



Escola Nacional de Administração Pública

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO E
MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DAS COMISSÕES DE
ÉTICA COMO INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA: UMA
PROPOSTA METODOLÓGICA PARA O SISTEMA DE
GESTÃO DA ÉTICA DO PODER EXECUTIVO FEDERAL**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

PEDRO MÄDER GONÇALVES COUTINHO

Brasília - DF
2025

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DAS COMISSÕES DE ÉTICA COMO INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA: UMA PROPOSTA METODOLÓGICA PARA O SISTEMA DE GESTÃO DA ÉTICA DO PODER EXECUTIVO FEDERAL

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), como requisito para obtenção do título de Mestre em Avaliação e Monitoramento.

Aluno: Pedro Mäder Gonçalves Coutinho
Orientador: Prof. Dr. Paulo de Martino Jannuzzi

Brasília - DF

2025

- C871m Coutinho, Pedro Mäder Gonçalves
Monitoramento e avaliação das comissões de ética como instrumentos de governança: uma proposta metodológica para o sistema de gestão da ética do poder executivo federal / Pedro Mäder Gonçalves Coutinho. -- Brasília: Enap, 2025.
111 f.: il.
- Dissertação (Mestrado – Programa de Mestrado Profissional em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas) -- Escola Nacional de Administração Pública, 2025.
- Orientação: Prof. Dr. Paulo de Martino Jannuzi
1. Ética. 2. Governança. 3. Monitoramento. 4. Avaliação. I. Título. II. Jannuzi, Paulo de Martino.

CDD 172.2

Bibliotecária: Kelly Lemos da Silva – CRB1/1880

PEDRO MÄDER GONÇALVES COUTINHO

**MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DAS COMISSÕES DE
ÉTICA COMO INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA: UMA
PROPOSTA METODOLÓGICA PARA O SISTEMA DE
GESTÃO DA ÉTICA DO PODER EXECUTIVO FEDERAL**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), como requisito para obtenção do título de Mestre em Avaliação e Monitoramento.

Defendida em 14 de janeiro de 2025.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Paulo de Martino Jannuzzi – ENAP

Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – ENFAM

Prof. Dr. Antônio Claret Campos Filho – ENAP

Brasília, DF
2025

DEDICATÓRIA

*Fracassei em tudo o que tentei na vida.
Tentei alfabetizar as crianças brasileiras, não consegui.
Tentei salvar os índios, não consegui.
Tentei fazer uma universidade séria e fracassei.
Tentei fazer o Brasil desenvolver-se autonomamente e fracassei.
Mas os fracassos são minhas vitórias.
Eu detestaria estar no lugar de quem me venceu.*

Darcy Ribeiro

Às servidoras e aos servidores que trabalham na construção de um país mais livre, justo e
solidário.

AGRADECIMENTOS

Nenhuma pessoa é uma ilha. Nem deveria ser. Se este trabalho tem algum mérito, foi justamente porque contei com o apoio e a contribuição de inúmeras pessoas que me acompanharam e cruzaram meu caminho no desenvolvimento desta pesquisa. Faço uso deste espaço para registrar minha gratidão pela generosidade delas, que, com sua inteligência, experiência, tempo e paciência me ajudaram a atravessar o percurso do mestrado.

Ao Professor Paulo Jannuzzi, pela orientação paciente e incentivo constante. Tê-lo tido como orientador foi um privilégio e uma honra.

Aos professores do mestrado ENAP pelos ensinamentos e conhecimentos compartilhados, pelas recomendações de leitura, pelas aulas sempre interessantes e instigantes, que nos forneceram suporte para o enfrentamento dos desafios de trabalhar na administração pública.

À Professora Regina Luna Santos de Souza pela coordenação do MPAM e pelo apoio no processo de intercâmbio como Pesquisador Visitante na *O'Neill School of Public and Environmental Affairs* da Universidade de Indiana.

De Indiana, agradeço minha orientadora e anfitriã, Professora Claudia Avellaneda, e os Professores Matthew Gerard Baggetta e Sean Nicholson-Crotty, pelas ideias, recursos e sugestões oferecidas, sempre pragmáticas.

Aos meus colegas e amigos do MPAM e MPDG, que com suas percepções e experiências profissionais e acadêmicas enriqueceram as aulas e tornaram o fardo mais leve. Em especial, à amiga e companheira pesquisadora, Vanessa Maria de Paula Pessoa Rezende, pela parceria na aventura acadêmica que foi nossa passagem por Bloomington.

À equipe da Secretaria Executiva da Comissão de Ética Pública, pelo apoio na obtenção de dados necessários à pesquisa. Em destaque, a colega e amiga Eliane Menezes, pela rica contribuição no desenvolvimento do *survey*.

Ao amigo Dr. Waldemiro Sorte Júnior, pela inestimável contribuição na organização das leituras e material de apoio – suas recomendações e apoio foram essenciais para superar o momento mais difícil do percurso.

Ao colega e amigo Bruno Gomes de Andrade, pelo auxílio na análise quantitativa.

À Dra. Carolina de Abreu Batista Claro, pelo apoio, pelas críticas construtivas e pela amizade.

Às equipes da SEGES/MGI - nas pessoas do Roberto Pojo, Gustavo Nery e Claudia Wehbe - e da SAJ/CC - na pessoa do Secretário Marcos Rogério de Souza - pela acolhida, apoio e compreensão da importância da minha participação nas atividades do mestrado.

A meus pais e irmãos, que apoiaram, incentivaram e torceram por mim em cada etapa do Mestrado.

À Anna Carolina Luiz Bezerra, que se juntou à minha *equipe de córner*, dando o apoio que eu precisava para qualificar e defender esta dissertação.

Outras pessoas contribuíram para este trabalho, e seria relapso da minha parte não agradecê-las, o que farei pessoalmente, em momento oportuno.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACPP	Acordos de conduta pessoal e profissional
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
APF	Administração Pública Federal
BI	Business Intelligence
CEP	Comissão de Ética Pública da Presidência da República
CGU	Controladoria-Geral da União
CIPI	Contextualização institucional, política e ideacional
IPC	Índice de Percepção de Corrupção
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
SECEP	Secretaria Executiva da CEP
SGEP	Sistema de Gestão da Ética Pública

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Página Inicial do Painel – composição do Sistema de gestão da ética - situação cadastral dos integrantes	p. 61
Figura 2 – Página Inicial do Painel – Mapa com situação geral dos integrantes do Sistema	p. 61
Figura 3 – Página Inicial do Painel – Mapa da maturidade da Gestão da ética no Órgão/entidade	p. 62
Figura 4 – Segunda Página do Painel – composição do Sistema de gestão da ética - situação cadastral dos integrantes	p. 62
Figura 5 – Terceira Página do Painel – dados dos integrantes do Sistema de gestão da ética – Plano de trabalho e competência para analisar conflito de interesses	p. 63
Figura 6 – Quarta Página do Painel – Números da CEP	p. 64
Figura 7 – Quinta Página do Painel – Resultados das Comissões Setoriais	p. 65
Figura 8 – Fórmula de Correlação de Pearson	p. 84

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Classificação das Comissões de acordo com nota obtida no índice de maturidade na gestão da ética (2021)	p. 68
Gráfico 2 – Classificação das Comissões de acordo com nota obtida no índice de maturidade na gestão da ética (2022)	p. 68
Gráfico 3 – Classificação das Comissões de acordo com nota obtida no índice de maturidade na gestão da ética (2023)	p. 69
Gráfico 4 – Classificação das instituições por seu nível de compromisso, e comissões por seu nível de capacidade de atuação (2021)	p. 83
Gráfico 5 – Posicionamento das Comissões por correlação entre compromisso e capacidade (2021)	p. 84

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Perguntas que compõem o índice de maturidade na gestão da Ética da CEP	p. 66
Quadro 2 – Perguntas que compõem o índice de maturidade na gestão da Ética da CEP e resultados para os anos de 2021, 2022 e 2023	p. 67
Quadro 3 – Survey enviado às Comissões de Ética cadastradas junto à SECEP	p. 70
Quadro 4 – Comentários sobre a questão 4	p. 71
Quadro 5 – Comentários sobre a questão 6	p. 72
Quadro 6 – Comentários sobre a questão 8	p. 73
Quadro 7 – Comentários sobre a questão 10	p. 74
Quadro 8 – Comentários sobre a questão 12	p. 74
Quadro 9 – Respostas à questão 14	p. 75
Quadro 10 – Distribuição das Perguntas que compõem o índice de maturidade na gestão da Ética da CEP de acordo com a responsabilidade de atendimento	p. 78
Quadro 11 – Distribuição das questões do formulário de avaliação por ator responsável	p. 79
Quadro 12 – Perguntas do formulário anual de avaliação que não incluídas na proposta de avaliação	p. 81

RESUMO

Esta dissertação de mestrado aborda a importância da ética na administração pública, explorando suas bases teóricas, implicações práticas e sua relevância no combate à corrupção. Ele examina a evolução do conceito de ética, desde suas origens filosóficas até sua aplicação contemporânea na governança pública, destacando o papel das comissões de ética e a necessidade de uma gestão ética eficaz para garantir a confiança pública. A pesquisa discute a importância do monitoramento e avaliação das políticas de gestão da ética como componentes cruciais para o desenvolvimento e fortalecimento da governança ética no setor público. A partir dos dados levantados pela Secretaria Executiva da Comissão de Ética Pública e com base em *survey* com membros das comissões de ética do Poder Executivo federal, é proposta uma metodologia de avaliação do Sistema de Gestão da Ética que permite seu desenvolvimento baseado em evidências.

Palavras-Chaves: Ética, Administração Pública, Governança, Comissões de Ética, Gestão Ética, Monitoramento e Avaliação, Confiança Pública, Governança Democrática.

ABSTRACT

This thesis addresses the importance of ethics in public administration, exploring its theoretical foundations, practical implications, and relevance in combating corruption. It examines the evolution of the concept of ethics, from its philosophical origins to its contemporary application in public governance, highlighting the role of ethics committees and the need for effective ethical management to ensure public trust. The research discusses the importance of monitoring and evaluating ethics management policies as crucial components for the development and strengthening of ethical governance in the public sector. Based on data collected by the Executive Secretariat of the Public Ethics Commission and a survey conducted with members of ethics committees in the Federal Executive branch, a methodology for evaluating the Ethics Management System is proposed, allowing for its evidence-based development.

Keywords: Ethics, Public Administration, Governance, Ethics Committees, Ethical Management, Monitoring and Evaluation, Public Trust, Democratic Governance.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
CAPÍTULO 1 – ÉTICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: FUNDAMENTOS E IMPLICAÇÕES	17
1.1 Uma discussão conceitual sobre ética	17
1.2 A Ética nas organizações.....	21
1.3 A Ética na Administração Pública Brasileira	30
CAPÍTULO 2 – MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA GESTÃO DA ÉTICA ENQUANTO POLÍTICA DE GESTÃO E GOVERNANÇA	37
2.1 Ética e políticas públicas	37
2.2 A análise da ética no setor público brasileiro	44
2.3 Breve sistematização conceitual de avaliação de políticas públicas	52
CAPÍTULO 3 – ESTUDO DE CASO: O MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE GESTÃO DA ÉTICA DO PODER EXECUTIVO FEDERAL	57
3.1 A avaliação das Comissões de Ética no Sistema de Gestão da Ética Pública do Poder Executivo Federal	58
3.2 Análise e considerações sobre o índice utilizado pela CEP para avaliação das comissões.....	66
3.3 O <i>Survey</i> enviado às Comissões de Ética	70
3.4 Propostas para aprimoramento da metodologia de avaliação e monitoramento adotado pela SECEP	77
CONCLUSÕES	87
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	92
Anexo I – Carta enviada às Comissões de Ética Pública para realização do <i>survey</i>	101
Anexo II – Relação das Comissões de Ética Pública	102
Anexo III – Formulário de Avaliação Anual do Sistema de Gestão da Ética	108

INTRODUÇÃO

A confiança é uma das bases da legitimidade e sustentabilidade dos sistemas políticos. O ceticismo e a desconfiança, ao contrário, representam prejuízos significativos para o Estado e para a sociedade: sem confiança nas instituições, há menor apoio da população ao trabalho das forças policiais; sem confiança nos processos de contratação, o custo das compras públicas aumenta e a qualidade diminui; sem confiança, os custos de divulgação de políticas públicas são maiores e há menor engajamento social (campanhas de vacinação pública, por exemplo, são mais bem sucedidas quando se confia nas instituições responsáveis).

A falta de confiança também leva à produção excessiva de mecanismos de controle, cujo custo chega até mesmo a superar o da execução de ações públicas. Essa situação leva à chamada paralisia decisória, uma vez que o medo de infringir um regulamento é maior do que a motivação de executar uma ação emergencial.

Em tempos de divergências críticas até mesmo sobre o que constitui a verdade, a confiança nas instituições e seus representantes é uma necessidade social, de forma a garantir o apoio ao atendimento de orientações que visam resguardar a saúde e a segurança públicas, e à continuidade da ação estatal, que requer cada vez mais eficiência, diante da escassez de recursos públicos.

Internamente, a confiança também é essencial ao funcionamento da Administração. Os servidores precisam saber que as evidências e as vozes técnicas serão consultadas na formulação de políticas e na tomada de decisões, e que há espaço de diálogo para que se chegue à melhor alternativa disponível. É preciso saber que uma denúncia de assédio será tratada com respeito e seriedade, e não ignorada ou acobertada pela conivência com o erro ou com o infrator. É preciso que se saiba que a dedicação e competência serão reconhecidas e valorizadas, e que a ascensão a um cargo de chefia ou ocupação de função de confiança se dará pelo mérito, e não apenas pela relação pessoal com um dono do poder de nomear.

No intuito de estabelecer uma cultura institucional ética na Administração Pública Federal (APF) foram criadas as Comissões de Ética (Decreto ° 1.171/1994) e o Sistema de Gestão da Ética Pública - SGEP (Decreto nº 6.029/2007). As comissões têm a missão de atuar fomentando uma cultura ética e auxiliando os gestores e demais agentes públicos a agirem de maneira a inspirar a confiança nas instituições públicas e em seus representantes. Transparência, clareza de posições e respeito à coisa pública formam um tripé para a

sustentação das relações profissionais e sociais que o Estado precisa para ser eficiente e eficaz.

Dada a importância atribuída à ética, seria razoável imaginar que sua gestão fosse questão prioritária na Administração Pública. O que se vê, no entanto, é que, apesar de terem-se passado 30 anos da criação das Comissões de Ética e 17 anos da instituição do Sistema de Gestão da Ética, até hoje a ética e sua gestão não foram reconhecidas como política pública, passíveis de monitoramento e avaliação, apesar da existência de normativo que determine sua avaliação anual. As ações do SGEP são desenvolvidas apenas com base em trabalhos empíricos e casos anedóticos de boas práticas, sem aferição de eficiência, eficácia, ou demonstração de rigor metodológico, fato que é corroborado pela escassez de estudos científicos sobre o tema do papel e a importância da ética na gestão pública.

Como toda ação estatal, a continuidade do Sistema requer que haja evidências quanto à sua utilidade e capacidade de atuação. Os gestores, que têm dever de garantir os recursos humanos, materiais e financeiros para que as comissões cumpram com suas atribuições, precisam, antes disso, de compreensão sobre os resultados alcançados, de forma a prestar contas e de ajustar a política, seja em seu desenho ou sua execução.

Esta pesquisa tem como objetivo analisar em perspectiva crítica a avaliação do Sistema de Gestão da Ética realizada atualmente, por meio da análise dos dados disponíveis e de realização de pesquisa com os membros do SGEP para entender qual a percepção das comissões avaliadas sobre esse processo, propondo, ao final, como se espera em um Mestrado Profissional, contribuir para aprimoramento do mesmo, ao identificar os elementos faltantes para que se possa adequadamente avaliar as ações em andamento e fundamentar o planejamento de ações futuras.

A estrutura do trabalho é dividida em três partes: a primeira explora as bases teóricas da ética e sua importância na administração e no comportamento dos agentes públicos; na segunda parte tratamos do monitoramento e da avaliação das políticas de gestão da ética como instrumentos essenciais para fortalecer a governança ética no setor público; na terceira parte, desenvolvemos um estudo de caso, utilizando técnicas de análise quantitativa e qualitativa para entender as limitações e potencial do processo atual de monitoramento e avaliação do SGEP. Ao final, é apresentada a conclusão do estudo, com apresentação de propostas de encaminhamento de uma nova metodologia de monitoramento e avaliação das comissões e do SGEP, bem como uma análise dos desafios para que o sistema possa continuar existindo.

O que se espera com o trabalho é testar hipóteses, com finalidades práticas. No caso, espera-se que, com os dados obtidos na pesquisa, seja possível aprimorar o processo de monitoramento e avaliação, de forma que possam gerar evidências que orientem os titulares dos órgãos e entidades da APF no cumprimento de sua obrigação de “assegurar as condições de trabalho para que as Comissões de Ética cumpram suas funções” e “garantir os recursos humanos, materiais e financeiros para que a Comissão cumpra com suas atribuições” (Decreto nº 6.029/2007, Art. 6º, I, e art. 8º, III).

CAPÍTULO 1 – ÉTICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: FUNDAMENTOS E IMPLICAÇÕES

1.1 Uma discussão conceitual sobre ética

Usualmente tratados como sinônimos, moral e ética representam perspectivas e conceitos diversos. Enquanto a moral diz respeito aos costumes, valores e hábitos de uma sociedade e se expressa no comportamento individual diante de determinadas situações que requeiram o uso de valores morais, a ética representa o questionamento filosófico dos preceitos morais (Wienpahl, 1948:57).

Mas, mesmo na filosofia, essa distinção é mais complexa: entende-se como *teoria moral* o julgamento sobre determinados eventos ou ações serem bons, maus, certos ou errados (Wienpahl, 1948:57). A teoria moral, então, valora a conduta humana baseada nos preceitos morais arraigados numa determinada sociedade e em momentos específicos da história, já que a moral é intercambiável no tempo e no espaço a partir de crenças e valores de cada grupo social.

A ética, por sua vez, pode ser vista como a análise da moral e da teoria moral (Wienpahl, 1948:57). Comumente associada ao mundo grego, o termo ética é derivado da palavra grega *ethos*, que inicialmente se referia aos costumes ou comportamentos (Iaccarino, 2001:748), motivo pelo qual gerava (e ainda gera) confusão com o significado de *moral*. Mas a ideia de ética proposta pelos filósofos gregos não é a mesma difundida na sociedade contemporânea: a maior parte dos filósofos atuais consideram julgamentos de ação como preocupações primárias no campo da ética, enquanto que julgamentos de caráter moral ou de indivíduos como secundários ou derivados do primeiro; já para os filósofos gregos, a preocupação central da ética estaria em examinar o que faz os seres humanos serem bons, enquanto que as suas ações em si teriam um caráter secundário na análise (Smith, 2001: 4).

Nesse contexto, a literatura acadêmica também usualmente destaca alguns pontos de contraste entre o conceito grego de ética e o conceito chinês, sobretudo de Mêncio e Confúcio. De acordo com Zhu (Zhu *et al.*, 2019:549), a ética engloba igualmente a promoção de uma conduta virtuosa (ou padrões morais de comportamento), quanto de um caráter virtuoso (ou as qualidades e traços de caráter por trás do comportamento do indivíduo). A ética tradicional chinesa, sobretudo de Confúcio, advoga que líderes éticos precisam necessariamente satisfazer tanto os requisitos de *uma pessoa* de caráter moral, quanto de *um gestor* de caráter moral (Zhu *et al.*, 2019:549).

Assim, enquanto a ética grega possui uma ênfase maior no indivíduo, a ética oriunda do Confucionismo possui um caráter social e interdependente, definindo a personalidade em função dos diversos papéis que a pessoa assume e desenvolve por intermédio de suas relações vivenciais (Bockover, 2010:307). Tais diferenças, no entanto, são sutis, quando não apenas semânticas, e é possível dizer que os conceitos de ética de diversas tradições e culturas possuem mais elementos em comum do que os que os distinguem.

A ética também se revela com traços peculiares em cada meio social que se desenvolve e sofre mutações com a evolução histórica de uma sociedade. Um exemplo disso é o ideal preconizado por Potter (1971:vii), que, mais de meio século atrás, já defendia a necessidade de inclusão de preocupações com questões de sustentabilidade na ética:

A ética constitui o estudo dos valores humanos, do caráter humano ideal, da moral, das ações e dos objetivos em termos históricos em geral. Acima de tudo, entretanto, a *ética implica ação* de acordo com padrões morais. O que temos agora de enfrentar é o fato de que a ética humana não pode ser separada de uma compreensão realista da ecologia no sentido mais amplo. Os valores éticos não podem ser separados dos fatos biológicos¹ (tradução livre).

Pode-se observar que a noção atual de ética gira em torno da correção no comportamento e na ênfase de uma conduta moralmente aceita. Payne & Dimanche (1996:998) definem ética como uma tentativa sistematizada de criar uma integralidade coesa e racional das experiências morais das pessoas, tanto em nível individual quanto social. Em suma, seria uma tentativa de formular regras capazes de diferenciar condutas consideradas boas daquelas consideradas ruins. Dessa forma, ética poderia ser considerada como um código de princípios morais que estabelece padrões sobre aquilo que é tido como certo ou errado na conduta de alguém e, assim, orienta o comportamento de uma pessoa ou de um grupo (Fisher, 2004:398).

Schermerhorn (2013:58) procura também incorporar uma dimensão sociocultural à definição de ética:

(...) a ética é definida como o código moral de princípios que estabelece padrões de bom ou mau, ou certo ou errado, na conduta de alguém. O código moral de uma pessoa é influenciado por uma variedade de fontes, incluindo família, amigos, cultura local, religião, instituições educacionais e experiências individuais. A ética orienta e auxilia as pessoas a fazerem escolhas morais entre cursos alternativos de ação. E, na prática, o comportamento ético é aquele que é aceito como “bom” e “certo” em oposição a “mau” ou “errado” no contexto do código moral vigente.²

¹ Texto original: “Ethics constitutes the study of human values, the ideal human character, morals, actions, and goals in largely historical terms, but above all *ethics implies action* according to moral standards. What we must now face up to is the fact that human ethics cannot be separated from a realistic understanding of ecology in the broadest sense. *Ethical values* cannot be separated from biological facts” (Potter, 1971).

² Texto original: “(...) ethics is defined as the moral code of principles that sets standards of good or bad, or right or wrong, in one’s conduct. A person’s moral code is influenced by a variety of sources including family,

(tradução livre).

Fisher (2004:398), entretanto, lembra que a ênfase em “certo” e “errado” ou “mau” e “bom” na definição de ética pode subjugá-la a um nível de escrutínio intrinsecamente subjetivo. A crítica em relação a tal ponto de vista é a capacidade de gerar o chamado “relativismo ético”, no qual determinada atitude passa a ser considerada ética na medida em que é aceita por determinado grupo. Em contraposição, defende-se que as regras não devem ser consideradas morais unicamente porque são aceitas como corretas por determinado grupo. Na verdade, um conceito abrangente de ética deve também incorporar o próprio exame crítico das regras estabelecidas.

Para Habermas, o conceito de ética inclui a “dimensão societária da ética e do direito na discussão” das questões éticas (Freitag, 2005:91). Segundo Habermas, a razão não teria um caráter absoluto e conclusivo, mas teria fundamento no diálogo, estando sempre em processo de questionamento, validação e reformulação. Sob esse modelo, portanto, “somente podem aspirar à validade aquelas normas e leis que tiverem o consentimento e a aceitação de todos os integrantes de um discurso prático” (Freitag, 2005:91). Assim, na visão de Habermas, o diálogo e a argumentação possuem papéis fundamentais, uma vez que “o princípio moral só tem validade se for capaz de incluir o posicionamento de todos os envolvidos por meio da argumentação efetiva” (Mendes, 2010:21).

Partindo do campo individual e ingressando no coletivo, em especial, da ética profissional, existe a definição de ética nos negócios como sendo os princípios e padrões morais que governam o comportamento no mundo dos negócios (Berings; Adriaenssens, 2012:325).

Alguns autores defendem que a ética nos negócios envolve a responsabilidade moral dos gestores de promover um ambiente pacífico na sociedade. Esse ambiente de paz refere-se ao comprometimento dos gestores com a busca pelo diálogo constante como forma de promover o consenso entre as partes em um meio usualmente marcado por interesses conflitantes e pontos de vistas contrários (Jeurissen, 2000:824). Ainda que possa parecer utópico, esse conceito é relevante no âmbito de uma democracia, no qual não se deve buscar unicamente a prevalência do ponto de vista da maioria sobre a minoria, mas tentar abarcar interesses diversos para a consolidação e evolução de uma sociedade.

friends, local culture, religion, educational institutions, and individual experiences. Ethics guide and help people make moral choices among alternative courses of action. And in practice, ethical behavior is that which is accepted as “good” and “right” as opposed to “bad” or “wrong” in the context of the governing moral code” (Schermerhorn, 2013).

De forma mais específica, observa-se a evolução de um conjunto de normas éticas a serem mais estritamente observadas por ramo profissional. Segundo DeMartino (2005:89), quase todas as profissões, tais como médicos, advogados, engenheiros, contadores, já estabeleceram um corpo normativo de regras éticas profissionais para guiar a conduta de seus membros, nas diversas situações complexas que enfrentam no dia a dia de suas atividades. Em geral, as profissões já reconhecem que suas atividades específicas podem implicar em dilemas que merecem atenção especial e, como consequência, estudiosos já se dedicaram à análise dos desafios éticos de cada campo profissional, de modo a melhor orientar os seus pares acerca das dificuldades que poderão enfrentar.

Nesse sentido, os códigos de ética profissionais são fundamentais na medida que apresentam os padrões de conduta a serem observados pelos membros de determinado ramo profissional.

No âmbito de uma organização, o código de ética também possui papel relevante, uma vez que procura definir um padrão ético para a interação entre os membros do grupo e também entre esses membros e a sociedade como um todo. Conforme definição de Kaptein e Schwartz, um código de ética corporativo constitui “um documento específico e formal que contém um conjunto de prescrições desenvolvidas por uma empresa para orientar, em múltiplas questões, o comportamento presente e futuro de pelo menos seus gerentes e funcionários, nas relações entre si, com a empresa, com os *stakeholders* externos e/ou com a sociedade em geral”³ (2008:113, tradução livre).

Nesse contexto, também merece destaque a noção de cultura organizacional, que se consubstancia nos sistemas informais de controle observado em determinada organização, incluindo valores comuns, crenças, tradições corporativas e padrões de inter-relação social entre os membros. A cultura organizacional é composta tanto de elementos formais e normativos, tais como visão, missão da organização, valores declarados, código de ética e políticas internas, quanto por elementos informais, tais como comportamentos, práticas e atitudes (Fundación Canadiense de Auditoría y Rendición de Cuentas, 2020:5).

