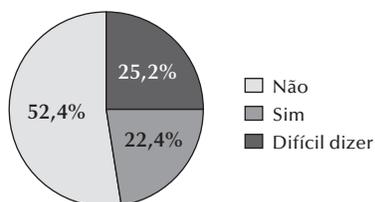
avaliar se as atividades da Administração Pública são suficientemente abertas de modo geral, apenas 7,7% responderam afirmativamente. A grande maioria (87,4%) negou que essa abertura existisse, e 4,9% disseram que não sabiam.

Gráfico 17 – As atividades da Administração Pública são suficientemente abertas ao público?



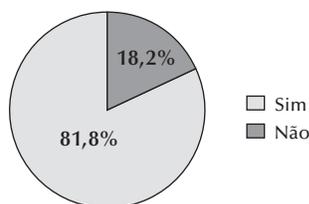
Em resposta à pergunta que dizia respeito a mecanismos desenvolvidos para mensurar a satisfação dos cidadãos com seu acesso a uma determinada organização ou unidade e à sua abertura aos cidadãos (para ouvir suas opiniões, por exemplo), mais da metade dos respondentes afirmou que não há mecanismos desse tipo disponíveis (52,4%), um quarto deles respondeu que não sabe (25,2%), e apenas 22,4% confirmaram a existência de algum mecanismo para avaliar a abertura e o acesso.

Gráfico 18 – O órgão / entidade em que trabalha monitora a opinião dos cidadãos quanto à facilidade de acesso (por exemplo, por meio de consultas aos usuários)?



À pergunta que procurava sondar se há mecanismos para o processamento de reclamações sobre abusos ou comportamentos antiéticos, a grande maioria respondeu afirmativamente (81,8%), enquanto 18,2% negaram a existência de mecanismos dessa natureza. A incoerência entre a falta de mecanismos de comunicação externa com os cidadãos, para colher suas opiniões e mensurar o lado positivo (satisfação), e a ênfase na necessidade de se dispor de mecanismos pelos quais eles possam apresentar reclamações poderia ser corrigida por meio de uma revisão dos propósitos desses mecanismos.

Gráfico 19 – A sua entidade ou órgão possui métodos de recebimento de denúncias de abusos ou outros comportamentos antiéticos?



Entre os mecanismos desenvolvidos para processar reclamações especificados na pergunta, o mais popular e citado foi o da Ouvidoria, que integra a estrutura da Controladoria-Geral da União. Os ouvidores têm a função de processar reclamações em unidades ou na organização como um todo, mas não têm poderes para iniciar uma investigação. É interessante observar a ênfase colocada em órgão responsável por processar reclamações mais do que uma unidade envolvida em relações públicas, no sentido de interagir ou receber *feedback* sobre a satisfação de cidadãos, o que também se compreende nas atribuições da Ouvidoria.

Outros mecanismos sugeridos foram: o uso de um “canal aberto” disponibilizado pela CGU, como, por exemplo, um meio de comunicação; o *site* do órgão na Internet; comunicação

via *e-mail*; o Portal da Transparência; teoricamente, por meio da Comissão de Administração e Desenvolvimento (CAD); por meio do *banner* “reclamações” ou linha 0800.

Além disso, vale observar que a própria natureza do trabalho desenvolvido pela CGU – auditoria – exige transparência para a comunicação de atos indevidos por meio de diversos canais: pesquisas de campo, Internet, representações formais etc.

5 Gestão e desenvolvimento de pessoal

Na última década, observa-se, pelo menos no âmbito federal, uma clara ênfase na necessidade de a Administração Pública basear sua atuação em valores. A normatização em curso, a criação de comissões de ética e muitas outras iniciativas contra a corrupção também revelam a importância de se manterem elevados padrões éticos na seqüência de mudanças em um ambiente operacional que está tornando-se cada vez mais exigente e complexo.

Essa parte do estudo procura avaliar o nível de inclusão logrado na gestão de pessoal e no desenvolvimento de questões éticas. Procurou-se saber se a ética do serviço público está sendo aplicada à gestão de pessoal do órgão ou unidade na qual o servidor trabalha. Surpreendentemente, quase metade dos respondentes assinalou “não sei ao certo” (49,0%), enquanto 26,6% assinalaram “não”. Isso revela a fragilidade das medidas tomadas nessa direção ou que os respondentes não reconhecem esse problema. A pergunta foi formulada de forma bem simples, mas talvez não tenha transmitido o seu correto significado, uma vez que 49,0% dos respondentes demonstraram dúvidas.

