

ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Código de Ética para Funcionários Públicos (1)

LOUIS E. HOSH

COM o fito de incrementar a Carta das Nações Unidas e os objetivos específicos de suas agências especializadas a Organização das Nações Unidas estabeleceu o Departamento de Assistência Técnica. Um dos aspectos importantes desse programa de assistência técnica, de consulta e de prestação de serviços às nações-membros, é a tentativa que está sendo feita no sentido de ampliar as possibilidades de treinamento para técnicos, tanto por intermédio de missões enviadas a alguns desses países como pela distribuição de bolsas de estudo para treinamento de técnicos nas universidades do mundo que apresentem altos padrões de educação, ou em centros internacionais de treinamento.

Em janeiro de 1948 o delegado brasileiro à décima sexta sessão do Conselho Econômico e Social propôs que as Nações Unidas iniciassem serviços de assistência técnica em administração pública. Daí a instalação do programa de assistência técnica em administração para a América Latina em 1950 e 51 com o estabelecimento de centros de treinamento em El Salvador, durante os meses de julho e agosto de 1951, e no Rio de Janeiro com a criação da Escola Brasileira de Administração Pública, cujo primeiro curso teve lugar durante os meses de novembro de 1951 e março de 1952 e a realização de um Seminário Internacional de Ad-

ministração Pública, durante fevereiro e março de 1952. (2)

O treinamento em administração pública na Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, no Rio de Janeiro, tem sido realizado através de cursos sobre ciência política, introdução à administração pública, e sobre as tecnologias da elaboração orçamentária, finanças, administração de pessoal, organização e métodos e relações públicas.

No curso de administração de pessoal, em 1953, tentamos mostrar aos estudantes o que há de comum e interrelacionado no conhecimento das diversas disciplinas de estudo, principalmente no das ciências sociais, e a contribuição que essas mesmas disciplinas prestam ao campo da administração de pessoal. Ao se processar esse estudo dirigimos nossa atenção para a importância fundamental das relações humanas e sociais como de importância equivalente a da tecnologia, mais mecânica e rotineira, da prática administrativa. A ênfase desse aspecto levou, naturalmente, ao estudo do comportamento de funcionários e administradores públicos, de sua compreensão dos valores sociais e de sua motivação. Os estudantes de administração pública nos países latino-americanos têm-se tornado cada vez mais cientes das diferenças marcantes no contexto do serviço público, diferenças relativas às atividades pessoais e oficiais dos funcionários públicos e à ética de seu comportamento, em contraste com certas normas e práticas, do serviço público de outras partes do mundo.

O Código de Ética para Técnicos de Pessoal que ora apresentamos é produto do estudo sistematizado de considerações éticas dos serviços públicos de uma série de países latino-americanos. É apresentado como um projeto preliminar de um código feito mais com a finalidade de analisar o

(1) Atendendo a uma sugestão este artigo foi preparado para ilustrar um dos aspectos do trabalho que se realiza na Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas. E' ele, em parte, o resultado de discussões em aulas e seminários de administração pública de pessoal dirigidas pelo autor no primeiro semestre de 1953. A apresentação da matéria e os comentários são da responsabilidade do autor. Os estudiosos do assunto devem reconhecimento aos membros da comissão do seminário composta por Rinaldo de Oliveira, do Brasil, Arturo Rebolledo Figueroa, do Chile, e Manuel Antonio Baires, de El Salvador, que preparou o primeiro projeto do Código e a revisão do mesmo depois de discutido pelos demais membros do Seminário.

(2) *Assistência Técnica em Administração Pública*. Relatório do Secretário-Geral sobre a décima sexta sessão (E/2415) do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, 1 de maio de 1953.

comportamento humano nas relações oficiais, do que como formulação definitiva de um guia para a conduta oficial naquela área.

Cabem aqui, antes da apresentação do próprio código, algumas observações com respeito às profissões em geral, e aos códigos de algumas delas.

Profissões — Em todo o mundo a sobrevivência da civilização depende da maneira pela qual são exercidas as profissões. A eficácia da nossa sociedade urbana é em grande parte determinada pela capacidade e competência daqueles em cujas mãos está a proteção da saúde pública, a manutenção da ordem legal, a direção da educação e a prestação de outros serviços profissionais básicos para a coletividade.

