

Ética na administração pública: Apontamentos para uma abordagem prática

Bernardo E. Lins¹

Resumo:

O artigo discute alguns elementos da ética profissional do servidor público no contexto imposto pelas crescentes obrigações de transparência estabelecidas pela legislação brasileira. Optou-se por examinar algumas estratégias dos agentes que interagem com o setor público e os desafios éticos que estas impõem. São abordadas a atuação do servidor no seu trabalho, sua relação com terceiros e sua vida social e de lazer.

Palavras-chave:

Ética profissional, servidor público.

Abstract:

We discuss some elements of the professional ethics of the Brazilian civil administration. A few strategies are outlined available to the agents that interact with the government, in the professional environment as well as in ceremonial or informal interaction, and their ethical implications are pointed out.

Keywords:

Professional ethics, public servant.

¹ A concepção inicial deste texto nasceu de conversas com o Emb. Paulo Roberto França, que ofereceu algumas das melhores ideias aqui desenvolvidas. O autor agradece os comentários de José Theodoro Mascarenhas Menck e de Murilo Rodrigues da Cunha Soares sobre versões preliminares do artigo. As falhas (algumas apontadas e ainda assim mantidas no texto) são, porém, da única responsabilidade do autor.

— |

| —

— |

...

| —

1. Introdução

Em 2011 o Poder Executivo colocou em prática uma nova doutrina de transparência pública, baseada na divulgação ampla de informações governamentais a qualquer brasileiro que as solicitar. Tais informações alcançam desde as práticas e procedimentos dos órgãos e repartições da União até a folha salarial de seus funcionários e quaisquer indicadores econômicos e sociais apurados em decorrência das atividades do governo.

Há algumas exceções bastante estritas para essa divulgação. A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações, e seu regulamento, o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, restringem a divulgação de informações de atividade empresarial de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado cuja divulgação possa representar vantagem competitiva a outros agentes econômicos, informações sujeitas a sigilo fiscal, bancário, de operações e serviços no mercado de capitais, comercial, profissional, industrial e segredo de justiça, dados referentes a projetos de pesquisa e desenvolvimento cujo sigilo seja imprescindível à segurança do Estado e informações com classificação de sigilo. Mas, em geral, a transparência e a ampla publicidade passam a ser a regra.

Essa nova postura reforça a importância de uma atuação criteriosa do servidor público, que nos próximos anos deverá alcançar outras dimensões do seu trabalho. Se, até 2011, o funcionário do Estado agia sob o manto protetor da administração, restringindo sua ação às normas escritas e às determinações superiores, a partir de 2012 confrontou-se com a obrigação de informar o público acerca de suas atividades e fazê-lo de modo claro e imediato. E mais, dados pessoais como sua remuneração individual passaram a ser de conhecimento público, reduzindo o espaço da sua privacidade.

Trata-se de tendência que deverá se consolidar e ampliar. É saudável que a sociedade conheça o máximo possível a estrutura administrativa do governo, para que possa construir uma avaliação crítica dos seus objetivos e da sua eficácia. Mas o real motivo dessa exigência exacerbada por informações do fazer público decorre de outro processo: consolidou-se no Brasil uma percepção coletiva de captura do Estado e de corrupção de seus agentes, que se reflete nas reportagens jornalísticas e nos comentários das redes sociais, alavancando as pressões por maior visibilidade dos atos do governo. Várias demandas explicitadas nas recentes manifestações de rua, ocorridas durante a Copa das Confederações, evidenciam essa visão crítica.

A maior parte dessas acusações e reclamações é provavelmente injusta e indevida, mas esse é um argumento irrelevante para o debate que aqui empreendemos. Interessa reconhecer que, diante de uma posição tão crítica da opinião pública, exigindo informações até mesmo invasivas da privacidade

dos servidores como garantia para legitimar a ação do Estado, a única resposta viável é a da transparência e da codificação de comportamentos e de práticas que sejam entendidos como legítimos perante a sociedade.

Tal mudança de postura da sociedade em relação ao servidor público, refletida pelo texto da lei de acesso à informação, tem motivações adicionais. Há, provavelmente, três movimentos que deflagraram essa atitude coletiva. Dois deles negativos, o terceiro extremamente positivo.

O primeiro elemento é a percepção negativa citada anteriormente a respeito da falta de ética pública, alimentada pela escalada na imprensa de denúncias de corrupção e de ilegalidades nas últimas duas décadas. Se, por um lado, há um aspecto positivo nessas reportagens, pois estas são a demonstração palpável de que investigações efetivas são conduzidas e responsáveis são apontados, o que anteriormente dificilmente ocorria, por outro lado refletem a crescente cupidez dos agentes privados para capturar recursos públicos que, a cada ano, são arrecadados em montantes mais elevados. As estratégias de acesso ao dinheiro público, ainda que sejam operadas mediante mecanismos contratuais “criativos”, passam inevitavelmente pelo aliciamento de servidores públicos ou pela troca de favores, e esse aspecto não fica despercebido à opinião pública.

O segundo desses elementos negativos diz respeito ao descontrole dos gastos públicos com a folha salarial de ativos e inativos e, particularmente, ao custeio de benefícios diferenciados oferecidos ao servidor público. Há uma crítica coletiva aos horários de trabalho flexíveis, à aposentadoria integral, aos períodos de recesso, aos adicionais de remuneração que superam o teto imposto pela lei e outros benefícios que não estão disponíveis ao trabalhador privado. Na visão popular, não há como justificar tais vantagens a um servidor que trabalha em uma sala com ar condicionado, carimbando papéis e tomando cafezinho, enquanto um operário da construção civil enfrenta oito ou dez horas de atividade extenuante, sob o sol tropical, empurrando carrinhos de cimento de quarenta quilos, sem qualquer vantagem salarial aparente.

Há, enfim, um importante caráter positivo a ser apontado. A Constituição de 1988 impôs práticas mais adequadas de contratação de servidores, em especial a realização compulsória de concursos públicos. Desse modo, o acesso às carreiras públicas legitimou-se de forma até então desconhecida na história brasileira. A generalização do concurso público propiciou a formação de uma indústria educacional voltada à preparação dos candidatos e possibilitou uma percepção de meritocracia no acesso às carreiras até então incomum. O emprego público passou a ser remunerado em níveis competitivos de mercado e o governo tem sido capaz de

atrair bons profissionais para o setor público, especialmente nas carreiras de Estado. Em decorrência, há uma cobrança interna e externa de maior produtividade e eficácia desses profissionais e de uma justa progressão salarial e de atribuições.