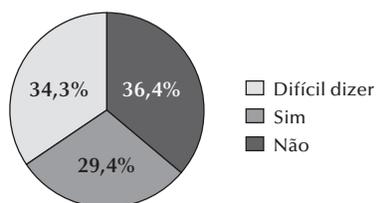
A pergunta solicitava que os respondentes especificassem que padrões éticos do serviço público estariam incluídos na gestão de

pessoal (“Sim, favor especificar”). Alguns registraram a necessidade de se divulgar a questão mais amplamente; outros mencionaram a necessidade de se oferecer mais oportunidades de participação em cursos de capacitação; uma orientação permanente sobre o papel que servidores públicos devem desempenhar em seu órgão; seminários; publicações; afixar materiais de conteúdo ético em locais visíveis; fornecimento de informações básicas antes de designar alguém para um cargo ou função; participação em cursos sobre o tema, como o Seminário Brasil–Europa de Prevenção da Corrupção; pequeno curso interno de certificação ética; desenvolver cursos de carreira e uma política mais ampla para a ética no setor público, por se tratar de uma unidade de controle interno.

Alguns respondentes afirmaram enfaticamente que há muitos cursos e seminários sobre certificação ética, uma vez que o órgão (CGU) deve dar o exemplo nessa área. A ética faz parte de suas funções e é frequentemente discutida entre gestores. Há também diversos estudos de caso, cursos de treinamento e seminários disponíveis na Internet.

A pergunta sobre a gestão de pessoal aborda questões relacionadas à ética no serviço público que foram levadas em consideração no processo de seleção de novos funcionários. Os percentuais das respostas foram semelhantes: 29,4% dos respondentes confirmaram que essas questões são relevantes e foram consideradas na seleção de novos funcionários; 36,4% responderam que elas não são levadas em consideração; e 34,3% afirmaram não saber ao certo. Logo, o percentual de servidores que não consideram essas questões como um problema atual chega a 70,7% (36,4% somado a 34,3%).

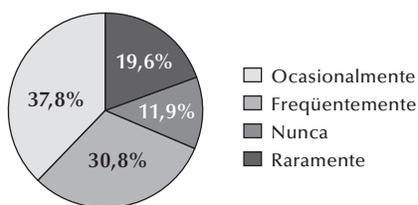
Gráfico 20 – A ética no serviço público é matéria considerada no momento da escolha de novos servidores?



O processo de capacitação de novos funcionários foi o tema abordado na última pergunta acerca da gestão ética. As respostas revelam uma grande preocupação por parte dos respondentes com o fato de que processos de capacitação devem ensinar adequadamente o que se espera de servidores em suas funções. Na verdade, quase um terço (30,8%) afirmou que essa questão é sistematicamente considerada, enquanto outro terço (37,8%) indicou que ela só é considerada às vezes. Somente 11,9% afirmaram que ela nunca é levada em consideração, enquanto 19,6% afirmaram que ela raramente é considerada. O que se deduz é que essa necessidade é abordada por meio de mecanismos já estruturados de capacitação ou que tal estrutura é inexistente, em razão de quase um terço (11,9% de respostas “nunca” somado a 19,6% de respostas “raramente”) dos respondentes não ter consciência dessa questão.

Entretanto, a questão aberta “Sim, favor especificar” gerou muitas manifestações. Alguns sugeriram que a ética do serviço público deveria ser incluída nas provas escritas para admissão à instituição. Além disso, deveria ser feita uma investigação antes da nomeação para cargos de confiança. Foi mencionada a necessidade de um atestado de bons antecedentes por parte dos candidatos a cargos na organização. Outros afirmaram categoricamente que esses requisitos já existem e fazem parte do concurso de admissão, sendo complementados por cursos de treinamento.

Gráfico 21 – Os requisitos éticos relacionados ao papel de um servidor público são discutidos no momento do treinamento de um novo servidor?