Assim como existe uma cultura organizacional intrínseca a um grupo social, há uma cultura ética organizacional, que se traduz como aspectos dentro da organização que impedem condutas antiéticas e fomentam ou endossam atitudes éticas (Kaptein, 2009:262). A cultura ética inclui “experiências, suposições e expectativas de gerentes e funcionários sobre como a

³ Texto original: "A business code is a distinct and formal document containing a set of prescriptions developed by and for a company to guide present and future behavior on multiple issues of at least its managers and employees toward one another, the company, external stakeholders and/ or society in general." (Kaptein; Schwartz, 2008).

organização os impede de se comportarem de maneira antiética e os incentiva a atuarem de maneira ética”⁴ (Kaptein, 2009:262, tradução livre). O conceito de cultura ética também se encontra intrinsecamente vinculado ao de ética empresarial ou institucional que, segundo Mendonça, Garbaccio & Mendonça, “articula as regras, protótipos e princípios morais avaliando o que é apropriado ou injusto em circunstâncias específicas” (2021:802).

Entende-se que seria do interesse das organizações promover uma cultura ética por parte dos seus funcionários. Por essa razão, é fundamental não só a criação de um código de ética de modo a estabelecer padrões ideais de conduta e recomendações para nortear as atitudes dos funcionários em suas decisões profissionais, mas também desenvolver políticas e programas com a finalidade de difundir uma cultura ética no âmbito organizacional.

Os programas de ética mostram-se como instrumentos importantes para a difusão de uma cultura ética em determinado grupo social. Kaptein (2009:264) define programas de ética como sistemas organizacionais de controle formais e tangíveis, concebidos para criar uma cultura ética e, seja de forma direta ou indireta, impedir condutas antiéticas.

1.2 A Ética nas organizações

Na verdade, a criação de normas e códigos de ética, por si só, não possui a capacidade de promover uma cultura ética em determinada organização, uma vez que, caso esses dispositivos formais não sejam adequadamente transmitidos por meio de treinamentos, cursos e palestras à força de trabalho, e sua importância não seja constantemente enfatizada, podem acabar por se tornar letra morta.

É necessária uma estratégia efetiva de implementação, de forma que as normas éticas sejam difundidas no meio organizacional e constantemente lembradas, para que resultem em condutas éticas em longo prazo (Bittencourt et al., 2022:4). Tal constatação encontra-se alinhada com as diretrizes da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2000) para promover a confiança no governo. Nesse sentido, a OCDE (2000:75-76, tradução livre do autor) apresenta os seguintes 12 princípios recomendados aos países-membros para gestão da ética no serviço público:

1. Os padrões éticos para o serviço público devem ser claros;
2. As normas éticas devem ser refletidas no ordenamento legal;
3. As diretrizes éticas devem estar disponíveis aos servidores públicos;

⁴ “Ethical culture encompasses the experiences, assumptions, and expectations of managers and employees about how the organization prevents them from behaving unethically and encourages them to behave ethically” (Kaptein, 2009:262, tradução livre).

4. Os servidores públicos devem conhecer os seus direitos e obrigações, quando estiverem denunciando irregularidades;
5. O compromisso político com a ética deve reforçar a conduta ética dos servidores públicos;
6. O processo decisório deve ser transparente e aberto ao escrutínio público;
7. Deve haver diretrizes claras para a interação entre o setor público e o privado;
8. Os gestores devem demonstrar e promover um comportamento ético;
9. A gestão de políticas, procedimentos e práticas deve promover um comportamento ético;
10. As condições do serviço público e a gestão de recursos humanos devem promover a conduta ética;
11. Mecanismos de controle e prestação de contas adequados devem estar implementados no âmbito do serviço público;
12. Procedimentos adequados e sanções devem existir para lidar com irregularidades⁵. (tradução livre)

É necessário um esforço contínuo de promover o compromisso com a ética por parte dos servidores, destacando a importância de atitudes honestas e íntegras, de modo a permitir a construção de uma cultura que valorize esse tipo de comportamento. Conforme assinala Espínola & Campos Filho, “a propensão das pessoas em agir de forma desonesta é fortemente influenciada por fatores psicológicos e sociais, e não apenas (ou principalmente) de eventuais ausências de procedimentos internos ou de ameaças de penalidades em potencial” (2019:2895).

Carrieri, Couto & Silva (2018: 956) afirmam que muitas vezes os servidores acreditam que a corrupção somente ocorre em altos escalões da organização. Mas, até para que os servidores saibam identificar a corrupção, **inclusive em altos escalões da organização**, todo o quadro funcional deve estar treinado e se atentar para normas relativas à *compliance* e conduta ética.

Uma pesquisa realizada por Valentine e Fleischman (2008:166-167) procurou analisar a relação entre a percepção da responsabilidade social corporativa, programas de ética e satisfação no trabalho. O estudo utilizou-se das seguintes quatro variáveis: presença de códigos de ética, comunicação dos códigos de ética, presença de treinamento de ética, e horas de treinamento de ética. O estudo conseguiu realizar uma correlação favorável entre as

⁵ Texto original: “1. Ethical standards for public service should be clear;
2. Ethical standards should be reflected in the legal framework;
3. Ethical guidance should be available to public servants;
4. Public servants should know their rights and obligations when exposing wrongdoing;
5. Political commitment to ethics should reinforce the ethical conduct of public servants;
6. The decision-making process should be transparent and open to scrutiny;
7. There should be clear guidelines for interaction between the public and private sectors;
8. Managers should demonstrate and promote ethical conduct;
9. Management policies, procedures and practices should promote ethical conduct;
10. Public service conditions and management of human resources should promote ethical conduct;
11. Adequate accountability mechanisms should be in place within the public service;
12. Appropriate procedures and sanctions should exist to deal with misconduct (OCDE, 2000)”.

variáveis, demonstrando que a presença de códigos de ética, treinamento de ética e percepção da presença de responsabilidade social corporativa na empresa estavam positivamente associados com a satisfação dos empregados. Tais conclusões tendem a indicar que a posição ética de uma organização está relacionada a uma resposta positiva de seus funcionários em relação ao trabalho e à própria imagem da empresa.

Em outra pesquisa, Remisová (*et al.*, 2019:151;161) investigou como os programas de ética podem influenciar a atitude ética dos gestores. A pesquisa apontou três implicações de cunho prático. A primeira delas é no sentido de que, embora os códigos de ética possuam importância como um componente na construção da cultura ética organizacional, eles não podem ser utilizados como elemento único. Programas de ética devem integrar diversos outros elementos para regular de forma eficaz a atitude de gestores, em especial, procurar mecanismos para ampliar a conformidade das ações com as normas éticas, promover discussões coletivas para difundir a educação ética, e assegurar canais efetivos de aconselhamento e solução de questões ou conflitos éticos no ambiente de trabalho.

Uma segunda importante implicação prática da pesquisa é a constatação da necessidade de empoderamento dos profissionais que atuam na área de ética da organização. Não basta apenas conceder o título formal de coordenador de ética ou diretor da comissão de ética, é necessário que esses profissionais sejam de fato utilizados na prática dentro da organização e ativamente promovam o aconselhamento e resolução de conflitos éticos.

Uma terceira implicação do estudo é a importância da promoção da educação e do treinamento ético dos gestores. Caso a organização de fato esteja comprometida com o alcance de uma cultura ética em longo prazo, é necessário que promova e mantenha treinamentos abrangentes e regulares nessa área.

Brenner (1992:393) enfatiza que um programa de ética possui tanto componentes explícitos quanto implícitos. Os elementos explícitos incluem o código de conduta, manuais da política de ética, materiais de treinamento e orientação de funcionários, seminários de ética, palestras, decisões da comissão de ética, sistemas internos de controle e atividades das autoridades da diretoria de ética. Já no que diz respeito aos elementos implícitos, podem ser citados a cultura organizacional, os sistemas internos de incentivo, comportamentos efetivamente valorizados pela organização, políticas de promoção, sistemas de medição de desempenho e comportamento dos gestores. Embora os elementos explícitos sejam mais facilmente reconhecidos como parte de um programa de ética, os elementos implícitos são fundamentais para consolidar e promover um ambiente ético em longo prazo em uma organização.

Para Stansbury e Barry (2007:267-258), um enfoque exacerbado no controle coercitivo pode resultar na redução da eficácia dos programas de ética. Os criadores de um programa de ética não devem assumir que as condutas antiéticas serão prontamente identificadas e levadas ao conhecimento do conselho de ética para resolução. Ao contrário, o enfoque deve estar no treinamento e aconselhamento dos funcionários para que entendam as consequências éticas de suas decisões. É igualmente importante que os programas de ética estabeleçam princípios e normas que tenham relação com valores organizacionais explícitos e com as políticas internas de conformidade.

Observa-se, portanto, que a eficácia de um programa de ética encontra-se intrinsecamente associado com ações de treinamento, educação e disseminação do conhecimento e com o empoderamento dos profissionais atuantes da área de ética da organização e não exatamente com a pronta aplicação de regras punitivas para casos de conduta inapropriada. Assim, o foco de um programa de ética deve estar no desenvolvimento progressivo e consolidação de uma cultura ética no âmbito da organização.

Um componente fundamental no programa de ética e nos esforços de criar, aprimorar e consolidar a cultura ética de uma organização é a comissão de ética. Remisová (*et al.*, 2019:151;164) define comissão de ética como:

um órgão coletivo qualificado e respeitado, aprovado pela alta direção da organização. A sua função consiste em monitorar a forma como um código de ética é seguido, resolver conflitos, propor medidas sobre o desenvolvimento ético, rever o código e o programa de ética, além de atualizá-los em intervalos regulares. A comissão de ética é responsável pelo desenvolvimento sistemático e de longo prazo da ética profissional na organização. Os membros de uma comissão de ética são geralmente funcionários internos da organização e participantes externos, como especialistas em ética, personalidades respeitadas do mundo empresarial ou da vida pública.⁶ (tradução livre).

As comissões de ética muitas vezes enfrentam diversos problemas em sua atuação, mas podem executar suas atividades com maior eficiência desde que: possuam maior independência; tenham acesso suficiente aos recursos financeiros necessários; e detenham efetiva capacidade de fazer cumprir suas normas e decisões (Smith, 2003:284).

⁶ Texto original: An Ethics Commission is “a qualified and respected collective body approved by the top management of the organization. Its role is to monitor how a code of ethics is followed, to solve conflicts, to propose measures on ethics development and to revise a code of ethics and the ethics program and to update them in regular intervals. Ethics commission is responsible for systematic and long-term business ethics development in the organization. Members of an ethics commission are usually internal employees together with external participants like experts on ethics, respected personalities from the business or public life” (Remišová *et al.*, 2019).

Na esfera governamental, Pelletier e Bligh (2006: 361) realizaram um estudo baseado em questionários enviados de forma randomizada para 1.000 servidores de uma agência governamental do sul da Califórnia. O estudo baseou-se em um modelo desenvolvido por McDonald e Nijhof (1999), o qual defende que a eficácia de um programa de ética, em nível organizacional, está condicionada aos seguintes três elementos: conhecimento pelos funcionários das regras formais e normas informais de ética da organização; distribuição oficial de tarefas, autoridades e responsabilidades, assim como acordos formais sobre o processo decisório ético; disponibilidade de recursos, que incluem informação, dinheiro, equipamento e tempo.

Os resultados do estudo sugerem que a percepção do sucesso de um programa de ética está intimamente relacionada à percepção dos próprios funcionários em relação à existência de lideranças éticas e normas informais éticas dentro da organização. Portanto, pode-se dizer que um programa de ética eficaz deve gerar lideranças que demonstrem adotar uma postura ética em relação à tomada de decisões, bem como a criação de um ambiente organizacional no qual existam normas e regras de conduta informais que valorizem condutas éticas. Assim, pode-se dizer que a criação de uma cultura ética envolve a percepção da força de trabalho de que a organização possui uma postura ética.

O modelo proposto por McDonald e Nijhof (1999), acima referenciado, é relevante por colocar em foco **a importância da disponibilidade de recursos para o sucesso de um programa de ética. A ausência de recursos financeiros para a implementação de um programa de ética pode culminar em resultados muito aquém dos esperados**, principalmente pela ausência dos meios adequados para implementar as atividades na escala necessária para atingir a organização como um todo.

Entretanto, embora fundamentais, os recursos financeiros não são os únicos necessários. É também importante que a equipe de ética possua ao seu dispor os equipamentos indicados para a consecução de suas atividades e também o tempo disponível. O tempo disponível deve ser não somente o da equipe responsável pela implementação do programa de ética, que deve ter capacidade de se dedicar a tais atividades, mas também dos funcionários, que precisam ter disponibilidade para participar de treinamentos, palestras e dedicar parte de sua carga horária a atividades relacionadas à ética.

Um estudo de caso conduzido por Smith (2003:286) em três estados norte-americanos (Connecticut, Nova York e Califórnia), demonstrou o papel das comissões de ética na solução de escândalos ocorridos no governo, que levaram a algumas recomendações para aprimorar o trabalho feito por comissões de ética.

A primeira delas é promover maior independência das comissões, de modo a protegê-las de influências políticas. O segundo diz respeito à necessidade de fomentar atividades proativas no âmbito das comissões. Isso porque muitas vezes as comissões de ética se comportam como órgãos reativos, voltados para analisar comportamentos supostamente antiéticos e, se for o caso, aplicando advertências ou sanções. Recomenda-se que as comissões também adotem uma postura proativa, procurando educar e difundir comportamentos éticos no seio organizacional.

Além disso, é fundamental a existência de um corpo profissional dedicado a apurações e investigações e que a comissão possua poder legal para assegurar a observância de suas normas e o cumprimento de suas decisões. Enfatiza-se também que a comissão tenha recursos financeiros para garantir o pagamento anual de seus servidores por um longo período de tempo e assim permitir o seu pleno funcionamento (no caso das comissões na administração pública federal, tal recomendação estaria relacionada à autorização do dirigente máximo do órgão para que o servidor exercesse sua função com dedicação exclusiva, quando for o caso, e limitada aos recursos necessários ao desenvolvimento das ações e plano de trabalho, uma vez que os membros das comissões são, por força dos Decretos 1.171/1994 e 6.029/2007, do quadro permanente das respectivas instituições).

Por fim, Smith (2003:294) enfatiza que a existência de comissões de ética em si já se mostra como um elemento relevante, uma vez que transmite uma mensagem importante aos cidadãos e às autoridades públicas que questões éticas de fato são relevantes para o governo. Na verdade, no âmbito governamental, a questão da ética é extremamente relevante em função dos efeitos nefastos da falta de credibilidade dos cidadãos em casos de escândalos de corrupção. Estima-se que cerca de 5% do Produto Interno Bruto (PIB) mundial seja perdido com a propagação da corrupção (Grossi; Pianezzi, 2018:86).

Segundo Beer *et al.* (2013:60):

O impacto negativo da corrupção e do comportamento antiético nas organizações públicas e no serviço público é inegável. O comportamento antiético é um dos males mais perigosos da governança moderna, com potencial de deteriorar a confiança do público no governo e minar os alicerces da democracia. A necessidade de erradicar a corrupção e melhorar os padrões éticos dos representantes eleitos e dos funcionários públicos tornou-se uma questão importante na agenda pública em todo o mundo ocidental e nos países em desenvolvimento⁷ (tradução livre).

⁷ Texto original: “The negative impact of corruption and unethical behavior on public organizations and public service are undeniable. Unethical behavior is one of the most dangerous ills of modern governance, with the potential to damage public trust in government and undermine the foundations of democracy. The need to eradicate corruption and improve the ethical standards of elected officials and public servants has become a

Faria (2018:910) enfatiza que a corrupção tem diferentes efeitos negativos para cada setor do serviço público. Especificamente na área da saúde, a corrupção pode atrasar e aumentar o custo do serviço prestado, reduzir o investimento em capital humano e, em casos mais severos, aumentar a mortalidade infantil e reduzir as taxas de imunização. Potencialmente, no caso de hospitais, a corrupção pode resultar em “materiais de baixa qualidade, serviços mal executados e obras incompletas”.

Grossi e Pianezzi (2018:97), em um artigo baseado no governo italiano, apresentaram, entre outras conclusões, a observação de que os atores **utilizaram a própria lei para ocultar suas ações ilegais em aspectos formalmente legais das normas**. Além disso, a complexidade da lei acabou por legitimar em vez de prevenir a adoção de atitudes corruptas. De forma análoga, Bittencourt (*et. al.*, 2022:6) assevera que a corrupção não necessariamente implica em práticas contrárias a dispositivos legais, dado que muitas vezes é possível utilizar-se de normas vigentes para praticar condutas que trazem uma vantagem pessoal, mas contrariam o interesse público e vão de encontro a práticas regulares no setor privado.

Essas conclusões tendem a demonstrar que **não parece ser suficiente a criação de leis para difundir atitudes éticas e combater a corrupção**. É fundamental que as organizações públicas procurem disseminar atitudes éticas de forma a criar uma cultura que valorize esse tipo de comportamento em detrimento de ações antiéticas relacionadas à corrupção. Conforme já discutido no presente trabalho, a criação e consolidação de um ambiente ético tende a ser resultado de leis formais e normas informais capazes de desenvolver uma cultura ética em determinado grupo social.

Uma vez que a ética se mostra fundamental para assegurar a moralidade da Administração Pública e combater a corrupção, observa-se que deve possuir um papel fundamental dentro da governança no setor público. McQuaid (2010:142) apresenta uma definição bastante abrangente do conceito de governança no contexto governamental:

A governança pode ser definida como o arcabouço por intermédio do qual a autoridade política, econômica, social e administrativa é exercida em nível local, nacional e internacional. Tal arcabouço consiste numa ampla variedade de mecanismos, processos, instituições e relações (incluindo parcerias), por meio dos quais cidadãos, grupos e organizações podem expressar os seus interesses, exercer os seus direitos e responsabilidades e mediar as suas diferenças (...). A governança consiste cada vez mais em equilibrar os papéis, responsabilidades, responsabilizações e capacidades de: diferentes níveis de governo – local, nacional, regional e global; e diferentes intervenientes ou setores da sociedade – organizações públicas, privadas e da sociedade civil e cidadãos individuais.⁸ (tradução livre).

major issue on the public agenda throughout the Western world and in modernizing countries” (Beeri *et al.*, 2013:60).

⁸ Texto original: “Governance can be defined as the framework through which political, economic, social and administrative authority is exercised at local, national and international levels. This framework consists of a wide

Assim, a governança inclui os diversos mecanismos, processos e relações intragovernamentais, bem como entre o governo e a iniciativa privada e toda a sociedade. Além disso, a governança busca equilibrar os papéis, responsabilidades e capacidades na relação entre tais atores. É fundamental, portanto, que a governança se balize por condutas éticas, para que possa permear as relações entre as autoridades públicas e os demais atores e possa resultar em um processo ético de tomada de decisões.

Em um documento que fornece recomendações para países membros na área de governança, voltado à promoção da confiança em governos, a OCDE enfatiza que **o serviço público encontra-se intrinsecamente relacionado ao conceito de confiança**. Os cidadãos esperam que os servidores públicos se dediquem ao interesse público com equidade e justiça e que realizem a gestão dos recursos públicos de forma apropriada. Serviços públicos de qualidade geram confiança, o que é fundamental para criar um ambiente de negócios favorável, contribuindo para o pleno funcionamento do setor privado e gerando crescimento econômico. Dessa forma, pode-se dizer que a “ética pública é um pré-requisito e ênfase para a sustentação da confiança pública e constitui um dos pilares da boa governança”⁹ (OCDE, 2000:9, tradução livre).

Nesse sentido, um elemento que políticas públicas bem-sucedidas têm em comum é o fato de que há, em maior ou menor grau, uma confiança inerente dos seus usuários/beneficiários no funcionamento do serviço prestado ou do benefício concedido e nos agentes responsáveis por essa prestação.

Há que se dizer que a confiança é uma das bases da legitimidade e sustentabilidade dos sistemas políticos¹⁰. E, dos sistemas políticos, essa confiança passa para o seu funcionamento, na forma de políticas públicas. O ceticismo (assim entendida a ausência de confiança), por sua vez, resulta em prejuízos significativos para o Estado e para a sociedade: sem confiança nas instituições, há menor apoio da população ao trabalho das forças policiais¹¹; sem confiança nos processos de contratação, o custo das compras públicas aumenta e a qualidade das

variety of mechanisms, processes, institutions and relationships (including partnerships) through which individual citizens, groups and organizations can express their interests, exercise their rights and responsibilities, and mediate their differences (Nelson and Zadek 2000). Governance is increasingly about balancing the roles, responsibilities, accountabilities and capabilities of: different levels of government – local, national, regional and global; and different actors or sectors in society – public, private and civil society organizations and individual citizens” (McQuaid, 2010).

⁹ Texto original: “Public ethics are a prerequisite to, and underpin, public trust and are a keystone of good governance”.

¹⁰ Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/trust-in-government.htm>>. Acesso: 21/04/2022.

¹¹ Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/228242091_Trust_and_Confidence_in_the_Police_A_Conceptual_Review>. Acesso: 21/04/2022.

contratações e aquisições diminuí¹²; sem confiança, os custos de divulgação de políticas públicas são maiores e há menor engajamento social (campanhas de vacinação pública, por exemplo, são mais bem sucedidas quando se confia nas instituições responsáveis e na segurança e qualidade das próprias vacinas)¹³.

Mais ainda, em tempos de divergências críticas até mesmo sobre o que constitui a verdade, a confiança nas instituições e seus representantes é uma necessidade social, de forma a garantir o apoio ao atendimento de orientações que visam resguardar a saúde e a segurança públicas, e à continuidade da ação estatal, que requer cada vez mais eficiência, diante da escassez de recursos públicos.

Internamente às instituições públicas, a confiança também é essencial ao funcionamento da Administração. Os servidores precisam saber que estão em um ambiente de trabalho que respeita os servidores e funcionários enquanto profissionais e indivíduos; que seu trabalho é reconhecido e valorizado pela sua qualidade; e a ascensão a um cargo de chefia ou ocupação de função de confiança se dará pelo mérito, e não pela relação pessoal com um dono do poder de nomear. É preciso saber que uma denúncia de assédio será tratada com respeito e seriedade, e não ignorada ou acobertada pela convivência com o erro ou com o infrator. É preciso que se saiba que as evidências e as vozes técnicas serão consultadas na formulação de políticas e na tomada de decisões, e que há espaço de diálogo para que se chegue à melhor alternativa disponível.

Essas questões não são apenas discurso motivacional. Os benefícios de um ambiente de trabalho ético são mensuráveis. De acordo com Zak (2017), organizações com alto índice de confiança interna apresentam “74% menos estresse, 106% mais energia no trabalho, 50% mais produtividade, 13% menos faltas por doença, 76% mais engajamento, 29% mais satisfação com suas vidas, 40% menos burnout” em comparação com organizações com baixo índice de confiança.

Nesses termos, fica claro que a construção de um ambiente de confiança, com base na ética, tem como potencial a melhoria de diversos aspectos do funcionamento das organizações. Por conseguinte, é desejável a instituição de um processo, ou, no caso da administração pública, de uma política que vise a esses resultados nas áreas meio e finalísticas.

¹² Disponível em: <<https://www.worldbank.org/en/news/feature/2018/05/16/why-modern-fair-and-open-public-procurement-systems-matter-for-developing-countries>>. Acesso: 21/04/2022.

¹³ Disponível em: <<https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/enhancing-public-trust-in-covid-19-vaccination-the-role-of-governments-eae0ec5a/#contactinfo-d7e4201>>. Acesso: 21/04/2022.

1.3 A Ética na Administração Pública Brasileira

Num contexto de profundo descrédito que a Ditadura Militar (1964-1985) trouxe à administração pública do Brasil, a Constituição Federal de 1988 exaltou a moralidade pública à condição de princípio da administração, ao mesmo nível da legalidade, da impessoalidade, publicidade e, num segundo momento, a eficiência. Essa decisão, de dar à moralidade status de princípio constitucional, tinha como objetivo combater o ceticismo, desconfiança e insatisfação da sociedade, com o funcionamento das instituições e a conduta dos agentes públicos.

Já no período de redemocratização, a preocupação moderna com questões éticas surgiu em função do avanço de problemas com a corrupção nas décadas de 80 e 90. Pereira (1998:5) aponta que a crise do Estado em diferentes países tem início na década de 70, se desenvolve durante os anos 80, e resulta em um movimento de reforma do Estado em quase todo o mundo, propondo a redução da “autonomia dos estados de formular e implementar políticas”, sobretudo em função do processo de globalização. No cenário brasileiro, “a reforma do Estado começou nesse momento, em meio a uma grande crise econômica, que chega ao auge em 1990 com um episódio hiperinflacionário”.

O Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994, que aprovou o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal e determinou aos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta que constituíssem suas respectivas Comissões de Ética, foi uma das medidas adotadas como reação ao fracasso das reformas implementadas durante o Governo Collor e aos escândalos que culminaram no processo de *impeachment* (Filgueiras; Aranha, 2011:364). Tal processo resultou em uma redução substancial da confiança da sociedade em relação ao serviço público, confluindo, em 1999, para a criação da Comissão de Ética Pública, instância consultiva ligada diretamente à Presidência da República, durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso, como forma de tentar fomentar um ambiente ético no Governo Federal (Sousa, 2015:41).

Segundo Amorim, nos “anos 93 e 94, sob o impacto negativo do Governo Collor, buscou-se, sem grande êxito, elaborar e implantar um código geral de ética para os servidores federais, visando coibir práticas explícitas de má conduta no serviço público” (2000:101).

Inicialmente, a Comissão de Ética Pública surgiu como instância consultiva do Presidente da República para questões éticas. Foi com a aprovação do Código de Conduta da Alta Administração Federal que a Comissão assumiu também funções executivas. A partir desse momento, agregou-se à Comissão de Ética Pública “o papel de liderança e coordenação

na promoção de ações para assegurar a adequação e efetividade dos padrões éticos em 193¹⁴ entidades e órgãos que integram o Executivo Federal” (Pereira, 2002:13).

O Decreto nº 6.029, de 1º de fevereiro de 2007, que instituiu o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, previu que a Comissão de Ética Pública “tem como missão ‘administrar a aplicação’ das normas previstas no Código de Conduta da Alta Administração Federal, podendo aplicar sanções ‘políticas’, como advertência ou censuras éticas, além de atuar como órgão de consulta: autoridades podem encaminhar dúvidas e fazer consultas antes de tomar decisões envolvendo gastos públicos ou aceitar presentes e convites de terceiros” (Machado Paschoal, 2016:15).

Ademais, o decreto conferiu à Comissão de Ética Pública o “papel de coordenar, avaliar e supervisionar o núcleo do ‘Sistema de Gestão da Ética’” formado pelas comissões cuja criação havia sido determinada pelo Decreto nº 1.171, de 1994, espalhadas pelas diversas instituições da administração pública federal.

A promoção da ética também guarda relação com o princípio da moralidade administrativa, constante no art. 37, caput, da Constituição Federal, ao qual se submete a Administração Pública Direta e Indireta de qualquer dos Poderes. Por essa razão, considera-se que instrumentos legais que procuram imprimir moralidade e probidade às ações dos servidores públicos, prevendo punições para atos ilegais, também são considerados como importantes instrumentos no arcabouço da promoção da Ética e da conduta moral na Administração Pública.

Dessa forma, a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, e a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, são exemplos de dispositivos legais relevantes na busca por uma conduta ética no âmbito da Administração Pública, uma vez que “possibilitam a responsabilização dos infratores, permitindo à sociedade reaver uma gestão sem vícios e voltada à sua finalidade maior que é o interesse social” (Sousa, 2015:43).