Encontram-se, muito antes da descoberta do Novo Mundo, na China, no Egito e, mais tarde, nos Impérios Turco e Romano, vestígios de uma incipiente classe administrativa — um grupo de especialistas identificados, tanto pela prática quanto por sua formação, com a administração dos governos. A não ser na Igreja, porém, esta especialização, ou profissionalização de administradores, praticamente desapareceu durante a Idade Média. Quando a prática especializada da administração pública surgiu, novamente, ela assumiu mais o caráter de uma vocação do que o de uma profissão pois não se exigia, nem mesmo para os postos administrativos de alto nível, uma extensa e intensa preparação educacional.

Na ausência de um grupo de administradores profissionais não foram os mansos que heriaram a terra, mas os religiosos e os advogados. Procuravam eles obter cargos importantes na administração pública e eram escolhidos para esse fim. Com a introdução do princípio da soberania do Estado e com a subordinação da Igreja ao Estado houve predominância dos advogados. Conseqüentemente, o direito deixou a marca do critério legalista por ele aplicado aos problemas administrativos nos sistemas governamentais da maioria dos países do Mundo Ocidental. Esse característico sobrevive tanto na América do Norte quanto na do Sul e não apenas no ramo executivo dos governos, mas, também, no legislativo.

A luta dos administradores públicos em quase todo o mundo para se fazerem independentes, primeiro das instituições religiosas, mais tarde dos monarcas absolutos, e mais tarde ainda dos ministros, tem influenciado o curso da história.

O "status" vocacional do administrador público, a despeito de sua importância para a coletividade se manteve o mesmo por séculos, enquanto o direito, a medicina, a engenharia e a educação evoluíram como profissões. Somente a partir dos séculos XIX e XX se pôde, através do interesse crescente pela economia política e pela ciência política nas grandes universidades do mundo, identificar um corpo de conhecimentos suficientemente amplo e uma elaboração de técnicas e metodologia próprias que justifiquem a conceituação da administração pública como uma área distinta de estudo.

Ainda hoje essa distinção não é suficientemente clara e identificável para que resulte em um reconhecimento amplo e geral da administração pública como uma profissão.

A evolução vagarosa da administração pública como profissão explica, em grande parte, a longa demora no aparecimento de considerações éticas baseadas na realidade profissional dessa importante área das relações humanas.

Profissões e Códigos — As profissões no Brasil têm suas raízes em Portugal e na Europa continental. Outros países latino-americanos também possuem seus conceitos profissionais, éticos e metodológicos derivados de fonte semelhante na Europa. É, por conseguinte, de se esperar que as profissões da América do Sul estejam sujeitas a maior controle pelo Estado do que as da zona setentrional do Novo Mundo, onde a tradição inglesa e a anglo-saxônica sobreviveram, e não os precedentes do direito romano. No direito romano a maioria dos meios de controle social e regras de conduta, além das puramente religiosas ou essencialmente comerciais, eram prescritas pelo Estado. Na ausência de controles prescritos pelo Estado no mundo anglo-saxão, por várias décadas, nos meados do século XIX, foi incumbência das profissões o fomento da autodisciplina e do controle. Fosse como função do Estado, ou das próprias profissões, o estabelecimento de padrões profissionais e a regulamentação do exercício das profissões se fez necessário e inevitável.

A regulamentação da conduta profissional é essencial por duas razões fundamentais. O exercício das profissões é de importância básica tal para a segurança e bem-estar do povo, em qualquer estado, a exigir regulamentação oficial. Onde esse exercício é apenas parcialmente, ou ineficazmente, controlado, faz-se necessário que as próprias profissões tendo interesse pela preservação de sua própria individualidade, integridade e posição, estabeleçam padrões e controles. Mesmo onde há o controle pelo Estado as profissões, em geral, vão além com regulamentações suplementares do seu exercício através de códigos de ética que servem como ponto de referência para a medida da competência individual.