A ética profissional se insere nesse contexto como orientação comportamental e como mecanismo de defesa. A construção de uma doutrina clara, explícita e racional facilita a decisão do servidor público diante de impasses e de situações dúbias e o protege de pressões de chefias ou de agentes privados com os quais venha a interagir. A ética, enfim, agrega orgulho e honradez à sua atividade profissional, dando-lhe a percepção da eficácia social do seu trabalho. No entanto, sabe-se que a ética não se esgota na regra escrita, seja do Estatuto do Servidor Público, seja do seu Código de Ética, mas incorpora um conjunto de valores parcialmente herdado da sociedade no processo educacional e parcialmente edificado pelo indivíduo ao longo da sua vida. Isto representa um desafio para o servidor público: como tomar decisões pautadas em critérios éticos que não se esgotam nas determinações escritas, mas demandam uma reflexão e uma escala de valores interior? Como saber se a decisão tomada é aderente a uma demanda social não escrita? Que precauções são reconhecidas pela coletividade? Como elaborar uma escala pessoal racionalmente derivada do fazer público?

É preciso lembrar, nesse sentido, que a reflexão sobre a ética tem uma longa história na filosofia, que remonta aos pré-socráticos. E que o tema foi e continua a ser objeto da especulação de numerosos pensadores. A maior parte dos profissionais, porém, não tem a formação teórica e a disponibilidade de tempo para aprofundar-se nesse debate e precisa apoiar-se em construções racionais próximas da sua prática diária para dali derivar uma orientação para seu comportamento, um constructo bem distante do pensar filosófico.

Este texto discute brevemente alguns elementos da ética profissional do servidor público nesse novo contexto. Na seção 2 é apresentada uma breve discussão a respeito de alguns elementos da ética profissional. Em vista dos inúmeros textos que abordam essa visão, optou-se aqui por fazer uma exposição superficial dos aspectos que nos interessam, remetendo o leitor interessado em um debate mais aprofundado à leitura dos clássicos ou a autores mais qualificados. Na seção 3, é examinada a atuação do servidor no seu trabalho e os princípios éticos que devem norteá-la. Na seção 4, sua relação com agentes externos. Na seção 5, sua vida social e de lazer. Discute-se então de modo sucinto uma abordagem para a leitura do código de ética do servidor público da União e apresentam-se, enfim, as conclusões.

2. Praticando a ética no setor público: alguns elementos

O debate da ética como o estudo dos valores morais e de sua influência na vida social e pessoal é antigo e extenso. Não se pretende, neste texto, fazer uma resenha da evolução dessas reflexões, em vista da complexidade de muitas de suas abordagens e do enfoque eminentemente pragmático que seguiremos. Tanto o exercício especulativo acerca da natureza do valor moral, de sua motivação e de sua relevância para o ser humano, quanto a dimensão normativa da ética, estabelecendo diretrizes para o comportamento individual e coletivo, e seu desdobramento na vida prática encontram-se amplamente discutidos em outros textos, aos quais remetemos o leitor interessado em se aprofundar nesse fascinante debate (ex.: CAMARGO, 2001; SÁ, 2009).

Cumpra apenas ressaltar que o compartilhamento e reconhecimento coletivo dos valores morais dão-lhe caráter de elemento estrutural da sociedade.

A ética, então, não se restringe ao que está codificado. Os valores e princípios que orientam a vida pessoal e que constituirão fundamento da conduta extrapolam o texto da lei. A lei (ou pelo menos a lei que “pega”, como se costuma dizer no jargão jornalístico) se refere aos fatos que, mesmo quando relacionados à vida privada, têm algum efeito social ou econômico que afeta a outras pessoas ou à coletividade. Codificam-se os fatos que em algum momento efetivamente ocorrem e estabelecem um conflito entre pessoas ou instituições, demandando alguma forma de mediação, intervenção ou julgamento. Já a ética comporta valores que, por sua generalidade, aplicam-se *ex-ante* aos fatos da vida.

O servidor público reconhece de imediato que não basta, em seu dia a dia, ater-se aos aspectos legais de sua atividade e aos preceitos dos códigos de ética atinentes à administração pública e à profissão. Na prática, tais orientações se sobrepõem a episódios conjunturais e a considerações de caráter pessoal que afetam a compreensão de cada um a respeito da postura ética a ser mantida no trabalho. Este texto se propõe a desenvolver uma reflexão sobre tais aspectos, de um ponto de vista prático.

Evitaremos então, neste texto, um enfoque estritamente deontológico. Além de constatar valores, procedimentos ou obrigações inerentemente corretos ou virtuosos reconhecíveis *a priori*, residindo o valor moral no dever de buscar ou de praticar tais comportamentos, empreenderemos uma análise consequencialista, identificando algumas posturas a partir da especulação sobre os efeitos decorrentes dos atos pessoais. Para tais efeitos concorrem também os instrumentos e mecanismos que outros agentes ou instituições operam no mesmo contexto.

O servidor público, em sua atividade profissional, é herdeiro de uma longa tradição que se desenvolveu a partir da consolidação das denominações profissionais, que tem acompanhado a história humana desde seus primórdios.² No entanto, talvez o processo formador da moderna ética profissional esteja vinculado à especialização artesanal e ao surgimento das guildas de artífices durante a idade média. Essas corporações de ofício controlavam a qualificação do artesão e sua entrada no mercado, bem como mantinham um acompanhamento das oficinas, ateliês e estúdios que operavam na localidade. A preservação da reputação da categoria e a combinação, na pessoa do mestre artesão, de talento artístico e técnico, pendor para a administração de negócios e vocação para o ensino do ofício configuraram os elementos nos quais a ética profissional se sustenta até hoje (DELEFORGE, 1995: 405-408).

Poucas são hoje, porém, as categorias profissionais que ainda se organizam nessa forma de atividade autônoma. Advogados, arquitetos e médicos ainda o fazem. Pequenos comerciantes também. Mas o número de profissionais empregados em empresas de grande porte e no setor público é tão ou mais elevado do que o número de autônomos. Em nosso país, quase a metade da força de trabalho e três quartos da massa salarial de empregos formais são oferecidos por empresas médias e grandes e pelo setor público (HOLANDA, 2012: 27-28). Em suma, os profissionais especializados são, em sua maioria, empregados. Nesses ambientes, a relação direta com o usuário final de um bem ou serviço é conduzida por uma pequena parcela da força de trabalho e muitos são os profissionais que se dedicam a atividades meio, situação na qual o contato com o mercado é distante e os parâmetros da ética profissional ficam menos claros.

Outro desafio atual é o de que vivemos em uma sociedade monetizada, em que todos os serviços profissionais são remunerados pecuniariamente. O compromisso do profissional com seu cliente e sua categoria, antes bastante claro, passou a ser filtrado por intermediações dadas pelo fluxo do dinheiro. O salário, em particular, estabelece uma relação de lealdade entre trabalhador e empresa, o “vestir a camisa”, que pode representar um desafio ético. Ainda que a mediação da firma seja um fato da vida profissional para a maioria das pessoas, o compromisso último do profissional continua a ser com seu cliente final, sua categoria profissional e a sociedade.³

2 Basta lembrar que o juramento de Hipócrates, um dos mais antigos códigos de ética conhecidos e até hoje declarado pelos formandos em medicina, remonta ao séc. IV a. C.