Cumprasse assinalar que, também como forma de intensificar o combate à corrupção, no início dos anos 2000, o governo brasileiro promulgou a Convenção sobre o combate da corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais da OCDE, a Convenção Interamericana contra a corrupção da Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Convenção das Nações Unidas contra a corrupção da Organização das

¹⁴ Número registrado à época. Hoje são contabilizados 258 órgãos e entidades do Poder Executivo Federal que contam com Comissões de Ética (vide Anexo II desta dissertação).

Nações Unidas (ONU), além de criar o Portal da Transparência e ampliar as ações da Controladoria-Geral da União (CGU) (Mendes, 2010:39).

A criação de comissões de ética nos diversos órgãos da Administração Pública a partir da década de 90, também se mostra em harmonia com a tendência daquele período no sentido de intensificar o processo de descentralização do processo de tomada de decisão, como forma de trazer a gestão mais próxima à realidade local de uma organização (Sousa, 2015:46). Tal descentralização permite não somente que as diversas comissões de ética possam concentrar esforços nos problemas característicos de seu órgão, mas também que promovam maior transparência e controle social.

É importante destacar que a transparência constitui uma ferramenta fundamental para permitir o monitoramento por *stakeholders* externos do funcionamento interno de uma organização, de modo a coibir práticas de corrupção e assegurar a observância do devido processo legal (Douglas; Meijer, 2016:940). A construção de uma relação positiva com *stakeholders* torna-se cada vez mais relevante, especialmente porque o paradigma anteriormente vigente, voltado apenas para a simples redução de conflitos com agentes externos, atualmente se mostra focado no desenvolvimento de uma relação de confiança e agregação de valor, como forma de consolidar a visão de uma organização como parte importante da sociedade (Jahansoozi, 2006:942-943).

A existência dessas Comissões passou a ser um direito dos cidadãos, de acesso a uma instância especial, que, de forma simplificada, facilitasse o exercício do controle social da administração pela sociedade¹⁵.

Além desse canal direto com a sociedade, o funcionamento das Comissões é também direito dos servidores e empregados públicos. Isso porque as Comissões atuam como instância consultiva, auxiliando na tomada de decisões que possam gerar dúvidas quanto à clareza de posições e compromisso desses agentes públicos com a sociedade e o Estado¹⁶.

Em episódio recente de ofensiva moral contra órgãos públicos, a Comissão de Ética da ANVISA saiu em defesa dos servidores e da instituição, informando a população de que as decisões tomadas no âmbito da aprovação do uso de vacinas pelo Sistema Único de Saúde

¹⁵ De acordo com o Decreto 6.029/2007, em seu art. 11: “Qualquer cidadão, agente público, pessoa jurídica de direito privado, associação ou entidade de classe poderá acionar a Comissão de Ética diante de infração ética atribuída a agente público, órgão ou setor específico”.

¹⁶ Nos termos do Decreto 1.171/1994: 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.**

seguiram os mais elevados e rigorosos padrões de transparência e controle da administração¹⁷.

A atuação das Comissões passa também pela análise de condutas em desacordo com o padrão ético esperado dos agentes, podendo a Comissão, após análise e julgamento de denúncia (num processo que garante o direito ao contraditório e à ampla defesa), recomendar a adoção de medidas educativas, corretivas, lavrando, se for o caso, o Acordo de Conduta Pessoal e Profissional¹⁸, e mesmo sancionatórias, com a aplicação de Censura Ética e até mesmo a recomendação de demissão ou exoneração de ocupante de cargo em comissão, pela autoridade máxima do órgão ou instituição.

O trabalho de gestão da ética também inclui a recomendação, acompanhamento e avaliação do desenvolvimento de ações objetivando a disseminação, capacitação e treinamento sobre as normas de ética e disciplina; a orientação e aconselhamento sobre a conduta ética do servidor, inclusive no relacionamento com o cidadão e no resguardo do patrimônio público; responder consultas que lhes forem dirigidas; dar ampla divulgação ao regramento ético; elaborar e executar o plano de trabalho de gestão da ética; indicar representantes locais da Comissão de Ética, que serão designados pelos dirigentes máximos dos órgãos ou entidades, para contribuir nos trabalhos de educação e de comunicação; entre outras¹⁹.

Para desenvolver o trabalho de promoção de uma cultura institucional ética e realizar esses julgamentos, a Comissão conta com duas características essenciais: a autonomia e independência de seus membros. Os três titulares e seus suplentes são escolhidos entre servidores e empregados do quadro permanente, e designados pelo dirigente máximo da respectiva entidade ou órgão, para mandatos não coincidentes de três anos (permitida uma única recondução). Nesse período, os membros só podem ser removidos da função por decisão da Comissão de Ética Pública da Presidência da República, em julgamento próprio. Essa estabilidade qualificada é que permite a atuação dos membros da comissão com independência e autonomia.

Atualmente, as Comissões estão organizadas no Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal (SGEP), coordenado pela Comissão de Ética Pública da Presidência da República (CEP), e também na Rede de Ética do Poder Executivo Federal, de forma a

¹⁷ Disponível em: <<https://noticias.r7.com/brasil/comissao-da-anvisa-diz-que-ameacas-sao-desapreco-pela-vida-30102021>> Acesso: 10/02/2024.

¹⁸ Art. 2º, II, c, VI, VII, XXI, XXIV e XXV, da Resolução CEP nº 10, de 29 de setembro de 2008.

¹⁹ Art. 2º, XV, d, da Resolução CEP nº 10, de 29 de setembro de 2008.

“contribuir para a implementação de políticas públicas tendo a transparência e o acesso à informação como instrumentos fundamentais para o exercício de gestão da ética pública”; bem como para “promover, com apoio dos segmentos pertinentes, a compatibilização e interação de normas, procedimentos técnicos e de gestão relativos à ética pública”; tendo como objetivo “estabelecer e efetivar procedimentos de incentivo e incremento ao desempenho institucional na gestão da ética pública do Estado brasileiro²⁰”.

O Decreto nº 6.029, de 2007, em seu art. 6º, inciso I, estabeleceu como um dos deveres do titular do respectivo órgão ou entidade "assegurar as condições de trabalho para que as Comissões de Ética cumpram suas funções, inclusive para que do exercício das atribuições de seus integrantes não lhes resulte qualquer prejuízo ou dano". Além do titular, o referido Decreto atribuiu às instâncias superiores dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, abrangendo a administração direta e indireta, “garantir os recursos humanos, materiais e financeiros para que a Comissão cumpra com suas atribuições” (Art. 8º, III).

A realidade das comissões, no entanto, demonstra que o compromisso da Administração com a promoção da ética pública não passa pelo Sistema de Gestão da Ética: um estudo com 117 comissões de ética setoriais, realizado por meio de aplicação de questionários entre junho e julho de 2020, revelou que 88% das comissões possuem um Secretário-Executivo, mas, dessas, apenas 29% na condição de dedicação exclusiva. Entrevistas realizadas também evidenciaram que a falta de apoio da alta administração constitui uma das maiores dificuldades enfrentadas por essas comissões (OCDE, 2021).

Um estudo comparativo de dois casos de implantação de Comissões de Ética Setoriais, conduzido por Mendes *et al.* (2010:152), revelou que “a adoção sistemática de instrumentos pedagógicos para a promoção da ética, o comprometimento da alta administração do órgão e a criação de uma rede interna de pessoas capacitadas e sensíveis ao tema possibilitaram a implantação eficiente da Comissão de Ética Setorial” em uma das entidades estudadas.

O Brasil ainda ocupa uma posição desvantajosa no Índice de Percepção de Corrupção (IPC)²¹ da Transparência Internacional, uma organização sem fins lucrativos anticorrupção. Em 2019, sua pontuação foi de 35 pontos em uma escala de 100, que deixa o país ao lado dos países mais corruptos. O Brasil também diminuiu consideravelmente sua pontuação desde 2012 e atingiu o pior nível em 2019, quando ocupou a 106ª posição entre 180 nações (France, 2020).

Essa posição corrobora o estudo encomendado pela CEP, no qual a confiança dos próprios servidores na administração espelhava a falta de confiança da sociedade no Estado e

²⁰ Art. 1º, incisos II, III e IV, do Decreto nº 6.029, de 01 de fevereiro de 2007.

²¹ Disponível em: <<https://www.transparency.org/en/gcb>>. Acesso: 20/11/2024.

dos próprios servidores na administração. Entre os dados obtidos pela pesquisa, 60% dos cidadãos entrevistados entendiam que seus direitos não eram respeitados pelo Estado - apenas 36,8% responderam “sim” (CEP, 2009:26); entre os servidores, as respostas não foram muito melhores: 46,1% entendiam que seus direitos, enquanto cidadãos, não eram respeitados pelo Estado - e apenas 26,9% responderam “sim”, enquanto 27,1% não sabiam ou não responderam (CEP, 2009:55).

Nessa linha, apenas 22,1% dos entrevistados, entre a população, entendiam que os servidores aplicavam a lei corretamente - 31,4% aplicavam com parcialidade; 17,4% davam a impressão de desconhecerem a lei; 29,1% não sabiam ou não responderam (CEP, 2009:28). Entre os próprios servidores, a diferença foi pequena: 32,5% entendiam que os servidores aplicavam a lei corretamente; 27,8% aplicavam a lei com parcialidade; 18,5% davam a impressão de desconhecerem a lei; e 21,2% não sabiam ou não responderam (CEP, 2009:56).

Não surpreende, portanto, que 61,6% dos cidadãos não conheçam o trabalho das Comissões de Ética (do Governo Federal, do seu Estado ou do Município) (CEP, 2009:33). No entanto, quando a mesma pergunta foi feita aos servidores, 48,1% responderam que não conheciam os trabalhos das Comissões. Esse número poderia ser contraposto se a outra metade conhecesse, mas apenas 24,6% dos servidores responderam “sim”, número inferior até mesmo aos que não sabiam ou não quiseram responder - 27,3% (CEP, 2009:61).

A administração pública conta com volumes enciclopédicos de leis, normas, instruções, resoluções e decisões (Lipsky, 2019), e inúmeras instâncias de controle para fiscalizar o cumprimento de cada uma dessas normas: Auditoria Interna, Corregedoria, Controladoria Geral da União, Ministério Público, Tribunal de Contas, Polícias Civil e Federal. O servidor comum dificilmente terá domínio de 100% do regramento; e, mesmo que cumprisse rigorosamente cada vírgula da norma, dificilmente alguma ação seria executada em tempo hábil - o que levaria a outros problemas, como Lipsky (2019) aponta, quando servidores decidem fazer “operações padrão”, causando congestionamentos e atrasos nas respectivas esferas de atuação (alfândega, pedágios, entrega e retirada de documentos, processamento de pedidos diversos, etc.).

Conforme apontado por Lotta (*et al.*, 2022), os mecanismos de controle sobre a burocracia podem até mesmo ser utilizados como mecanismos de opressão e assédio institucional²² - a vigilância e cerceamento da autonomia podem levar a consequências como

²² Notícias recentes apontam que o então Ministro da Controladoria Geral da União estaria disposto até mesmo a engajar em ações antidemocráticas. “Na gravação, tornada pública após operação recente da Polícia Federal contra Bolsonaro e aliados, o ex-ministro da CGU diz que o órgão deveria atuar em conjunto com a Polícia

a desmotivação e o adoecimento dos servidores, em curto prazo, e podem acarretar graves prejuízos sociais no longo prazo. Essa análise corrobora a preocupação apontada por Beltrão sobre os efeitos nocivos de um controle coercitivo:

Acredito muito pouco em controles e em fiscalização; prefiro acreditar no senso de responsabilidade, no sentido de dignidade do servidor, na consciência do dever funcional, mesmo porque, quando essa dignidade e essa consciência desaparecem, não há controle nem fiscalização que consigam restaurá-las. (Beltrão, 2002:103)

Lipsky (2019) atribui grande importância à capacidade de os burocratas de nível de rua (*street-level bureaucrats*) atuarem com empatia, e não de forma mecânica, computadorizada, uma vez que essa rigidez viria ao custo da responsividade às demandas pontuais e urgentes que a realidade apresenta. É por isso que a discricionariedade é necessária na atuação dos agentes públicos - não para permitir disfunções, como na frase atribuída a Getúlio Vargas (“*aos amigos, tudo, aos inimigos, a lei*”), mas para permitir o uso da racionalidade e bom senso na execução de tarefas e no cumprimento de suas funções.

O excesso de mecanismos de controle, cujo custo chega até mesmo a superar o da execução de ações públicas, leva à paralisia decisória (Costa, 2021), uma vez que o medo de infringir um regulamento é maior do que a motivação para executar uma ação emergencial²³. Em situações extremas, servidores recorrem ao princípio estrito da legalidade, para fazerem apenas aquilo que está explicitamente ordenado, como forma de proteção contra uma tomada de decisão considerada inconveniente ou inoportuna por um dos órgãos de controle.

Feitas essas considerações iniciais, entendemos que a gestão da ética enquanto política pública faz-se cada vez mais necessária, não como objetivo em si, mas como condição para o funcionamento da Administração Pública moderna, que requer eficiência - seja nos custos operacionais, seja nos custos de controle; e eficácia, com capacidade de execução e atendimento às demandas da população. A *confiança* é essencial para que se alcance esses elementos e a *gestão da ética* é o instrumento para que se conquiste essa confiança.

No próximo capítulo aprofundaremos o entendimento da gestão da ética enquanto política pública e a importância da avaliação e do monitoramento como requisitos para o seu desenvolvimento.

Federal e as Forças Armadas para dar força à atuação crítica dos militares ao sistema eleitoral.” Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painel/2024/02/governo-tarcisio-tenta-destravar-projeto-que-empodera-ex-ministro-de-bolsonaro.shtml>

²³ Disponível em: <<https://www.infomoney.com.br/colunistas/convidados/o-pais-da-hesitocracia/>> [Diogo Costa – Presidente da ENAP]. Acesso: 21/04/2022.

CAPÍTULO 2 – MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA GESTÃO DA ÉTICA ENQUANTO POLÍTICA DE GESTÃO E GOVERNANÇA

2.1 Ética e políticas públicas

Políticas públicas podem ser entendidas como uma iniciativa ou um plano de ação implementado pelo governo em resposta a um problema ocorrido na sociedade (Andrews *et al.* 2022:11). Peters (2020:23) adota uma noção mais pragmática, enfatizando que as políticas públicas correspondem ao conjunto de atividades governamentais que afetam a vida dos cidadãos. Sob essa ótica, o ponto fundamental da política pública é o efeito prático que a intervenção estatal exerce sobre a vida real do cidadão, da economia e da sociedade (Peters, 2020:23).

Oginni e Moitui (2015:160) lembram que o próprio conceito de política pública foi desenvolvido em resposta a lutas sociais, em um contexto no qual se esperava o cumprimento de obrigações por parte do governo para assegurar o bem-estar social. Por essa razão, os autores enfatizam que a área de política pública se preocupa com a forma pela qual as questões sociais são definidas, construídas e abordadas sob o ponto de vista político e assim engloba a análise da eficiência não só da ação, como também da inação estatal. Assim, o próprio processo de tomada de decisão no setor público integra a área de políticas públicas, incluindo os problemas que o ente público decidiu atacar, mas também aqueles que optou por não priorizar com seus programas de governo.

O TCU apresenta uma definição que inclui a dimensão orçamentária das políticas públicas. Para o Tribunal de Contas, políticas públicas se referem ao “conjunto de diretrizes e intervenções emanadas do estado, feitas por pessoas físicas e jurídicas, públicas e/ou privadas, com o objetivo de tratar problemas públicos e que requerem, utilizam ou afetam recursos públicos” (TCU, 2021:10). Em se falando de políticas públicas, é essencial considerar a escassez de recursos, uma vez que esse constitui um dos principais motivos para a priorização de determinadas ações em detrimento de outras e se mostra como elemento central no processo decisório.

Nesse sentido, também se mostra importante a discussão apresentada por Casula (2017:1124), que identifica as cinco principais características das políticas públicas. Primeiramente, é importante ressaltar que a definição do autor enfatiza a importância do impacto na coletividade e do interesse público. Assim, políticas públicas podem ser definidas como “o conjunto de medidas que um formulador de políticas decide ou não adotar para

resolver um problema que se distingue por impactar uma coletividade” (Casula, 2017:1124). Dentro dessa perspectiva, as cinco características da política pública seriam:

1) a existência de um ou mais propósitos reconhecidos e objetivos declarados que, entre outras coisas, contribuem para colocar cada política em um setor específico; 2) a disposição de um conjunto de recursos e instrumentos para alcançar esses objetivos; 3) a política pública está, preferencialmente, baseada em uma teoria preexistente; 4) faz referência a um interesse público específico; 5) há uma autoridade pública que decide ser o garantidor da política, tendo também poder de coerção (Casula, 2017: 1125).

Essas características colocam em evidência o fato de que uma política pública é fruto de uma tomada de decisão por uma autoridade pública, envolve a alocação de recursos e instrumentos e se destina a atender determinado interesse público específico.

Boston, Bradstock e Eng (2010:1-2) incluem questões em nível empírico e em nível normativo. Em nível empírico, as políticas públicas se referem às ações que os governos executam na prática, variando ao longo do tempo e entre diferentes áreas de atuação. Já no plano normativo, as políticas públicas estão relacionadas ao que os governos devem e não devem fazer e quais os princípios que devem guiar o processo de tomada de decisão. Segundo os autores, é no âmbito dessa esfera normativa que a ética se encontra intimamente relacionada às políticas públicas. A ética deve permear todos os aspectos do ciclo de tomada de decisão, incluindo as tarefas de definição do problema, identificação e avaliação das opções disponíveis, escolha da alternativa a ser adotada, implementação do programa, processo de monitoramento e avaliação e a eventual decisão pela descontinuidade de um projeto (Boston, Bradstock e Eng, 2010:1-2).

Um exemplo atual e que evidencia a importância da consideração de questões éticas em políticas públicas é a crescente adoção de soluções baseadas em inteligência artificial para auxiliar a tomada de decisão de gestores públicos. É fundamental que questões éticas sejam incorporadas na fase de desenvolvimento dos algoritmos das soluções de inteligência artificial para que se evite a ocorrência de vieses em detrimento de grupos vulneráveis (Valle-Cruz *et. al*, 2020).

Nesse contexto, vale assinalar que as políticas públicas podem ser justificadas de diversas formas com base em diferentes fundamentos éticos. Para Boston, Bradstock e Eng (2010:7), a discussão desses diferentes fundamentos podem trazer diversos benefícios, uma vez que tem o potencial de: (i) fortalecer o argumento moral para ações governamentais; (ii) intensificar o apoio da opinião pública; e (iii) garantir que as políticas públicas sejam planejadas levando em consideração uma variedade significativa de valores éticos. Além

disso, os autores lembram que tanto os meios como os fins das políticas públicas possuem uma dimensão ética e devem ser analisados de uma forma integral.

Para Jannuzzi (2022:2), definem-se políticas públicas como empreendimentos governamentais para atendimento de demandas societárias normativamente reconhecidas (como o atendimento à saúde, serviços educacionais, por exemplo) para a promoção de objetivos coletivamente almejados (como redução da desigualdade, promoção da sustentabilidade ambiental, etc.) e para a solução ou mitigação de uma problemática reconhecida como indesejável (a exemplo da fome, miséria, trabalho infantil, poluição ambiental entre tantas). Trata-se de uma acepção que explicita a natureza valorativa e a intencionalidade política que as fundamentam, sem perder a racionalidade instrumental que as caracterizam nas intervenções concretas na realidade social, econômica e ambiental (Januzzi, 2022:4).

A gestão da ética assim se caracteriza como política pública no sentido de que, sendo um programa transversal, busca atender a demanda da sociedade do fortalecimento da confiança e legitimidade da ação estatal, por meio da promoção da transparência - como princípio, e do respeito a coisa pública e supremacia do interesse público, como valores.

Em última instância, como impacto, a atuação do SGEF pode levar à redução dos custos transacionais da administração. A confiança nas instituições e seus representantes é uma necessidade social, de forma a garantir o apoio ao atendimento de orientações que visam resguardar a saúde e a segurança públicas, e à continuidade da ação estatal, que requer cada vez mais eficiência, diante da escassez de recursos públicos.

Internamente, a confiança também é essencial ao funcionamento da Administração. Os servidores precisam saber que seu trabalho será reconhecido e valorizado pela sua qualidade, e a ascensão a um cargo de chefia ou ocupação de função de confiança se dará pelo mérito, e não pela relação pessoal com um dono do poder de nomear; é preciso saber que uma denúncia de assédio será tratada com respeito e seriedade, e não ignorada ou acobertada pela conivência com o erro ou com o infrator; é preciso que se saiba que as evidências e as vozes técnicas serão consultadas na formulação de políticas e na tomada de decisões, e que há espaço de diálogo para que se chegue à melhor alternativa disponível.

Mintrom (2010:43) apresenta cinco princípios éticos que devem ser observados por formuladores de políticas públicas: (i) integridade; (ii) competência; (iii) responsabilidade; (iv) respeito; e (v) preocupação²⁴. Segundo o autor, os indivíduos que agem com integridade

²⁴ Tradução livre de: “integrity, competence, responsibility, respect, and concern”.

possuem um direcionamento moral interno e esforçam-se para atuar de maneira correta em quaisquer situações, demonstrando consistência em suas intenções e ações em todos os contextos. Assim, as pessoas que valorizam a integridade tendem a valorizar a honestidade e a mostrar comprometimento com ideais de justiça e equidade. Dessa forma, indivíduos íntegros evitam adotar comportamentos oportunistas, capazes de prejudicar os demais. Uma postura íntegra, portanto, permite que as políticas públicas incorporem valores de honestidade, justiça e equidade, distanciando-se de decisões puramente oportunistas ou sem considerar a real necessidade do interesse coletivo (Mintrom, 2010:43-44).

A integridade se mostra relevante para evitar o conflito de interesses. O conflito de interesses constitui um problema de cunho eminentemente ético porque é capaz de impedir que determinada autoridade pública atue na busca pelo interesse público e passe a buscar seus próprios ganhos pessoais. É por isso que códigos de conduta se preocupam com esse tópico e procuram evitar que pessoas com conflito de interesses tomem decisões na esfera pública, uma vez que isso retira a objetividade e imparcialidade de seus julgamentos.

Conforme assinala Reed (*et. al.*, 2020), se pessoas com determinados interesses políticos, ideológicos ou financeiros podem influenciar decisões que têm o potencial de lhes trazer algum proveito, há uma propensão de que as políticas adotadas venham a servir seus próprios proveitos, em vez de atender ao interesse público, podendo inclusive trazer resultados nefastos para a saúde pública e para o meio-ambiente. Dessa forma, a integridade mostra-se importante não só para auxiliar o formulador de políticas em adotar uma postura justa e imparcial, mas também para reconhecer situações com risco potencial da ocorrência de conflitos de interesses.

Mintrom (2010:44) também destaca a importância da competência, uma vez que o formulador de políticas deve ter conhecimentos e habilidades específicas para desenvolver e implementar determinado programa. Isso implica na necessidade de ser honesto com seu próprio nível de conhecimento, no sentido de não atuar fora da área de sua competência e não tomar decisões alheias ao seu conhecimento ou sem fundamento em evidências. Além disso, a competência inclui a necessidade de desenvolvimento contínuo das próprias habilidades dentro da área de atuação, como forma de desenvolver políticas públicas adequadas, capazes de atender aos fins propostos e sem desperdício de recursos.

Já a responsabilidade refere-se ao reconhecimento do papel desempenhado para o alcance dos resultados. A responsabilidade implica em reconhecer o próprio esforço tanto no que tange aos resultados positivos, quanto aos negativos. Ao atuar com responsabilidade, um formulador de políticas procura uma postura proativa para minimizar a diferença entre os

principais objetivos de uma política pública e seus resultados concretos. Além disso, a responsabilidade permite que os gestores atuem com maior rapidez ao identificar eventuais problemas resultantes de seus próprios atos, corrigindo os erros e trazendo o programa novamente ao seu curso normal e esperado (Mintrom, 2010:44-45).

Mintrom (2010:45-46) também destaca o respeito como um dos princípios éticos basilares para analistas e formuladores de política porque permite perceber a dignidade e a humanidade nas outras pessoas, de modo a reconhecer que todos têm direito de autonomia sob suas próprias vidas. Não se mostra difícil ter empatia por pessoas com as quais se tem visões de mundo e interesses semelhantes. Entretanto, o respeito implica em reconhecer a dignidade e humanidade em relação às pessoas com posições diversas e contrastantes.

O respeito, portanto, se mostra como um princípio ético fundamental para permitir a criação de políticas públicas de forma imparcial e voltadas para o interesse de diversos grupos, mesmo àqueles que possuem posicionamentos diferentes ou contrastantes do formulador de políticas. Além disso, é importante que o analista e formulador de políticas públicas tenha respeito às visões de mundo, necessidades e aspirações dos grupos alvo de determinado programa.

Finalmente, é fundamental que o analista ou formulador de política pública tenha interesse e preocupação pelas pessoas. Para a criação e implementação de políticas públicas eficazes, Mintrom (2010:46) considera essencial que se tenha uma preocupação real com a população alvo de um programa, de forma a entender de forma adequada os problemas enfrentados e quais as soluções viáveis para promover uma melhoria daquela situação. Assim, uma preocupação com as pessoas se mostra como um princípio ético basilar em políticas públicas. De fato, a preocupação é capaz de gerar a empatia e o comprometimento necessários para o conhecimento mais aprofundado do problema e a busca por melhorias.

É por essa razão que Bacchi (2007:5) propõe que a discussão sobre questões éticas seja visualizada como um elemento fundamental das políticas públicas, presente em todas as fases do processo decisório e com implicações desde as etapas de abordagem de problemas sociais e análise de opções de linhas de ação até a implementação e avaliação dos resultados. Ele assevera que normalmente os debates sobre ética em políticas públicas são restritos ao exame do comportamento individual de políticos ou servidores públicos ou limitados a discussões sobre questões “morais”, que muitas vezes são vistas como temas relacionados a convicções pessoais, tais como aborto ou eutanásia (2007:5).

Não obstante, questões éticas estão presentes em todos os aspectos das políticas públicas e permeiam os processos decisórios, razão pela qual devem ser discutidas não

somente de forma restrita ao comportamento dos indivíduos, mas como elementos centrais que precisam ser incorporadas ao *framework* do desenvolvimento e implementação de tais políticas. Por isso, Bacchi (2007:5) encoraja que a reflexão ética seja incorporada a todo o processo de proposta, desenvolvimento e implementação de políticas públicas.

Provis (2007:31) enfatiza que, mesmo não adotando uma abordagem de relativismo ético, deve-se ter em mente que muitas questões possuem uma resposta social diversa dependendo do ambiente social. É o caso, por exemplo, de presentes dados aos servidores públicos, que em algumas culturas é aceito como uma forma de reconhecimento pelo trabalho e em outras é algo proibido por lei, por ser considerado como um tipo de suborno. Além disso, em muitos casos pode haver uma decisão consciente de retirar determinada discussão do plano ético porque podem gerar choques e conflitos entre as convicções de grupos diferentes. Assim, é possível que muitos formuladores de política procurem evitar alguns tipos de desentendimentos de cunho ético, uma vez que a dificuldade complexidade de resolvê-los pode resultar em violência e conflitos de poder (Provis, 2007:31).