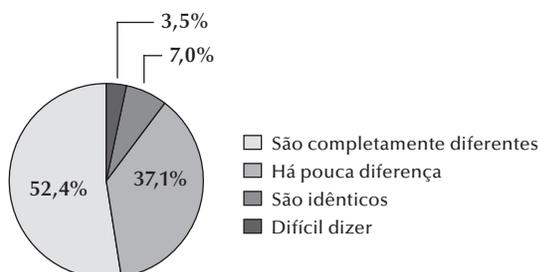


6 Estado atual e futuro da ética no serviço público

Na percepção dos servidores, os valores mais importantes do serviço público diferem-se substancialmente dos do setor privado, sendo o interesse público (58,8%) o mais valorizado na esfera pública, e a eficiência (47,6%) o mais importante no setor privado. A questão tenta determinar até que ponto os valores dos servidores públicos e dos trabalhadores do setor privado divergem.

Mais da metade dos respondentes (52,4%) afirmaram que esses valores são completamente diferentes. Alguns os consideraram razoavelmente diferentes (37,1%). Somente 7,0% afirmaram que são idênticos, enquanto 3,5% não souberam responder. Isso requer uma reflexão sobre as bases éticas, particularmente levando-se em conta que as interações entre público e privado são cada vez mais complexas e, na maioria dos países, as compras públicas são a área isolada mais vulnerável à corrupção.

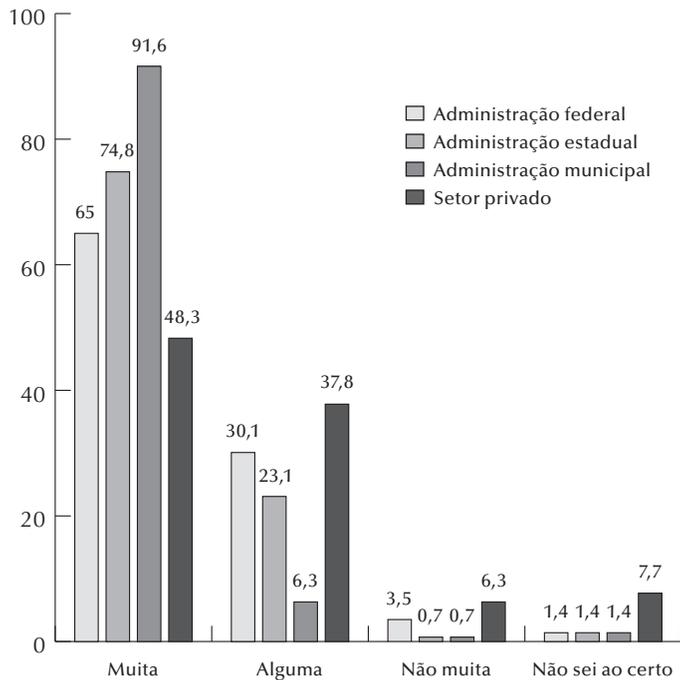
Gráfico 22 – Como você avalia os valores dos servidores públicos em relação aos dos trabalhadores do setor privado?



A questão seguinte tentou determinar o “estado da arte” no campo da ética do serviço público: *na opinião dos respondentes, como a ética no serviço público hoje se compara à situação no passado?* A situação atual é ligeiramente melhor para mais da metade dos servidores (55,2%), consideravelmente melhor para 10,5%, a mesma para 16,1%, ligeiramente pior para 9,1%, e consideravelmente pior para a mesma percentagem de respondentes. Conclui-se, portanto, que os esforços de promoção da ética no serviço público tiveram algum efeito.