De fato, os próprios governos em mantendo controle têm que fazê-lo através das profissões e têm que depender de conhecimentos especializados e capacidade para que possam estabelecer certas distinções significativas, que são, naturalmente, monopólio dos profissionais. De maneira que, obviamente, as profissões, como tal, é que irão, em última análise, desempenhar o papel mais importante no estabelecimento de padrões e no exercício do controle. E isso é inevitável tanto por causa da delegação formal de responsabilidades pelo Estado às profissões, quanto como resultado do descuramento de legislação vaga e geral ou de exigências ineficazes para a licença profissional.

O direito e a medicina, que são as profissões mais antigas no Brasil, têm, naturalmente, uma história relativamente curta no continente sul ame-

ricano. A primeira escola de medicina (1808) e a primeira de direito (1827) no Brasil foram estabelecidas por profissionais formados na Europa. A ética profissional que provém dessas e de semelhantes raízes tem a forma e o conteúdo das profissões da maioria dos países do mundo ocidental. Os códigos de ética das profissões mais novas como a educação, a engenharia e a contabilidade são produtos das últimas décadas. Nos Estados Unidos a descoberta feita por membros das várias profissões, de que possuíam certos valores e objetivos em comum, resultou na proliferação de códigos, desde o cânone de ética legal de 1908, o código de engenharia (1911), os princípios de ética médica (1912), a ética judiciária (1924), até a unificação dos códigos de educação dos Estados (1929). (3) No Brasil, várias das profissões mais novas seguiram forma semelhante na elaboração de regras de conduta. Os Códigos dos educadores e contabilistas, por exemplo, seguem o padrão conhecido, e não diferem muito dos conceitos éticos estabelecidos para os advogados (4) na legislação básica do Brasil.

UM CÓDIGO PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O preparo de um código de ética para a administração pública, como tal, apresenta uma série de dificuldades básicas em qualquer parte do mundo mas, principalmente, na América latina. É óbvio que isso pressupõe a existência do reconhecimento, por parte do público, dessa profissão como uma atividade vocacional especializada. Como ficou dito acima o traço diferenciador é que as profissões, em contraste com as vocações, requerem uma intensa, ao mesmo tempo que extensa, preparação educacional. Mas, além disso, encontra-se nas profissões uma atitude, por parte de seus praticantes, de serviço dedicado ao público. O profissionalismo também pressupõe a existência de um corpo de conhecimentos transmissíveis baseados numa literatura, bem definida e suficientemente bem elaborada, de teoria política, história das organizações governamentais e pesquisa sobre práticas administrativas, passível de divulgação. O desenvolvimento e a comunicação desse conhecimento importa na formulação de uma metodologia específica e de uma terminologia especializada.

A inexistência de um corpo relativamente amplo de conhecimentos torna um código de ética, preparado por uma profissão emergente, necessariamente tão amorfo quanto a própria profissão. Na tentativa de encontrar normas e pontos de referência, aqueles que tentam preparar um código para a administração pública são forçados a adotar algo dos ideais estabelecidos pelas outras pro-

fissões. A limitada literatura sobre administração pública no Brasil (em português e espanhol — línguas dos que prepararam este código) constitui um obstáculo a mais.

Este código é caracterizado por todas as limitações referidas. Cabe, porém, ainda, um comentário. A organização do trabalho revela a preocupação que os alunos tiveram de preparar um guia de conduta que pudesse servir tanto para os técnicos de pessoal de um órgão central de pessoal ou de um órgão departamental quanto, também, até um certo ponto, para todos os funcionários do governo a que esses técnicos pudessem servir. O tempo não permitiu que se esclarecesse essa dúvida porque também a própria formulação das normas e suas relações parecia ser o aspecto de maior importância.

É de se esperar que outros alunos, em estudo posterior, tentem aperfeiçoá-lo.

Para frisar o que já foi dito este código foi o produto dos esforços orientados, mas independentes, de alunos oriundos de vários países latino-americanos. Representa, portanto, uma amostra selecionada de valores e normas tidas pelos estudantes como de alta importância. Em sua forma e substância, com as revisões feitas pelo autor, indica a conduta que jovens e esperançosos funcionários públicos desejam ver nos serviços públicos da América Latina. Essas aspirações não devem ser descuradas.