Ainda nesses casos, entretanto, Provis (2007:31-32) defende que haveria benefícios no processo de confronto e discussão sobre questões éticas. Isso porque, apesar da complexidade em lidar com posicionamentos éticos divergentes e na discussão para se atingir um consenso, esse confronto de ideias éticas constitui um dos elementos fundamentais para o amadurecimento como ser humano. Como uma das vantagens dessa humanização resultante dos debates éticos está a promoção do respeito e reconhecimento mútuo, empatia e receptividade para diferenças (Rogers, 2007:36).

Em outras palavras, quando envolvidos em reflexões e decisões sobre questões éticas, os cidadãos tendem a aprimorar suas capacidades morais, o que os leva a expressar maior respeito pela condição dos outros e a procurar compreender com mais seriedade os interesses alheios (Howard, 2019:28). Questiona-se também, se um servidor público que adota uma postura demasiada objetiva e desinteressada, por mais que possua conhecimentos técnicos especiais, seria capaz de representar de forma adequada o interesse público ou ter *insights* relevantes para a formulação adequada de políticas públicas (Orr; Johnson, 2019:63).

A transparência em relação a discussões de questões éticas em políticas públicas também favorece uma apresentação com maior clareza de eventuais sacrifícios que precisam ser feitos para o alcance de determinados objetivos (Rogers, 2007:39). Como exemplo, Rogers (2007:39) afirma que algumas políticas públicas podem, em primeira análise, se mostrarem mais éticas ao imporem a gratuidade de determinado serviço de saúde de forma igual para todos os estados de um país.

Entretanto, em uma análise mais aprofundada, ao criar a obrigação de fornecimento de determinado serviço de saúde para um estado, é possível que esteja sendo criada uma alta carga orçamentária e exigência em termos de recursos humanos incompatível com a possibilidade local. Além disso, essa obrigatoriedade de fornecimento de um serviço público pode gerar a necessidade de descontinuidade de um outro que pode ser mais importante para a realidade local. Uma discussão aberta sobre tais questões éticas permite maior transparência e coerência na tomada de decisões.

Outro ponto relevante quanto à transparência diz respeito à divulgação voluntária de informações pelo setor público com o uso crescente da internet e de tecnologias da informação e comunicação. Sustenta-se que a transparência tem o potencial de ampliar a aceitação pública das estruturas institucionais governamentais. Assim, ao conceder aos cidadãos a possibilidade de monitorar a elaboração de políticas e examinar os seus resultados, é possível aumentar a legitimidade das estruturas institucionais (Curtin; Meijer, 2006:111).

Nesse contexto, é possível decompor a confiabilidade do público nas ações do governo em dois elementos básicos: o aspecto da **competência**, ou seja, a visão de que o setor público tem servidores capacitados para planejar e implementar programas adequados, e o aspecto da intenção, isto é, se o público possui uma visão favorável de que o setor público de fato tem **compromisso** em atingir a finalidade pública com seus programas. A dimensão ética tem grande capacidade de imprimir confiabilidade no que tange às intenções do governo em seus programas e serviços públicos (Grimmelikhuijse; Meijer, 2012:141).

Entretanto, cabe aqui ressaltar que nem sempre as ações de divulgação realizadas pelo setor público em mídias sociais e em sites governamentais possuem resultados positivos ou favoráveis quanto à imagem do governo dentro da sociedade. O contexto atual de comunicação por meio das redes sociais, o aumento da desinformação, o advento dos *deepfakes*, e, mais recentemente, da inteligência artificial, requerem estudos próprios de forma a repensar como a comunicação oficial de estado pode ser feita de forma a preservar a confiança da população na atuação da administração.

Em se tratando de ética no âmbito de políticas públicas, observa-se também a relevância de se ter um grupo envolvido na defesa de determinadas questões. Conforme destaca Jewell (2007:51), em nível social, uma controvérsia de natureza ética só obtém o ímpeto e atrai a atenção da opinião pública se existe um número suficiente de pessoas na comunidade que se preocupam para colocá-la em pauta. Por essa razão, o debate de questões técnicas de forma transparente é fundamental para atrair a empatia das pessoas e conscientizá-las sobre a importância de determinados problemas.

É importante apontar que existe uma crítica dirigida contra a abordagem de questões éticas dentro de políticas públicas baseada na concepção de que a área de políticas públicas encontra-se intrinsecamente relacionada a uma atividade política e muitos acreditam que a política constitui uma função fundamentalmente amoral (Lever; Poama, 2019:2).

Conforme apontado por Lever e Poama (2019:2), essa visão colocaria os políticos e servidores públicos em uma posição próxima à concepção atribuída a Maquiavel de que os fins justificariam os meios, o que acabaria por defender uma posição na qual haveria um divórcio entre os meios e as intervenções das autoridades públicas e os efetivos objetivos dessas intervenções, permitindo que atuassem de forma antiética desde que os fins das políticas fossem adequados. Entretanto, isso tende a ser contrário às premissas de um Estado Democrático de Direito, que são baseadas cada vez mais na ideia de transparência e decisões baseadas em debates e discussões entre os *stakeholders* envolvidos.

Conforme asseveram Lever e Poama (2019:4), em uma democracia, a formulação e implementação de políticas públicas devem refletir respeito e preocupação equânimes pelo bem-estar e direitos de todos os cidadãos. Além disso, a democracia pressupõe a necessidade de conviver com ideias políticas divergentes e mostra-se salutar a promoção e proteção da capacidade das pessoas de fazer parte do processo de governar a nação (Lever; Poama, 2019:4), dado que esse constitui um direito dos cidadãos em um Estado Democrático.

A incorporação da ética de uma forma sistematizada e a procura pela disseminação de princípios éticos na Administração Pública tende a ser facilitada pela adoção da gestão da ética como uma política pública.

2.2 A análise da ética no setor público brasileiro

Na Administração Pública Federal, o Decreto nº 6.029/2007 instituiu o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, com a finalidade de promover atividades que dispõem sobre a conduta ética no âmbito do Executivo Federal, e estabeleceu suas competências (Art. 1º):

- I - integrar os órgãos, programas e ações relacionadas com a ética pública;
- II - contribuir para a implementação de políticas públicas tendo a transparência e o acesso à informação como instrumentos fundamentais para o exercício de gestão da ética pública;
- III - promover, com apoio dos segmentos pertinentes, a compatibilização e interação de normas, procedimentos técnicos e de gestão relativos à ética pública;
- IV - articular ações com vistas a estabelecer e efetivar procedimentos de incentivo e incremento ao desempenho institucional na gestão da ética pública do Estado brasileiro.

Essas competências representam a preocupação do Governo Federal com o estabelecimento da ética como base da ação estatal.

No entanto, conforme já discutido no capítulo 1 deste trabalho, as estratégias de gestão da ética envolvem não só a criação de instrumentos normativos formais, como códigos de ética, como também a combinação de medidas para assegurar a conformidade com as regras existentes e iniciativas voltadas para encorajar o desenvolvimento de valores éticos apropriados na força de trabalho (Andersson; Ekelund, 2022:1090). Como as demais políticas públicas, a gestão da ética também não prescinde da disponibilização dos recursos financeiros e humanos necessários. Nos termos do Decreto nº 6.029, de 2007:

Art. 6º É dever do titular de entidade ou órgão da Administração Pública Federal, direta e indireta:

I - assegurar as condições de trabalho para que as Comissões de Ética cumpram suas funções, inclusive para que do exercício das atribuições de seus integrantes não lhes resulte qualquer prejuízo ou dano;

II - conduzir em seu âmbito a avaliação da gestão da ética conforme processo coordenado pela Comissão de Ética Pública.

(...)

Art. 8º Compete às instâncias superiores dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, abrangendo a administração direta e indireta:

I - observar e fazer observar as normas de ética e disciplina; II - constituir Comissão de Ética;

III - garantir os recursos humanos, materiais e financeiros para que a Comissão cumpra com suas atribuições; e IV - atender com prioridade às solicitações da CEP.

Jannuzzi destaca que a tendência atual na análise de políticas públicas inclui a observação de variáveis de origem institucional, política e ideacional. Na verdade, em estados democráticos, “a proposição de programas segue regras institucionais, é cercada por debates dentro do governo, no legislativo, influenciado pelas pressões e resistências de diferentes atores políticos e suas coalizões, pelos sentimentos públicos e valores sociais em disputa” (2022:4).

O autor propõe a realização de uma contextualização institucional, política e ideacional (CIPi), como um esforço pré-avaliação, para se definir em qual estágio se encontra um programa, quais questões precisam ser avaliadas e se de fato a realização de uma avaliação é recomendada. A ferramenta CIPi pode auxiliar na análise situacional, permitindo avaliar, por exemplo, se o programa já se encontra em estágio no qual pode ser avaliado ou ainda não está maduro, se o ambiente político ou macroeconômico é favorável em termos das possíveis repercussões.

Jannuzzi (2022:6) ressalta, ainda, que o esforço investigativo da ferramenta CIPi é diverso dos tradicionalmente aplicados em avaliações de políticas públicas. Isso porque,

enquanto que no âmbito das avaliações de programas, o esforço investigativo “centra-se na aplicação de técnicas de levantamento de campo e de análise descritiva ou inferencial de dados empíricos (quali ou quantitativos), na Análise de Políticas a investigação é conduzida mediante a coleta documental, *brainstorming* e interpretação hermenêutica sobre aspectos do arcabouço institucional relacionado, sobre o comportamento e papel dos atores políticos envolvidos e sobre possíveis valores socioculturais e sentimentos públicos implicados”.

A ferramenta CIPI tem importância na medida em que destaca o papel do contexto histórico, político e institucional no qual determinada política pública foi desenvolvida. Assim, para que seja realizado uma avaliação adequada de uma política, mostra-se relevante apresentar o contexto no qual foi criada e implementada, incluindo-se os atores envolvidos e seus interesses, os ideais e valores, assim como o arcabouço institucional (Jannuzzi, 2022:2). A ferramenta CIPI também é válida em identificar a relevância da consideração do momento oportuno de se realizar uma avaliação de determinada política pública, analisando o grau de amadurecimento do seu processo de implementação, além de variáveis macroeconômicas e políticas.

A análise do contexto institucional, político e ideacional da gestão da ética, conforme visto no capítulo anterior, permite inferir que a gestão da ética, enquanto política pública, é tema previsto e necessário para Administração; no entanto, pouco se fez para que ela se desenvolvesse e gerasse os frutos desejados de sua gestão.

Ao avaliar o processo de implementação do Sistema de Gestão da Ética no Brasil, Mendes, Bessa e Midlej e Silva (2015:2) adotam três unidades de análise: orçamento, ferramentas de gestão e participação social. Os autores realizaram “uma pesquisa qualitativa com análise de conteúdo de 71 atas das reuniões realizadas pela Comissão de Ética Pública” (2015:2), vinculado à Presidência da República. É importante ressaltar que o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal constitui um Sistema Estruturante da Administração Pública cujo “arcabouço normativo reflete a necessidade de legitimar a vontade popular de pautar as ações do Estado pela moralidade” (Mendes, Bessa e Midlej e Silva, 2015:3).

Em sua análise quanto à questão orçamentária, os autores registraram que os “recursos apresentam gradativo crescimento com o desenvolvimento das atividades e o aumento da demanda por maior desempenho” da Comissão de Ética Pública. Segundo eles, ainda que a ampliação progressiva dos recursos não tenha acompanhado a intensidade do crescimento das atividades, “há a percepção de que é necessário investir em um sistema integrado em rede subordinado a um único órgão coordenado” (Mendes, Bessa e Midlej e Silva, 2015:6).

O segundo ponto analisado pelos autores para avaliar o Sistema de Gestão da Ética no Brasil são as ferramentas de gestão. O estudo apontou que as ferramentas de gerenciamento utilizadas, tanto em nível pedagógico quanto normativo, estão sujeitas à avaliação “constante por membros e interlocutores da CEP de diferentes setores da sociedade civil em fóruns, conferências e seminários”. As ferramentas de gestão utilizadas foram identificadas como as seguintes: “declaração confidencial de informações – DCI; rito para apuração da ética; questionário para avaliar o desempenho das comissões de ética; pesquisa sobre valores éticos”; “canal de comunicação entre os representantes por meio de mala direta eletrônica”; e publicação das “ações no portal etica.planalto.gov.br” (Mendes, Bessa e Midlej e Silva, 2015:6).

Não obstante, desses, apenas a aplicação do questionário para avaliar o desempenho das comissões de ética se relaciona diretamente com a gestão da ética propriamente dita, no sentido de que abrange o monitoramento e avaliação da atuação das comissões de ética, e não apenas a atuação da própria Comissão de Ética Pública (cujo papel é de coordenar o Sistema).

Ainda, no que diz respeito à terceira dimensão avaliada, a participação social, os autores concluíram que os mecanismos desenvolvidos para facilitar o diálogo político entre Estado e sociedade civil tendem a não ser tão eficazes (Mendes, Bessa e Midlej e Silva, 2015:6), uma vez que, na elaboração de projetos conjuntos e realização de seminários, a “participação social é restrita ao convite de algumas organizações da sociedade civil para participar de seminários e debates internos”.

Cortina (2002:53-54) enfatiza a importância de que as decisões de comissões de ética sejam divulgadas, uma vez que essa transparência concede aos cidadãos e ao meio político a possibilidade de formar julgamentos morais informados sobre as questões debatidas. As comissões de ética normalmente possuem um enfoque multidisciplinar e podem convidar profissionais provenientes de diferentes ramos de atuação, como juristas e especialistas em ética, de modo que a difusão de suas decisões tem o potencial de moralizar diferentes esferas da vida social.

Entretanto, no caso específico do Sistema de Gestão da Ética na Administração Pública Federal é possível que a baixa participação social seja um resultado do próprio modelo de implementação dessa política, pouco divulgado e menos ainda conhecido.

Mendes, Bessa e Midlej e Silva (2015:7) afirmam que a política pública de gestão da ética baseia-se no modelo *top-down* e adota uma abordagem neoinstitucionalista de implementação de políticas. Além disso, configura-se como uma “política sócio reguladora, pois tem como objeto questões morais”, cuja implementação é realizada por intermédio de

decretos e portarias. O modelo *top-down* exige que os executores da política pública sejam eficazes, caso contrário haverá “um hiato de implementação e a política não será colocada em prática de forma apropriada” (Mendes, Bessa e Midlej e Silva, 2015:7).

Já o modelo neoinstitucionalista, segundo a visão de Mendes, Bessa e Midlej e Silva (2015:7), é aquele no qual “as escolhas estratégicas do processo de decisão são influenciadas por estruturas políticas e institucionais e a implementação” é realizada por meio de decretos e resoluções, sem que haja um volume significativo de discussões “com a média e baixa burocracia ou a sociedade civil”. Dessa forma, segundo os autores, esse modelo mostra-se “compatível com a autonomia da administração burocrática em relação à sociedade, proporcionando uma gestão técnica e profissional dos serviços públicos, mas, que restringe a participação social” (Mendes, Bessa e Midlej e Silva, 2015:7).

Conforme Jannuzzi, o neoinstitucionalismo é marcado pelo “**reconhecimento do Estado como ator protagonista e com certa autonomia na proposição e moldagem das políticas públicas**” (2022:3). Jannuzzi registra que a abordagem neoinstitucionalista mostra-se diversa das interpretações anteriores, na medida em que parte da “premissa de que instituições políticas importam muito na conformação das políticas públicas, moldando o comportamento dos atores políticos e sendo moldadas pelos condicionamentos socioculturais e sentimentos públicos de cada sociedade” (2022:4). Dessa forma, sob o enfoque neoinstitucionalista, os condicionantes socioculturais possuem relevância, mas a estrutura político-institucional tende a constituir o ponto central da definição e implementação das políticas públicas.

Entretanto, esse baixo nível de participação social e de intercâmbio com outros atores relevantes na Administração Pública tende a ter efeitos negativos no que tange à governança, aqui entendida como “as formas pelas quais os *stakeholders* interagem entre si para influenciar os resultados das políticas públicas” (Bovaird e Löffler, 2003:316). **A gestão da ética, vista como política pública, necessita considerar e debater os interesses das diversas partes interessadas de modo a formular objetivos adequados e implementar planos de ação coerentes.**

A partir da definição de governança apresentada por Bovaird e Löffler (2003), entende-se que a interação entre os *stakeholders* é fundamental para a promoção das políticas públicas. De acordo com tal definição, a boa governança traduz-se como a negociação entre todos os *stakeholders* baseada em princípios previamente acordados e buscando melhores resultados em áreas de políticas públicas. A boa governança também implica na necessidade de que os *stakeholders* participem da implementação de tais políticas e do seu monitoramento e

avaliação regulares (Bovaird e Löffler, 2003: 316). Assim, observa-se que a troca de informações e a participação constituem fatores cruciais para a promoção da boa governança.

A governança vista sob essa lente é especialmente pertinente em se falando de governos democráticos, nos quais os cidadãos são usualmente preocupados com questões de corrupção e conflitos de interesses. Para o desenvolvimento de uma governança democrática próspera com uma administração pública eficiente, mostra-se comum a criação de incentivos de mercado e a priorização de contratação de empresas privadas que tenham responsabilidade com a transparência, possuam discernimento da diferenciação entre o interesse público e privado, além de compreensão sobre a importância da ética e integridade (Andersson; Ekelund, 2022:1091). Uma forte cultura ética constitui a fundação da boa governança (The Institute of Internal Auditors, 2012:1).

O Tribunal de Contas da União, por intermédio do Acórdão nº 581/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro João Augusto Ribeiro Nardes (TCU, 2017), apresentou o “Modelo de Avaliação da Gestão da Ética”, que “pode ser utilizado como orientação para organizações públicas sobre as melhores práticas em gestão da ética, como forma de direcioná-las a implementar melhorias em seus sistemas de gestão” (Falcão, 2022:147). Falcão lembra que a realização de auditoria da gestão da ética no setor público mostra-se fundamental para órgãos de controle como o TCU, uma vez que impactam na “avaliação de risco” e no “ambiente de controle interno da organização” e, dessa forma, pode-se dizer que a ética possui “implicações reais e práticas sobre como os órgãos atingem sua missão, visão e metas” (2022:150-151).

Dessa forma, ao estabelecer um Modelo de Avaliação da Gestão da ética, o TCU pode examinar “o clima ético e a adesão ao código de conduta de uma organização”, identificando fraquezas e realizando recomendações de melhoria da gestão, com o propósito último de “restaurar a confiança nas organizações públicas, que foram recentemente deterioradas devido às crises econômicas e financeiras” (Falcão, 2022:151). Pretendia-se, assim, atacar não só eventuais falhas relacionadas à regulação e controle, como também procurar abordar questões relacionadas à crise de valores em organizações públicas.

Segundo Falcão (2022:153), o TCU realizou levantamento de 7.770 organizações públicas por meio de questionários de autoavaliação em 2014, com o objetivo de conhecer a situação da governança pública em âmbito nacional. A questão da ética foi abordada dentro do quesito liderança, que averiguava a existência das seguintes condições como condições mínimas para o exercício da boa governança: “pessoas íntegras, capacitadas, competentes, responsáveis e motivadas ocupando os principais cargos das organizações e liderando os processos de trabalho”. O TCU avaliou as seguintes práticas relacionadas a esse tema:

- a. A adoção de um código de ética e conduta que defina padrões de comportamento dos membros da alta administração e dos conselhos ou do colegiado superior;
- b. A adoção de um código de ética que detalha valores, princípios e comportamentos esperados dos agentes públicos no âmbito da organização;
- c. A definição de sanções em caso de descumprimento do código de ética;
- d. O estabelecimento de mecanismos de monitoramento e avaliação do código de ética;
- e. A realização de ações regulares de divulgação e promoção do conhecimento do código de ética e de conduta;
- f. O estabelecimento de mecanismos para tratar conflitos de interesse no âmbito da organização, tais como a proibição de recebimento de benefícios que possam, de forma efetiva ou potencial, influenciar, ou parecer influenciar, as ações da alta administração e dos membros da alta administração e de conselhos ou colegiado superior” (Falcão, 2022: 154).

O resultado desse levantamento indicou que 42% das organizações pesquisadas não possuíam um código de ética ou não contemplavam todos os requisitos e abrangência necessários. Além disso, constatou-se que em 56% dessas organizações inexistiam mecanismos de controle ou eles eram deficientes no que tange à mitigação de riscos em casos em que integrantes do alto escalão viessem a atuar visando interesse diverso do interesse público (Falcão, 2022:154).

Quanto a essa avaliação, vale destacar ainda que, mesmo entre os que responderam positivamente aos quesitos, a formulação equivocada das perguntas permitiria que qualquer instituição respondente tivesse avaliação mediana ou mesmo positiva, já que os quesitos poderiam ser respondidos fazendo referência aos Decretos nº 1.171/1994, nº 6.029/2007 e Lei nº 12.813/2013.

Em 2017 o TCU realizou novo levantamento, voltado especificamente ao tema da ética. Buscou-se “obter conhecimento sobre as práticas adotadas para a promoção da ética em organizações públicas nacionais e internacionais, a fim de subsidiar o desenvolvimento de uma metodologia de avaliação da gestão da ética administrativa aplicável à administração pública federal” (Falcão, 2022:154).

A metodologia proposta pelo TCU como resultado desse levantamento possuía caráter orientativo e não buscou elencar elementos de forma exaustiva. Mostra-se como um modelo baseado em três mecanismos: **prevenção**, **detecção** e **correção** (Falcão, 2022:155-156). Esses mecanismos encontram-se descritos em detalhes no Acórdão 674/2018 – TCU-Plenário, cujo relator foi o Ministro Aroldo Cedraz, enquadrado como Relatório de Auditoria, proferido na sessão de 28 de março de 2018 (TCU, 2018).

Conforme o referido Acórdão, o mecanismo de **prevenção** constitui a primeira linha de defesa e traduz-se em atitudes proativas destinadas a “diminuir o risco de fraude e corrupção em uma organização, incluindo políticas, processos, capacitação e comunicação para evitar

que desvios éticos ocorram”. O mecanismo de prevenção procura aperfeiçoar a cultura ética organizacional e o comportamento de servidores e da alta administração não por meio da imposição ou promulgação de novas leis, mas sim por intermédio da “explicitação de regras claras de comportamento e desenvolvimento de uma estratégia específica para sua implementação” (TCU, 2018).

O órgão aponta como exemplos do mecanismo de prevenção “o estabelecimento, divulgação, esclarecimento e internalização do código de ética e/ou de conduta; a promoção da comissão de ética; o estabelecimento de políticas de prevenção de conflito de interesses, de recebimento de presentes e brindes e de conflito de patrimônio; além da promoção da cultura da transparência e divulgação proativa das informações” (TCU, 2018). De maneira geral, o mecanismo da prevenção é relevante para o combate à corrupção, uma vez que a criação de um ambiente ético amplia a possibilidade de que comportamentos inadequados sejam denunciados e haja menor propensão à formação de conluíus (TCU, 2018b:35).

O mecanismo da **detecção**, por sua vez, refere-se a “atividades e técnicas para identificar tempestivamente quando um desvio ético ocorreu ou está ocorrendo” (TCU, 2018). Assim, a detecção ocorre quando houve uma falha no mecanismo de prevenção. Não obstante, o TCU (2018b:64) assinala que, para determinados casos, o custo-benefício de estabelecer mecanismos de detecção é melhor do que de prevenção. Ainda assim, é importante que uma organização adote ambos os mecanismos “pois, combinados, esses mecanismos aumentam a efetividade da estratégia de combate” a fraudes (TCU, 2018b:64). O mecanismo de detecção pode ser decomposto em três elementos:

- i. Controles detectivos proativos e reativos, de responsabilidade dos gestores: que se referem a tentativas de identificação de “condutas incompatíveis com o padrão ético almejado para o serviço público” e configuram-se como “atividades e técnicas ocultas aos servidores/empregados e/ou partes interessadas, para identificar possibilidade de ocorrência desvios éticos e evitá-los ou para evidenciar os desvios éticos que estão ocorrendo ou já ocorreram”;
- ii. Canal de denúncias: é considerado “um dos principais instrumentos pelos quais os desvios éticos são identificados” e baseia-se no estabelecimento de canais pelos quais as denúncias são recebidas, gerenciadas, analisadas e admitidas, “com base em critérios estabelecidos, para possível apuração”;
- iii. Auditoria interna: possui como uma das suas principais atribuições “auxiliar a organização no tocante à avaliação, no âmbito da gestão da ética e da integridade organizacional, se os controles internos implementados pelo gestor são adequados para mitigar riscos de desvios éticos identificados” (TCU, 2018).

Por fim, o mecanismo da **correção** refere-se a procedimento ético preliminar e processo de apuração ética e de integridade, em resposta a práticas enquadradas como ilícitos éticos. Esse mecanismo, afirma o TCU (2018), é resultante do “princípio da imprescindibilidade da adoção de medidas corretivas”, nos casos em que os mecanismos de **prevenção** e **detecção**

não se mostraram hábeis a prevenir um ilícito ético. O Tribunal enfatiza, ainda, que as “instâncias éticas e disciplinares não se confundem”, uma vez que a “comissão disciplinar ou de sindicância busca verificar os fatos à luz da lei, do direito, o que não é o objetivo da comissão de ética” (TCU, 2018). O TCU (2018b:92) também enfatiza que **nem todas as práticas relacionadas ao mecanismo de correção tem caráter punitivo, uma vez que a finalidade é corrigir o problema, não necessariamente com a aplicação de sanções.**

Com base nesses mecanismos, o modelo do TCU apresenta uma série de boas práticas, “cuja verificação permite à equipe de auditoria avaliar o grau de maturidade da organização em relação à gestão da ética”, além de propor recomendações (Falcão, 2022:157).

Falcão (2022:169) enfatiza que o Modelo de Avaliação da Gestão da Ética do TCU foi realizado em Auditorias-Piloto em 2018 em algumas poucas organizações públicas: o próprio TCU, Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Nesse contexto limitado, o modelo foi capaz de fornecer recomendações de melhorias na gestão de ética para os órgãos auditados.

Com relação à metodologia e critérios da Auditoria-Piloto, foi elaborada matriz de planejamento contendo as seguintes três questões de auditoria (Falcão, 2022:158):

- a. O órgão/entidade adota o mecanismo prevenção de desvios éticos?
- b. O órgão/entidade adota o mecanismo detecção de desvios éticos por meio de controles detectivos proativos e reativos, de canais de denúncia e/ou da unidade de auditoria interna?
- c. O órgão/entidade adota o mecanismo correção de desvios éticos?

Como se vê, o foco do trabalho desenvolvido pelo TCU foi no trabalho das auditorias internas, unidades ligadas aos órgãos de controle, e, portanto, não componentes do SGEP. Mesmo destacando a importância de ações não punitivas como critério essencial para a correção de faltas éticas, permanece a confusão sobre os *stakeholders* e a falta de compreensão generalizada sobre o que de fato constitui a gestão da ética e quem são seus atores.