3 Um desafio à ética, neste caso, é o do profissional se apoiar na instituição a que serve para eximir-se de obrigações ou responsabilidades. Em certo sentido, remetendo à própria instituição e ao resultado agregado da atuação de seus empregados a atribuição do valor moral ao fato. O indivíduo “se absolve”

Nesse contexto, a empresa ou instituição que emprega o profissional passa a ser mediadora da aplicação dos valores éticos à atividade profissional. Se, por um lado, a ética continua a ser um atributo do indivíduo trabalhador, por outro lado surge uma escala de valores inerentes ao fazer econômico da empresa e aos seus efeitos na sociedade. Haverá então valores morais ligados à categoria profissional do empregado e valores morais ligados à natureza econômica e social do empregador.

O setor público, enquanto empregador e ente jurídico, tem respondido institucionalmente a esse desafio mediante a consolidação de procedimentos de seleção e contratação baseados na meritocracia, em especial os concursos públicos, a estruturação de escolas de governo que provejam formação e treinamento aos servidores e se configurem como um espaço de reflexão a respeito da administração pública e seus valores, e a construção de processos de promoção da transparência e do controle da sociedade sobre suas atividades e seu desempenho⁴. Desse modo, um corpo doutrinário de ética pública tem emergido, servindo de orientação aos servidores. A postura republicana dos dirigentes e servidores deve ser um reflexo tanto da sua formação e de seus valores pessoais quanto dos limites que as instituições são capazes de lhes impor, obrigando-os a respeitar normas e procedimentos que assegurem uma atuação coerente com os anseios da sociedade.

Para o servidor público, a ética profissional é um apoio para responder a algumas perguntas relacionadas com o exercício de sua função e com a defesa dos valores que a caracterizam. Em linhas gerais, alguns problemas são abordados pelo profissional com regularidade e demandam uma reflexão crítica, tais como:

- Quais os valores e critérios de mérito que devem orientar minha atuação profissional e irão me distinguir como um virtuoso entre meus pares e diante do restante da sociedade?
- Quais são os deveres e compromissos que me são exigidos em decorrência da minha profissão? Quais os deveres de cidadão que se refletem em minha atuação profissional?

jogando nos ombros da instituição o peso da culpa com a justificativa, por exemplo, de que “seguiu orientação superior” (POSTEMA, 1980: 88)

4 É de observar, porém, que o empregador do setor privado tem incentivos a verificar e avaliar a atividade do empregado, funcionando como um auditor de terceira parte. Tais incentivos são mais fracos no caso do Estado, tendo em vista que a função objetivo do governo é menos imediata (a da firma é um problema de maximização de ganhos bem estabelecido) e que a natureza da relação principal-agente é regida por um contrato mais incompleto, tendo em vista, por exemplo, que alguns mecanismos de remuneração e de avaliação de resultados usados pela indústria estão descartados no caso da administração pública.

- Quem são as pessoas e quais são as instituições diante das quais tenho deveres a cumprir e quais são prioritárias em relação às demais?
- Quais são os critérios de qualidade intrínseca do serviço que eu presto e que devem ser atendidos em cada caso?
- Que satisfação devo dar de meus atos e que evidências objetivas devo opor a quem me demanda essa satisfação?
- Que grau de ignorância dos fatos e dos princípios que regulam minha atividade profissional é admissível? Que grau de incerteza é admissível na execução das minhas atividades? Em que medida esse desconhecimento ou essa incerteza podem ser usados para justificar-me diante de erros, falhas, imperícia, mal-entendidos ou enganos?

Tais perguntas não põem em questão meramente o “certo” e o “errado” na atuação profissional, a não ser em casos em que o entendimento dos fatos seja relativamente óbvio e possa ser remetido à letra da lei ou de um código preexistente. Em geral, os episódios que demandam um exame ético guardam matizes de interpretação de valores conflitantes e não são de fácil solução. Na administração pública não é diferente. As demandas do governo como instituição não raro conflitam com os interesses da sociedade que este representa e administra. A missão ética do servidor público é identificar, em cada caso, as dimensões do bem público e construir projetos capazes de edificá-lo. Mas, sem o tempo e a formação técnica para embrenhar-se no estudo aprofundado da ética, como alcançar resultados práticos e legítimos na aderência a um padrão de virtude? As próximas seções sugerem alguns caminhos.

3. Atuação do servidor público no seu trabalho

Um desafio inicial da reflexão sobre a ética profissional que o servidor público é levado a realizar reside na variedade de atividades que desempenha e na diversidade de categorias profissionais que estão representadas no serviço público. A administração pública abrange instituições tão diversas como escolas, hospitais, empresas de serviços públicos, unidades de engenharia, quartéis das forças armadas, delegacias de polícia, tribunais ou penitenciárias e faz uso de uma gama extremamente variada de competências. Não é possível visualizar um “administrador público” de caráter universal que pudesse ser distribuído pelos diversos setores da máquina governamental (SCHWARTZMAN, 1984: 57-58).

Servidor público não constitui, portanto, uma categoria profissional, mas descreve, antes, uma denominação econômica e social. O servidor

público não se distingue por sua formação, escolaridade ou atividade profissional específica, mas pelo vínculo empregatício com o Estado. Desse vínculo nascem algumas de suas obrigações. De sua atuação profissional específica, outras tantas.

De um enfoque empirista, é preciso estabelecer, então, que valores apontam para questões vinculadas à natureza e à função do serviço público, permeando todas as categorias profissionais e constituindo um núcleo comum a todos os servidores, e que valores se constituem em particulares de cada uma dessas categorias. Impõe-se, de início, a seguinte questão: diante de um quadro tão complexo, quais são as características e os deveres profissionais que distinguem o servidor público das demais denominações econômicas?

Um caminho possível é a construção de uma afirmação ética que delimite o objetivo e os deveres do servidor público em face da sociedade. Para a administração pública federal, esta é dada pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que institui o Estatuto do Servidor Público. Ali apreendemos que o servidor público é “a pessoa legalmente investida em cargo público” (art. 2º), caracterizado pelas atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional da administração pública. Os critérios gerais de mérito de um servidor são dados pelas dimensões da assiduidade, disciplina, capacidade de iniciativa, produtividade e responsabilidade (art. 20). Espera-se, ainda, que o servidor seja leal às instituições a que servir, que atenda ao público com presteza e urbanidade, que se recuse a cumprir ordens manifestadamente ilegais, que dê ciência de irregularidades e que represente contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder (art. 116).

São critérios relacionados à moralidade do cargo, ou seja, aos procedimentos e hábitos reconhecidos pela sociedade como adequados à função pública. E estão previstos em lei, ou seja, consagrados por uma norma sancionada pelo Estado e que prevê direitos, obrigações e punições. No entanto, não são suficientes para que o servidor compreenda plenamente o que o distingue como servidor público. Ou, ainda: que deveres são característicos da natureza do servidor público. Tal natureza deve ser buscada no significado da função pública e na sua relação com a sociedade.