CAPÍTULO I

A POSIÇÃO DO TÉCNICO DE PESSOAL NA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA E SOCIAL DE UM PAÍS

Art. 1.º O técnico de pessoal é um elemento de elite no quadro orgânico da administração pública de qualquer nação, e da parcela de autoridade e de responsabilidade que possui deve estar compenetrado.

Art. 2.º É um colaborador técnico e fiel do Governo e um servidor dedicado do público. A este deve atender sempre com cortesia e solicitude, prestando com segurança as informações que lhe forem pedidas, indicando, se possível, as fontes documentárias.

Art. 3.º Deve sentir-se orgulhoso de sua participação elevada, útil, indispensável e eficiente no serviço público de seu país.

Art. 4.º Para manter essa conduta, decorrente de sua atuação funcional, o técnico de pessoal deve ser afável e solícito no tratamento com as pessoas a que atende, e expor idéias, no ambiente de trabalho como fora dele, com urbanidade, firmeza e naturalidade, para que sua projeção no meio resulte de uma atitude espontânea de liderança.

Art. 5.º Deve identificar-se integralmente com a nova mentalidade administrativa, universalmente reconhecida, de que é necessária a divulgação e a aplicação dos modernos métodos de administração científica, formando o seu firme convencimento de que eles conduzem realmente um Governo a melhores resultados nos seus objetivos.

Art. 6.º Terá sempre em estado de alerta seu espírito de autocritica, para recuar honrosamente de um erro de que seja responsável por sua iniciativa ou colaboração, completando essa atitude com a coragem moral de assumir a responsabilidade de uma situação, não só perante os seus subordinados como face aos superiores hierárquicos.

(3) *Encyclopedia of Social Science*, Vol. XII, págs. 472-76.

(4) Altera o Regulamento da Ordem dos Advogados. Decreto-lei n.º 5.410 de 15 de abril de 1943 (Novíssimo Vade-Mécum Forense, Coletânea de Leis do Brasil) Konfino — Rio de Janeiro, 1952, págs. 374-5.

Art. 7.º Embora dê-se se esperem tôdas as manifestações de solidariedade humana em relação aos seus companheiros de trabalho, sua primordial solidariedade é com o Estado, a que se ligou por linhas de deveres e responsabilidades.

Art. 8.º Deve demonstrar, na sua atividade funcional, o mais atuante interesse por tudo que diga respeito ao seu país. Aí reside o conteúdo prático do seu patriotismo.

CAPÍTULO II

SUA PERSONALIDADE E ATUAÇÃO

Art. 9.º Devem ser características da personalidade de um técnico de pessoal, para ser destacada:

- a) vontade firme para manter as resoluções justas e legais;
- b) exatidão em cumprir e fazer cumprir os regulamentos do serviço e as ordens dos superiores;
- c) espírito de iniciativa para resolver situações que se lhe apresentem.

Parágrafo único. Sem embargo, sempre deve estar disposto para receber sugestões que, dentro do respeito devido, lhe venham dos seus colegas de trabalho.

Art. 10. O técnico de pessoal deverá atuar resolutamente, ainda que sua atuação seja objeto de críticas e possa acarretar-lhe impopularidade em sua profissão.

Art. 11. Cumpra-lhe, capacitado da importância do seu papel, procurar sempre melhorar suas aptidões inatas e desenvolver os atributos da sua personalidade.

CAPÍTULO III

SUA CONDUTA PESSOAL: EM RELAÇÃO COM A PESSOA HUMANA, COM OS COMPANHEIROS DE TRABALHO, SUPERIORES E FACE A PRESSÕES DE GRUPOS E INDIVÍDUOS

Art. 12. O técnico de pessoal deve observar um comportamento exemplar, tanto em suas atividades públicas como privadas.

Parágrafo único. E se é responsável pela guarda e arrecadação de dinheiros públicos, deve abster-se de freqüentar lugares onde se pratiquem jogos de azar, a fim de que não se crie suspeita de sua honestidade.

Art. 13. A posição de prestígio de um técnico de pessoal obriga-o a evitar sua participação em escândalos de qualquer natureza.