2.3 Breve sistematização conceitual de avaliação de políticas públicas

O monitoramento e avaliação de políticas públicas constituem etapas cruciais para permitir a revisão de atividades cujos resultados se mostraram aquém dos esperados e para assim assegurar maiores níveis de eficiência nas intervenções implementadas. Segundo Costa e Castanhar (2003:2), a avaliação de políticas públicas se mostra “como

instrumento fundamental para se alcançar melhores resultados e proporcionar uma melhor utilização e controle dos recursos nele aplicados, além de fornecer aos formuladores de políticas sociais e aos gestores de programas dados importantes para o desenho de políticas mais consistentes e para gestão pública mais eficaz”.

As políticas públicas normalmente são divididas em “fases da formulação, da implementação e do controle” de seus impactos. A última fase do ciclo político corresponde à “avaliação de políticas e da correção de ação (*evaluation*), na qual se apreciam os programas já implementados no que diz respeito aos seus impactos efetivos”. Assim, a fase de avaliação é crucial, uma vez que permite identificar “déficits de impacto e os efeitos colaterais indesejados para poder extrair consequências para ações e programas futuros”. Somente após a avaliação é que se pode decidir sobre a possibilidade de suspensão ou conclusão de uma política pública, ou sobre a necessidade de iniciar um novo ciclo (Trevisan e Bellen, 2008:531). É com a fase de avaliação que se alcança o “desenvolvimento e a adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública” (Frey, 2000:229).

Entretanto, **apesar de sua relevância, “a avaliação de políticas públicas é raramente utilizada para a maioria das decisões e, quando feita, é motivada por exigências processuais ou considerações políticas estreitas; portanto, deixa de contribuir para a contínua aprendizagem em políticas públicas”** (Wu *et. al.*, 2014:15). Dessa forma, muitas vezes a avaliação e o monitoramento é realizado apenas para cumprir formalidades no processo ou em decorrência de obrigações legais, restringindo-se ao mero acompanhamento físico-financeiro (Lobo, 1998:76).

Além disso, também é importante frisar que é comum inexistir “sistemas apropriados de monitoramento que permitam acompanhar, por meio de um conjunto consistente e atualizado de indicadores, a ação governamental”, sobretudo nas esferas estadual e municipal (Jannuzzi, 2011:253). Portanto, pode-se também cogitar que muitas vezes a falta de avaliação apropriada de políticas públicas é um resultado da ausência das ferramentas apropriadas e de um treinamento adequado de servidores.

Jannuzzi assevera que “muitos são os exemplos de pesquisas de avaliação que, mesmo motivadas por preocupação legítima e meritória com a eficácia e a efetividade do gasto público, revelam, infelizmente, resultados triviais, metodologicamente questionáveis ou com baixa apropriação para formulação dos programas” (2011:253), como no caso da avaliação realizada pelo TCU em 2014 (já mencionada no tópico 2.2 deste trabalho).

Lobo (1998:76) classifica os tipos de avaliação como *ex-ante* e *ex-post*. A avaliação *ex-ante* envolve “análises de custo-benefício, de custo-efetividade, das taxas de retorno

econômico dos investimentos previstos”. Já a avaliação *ex-post*, feita posteriormente à execução do programa, foca na análise de impactos e processos.

Uma forma de avaliação do nível de eficiência das políticas de gestão de ética em uma organização que pode ser proposta seria um exame periódico do estado do clima ético organizacional, da eficácia das estratégias, táticas e métodos de comunicação. Essa avaliação poderia fazer uso dos métodos recomendados pelo *Institute of Internal Auditors* (2012: 5-6):

- i. Uma revisão abrangendo toda a instituição no que tange às políticas e processos relacionados à gestão da ética;
- ii. Auditorias de funções específicas relacionadas com a ética, como a função de compliance;
- iii. Uma pesquisa com todos os funcionários da organização;
- iv. Uma pesquisa voltada para os funcionários da área de auditoria;
- v. Inclusão, a título informal, de questões relacionadas ao clima ético nas avaliações de risco de projetos de auditoria, ou em avaliações gerais de toda a organização.

O mais próximo que já se chegou de uma avaliação como essa foi a Pesquisa sobre valores éticos, mencionada no capítulo anterior (CEP, 2009). Conforme registrado, os dados coletados demonstram apenas o baixo nível de confiança da sociedade na Administração e a falta de conhecimento da existência e atuação das Comissões de Ética.

Além da aplicação de questionários, conforme discutido acima, podem ser apontadas também como técnicas de pesquisa a coleta documental, a observação e a entrevista (Marconi e Lakatos, 2003:166). A coleta documental é uma forma de levantamento de dados relevante para o tema deste trabalho, uma vez que é possível a realização de um estudo envolvendo a análise de dados primários oriundos das comissões de ética ou outros documentos oficiais produzidos envolvendo o tema. Com esse objetivo, no próximo capítulo, será apresentada uma análise dos dados existentes sobre as comissões e a observação feita por meio de *survey*, de forma a permitir uma avaliação da metodologia de monitoramento e avaliação das comissões, com uso de elementos quantitativos e qualitativos.

Costa e Castanhar (2003:979-980) apresentam três metodologias básicas de avaliação de programas: (i) Avaliação de metas (realização de produção ou produtos); (ii) Avaliação de impacto (alcance do propósito ou missão); e (iii) Avaliação de processos.

A avaliação de metas constitui uma avaliação *ex-post* e se configura como a mais tradicionalmente realizada. Ela se fundamenta na análise do sucesso no atendimento das metas de um programa e, portanto, pressupõe que tenha ocorrido uma etapa prévia de definição de metas a serem alcançadas, vinculadas aos objetivos da política pública. Dentre as dificuldades desse tipo de avaliação estão a dificuldade relacionada à fixação de metas e a possibilidade de alteração de metas ao longo da execução de um programa ou política pública

(Costa e Castanhar, 2003:979). Desde a criação do SGEF, em 2007, não há registro de metas estabelecidas para a gestão da ética, que não a exigência de criação das comissões em cada órgão ou entidade da Administração Pública Federal, regra essa prevista desde o Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994.

Já a avaliação de impacto se destina a examinar os efeitos produzidos por um programa sobre a população-alvo. A avaliação de impacto analisa se as atividades previstas foram de fato executadas e se os resultados finais foram atingidos. Analisa-se, neste caso, a efetividade do programa, avaliando as efetivas mudanças por ele desencadeadas no público-alvo e “em que medida as mudanças ocorreram na direção desejada”. Em outras palavras, essa avaliação tem como enfoque estabelecer as “relações causais entre as ações de um programa e o resultado final obtido” (Costa e Castanhar, 2003:980). Esse tipo de avaliação também seria de pouca utilidade para uma política que tem pouca ou nenhuma visibilidade. Não só isso, mas como seria necessário um acompanhamento comparativo periódico, como o desenvolvido por Warren (*et al.*, 2014). Em pesquisa realizada em um banco multinacional com sede nos Estados Unidos, foram coletados dados dos funcionários em diferentes momentos: antes da introdução de um programa de ética, nove meses depois dessa implementação e, finalmente, dois anos e meio após a vigência do programa.

A pesquisa de Warren revelou que um treinamento abrangente em ética está positivamente relacionado ao desenvolvimento de uma cultura ética em determinada organização. Além disso, o estudo indica que muitos desses efeitos positivos persistem nos anos após a introdução do treinamento, o que tende a demonstrar que os programas de ética possuem papel importante na consolidação de um ambiente ético em uma empresa.

Estudos como esse são importantes para demonstrar que a formação de uma cultura organizacional não é um processo de curto prazo. O compromisso institucional com a ética precisa ser permanente. Para que se possa ter informações sobre o impacto dos programas e políticas de formação de cultura, é preciso que a pesquisa seja periódica.

Por fim, a avaliação de processos é realizada ao longo do desenvolvimento do programa, de forma sistemática, permitindo introduzir mudanças ao longo da execução. Assim, seu objetivo está ligado à detecção de “possíveis defeitos na elaboração dos procedimentos”, à identificação de barreiras e obstáculos à implementação do programa e à produção de dados importantes para reprogramação, por intermédio do registro de eventos e de atividades (Costa e Castanhar, 2003:979-980).

Ao contrário das duas metodologias de avaliação anteriormente apresentadas, de natureza *ex post*, a avaliação de processos é realizada simultaneamente ao desenvolvimento do programa - *in itinere*. Considerando a ausência de metas claras e a dificuldade de se mensurar o impacto de uma política ainda incipiente, a avaliação de processo resta como a mais adequada a se desenvolver para a gestão da ética.

No próximo capítulo analisaremos de forma pormenorizada o monitoramento do funcionamento das Comissões e o processo de avaliação do Sistema de Gestão da Ética, discutindo a metodologia adotada pela Comissão de Ética Pública e como, a partir de análises quantitativa e qualitativa, é possível aprimorar a metodologia de avaliação do SGE.

CAPÍTULO 3 – ESTUDO DE CASO: O MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE GESTÃO DA ÉTICA DO PODER EXECUTIVO FEDERAL

Este capítulo propõe-se a apresentar um estudo de caso, com aplicação de instrumentos de análise quantitativos e qualitativos, envolvendo o sistema de monitoramento e avaliação das comissões de ética da Administração Pública Federal.

Em primeiro lugar (item 3.1), será realizado um exame crítico do processo de avaliação atualmente conduzido pela Secretaria Executiva da CEP em relação às comissões de ética, com foco no formulário utilizado para o processo de avaliação e no painel resultante do trabalho, que apresenta um “índice de maturidade da gestão da ética nos órgãos/entidades da APF”.

Em seguida (item 3.2), serão apresentadas uma análise e considerações sobre os dados resultantes da avaliação das comissões. Desde logo, registramos que os dados obtidos parecem indicar que a avaliação, tal como é realizada hoje, não está contribuindo para um processo de melhoria do SGEP, uma vez que a média anual é decrescente.

Com intuito de captar as percepções e experiências dos membros e servidores envolvidos nas comissões, foi aplicado um survey (item 3.3), encaminhado²⁵ a todas as 257 comissões cadastradas junto à CEP, indicadas no anexo II da dissertação. A partir das respostas dos representantes das Comissões ao *survey*, este trabalho propõe uma melhor definição do quê/quem (instituição/comissão ou compromisso institucional/capacidade de atuação) está sendo avaliado, de forma a permitir uma interpretação mais pragmática da avaliação.

A partir das análises quantitativa e qualitativa da avaliação do SGEP, na etapa seguinte este trabalho apresenta propostas para o aprimoramento da metodologia de avaliação e monitoramento adotado pela SECEP (item 3.4), com as quais se conclui o capítulo.

Enfatiza-se que o propósito deste estudo de caso não foi o de definir um novo índice a ser implementado no monitoramento e avaliação das comissões de ética. Propõe-se, na verdade, a identificação de dimensões que merecem ser reconhecidas no momento de avaliar ou acompanhar o trabalho de tais instituições. Nesse sentido, o presente trabalho busca oferecer subsídios para um processo futuro de aperfeiçoamento ou produção de índices de monitoramento e avaliação. Para isso, o que se pretende realizar é uma análise crítica de indicadores, em especial o índice de maturidade, à luz do sistema de avaliação e

²⁵ Enviado em 30 de agosto de 2024 e disponibilizado até 10 de setembro de 2024.

monitoramento usualmente aplicado pela CEP para avaliação das comissões de ética da Administração Pública.

3.1 A avaliação das Comissões de Ética no Sistema de Gestão da Ética Pública do Poder Executivo Federal

Nos termos do Decreto nº 6.029, 1º de fevereiro de 2007, compete às Comissões de Ética instituídas pelo Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994, entre outras atividades:

Art. 7º (...)

I - atuar como instância consultiva de dirigentes e servidores no âmbito de seu respectivo órgão ou entidade;

II - aplicar o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, aprovado pelo Decreto 1.171, de 1994, devendo:

a) submeter à Comissão de Ética Pública propostas para seu aperfeiçoamento;

b) dirimir dúvidas a respeito da interpretação de suas normas e deliberar sobre casos omissos;

c) apurar, mediante denúncia ou de ofício, conduta em desacordo com as normas éticas pertinentes; e

d) recomendar, acompanhar e avaliar, no âmbito do órgão ou entidade a que estiver vinculada, o desenvolvimento de ações objetivando a disseminação, capacitação e treinamento sobre as normas de ética e disciplina;

(...)

IV - supervisionar a observância do Código de Conduta da Alta Administração Federal e comunicar à CEP situações que possam configurar descumprimento de suas normas.

Não se trata, portanto, de mera comissão julgadora de condutas, mas uma instituição que tem como objetivo promover a ética no âmbito de sua organização, supervisionando o desenvolvimento de ações de disseminação, capacitação e treinamento sobre as normas de ética e disciplina, em todos os aspectos e áreas de atuação do órgão ou entidade.

Palestras, seminários, relatórios, material de apoio, conteúdo instrucional em texto, áudio e vídeo, reuniões, consultas, atendimentos presenciais e remotos, visitas e diálogos com equipes e servidores - a execução dessas atividades requer, além de tempo e dedicação dos membros e servidores da respectiva comissão, outros recursos, tais como estrutura física e tecnológica, assessoria jurídica, de gestão de pessoas, administrativa, de comunicação, TI e logística, sem as quais o trabalho será limitado.

Por sua vez, em seu papel de coordenar, avaliar e supervisionar o Sistema de Gestão da Ética Pública do Poder Executivo Federal²⁶, a CEP tem o dever de, “pelo menos uma vez por ano, em fórum específico, (...) avaliar o programa e as ações para a promoção da ética na administração pública”²⁷. Em atendimento a essa determinação, a CEP realiza uma avaliação

²⁶ Decreto nº 6.029/2007, Art. 4, IV.

²⁷ Decreto nº 6.029/2007, Art. 9º, Parágrafo único.

anual do Sistema de Gestão da Ética, que registra estar já em sua 26ª edição²⁸.

A forma de avaliar as comissões mudou com o passar do tempo, mas não há registro público anterior a 2021, sendo que somente em 23 de novembro de 2022, após um processo de reformulação da avaliação anual realizada²⁹, é que a Comissão de Ética Pública passou a publicizar dados administrativos e avaliação sobre as comissões.

A avaliação é feita por forma de um formulário enviado às comissões cadastradas junto à CEP, solicitando dados do ano calendário anterior, com quesitos objetivos e subjetivos, divididos em dados cadastrais, composição, estrutura, funcionamento e ações (vide Anexo III).

As respostas a esses quesitos permitem visualizar o tamanho da instituição (em número de servidores e empregados), seu grau de descentralização geográfica (número de unidades), a inserção da Comissão de Ética na estrutura (*locus* no organograma institucional), a forma de composição, grau de treinamento dos membros, a quantidade de ações de comunicação e treinamento realizadas pela Comissão, o engajamento de outras unidades (Assessorias Jurídica e de Comunicação, unidade Gestão de Pessoas, etc.) e também o número de procedimentos e processos instaurados, bem como número de censuras aplicadas e Acordos de Conduta propostos.

O conjunto das respostas forma um retrato bastante completo de uma comissão, entendendo seu contexto institucional e sua capacidade de atuação. McDonald e Nijhof (1999:145-146) apontam que, embora programas de ética exijam esforços consideráveis por parte das organizações, eles podem ter um efeito positivo significativo no comportamento ético dentro delas, desde que as condições necessárias sejam atendidas e sustentadas ao longo do tempo.

Cabe esclarecer que, apesar do histórico da CEP e do SGEP, o registro de comissões é irregular, uma vez que podem ser criadas e desconstituídas, acompanhando as mudanças na organização administrativa da Administração Pública Federal. Exemplo dessa situação é a fusão e divisão de ministérios, criação de novas autarquias, empresas públicas e até mesmo a expansão ou especificidade de alguma secretaria ou departamento, que passam a requerer uma comissão de ética própria, para conseguir analisar as condutas de seus servidores no âmbito de seu contexto operacional.

²⁸ Disponível em: <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/governanca/etica-publica/noticias/noticias-2024/encerramento-da-26a-avaliacao-do-sistema-de-gestao-da-etica-do-poder-executivo-federal>>. Acesso: 20/08,2024.

²⁹ Os resultados e dados de anos anteriores não estão disponíveis na página da CEP. Tentativas de obter tais informações não foram bem sucedidas.

O resultado dessa irregularidade é que, mesmo com o esforço recente da Secretaria Executiva da CEP, o número de respondentes à avaliação muda a cada ano, sendo difícil construir um histórico de dados consistentes.

A forma escolhida para divulgar o resultado do levantamento foi o Painel Gerencial do SGEF, que, de acordo com a Secretaria Executiva da CEP (SECEP)³⁰, é uma “plataforma construída por meio de ferramenta de Business Intelligence (BI), [que] utiliza dados encaminhados pelas comissões de ética setoriais na 24ª Avaliação do Sistema de Gestão da Ética, realizada pela CEP ao longo de 2022”³¹.

Ainda de acordo com a SECEP, o painel foi “construído para ser uma ferramenta de transparência ativa, (...) [que] está disponível para acesso a qualquer cidadão, com informações públicas sobre as 246 comissões de ética setoriais dos órgãos e instituições do Poder Executivo federal, tanto em relação ao cadastro e formas de contato - e-mail, telefone, endereço e horário de funcionamento, como acerca da atuação de cada colegiado em 2021”³².

Por fim, informam que “o objetivo do Painel é apresentar interativamente o cenário da gestão da ética no serviço público federal, com indicação, inclusive, do nível de maturidade dos órgãos e instituições públicas em relação à gestão da ética em suas dependências”.

Em sua configuração atual, o painel apresenta em sua página inicial uma visualização da distribuição geográfica das comissões pelo mapa do Brasil, órgãos/entidades que responderam à avaliação mais recente e o número de servidores que integram as comissões, na condição de titulares e suplentes.

³⁰ Disponível em: <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/governanca/etica-publica/noticias/2022/cep-lanca-painel-gerencial-do-sistema-de-gestao-da-etica-do-executivo-federal>>. Acesso: 20/08/2024.

³¹ Disponível em: <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/governanca/etica-publica/servicos-em-destaque/paineis-gerenciais>>. Acesso: 20/08/2024.

³² Idem.

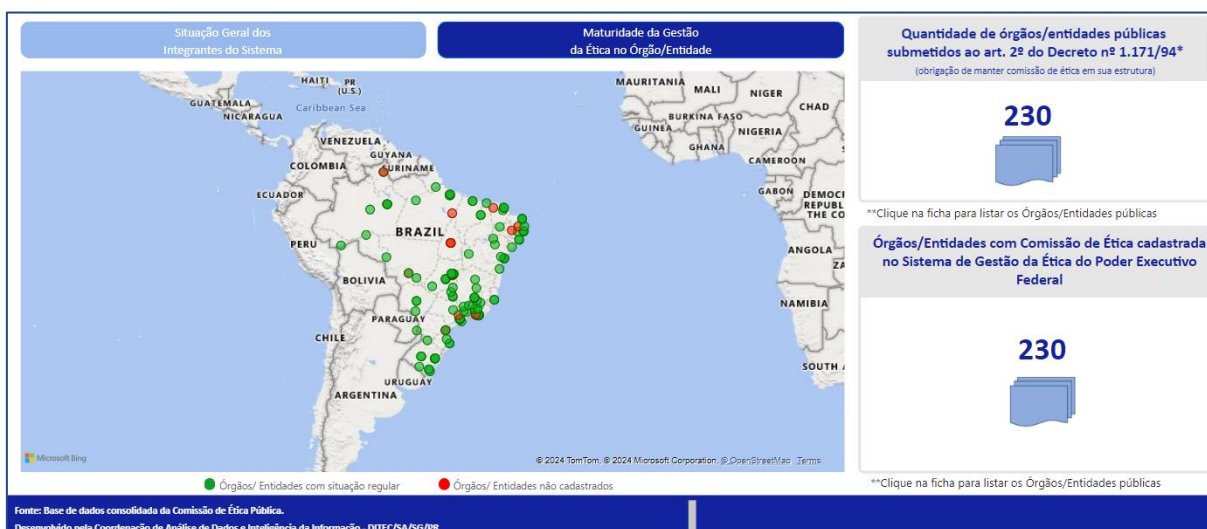
Figura 1 – Página Inicial do Paine – composição do Sistema de gestão da ética - situação cadastral dos integrantes



Fonte: Painel Gerencial do Sistema de Gestão da Ética (BI), disponível na página da CEP. Acesso: 20/08/2024.

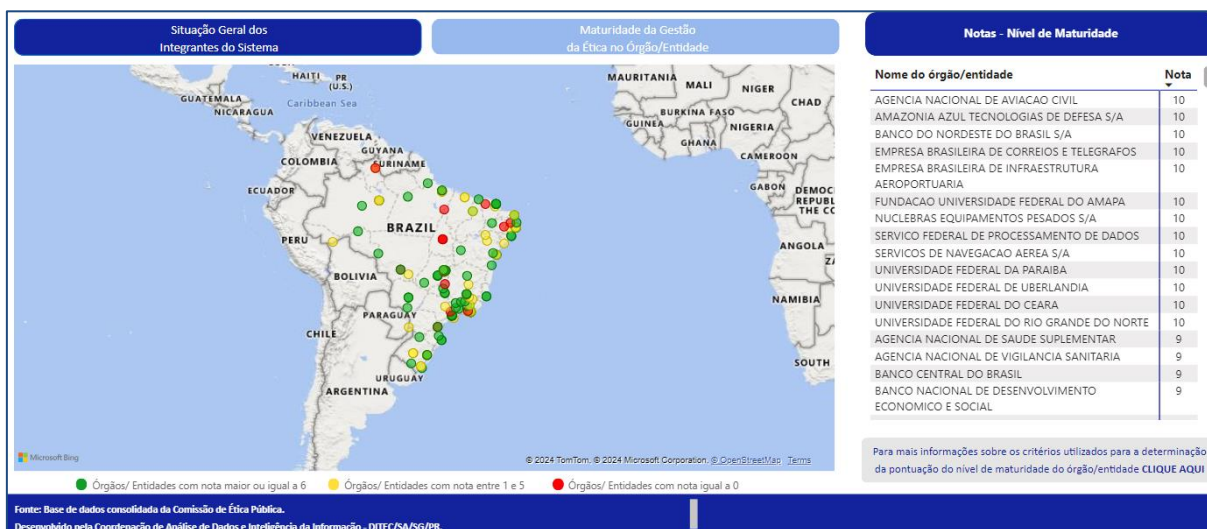
A página inicial conta ainda com um mapa apresentando a situação geral dos integrantes do Sistema (figuras 1 e 2) e o mapa da maturidade da Gestão da ética no Órgão/entidade, acompanhado de tabela com as notas do nível da maturidade (figura 3).

Figura 2 – Página Inicial do Paine – Mapa com situação geral dos integrantes do Sistema



Fonte: Painel Gerencial do Sistema de Gestão da Ética (BI), disponível na página da CEP. Acesso: 20/08/2024.

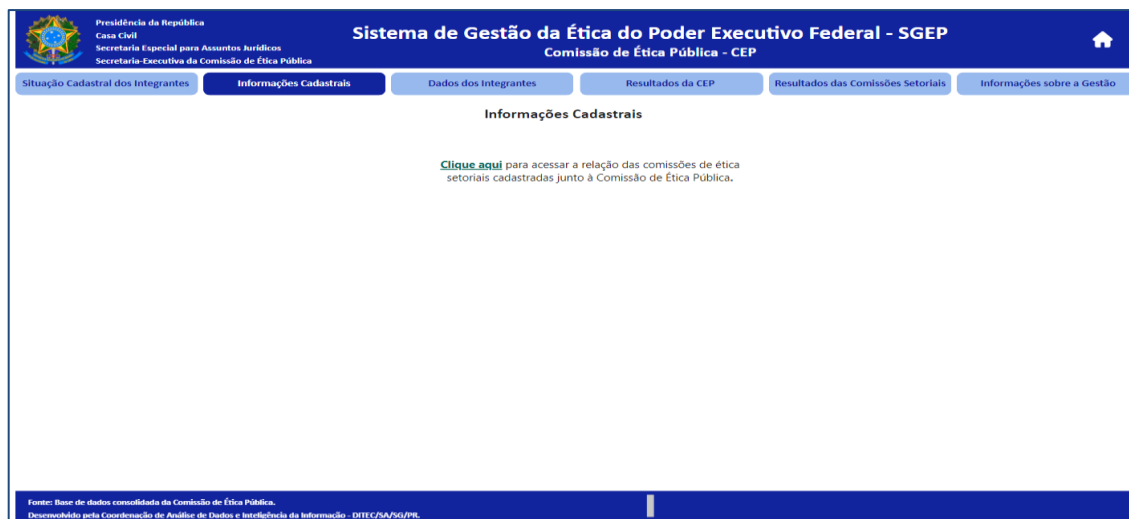
Figura 3 – Página Inicial do Painel – Mapa da maturidade da Gestão da ética no Órgão/entidade



Fonte: Painel Gerencial do Sistema de Gestão da Ética (BI), disponível na página da CEP. Acesso: 20/08/2024.

Na segunda página do painel, tem-se apenas acesso a um link com planilha de contatos das Comissões cadastradas junto à CEP (figura 4):

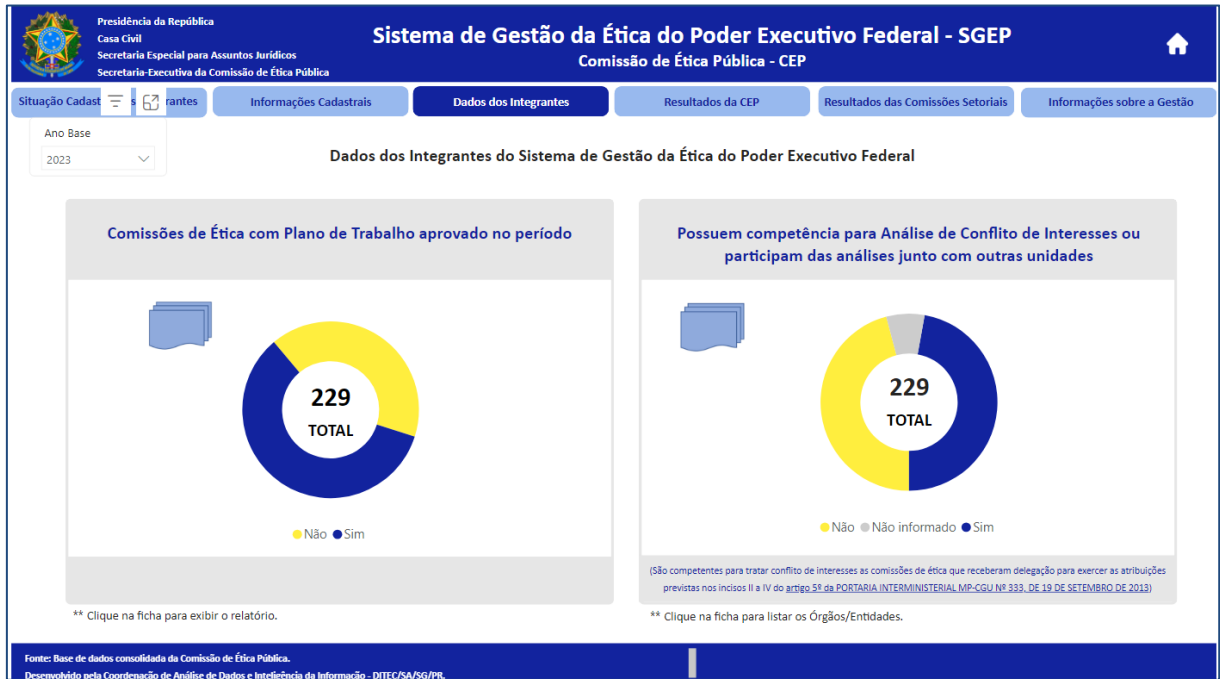
Figura 4 – Segunda Página do Painel – composição do Sistema de gestão da ética - situação cadastral dos integrantes



Fonte: Painel Gerencial do Sistema de Gestão da Ética (BI), disponível na página da CEP. Acesso: 20/08/2024.