Se remetermos às origens da moderna administração pública, podemos aderir à visão de que esta evoluiu de uma administração patrimonialista, ligada ao mercantilismo, que administrava, nas monarquias absolutistas, o patrimônio do Estado como patrimônio do rei (BRESSER PEREIRA, 1996: 4-5). A partir do momento em que os Estados burgueses se consolidam e o capitalismo torna-se o sistema econômico prepon-

derante, evolui também a administração pública, que passa a tratar do patrimônio do Estado como bem público e a se organizar mediante um sistema burocrático baseado no mérito, no comando e na separação de funções. Nas palavras de Bresser:

“É essencial para o capitalismo a clara separação entre o Estado e o mercado; a democracia só pode existir quando a sociedade civil, formada por cidadãos, distingue-se do Estado ao mesmo tempo em que o controla. Tornou-se assim necessário desenvolver um tipo de administração que partisse não apenas da clara distinção entre o público e o privado, mas também da separação entre o político e o administrador público. Surge assim a administração burocrática moderna, racional-legal.”

A ética pública, então, impõe-se pela necessidade de assegurar essas separações entre governante e governo, entre cidadão e Estado, entre esfera política e esfera administrativa. Os valores morais vinculados a essa forma de organização podem ser consolidados, assim, em quatro pilares:

- Foco no bem público e no bem-estar coletivo: as decisões e ações da administração pública devem orientar-se ao planejamento e à execução de políticas que propiciem o enriquecimento da nação em todas as dimensões e a melhoria contínua do bem-estar da coletividade.
- Proteção ao patrimônio público: o patrimônio público é um bem da coletividade, não sendo legítimo seu uso para fins particulares; todo bem arrolado ao Estado e todo uso do dinheiro público devem estar voltados ao benefício da nação ou de sua população; público e privado devem estar separados.
- Livre acesso e meritocracia: todos têm o direito de exercer funções públicas e têm a obrigação de fazê-lo em vista ao bem-estar da coletividade; o acesso, a remuneração e os benefícios dados aos servidores devem respeitar regras de justiça, mérito, equanimidade e compatibilidade com a função exercida.
- Informação pública: o cidadão e seus intermediários, tais como os veículos de comunicação social e as redes sociais, têm o direito a informações completas e precisas a respeito da administração pública; estas devem ser livremente oferecidas e adequadamente organizadas, possibilitando um julgamento a respeito do funcionamento e da eficácia da burocracia estatal.

Destaque-se, portanto, a disciplina para se preservar a separação entre público e privado nas atividades de servidor público, o respeito ao patrimônio da administração pública, usando-o apenas para os fins a que se destina e zelando por sua preservação e guarda, a preservação do espaço público e das edificações públicas e o respeito aos valores culturais, ao meio ambiente e a outros elementos do patrimônio nacional.

O detalhamento desses valores, ao nível de se chegar a recomendações práticas, tropeça em diversas dificuldades. Depende, por exemplo, das atividades profissionais específicas que o servidor conduz. Um profissional voltado à execução de procedimentos padronizados e à prestação de serviços ao público terá preocupações e enfoques inteiramente distintos de outro que esteja concentrado na formulação e na gestão de políticas públicas, embora ambos sejam servidores públicos.

Uma preocupação que o servidor deve desenvolver ao aplicar esses valores ao trabalho é o de não se ater apenas a uma postura reativa de prover qualidade e equidade aos serviços prestados, mas também de desenvolver uma atitude de promoção do bem público e do bem-estar coletivo. Uma possível abordagem é a de se desenvolver um ciclo de melhoria contínua (PDCA), em que se mantenha uma preocupação de planejar o trabalho desde um enfoque ético, estabelecendo princípios e objetivos de eficiência e equidade na formulação de políticas públicas e formulando políticas de atendimento com objetivos e metas bem determinados, com vista à melhoria do bem-estar coletivo (P – *plan*), de aplicar essa abordagem à execução da função pública, empenhando-se no sucesso dos projetos públicos, no alcance de seus objetivos e na execução eficaz das atividades burocráticas (D – *do*), de avaliar o desempenho individual e da repartição, identificando práticas e atitudes que impliquem em posturas éticas inadequadas (C – *check*) e de corrigir os procedimentos administrativos, minimizando as exigências ou requisitos que possam configurar barreiras à eficiência e à equidade (A – *act*).

Um aspecto ressaltado pela legislação de transparência mencionada na introdução diz respeito ao vínculo entre a percepção de ética e as práticas de transparência da administração pública. Há, portanto, uma demanda para que o servidor público esteja preparado para responder a pedidos de informação. Para isto, um processo de acompanhamento de suas atividades deve ser mantido, ainda que em bases simples, e o servidor deve estar preparado para estabelecer indicadores de desempenho dos programas e atividades e para zelar por sua coleta, divulgação e análise. Deve, também, esforçar-se para respeitar as iniciativas de fiscalização, monitoramento e transparência da administração pública, inclusive pela imprensa,

colaborando para seu sucesso e para estimular o envolvimento pessoal do cidadão no acompanhamento das políticas públicas e de seus indicadores, facilitando sua divulgação e educando as pessoas na sua correta interpretação.

Aos princípios e valores morais decorrentes da atividade pública somam-se aqueles associados à categoria profissional de cada servidor. Estes variam de acordo com a denominação profissional, mas são fundamentados, em geral, em outros quatro pilares:

- Mérito social: a profissão é um bem social, constituído pelos conhecimentos técnicos e científicos acumulados pela categoria e pela capacidade desenvolvida por cada profissional; manifesta-se pela atividade prática, colocada a serviço das pessoas e da melhoria da qualidade de vida da população.
- Qualificação profissional: o profissional é o agente capaz de exercer uma profissão, detendo os conhecimentos apropriados à sua prática e a capacidade de transmiti-los e melhorá-los, evidenciados objetivamente mediante estudos, títulos, reconhecimentos e avaliações; a profissão é de livre exercício aos qualificados.
- Conduta profissional: a profissão é evidência de virtude e sua prática exige conduta honesta, digna e cidadã, o cumprimento responsável e competente dos compromissos profissionais, o uso técnicas adequadas, o alcance dos resultados propostos em níveis de qualidade e custo satisfatórios, observando a segurança nos procedimentos; o profissional é responsável pelos resultados alcançados.
- Lealdade: a profissão é praticada através de relacionamento honesto e justo, com espírito de lealdade e de qualidade no atendimento aos clientes e destinatários dos bens e serviços, com justeza no tratamento com gestores, ordenadores e colaboradores, com igualdade de tratamento entre os profissionais e com lealdade na competição.

Cultivar a competência profissional implica, portanto, em preservar esses valores profissionais no ambiente do serviço público e de acordo com a atividade desempenhada. Além de exercer a função pública dentro dos limites das suas atribuições e da sua capacidade profissional, o servidor deve sempre buscar uma postura de agir com imparcialidade, impessoalidade e equidade de tratamento, de respeitar horários e locais de trabalho em benefício do público e de desempenhar suas funções com eficiência e foco nos resultados, executando o trabalho de modo completo e preciso, no menor tempo e com o menor consumo de recursos.