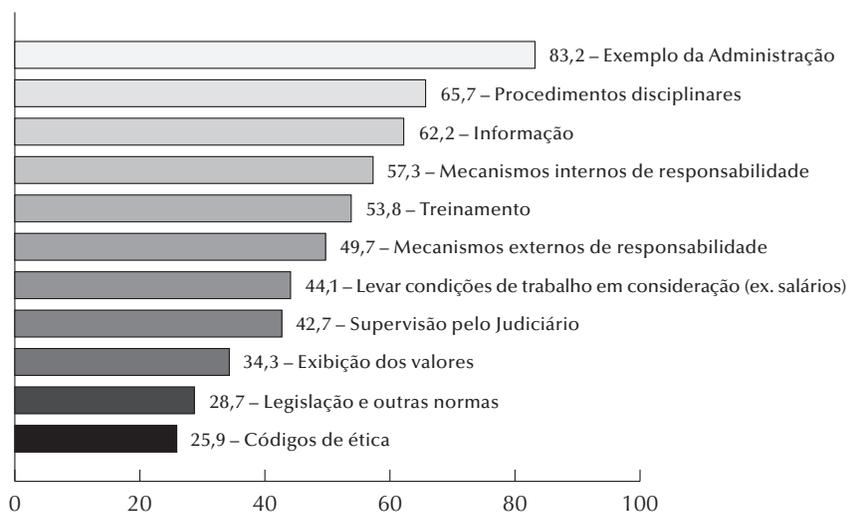
A quantidade de corrupção percebida por essa população específica foi o tema da próxima questão de avaliação da ética do serviço público no momento atual. Para fins de comparação, perguntou-se aos respondentes como eles avaliavam o nível de corrupção na Administração Pública, nos planos federal, estadual e municipal (local), e no setor empresarial. Há uma percepção de níveis crescentes de corrupção entre as administrações federal, estadual e municipal. Portanto, segundo os respondentes, a corrupção é elevada nos planos federal (65%), estadual (74,8%) e municipal (91,6%). No setor empresarial, 48,3% apontaram corrupção. Outros afirmaram que existe alguma percepção de corrupção nos âmbitos federal (30,1%), estadual (23,1%) e municipal (6,3%), bem como no setor privado (37,8%). A opinião de que não há muita corrupção nos planos federal (3,5%), estadual (0,7%) e municipal (0,7%), bem como no setor empresarial (6,3%), foi minoritária. Além disso, 1,4% dos respondentes não souberam responder se havia corrupção nos planos federal, estadual e municipal e 7,7% no setor privado.

Gráfico 23 – Em sua opinião, qual é a quantidade de corrupção existente na Administração Pública em geral e no setor privado?



Em termos proativos, e com o objetivo de estabelecer as melhores práticas para aprimorar a governança, perguntou-se aos servidores em questão quais seriam as medidas mais eficazes para promover elevados padrões éticos. O questionário solicitou a opinião sobre como o nível ético do serviço público poderia ser mantido e melhorado no futuro. O gráfico abaixo refere-se a alguns desses instrumentos que poderiam exercer um efeito substancial, um pequeno efeito ou praticamente nenhum efeito na promoção do nível ético do serviço público.

Gráfico 24 – Como o nível ético do serviço público poderia ser mantido e melhorado no futuro?



Somente um quarto dos respondentes (25,9%) avaliou que a adoção de códigos de ética poderia exercer um efeito substancial na promoção da ética pública. O segundo fator considerado de baixo efeito sobre a gestão ética no futuro foi legislação e outras normas (28,7%), seguido de exibição dos valores (34,3%), que teria um impacto relevante na educação sobre ética. Quarenta e dois vírgula sete por cento dos respondentes avaliaram que a supervisão pelo Poder Judiciário teria um efeito significativo, ao passo que 44,1% acreditavam que a devida consideração às condições de trabalho (salários, benefícios de saúde etc.) afetaria o futuro da ética nas organizações. A promoção de mecanismos internos de responsabilidade, em modo reativo, também foi amplamente aceita (57,3%). Já a informação, como elemento de promoção, foi considerada extremamente importante (62,2%) para a obtenção de um efeito significativo. A segunda opção mais apontada como um fator de impacto sobre a ética no serviço público, também em modo repressivo, foi a adoção de procedimentos disciplinares, citada em

65,7% das respostas. Finalmente, o mecanismo considerado mais importante para o futuro da ética no serviço público foi o *exemplo da administração*, apontado pela grande maioria como portador de um efeito considerável sobre a manutenção e o futuro da ética no serviço público por 83,2% dos respondentes. Portanto, ao dar o exemplo, diretores, gerentes e líderes fornecem os padrões que serão adotados progressivamente por toda a organização.

Outras especificações expressas na pesquisa a respeito de como o nível ético no serviço público poderia ser mantido e melhorado no futuro merecem ser levadas em consideração. São elas:

