



UNIVERSIDAD ESTADUAL DA PARAÍBA – UEPB

CAMPUS V

PRÓ-REITORIA DE ENSINO MÉDIO TÉCNICO E EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

PRISCILA KATE ALVES DOS SANTOS

**O DESAFIO DA ÉTICA PROFISSIONAL NA GESTÃO PÚBLICA
CONTEMPORÂNEA: UMA ANÁLISE SOB O VIÉS DA METAFÍSICA DOS
COSTUMES DE IMANNUEL KANT**

JOÃO PESSOA

2014

PRISCILA KATE ALVES DOS SANTOS

**O DESAFIO DA ÉTICA PROFISSIONAL NA GESTÃO PÚBLICA
CONTEMPORÂNEA: UMA ANÁLISE SOB O VIÉS DA METAFÍSICA DOS
COSTUMES DE IMANNUEL KANT**

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Gestão Pública do Programa de Pós-Graduação à distância da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista.

Área de concentração: ética profissional; Gestão pública.

Orientador (a): Dr^o. Cleonilde Moura Nascimento.

JOÃO PESSOA

2014

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

S237d Santos, Priscila Kate Alves dos.

O desafio da ética profissional na gestão pública contemporânea [manuscrito] : uma análise sob o viés da metafísica dos costumes de Immanuel Kant / Priscila Kate Alves dos Santos. - 2014.

46 p. nao

Digitado.

Monografia (Especialização em Gestão Pública) - Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de Ensino Médio, Técnico e Educação à Distância, 2014.

"Orientação: Profa. Dra. Cleoneide Moura do Nascimento, Pró-Reitoria de Pós Graduação".

1. Gestão pública. 2. Ética profissional. 3. Administração pública. I. Título.

21. ed. CDD 302.35

PRISCILA KATE ALVES DOS SANTOS

**O DESAFIO DA ÉTICA PROFISSIONAL NA GESTÃO PÚBLICA
CONTEMPORÂNEA: UMA ANÁLISE SOB O VIÉS DA METAFÍSICA DOS
COSTUMES DE IMANNUEL KANT**

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Gestão Pública do Programa de Pós-graduação à distância da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista.

Aprovado em: 13 / 12 / 2014.

BANCA EXAMINADORA:

Cleoneide M. do Nascimento

Prof.^a Dr. Cleoneide Moura Nascimento (Orientadora)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

Aline Poggi B. de Lima

Prof.^a Me. Aline Poggi (Examinadora)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

Rômulo Lustosa P. de Melo

Prof.^a Me. Rômulo Lustosa Pimenteira de Melo (Examinador)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

Primeiramente a Deus, por me abençoar,
cuidar e guiar o meu caminho, ao meu amado
filho Bernardo (*in memoriam*), aos meus pais
pela dedicação, ao meu esposo pelo incentivo
e apoio, **DEDICO**.

AGRADECIMENTOS

Agradeço acima de todas as coisas, a Deus, por ouvir os desejos que habitam em meu coração, por cuidar das minhas necessidades, por me dar discernimento e sabedoria para decidir os passos que devo traçar em meu caminho.

Ao meu filho Bernardo (*in memoriam*) por todos os momentos especiais que passamos juntos, por seu amor incondicional, pelo seu olhar ingênuo e afetuoso e por interceder junto a Deus para que eu pudesse cursar essa Especialização.

A meu esposo pelo total incentivo, respeito e companheirismo, mas, sobretudo, por acreditar no meu potencial.

Aos meus pais, por me ensinarem valores, me educarem com amor e dedicação e por serem tão presentes em minha vida e aos meus familiares que, pacientemente, entenderam minhas ausências ao dedicar-me a esta pesquisa e conclusão do curso.

Ao amigo Marialvo Laureano e toda sua família, pelas oportunidades, credibilidade e confiança, pelo exemplo de Gestor, advindo de seu caráter íntegro e idôneo, e apoio no momento que mais precisei em minha vida.

À Elaine Carvalho César, por incentivar minha participação no curso, pela paciência e confiança em meu trabalho e por todos os ensinamentos humanos e profissionais.

À professora Cleoneide Moura pela dedicação e leituras sugeridas ao longo dessa orientação.

À Tutora, Aline Poggi, por não medir esforços ao me ajudar e apoiar em todo decorrer do curso.

Aos demais professores do Curso de Especialização em Gestão Pública da UEPB, por contribuírem para a construção de um baluarte de conhecimentos os quais desaguaram no desenvolvimento desta pesquisa.

E a todos os meus amigos e amigas, que constituem a minha grande família, e por fazerem da minha vida um sustentáculo de alegria!

“Vocação é diferente de talento. Pode-se ter vocação e não ter talento, isto é, pode-se ser chamado e não saber como ir.”

CLARICE LISPECTOR

RESUMO

Uma das grandes dificuldades encontradas na Gestão Pública contemporânea é executar sua função de forma plena e eficaz satisfazendo os anseios da coletividade. Radicada neste viés, a presente pesquisa se preocupou em apresentar de forma pontual, os aspectos referentes à importância da conscientização do dever inerente a função de gestor, através da primazia dos preceitos éticos apriorísticos, bem como os profissionais, para a consecução da finalidade do Estado – que é o bem comum –. Por esta ótica, o estudo em comento se propôs a estabelecer em que consiste o desafio da ética profissional na gestão pública contemporânea para a concretização de suas premissas e fundamentos, estabelecendo, por fim, elementos que tornem o gestor, um profissional consciente do seu dever ético perante a sociedade.

Palavras-chave: Ética. Gestão Pública. Desafio.

ABSTRACT

One of the major difficulties encountered in contemporary public management is performing its function fully and effectively satisfying the desires of the community. Rooted in this bias, this research has bothered to submit a timely manner, aspects related to the importance of awareness of the inherent duty manager function, through the primacy of professional ethical principles, to achieve the purpose of the rule - which is good common -. For this perspective, the present study was to establish what constitutes the challenge of professional ethics in contemporary public management to achieve its premises and grounds, establishing finally elements which make the manager, conscious of their professional ethical duty to society.

Key-words: Ethics. Public Management. Challenge.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
2 O HOMEM UM SER SOCIAL: linguagem, comunicação e cultura.....	13
2.1 O fundamento da cultura para formação do pensamento ético	14
2.2 O ser humano como pressuposto da existência e natureza da ética.....	15
3 ÉTICA GERAL E PROFISSIONAL: conceito e abrangência na Gestão Pública.....	16
3.1 Avaliação moral e juízo de valor	17
4 CONCATENAÇÃO ENTRE ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO, BEM COMUM E ÉTICA	18
5 A ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DO ESTADO BRASILEIRO.....	19
5.1 A ética profissional na administração pública contemporânea: o papel do Decreto nº 1.171/90 e da prestação de contas públicas (Accountability).....	20
5.1.1 O papel do Accountability e do Tribunal de Contas da União.....	24
6 FUNDAMENTO DA ÉTICA PARA EFETIVAÇÃO DE UMA GESTÃO PÚBLICA CONSCIENTE	30
7 A RELAÇÃO ENTRE CULTURA ORGANIZACIONAL E ÉTICA PROFISSIONAL NA GESTÃO PÚBLICA	33
8 O DESAFIO DA ÉTICA PROFISSIONAL NA GESTÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA: solução sob o viés da metafísica dos costumes	37

9 PERSPECTIVAS METODOLÓGICAS	41
10 CONSIDERAÇÕES FINAIS	43
REFERÊNCIAS.....	45

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa trata-se de uma análise sobre fatores que afastam a regularidade e eficácia da Gestão Pública contemporânea, ao delimitar o desafio maior da ética profissional, com o fim de retomar os valores imprescindíveis para efetivação e eficácia da manutenção dos fins estatais, por meio da ação coerente dos agentes públicos, especificamente, dos Gestores.

Neste diapasão, serão analisados aspectos sobre a cultura como pressuposto incipiente à formação dos padrões éticos comportamentais desde o âmbito social ao profissional, bem como noções conceituais sobre ética, Administração Pública (Gestão), fundamentos do Estado Democrático de Direito e finalidade do Estado; concatenando estes conceitos as percepções de cultura organizacional na Administração Pública, sob a perspectiva da necessidade de mudança e, em consequência deste estudo, estabelecer medidas que alicercem possibilidades plausíveis para melhorar a qualidade do serviço público, sob uma análise filosófica em face da Metafísica dos Costumes de Immanuel Kant.

2 O HOMEM UM SER SOCIAL: linguagem, comunicação e cultura.

Não obstante as semelhanças que podemos encontrar entre os seres humanos e os animais, a exemplo daqueles que estão no topo da escala zoológica de desenvolvimento, como os chimpanzés – diversas vezes testados em experimentos científicos para se averiguar as manifestações de sentimentos, de prazer, alegria, dor, raiva entre outros, também comuns nos seres humanos –; surge em nós a indagação: afinal, o que nos diferencia deles?

O comportamento humano é fruto de uma reflexão e, ainda que possamos agir irresponsavelmente muitas vezes, obedecemos a uma razão por meio do controle racional das nossas vontades. No entanto, os animais, principalmente aqueles que se encontram nos níveis mais baixos da escala zoológica de desenvolvimento – tais quais os insetos –, agem por instintos. É, portanto, a ação instintiva, conduzida por Leis biológicas, comuns nos animais de mesma espécie, mas invariáveis entre eles, que traduz a primeira diferença entre os seres humanos e aqueles.

A inteligência e capacidade de raciocinar humana são, num primeiro momento, elementos comumente descritos pelas pessoas, ao serem indagadas sobre qual a diferença entre os seres apontados. Todavia, conforme já observado, alguns animais como os macacos, possuem inteligência capaz de diferenciá-los de outros animais, como aponta a experiência científica realizada pelo Psicólogo Gestaltista (psicologia da forma), Wolfgang Köhler que, em 1910, nas Ilhas Canárias, instalou uma colônia de chimpanzés e os fez passar fome, no intuito de testar a capacidade destes seres para alcançar o alimento – bananas penduradas no alto da jaula –. O resultado desta pesquisa revelou que após algum tempo, um chimpanzé conseguiu alcançar as bananas ao colocar um caixote em posição que o favorecesse a se aproximar das frutas penduradas e, outro, mais inteligente, chamado Sultão, teve a capacidade de encaixar dois bambus para alcançar o alimento que estava no alto. (ARANHA; MARTINS, 2009.)