Art. 14. Em qualquer tarefa que lhe seja cometida, é imprescindível que, na aplicação dos métodos de trabalho, esteja presente ao seu espírito a noção do valor da dignidade da pessoa humana.

Art. 15. O técnico de pessoal, reconhecendo o indiscutível valor das relações humanas, da personalidade do indivíduo, o efeito sensível das condições materiais, morais e psicológicas do trabalho e da ação pessoal do chefe sobre o moral do grupo, procurará:

- a) dotar o ambiente de trabalho dos elementos de conforto, de higiene e segurança necessários;
- b) defender, influenciando junto aos seus superiores hierárquicos, a adoção de um plano de remuneração justo e progressivo, baseado na equivalência de atribuições e responsabilidades;
- c) manter atitudes que possam provocar nos funcionários alegria e interesse pela tarefa cotidiana, e, principalmente, que resultem na sua completa integração no esforço comum realizado, para que se sintam participantes de um trabalho útil e nobre para a coletividade.

Art. 16. Deve apresentar argumentos persuasivos e tomar atitudes firmes, razoáveis, na defesa do sistema do mérito implantado, principalmente diante das pressões políticas exercidas por pessoas influentes, por grupos poderosos e por instituições de toda natureza.

Art. 17. Cumpra-lhe promover e influenciar a reação das equipes de técnicos contra a tendência generalizada de confiarem a militares as posições de chefia na administração civil, salvo nos serviços de natureza estratégica e de segurança nacional, ou em momentos de guerra ou de situações de emergência.

Art. 18. Há de completar seus princípios de conduta funcional com a intransigência pela validade única da seleção de pessoal pelo sistema do mérito, procurando defender a obrigatoriedade dos concursos de provas para o ingresso no serviço público civil e para as promoções nos cargos de carreira.

CAPÍTULO IV

DA SUA CAPACIDADE TÉCNICA

Art. 19. O técnico de pessoal deve conhecer a fundo o trabalho que executa e possuir cultura geral, desenvolvendo, ademais, as qualidades inerentes a um administrador de serviços públicos.

Art. 20. Deve executar o trabalho à base de técnicas e não de empirismos.

Art. 21. Elemento responsável, perante o Governo, pela eficiência dos serviços públicos, sua preocupação fundamental há de ser zelar pelo patrimônio público e se esforçar quanto possível para que, desde um simples ato burocrático à execução de um programa de vulto, o trabalho se processe com a máxima e contínua eficácia.

Art. 22. Convencido de que a eficiência é uma das manifestações da atividade governamental, que podem conduzir a opinião pública a prestigiar as instituições de serviços estatais, impõe-se-lhe a autodecisão de se manter na vanguarda da aquisição de conhecimentos especializados do seu setor profissional.

Art. 23. Para o fim de aprofundar e atualizar seus conhecimentos, deve realizar pesquisas sobre técnicas e métodos modernos de administração de pessoal, além de freqüentar cursos especiais dessa matéria.

Art. 24. Cumpra-lhe, ainda, comunicar e permutar os conhecimentos adquiridos, com os seus colegas e subordinados, para que isso possa influir na formação de elementos selecionados, em benefício geral da administração.

Art. 25. Cabe-lhe também divulgar, por todos os meios, as vantagens da aplicação desses novos métodos de administração de pessoal, bem como os princípios morais que orientam os técnicos de pessoal, concorrendo, assim, para que lhes dê o devido valor a opinião pública, no reconhecimento de sua validade.

CAPÍTULO V

ESPÍRITO DE JUSTIÇA

Art. 26. O espírito de justiça deve estar presente em todos os atos do técnico de pessoal, avaliando com retidão o trabalho de seus colegas. Deverá elogiar os atos de eficiência e lealdade, estimular as boas ações e corrigir as más, propondo, se for o caso, as medidas necessárias.

Art. 27. O técnico de pessoal deverá ser justo na apreciação do mérito dos funcionários, inclusive dos companheiros de trabalho.

Art. 28. O técnico de pessoal deverá ser tolerante e respeitar as idéias de outros.