- ✿ *Educação*: uso da repressão e da punição exemplar aos culpados; ensino da ética desde a escola elementar; ampla publicidade a ações anticorrupção; transparência; demonstração de valores desde a escola elementar; o exemplo da família; melhoria da carreira no serviço público; introdução à filosofia nos programas de treinamento; a ética compreendida como uma característica cultural que depende do nível de desenvolvimento do país.
- ✿ *Administração Pública*: aumento da conscientização sobre a necessidade de melhorar a Administração Pública; necessidade de reduzir os cargos comissionados e implementar a meritocracia; progresso nas carreiras públicas por meio da competição obrigatória; redução da interferência política; alteração dos requisitos para a indicação de ministros e membros do conselho nas instituições superiores de auditoria e tribunais superiores, adotando-se um sistema imparcial de nomeação; aplicação mais estrita da lei; abolição total das designações livres para cargos de nível superior.
- ✿ *Cidadania e justiça*: maior abertura e interação com o público, que é a parte mais prejudicada pela corrupção e pelo comportamento antiético; centros de mobilização e conscientização; estabelecimento de sistemas éticos, imparciais

e morais de investigação interna; criminalização do enriquecimento ilícito; aplicação de penas de prisão aos culpados; aumento da transparência e das discussões éticas; aprimoramento da cidadania; aplicação oportuna e imediata da justiça por meio de uma ampla reforma judiciária; punição exemplar.

No âmbito administrativo, flexibilidade e escolha aberta para cargos de liderança, renovação periódica do pessoal, reciclagem dos administradores, controle interno independente, punição eficaz nos procedimentos disciplinares, aplicação de multas pecuniárias por transgressões éticas.

Em termos de abertura e transparência, perguntou-se aos respondentes se consideravam necessário que os servidores públicos de alto escalão declarassem seus interesses econômicos e outros, e se essa prática deveria ser expandida aos gerentes de médio escalão. Com pequenas diferenças entre as altas autoridades (95,1%) e os servidores públicos em geral (90,9%), a opinião quase unânime foi a de que isso é necessário. Somente 2,1% negaram essa necessidade e 2,8% não souberam responder, no caso dos servidores públicos de alto escalão. Quanto à ampliação dessas medidas para todos os servidores públicos, somente 4,2% não consideraram isso necessário, enquanto 4,9% não souberam responder. Portanto, a declaração de bens ou de interesses, de fato, é importante em termos da abertura e transparência na Administração Pública.

7 Conclusão

A suposição básica deste estudo é que os resultados de uma análise com base ética propiciam um ambiente profissional fortalecido em princípios e valores, e internalizados numa linguagem comum. O projeto piloto confirma com clareza que uma estratégia na busca da elevação dos valores éticos dos servidores públicos bra-

sileiros deve centrar-se em uma política de desenvolvimento pessoal, que reconheça a prática ética como fundamental na atividade cotidiana dos servidores. Toda atividade de formação e comunicação pessoal deve estar primeiramente orientada sob esse foco. A relevância dos valores éticos precisa ser demonstrada, cultivada, discutida e estimulada tanto por meio do exemplo quanto das palavras. Nesse sentido, vale lembrar que a grande maioria dos respondentes (83,2%) apontou o *exemplo da administração* como portador de um efeito considerável sobre a manutenção e o futuro da ética no serviço público.

A grande maioria dos respondentes indicou, também, que situações problemáticas ocorrem, em grande parte, *quando trabalham com lideranças políticas* (55,9%). Mencionaram, especificamente, que uma administração pública ética, eficiente e efetiva deve estar livre de interferência política e atuar de modo imparcial. Ofereceram os respondentes uma enorme riqueza de dados, em várias questões abertas, que incitam a reflexões e a reformas, por representarem problemas atuais que devem ser eliminados. Idéias de reforma, visualizadas como mecanismos de combate à corrupção, têm sido testadas em todo o mundo, e as experiências que delas resultam são divulgadas rapidamente, no sentido de determinar melhores práticas e boa governança.

Não há, entretanto, receitas prontas para estabelecer sistemas de integridade em democracias modernas. Os sistemas de integridade são culturalmente limitados e dinâmicos. Uma perspectiva positiva para inspirar medidas de combate à corrupção relaciona-se à prevenção. Pela primeira vez, qualificados servidores civis foram entrevistados sobre princípios e valores como parte de seu trabalho diário. Os resultados são a base para instrumentos de treinamento realisticamente estruturados. Com fundamento nas respostas e nas experiências dos voluntários, algumas conclusões e sugestões são

indicadas. Os princípios e os valores da organização guiam sua atividade e têm precedência sobre os valores do indivíduo em situações de conflito. Uma vez que os valores guiam a atividade e são internalizados, a atividade se beneficia com padrões éticos mais elevados. A execução dos princípios e dos valores requer, também, que os indivíduos reconheçam o seu papel na organização, exercitando-os em seu próprio trabalho diário. O questionário centrou-se em assuntos fundamentais: percepção dos princípios constitucionais e valores como ferramentas de gerência; situações e processos ao tratar dos conflitos éticos; acesso e transparência, treinamento e gerência no serviço público; presente e futuro da Administração Pública.