Diante esta situação, ainda nos questionamos: se somos inteligentes e alguns animais também possuem esta mesma capacidade, ainda que em grau menor, qual será o elemento que nos diferencia plenamente deles?

É evidente que os animais têm suas próprias formas de comunicação (de linguagem), como as abelhas se movimentam em uma dança sincrônica ao indicar a flor com pólen, como os cachorros manifestam sua afetividade pelos seus donos abanando seus rabos, mas nenhum deles possui a capacidade de falar racionalmente como nós que, **de acordo com Aristóteles,**

“o homem é o único animal que fala, e a fala é função social”. De tal forma, é natural do homem a aptidão de se comunicar através da fala; é da natureza do homem o ato de falar.

Conforme elucida Aranha e Martins (2009), **a linguagem dos animais não se compara a capacidade do homem na criação e codificação do mundo simbólico, por meio dos gestos vocais.**

Portanto, a principal diferença entre os seres humanos e demais animais habita na **percepção dos símbolos universais criados pelo homem, através de sua inteligência abstrata**, enquanto o animal tem inteligência concreta, imediatista, como demonstra a experiência feita com os chimpanzés.

Neste sentido, **a combinação da fala, que é função social, com a inteligência humana, responsável pela produção de símbolos lógicos, eis a fundamental diferença entre o homem e os animais.** Pois para produzir cultura o homem precisa da linguagem simbólica que, depois de criada, passa por um processo de aceitação pelo corpo social, por meio de convenções e diálogo.

2.1 Fundamento da cultura para formação do pensamento ético

A partir desse pressuposto, ingressaremos no primeiro ponto essencial a manifestação da vontade humana – a cultura –, pela qual serão estabelecidos os padrões comportamentais éticos e legais a serem respeitados pelos seres humanos.

É através da cultura, que estabelecemos nossas condutas no tempo, e nos diferenciamos categoricamente dos animais, como elucida Aranha e Martins (2009, p. 49):

O mundo que resulta do pensar e agir humanos não pode ser chamado de natural, pois se encontra modificado e ampliado por nós. Portanto, as diferenças entre ser humano e animal não são apenas de grau, porque, enquanto o animal permanece mergulhado na *natureza*, nós somos capazes de transformá-la em **cultura**. (grifo nosso).

Cultura, palavra derivada do latim *colere*, segundo Edward B. Tylor, significa: “todo aquele complexo que inclui o conhecimento, as crenças, a arte, a moral, a lei, os costumes e todos os outros hábitos e capacidades adquiridos pelo homem como membro da sociedade” (1891, p. 17).

É através da cultura que determinamos a forma de pensar e agir de um povo e, conseqüentemente, os padrões éticos e morais pelos quais suas condutas se norteiam, bem

como as normas positivadas para viger em determinado ordenamento jurídico. Mas em razão da infinita capacidade humana de transformar símbolos em linguagem, são diversas as impressões culturais existentes pelo mundo.

Neste sentido, a cultura é passada hereditariamente, pois se trata de um sistema de significados estabelecidos, gradativamente e cronologicamente apreendidos. Assim, os seres humanos herdam suas linguagens, hábitos alimentares, modo de se apresentar em público, boas condutas à mesa, o que se pode falar, ou que não se pode falar e como não agir.

Diante a manifestação cultural, o homem estabelece valores e regras de conduta no meio social, profissional, religioso e familiar. **É através da cultura que se estabelece a Ética de um povo, as diretrizes comportamentais, os costumes e demais manifestações da vontade humana em sociedade.**

Por isso o homem, segundo Aristóteles (384 a.C. – 322 a.C.), um animal social, em qualquer setor que se apresente, necessita agir em convergência com as normas pré-estabelecidas pela sociedade, sejam elas jurídicas ou puramente morais e determinadas pela cultura, que se herda histórica e cronologicamente em determinado território.

2.2 O ser humano como pressuposto da existência e natureza da ética

Outro aspecto de suma importância para a compreensão do tema é a necessidade do homem interiorizar e compreender a sua natureza e essência, para que manifeste o seu papel fundamental no corpo social, independente da cultura, Soberania e Estado a que pertença.

De acordo com Marculino Camargo (2009), tudo que existe só existe em razão de sua natureza. Logo, se o que esperamos do giz é que ele risque; e do sol, que ele brilhe; **cabe ao Homem ser humano e, para ser humano, é preciso ser ético, pois o fundamento e natureza da ética é o próprio homem.**

No cenário profissional a ética é a pilastra basilar do comportamento adequado e justo na relação entre o homem e sua profissão. Nesta conjuntura nos perguntamos: Por que falar em ética na Gestão Pública? Por que devemos concatenar os conceitos de Cultura, ética e Gestão à Administração Pública?

Porém, para responder estas perguntas se faz necessário precipuamente, compreendermos o que significa ética, posteriormente os fundamentos e conceito de Gestão Pública, estrutura da Administração Pública, em que consiste o Estado democrático de Direito, para então concatená-los a outros conceitos de cultura organizacional, a fim de encontrar uma solução plausível para o problema da falta de ética profissional na Máquina

Administrativa, que se trata do desafio da ética profissional na Gestão Pública contemporânea.

3 ÉTICA GERAL E PROFISSIONAL: CONCEITO E ABRANGÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA

Preleciona Vázquez (2005, p.23) que “ética é a teoria ou ciência do comportamento moral dos homens em sociedade. Ou seja, é a ciência de uma forma específica do comportamento humano”. A partir deste lúcido conceito é possível dizer que a ética diz respeito à ciência da moral, sendo a moral o seu próprio objeto.

Neste mesmo viés, Paulo Ghiraldelli Júnior (2010), entende que ética e moral não podem ser consideradas a mesma coisa, haja vista a própria origem das palavras sendo *ethos*, do grego, e *mos* ou *mores*, do latim. Sob este viés o autor esclarece que a ética seria um *comportamento social universal* e a moral um *comportamento social particular*.

Não obstante isto, é comum a confusão entre os termos que, inclusive, são empregados como sinônimos haja vista o significado etimológico, pois independente da origem geográfica, ambos significam costume. Neste viés, Marculino Camargo (2009, p.23) diz:

Concluindo, pode-se afirmar que as palavras “moral” e “ética” são sinônimas, podendo uma substituir integralmente a outra; assim, nada impede que em vez de “código de ética profissional”, seja chamado de “código de moral profissional”.

Todavia, é fundamental entender que independente das divergências conceituais, ética e moral dizem respeito ao comportamento do homem em sociedade, que corresponde ao “conjunto de pessoas que vive em determinada faixa de tempo e de espaço – seguindo normas comuns – e que são unidas pelo sentimento de consciência do grupo”, (SENAC, 1996, p.9).

Marculino Camargo (2001) de forma sucinta e precisa define ética profissional na aplicação da ética geral no campo das atividades e relações de trabalho. Em conformidade com este raciocínio, Nalini (2006), esclarece que o exercício de uma profissão pressupõe um conjunto organizado de pessoas, com racional divisão de trabalho na consecução da finalidade social: **o bem comum**.

É lúcido observar que sem o emprego dos preceitos éticos em nossas ações, seja no âmbito social, seja nas relações profissionais e todas as demais interações inerentes aos seres

humanos, certamente haverá o comprometimento do equilíbrio da finalidade estatal que é o bem comum.

3.1. Avaliação Moral e juízo de valor

Por esta ótica, para que possamos, num primeiro momento, implantar em nossas ações – juízo de valor moral –, é preciso que avaliemos nossas condutas antes mesmo de praticá-las. De acordo com os ensinamentos de Vázquez (2013, p.153):

Por avaliação, entendemos a atribuição do valor respectivo a atos ou produtos humanos. A avaliação moral compreende os três elementos seguintes: a) o valor atribuível; b) o objeto avaliado (atos ou normas morais) e c) o sujeito que avalia.

Para o autor acima citado, o processo que nos leva a reflexão do mérito da ação chama-se avaliação moral ao estimar valor a atos ou produtos humanos. Por esta ótica, implica dizer que apenas os atos humanos serão os objetos avaliados, no entanto, também adverte que nem todos os atos humanos estarão sujeitos à avaliação, pois somente aqueles que afetam os outros (por seu potencial resultado e consequência), estarão sujeitos a uma aprovação ou reprovação no sentido moral.

Interessante se faz observar o seguinte posicionamento de Vázquez (2013, p.154) sobre a avaliação moral no âmbito do trabalho.

Numa sociedade baseada na exploração do homem pelo homem – e, mais particularmente, na sociedade baseada na produção da mais-valia – a atividade do trabalho é puramente econômica e não tem significado moral. [...] **Coisa diferente acontece numa sociedade em que o trabalho deixa de ser uma mercadoria e recobra a sua significação social, como atividade criadora que serve à sociedade inteira. Nestas condições, evita-lo ou executá-lo somente por um estímulo material transforma-se num ato repreensível do ponto de vista moral.** (Grifo nosso)

Observa-se neste ponto, que os atos humanos são avaliados sob um aspecto holístico da situação, não podendo ser analisado de forma isolada, mas dentro de um contexto histórico-social para dar-lhe sentido atribuindo-lhe certo valor moral, ou não.

4 CONCATENAÇÃO ENTRE ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO, BEM COMUM E ÉTICA

Com a Promulgação da Constituição de 05 de outubro de 1988, a República Federativa do Brasil passou a ser um Estado Democrático de Direito, conforme dispõe o Artigo 1º da Carta Magna. Vejamos:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em **Estado Democrático de Direito** e tem como fundamentos:

- I - a soberania;
- II - a cidadania
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.
[**negrito nosso**]

Neste ponto, esclarece Pedro Lenza (2014, p. 1396) que “a previsão desse regime jurídico é reforçada pelo princípio democrático” marcado pelo texto constitucional de 1988, no qual o poder do Estado emana do povo e é exercido por meio de seus representantes eleitos, ou diretamente, nos termos da Constituição em comento, que idealiza a democracia semidireta ou participativa, logo a soberania popular. Frisa-se que, o titular do poder é o povo, cujo exercício se dá através de representantes.