Art. 29. Não deve ser intransigente nos seus pontos de vista pessoais, cumprindo-lhe reagir e combater por persuasão e por todos os processos recomendáveis às inovações de métodos de organização de trabalho, cuja validade não seja passível de comprovação racional e objetiva.

Art. 30. Não deverá fazer ostentação de suas idéias políticas, a fim de não influir no procedimento dos funcionários.

Art. 31. As idéias, tanto políticas quanto religiosas e raciais deverão estar fora das relações do técnico de pessoal com os seus subordinados. Não obstante, uns e outros poderão pertencer a agremiações dessa natureza, sem fazer proselitismo no exercício da função.

Art. 32. Para seleção de candidatos aos cargos, o técnico de pessoal não deverá, por nenhum motivo, indagar de suas idéias políticas, religiosas, raciais, ou de qualquer outra índole; conhecendo-as, não as deverá tomar em consideração, pugnando sempre pela prevalência do sistema do mérito.

CAPÍTULO VI

DA LEALDADE AO GOVÊRNO

Art. 33. O técnico de pessoal deve ser fiel aos princípios do Govêrno, e, dentro em sua especialização, trabalhar com eficiência nos programas administrativos.

Art. 34. Quando criticada injustamente a ação administrativa do Govêrno, cumpre-lhe defendê-la com argumentos persuasivos, demonstrando que é justa, construtiva e visa o bem da coletividade.

Art. 35. Deve cumprir as leis e regulamentos sôbre o serviço público e respeitar os estatutos das associações dos respectivos funcionários, legalmente constituídas.

Art. 36. Sua atuação no ambiente de trabalho ou fora dêle, deve concorrer para que se evidencie a ação democrática do Govêrno perante os cidadãos.

Art. 37. Deve repelir qualquer espécie de subôrno ou gratificação, representando contra o seu autor.

Art. 38. Não deve participar de greves nem abandonar o trabalho coletivamente, pois aquelas, exprimindo reivindicações pessoais, ou de grupos, são incompatíveis com a prevalência do interesse da coletividade a que serve.

Art. 39. Quando, por circunstâncias de ordem financeira, ou econômica, ou em virtude de má organização dos serviços públicos, foi determinado um plano de pagamento injusto aos funcionários; e ainda, fatores de ordem política

criem discriminações em favor de classes, de indivíduos, nada, entretanto, justificará que o técnico de pessoal se associe ativamente ao descontentamento reinante, acompanhe a diminuição intencional do ritmo do trabalho, ou assuma atitudes indiferentes e hostis, que prejudiquem o rendimento e a perfeição do serviço desejados. Apenas, é muito nobre lutar pelo afastamento de tais causas.

CAPÍTULO VII

PROBIDADE E ESPÍRITO PÚBLICO

Art. 40. O técnico de pessoal tem como ponto mais alto de suas qualidades morais a probidade, devendo o seu procedimento constituir uma reação atuante às insinuações e aos apelos de agentes corruptores.

Art. 41. A negligência, o indiferentismo, a quebra do sigilo funcional e a sabotagem são incompatíveis com os princípios morais e funcionais que orientam o técnico de pessoal.

Art. 42. Porque os serviços públicos representam a contribuição mais direta que o Estado presta à coletividade, cujo bem-estar é o seu objetivo fundamental, o técnico de pessoal deve colocar a coisa pública acima de quaisquer outros interesses de pessoas, grupos e instituições, e especialmente demonstrar renúncia por seus interesses particulares.

Art. 43. Servir eficientemente à coletividade e ao Estado é o espírito público que deve presidir sistematicamente ao comportamento do técnico de pessoal.

Art. 44. O técnico de pessoal, formado em cursos e escolas nacionais e estrangeiras, ou autodidatas, é um agente operante das novas idéias sôbre administração, as quais, alguns homens e instituições vêm divulgando no mundo. Daí surge uma relação de solidariedade pela sua associação àquelas idéias e princípios, a que êle deve atender, prestigiando e valorizando os seminários que se realizem, as organizações nacionais e internacionais, as suas resoluções aprovadas, as obras e trabalhos publicados como por igual os professores e as personalidades dedicadas a essa causa.