A conduta profissional implica também disciplina e discrição, e os códigos de ética explicitam essa dimensão com clareza, ao recomendar o respeito à hierarquia e a preservação do sigilo de informações classificadas, dando ampla divulgação às demais informações, com vista ao bem público.

A qualificação deve ser preservada e melhorada continuamente. Esforçar-se no estudo e no aperfeiçoamento continuados, para alcançar novas competências ou aprimorar-se no desempenho de suas funções, e praticar o ensino e a pesquisa das atividades de administração pública são boas sugestões. Um desafio, nesse sentido, é superar a inércia de algumas instituições em propiciar uma atualização técnica dos servidores e fazê-lo por iniciativa própria, mediante o auto estudo ou a formação complementar.

Um valor que demanda especial abnegação diante de uma opinião pública desfavorável é o da preservação da dignidade do cargo: identificar-se como servidor público e mediante a denominação profissional, informar adequadamente acerca das funções exercidas e dos respectivos indicadores de desempenho e de eficiência e construir, no ambiente familiar e social, o bom conceito e o apreço pela atividade do serviço público. É preciso lembrar, no entanto, que a dignidade é alcançada com uma quota de sacrifícios, separando as atividades profissionais dos relacionamentos pessoais e familiares (excetuadas as situações protocolares descritas mais adiante), empenhando-se na apuração e divulgação de irregularidades e na sua solução e defendendo proativamente os direitos do servidor público e a ética no serviço público.

Outro aspecto diz respeito à projeção dos valores morais pessoais na atitude profissional. Um profissional ético é, antes de tudo, pessoalmente honesto, preserva os procedimentos básicos de urbanidade no trato com os colegas e com aqueles que procuram seus serviços, cultiva a coragem pessoal para agir segundo seus valores pessoais ainda que isto possa lhe trazer dissabores, busca realizar de modo completo e bem acabado suas tarefas e respeita os compromissos apalavrados com outras pessoas.

Todas essas variações de valores morais apontam para uma elevação da virtude a elemento formador do cidadão e do profissional conceituado perante a sociedade. O verdadeiro cidadão é, antes de tudo, o cidadão virtuoso. O verdadeiro profissional, o profissional virtuoso. Impõe-se, então, uma reflexão de natureza prática: a codificação de um comportamento que remeta a normas morais publicamente aceitas e oriente no alcance da virtude é uma trilha adequada? E mais, a codificação é instrumento suficiente para o profissional?

Em certa medida é possível codificar algumas recomendações éticas socialmente reconhecidas e isto é dado, na vida prática, pelos códigos de conduta ou códigos de ética profissionais. Um código de ética é uma compilação de práticas virtuosas cuja adoção não é compulsória, mas é publicamente recomendada.

Mas, que práticas codificadas são essas, no caso do servidor público? Mais uma vez, podemos nos servir da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, para compilarmos alguns valores morais que, socialmente reconhecidos e consolidados, se refletem na norma legal. O art. 117 da lei relaciona as proibições a que o servidor está sujeito:

- I - ausentar-se do serviço durante o expediente, sem prévia autorização do chefe imediato;
- II - retirar, sem prévia anuência da autoridade competente, qualquer documento ou objeto da repartição;
- III - recusar fé a documentos públicos;
- IV - opor resistência injustificada ao andamento de documento e processo ou execução de serviço;
- V - promover manifestação de apreço ou despreço no recinto da repartição;
- VI - cometer a pessoa estranha à repartição, fora dos casos previstos em lei, o desempenho de atribuição que seja de sua responsabilidade ou de seu subordinado;
- VII - coagir ou aliciar subordinados no sentido de filiarem-se a associação profissional ou sindical, ou a partido político;
- VIII - manter sob sua chefia imediata, em cargo ou função de confiança, cônjuge, companheiro ou parente até o segundo grau civil;
- IX - valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública;
- X - participar de gerência ou administração de empresa privada, de sociedade civil, ou exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário;
- XI - atuar, como procurador ou intermediário, junto a repartições públicas, salvo quando se tratar de benefícios previdenciários ou assistenciais de parentes até o segundo grau, e de cônjuge ou companheiro;

- XII - receber propina, comissão, presente, ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições;
- XIII - aceitar comissão, emprego ou pensão de estado estrangeiro;
- XIV - praticar usura sob qualquer de suas formas;
- XV - proceder de forma desidiosa;
- XVI - utilizar pessoal ou recursos materiais da repartição em serviços ou atividades particulares;
- XVII - cometer a outro servidor atribuições estranhas ao cargo que ocupa, exceto em situações de emergência e transitórias;
- XVIII - exercer quaisquer atividades que sejam incompatíveis com o exercício do cargo ou função e com o horário de trabalho.

Essa relação aparentemente compilada *ad hoc* pode ser de algum auxílio, mas não exaure as dimensões da ética profissional do servidor. Ademais, esse rol é construído com fins coercitivos, o que dificulta a identificação de práticas virtuosas que devam orientar a ação pública. Nem todas essas práticas serão codificáveis, mas sua delimitação, na forma de recomendação, orienta o servidor público. É então desejável adotar, para um código de ética, uma construção afirmativa, que ponha em evidência valores e princípios e tenha caráter de orientação, ainda que se mantenha um rol de vedações. Na medida em que as práticas virtuosas sejam explicitadas, a relação com as proibições anteriormente citadas ficará evidente.

O Código de Ética do servidor público do Poder Executivo, instituído pelo Decreto nº 1.171, de 1994, e modificado pelo Decreto nº 6.029, de 2007, traz algumas dessas recomendações e vedações. É, portanto, uma referência para o servidor, embora com limitações e com o ônus de ser um código outorgado pelo Estado e não construído pela categoria⁵. Não é suficiente, mas é um importante instrumento de orientação. Voltaremos a ele mais adiante.

4. Ética na relação com agentes externos

A relação com agentes externos é um aspecto central da ética do servidor público. A natureza do cargo público impõe, de fato, uma relação contínua com a coletividade, na qual o servidor opera sobre o patrimônio público para coordenar ou executar procedimentos desejados pela sociedade. É oportuno lembrar, nesse aspecto, que o fato social resulta da

⁵ Vide a seção 6.

interação entre o contexto institucional, o agir do indivíduo e a mediação de terceiros. O servidor público cumpre, precisamente, um papel de mediação para que certos fatos sociais alcancem sua plenitude.

Em alguns casos, trata-se da execução de serviços pretendidos pela sociedade para seu funcionamento e para a preservação do corpo social, tais como a administração da justiça e da segurança pública, a proteção do patrimônio público em geral e a representação do governo junto à sociedade e perante outras nações.