Portanto, a participação popular no poder se estabelece por intermédio de um processo instrumentalizado oriundo do plebiscito, referendo, iniciativa popular, ação popular e outros. “Estamos diante da democracia semidireta ou participativa, um “sistema híbrido”, uma democracia representativa, com peculiaridades e atributos da democracia direta.” (LENZA, 2014, p. 1396).

Ademais, abarca o Preâmbulo da Constituição de 88, uma imensa preocupação com o **bem público** que, como já observado, diz respeito à finalidade do Estado. Em razão disso, mudanças no cenário político-social nacional surgiram, e o povo brasileiro passou a viver em uma sociedade em tese mais justa, ou tecnicamente mais provável de ser justa. In verbis:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-

estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

É neste baluarte de direitos, garantias e deveres que o bem comum eleva-se à finalidade suprema do Estado no intuito de propiciar ao Cidadão brasileiro condições de igualdade, justiça e harmonia haja vista a busca pelo equilíbrio social, particular, dos setores públicos e privados, como também das Soberanias face às relações internacionais.

Não obstante tantos direitos, garantias e deveres, o homem, que por sua própria natureza é desigual, tende a individualizar seus interesses sobrepondo-os inclusive aos da coletividade, **tornando um desafio à Administração Pública a manutenção de sua finalidade.**

Também é possível dizer que a inversão dos valores éticos e morais sofridos durante as décadas de 1960 e 1970, haja vista grandes embates dos ideais conservadores e progressistas, contribuíram consideravelmente à desvalorização da postura ética e moral não apenas nas instituições políticas, mas também na família e religião, refletindo grandes mudanças nos costumes sexuais, profissionais e comportamentais. (ENAP, 2008)

Todas essas transformações levam às sociedades contemporâneas a busca desenfreada pela reflexão sobre a retomada dos valores éticos e morais, problematizando os costumes atuais, que acabam por repercutir sobre o Serviço Público em geral.

5 A ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DO ESTADO BRASILEIRO

Além da Ordem Jurídica que compreende toda a comunidade, o Estado é composto por uma Estrutura Administrativa, formada por um conjunto de pessoas, cuja função é cumprir algumas missões básicas como: “promover o bem comum, representar a comunidade perante outras comunidades, mediar às relações entre cidadão e o governo, bem como as relações entre os próprios cidadãos”, (ENAP, 2008, p.12).

Independentemente da sua classificação – Administração Direta (centralizada), que compreende os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e seus respectivos Órgãos; ou a Administração Indireta (descentralizada), que por sua vez diz respeito às Autarquias, Fundações, Empresas Públicas e Sociedade de Economia Mista – a obrigação do Estado é manter-se nos parâmetros éticos e legais, dirimindo os problemas de caráter contrário ao fim da Administração Pública.

A investidura em um cargo público requer o compromisso com o serviço a ser executado, haja vista atribuições e responsabilidades que dependerão do poder de mando e decisão.

Neste viés, é necessário entender que o aspecto público do cargo, por si só, não confere a pessoa investida, o título de propriedade, mas sim uma missão, que através de meios e recursos oriundos do cargo, possa atingir o objetivo funcional em prol da sociedade, sendo, deste modo, a principal missão do Servidor Público zelar pela *res* pública e estar à disposição dos serviços e necessidades dos cidadãos.

Após a promulgação da Carta Magna de 1988, as portas de entrada para o ingresso no Serviço Público brasileiro, se estreitaram nascendo a obrigatoriedade de Concurso para provimento de cargo ou emprego, de acordo com o que estabelece o artigo 37, inciso II, da CF/88. In verbis:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, **ressalvadas as nomeações para cargo em comissão** declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998). (Grifo nosso).

Neste contexto, a Administração Pública passou a ser alvo de muitos cidadãos que independente de vocação profissional, almejam o Serviço Público como fonte de estabilidade financeira. Embora tal medida seja de extrema valia para fins de igualdade e preservação dos fins estatais, se faz necessário atentar para o viés ético da investidura no cargo público, em específico, do Gestor.

5.1 A ética profissional na administração pública contemporânea: o papel do Decreto nº 1.171/94 e da prestação de contas públicas (*Accountability*)

Através de um processo nitidamente mais justo e imparcial, dotado de elementos classificatórios de caráter intelectual, o concurso público tornou-se um meio de determinar quem são os melhores para investidura de cargos públicos. Ocorre que, “o melhor

classificado” muitas vezes está despreparado, em termos éticos, para o exercício de sua profissão – que consistirá, independente de qual seja a natureza de sua função, na prestação de um Serviço Público.

Com excelentes salários na maioria dos cargos públicos, os servidores acomodam-se muitas vezes e passam a servir sem qualidade, sem respeito à finalidade do Estado, beneficiando-se por meios obscuros, infringindo a lei, desrespeitando os códigos de ética profissional, praticando peculato, abuso de poder, assédio moral, publicidade de informações confidenciais, corrupção, desvio de verbas públicas entre tantas outras faltas éticas e legais.

Esta realidade, todavia, não se aplica apenas aos cargos cujo provimento se dá através de concurso público, mas também aqueles cujo provimento se dá por meio de livre nomeação e exoneração, isto é cargos em comissão, bem como todos os outros cargos de Gestão, que em boa parte são preenchidos por comissão a servidores efetivos ou não, como é o caso de funções gratificadas de chefia e gerência no Governo.

Por meio do **Decreto nº 1.171**, de 22 de junho de 1994, fora aprovado o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo, com o intuito de produzir na pessoa do Servidor Público a consciência ética e moral, para concretização dos atos administrativos e todas as demais ações relacionadas à conduta do servidor, visando o cumprimento dos deveres legais e, por derradeiro, o resgate dos valores éticos para reimprimir no serviço público a seriedade e respeito necessários, conforme pode ser avaliado abaixo.

Art. 1º Fica aprovado o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, que com este baixa.

Art. 2º Os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta e indireta implementarão, em sessenta dias, as providências necessárias à plena vigência do Código de Ética, inclusive mediante a Constituição da respectiva Comissão de Ética, integrada por três servidores ou empregados titulares de cargo efetivo ou emprego permanente.

Parágrafo único. A constituição da Comissão de Ética será comunicada à Secretaria da Administração Federal da Presidência da República, com a indicação dos respectivos membros titulares e suplentes. (Decreto 1.171/94)

Nesta Conjuntura, o Código de ética Profissional supracitado tem por objetivo regular a ética no funcionalismo público federal, sobretudo do Poder Executivo para o qual foi elaborado, no entanto **suas normas são estendidas aos servidores estaduais e municipais, como também ao Poder Legislativo e Judiciário, na ausência de seus próprios códigos.**

É preciso, porém, enfatizar que, o sentido filosófico da ética não pode ser confundido com os fins do Código de Ética Profissional supramencionado, que reside em restituir a credibilidade e dignidade do Serviço Público prestado, afastando os atos que desrespeitem os princípios constitucionais, que desvirtuem a finalidade do serviço público, que promovam humilhação e desprezo de seus usuários e beneficiários, sobretudo, garantindo a plena efetividade da Cidadania.

Importa evidenciar que tal Código de Ética se estabelece nos anseios da Constituição Federal de 88, ao instituir a moralidade administrativa e outros valores basilares para galgar a manutenção da Justiça, inclusive por meio de ação popular. Vejamos:

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência; (Art. 5º, inciso LXXIII, CF/88)

Desta forma, qualquer cidadão é detentor do Direito de legitimidade processual para propor ação popular contra atos lesivos ao patrimônio público, histórico e cultura, bem como a moralidade administrativa e meio ambiente.

O código em comento é composto por dois capítulos. No primeiro foram contemplados os princípios morais, a dignidade, o decoro e o zelo, assim como outros primados essenciais ao exercício da função pública, a serem observados pelo servidor. In verbis:

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

Todos os aspectos acima aludidos são de extrema importância para a consecução de um serviço público de excelência, em que sejam preservadas a sua honradez e tradição. Nota-se que o Poder Legislativo coloca a vocação do poder estatal condicionada ao exercício digno, zeloso, eficaz e consciente dos princípios morais.

Por esta ótica, o primeiro capítulo subdivide-se em três seções que versam sobre as **regras deontológicas** (a exemplo das acima citadas) sobre os **principais deveres do**

Servidor Público, como desempenhar o serviço em tempo hábil, sem procrastinações, ser probo, tratar cuidadosamente os usuários do Serviço Público e outros; bem como, **sobre as vedações ao Servidor Público**, proibindo determinadas condutas que possam afetar o regular desenvolvimento do Serviço.

No segundo capítulo do Decreto nº 1.171/94, foram instituídos os dispositivos para a criação e o funcionamento de comissões de ética em todos os órgãos do Poder Executivo Federal, bem como as diretrizes e sanção aplicável aos transgressores destas regras. Vejamos:

XVI Em todos os 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, deverá ser criada uma Comissão de Ética, encarregada de orientar e aconselhar sobre a ética profissional do servidor, no tratamento com as pessoas e com o patrimônio público, competindo-lhe conhecer concretamente de imputação ou de procedimento susceptível de censura.

XXII - A pena aplicável ao servidor público pela Comissão de Ética é a de censura e sua fundamentação constará do respectivo parecer, assinado por todos os seus integrantes, com ciência do faltoso.

Ressalta-se neste ponto que, embora o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo seja parte integrante do Direito, haja vista nascer de um Decreto governamental, difere das demais legislações em virtude de que suas infrações são apuradas e apreciadas pelas Comissões acima aludidas, através da aplicação de censura, e não por penas cominadas pelo Poder Judiciário.