Com base nas respostas e experiências daqueles voluntários, inúmeras e valiosas conclusões e sugestões podem ser extraídas. As principais expectativas concentram-se no fortalecimento de ferramentas práticas, algumas já em uso e outras indicadas no estudo, que permitem incorporar e internalizar valores no ambiente de trabalho. A todos aqueles que participaram do experimento, o nosso reconhecimento por sua consciência cívica. Cidadania é participação. As sugestões e observações fornecidas enriquecem toda a pesquisa e contribuem como elementos de reflexão e fundamentos para futuras reformas e mudanças. São obra dos participantes e outros que auxiliaram na realização do estudo. Que esse mesmo sentimento cívico sirva de exemplo e inspiração para futuras aplicações, que complementem e consolidem a presente análise.

Referências

- CAIDEN, G. E.; CAIDEN, N. J. Administrative corruption revisited. *Philippines Journal of Public Administration*, v. 38, n. 1, p. 1-16, 1994.
- _____. More on official misconduct. *Indian Journal of Public Administration*, v. 41, n. 3, p. 371-382, 1995.

CAIDEN, G. E.; DWIVEDI, O. P.; JABBAR, J. J. (Eds.). *Where corruption lives*. Bloomfield, CT: IIAS/Kumarian Press, 2001.

CAIDEN, G. E.; Stephen Ma. *Essays on administrative ethics*. Shanghai: Fud. University Press, 2003.

CAIDEN, G. E.; Tsai-Tsu Su. *The repositioning of public governance: global experiences and challenges*. Taiwan: NUT Press, 2007.

CAIDEN, G. E. Toward a general theory of official corruption. *Asian Journal of Public Administration*, v. 10, n. 1, p. 3-26, 1988.

_____. Undermining good governance: corruption and democracy. *Asian Journal of Political Science*, v. 5, n. 2, p. 1-22, 1997.

_____. The essence of public service professionalism. In: UNITED NATIONS SEMINAR ON PUBLIC SERVICE ETHICS. Thessalonica, Greece, 1998.

_____. An anatomy of official corruption. In: FREDERICKSON, G.; GHERE, R. K. (Eds.). *Ethics in public management*. Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2005.

_____. Improving government performance. *Public Administration Review*, v. 66, p. 140-143, jan./feb. 2006.

_____. *Toward cleaner governance*. Paper presented at the University of Hong Kong, may 2007.

LAMBSDORFF, Johann Graf; NELL, Mathias. *Corruption: where we stand and where to go*. Disponível em: <<http://www.icgg.org/downloads/Corruption%20-%20Where%20we%20stand%20and%20where%20to%20go.pdf>>. Acesso em: 6 jun. 2007.

MORGAN, Gareth. *Images of organization*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1997.

MUNGIU-PIPPIDI, Alina. Corruption: diagnosis and treatment. *Journal of Democracy*, v. 17, n. 3, p. 86-99, 2006.

NYE, J. S. Corruption and political development: a cost-benefit analysis. In: HEIDENHEIMER, A. J. et alii (Eds.). *Political corruption*. New Brunswick, NJ: Transaction Books, 1967. p. 963-983.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. Survey of anti-corruption measures in the public sector. In: _____. *OECD Countries*. Paris: Public Management Service (Puma), 1998.

_____. *Public sector integrity: a framework for assessment*. OECD Publishing, 2005.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. Corruption and good governance: discussion paper 3. Bureau for Policy and Programme Support, New York, 1997.

VALDÉS, Daisy de A. *Towards brazilian national integrity system: principles and values as part of Public Administration's daily job*. Disponível em: <<http://www.lulu.com/content/1264439>>. Acesso em: dez. 2007. ISBN 978-0-615-16908-8.

WERNER, S. B. New directions in the study of administrative corruption. *Public Administration Review*, v. 43, n. 2, p. 146-154, 1983.

WORLD BANK. *Understanding public sector performance in transition countries: an empirical contribution*. Washington DC: World Bank. Poverty Reduction and Economic Management Unit, 2003.