Em outros casos, refere-se à execução de obras públicas e à concessão de benefícios que são remetidos ao Estado, em vista da complexidade da sua administração, dos custos elevados de execução, da interferência no patrimônio público ou da importância de critérios distributivos no seu provimento. Tome-se um exemplo do setor elétrico que alcança todas essas dimensões: a construção de uma hidrelétrica de grande porte. Uma obra dessa complexidade extrapola a capacidade de investimento e de gestão de riscos da maior parte das empresas privadas. O Estado tem que oferecer garantias, linhas de financiamento e parcerias para que a construção da obra seja efetivamente empreendida. Além disso, o projeto e sua execução interferem na propriedade privada de moradores das áreas a serem alagadas e no patrimônio ecológico do País, requerendo uma avaliação de custos e benefícios e uma compensação aos prejudicados para as quais concorre o Estado. E a repartição dos resultados, na forma de distribuição da energia produzida, implica em problemas distributivos, como o atendimento subsidiado a regiões ou populações carentes e de pouca capacidade de remuneração do serviço, que o Estado deve coordenar.

Em outros, enfim, abrange a execução de políticas discricionárias de caráter preponderantemente econômico e social, tais como a oferta de saúde e educação pública e gratuita, a estruturação de programas de incentivos a atividades produtivas e a concessão de benefícios diretos, em geral com finalidade distributiva.

O servidor público administra, na condução dessas atividades, amplos recursos materiais e financeiros, eventualmente com elevada autonomia para decidir a respeito da sua alocação. Fica, inevitavelmente, exposto à pressão dos interessados em capturar benefícios do Estado para fins particulares. E essa pressão pode ser externada por vários mecanismos distintos. Para compreendê-los, podemos adotar a análise do ciclo de vida de temas de interesse do debate público conduzida por Baron (2003, 16-18), reconhecendo as seguintes fases: surgimento ou identificação do tema de interesse, formação das coalizões de interessados, construção de uma legislação de proteção, elaboração regulatória e imposição da norma.

Em todas as fases, o relacionamento entre entes privados e a administração pública combina movimentos públicos e jogos de interesse particulares. O servidor público é demandado a estabelecer posições ou diretrizes, a estudar alternativas, a construir uma legislação ou uma norma e, eventualmente, a distribuir benefícios ou incentivos, elaborar contratos ou decidir sobre aquisições de bens e serviços.

Na evolução de cada fase, o agente privado dispõe de diferentes instrumentos de pressão sobre o servidor público, cujo espectro moral é muito amplo:

- *Lobby* informativo: divulgação institucional de informações a respeito do tema de interesse ou de entidade que o defende, mediante um amplo espectro de instrumentos, que variam de publicações a seminários, de conversas privadas a pronunciamentos públicos; em geral o *lobby* é considerado uma modalidade legal de pressão.
- Apelo a valores de mercado: os apelos ao exercício da competência profissional, da construção de um diálogo construtivo com o mercado, do respeito a compromissos e contratos explícitos ou implícitos e da aceitação de procedimentos que garantam recursos ao interessado podem ser usados para constranger o servidor, limitar seu espectro de ação, excluir alternativas indesejadas e erigir barreiras às oportunidades de terceiros⁶.
- Eventos sociais: recepções, jantares e eventos festivos podem configurar oportunidades de contato e do estabelecimento de relações pessoais que contaminem a independência no exercício da função pública⁷.
- Oferta de treinamento e de participação em eventos: são oportunidades que enriquecem o *curriculum* do servidor e que se equiparam, no limite, a remuneração indireta; por outro lado, são oportunidades de debate público entre as autoridades do governo e os interessados no tema, em um ambiente transparente e aberto à comunidade.
- Viagens técnicas: são modalidades mais elitizadas de treinamento e podem configurar uma situação clara de remuneração indireta.

6 Não se trata de colocar em questão esses valores, que são em geral admitidos como adequados à gestão eficiente de políticas públicas e à construção da reputação positiva do governo como administrador da economia. Trata-se de apontar seu uso estratégico no debate de temas de interesse, em especial nos casos em que esses apelos sejam postos fora de contexto.

7 Esse aspecto receberá elaboração ulterior na próxima seção.

- Reconhecimento e honrarias: sensibilizam o servidor mediante sua exposição pública favorável.
- *Revolving door*: é a promessa explícita ou velada de oportunidades profissionais futuras em decorrência da demonstração de competência profissional, de discricção na atuação como servidor, da aceitação de argumentos, da concessão de benefícios ou da oferta ou uso de informação privilegiada.
- Presentes, brindes ou favores: podem variar de brindes institucionais à doação de recursos de maior porte; o servidor está exposto tanto ao recebimento de bens de elevado preço, que possam sugerir relações pessoais ou contrapartida a benefícios, como à construção de relacionamentos pessoais em decorrência do atendimento a um desejo ou prazer especial, ainda que mediante presente de baixo preço.
- Pedidos: a solicitação pura e simples de benefícios ou privilégios, contando com relações de amizade, de coleguismo ou mera simpatia, é um mecanismo surpreendentemente eficaz e de baixo custo para o interessado; o servidor por vezes atende à demanda em função de seu baixo custo, da sensibilidade ao apelo feito ou de uma avaliação da razoabilidade do pleito; no entanto, dimensões como a publicidade ou a igualdade de oportunidades de acesso a outras pessoas ou entidades ficam excluídas.
- Ameaças: variam da mera e simples pressão psicológica diante de argumentos técnicos até a tentativa de inibir a ação do servidor pela agressão física ou sua sugestão; eventualmente, a ameaça se realiza de modo mais sutil, mediante uma recomendação ou indicação de pessoa influente, existindo nesse caso um apelo à autoridade.
- Remuneração direta ou indireta: há inúmeras formas de remuneração e o espectro alcança desde o exercício de atividades privadas remuneradas como ensino e consultoria até a propina e a corrupção ativa; a ajuda em situações de desconforto ou dificuldades pode mascarar remuneração.
- Apoio político: trata-se da troca de apoio político ao servidor, seu partido, grupo ou facção, por benefícios, privilégios ou assimetrias na alocação de recursos públicos; esse apoio pode ser prestado de inúmeras formas, variando da exposição pública favorável à manifestação de suporte programático, do custeio de despesas de campanha à cooptação de adversários e assim por diante.

Observa-se, pois, que o rol de recursos para a captura ou o constrangimento do servidor público é bastante vasto e por vezes sutil. Sua identificação exige perspicácia e a resistência à sua imposição demanda temperança e bom senso⁸.

Há situações em que o relacionamento é benéfico, propiciando o treinamento profissional do servidor, a revelação pública de informações, o debate de políticas públicas diante da coletividade, o esclarecimento da imprensa e a formação da opinião pública. Nesses casos, o servidor atua no ambiente de trabalho ou em ambiente externo a serviço, sendo remunerado pela própria administração. Em outras situações, porém, trata-se de troca ou potencial de troca de favores e sua realização varia do mero apelo emocional à cooptação e à corrupção ativa.

As perguntas que se impõem são: pode a ética profissional orientar o servidor na sua relação com agentes externos? E, além disso: é uma garantia suficiente de seu comportamento e uma proteção à sua atuação?