A terceira página traz dados dos integrantes, em especial, sobre o número de comissões que aprovou plano de trabalho no ano anterior e quantas que possuem competência para análise de conflito de interesses ou participam das análises junto com outras unidades (figura 5).

Figura 5 – Terceira Página do Painel – dados dos integrantes do Sistema de gestão da ética - Plano de trabalho e competência para analisar conflito de interesses



Fonte: Painel Gerencial do Sistema de Gestão da Ética (BI), disponível na página da CEP. Acesso: 20/08/2024.

A quarta página do painel trata dos números da própria CEP, que coordena mas também compõe o SGEP (figura 6). Número de consultas sobre gestão da ética, consultas sobre conflitos de interesses, número de denúncias recebidas, processos éticos julgados e de censuras éticas aplicadas.

Figura 6 – Quarta Página do Painel – Números da CEP



Fonte: Painel Gerencial do Sistema de Gestão da Ética (BI), disponível na página da CEP. Acesso: 20/08/2024.

A quinta página do painel trata dos números das comissões (figura 7), com o título de “Resultados do Sistema de Gestão da Ética” (que considera resultado o volume de trabalho realizado), apresenta o número de consultas sobre conduta ética, consultas sobre conflitos de interesses, número de denúncias recebidas, processos preliminares e de apuração ética abertos, censuras éticas aplicadas, acordos de conduta pessoal e profissional (ACPP) assinadas e número de ações de mediação realizadas.

Figura 7 – Quinta Página do Painel – Resultados das Comissões Setoriais



Fonte: Painel Gerencial do Sistema de Gestão da Ética (BI), disponível na página da CEP. Acesso: 20/08/2024.

Feita essa visão geral do painel, retorna-se à primeira página, onde, além dos dados referentes ao cadastro das comissões, o painel apresenta a tabela intitulada “índice de maturidade da gestão da ética nos órgãos/entidades da APF”, que passamos a analisar de forma mais detalhada a seguir.

3.2 Análise e considerações sobre o índice utilizado pela CEP para avaliação das comissões

No presente tópico, analisa-se o índice de maturidade da gestão da ética nos órgãos/entidades da APF como forma de examinar se tal indicador mostra-se apropriado para os fins a que se destina. O índice é composto por uma seleção de 10 questões do formulário e a pontuação é dada na medida de um ponto para cada resposta afirmativa. As perguntas que compõem o índice são as seguintes (Quadro 1):

Quadro 1 – Perguntas que compõem o índice de maturidade na gestão da Ética da CEP

A Comissão está com composição completa?
Possui Secretário(a)-executivo(a) formalmente designado?
O(a) SE foi indicado pelos membros da Comissão de Ética, nos termos do art. 4º, § 1º, da Resolução CEP nº 10, de 2008?
O(A) SE ocupa cargo de direção ou exerce função gratificada nos termos previstos no art. 7º, § 2º, do Decreto nº 6.029, de 2007?
A Secretaria-Executiva é vinculada à instância máxima da instituição?
Possui espaço dedicado à Comissão de Ética na Intranet/internet?
A Comissão de Ética aprovou plano de trabalho (Conforme Acórdão 2681/2018 - TCU-Plenário - Ofício Circular CEP nº 1/2020)?
A Secretaria-Executiva possui espaço físico próprio?
Realizou campanhas e palestras educativas?
Divulgou as normas que orientam a conduta ética ao público externo, usuários dos serviços, organizações parceiras e fornecedores?

Fonte: elaboração própria.

A soma da pontuação resulta num total que vai de 0 (zero) a 10 (dez), que, de acordo com o nome da tabela, permitiria avaliar o grau de maturidade institucional - sem esclarecer, no entanto, se a maturidade é do órgão ou da própria comissão (Quadro 2).

Quadro 2 – Perguntas que compõem o índice de maturidade na gestão da Ética da CEP e resultados para os anos de 2021, 2022 e 2023:

Pergunta / Ano	2021	2022	2023
A Comissão está com composição completa?	76%	73%	70%
Possui Secretário(a)-executivo(a) formalmente designado?	87%	83%	83%
O(a) SE foi indicado pelos membros da Comissão de Ética, nos termos do art. 4º, § 1º, da Resolução CEP nº 10, de 2008?	68%	62%	63%
O(A) SE ocupa cargo de direção ou exerce função gratificada nos termos previstos no art. 7º, § 2º, do Decreto nº6.029, de 2007?	36%	34%	32%
A Secretaria-Executiva é vinculada à instância máxima da instituição?	57%	68%	56%
Possui espaço dedicado à Comissão de Ética na Intranet/internet?	88%	88%	87%
A Comissão de Ética aprovou plano de trabalho (Conforme Acórdão 2681/2018 - TCU-Plenário - Ofício Circular CEP nº 1/2020)?	62%	56%	59%
A Secretaria-Executiva possui espaço físico próprio?	53%	49%	47%
Realizou campanhas e palestras educativas?	57%	55%	56%
Divulgou as normas que orientam a conduta ética ao público externo, usuários dos serviços, organizações parceiras e fornecedores?	88%	61%	63%

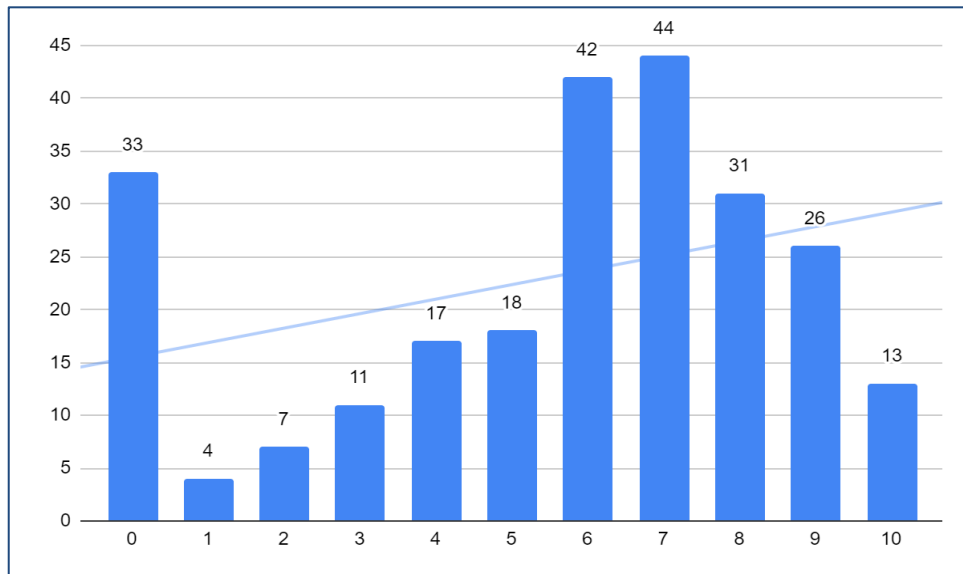
Fonte: elaboração própria.

Os resultados em cada questão utilizada para compor o índice demonstram que as comissões apresentam resultados pouco acima da média. Em 2023, 30% das comissões não estão completas, 41% das comissões não apresentaram plano de trabalho, 44% não realizou campanhas ou palestras educativas, e mais de um terço (37%) sequer divulgou as normas éticas.

Além disso, entende-se que, da forma como foi construído, o índice não se destina a apresentar a maturidade institucional em si. Conforme será discutido mais a frente neste capítulo, acredita-se que esse índice esteja mais relacionado a averiguar o “compromisso institucional” e a “capacidade de atuação” das comissões de ética.

Os resultados coletados e dispostos em um histograma possibilitam a análise da distribuição das ocorrências, identificando a maior incidência de repetições na metade superior e destacando padrões ou concentrações relevantes para o estudo (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Classificação das Comissões de acordo com nota obtida no índice de maturidade na gestão da ética (2021)

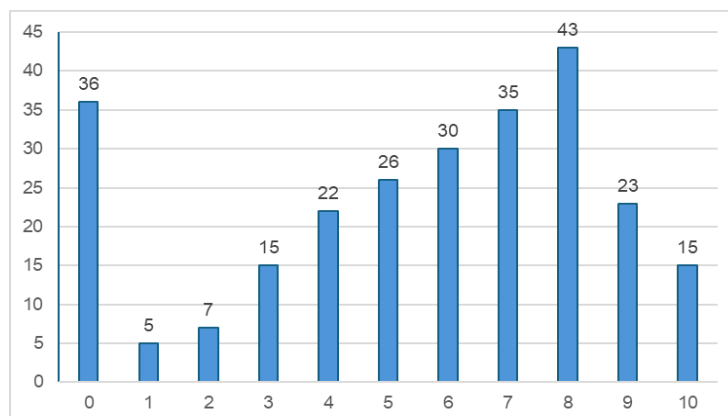


Fonte: Painel Gerencial do Sistema de Gestão da Ética (BI), disponível na página da CEP. Elaboração própria.

No agregado, em 2021 somente 13 dos 246 órgãos e entidades listados (5,3%) obtiveram pontuação máxima (10 de 10). A maioria, 130 comissões (53%), ficou com 6 ou menos, e 90 (36,5%) ficaram com 5 ou menos.

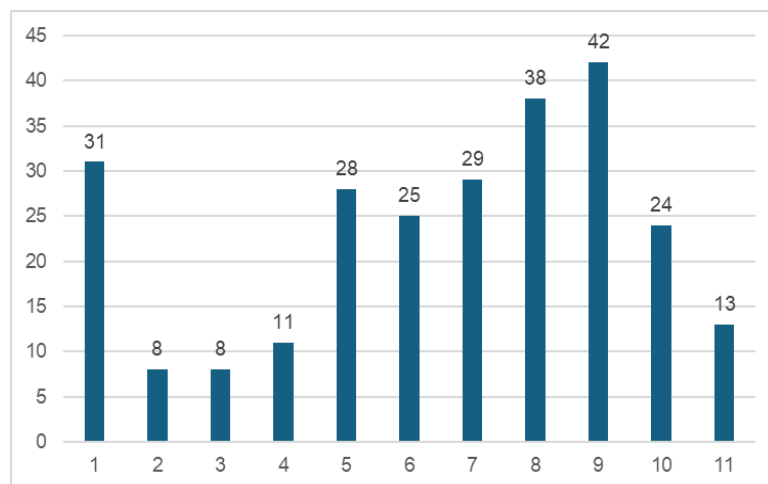
Em 2022 e 2023, cujos dados foram recentemente publicizados (julho de 2024), os números não são muito diferentes (Gráficos 2 e 3):

Gráfico 2 – Classificação das Comissões de acordo com nota obtida no índice de maturidade na gestão da ética (2022)



Fonte: Painel Gerencial do Sistema de Gestão da Ética (BI), disponível na página da CEP. Elaboração própria.

Gráfico 3 – Classificação das Comissões de acordo com nota obtida no índice de maturidade na gestão da ética (2023)



Fonte: Painel Gerencial do Sistema de Gestão da Ética (BI), disponível na página da CEP. Elaboração própria.

Além do baixo desempenho de um grande número de comissões, as médias anuais são decrescentes: começando em 6,43 (2021), 6,29 (2022) e chegando a 6,18 (2023). Mesmo considerando o aumento no número de respondentes, a falta de evolução pode levar à conclusão de que há pouco investimento no Sistema, e que as comissões não estão recebendo o suporte que necessitam para o seu desenvolvimento.

Com esses números em vista, é preciso estabelecer que **a avaliação não pode ser um fim em si mesmo**. É preciso que a avaliação conduza a uma reflexão e, dessa reflexão, à ação sobre como proceder. Sem se submeter à ditadura de indicadores, que em alguns casos pode resultar em situações de adaptação da realidade aos indicadores³³, a gestão da ética precisa ser baseada em evidências, quantitativas e qualitativas, e as que se tem, hoje, demonstram que é um sistema que não está evoluindo.

Entretanto, é importante que sejam realizadas avaliações de cunho qualitativas. Isso porque, conforme afirma Jannuzzi, os indicadores e índices não constituem “a expressão exata, mais válida ou ideal dos conceitos indicados” (2002:55-56). É possível, por exemplo, que tenha havido melhoria ou piora nas condições efetivas de trabalho sem que isso se expresse em uma alteração quantitativa, em curto prazo, em determinado índice.

Na verdade, a consideração da influência dos atores e seus interesses é um elemento fundamental na construção de uma política pública (Jannuzzi, 2022). Assim, também um índice deve ser construído a partir do diálogo dos atores envolvidos, a fim de que atenda ao

³³ Como expresso na “lei de Goodhart”, do economista Charles Goodhart, que postulou: “Quando uma medida torna-se uma meta (ou alvo), ela deixa de ser uma boa medida.”

propósito para o qual foi idealizado. Portanto, um índice merece ser analisado utilizando-se também de variáveis qualitativas que permitam uma compreensão mais plena da realidade. Espera-se que as discussões apresentadas neste capítulo, tanto no que diz respeito às críticas ao índice atualmente utilizado pela CEP para análise do nível de maturidade das Comissões, tanto no que diz respeito aos resultados do *survey* apresentado a seguir, possam servir de insumos para o aprimoramento dos indicadores utilizados nesse processo de avaliação.

3.3 O *Survey* enviado às Comissões de Ética

Feitas essas considerações, de natureza quantitativa, passa-se a uma análise qualitativa, buscando junto às Comissões de Ética a percepção de seus membros sobre a avaliação, de forma a poder compreender se os dados correspondem a uma avaliação fidedigna da realidade institucional que se quer medir.

Para isso, foi formulada uma carta (anexo I), encaminhada a todas as 258 comissões cadastradas junto à CEP³⁴ (anexo II), com as seguintes perguntas - que compõem os itens da pesquisa qualitativa objeto desta dissertação (Quadro 3):

Quadro 3 – *Survey* enviado às Comissões de Ética cadastradas junto à SECEP

- | |
|--|
| <p>1. Informe o nome do órgão ou instituição da sua Comissão de Ética:</p> <p>2. Função exercida na Comissão de Ética:</p> <p> Presidente</p> <p> Membro (titular ou suplente)</p> <p> Secretário Executivo</p> <p>3. Há quanto tempo está em exercício na Comissão de Ética?</p> <p> Menos de um ano.</p> <p> Entre um e três anos</p> <p> Mais de três anos.</p> <p>4. O painel desenvolvido pela CEP apresenta um índice que avalia o nível de maturidade na gestão da ética dos órgãos e instituições da Administração Pública Federal. Em sua opinião, a nota calculada reflete o nível de maturidade na gestão da ética no seu órgão/entidade?</p> <p> Sim</p> <p> Não</p> <p>5. Por que?</p> <p>6. Na sua opinião, os 10 (dez) critérios utilizados para o cálculo do índice refletem a capacidade de atuação da comissão?</p> <p> Sim</p> <p> Não</p> <p>7. Por que?</p> <p>8. Na sua opinião, os 10 (dez) critérios utilizados para o cálculo do índice refletem o compromisso institucional do órgão com a gestão da ética?</p> <p> Sim</p> |
|--|

³⁴ Disponível em: <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/governanca/etica-publica/sistema-de-gestao-da-etica/comissoes-de-etica-setoriais/comissoes-de-etica-setoriais>>. Acesso: 20/08/2024.

Não
9. Por que?
10. Em sua opinião, há outros itens do formulário de avaliação anual da CEP que poderiam ser incluídos no cálculo do índice de maturidade?
Sim
Não
11. Qual(is)?
12. Em sua opinião, algum outro critério que não esteja previsto no formulário de avaliação deveria ser incluído?
Sim
Não
13. Qual(is)?
14. Considerando as competências da CEP de coordenar, avaliar e supervisionar o Sistema de Gestão da Ética, em sua opinião, quais ações a CEP poderia adotar para reforçar o compromisso institucional dos órgãos/entidades com a gestão da ética e/ou reforçar a capacidade de atuação das comissões?

Fonte: elaboração própria.

Como o objetivo do *survey* era de colher as percepções dos membros e servidores das comissões, a participação de apenas 23 comissões não invalida a iniciativa – ao contrário, reforça a hipótese de que poucas comissões estão engajadas ou mesmo preocupadas com a avaliação do Sistema de Gestão da Ética realizada pela SECEP. A seguir, analisaremos os resultados das questões, com recortes dos comentários dos respondentes.

Para a questão 4 (“... a nota calculada reflete o nível de maturidade na gestão da ética no seu órgão/entidade?”), 7 comissões (com pontuação média de 7,33) responderam não, e 16, sim (com pontuação média de 6,16). A visão geral é de que a nota aplicada é uma referência razoável do “estado das coisas” mas que requer aprimoramento, conforme pode-se aferir pelos comentários a seguir:

Quadro 4 – Comentários sobre a questão 4

- *Entendo que a nota é uma boa medida para distinguir as comissões estruturadas das não estruturadas.*
- *Porque apesar de atingir alguns requisitos, quando não se tem o apoio e envolvimento da alta administração do órgão não há maturidade institucional. Apenas a luta daqueles que atuam na comissão para fazer o possível diante da sobrecarga de trabalho.*
- *Acredito que falta aprofundamento na avaliação, bem como determinações mais incisivas para as Instituições no tratamento quanto às Comissões.*
- *Porque existem várias outras ferramentas/recursos necessários para a gestão da ética que não estão incluídos dentre os critérios de avaliação.*
- *Os requisitos avaliados são muito superficiais.*

Fonte: elaboração própria.

Para a pergunta 6, (“... os 10 (dez) critérios utilizados para o cálculo do índice refletem a capacidade de atuação da comissão?”), 12 (com nota média 7,33) responderam não, e 11 (com nota média 5,63) responderam sim. Como veremos mais à frente, o resultado desse quesito reflete o desequilíbrio entre o número de questões sobre a instituição (7) e a comissão

(apenas 3). O comentário geral é de que há outros elementos que deveriam ser consideradas para uma avaliação mais apurada da capacidade de atuação das comissões.

Quadro 5 – Comentários sobre a questão 6

- *Fatores como o número de denúncias, a quantidade de servidores do órgão, a natureza do órgão, a quantidade de unidades geograficamente distintas, também interferem na capacidade de atuação da comissão, e isso não é avaliado*
- *A nota não capta o quão bem preparados estão os membros da comissão e o secretário.*
- *De maneira geral, são bons os critérios, porém o critério de "Se a Secretaria Executiva tem espaço próprio" não mede muito bem a maturidade neste caso. No nosso caso, dado o tamanho da empresa, não faz sentido haver tal espaço.*
- *Porque a capacidade da comissão vai além de número de membros, sala, e demais... precisamos de exclusividade e capacitação obrigatória. Praticamente nenhuma comissão tem secretário com exclusividade, os membros muito menos. Como se não bastasse, vemos poucos com interesse em capacitar-se, visto que é mais um trabalho a ser realizado sem qualquer ganho. É preciso (...) dispor sobre uma carga horária mínima para comissão de ética reunir-se.*
- *Poderiam ser contemplados outros pontos de natureza qualitativa, como capacidade de iniciativa; criatividade; organização; disponibilidade da comissão em participar de atividades e reuniões; capacidade de articulação.*
- *Os quesitos avaliados refletem mais a estrutura organizacional que a sua efetiva participação nas ações dos órgãos.*
- *Porque ela não mede o apoio da alta administração e nem a sobrecarga de trabalho dos membros e secretário-executivo, que acumulam as funções do cargo e da comissão.*
- *Os critérios são superficiais.*
- *Porque existem várias outras ferramentas/recursos necessários para a atuação da Comissão que não estão incluídos dentre os critérios de avaliação.*
- *Muito superficiais os requisitos avaliados*
- *A CEP ainda está muito arraigada a CGU e as áreas do direito. Precisa avançar mais nos campos da ética, da moral e da cultura.*
- *Dada a relação entre demandas, normas legais e a busca de solução dos conflitos (especialmente, os de relacionamento interpessoal), a CSE tem-se mostrado efetiva na construção de consenso e apaziguamento dos ânimos.*
- *Acredito que uma Comissão de Ética que cumpre todos os requisitos do índice já possui uma institucionalidade razoável dentro do órgão. É o mínimo do mínimo.*

Fonte: elaboração própria.

Para a pergunta 8 ("... os 10 (dez) critérios utilizados para o cálculo do índice refletem o compromisso institucional do órgão com a gestão da ética?"), 9 (com nota média 7,55) responderam não, e 14 (com nota média 5,86) responderam sim. Mais uma vez, considerando que o número de quesitos referentes às responsabilidades da alta direção do órgão são mais do que o dobro dos quesitos referentes à atuação das comissões (7 e 3, respectivamente), é esperado que o índice reflita melhor o nível de compromisso institucional do que o da capacidade de atuação das próprias comissões.

Quadro 6 – Comentários sobre a questão 8

- Não. A gestão da ética deve ser mensurada em ações mais específicas, como a prevenção e a apuração das condutas
- Olhando para o Sistema, como um todo, parece que as CEs mais fortes são as que dispõem de uma secretaria-executiva dedicada, mesmo que sem cargo comissionado. Não temos isso há 30 anos.
- Não necessariamente, pois na prática as comissões de ética não têm verdadeiras oportunidades para participar, dentro de suas competências, da rotina administrativa do órgão. Como exemplo, todas as instâncias de Integridade participam das reuniões colegiadas da diretoria, menos a Comissão de Ética.
- Porque os critérios não conseguem alcançar/medir o compromisso do órgão.
- Os critérios são superficiais.
- Porque o que reflete o compromisso institucional é a gestão estar comprometida em fornecer e equipar a Comissão e a SE com outras ferramentas/recursos, além dos elencados nos critérios atuais.
- Muito superficial os requisitos avaliados
- A CEP ainda está muito arraigada aos órgãos de controle da área jurídica, as questões éticas são diferentes, envolvem cultura e moral, isso a CEP não mensura. As avaliações são baseadas nos órgãos de integridade, se estão funcionando ou não, se tem diálogo com a gestão... Não mensura ações de combate ao desvio ética, ações de promoção da igualdade, de diálogo, de respeito, coisas que envolvem ética e moral.
- Ter o mínimo do mínimo não significa que a CE é efetiva. No caso da nossa CE, ela possui baixa pontuação e possui baixíssima (para não dizer zero) efetividade. Se a CE conseguir gabaritar o índice, significa que ela recebeu BASTANTE atenção, mas isso não significa que ela trará resultados efetivos em número de instauração de processos e de aplicação de censuras e recomendações.
- Uma instituição que não está comprometida com a gestão da ética não consegue uma boa pontuação neste índice.
- De forma geral sim, mas talvez alguns critérios possam ser balizados pelo número de funcionários e tamanho do órgão.
- Demonstram qual o apoio administrativo que a instituição disponibiliza para que os trabalhos da CE sejam realizados.
- A instância máxima compromissada com a gestão da ética apoia e incentiva o cumprimento dos critérios no órgão/empresa.

Fonte: elaboração própria.

Vale destacar que o fato de concordar com a representatividade do índice não significa que a nota recebida tenha sido alta: no caso em tela, a nota média dos que concordam é 1,69 ponto abaixo da média dos que entendem que o índice não reflete adequadamente o compromisso institucional do órgão.

Para a pergunta 10, (“... há outros itens do formulário de avaliação anual da CEP que poderiam ser incluídos no cálculo do índice de maturidade?”), 12 (com nota média 6,44) responderam não, e 11 (com nota média 6,6) responderam sim.

Quadro 7 – Comentários sobre a questão 10

- *Algum critério que medisse a evolução do tema Ética no órgão.*
- *Seria mais útil que primeiro abarcássemos os itens já elencados, para então, pensarmos e agirmos no sentido de ir além.*
- *Os índices de educação e prevenção*
- *Se a organização permite/tem membros titulares com dedicação exclusiva às atividades da ética; O nível de demanda da participação das comissões no dia a dia das organizações que vem investindo meios e recursos para incremento da Integridade é maior que a capacidade dos servidores e da estrutura em responder essas demandas, e isso vem colocando elas em segundo plano, com as outras instâncias de Integridade sobrepondo-se às comissões.*
- *"Número de servidores na SE além do Secretário;*
- *Se o Secretário-Executivo atua com dedicação exclusiva;*
- *Se as ações da Comissão foram inseridas no planejamento estratégico.*
- *"Possuir código de ética próprio.*
- *Possuir regimento interno próprio.*
- *SE atuar com dedicação exclusiva.*
- *SE ter funcionamento contínuo.*
- *Número de servidores/empregados na SE além do secretário.*
- *Possuir sistema eletrônico de processos.*
- *Capacitação dos membros*
- *Se as normas éticas integram os programas de capacitação e treinamento dirigidos aos agentes públicos.*
- *Realização de palestras, cursos e campanhas educativas."*
- *Realização de cursos de formação para os servidores e participação na construção de políticas institucionais.*

Fonte: elaboração própria.

Da quantidade de sugestões pode-se inferir que a avaliação das comissões não está plenamente alinhada com os quesitos apresentados no formulário de avaliação anual. Mais quesitos poderiam contribuir para uma avaliação mais representativa do trabalho desenvolvido pelas comissões.

Para a pergunta 12, ("... algum outro critério que não esteja previsto no formulário de avaliação deveria ser incluído?"), 12 (com nota média 5,91) responderam não, e 11 (com nota média 7,18) responderam sim.

Quadro 8 – Comentários sobre a questão 12

- *A interação com outras instâncias de integridade do órgão*
- *Avaliações aprofundadas quanto as campanhas preventivas.*
- *Algo que também pudesse medir, em termos práticos, o impacto real da comissão no trabalho e bem estar dos colaboradores.*
- *Gratificação, exclusividade, cargo horária mínima obrigatória para a comissão de ética.*
- *Fortalecimento para os servidores que atuam como secretários executivos, porém a CEP não pode interferir nos órgãos neste sentido. Mas creio que poderiam dar apoio para ajudar.*
- *Canal de acesso direto para tratar de demandas relacionadas à gestão da ética com a Alta Administração*
- *Institucionalização de tempo de dedicação mínimo dos membros à Comissão;*
- *Participação da Alta Administração nos eventos promovidos pela Comissão.*

- *Participação na construção de políticas institucionais.*
- *Avaliação do nível de comprometimento da alta administração com as demandas das Comissões*

Fonte: elaboração própria.

As sugestões apresentadas reiteram a necessidade de explicitação do compromisso institucional por meio de cobrança de recursos mínimos para o funcionamento das comissões.

O survey conclui com uma questão aberta (“... quais ações a CEP poderia adotar para reforçar o compromisso institucional dos órgãos/entidades com a gestão da ética e/ou reforçar a capacidade de atuação das comissões?”), em que as comissões apontam seus anseios e demandas da unidade responsável por coordenar, avaliar e supervisionar o Sistema de Gestão da Ética.