XVIII - À Comissão de Ética incumbe fornecer, aos organismos encarregados da execução do quadro de carreira dos servidores, os registros sobre sua conduta ética, para o efeito de instruir e fundamentar promoções e para todos os demais procedimentos próprios da carreira do servidor público.

XXII - A pena aplicável ao servidor público pela Comissão de Ética é a de censura e sua fundamentação constará do respectivo parecer, assinado por todos os seus integrantes, com ciência do faltoso.

É preciso enfatizar, por oportuno, que o Direito não é a Ética e, vice-versa; mas ambos devem caminhar concatenados para transmitir valores em seus preceitos normativos, sejam eles puramente morais ou legais, cuja essência deva ser pautada nos valores Éticos.

Além disso, como a conduta do gestor público deve marchar para consecução do bem comum, cabe aos cidadãos clamarem pela regularidade de seus direitos. No entanto, percebe-se que o cidadão passivo, fomenta a inércia social contrariando os primados

democráticos. Um cidadão ativo, por outro lado, é aquele que participa efetivamente das decisões do Governo, que chama a feito seus direitos, que reclama as prestações de constas públicas. E é neste contexto que surge o Tribunal de Contas para promoção da ética na gestão pública, bem como para garantir o exercício pleno da cidadania.

5.1.1 O papel do *Accountability* e do Tribunal de Contas da União

Segundo os ensinamentos de Matias-Pereira (2010, p. 70), o termo de origem político administrativo anglo-saxã – *accountability*:

“pode ser aceito como o conjunto de mecanismos e procedimentos que induzem os dirigentes governamentais a prestar contas dos resultados de suas ações à sociedade, garantindo-se dessa forma maior nível de transparência e a exposição pública das políticas públicas.”

Denominado na língua inglesa como *accountability*, é apropriada Prestação de Contas em face de ocupação de cargo público que envolve várias modalidades de controle destes cargos por meio da comunidade; é deste modo, um meio de inibir condutas ilegais e não éticas no âmbito do profissionalismo público (ENAP, 2008).

Um exemplo de controle utilizado periodicamente são as eleições, mas não podemos atrelar o *accountability* apenas aos cargos públicos sujeitos ao Sufrágio Universal. É necessário entender que a Prestação de Contas abarca toda a Administração Pública, desde os cargos eletivos até os cargos de carreira e comissionados. (ENAP, 2008)

Vejamos, assim, como se procede a Prestação de Contas ou *Accountability*, conforme o Livro-Texto da ENAP sobre Ética e Serviço Público (2008, p. 15).

1 - Criando condições para verificar e discutir publicamente, e em linguagem acessível ao não especialista, o quanto o exercício da função vem satisfazendo a comunidade. **2** - Avaliando criticamente, por meio de consulta à opinião pública: Em que medida esse retorno está ocorrendo de fato. Como o detentor do cargo lidou com ocorrências imprevistas. Que correções de rota fazer. Que possíveis melhorias implementar. **3** - Desencadeando a reflexão coletiva por meio de uma série de instituições: **Na imprensa, através de reportagens investigativas e do confronto de ideias. No Parlamento, através do debate com os representantes dos partidos e seus assessores. Nas universidades e centros de pesquisa, através de seus próprios especialistas. Na Sociedade Civil, através dos movimentos sociais e organizações não governamentais.** (grifo nosso)

O *Accountability* é, portanto, a ferramenta destinada aos cidadãos para controle da eficácia do Serviço Público. Porém, existe uma grande problemática acerca deste mecanismo

– o seu desconhecimento, inclusive, a consciência dos valores éticos e sua importância para manutenção da Ordem Pública.

Não obstante isto, O'Donnell apud Carlos Maurício Figueirêdo (2002) desenvolveu o conceito de *Accountability* horizontal, segundo o qual, o conceito clássico de *Accountability* vertical, referente ao controle por parte da população em face dos atos de seus governantes, não é mais suficiente para efetivação do controle e prestação das contas públicas.

Neste aspecto, se faz necessário que no seio do aparelho estatal exista uma teia de agências conexas para estabelecer comunicação contínua visando à viabilidade do controle permanente da administração pública e da gestão dos recursos públicos.

São os Tribunais de Contas teias que compõem o *Accountability* horizontal – mecanismo imprescindível para efetivação da transparência pública e promoção da ética na gestão pública, através da publicação de informações e dados, em linguagem acessível a todos os cidadãos, a respeito dos gestores a serem escolhidos, bem como por meio da promoção de mecanismos de participação popular nas decisões governamentais e verificação da prestação de contas públicas. (FIGUEIRÊDO, 2002)

Vejamos abaixo a história do surgimento do Tribunal de Contas da União, desde sua criação até o ajustamento aos ditames legais da Carta Magna de 1988, segundo o Portal do TCU:

Breve histórico

A história do controle no Brasil remonta ao período colonial. Em 1680, foram criadas as Juntas das Fazendas das Capitanias e a Junta da Fazenda do Rio de Janeiro, jurisdicionadas a Portugal. Em 1808, na administração de D. João VI, foi instalado o Erário Régio e criado o Conselho da Fazenda, que tinha como atribuição acompanhar a execução da despesa pública.

Com a proclamação da independência do Brasil, em 1822, o Erário Régio foi transformado no Tesouro pela Constituição monárquica de 1824, prevendo-se, então, os primeiros orçamentos e balanços gerais.

A ideia de criação de um Tribunal de Contas surgiu, pela primeira vez no Brasil, em 23 de junho de 1826, com a iniciativa de Felisberto Caldeira Brandt, Visconde de Barbacena, e de José Inácio Borges, que apresentaram projeto de lei nesse sentido ao Senado do Império.

As discussões em torno da criação de um Tribunal de Contas durariam quase um século, polarizadas entre aqueles que defendiam a sua necessidade – para quem as contas públicas deviam ser examinadas por um órgão independente

–, e aqueles que o combatiam, por entenderem que as contas públicas podiam continuar sendo controladas por aqueles mesmos que as realizavam.

Somente a queda do Império e as reformas político-administrativas da jovem República tornaram realidade, finalmente, o Tribunal de Contas da União. Em 7 de novembro de 1890, por iniciativa do então Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, o Decreto nº 966-A criou o Tribunal de Contas da União, norteado pelos princípios da autonomia, fiscalização, julgamento, vigilância e energia.

A Constituição de 1891, a primeira republicana, ainda por influência de Rui Barbosa, institucionalizou definitivamente o Tribunal de Contas da União, inscrevendo-o no seu art. 89.

A instalação do Tribunal, entretanto, só ocorreu em 17 de janeiro de 1893, graças ao empenho do Ministro da Fazenda do governo de Floriano Peixoto, Serzedello Corrêa.

Originariamente o Tribunal teve competência para exame, revisão e julgamento de todas as operações relacionadas com a receita e a despesa da União. A fiscalização se fazia pelo sistema de registro prévio. A Constituição de 1891, institucionalizou o Tribunal e conferiu-lhe competências para liquidar as contas da receita e da despesa e verificar a sua legalidade antes de serem prestadas ao Congresso Nacional.

Logo após sua instalação, porém, o Tribunal de Contas considerou ilegal a nomeação, feita pelo Presidente Floriano Peixoto, de um parente do ex-Presidente Deodoro da Fonseca. Inconformado com a decisão do Tribunal, Floriano Peixoto mandou redigir decretos que retiravam do TCU a competência para impugnar despesas consideradas ilegais. O Ministro da Fazenda Serzedello Correa, não concordando com a posição do Presidente demitiu-se do cargo, expressando-lhe sua posição em carta de 27 de abril de 1893, cujo trecho básico é o seguinte:

"Esses decretos anulam o Tribunal, o reduzem a simples Ministério da Fazenda, tiram-lhe toda a independência e autonomia, deturpam os fins da instituição, e permitirão ao Governo a prática de todos os abusos e vós o sabeis - é preciso antes de tudo legislar para o futuro. Se a função do Tribunal no espírito da Constituição é apenas a de liquidar as contas e verificar a sua legalidade depois de feitas, o que eu contesto, eu vos declaro que esse Tribunal é mais um meio de aumentar o funcionalismo, de avolumar a despesa, sem vantagens para a moralidade da administração.

Se, porém, ele é um Tribunal de exação como já o queria Alves Branco e como têm a Itália e a França, precisamos resignarmo-nos a não gastar senão o que for autorizado em lei e gastar sempre bem, pois para os casos urgentes a lei estabelece o recurso.

Os governos nobilitam-se, Marechal, obedecendo a essa soberania suprema da lei e só dentro dela mantêm-se e são verdadeiramente independentes.

Pelo que venho de expor, não posso, pois Marechal, concordar e menos referendar os decretos a que acima me refiro e por isso rogo vos digneis de conceder-me a exoneração do cargo de Ministro da Fazenda, indicando-me sucessor."

Tenente-Coronel Innocência Serzedello Corrêa.

Pela Constituição de 1934, o Tribunal recebeu, entre outras, as seguintes atribuições: proceder ao acompanhamento da execução orçamentária, registrar previamente as despesas e os contratos, julgar as contas dos responsáveis por bens e dinheiro públicos, assim como apresentar parecer prévio sobre as contas do Presidente da República para posterior encaminhamento à Câmara dos Deputados.

Com exceção do parecer prévio sobre as contas presidenciais, todas as demais atribuições do Tribunal foram mantidas pela Carta de 1937.

A Constituição de 1946 acresceu um novo encargo às competências da Corte de Contas: julgar a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões.

A Constituição de 1967, ratificada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, retirou do Tribunal o exame e o julgamento prévio dos atos e dos contratos geradores de despesas, sem prejuízo da competência para apontar falhas e irregularidades que, se não sanadas, seriam, então, objeto de representação ao Congresso Nacional.

Eliminou-se, também, o julgamento da legalidade de concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ficando a cargo do Tribunal, tão-somente, a apreciação da legalidade para fins de registro. O processo de fiscalização financeira e orçamentária passou por completa reforma nessa etapa. Como inovação, deu-se incumbência ao Tribunal para o exercício de auditoria financeira e orçamentária sobre as contas das unidades dos três poderes da União, instituindo, desde então, os sistemas de controle externo, a cargo do Congresso Nacional, com auxílio da Corte de Contas, e de controle interno, este exercido pelo Poder Executivo e destinado a criar condições para um controle externo eficaz.