A resposta à primeira pergunta é afirmativa e o código de ética do servidor inclui algumas práticas nesse sentido. Mas este é, mais uma vez, insuficiente. A discussão empreendida nesta seção busca defender uma postura de independência e equilíbrio na relação com fatores de interesse da sociedade que é de grande complexidade. Destaque-se que essa relação é do interesse da administração, que é inerente à atuação do servidor público e que deve ser levada em consideração no exame da ética do servidor. A recusa pura e simples em falar com terceiros é postura de imaturidade profissional, uma vez que o Estado precisa da revelação de informações para que se concebam políticas públicas adequadas e que, na execução destas, é preciso conduzir negociações com os envolvidos que podem se tornar longas e complexas, impondo uma convivência necessária entre o servidor público e as partes interessadas. No entanto, estas devem ocorrer no espaço administrativo, com transparência junto à opinião pública e a expensas da própria administração pública, ou do servidor no contexto da autogestão do seu *curriculum*.

O servidor público, em suma, deve se esforçar para promover o diálogo institucional e público com grupos de interesse, evitando situações de troca de informações e de pedidos em caráter privado. Esse diálogo pode ser construído em eventos e seminários, porém mediante custeio advindo do aporte da própria administração pública, de expensas do próprio servidor, ou de recurso oferecido em condições equânimes e competitivas. Cursos e viagens a convite privilegiado devem ser evitados. Igualmente, reconhecimentos e honrarias podem ser aceitos nos casos em que sejam

⁸ Alguns aspectos desses recursos serão retomados na próxima seção.

protocolares, ou que resultem de iniciativas da própria administração pública ou de seleção pública e competitiva. Presentes e brindes devem ser recusados, excetuados os casos em que sua aceitação seja protocolar. E, na mudança de emprego ou função, deve-se respeitar, quando necessário, período de afastamento para não incorrer em conflito de interesses.

O maior desafio, porém, embora reservado a uma minoria, é agir com temperança diante de pressões, tentativas de cooptação ou ameaças, dando publicidade à sua ocorrência. Nesse aspecto, se a resposta à primeira pergunta feita mais atrás é o cauteloso sim que desdobramos nos comentários acima, infelizmente a resposta à segunda pergunta é um não. A atuação ética é requisito, mas não é garantia de eficácia do comportamento do servidor e de proteção à sua atuação. Em primeiro lugar, porque outras dimensões de competência concorrem para a avaliação do servidor. Além de ético, o funcionário público deve ser tecnicamente capaz na execução de suas tarefas e eficiente e equilibrado em suas decisões. E, em segundo lugar, porque haverá circunstâncias em que o servidor irá se confrontar com situações em que grupos exercerão todo o seu poder para operar sobre o tema de interesse, inclusive apelando para posturas desleais ou ilegais. O servidor poderá ficar exposto à calúnia ou à difamação, ao desgaste em suas relações e à incapacidade de solucionar uma situação que lhe é injusta. Postura ética é sempre um dever, nem sempre uma garantia.

5. Ética na vida social e de lazer

O debate da vida social e das atividades de lazer parece exorbitar o escopo da ética profissional, na medida em que estes são aspectos vinculados à privacidade do servidor público. No entanto, há uma conexão entre os dois mundos naqueles casos em que a atividade social se constitua em uma extensão do trabalho do servidor ou em que o agente público seja chamado a se posicionar profissionalmente nesse contexto. Nesses casos, o servidor, embora situado em ambiente festivo, está efetivamente trabalhando.

A vida social do servidor público dá-se em três esferas distintas. A primeira é a esfera protocolar. A segunda, a das negociações bilaterais e multilaterais com entes públicos ou privados. A terceira, enfim, a das relações pessoais.

Na esfera protocolar situam-se os eventos sociais com visibilidade pública, promovidos pela própria administração pública, por governos estrangeiros ou seus representantes e por instituições privadas representativas de setores da sociedade. São oportunidades em que as partes se expõem à opinião pública para expressar alianças, apoios, estima e consideração recíprocas, ou sinalizar a abertura ou encerramento de rodadas

de negociação. São eventos festivos nos quais a participação do servidor apenas ilustra ou decora a circunstância política ou administrativa a ser destacada. São eventos públicos, socialmente aceitos, nos quais a dimensão moral se restringe ao comportamento pessoal do servidor, tendo em vista que a participação nos mesmos decorre da natureza do cargo e é perfeitamente admissível. O comportamento compatível com a norma culta e com as regras básicas de etiqueta e protocolo costuma ser referência suficiente para não se incorrer em falhas morais no âmbito profissional.

Na esfera negocial, os eventos sociais servem de ambiente para a realização do processo de negociação. A dimensão moral da participação do servidor é contextualizada pela condução desse processo. As precauções do servidor não se limitam ao comportamento pessoal, mas se estendem a todos os aspectos da ética profissional no trabalho e na relação com terceiros, na medida em que o servidor estará efetivamente trabalhando⁹. A preparação do encontro deve ser conduzida de modo a preservar a integridade dos servidores envolvidos e estimular seu comportamento ético. O consumo de bebidas alcoólicas, por exemplo, deve ser exercido com cautela ou até evitado, pois pode induzir um descuido técnico ou de comportamento por parte do servidor público.

Nas relações pessoais, enfim, incluem-se os demais eventos sociais, aos quais o servidor concorre em caráter particular. A dimensão moral é assegurada pela separação nítida entre público e privado. O servidor deve evitar o debate de temas de trabalho ou, caso isso seja inevitável, estar atento à preservação de informações privadas ou sigilosas das quais tenha conhecimento. Também é importante estar atento à sinalização que sua participação em um evento pode vir a implicar. Não é adequado, por exemplo, congratular-se com pessoas que tenham envolvimento com temas de interesse ou cuja reputação em relação a esses temas seja problemática.

6. Comentários adicionais acerca do Código de Ética do servidor público da União

O Poder Executivo, com vista a consolidar alguns desses elementos em um marco normativo que servisse de orientação ao servidor, divulgou um código de ética por meio do Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994, posteriormente modificado pelo Decreto nº 6.029, de 1º de fevereiro de 2007. Para melhor leitura, é interessante conduzir uma breve reflexão a respeito da natureza desses instrumentos.

⁹ Remete-se, pois, aos valores e recomendações enunciados nas seções anteriores.

O código de ética é um conjunto de recomendações de caráter normativo e prático. Não pode alcançar todas as práticas virtuosas que a ética normativa nos leva a reconhecer, pois precisa ater-se àquelas que viabilizem uma apreciação do comportamento do profissional mediante evidências objetivas. Os valores morais que se limitem ao foro íntimo da pessoa ou sobre os quais não exista a possibilidade de averiguação não são passíveis de codificação.

Ademais, o código de ética deve alcançar duas vertentes do valor moral: apontar o que é certo ou virtuoso e deve ser buscado, e apontar o que é errado ou vicioso e deve ser evitado. A importância de se apontar vedações de natureza moral tem um duplo sentido: o de servir como limite prático ao exercício da função pública e o de servir como defesa do servidor. Ao não incorrer em qualquer conduta viciosa, o servidor, ainda que possa ser punido por outras razões (falha, imperícia, ineficiência), preserva-se na dimensão ética.