Quadro 9 – Respostas à questão 14

- *Garantir que as CEs não sejam "engolidas" pelas corregedorias e instâncias correlatas de viés punitivista.*
- *Fortalecer as recomendações, além de incluir determinações que sejam obrigatórias.*
- *Visitar com mais frequência os órgãos e entidades, fiscalizando os processos.*
- *Maior interação com as Comissões de Ética*
- *Comissões Setoriais para Ministérios de assuntos interrelacionados; cargo ou função comissionada para o Secretário Executivo das Comissões.*
- *Acredito que uma relação mais próxima (através de visitas) de membros atuantes na CEP seria interessante e auxiliaria a CE, até porque [instância máxima] não está liberando recursos financeiros (em razão da escassez) para que os membros e secretária executiva participem dos eventos presenciais da CEP.*
- *A CEP poderia fiscalizar o cumprimento dos critérios nas empresas/órgãos, de modo a incentivar o cumprimento dos critérios pelas instâncias máximas. As comissões de ética precisam dessa voz da CEP a seu favor, pois muitas vezes não depende da comissão setorial, mas sim de decisão da Diretoria Executiva.*
- *Promover palestras e encontros periódicos para sanar dúvidas relativas a conduta ética e assuntos relacionados;*
- *Por estarmos numa instituição voltada para a educação, a ética deveria ser trabalhada como esfera formativa e educacional, portanto, preventiva. Preventiva no âmbito dos diversos conflitos por nós enfrentados cotidianamente. Enfim, educação e prevenção.*
- *Cursos de apuração ética presenciais.*
- *Acho que a CEP deveria fazer auditorias e averiguação do funcionamento das Comissões locais.*
- *Facilitar a comunicação com a CEP para que as comissões tirem dúvidas e busquem orientações, a exemplo dos grupos de whatsapp que a CGU mantém com os integrantes do SISCOR*
- *No meu ponto de vista, o SGE ressenete-se de uma melhor estruturação da própria CEP, que embora realize a gestão de um sistema bastante feliz em termos de desenho organizacional e autônomo, como deve ser, ainda todo ele vive em uma espécie de "amadorismo" em termos de atuação (sem demérito ou críticas pessoais ou personalizadas), dada a própria forma que foi concebida. Na rotina institucional a palavra ética vem sendo empregada por todos, mas na prática o trabalho dedicado a ela é circunscrito a um pequeno grupo de servidores do sistema, sendo que a estes caberia um protagonismo maior.*
- *A CEP poderia fazer uma campanha voltada para a alta administração apoiar as comissões e criar algum critério que pudesse medir esse envolvimento.*
- *Realizar evento destinado aos dirigentes dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal; Enviar cartas públicas de recomendação à Alta Gestão, para reforçar a necessidade de implementação dos critérios não cumpridos pelos órgãos;*

- Realizar visitas presenciais às entidades que obtiverem menores notas e que necessitem de maior evolução na gestão da ética.
- Exigir que a entidade máxima aloque recurso para formações e capacitação dos membros; Exigir que a entidade máxima da instituição faça cumprir as decisões das CEs como força de lei; Exigir que todos os servidores participem das formações oferecidas pelas CEs; Propor ao dirigente máximo da instituição que valorize os servidores que participam voluntariamente da CEs, facilitando a estes saída para capacitação, cursar pós graduação, enfim, que o servidor que participa de uma CEs, ao participar de um edital, tenha um pontuação a mais na tabela.
- Com certeza a CEP deveria conversar com a CGU, pois há entendimentos muito diferentes entre a CEP e a CGU, principalmente a partir do Decreto nº 11.529, de 16 de maio de 2023, que estabeleceu o SITAI e eu percebo que é sempre o posicionamento da CGU que prevalece, resultando em constante esvaziamento das Comissões de Ética.
- Seria muito interessante uma versão virtual do projeto CONEXÃO ÉTICA, que reunisse um número menor de Comissões em reuniões virtuais. Dessa forma, estimularia ainda mais a interação de comissões com afinidades.
- Reformulação da normativa com a previsão de mais membros nas Comissões e outras atualizações às realidades das comissões; prover recursos para Comissões Setoriais a fim de que estas não dependam exclusivamente do apoio institucional; garantia de uma assessoria jurídica para representar a Comissão em eventuais demandas judiciais.
- Sempre investir na comunicação.
- Institucionalizar a exclusividade das Secretarias-Executivas para trabalharem nas Comissões de Ética.

Fonte: elaboração própria.

Das respostas dadas à última questão, há um nítido sentimento de distanciamento por parte das comissões quanto ao seu relacionamento com o órgão central, responsável por coordenar o sistema (mesmo com uma estrutura enxuta, a SECEP é única unidade do Sistema de Gestão da Ética que conta com um conjunto de cargos e funções voltadas para o atendimento específico do SGEP). Ainda assim, considerando o tamanho e abrangência do Sistema e a baixa institucionalidade das comissões (memória institucional, recursos e disponibilidade dos membros e servidores), as - legítimas - demandas das comissões por apoio, recursos e reconhecimento encontram pouca acolhida no âmbito da SECEP.

Nesse contexto, também é possível concluir que a avaliação não atinge seu objetivo de orientar as ações do Sistema. O baixo nível de desenvolvimento, a estagnação das notas, e a falta de evolução das comissões, mesmo após 30 anos da instituição do dever de manter as comissões e 17 anos da criação do SGEP, o fato de ainda estar se discutindo questões operacionais básicas deixa claro que - ainda que algumas poucas comissões tenham alcançado notas mais altas - o Sistema, como um todo, não funciona como deveria.

Diante de todas essas manifestações, é possível concluir que o índice proposto pela CEP não cumpre bem seu objetivo de avaliar a maturidade da gestão da ética, nem do compromisso institucional e tampouco a capacidade de atuação das comissões. A preocupação das comissões de se tornarem obsoletas é real e compreensível, uma vez que **é insustentável que as comissões e o sistema funcionem a base tão somente do esforço e sacrifício pessoal de seus membros.**

É nesse contexto que se faz necessária uma reflexão sobre o monitoramento e avaliação do SGEP. O registro de que as avaliações vêm caindo a cada ano requerem uma reflexão sobre os objetivos da avaliação. O que se busca com a avaliação? **O que(m) se está avaliando? Por quê? Para quê?**

3.4 Propostas para aprimoramento da metodologia de avaliação e monitoramento adotado pela SECEP

Partindo da premissa de que a importância da gestão da ética já foi estabelecida nos capítulos anteriores, propõe-se, então, um melhor esclarecimento do quê e quem está sendo avaliado, de forma a identificar o que a avaliação precisa informar para que, com evidências, oriente e fundamente ações concretas, capazes de trazer melhorias para as comissões e para o SGEP.

O primeiro passo é entender quem está sendo avaliado: na configuração atual, não fica claro se é a instituição/órgão, a comissão ou ambas. Ao separar as questões de acordo com a responsabilidade de cada ator - isto é, se a competência para determinado quesito seria da comissão ou da alta direção e/ou autoridade máxima do órgão, é possível dar maior clareza sobre o quê/quem está sendo avaliado.

Uma possível redistribuição dos quesitos poderia resultar em uma subdivisão do índice de maturidade da gestão da ética, com um critério de “compromisso institucional”, para as questões diretamente ligadas às responsabilidades e atribuições da alta administração, e “capacidade de atuação”, para as questões relacionadas às competências e capacidades das comissões. A tabela abaixo apresenta uma nova proposta de divisão dos quesitos, nos termos sugeridos:

Quadro 10 – Distribuição das Perguntas que compõem o índice de maturidade na gestão da Ética da CEP de acordo com a responsabilidade de atendimento

Índice de maturidade da gestão da ética	
Compromisso institucional Titular da Entidade	Capacidade de atuação Comissão de Ética
i. A Comissão está com composição completa? ii. Possui Secretário(a)-executivo(a) formalmente designado? iii. O(a) SE foi indicado pelos membros da Comissão de Ética, nos termos do art. 4º, § 1º, da Resolução CEP nº 10, de 2008? iv. O(A) SE ocupa cargo de direção ou exerce função gratificada nos termos previstos no art. 7º, § 2º, do Decreto nº6.029, de 2007? v. A Secretaria-Executiva é vinculada à instância máxima da instituição? vi. Possui espaço dedicado à Comissão de Ética na Intranet/internet? viii. A Secretaria-Executiva possui espaço físico próprio?	vii. A Comissão de Ética aprovou plano de trabalho para 2021 (Conforme Acórdão 2681/2018 - TCU-Plenário - Ofício Circular CEP nº 1/2020)? ix. Realizou campanhas e palestras educativas em 2021? x. Divulgou as normas que orientam a conduta ética ao público externo, usuários dos serviços, organizações parceiras e fornecedores?

Fonte: elaboração própria.

Das dez questões iniciais, sete são atribuições da direção do órgão, e apenas 3 são resultado da atuação direta das comissões. Com essa distribuição, é possível identificar o ator responsável pela atribuição - o que, mais a frente, permitirá uma cobrança direcionada sobre seus deveres.

Além de identificar a responsabilidade de cada um dos 10 quesitos do índice, é preciso refletir sobre os demais dados colhidos na avaliação (mais de 40 quesitos). Das questões presentes no formulário, outras poderiam ser incorporadas ao índice, de forma a dar mais clareza sobre o objetivo da avaliação, qual seja, compreender o nível de engajamento da direção de um órgão com a gestão da ética, e a capacidade de atuação da respectiva comissão.

Nesses termos, entendemos que um novo índice poderia incluir, além das questões já listadas, as seguintes - várias das quais foram apontadas pelas próprias comissões como necessárias à composição de um índice de maturidade:

Quadro 11 – Distribuição das questões do formulário de avaliação por ator responsável

Índice de maturidade da gestão da ética - Questões Adicionais	
Compromisso institucional Titular da Entidade	Capacidade de atuação Comissão de Ética
A Comissão de Ética possui Secretaria-Executiva nos termos do art. 7º, § 1º, do Decreto nº 6.029, de 2007? O(A) SE possui substituto designado? A Secretaria-Executiva da Comissão de Ética está inserida formalmente no organograma/estrutura do órgão? A Comissão recebe apoio técnico e operacional de outras unidades do órgão (Comunicação, Tecnologia da Informação, etc.)? A Comissão utiliza sistema eletrônico de processos? As ações da Comissão de Ética foram inseridas no planejamento estratégico da organização? O cargo do Secretário-Executivo está vinculado à instância máxima da instituição? Caso [a SE] possua [espaço físico próprio], o espaço é devidamente equipado?	A Comissão possui Regimento Interno? A Comissão possui Código de Ética Próprio? O(a) SE participou de curso (tele)presencial promovido pela CEP, em parceria com a ENAP (Básico/Avançado - com tutoria)? O(a) SE participou de curso EAD da CEP? O(a) SE está inscrito(a) no Fórum Virtual da Rede de Ética? O funcionamento da Secretaria-Executiva é contínuo? Os membros foram escolhidos mediante critério pré-definido em regimento interno? As normas éticas integram os programas de capacitação e treinamento dirigidos aos agentes públicos? Os integrantes da Comissão participaram de eventos externos? A Comissão recebeu o Boletim Informativo mensal da CEP ao longo de 2021? A Comissão divulgou regularmente o "Minuto da Ética" no órgão/entidade nesse período? Há parceria com outros órgãos/unidades para desenvolvimento de campanhas e material educativo (Unidade de Recursos Humanos, Integridade, Ouvidoria)? A Comissão de Ética respondeu consultas sobre conduta ética ou aplicação do código de ética? A Comissão utiliza o Ementário de Precedentes da CEP para embasar suas respostas? A Comissão de Ética tem competência para responder consultas sobre conflitos de interesses (SECI)? (Portaria Interministerial MPOG/CGU nº 333/2013) A Comissão de Ética respondeu consultas sobre conflitos de Interesses? A Comissão de Ética recebeu denúncias? Conta com rotinas de identificação das áreas, processos ou funções mais suscetíveis a desvios éticos? [Quanto] membros participaram de curso (tele)presencial promovido pela CEP, em parceria com a ENAP (Básico/Avançado - com tutoria)? [Quanto] membros participaram de curso EAD da CEP? [Quanto] membros estão inscritos no Fórum Virtual da Rede de Ética?

Fonte: elaboração própria.

Cabe destacar também que, isoladamente, as perguntas não indicam se um órgão respondente tem um ambiente ético/de confiança. As respostas dadas não permitem afirmar se as instituições têm uma cultura organizacional ética bem desenvolvida – duas comissões podem responder sim ou não e, ainda assim, as respectivas instituições podem ter culturas de confiança bem desenvolvidas e ambas podem ser igualmente deficientes. O fato de ter uma comissão completa e atuante constitui um indício de compromisso com a gestão da ética, mas não é suficiente para se estabelecer uma correlação de causa e efeito com a construção de um ambiente de confiança.

A relevância desse destaque é que o formulário enviado às comissões pela CEP tem objetivo de avaliar a estrutura e funcionamento das comissões, e não a percepção interna dos servidores sobre a instituição (como feito na Pesquisa de Valores Éticos, de 2008). O foco, portanto, é na gestão da ética em si, e não na percepção de confiança interna ou externa na instituição gerados pela atuação das comissões.

Não obstante essa limitação, o monitoramento e a subsequente avaliação são imprescindíveis para compreender o grau de compromisso institucional do órgão/entidade com a gestão da ética, uma vez que o atendimento a diversos quesitos depende exclusivamente da atuação da alta direção ou mesmo da autoridade máxima do órgão. Esse grau de compromisso, por sua vez, pode contribuir para a capacidade de atuação das comissões, uma vez que têm respaldo da alta direção do órgão.

Feitas essas considerações, com a inclusão de mais perguntas na formulação do índice, conforme proposto acima, o compromisso institucional (referentes à direção do órgão/entidade) passaria a ter 15 itens, e a estrutura e capacidade de atuação da comissão, 24.

Além de publicizar melhor os resultados da avaliação anual - permitindo a cobrança não só pela CEP, mas pelos próprios servidores e pelos cidadãos, dos recursos e diligências necessárias para o fomento da gestão da ética - esse aumento de quesitos tem o condão de afinar os resultados, permitindo uma classificação mais apurada do funcionamento das comissões.

Cabe registrar que o formulário tem ainda outras questões, mas que não entrariam no índice. Isso porque, na construção de um índice, tanto o que incluir quanto o que não incluir são questões relevantes (escopo/não-escopo), de forma a permitir comparações válidas. Destacamos na tabela abaixo as questões do formulário que não seriam incluídas, e os respectivos motivos para sua não inclusão:

Quadro 12 – Perguntas do formulário anual de avaliação que não incluídas na proposta de avaliação:

Questão	Justificativa
O(a) Secretário(a)-Executivo(a) atua com dedicação exclusiva à Comissão?	O Decreto nº 6.029, de 2007, no seu art. 7ª, §2º, faz referência à compatibilidade do cargo de SE com a estrutura da instituição. Um órgão como a FUNAG, com pouco mais de 60 servidores, dificilmente teria condições de alocar um servidor(a) com exclusividade para a CE, sem desfalcar outras áreas.
Número de servidores/empregados na Secretaria-Executiva, além do Secretário(a)	O número de servidores está mais relacionado ao tamanho do órgão, não indicando, <i>per se</i> , maior ou menor capacidade de atuação.
A Comissão de Ética instaurou Procedimento Preliminar - PP? A Comissão de Ética lavrou Acordos de Conduta Pessoal e Profissional - ACPP? A Comissão de Ética converteu Procedimento Preliminar em Processo de Apuração Ética - PAE? A Comissão de Ética aplicou Censura Ética? A Comissão de Ética realizou mediação?	As perguntas sobre o processo de apuração ética - após o recebimento da denúncia - diz respeito a questões específicas e circunstanciais, não sendo objetivos operacionais das comissões, e, sim, consequência de sua atuação.
Questões complementares sobre quantitativos e comentários.	Muitas perguntas do formulário de avaliação são acompanhadas de perguntas complementares, como a quantidade de itens referentes à pergunta (número de processos, número de ações educativas, etc.) que são importantes, mas secundárias no processo de avaliação, em parte por sua natureza circunstancial. Espaços para comentários e sugestões são optativos e também não permitem uma classificação objetiva de suas respostas.

Fonte: elaboração própria.

Importante frisar que a opção de não incluir as perguntas no índice não deve ser interpretada como desconsideração delas. Ao contrário, são relevantes na compreensão detalhada do funcionamento das comissões e importantes para o seu acompanhamento. O que restringe sua inclusão é a análise de que não são elementos comparáveis no tocante ao funcionamento das comissões.

Adentrando nessa afirmação, consideremos, a título de ilustração, um órgão em que a CE abriu diversos processos de apuração ética e aplicou diversas censuras; agora consideremos outro órgão em que a CE abriu pouquíssimos processos de apuração ética e não aplicou censuras. Uma grande quantidade de processos pode ser tanto uma distorção de suas funções (perseguição, por exemplo) quanto demonstrativo de que haveria busca incessante de se averiguar denúncias, no processo de formação de um ambiente mais ético. De outro modo, um baixo número de processos pode ser demonstrativo de leniência, falta de capacidade de

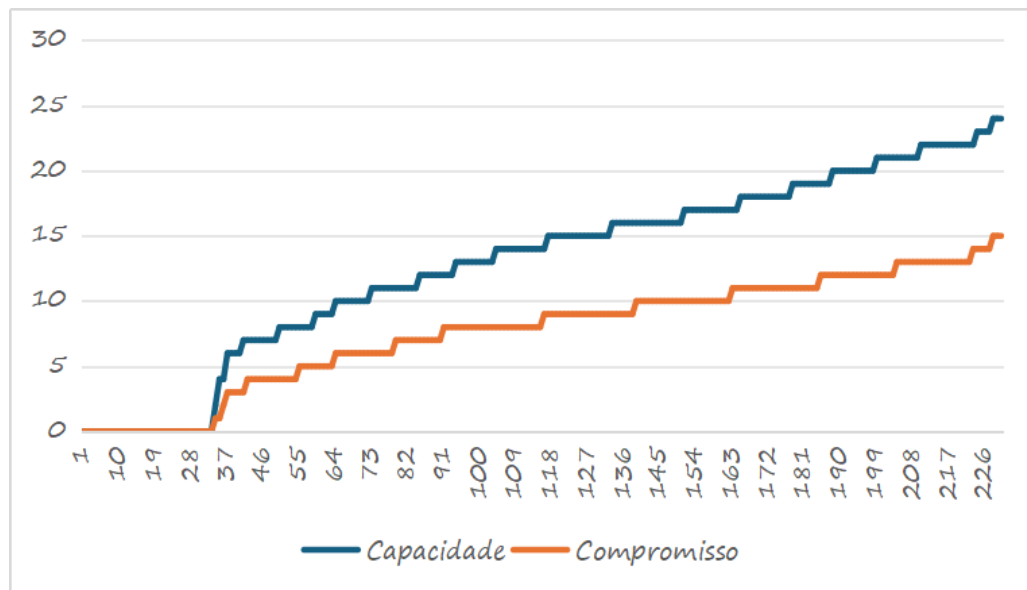
atuação ou até mesmo o fato de que já se alcançou um estágio de desenvolvimento da cultura organizacional em que a necessidade de abertura de processos é incipiente. Assim, sem uma análise da percepção da ética nas instituições, a contagem do número de processos, por si, não determina se a comissão está desempenhando suas funções adequadamente.

O formulário também não é exaustivo, no sentido de que outras questões poderiam ser apresentadas e, então, incluídas no cálculo do índice de maturidade. Conforme registrado pelas Comissões no *survey*, outros itens poderiam ser incluídas no formulário da avaliação anual:

- Tempo de funcionamento ininterrupto da comissão (assim considerado o período em que a comissão manteve pelo menos dois membros - condição mínima para deliberação em consultas e decisões);
- Disponibilidade de dedicação dos membros e servidores para atuação na comissão (integral ou parcial, é essencial que o tempo de dedicação seja compatível com o tamanho e a demanda do órgão);
- Participação da Comissão em instâncias de governança do órgão/entidade;
- Se a atuação dos membros na comissão estaria sendo registrada no Programa de Gestão e Desempenho do órgão, para fins de cálculo de suas entregas profissionais (isso quando o membro não tenha dedicação exclusiva na comissão);
- Se a comissão atua em regime presencial, remoto ou híbrido. As duas últimas com destaque, desde a adoção do PGD e do teletrabalho como regime comum na administração pública federal.

Feitas essas considerações, a extração dos dados do painel e o tratamento das respostas sob o índice proposto permite visualizar novas informações. Com a análise dos dados obtidos de todo o formulário (para o qual utilizaremos o de 2021 como base), passa a ser possível classificar as instituições por seu nível de compromisso (15 pontos) e as comissões por sua capacidade de atuação (24 pontos) (Figura 8):

Gráfico 4 – Classificação das instituições por seu nível de compromisso, e comissões por seu nível de capacidade de atuação (2021)



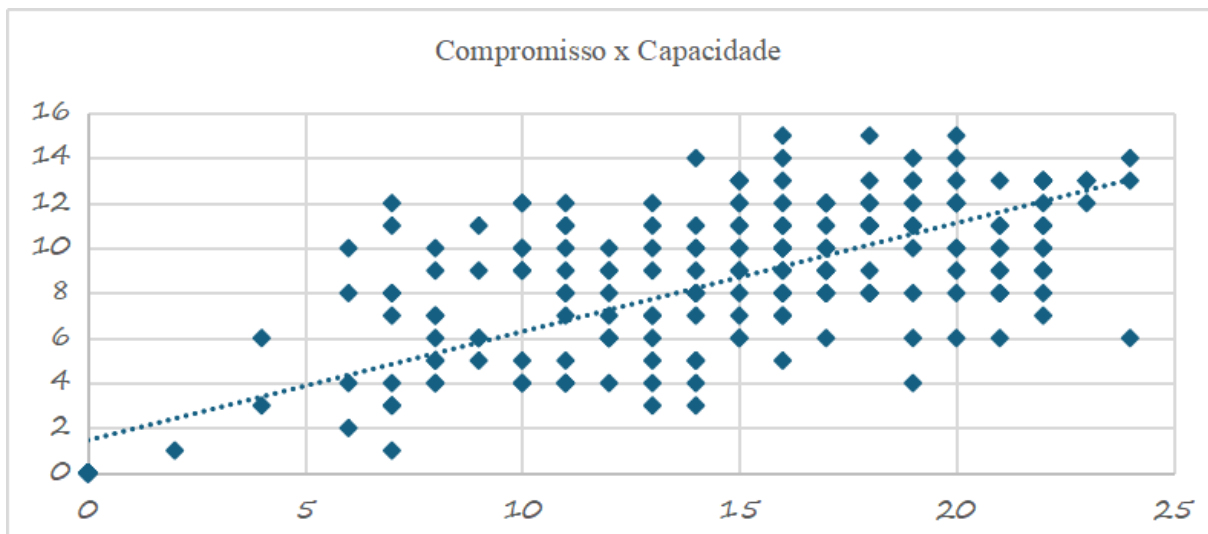
Fonte: elaboração própria.

Das comissões listadas, somente 3 obtiveram pontuação máxima de compromisso (8 obtiveram 14 ou 15) e outras 3, em capacidade (7 obtiveram 23 ou 24); enquanto isso, 115 ficaram com 8 ou menos em compromisso, e 103 tiveram 13 ou menos em capacidade.

Os valores médios (12,9 e 7,7), as modas (0 e 0) e as medianas (14 e 8,5), do total possível de 24 e 15, respectivamente, reforçam a percepção de que o Sistema funciona minimamente acima da média, na escala apresentada, e que muitas instituições sequer contam com Comissões.

Outra possibilidade analítica que a separação das duas áreas permite é a de entender se há correlação entre o compromisso institucional e a capacidade de atuação das comissões. Para isso, registramos num gráfico a posição das comissões de acordo com suas pontuações de capacidade (eixo horizontal) e compromisso institucional (eixo vertical) (Figura 9):

Gráfico 5 – Posicionamento das Comissões por correlação entre compromisso e capacidade (2021)



Fonte: elaboração própria.

Um método comum para quantificar a associação linear entre variáveis é a correlação de Pearson (Gravetter & Wallnau, 2016), que mede a direção e o grau de intensidade entre duas variáveis.

A correlação é calculada pela fórmula (figura 10):

Figura 8 – Fórmula de Correlação de Pearson

$$r = \frac{N(\sum xy) - (\sum x)(\sum y)}{\sqrt{[N \sum x^2 - (\sum x)^2][N \sum y^2 - (\sum y)^2]}}$$

Onde:

- N é o número de pares de dados,
- x e y são os valores das variáveis Capacidade e Compromisso,
- $\sum$ indica a soma.

Inserida em planilha de dados, o coeficiente de correlação de Pearson resultante dessa análise, para os dados de 2021, é de 0.791836407, o que indica uma relação positiva forte entre as duas variáveis analisadas,

Sobre o coeficiente de correlação de Pearson, cabe registrar que sua direção positiva indica que o valor de uma variável tende a aumentar à medida que o valor da outra também

aumenta, desde que o contexto dos dados observados se mantenha estável. No caso, à medida que o 'Compromisso' aumenta, a 'Capacidade' tende a aumentar proporcionalmente, considerando as condições específicas em que os dados foram coletados.

O valor de 0.791836407 é obtido em um universo possível contido entre (-1 e 1): quanto mais próximo dos extremos, mais forte a associação linear entre as duas variáveis. Essa força indica que parte da variação em "Capacidade" pode ser explicada pelas alterações em "Compromisso" e *vice-versa*.

A força dessa correlação, por sua vez, permite inferir que, se conhecemos o "Compromisso", é possível fazer uma previsão bastante confiável da "Capacidade" associada. Dito isso, é importante esclarecer que **correlação não implica em causalidade**. Apesar de estarem fortemente relacionadas, o aumento em uma variável não necessariamente causa um aumento na outra, podendo ter outros fatores que levem ao aumento.

Ainda que não seja uma relação causal, o coeficiente de correlação de 0.791836407 é um indicador robusto de uma relação linear positiva e forte, que pode ser usado para fundamentar decisões e definir metas e ações. Por exemplo, a cobrança pela CEP de manifestações das instituições quanto ao atendimento dos itens relacionados ao indicador, que demonstrará seu compromisso com a gestão da ética. Uma única ação terá o potencial de influenciar o aumento da capacidade de atuação das comissões. Já as comissões que conseguirem executar mais ações do indicador de capacidade poderão influenciar o nível de compromisso institucional com a gestão da ética. Em ambos os casos, a importância da correlação está em demonstrar que a capacidade e o compromisso estão intrinsecamente conectadas.

Nessas condições, isto é, com a separação da avaliação baseada na responsabilidade de cada ator e com a inclusão de elementos adicionais, é possível estabelecer uma avaliação mais precisa e, principalmente, útil, do funcionamento do SGE. O planejamento, a definição de metas e a alocação de recursos passa a ser baseado em fortes evidências, permitindo às instituições e suas comissões o uso dessa informação para planejar melhor suas ações para atender ou aumentar os níveis de compromisso institucional e capacidade de atuação na gestão da ética. A avaliação, nesses termos, passa a permitir um direcionamento mais claro das ações tanto da CEP quanto das comissões e da alta administração dos órgãos e entidades.