Finalmente, com a Constituição de 1988, o Tribunal de Contas da União teve a sua jurisdição e competência substancialmente ampliadas. Recebeu poderes para, no auxílio ao Congresso Nacional, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade e a fiscalização da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas. Qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária tem o dever de prestar contas ao TCU.

Conforme se observa neste relato, a princípio, o TCU era competente para fazer exame, revisão e julgamento de todas as operações de receita e despesas da União. Mas apenas com a promulgação da Carta Magna de 1988 o TCU teve sua jurisdição e competência plenamente ampliadas, exercendo fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e demais entidades da Administração direta e indireta quanto à legalidade, legitimidade e economicidade das receitas.

Neste sentido, toda pessoa, seja ela jurídica ou física, privada ou pública, que exerça atividades pecuniárias vinculadas à administração pública ou pelas quais a união responda, bem como em nome desta assuma obrigações de mesma natureza deve prestar contas ao TCU, para que o mesmo possa exercer sua função fiscalizadora e de controle.

Portanto, trata-se de um exemplo de *Accountability*, por meio da ação do Tribunal de Contas da União, à efetividade dos ditames legais instituídos na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que determina o incentivo à participação popular no processo de elaboração dos orçamentos públicos, cabendo comprovar a efetiva participação do cidadão neste processo e, em caso de descumprimento, aplicar as sanções cabíveis. (FIGUEIRÊDO, 2002)

Vejamos o que encerra o artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

Em razão disso é função do *Accountability*, cuja responsabilidade é do Tribunal de Contas, a apuração e verificação da realização de audiências públicas, a cada quatro meses, com o desígnio de afirmar o cumprimento das metas fiscais. (FIGUEIRÊDO, 2002)

Por este viés, cumpre-nos compreender que o sufrágio universal não encerra a participação do cidadão na manutenção do *Accountability*, simplesmente pelo ato de escolher livremente e democraticamente o governante. É indispensável que o cidadão acompanhe

continuamente, diretamente e rigorosamente as ações vindouras dos gestores eleitos, bem como os efetivos ou não.

Conclui-se que os Tribunais de Contas são aparelhos responsáveis pela promoção da ética profissional no exercício da função pública e o efetivo exercício da cidadania. Todavia, há uma grande problemática a este respeito: o desconhecimento de sua existência e funcionalidade por parte dos cidadãos. Conforme se observa na pesquisa realizada pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (FIGUERÊDO, 2002).

À época da pesquisa, em 2000, há exatos 14 anos:

[...] detectou que nada menos do que 52,22% dos entrevistados não o conheciam. Sequer tinham ouvido falar. Apenas 24,5% dos entrevistados disseram conhecer parcialmente os seus objetivos. No entanto, dos que conheciam o Tribunal de Contas, 94,3% o entendiam como necessário ao controle da Administração Pública, e 65% como sendo essencial no combate à corrupção. (FIGUEIRÊDO, 2002, s.p.)

Nota-se, neste sentido, que a população precisa conhecer as ferramentas que lhes são disponíveis para efetivação da cidadania e, por conseguinte, para consecução da prestação de contas públicas. É através de uma ação conjunta entre Estado e cidadão, que o *Accountability* se concretiza, para redução da corrupção decorrente da má gestão pública, por vias antiéticas na conduta do gestor.

Por fim, conforme bem observa Romilson Rodrigues Pereira (Portal do TCU, online), considerando a diversidade cultural de cada indivíduo dentro de organizações públicas é difícil implantar um padrão cultural comum de ética individual.

Seguindo a linha aristotélica, a “ética é a prática de manter relações justas e aceitáveis com os outros”, por isso se faz necessário introduzir o instrumento de gestão da ética nas organizações públicas, que pressupõe a supremacia dos seguintes elementos: **valores éticos**, em razão da expectativa gerada na sociedade em relação à conduta dos agentes públicos; **normas de conduta**, haja vista o desdobramento dos valores éticos refletindo-os no universo profissional, sob uma perspectiva de conscientização; **gestão**, em que são oferecidas condições sólidas para o exercício do serviço público, através de uma política efetiva de recursos humanos que proporcione uma instância central em torno dos preceitos éticos assegurando a efetividade dos fins estatais; também por meio da **orientação**, com o engajamento das lideranças, criação de códigos de conduta “que exprimam valores e padrões, socialização profissional, educação e treinamento”; e, por fim, o **controle**, expresso por um quadro normativo, cuja objetividade seja garantir procedimentos de investigação e

mecanismos de prestação de contas pública, conforme os acima aludidos de competência do TCU.

6 FUNDAMENTOS DA ÉTICA PARA EFETIVAÇÃO DE UMA GESTÃO PÚBLICA CONSCIENTE

Antes de qualquer reflexão acerca dos Fundamentos da Ética para consecução de um serviço público consciente é imprescindível egermos um conceito de Gestão Pública. Por isso, segundo Matias-Pereira (2010, p.9):

A gestão pública deve ser entendida como algo mais amplo do que a interpretação de gestão de negócios e do que as questões internas dos negócios de um governo. [...] Neste sentido, argumentam Kickert e Stillmann (1999) que a **gestão pública não é meramente uma questão de eficiência e eficácia, mas é também uma questão de legalidade e legitimidade e ainda de outros valores que transcendem os padrões restritivos dos negócios**. Para aquele autor, a gestão pública não é somente interna, mas também, e primeiramente, gestão externa de um contexto sociopolítico complexo.

Percebe-se neste ponto, que a gestão pública envolve a concatenação de diversos fatores cuja finalidade está engendradora na consecução de ações do governo, frutos de um planejamento, organização e relação de controle.

Por este viés o termo Gestão Pública pode ser compreendido como um processo administrativo desmembrado em seis etapas – 1ª Planejamento, 2ª Programação, 3ª Orçamentação, 4ª Execução, 5ª Controle e 6ª Avaliação – cujo objetivo visa à elaboração e solidificação de Políticas Públicas sejam elas direta, ou indiretamente, criadas por meio de uma entidade pública ou privada, cuja intenção visa à promoção do Bem da Coletividade. (<http://www.meyerpaires.pro.br/>).

De forma mais lúcida, trata-se de um conjunto de conhecimentos direcionados à elaboração e solidificação de Políticas Públicas visando o atendimento das demandas sociais.

Esclarece Renato Peixoto Dagnino (2009) que o termo “*Management*”, de origem inglesa, concatena-se a Administração Geral voltada às empresas do setor privado. Por outro lado o termo “*Administration*” traduz um significado mais amplo, cujo sentido abarca também o setor público; desta forma, um terceiro termo é utilizado para determinar o sentido governamental – *public*.

Conforme Dagnino (2009, p. 49), “no Brasil, atualmente, é utilizado o termo Gestão Pública para fazer referência às atividades que têm lugar no ambiente público ou aos conhecimentos que nele são aplicados”.

Neste viés o que seriam as Políticas Públicas? De acordo com Maria das Graças Rua (2009, p. 19), “[...] é possível sustentarmos que as políticas públicas (*policy*) são uma das resultantes da atividade política (*politics*): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos.”.

O estudo das Políticas Públicas nos leva a entender que o Gestor Público – “profissional que tem a capacidade de traduzir ou “decodificar” para uma “lógica” e “racionalidade” empresariais o conteúdo e a forma de implantação das políticas públicas [...]” (DAGNINO, 2009, p.49) –, através das seguintes fases consecutivas e interdependes: formação da agenda, formação de alternativas e tomada de decisões, reavaliação da tomada de decisões, implementação e avaliação tem, por obrigação, que ser ético no exercício de sua função, pois a ausência de proeminência ética em quaisquer destas fases pode levar ao comprometimento da função estatal, sobretudo a Política Pública almejada.

Compreendida esta primeira parte, podemos dizer que a ética diz respeito a tudo que envolve a vida humana, razão pela qual segundo Sertillanges (1916, p. 35) citado por Camargo (2009, p. 19) é “a ciência daquilo que o homem deve ser em função daquilo que ele é”. Portanto, se a própria natureza da ética é o ser humano, conforme já elucidamos, aí também está intrínseco o seu fundamento a ser aplicado em qualquer que seja o campo vivenciado pelo homem, sendo indispensável, neste caso, para a execução de uma Gestão Pública convergente com os princípios morais e basilares do estado democrático de direito, consolidados na Carga Magna.

Nesta conjuntura, é preciso ilustrar que os fundamentos da Ética se subdividem em **subjetivos e objetivos**. O primeiro **fundamento objetivo** a ser aplicado à seara profissional traduz o entendimento do **homem como um ser corpóreo**, noção aparentemente óbvia, mas de extrema importância, que se aplica além das questões da bioética, isto é, aborto, eutanásia, clonagens, transplantes entre outros; como em face ao aspecto fisiológico humano e suas limitações laborais. Neste caso, a título de exemplo, não seria correto obrigar jornada extraordinária de trabalho “abusiva” a determinado Servidor Público comissionado, como forma de ameaça a perda de função/cargo em razão da recusa de cumprimento de tal ordem.

O segundo fundamento encerra que, o **homem é um ser inteligente**. Esta faculdade ou capacidade de entender as coisas existentes em qualquer nível de expiação, o torna capaz de perceber o universo em sua volta. Por esta ótica o dever ético está intrinsecamente

concatenado as reflexões oriundas do ato inteligente de pensar, que nos leva a concretização das ações justas e corretas. No serviço público, este fundamento denota a capacidade do agente público de arrazoar a suas ações e agir de forma imparcial e proba para consecução de um serviço de qualidade e igualitário.

Ao estabelecer que o **homem é um ser volitivo**, terceiro fundamento da ética, determinamos a vontade como elemento fundamental à tomada de decisões, ato contínuo na vida pessoal e profissional do homem.