A avaliação da conduta ética, seguindo a tradição dos códigos de ética profissional, é feita pelos pares. O código de ética do servidor prevê a constituição de uma comissão de ética para tomar conhecimento e apreciar os desvios de conduta de servidores. No entanto, como o servidor público exerce uma função perante a sociedade, é admissível, ou em alguns casos até recomendável, que essas comissões incluam entre seus membros pessoas externas à repartição.

A construção jurídica do código de ética do servidor segue uma estrutura convencional. De início, enumera as regras deontológicas que orientam os deveres do servidor público e a moralidade na administração pública (incisos I a XIII). Enumera, então, os deveres do servidor (inciso XIV) e as vedações a que está sujeito (inciso XV). Cria, enfim, a figura das comissões de ética, a serem criadas em cada repartição pública, com três atribuições regulamentares: orientar o órgão e seus servidores acerca da aplicação do código, colher os registros sobre a conduta ética dos servidores para instruir as promoções e outros procedimentos da carreira e acompanhar a apuração de desvios de conduta (incisos XVI a XXV).

O Decreto nº 6.029, de 2007, institui um sistema de gestão da ética no âmbito do Poder Executivo, com o intuito de estabelecer uma doutrina uniforme de promover a ética pública e padronizar sua aplicação. Dá, às comissões de ética, atribuições de apuração de condutas de servidores e de supervisão da observância do código de ética (art. 7º).

No exame do texto do código, chama a atenção a prioridade dada à vertente da ética oriunda da natureza do serviço público, com especial atenção às atividades de atendimento do público e de relacionamento

do servidor com a hierarquia. São poucas as recomendações associadas à prática profissional do servidor e ao seu compromisso com a evolução do conhecimento a respeito do serviço público e da qualificação individual. Tampouco são abordadas as práticas proativas em defesa do bem público e da promoção das políticas públicas. A construção deontológica amarra o código a um conjunto limitado de regras, que poderá ser enriquecido por uma preocupação com procedimentos e reações de outros agentes perante os atos do servidor. Essa é uma razão para que o servidor estude e conheça seu trabalho e o contexto em que é desenvolvido, para dali derivar práticas pessoais adicionais, que enriqueçam a fundamentação ética do seu comportamento.

Uma observação final refere-se à averiguação de conduta antiética e à punição do servidor que venha a incorrer na mesma. Embora algumas vedações morais sejam de gravidade e evidência suficientes para caracterizar objetivamente infração ou crime, sendo alcançadas pela lei, outras não possuem essas condições e devem ser punidas dentro do âmbito da moralidade do serviço e do exercício da profissão. Nesses casos, a punição destina-se a dar publicidade a esse comportamento, a promover o controle social da coletividade sobre o servidor incidente e a disparar mecanismos de educação e orientação. Usualmente, as punições previstas nos códigos de ética voltam-se, então, à censura do profissional e à restrição do exercício profissional. O objetivo maior é o de promover o ajuste de conduta, não o de expor o servidor ao opróbrio. Por tal razão, a apuração corre em sigilo até seu encerramento, quando é então tornada pública.

7. Conclusões

Este artigo foi desenvolvido com a finalidade de destacar alguns aspectos da ética profissional que o servidor público pode utilizar, de modo a facilitar a identificação de práticas virtuosas que possam orientá-lo em suas atividades. O rol de práticas que o servidor será capaz de identificar extrapola o alcance de um código de ética, na medida em que algumas destas dizem respeito ao foro íntimo do servidor, não sendo facilmente verificáveis.

Tal esforço foi empreendido para destacar o aspecto normativo da ética profissional e valorizar os esforços pessoais do servidor na sua interpretação e extensão. Essa abordagem poderá ser enriquecida, na medida das necessidades de cada profissional, com o exame de estudos de caso que provejam um contexto para a aplicação dessas práticas e o esclarecimento de situações em que haja conflito entre as recomendações. Nesses casos, a solução deve valorizar o caráter público da atividade profissional do servidor e a proteção aos interesses e ao patrimônio da sociedade.

Contrariamente à abordagem estritamente deontológica de estabelecer um rol de princípios e deveres *a priori*, a partir dos quais são derivadas as normas e orientações éticas (construção observável, por exemplo, no Código de Ética Profissional do Servidor Público Federal), optamos por conduzir uma reflexão de caráter prático, combinando livremente distintas abordagens e oferecendo sugestões a serem aplicadas à atuação profissional do servidor.

O servidor público milita em um ambiente em que três diferentes esferas de comportamento ético se caracterizam: a ética da profissão, a ética do comportamento pessoal e a ética do interesse público. Estas se sobrepõem, se reforçam e resultam, enfim, em uma construção mais complexa do que a usualmente alcançada pela deontologia. Se o reconhecimento dos elementos do agir por dever configuram parte necessária do debate ético, as implicações da ação do servidor público e a avaliação pragmática dos instrumentos que grupos de interesse operam no seu relacionamento com o Estado oferecem, também, oportunidades para enriquecer a discussão sobre a ética desse profissional.

Tal reflexão pretende ser uma contribuição a um debate que entendemos ser necessário, em vista da exigência da sociedade por uma postura de correção profissional que vem se exacerbando nos últimos anos. Como ressaltado na introdução, a resposta possível é a da transparência e da consolidação de uma codificação que sirva como referência, tanto para o servidor quanto para a sociedade a que ele serve.

Referências bibliográficas e legislação citada

BARON, David P. Business and its Environment. 4ª ed. Upper Saddle River (NJ): Prentice-Hall. 2003.

BRASIL. Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994. Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal.

BRASIL. Decreto nº 6.029, de 1º de fevereiro de 2007. Institui o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de

5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

BRASIL. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição.

BRESSER PEREIRA, Luis C. “Da administração pública burocrática à gerencial”. *Revista do Serviço Público*, 47 (1): 1-28. 1996.

CAMARGO, Marculino, Fundamentos de Ética Geral e Profissional. 7ª ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

CARR, David. “Professional education and professional ethics”. *Journal of Applied Philosophy*, 16 (1): 33-46. 1999.

DELEFORGE, Michel. “Guilds and cathedral building”. In: JURAN, Joseph M. (org.). A History of Managing for Quality. Milwaukee (WI): Quality Press, pp. 403-414. 1995.

HOLANDA, Ariosto (relator). Assistência Tecnológica às Micro e Pequenas Empresas. Série Cadernos de Altos Estudos, nº 9. Brasília: Câmara dos Deputados. 2012.

MATTHEWS, R. C. “The economics of professional ethics: should the professions be more like businesses?” *Economic Journal*, 101: 737-759. 1991.

MAY, William F. “Code, covenant, contract, or philanthropy”. *The Hastings Center Report*, 5 (6): 29-38. 1975.

POSTEMA, Gerald J. “Moral responsibility in professional ethics”. *New York University Law Review*, 55: 63-89. 1980.

SÁ, Antônio Lopes. Ética Profissional. 9ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SCHWARTZMAN, Simon. “A abertura política e a dignificação da função pública”. *Revista do Serviço Público*, 41 (2): 43-58. 1984.