O homem como um ser social é o fundamento pelo qual se estabelece a necessidade do ser humano viver uma contínua interação com o grupo social, é preciso, portanto, que o fundamento corpóreo, esteja perfeitamente concatenado a sua inteligência e que através dela a sua vontade expresse atos éticos em respeito ao próximo. Para Lisboa (1916, p.16) citado por Camargo (2009, p.50): “Sem dúvida, viver em sociedade é inerente à condição humana, atributo que visa assegurar a sobrevivência, e, portanto, a continuidade da própria espécie.”.

Quanto ao **fundamento subjetivo** da ética, temos na consciência humana, o principal alicerce para consecução do Serviço Público através de atos de acordo com os parâmetros éticos comportamentais exigidos para a vivência na sociedade, de uma forma geral e, profissional, aplicando a problemática aqui abordada.

Vejamos o que nos ensina Camargo (2009, p. 65) sobre a consciência.

Na linguagem vulgar “consciência” significa a capacidade de agir sempre bem, de ser honesto, de ser justo. Assim, o povo divide as pessoas em dois grupos: aqueles que têm consciência e aqueles que não a têm; portanto, um político corrupto, um administrador desonesto ou um assaltante não têm consciência, enquanto que um político honesto, um administrador justo ou um taxista que devolve o dinheiro deixado no carro por alguém, têm consciência.

Já na psicologia, a consciência significa a presença que a pessoa tem de si mesma, de seus atos, de seus arredores; ela sabe o que acontece no seu interior, onde ela está, o que está ocorrendo consigo; sua oposição é a inconsciência. Assim, diz-se que um doente tem consciência quando ele tem noção de sua situação, vendo, ouvindo ou percebendo a sua realidade e as circunstâncias que o envolvem; pode haver um estado maior ou menor e até nulo de consciência, que é difícil de ser avaliado pelas outras pessoas.

Na ética, porém, consciência significa a capacidade de distinguir entre o bem e o mal para si mesmo; ela é a norma fundamental do comportamento de cada pessoa sob o ponto de vista ético. Ela é pessoal, individual, irrepetível, pois é a convicção interna na decisão moral aqui e agora; é a inteligência fazendo um juízo a respeito do acerto ou do errado para a própria pessoa, de um ato já feito ou por fazer.

Deste modo, o fundamento que expressa à consciência como meio elementar para consecução dos atos humanos é, sem sombra de dúvidas, um dos mais importantes, visto que baliza a tomada de decisões do ser humano ao agir para a consecução do bem, através da convicção do ato moral.

Em face das considerações e fundamentos supramencionados, torna-se impossível pensar numa Gestão Pública eficaz sem que não atrelemos todos os atos do Gestor ao ideal ético da conduta. Não podemos nos pautar apenas em Leis positivadas, ainda que estas sejam de suma importância e indubitável necessidade. É imprescindível que tais Leis sejam elaboradas e sancionadas conforme princípios éticos, traçando preceitos justos; em, que, o Gestor, afinado pela essência do verbo servir, possa através do devido cumprimento da Lei, conforme determina o princípio da legalidade administrativa, aliado aos fundamentos supracitados e conforme a consciência do dever ético, agir visando o bem da coletividade, e não em benefício próprio.

7 A RELAÇÃO ENTRE CULTURA ORGANIZACIONAL E ÉTICA PROFISSIONAL NA GESTÃO PÚBLICA

Quando se fala em desafio da ética profissional na Gestão Pública contemporânea, diretamente estão vinculados os conceitos de cultura organizacional e ética. Primeiramente, para discutirmos esse assunto é imprescindível que entendamos o significado de **organização**. Sob uma perspectiva estrutural, trata-se do resultado da interação entre o **indivíduo** e uma **estrutura**, e para o seu funcionamento, tem-se **o controle**, como elemento essencial de permanência e ordenação. De acordo com Hampton (1983, p. 7), organização diz respeito a “uma combinação intencional de pessoas e de tecnologia para atingir um determinado objetivo.”. Uma organização pública é, portanto, o conjunto de agentes e funções públicas, concentrados num determinado organismo físico denominado órgão, a fim de alcançar o interesse da coletividade.

Neste sentido, o elemento pelo qual pessoas se conglomeram numa organização, chama-se objetivo; e, sendo, pública, os meios empregados e fins almejados devem, impreterivelmente, ser de cunho social.

O fenômeno organizacional tem, no entanto, aspectos negativos, como a reunião de pessoas com fins diferentes, pois é própria da natureza humana a diversidade de pensamentos e valores. Por esta razão, para que uma organização sobreviva, e se desenvolva em convergência com seus objetivos, é necessário que a própria cultura organizacional sofra

mudanças de acordo com o dinamismo dos hábitos, costumes e necessidades do próprio organismo, para que os objetivos pessoais não se sobreponham aos objetivos institucionais.

Por esta linha, a existência de uma organização está condicionada a inter-relação de seus elementos constitutivos: **arranjo de indivíduos**, que exercem suas **funções**, de acordo com a **distribuição** de tarefas a serem executadas. Apesar disso, o elemento subjetivo das organizações – as pessoas, – carregam valores éticos percebidos no decorrer de suas vidas e herdados por meio do processo cultural pelo qual todos passam, desde o nascimento até o término de suas vidas, resultando diversos modos de pensar e agir, que muitas vezes, não são convergentes.

O fator cultural de cada indivíduo incide diretamente no fator cultural das organizações, pois é por meio das pessoas que se estabelece o objetivo de uma instituição. Por esta lógica, é imprescindível compreender como os valores individuais afetam os valores das organizações no intuito de galgar seus objetivos, através da construção e reconstrução da cultura organizacional, com base nos valores individuais que interagem neste organismo.

Aclarada a percepção de organização, Matias-Pereira (2010) elucida o conceito de cultura segundo Geertz (1989)¹, como um “sistema de significados que cria algum tipo de identidade compartilhada, ou seja, uma espécie de código que orienta as práticas sociais de pessoas pertencentes a vários grupos e categorias sociais dentro de uma sociedade; [...]”.

Para Pires e Macedo (2006, s.p.) a importância de conceituarmos cultura é aclarada da seguinte forma:

O conceito de cultura é necessário e muito utilizado por que atende a várias necessidades e vários interesses da sociedade e dos próprios pesquisadores. A cultura implica estabilidade, enfatiza demonstrações conceituais, serve como fator aglutinador para levar os membros do grupo em direção ao consenso, implica dinâmica e padronização.

A cultura é, neste sentido, o modo de pensar, os hábitos, costumes, valores éticos e morais, princípios e símbolos que embasam o comportamento de um povo ou nação. No âmbito das instituições públicas ou privadas, sob o aspecto organizacional, a cultura diz respeito ao conjunto de costumes, hábitos e valores que norteiam o desenvolvimento das ações de todos os membros de uma determinada organização, diferenciando-a das demais. É o modo institucionalizado do agir e pensar humano dentro de uma organização que está condicionada a administração das pessoas. (CHIAVENATO, 2004).

¹ GEERTZ, C. A interpretação das culturas. Rio de Janeiro: LTC Editora, 1989.

Para Maria Tereza Leme Fleury (1987, p.22) a cultura organizacional pode ser compreendida da seguinte forma:

[...] um conjunto de valores e pressupostos básicos expressos em elementos simbólicos, que em sua capacidade de ordenar, atribuir significações, construir a identidade organizacional, tanto agem como elemento de comunicação e consenso, como ocultam e instrumentalizam as relações de dominação.

Por esta ótica, observa-se que a Gestão Pública como instrumento de alcance das demandas sociais, necessita modificar sua cultura para impetrar seus objetivos de forma eficaz e satisfatória.

De acordo com os ensinamentos de Stephen Robbins (2005), há mais de 50 anos, se originou a cultura organizacional, variável e independente, que afeta o comportamento dos funcionários e suas atribuições, a partir da noção de institucionalização, por meio da ideia de vida própria da instituição, desvinculada e independente da cultura de seus idealizadores, bem como de qualquer membro que a compoñha. Todavia, apesar do termo “cultura organizacional” ganhar traços mais específicos e destaque a partir da década de 80, desde o início do século XX, já se manifestava em empresas privadas.

Contemporaneamente, podemos dizer que a cultura organizacional preocupa-se em apresentar normas informais e não textuais, que buscam orientar o comportamento dos membros de determinada organização, a fim de alcançar os objetivos inerentes a sua existência enquanto instituição. (CHIAVENATO, 2004).

De acordo com Chiavenato (2004), os aspectos da cultura organizacional são percebidos de forma diferenciada. Enquanto o viés formal – caracterizado pelos elementos estruturais, – como: políticas, diretrizes, objetivos, métodos escolhidos, procedimentos empregados e tecnologia adotada são facilmente perceptíveis; o viés informal, isto é, valores morais e éticos, sentimentos, percepções, normas grupais entre outros, são de difícil observação e compreensão, haja vista a singularidade dos indivíduos que compõem as organizações, o que compromete o processo de mudanças, muitas vezes, indispensável e extremamente necessário.

De acordo com Stephen Robbins (2005), embasado em suas pesquisas, a cultura organizacional se delinea através de sete características básicas, quais sejam: inovação e assunção de riscos; atenção aos detalhes; orientação para os resultados; orientação para as pessoas; orientação para as equipes; agressividade (competitividade); estabilidade (manutenção do status quo).

Diante estes aspectos, é possível observar que a Gestão Pública contemporânea vive um momento desestabilizado, em que a cultura organizacional não consegue sobrepor seus valores em face dos valores individuais, gerando insatisfações incomensuráveis, que atingem os componentes organizacionais, bem como os cidadãos para os quais o Gestor trabalha.

Conforme aponta Victor Ferreira et al. (2005), uma das formas mais relevantes no processo de condução das organizações públicas para consecução dos seus objetivos, se estabelece através da compreensão e interação dos valores de cada indivíduo que a compõe, conforme sua construção e reconstrução resultantes da interação dos valores de outrem e daqueles que gerenciam a organização.

Nesta linha, fica claro perceber que o caráter singular de cada organização resulta, conforme ensina Ferreira et al. (2005, p. 30):

[...] da teia de valores que vai se construindo e reconstruindo pela interatividade entre os valores dos indivíduos que integram a organização. Os valores organizacionais constituem a abstração de que nos servimos para buscar compreender cada organização em sua singularidade. [...] a singularidade organizacional não é atingida e percebida por práticas tradicionais de planejamento estratégico, modelagem organizacional, logística, marketing e outras. **Rupturas se fazem necessárias nas práticas de gestão, a fim de tornar as organizações mais eficientes, eficazes e efetivas.** (Grifo nosso)

Por meio deste entendimento, nota-se que as organizações públicas necessitam adequar-se aos novos elementos culturais, através da “permeabilidade das fronteiras organizacionais em relação a fatores externos dos mais diversos”,[...] “como as pressões sociais em busca de melhores níveis de qualidade de um serviço público, de uma crise externa que afeta a arrecadação tributária e, por conseguinte, afeta o gasto público [...]” (BERGUE, 2010, p. 20).

Conforme se observa na doutrina de Matias-Pereira (2010, p.16):

A cultura de qualquer organização é resultado, por um lado, da teia de relações instituídas ao longo de sua história enquanto organização, também comporta elementos da cultura da sociedade em que está inserida, aí incluídas suas dimensões política e cívica. Nas sociedades contemporâneas, marcadas por sua flexibilidade (BECK, 1995), embora as tradições não desapareçam, elas devem ser justificadas diante de outros modos de se comportar ou fazer as coisas. Isto acaba produzindo não apenas conflitos, mas novos padrões de comportamento e mudanças no próprio sistema de significados, ou seja, na cultura.

Corroborando com este pensamento, conclui-se que é de suma importância implantar os fundamentos éticos e morais na cultura organizacional das instituições públicas, para construção de uma nova cultura organizacional pautada numa Administração Pública eficaz, coerente, justa, igualitária, legal e legítima com os anseios da coletividade, afastando toda procrastinação das ações dos servidores, por meio de um processo de mudança de valores, ou melhor, retomada de valores, em que os gestores comprometam-se com os anseios sociais, atendendo aos interesses da sociedade e não os seus próprios, em detrimento dos nossos.

8 O DESAFIO DA ÉTICA PROFISSIONAL NA GESTÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA: solução sob o viés da metafísica dos costumes

Conforme pode ser observado, a presente pesquisa procurou evidenciar o desafio da ética profissional na gestão pública contemporânea, para alcançar soluções que possibilitem a retomada dos valores perdidos, à concretização dos fins do Estado, à manutenção da ordem pública, à melhoria do serviço público em geral; que, no viés do estudo em comento, depende da supremacia dos preceitos éticos para que todos os objetivos das organizações públicas sejam alcançados em benefício da coletividade.

Ao estudar ética no âmbito da gestão pública, um vínculo inseparável se forma entre Estado e sociedade, para o exercício da cidadania e promoção da ética nas organizações públicas. Conforme doutrina de Matias-Pereira (2010, p.84):

É importante ressaltar que existem duas dimensões do conceito de cidadania. A primeira dimensão está relacionada e deriva da experiência dos movimentos sociais, ou seja, as lutas por direitos. Nesses embates está encampado o conceito clássico de cidadania, que é a titularidade de direitos. Agrega-se a essa experiência dos movimentos sociais uma ênfase mais ampla na consolidação da democracia. Nesse sentido, a construção da cidadania sinaliza para a estruturação e a difusão de uma conduta democrática. A segunda dimensão, além da titularidade de direitos, deriva do republicanismo clássico enfatizando a preocupação com a coisa pública, com a *res publica*.

É perceptível que não apenas o Estado é responsável pela promoção da ética nas organizações públicas, sendo imprescindível que o cidadão exerça sua cidadania, desde as manifestações em defesa dos seus direitos em face da sua titularidade; como também em razão da concretização e edificação de uma sociedade democrática em que, uma das grandes preocupações, pauta-se no respeito e responsabilidade com a *res publica*.

Para tanto, é preciso que se estabeleça um padrão ético comportamental efetivo, através do fortalecimento institucional das organizações públicas que envolve, segundo Matias-Pereira (2010), os seguintes elementos: **gestão, orientação e controle. Por gestão, entende o autor, a “criação de condições sólidas para o serviço público, por meio de uma política efetiva de recursos humanos que contemple uma instância central voltada para a ética.” Por orientação, o “engajamento das lideranças, códigos que expressem valores e padrões e socialização profissional, por meio de educação e treinamento.” E, por controle, “quadro normativo que garanta a independência dos procedimentos de investigação e processo, prestação de contas e envolvimento do público.”**

Neste contexto, nasce o termo **gestão ética**, que se consolidou após a promulgação da Constituição Federal de 1988, em virtude dos preceitos éticos e morais pertinentes a boa conduta no âmbito da administração pública, tratados nesta Carta Magna com especial atenção, a “exigência do cumprimento dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência” (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 86).

A preocupação com a ética pública ganhou ênfase na sociedade contemporânea, em virtude dos efeitos incomensuráveis da sua falta, efeitos estes que segundo Nolan (1995) apud Matias-Pereira (2010), são perversos, representando, inclusive, riscos à sobrevivência das organizações, sejam elas públicas ou privadas; uma vez que seus resultados alcançam além dos problemas de cunho moral, afetando também a ordem econômica, à organização administrativa e o próprio funcionalismo do Estado democrático de Direito.

Deste modo, a **gestão da ética** pretende estabelecer padrões éticos de conduta nas organizações públicas para que os fins do Estado sejam atendidos, em que estão sedimentados os valores, regras de conduta e a administração.

Assim, o **fundamento** pelo qual todos os preceitos acima aludidos poderão ser concretizados está **na compreensão da natureza e essência do homem**, pautados nos princípios da dignidade humana a serem efetivados pelo respeito às normas éticas intrínsecas a ele.

Este desafio consiste, num primeiro plano, **na conscientização do Gestor e todos os agentes públicos em face das normas morais e sua imprescindível necessidade para obtenção dos fins estatais**. Em verdade, o **processo de conscientização** está muito mais próximo da metafísica dos costumes de Immanuel Kant, na compreensão da razão pura aprioristicamente existente em cada indivíduo.

Observa-se que Kant, em sua Fundamentação, buscou fixar o princípio supremo da moralidade, na razão constituída por si só, investigando a ideia e princípio inerente à vontade

pura. Para tanto, utilizou o método analítico a fim de conhecer este princípio e logo em seguida, por meio do método sintético, examiná-lo.

Immanuel Kant, um dos principais e mais importantes filósofos modernos, inaugurou no universo da Filosofia, a Metafísica dos Costumes, esquivando-se do empirismo reinante de David Hume (1711 a 1776). E, com tal mudança, embasada na razão, Kant engendrou, conforme seus fundamentos “a busca do princípio supremo da moralidade” (traduzido por QUINTELA, 1986, p. 19).

Conforme os ensinamentos kantianos, a filosofia moral deve ser considerada como pura, uma vez que foge o campo empírico, campo este que explica muitas coisas através das experiências. No seu entendimento, tal filosofia fornece aos homens leis estabelecidas aprioristicamente na razão, uma vez que a perversão humana pode corromper a moral, devendo seu cumprimento ser feito por amor, sob pena de incerteza e inconsistência.

Observa-se que em sua obra, a Metafísica dos Costumes, Kant purificou a filosofia determinando a moralidade como ínsita ao ser humano. Desta feita, buscou um princípio de moralidade para fundamentar os costumes e todas as condutas em razão de um agir moral puro do qual se distancia a perversão do homem.

De acordo com a doutrina de Flamarion Tavares Leite (2006, p.111) sob uma perspectiva kantiana “[...] o plano ético requer a *moralidade*, sendo a simples conformidade com a lei insuficiente, haja vista a exigência de que o móbil da ação seja o respeito pela Lei.”.

Por este mesmo viés, se pudermos enxergar em nosso âmago, a essência de nossa natureza, conforme ensinamentos de Marculino Camargo e, ponderar as consequências que nossos atos poderão gerar, antes mesmos de agir, através do processo de **avaliação moral**, nossos atos serão mais puros e convergentes com os primados éticos e morais que, conforme corrobora esta pesquisa, resultaria numa Gestão Pública contemporânea mais próxima da finalidade do Estado, isto é – o bem comum.

Neste sentido é preciso que a Administração Pública **promova medidas como cursos de capacitação de cunho comportamental**, em caráter obrigatório, para todos os servidores públicos dentre eles os Gestores, acompanhado de **mecanismos de controle de qualidade da prestação do serviço público, planejamento estratégico semestral com feedback em face dos anteriores, humanização do servidor, reuniões periódicas com os funcionários, debates dos pontos negativos a serem melhorados, incentivo a mudança da cultura organizacional das instituições públicas, valorização do profissional e remanejamento das funções por especialidade do funcionário** para adequá-lo ao serviço que melhor lhe compete executar, são algumas das medidas que podem ser adimplidas em

conjunto com **pesquisas diretas com os cidadãos**, através de **programas de conscientização do Cidadão** e **veiculação dos mecanismos de controle contra corrupção** por meio de palestras públicas de livre e fácil acesso e compreensão.

9 PERSPECTIVAS METODOLÓGICAS

Para a elaboração deste estudo utilizou-se o **método indutivo**. Desta forma, foram analisadas premissas particulares, até chegar a uma premissa maior generalizada, respeitando as seguintes fases: observação do fenômeno, a descoberta da relação entre eles e, por fim, a generalização da relação existente.

Segundo Eva Maria Lakatos e Marina de Andrade Marconi (2011, p.53):

Indução é um processo mental por intermédio do qual, partindo de dados particulares, suficientemente constatados, infere-se uma verdade geral ou universal, não contida fias partes examinadas. Portanto, o objetivo dos argumentos indutivos é levar a conclusões cujo conteúdo é muito mais amplo do que o das premissas nas quais se basearam.

Uma característica que não pode deixar de ser assinalada é que o argumento indutivo, da mesma forma que o dedutivo, fundamenta-se em premissas. Mas, se nos dedutivos, premissas verdadeiras levam inevitavelmente à conclusão verdadeira, nos indutivos, conduzem apenas a conclusões prováveis ou, no dizer de Cervo e Bervian (1978:25), "pode-se afirmar que as premissas de um argumento indutivo correto sustentam ou atribuem certa verossimilhança à sua conclusão. Assim, quando as premissas são verdadeiras, o melhor que se pode dizer é que a sua conclusão é, provavelmente, verdadeira".

Por esta perspectiva, a presente pesquisa corrobora com a problemática encontrada, em que pesa a falta de ética na execução do serviço público, levando em consideração que se há falta de ética nas pessoas, há falta de ética na sociedade, há falta de ética no exercício profissional, há falta de ética na Gestão Pública; devido a falta de conscientização da importância do estudo da ética e aplicabilidade de suas premissas, valores e preceitos.

Para chegar a esta conclusão, o instrumento utilizado foi à **pesquisa bibliográfica**, que segundo Marconi e Lakatos (2011), diz respeito ao levantamento de todas as fontes bibliográficas já publicadas, seja em forma de livros, revistas e demais publicações escritas, cuja finalidade pauta-se no contato direto entre o pesquisador e o material sobre o tema/assunto objeto do trabalho.

Nesta conjuntura, a pesquisa se consolidou no estudo da literatura pertinente ao tema, **especialmente através de livros e artigos científicos**, alusivos à ética profissional e gestão pública como os disponibilizados na plataforma Scielo e toda extensão do Google, devidamente referenciados ao final deste trabalho.

Quanto à metodologia empregada, fora escolhida a qualitativa, por não se tratar de um estudo estatístico, sendo, nesta ocasião, a melhor forma de observação do objeto avaliado para a formação da problemática discutida e, por se tratar de um assunto de difícil mensuração, bem como de cunho social, comportamental e cultural. Neste viés, foram observados de forma participativa, os sentimentos dos servidores, suas motivações e percepções de certo e errado, comportamentos e intenções, bem como a atuação de alguns gestores dentre suas falhas e acertos, mas, sobretudo, o que a literatura estudada encerra a respeito da ética profissional na Gestão Pública. (POLÍS PESQUISA).

Segundo Lakatos e Marconi (2011, p. 269) “o método qualitativo difere do quantitativo não só por não empregar instrumentos estatísticos, mas também pela forma e coleta dos dados”.

É importante elucidar que a intencionalidade da pesquisa não buscou mensurar a quantidade de pessoas, gestores ou servidores públicos que agem de forma incoerente com os preceitos éticos, mas sim o porquê suas ações não convergem com as expectativas da sociedade.

Por isso a metodologia qualitativa se fez mais adequada para analisar e interpretar os aspectos ora levantados, ao descrever a complexidade do comportamento humano, fornecendo detalhadamente o problema e possíveis soluções como resposta.

10 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o fim de analisar sob uma perspectiva científica, a atual conjuntura ético-profissional da Gestão Pública brasileira contemporânea, buscou o presente estudo, **evidenciar o desafio** encontrado na ética para a manutenção dos fins estatais, como próprio fundamento para a mudança da cultura organizacional das instituições públicas.

O viés desta pesquisa pautou-se, unicamente, em apontar em que consiste este desafio para que, entendendo a lacuna existente entre o dever ético-profissional e a conduta do servidor, vislumbrar uma saída plausível para otimizar a prestação do serviço público, vislumbrar a satisfação da sociedade que, em primeiro plano financia a manutenção do Estado e, em segundo plano, se utiliza dos serviços públicos oferecidos para atender as suas necessidades.

Ao final desta pesquisa, lúcido se faz o entendimento de que a Gestão Pública contemporânea necessita urgentemente de mudanças sob o aspecto ético-profissional. É preciso enfatizar que este cenário somente poderá ser modificado através da implantação de programas e mecanismos de **conscientização do dever ético**, por meio de **capacitações comportamentais, humanização do servidor, mudança da cultura organizacional das instituições públicas, bem como por capacitações técnicas dos servidores, valorização do profissional e remanejamento das funções, entre outros**.

Por outro lado, se faz necessário **chamar o cidadão ao exercício da cidadania ativa**, para que em uma ação conjunta com o Estado, possamos combater a corrupção e todas as faltas legais, que conseqüentemente são frutos de uma falta ética.

O compromisso com o dever ético é, sob uma perspectiva fática, algo debatido, mas sem efeito e aplicabilidade, muito se discute a respeito das condutas antiéticas dos gestores públicos, todavia o cidadão não consegue visualizar melhorias a este respeito, porque conforme aponta este estudo, falta em primeiro lugar, a consciência da importância do pensamento ético para a consecução do serviço público.

Além disto, as pessoas estão desacreditadas, pois não usufruem dos benefícios e serviços que o Estado disponibiliza, nem acreditam na potencialidade do Poder Judiciário; todavia esta realidade também é fruto da inércia do Cidadão não participativo, que se conforma com a ineficácia do serviço público.

A concatenação destes fatores negativos resulta na estagnação do cidadão e, até um conformismo social, perante a atual conjuntura em que o País se encontra. Daí a importância, de evidenciar o desafio da ética profissional na gestão pública, pois **somente através da**

conscientização do dever ético, inerente ao ato pelo qual se nomeia gestores, é que será possível efetivar, ou num primeiro momento reduzir os índices de corrupção e desrespeito a finalidade do Estado, isto é, a manutenção e efetivação do bem comum.

Portanto, somos seres racionais, inteligentes, possuímos o melhor mecanismo de comunicação que é a linguagem falada, onde traçamos o aspecto social de nossa relação. Possuímos também, a capacidade de arrazoar os nossos atos, através de uma reflexão antecipada das condutas que devemos tomar – avaliação moral, – e, sob um viés coercitivo, o Estado, por meio das Leis e sanções previamente cominadas, tem todo um baluarte jurídico capaz de investigar e punir os infratores da Lei.

Diante esta humilde explanação, fica a sensação de que nos falta apenas encarar os fatos e colocar os planos em prática. Agir, reivindicar, e utilizar todas as ferramentas que estão ao nosso alcance, bem como estudar outros meios que tornem o serviço público, público, e não devastado pelos interesses pessoais dos gestores que, impreterivelmente devem nos representar.

Por isso, o desafio a ser vencido aprioristicamente é conscientizar o Gestor Público da necessidade do estudo dos preceitos éticos, para que ao entendê-los, possam aplicá-los nas suas atividades profissionais.

REFERÊNCIAS

- CAMARGO, Marculino. **Fundamento de ética geral e profissional**. 8.ed. Petrópolis: Vozes, 2009.
- CHAUÍ, Marilena. **Filosofia**. São Paulo: Ática, 2005.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Gestão de Pessoas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- COELHOS, Ricardo Corrêa. **O público e o privado na gestão pública**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.
- COMISSÃO DE ÉTICA DO PLANALTO. Disponível em: <<http://etica.planalto.gov.br/>> Acessado em: 18 FEV 2014.
- DAGNINO, Renato Peixoto. **Planejamento Estratégico Governamental**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.
- ENAP. Modulo II - **A Ética e a Vida Pública**. Atualizado em: dez/2008. Disponível em: <https://enapvirtual.enap.gov.br/moodledata-enap/repository/etica_servico_publico_st/mod02/index.htm>. Acesso em: 19 fev. 2014.
- FERREIRA, Victor C. Paradela; CARDOSO, Antônio S. Rito; CORRÊA, Carlos J.; FRANÇA, Célio Francisco. **Modelos de gestão**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.
- FIGUEIRÊDO, Carlos Maurício C. **Ética na gestão pública e exercício da cidadania: o papel dos tribunais de contas brasileiros como agências de accountability**. O caso do Tribunal de Contas de Pernambuco. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0044116.pdf>>. Acesso em: 20 SET 2014.
- FLEURY, Maria Tereza Leme. **Estória, mitos, heróis: cultura organizacional e relações de trabalho**. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, out./dez.1987.
- HAMPTON, Davis R. **Administração contemporânea**. São Paulo: McGraw-Hill, 1983.
- KANT, Immanuel. **Fundamentação da Metafísica dos Costumes**. Traduzido do Alemão por Paulo Quintela. Lisboa: Edições 70, 1986.
- KANT, Immanuel. **Metafísica dos Costumes**. Tradução de Edson Bini. 1ª. ed. São Paulo: Edipro, 2003.
- LARAIA, Roque de Barros. **Cultura**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.
- LENZA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizado**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Gestão Pública contemporânea**. 3. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2011.

MEYERPIRES. **Conceito e princípios da gestão pública**. Disponível em: <<http://www.meyerpires.pro.br/>> . Acesso em: 24 FEV 2014.

NALINI, José Renato. **Ética Geral e Profissional**. 6.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

PÓLIS PESQUISA. **Metodologia qualitativa**. Disponível em: <<http://www.polispesquisa.com.br/qualitativa.php>>. Acesso em: 07 SET 2014.

O'DONNELL, Guilherme. **Horizontal Accountability and New Poliarquies**. 1997. Tradução do original inglês de Clarice Cohn e Alvaro Augusto Comim. Revista Lua Nova, nº 44, 1998.

PEREIRA, Romilson Rodrigues. **Ética nas Instituições Públicas**. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2053606.PDF>> Acesso em: 20 SET 2014.

PORTAL do Tribunal de Contas. **Breve história do surgimento do Tribunal de Contas**. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/TCU>>.

ROBBINS, Stephen P. **Cultura Organizacional**. São Paulo: Prentice Hall, 2005.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

SCIELO. **Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n1/v40n1a05.pdf>>. Acesso em: 05 AGOSTO 2014.

TYLOR, Edward B. **Primitive Culture**. London: Oxford, 1891. Disponível em: <<https://archive.org/stream/primitivculture01tylouoft#page/n17/mode/2up>> Acesso em: 22 SET 2014.

VÁZQUEZ, Adolfo Sánchez. **Ética**. 35.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.