Naturalmente, as propostas apresentadas e os dados obtidos não esgotam as (incontáveis) análises possíveis, servindo tão somente como uma base para investigações adicionais. Não obstante, desde já podem servir como subsídios para os processos de decisão relacionadas às variáveis discutidas. A Secretaria Executiva da Comissão de Ética Pública, em seu papel de coordenar, avaliar e supervisionar o Sistema de Gestão da Ética da Administração Pública Federal, passa a contar com um conjunto de evidências vigorosas para embasar sua atuação.

CONCLUSÕES

“Se você tem integridade, nada mais importa. Se você não tem integridade, nada mais importa”³⁵.

Alan K. Simpson, político estadunidense

O mundo passa hoje por um processo de polarização política que dificulta, quando não simplesmente inviabiliza, o diálogo entre os grupos sociais que compõem as sociedades. A falta de confiança nas instituições coloca em risco políticas públicas até então sólidas e eficazes³⁶.

Diante desse cenário, sob risco de desconstrução do Estado, a Administração Pública precisa ter atuação efetiva na reconstrução da confiança da sociedade em suas instituições públicas. E o Sistema de Gestão da Ética e as Comissões de Ética que o compõem são a linha de frente e base de suporte dessa iniciativa. Não é preciso reinventar a roda ou desenvolver planos sofisticados e complexos. O que se precisa é de uma burocracia estatal moderna e eficiente, baseada na confiança, na dignidade e senso de responsabilidade dos servidores públicos.

Nas palavras de Hélio Beltrão, “o que precisamos fazer são três coisas muito simples de enunciar e muito difíceis de levar a cabo: (i) fazer funcionar com eficiência aquilo que já existe; (ii) obter um mínimo de coordenação entre os vários órgãos do governo; e (iii) executar, com ânimo determinado, as soluções que estão no consenso geral” (2002).

Como lembram Bouldosa, Peres e Bessa (2021), ao destacarem Tribe (1972): “a ciência das políticas públicas não deveria estar direcionada aos problemas (ou resultados), mas aos processos” (*Apud* Bouldosa, Peres e Bessa, 2021:312). Assim, a ciência da análise crítica das políticas públicas deve buscar mecanismos que explicitem suas motivações, seus objetivos e as formas de acompanhamento, avaliação e controle. Numa esfera pública cada vez mais polarizada e conflituosa, os cidadãos precisam ter confiança nos processos internos da administração pública, de forma que, mesmo que discordem das decisões tomadas pelos gestores e *policymakers*, saibam que o caminho tomado teve como finalidade o bem comum.

Lipsky destacava a imprescindibilidade da discricionariedade na atuação dos servidores: “(...) os burocratas de nível de rua trabalham em situações que, muitas vezes,

³⁵ Tradução livre de: “if you have integrity, nothing else matters. If you don't have integrity, nothing else matters”.

³⁶ A queda da cobertura vacinal é fenômeno amplamente registrado pela academia e pela mídia: <<https://butantan.gov.br/noticias/maioria-dos-municipios-brasileiros-nao-atingiu-a-meta-de-cobertura-para-vacinas-do-calendario-infantil-em-2023>>. Acesso: 20/11/2024.

requerem respostas para as dimensões humanas das situações. Eles têm discricionariedade porque suas tarefas demandam legitimamente observação e julgamento sensíveis, que não são redutíveis a formatos programados" (2019:59). E é a inspiração da ética, e não o temor e obediência ao controle, que vai dar aos servidores a autonomia necessária para atuarem com segurança e convicção diante dos desafios atuais.

Os servidores são cidadãos, e, como tais, não podem abrir mão de seu discernimento e humanidade na lida com a população e com a sociedade. Abrir mão dessa autonomia, em troca da obediência cega à uma ordem superior, sem questionar sua moralidade, é desumano, e abre caminho para o hoje se conhece bem pela expressão cunhada por Hannah Arendt (1999), a “banalidade do mal”.

É nesse contexto que as Comissões de Ética e o Sistema de Gestão da Ética Pública precisam atuar, fomentando uma cultura ética e auxiliando os gestores e demais agentes públicos a agirem de maneira a inspirar a confiança nas instituições públicas e em seus representantes. Transparência, clareza de posições e respeito à coisa pública formam um tripé para a sustentação das relações profissionais e sociais que o Estado Democrático de Direito precisa para ser eficiente e eficaz.

A análise desenvolvida neste trabalho tenta evidenciar a importância crucial da ética pública na construção e sustentação de instituições sólidas e confiáveis dentro da Administração Pública Federal brasileira. A confiança nas instituições é um dos pilares fundamentais para a legitimidade e eficácia dos sistemas políticos e administrativos, influenciando diretamente a implementação bem-sucedida das políticas públicas e, consequentemente, o bem-estar da sociedade.

Não obstante as considerações sobre a metodologia utilizada para a avaliação, tendo em vista a importância da ética para a boa governança, especialmente na administração pública, era de se imaginar, após 30 anos de sua instituição, que as Comissões de Ética estivessem bem estruturadas, e que o SGEP, já com quase 18 anos, estivesse em pleno funcionamento. O que se observa, no entanto, é um estado do Sistema pouco diferente do que o de quando foi estabelecido: muitas comissões desestruturadas, sem recursos ou capacidade de atuação, com baixo compromisso da alta administração, demonstrando que pouco se compreende a importância das Comissões na construção de uma cultura de confiança interna e externa. O índice proposto pela SECEP não mensura adequadamente o estado do sistema e tampouco conduz a ações concretas de melhorias.

Uma proposta de nova metodologia não tem capacidade, por si só, de resolver os problemas do SGEP. No entanto, com a estrutura proposta, torna-se mais fácil identificar os atores responsáveis e quais as ações necessárias para que o compromisso com a gestão da ética seja reforçado, além de orientar os passos a serem adotados pelas próprias comissões para que estejam em pleno exercício de suas competências. O estabelecimento dessas metas é um primeiro passo para uma discussão mais aprofundada do que pode vir a ser o SGEP no futuro.

Os dados apresentados formam evidência robusta de que o compromisso institucional está diretamente relacionado à capacidade de atuação das comissões. A análise das pesquisas reforça essa percepção, uma vez que as respostas dos membros das comissões demonstram um descompasso atual entre a atuação das comissões e o apoio e recursos disponibilizados pela alta direção das instituições.

Os próximos passos no desenvolvimento do monitoramento e avaliação do SGEP precisam ser em direção ao aperfeiçoamento contínuo das políticas públicas de gestão da ética na administração pública. Além da compreensão da importância da ética para a administração pública, é preciso que se entenda a avaliação não como um fim em si mesmo, mas como um instrumento necessário para se alcançar um fim – um ambiente institucional de respeito e confiança. Para isso, entre outras medidas, é preciso que se persista na avaliação anual, de forma a gerar dados de médio e longo prazo; e que o resultado da análise seja amplamente publicizado entre as autoridades competentes e responsáveis, para que se obtenha uma gestão coordenada de ações capazes de dar nova direção ao Sistema.

Num segundo momento, outros estudos podem ser desenvolvidos, com cortes específicos das comissões, seja por natureza administrativa, tamanho, localização, número de servidores, etc.. Essas análises podem permitir identificar necessidades e diretrizes específicas para determinados tipos de organizações e funções (autarquias, agências reguladoras, instituições de ensino, órgãos com atendimento direto ao público).

À medida que o Sistema se fortalecer, será possível partir para propostas ainda mais complexas e ações profundamente transformadoras na Administração Pública Federal. Por ora, no entanto, é preciso começar pelo essencial. Ações que aprimorem gestão do conhecimento e dos processos; que sejam exequíveis, com baixo custo e alto impacto; que visem a composição plena das comissões, a dotação de recursos essenciais para o seu funcionamento, e o respaldo institucional dos servidores que militam diariamente nessa seara.

Em sua obra seminal, "Por que as nações fracassam", Daron Acemoglu e James A. Robinson, laureados com o Nobel de Economia em 2024, argumentam que a qualidade das instituições é determinante para o desenvolvimento econômico e a redução das desigualdades sociais. Segundo eles, instituições inclusivas - aquelas que promovem a igualdade de oportunidades, protegem os direitos de propriedade e asseguram a responsabilização dos agentes públicos - são essenciais para criar um ambiente propício ao investimento, à inovação e ao crescimento sustentável.

Essa perspectiva, alinhada com a ética na administração pública, destaca que instituições éticas não apenas facilitam a confiança da sociedade no Estado, mas também garantem a implementação justa e eficaz das políticas públicas. A ética pública emerge como um facilitador central para o estabelecimento de instituições transparentes e responsáveis, capazes de resistir a pressões e interesses particulares que possam comprometer sua integridade e capacidade de atuação.

Além disso, a ética na administração pública contribui significativamente para a promoção de uma cultura organizacional baseada em valores de honestidade, justiça e equidade. Esse aspecto está em consonância com as recomendações de Acemoglu (*et al.*, 2012), que enfatizam a necessidade de fortalecer instituições para assegurar a prosperidade econômica e a estabilidade social. Instituições públicas éticas são, portanto, fundamentais para criar e manter um ambiente onde políticas públicas possam ser formuladas e implementadas de maneira eficaz, refletindo o interesse público.

As Comissões de Ética e o Sistema de Gestão da Ética Pública (SGEP) são instrumentos estratégicos para a promoção e manutenção da ética na administração pública. A criação de mecanismos robustos de monitoramento e avaliação da gestão da ética pública permite identificar e corrigir falhas institucionais, garantindo que as práticas administrativas estejam alinhadas com os princípios de transparência, responsabilidade e respeito à coisa pública. Hoje, porém, os dados obtidos indicam que há uma necessidade premente de aprimorar esses mecanismos, assegurando maior comprometimento institucional e capacidade de atuação das comissões.

Feitas essas considerações, um novo modelo de avaliação por si só não trará essas mudanças. São apenas números. Será preciso uma reflexão sobre a importância da Ética para a Administração e, a partir dessa reflexão, uma decisão de agir. Nas palavras do Professor Paulo Jannuzzi (2024:197):

Indicadores, evidências qualitativas e outros insumos informam o bom e plural

debate público, esclarecem aspectos positivos e negativos sobre uma política ou programa, considerando as limitações do escopo investigado e dos instrumentos de levantamento empregados. Evidências em suas variadas formas têm a finalidade de informar, não de trazer a 'decisão definida' para o gestor político. Pesquisador levanta evidências, as analisa e as sistematiza. Decisor político é quem decide, valendo-se do melhor e mais plural conhecimento técnico disponível, inspirado pelos valores públicos pelos quais é responsável por zelar.

A ética pública não é apenas uma exigência normativa, mas um elemento estratégico indispensável para a construção de instituições resilientes e eficazes. A incorporação de práticas éticas robustas na Administração Pública pode transformar significativamente a eficiência e a legitimidade das políticas públicas, promovendo um desenvolvimento mais equitativo e sustentável. Assim, fortalecer a ética pública, com apoio de um processo renovado de monitoramento e avaliação, é um passo fundamental para garantir a confiança da sociedade nas instituições e para assegurar que a ação estatal seja orientada para o bem comum.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acemoglu, Daron e Robinson, James A.. Why nations fail: the origins of power, prosperity, and poverty. Nova York: Crown Publishers, 2012.

Amorim, Sônia Naves David. Ética na esfera pública: a busca de novas relações Estado/sociedade, **Revista do Serviço Público**, ano 51, n. 2, pp. 94-104, 2000.

Andersson, Staffan; Ekelund, Helena. Promoting Ethics Management Strategies in the Public Sector: Rules, Values, and Inclusion in Sweden. **Administration & Society**, vol. 54, n. 6, pp. 1089–1116, 2022.

Andrews, J. Craig; Burton, Scot; Gundlach, Gregory T.; Hill, Ronald Paul; Kees, Jeremy; Netemeyer, Richard G. & Walker, Kristen L. ‘What Exactly Is Marketing and Public Policy? Insights for JPPM Researchers.’ **Journal of Public Policy & Marketing**, vol. 41, n. 1, pp. 10-33, 2022.

Arendt, H. **Eichmann em Jerusalém**: um relato sobre a banalidade do mal. São Paulo: Ed. Companhia das Letras, 1999.

Bacchi, Carol. The Ethics of Problem Representation: Widening the Scope of Ethical Debate, **Policy and Society**, vol. 26, n. 3, pp. 5-20, 2007.

Beeri, I.; Dayan, R.; Vigoda-Gadot, E. & Werner, S. B. Advancing Ethics in Public Organizations: The Impact of an Ethics Program on Employees' Perceptions and Behaviors in a Regional Council. **Journal of Business Ethics**, vol. 112, n. 1, pp. 59-78, 2013.

Beltrão, H.. **Descentralização e Liberdade**. 3ª Edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília / Instituto Hélio Beltrão, 2002.

Berings, D. & Adriaenssens, S.. The Role of Business Ethics, Personality, Work Values and Gender in Vocational Interests from Adolescents. **Journal of Business Ethics**, vol. 106, n. 3, pp. 325-335, 2012.

Bittencourt, D.; Reck, J. R.; & Arafa, M. A. A. A. Corruption, government and corporative ethics: an overview view of progress in comparative law and in Brazil. **Sequência: Estudos políticos e jurídicos**, vol. 43, 2002.

Bockover, M. I. Confucianism and Ethics in the Western Philosophical Tradition I: Foundational Concepts. **Philosophy Compass**, vol. 5, n. 4, pp. 307–316, 2010.

Boston, J.; Bradstock, A. e Eng, D.. Ethics and public policy. In: Bradstock, Andrew e Eng, David (ed). **Public Policy: Why ethics matters**. Camberra, The Australian National University E Press: 2010, pp. 1-17.

Boullosa, R. F.; Peres, J. P. L; Bessa L. F. Por Dentro do Campo: uma narração reflexiva dos estudos críticos em Políticas Públicas. **Revista O&S**, vol. 29, n. 97, pp. 306-332, 2021.

Bovaird, T. e Löffler, E.. Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies. **International Review of Administrative Sciences**, vol. 69, n. 3, pp. 313-328, 2003.

Brasil. Presidência da República, Comissão de Ética Pública. **Pesquisa sobre valores éticos**. Coordenação de Roberto DaMatta e Ricardo Caldas. Brasília: Presidência da República, CEP, 2009.

Brenner, S. N. Ethics Programs and Their Dimensions. **Journal of Business Ethics**, vol. 11, n. 5/6, pp. 391-399, 1992.

Carrieri, Alexandre de Pádua; Couto, Felipe Fróes & Silva, Larissa Oliveira. Uma análise crítica da 3º conferência da empresa limpa. **Revista da CGU**, vol. 10, n. 17, pp. 948-961, 2018.

Casula, M. Who governs in (local) governance? Theoretical considerations and empirical evidence. **Revista de Administração Pública**, vol. 51, n. 6, pp. 1122-1138, 2017.

Cortina, A. La dimensión pública de las éticas aplicadas. **Revista Ibero-Americana de Educação**, n. 29, p. 45-64, 2002.

Costa, F. L.; Castanhar, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de administração pública**, vol. 5, n. 37, pp. 969-992, 2003.

Curtin, D.; Meijer, A. J. Does transparency strengthen legitimacy? A critical analysis of European Union policy documents. **Information Polity**, vol. 11, pp. 109–122, 2006.

Douglas, S.; Meijer, A.. Transparency and Public Value—Analyzing the Transparency Practices and Value Creation of Public Utilities. **International Journal of Public Administration**, vol. 39, n. 12, pp. 940–951, 2016.

Espínola, D. A.; Campos Filho, A. C. Ética comportamental, organizações e corrupção: propostas para o aprimoramento dos programas de integridade do poder executivo federal. **Anais do III Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas**, UFRN, pp. 2887-2898, 2019.

Falcão, Patrícia Garone Figueira. Critérios de avaliação da gestão da ética para organizações públicas. **Revista TCU**, n. 149, 2022, pp. 145-180.

Filgueiras, Fernando; Aranha, Ana Luiza Melo. Controle da Corrupção e Burocracia da Linha de Frente: Regras, Discrecionalidade e Reformas no Brasil. **Revista Dados**, vol. 54, n. 2, pp. 349 a 387, 2011.

Fisher, Josie. Social Responsibility and Ethics: Clarifying the Concepts. **Journal of Business Ethics**, vol. 52, n. 4, pp. 391-400, 2004.

France, Guilherme. Sectoral corruption in Brazil A look at the health, agribusiness and construction sectors. **U4 Helpdesk Answer**, vol. 02, CMI and Transparency International, 20 January 2020.

Freitag, Barbara. Ética na administração pública. **Revista do Serviço Público**, vol. 56, n. 1, pp. 85-94, 2005.

Frey, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da

análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, pp. 211-259, 2000.

Fundación Canadiense de Auditoría y Rendición de Cuentas. **Auditoría de la Cultura Organizacional en el Sector Público**. Ottawa: Fundación Canadiense de Auditoría y Rendición de Cuentas, 2020.

Gravetter, F. J.; Wallnau, L. B. **Statistics for the Behavioral Sciences**. 10º Ed. Boston: Cengage Learning, 2016.

Grimmelikhuijsen, S. G. & Meijer, A. J. Effects of Transparency on the Perceived Trustworthiness of a Government Organization: Evidence from an Online Experiment. **JPART**, vol. 24, pp. 137–157, 2012.

Grossi, Giuseppe & Pianezzi, Daniela. The New Public Corruption: Old Questions for New Challenges. **Accounting Forum**, vol. 42, pp. 86–101, 2018.

Howard, Jeffrey. The public role of ethics and public policy. *In*: Lever, Annabelle e Poama, Andrei (ed). **The Routledge Handbook of Ethics and Public Policy**. Nova York: Routledge, 2019, pp. 25-36.

Iaccarino, M. Science and Ethics. **EMBO Reports**, vol. 2, n. 9, pp. 747-750, 2001.

Jannuzzi, P. de M. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 3, pp. 251-275, 2011.

_____. A importância do contexto institucional, político e ideacional na avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Avaliação**, vol. 11, n. 2, 2022.

_____. **Políticas públicas, valores e evidências em tempos de inteligência artificial**. 1ª Ed. Campinas, SP: Editora Alínea, 2024.

Jeurissen, R. The Social Function of Business Ethics. **Business Ethics Quarterly**, vol. 10, n. 4, pp. 821-843, 2000.

Jewell, Paul. Policy as Ethics: Sterilisation of Girls with Intellectual Disability. **Policy and Society**, vol. 26, n. 3, pp. 49-64, 2007.

Jahansoozi, J. Organization-stakeholder relationships: exploring trust and transparency. **Journal of Management Development**, vol. 25, n. 10, pp. 942 - 955, 2006.

Kaptein, M. Ethics Programs and Ethical Culture: A Next Step in Unraveling Their Multi-Faceted Relationship. **Journal of Business Ethics**, vol. 89, n. 2, pp. 261-281, 2009.

_____; Schwartz, M. S. The Effectiveness of Business Codes: A Critical Examination of Existing Studies and the Development of an Integrated Research Model. **Journal of Business Ethics**, vol. 77, pp. 111–127, 2008.

Lever, A.; Poama, A. Introduction. In: Lever, Annabelle e Poama, Andrei (ed). **The Routledge Handbook of Ethics and Public Policy**. Nova York: Routledge, 2019, pp. 1-9.

Lipsky, M. **Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. Brasília: ENAP, 2019.

Lobo, T. Avaliação de processos e impactos em programas sociais: algumas questões para reflexão. In: Rico, Elizabeth Melo (Ed). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, pp. 75-84, 1998.

Lotta, G. S.; Lima, I. A. de; Pedote, J. P.; Silveira, M. C.; Fernandez, M.; Guaranha, O. L. C.. Burocracia na Mira do Governo: os Mecanismos de Opressão Operados para Moldar a Burocracia. In: Cardoso Jr., José Celso; Silva, Frederico; Aguiar, Monique Florencio de; Sandim, Tatiana (orgs.). **Assédio Institucional no Brasil: Avanço do Autoritarismo e Desconstrução do Estado** Brasília, AFIPEA, EDUEPB, 2022.

Machado, M. R.; Paschoal, B. Monitorar, investigar, responsabilizar e sancionar: A multiplicidade institucional em casos de corrupção. **Revista Novos Estudos**, vol. 104, pp. 11-

36, 2016.

Marconi, M. de A.; Lakatos, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

McDonald, G.; Nijhof, A. Beyond Codes of Ethics: An Integrated Framework for Stimulating Morally Responsible Behaviour in Organizations. **Leadership and Organization Development Journal**, vol. 20, n. 3, pp. 133-146, 1999.

McQuaid, Ronald W. Theory of Organizational Partnerships: Partnership Advantages, Disadvantages and Success Factors, in: Osborne, Stephen P. (Ed). **The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance**. Nova York: Routledge, pp. 127-148, 2010.

Mendes, A. V. C. **Ética na Administração Pública Federal: a implementação de Comissões de Ética Setoriais – entre o desafio e a oportunidade de mudar o modelo de gestão**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.

_____; Bessa, L. F. de M. e Midlej e Silva, S. de A.. Gestão da Ética: A Experiência da Administração Pública Brasileira. **Administração Pública e Gestão Social**, vol. 7, n. 1, pp. 2-8, 2015.

_____; Andrade Júnior, H. de; Luz, R. P. & Borges, C. Comissão de Ética Setorial: os desafios de fazer cumprir a ética na administração pública federal. **Revista do Serviço Público**, vol. 61, n. 2, pp. 137-156, 2010.

Mendonça, A.; Garbaccio, G. L.; Mendonça, K. V. A importância da ética institucional na contemporaneidade do setor público brasileiro. **Anais do IV Simpósio Sul-Mato-Grossense de Administração**, UFMS, 17 a 21 de maio de 2021, pp. 799-809, 2021.

Mintrom, Michael. Doing ethical policy analysis. In: In: Bradstock, Andrew e Eng, David (Ed). **Public Policy: Why ethics matters**. Camberra, The Australian National University Press: 2010, pp. 37-54.

OCDE. **Trust in Government Ethics Measures in OECD Countries**. Paris: OCDE, 2000.

OCDE. **Strengthening Public Integrity in Brazil: Mainstreaming Integrity Policies in the Federal Executive Branch**, OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing, 2021.

Oginni, Simon Oyewole; Moitui, Joash Ntenga. Social Media and Public Policy Process in Africa: Enhanced Policy Process in Digital Age. **Consilience**, n. 14, pp. 158-172, 2015.

Orr, Susan; Johnson, James. Models, Mechanisms, Metrics: The entanglement of methods of policy inquiry with democratic possibilities. In: Lever, Annabelle e Poama, Andrei (Ed). **The Routledge Handbook of Ethics and Public Policy**. Nova York: Routledge, 2019, pp. 62-75.

Payne, Dinah & Dimanche, Frédéric (1996) Towards a Code of Conduct for the Tourism Industry: An Ethics Model. **Journal of Business Ethics**, vol. 15, n. 9, pp. 997-1007.

Pelletier, Kathie L. & Bligh, Michelle C. (2006). Rebounding from Corruption: Perceptions of Ethics Program Effectiveness in a Public Sector Organization. **Journal of Business Ethics**, Vol. 67, No. 4, pp. 359-374.

Peters, B. Guy. Public Policy Studies: Academic Roots and Practical Significance. **AlMuntaqa**, vol. 3, n. 2, pp. 23-34, 2020.

Pereira, L. C. B. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, ano 49, n. 1, pp. 5-42, 1998.

Pereira, M. J. Reforma do Estado e transparência: estratégias de controle da corrupção no Brasil. **Anais do Congresso Internacional Del Clad sobre La Reforma Del Estado y de La Administración Pública**. Lisboa, 8-11 de outubro de 2002.

Potter, Van R. **Bioethics: Bridge to the Future**. Nova York: Prentice-Hall, 1971.

Provis, C. Ethics and Issues in Public Policy, **Policy and Society**, vol. 26, n. 3, pp. 21-33, 2007.

Reed, G.; Kelly, M.; Goldman, G.; Carter, J. e Robison-Dorn, M.. Conflicts of Interest at Federal Agencies. **Union of Concerned Scientists**, 2020.

Remisová, A.; Lasáková, A.; & Kirchmayer, Z.. Influence of Formal Ethics Program Components on Managerial Ethical Behavior. **Journal of Business Ethics**, vol. 160, n. 1, pp. 151-166, 2019.

Rogers, W. A. Problems, Policies and Ethics in Health Care. **Policy and Society**, vol. 26, n. 3, pp. 35-46, 2007.

Schermerhorn, J. R. **Management**. 12^a Ed. New Jersey: John Wiley & Sons, 2013.

Smith, Nicholas D. Some Thoughts about the Origins of "Greek Ethics". **The Journal of Ethics**, vol. 5, n. 1, pp. 3-20, 2001.

Smith, R. W. Enforcement or Ethical Capacity: Considering the Role of State Ethics Commissions at the Millennium. **Public Administration Review**, vol. 63, n. 3, pp. 283-295, 2003.

Sousa, P. K. R. de F. A comissão de ética como prática educativa: o caso da Universidade de Brasília. **Dissertação de Mestrado**, Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública. Brasília: Universidade de Brasília, 2015.

Stansbury, J.; Barry, B. Ethics Programs and the Paradox of Control. **Business Ethics Quarterly**, vol. 17, n. 2, pp. 239-261, 2007.

Trevisan, A. P. e Bellen, H. M. Van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, vol. 42, n. 3, pp. 529-50, 2008.

TCU. **Acórdão 581/2017-TCU-Plenário**. Relatório de Levantamento, Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes, Processo: 031.604/2016-1, Data da Sessão: 29/03/2017. Brasília: 2017.

_____. **Acórdão 674/2018-TCU-Plenário**. Relatório de Auditoria, Relator: Ministro Aroldo Cedraz de Oliveira, Processo: 027.085/2017-1, Data da Sessão: 28/03/2018. Brasília: 2018.

_____. **Referencial de combate a fraude e corrupção: Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública**. Brasília: TCU, 2018b.

_____. **Política pública em dez passos**. Brasília: TCU, 2021.

Valentine, S.; Fleischman, G. Ethics Programs, Perceived Corporate Social Responsibility and Job Satisfaction. **Journal of Business Ethics**, vol. 77, n. 2, pp. 159-172, 2008.

Valle-Cruz, David; Criado, J. Ignacio; Sandoval-Almazán, Rodrigo; Ruvalcaba-Gomez, Edgar A. Assessing the public policy-cycle framework in the age of artificial intelligence: From agenda-setting to policy evaluation. **Government Information Quarterly**, vol. 37, 2020.

Warren, D. E.; Gaspar, J. P.; & Laufer, W. S. Is Formal Ethics Training Merely Cosmetic? A Study of Ethics Training and Ethical Organizational Culture. **Business Ethics Quarterly**, vol. 24, n. 1, pp. 85-117, 2014.

Wu, Xun; Ramesh, M.; Howlett, Michael e Fritzen, Scott. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. Brasília: ENAP, 2014.

Zak, Paul J.. The Neuroscience of Trust. **Harvard Business Review**, January–February 2017 edition, pp. 84–90, 2017.

Zhu, W.; Zheng, X.; He, H.; Wang, G. & Zhang, X. Ethical Leadership with Both "Moral Person" and "Moral Manager" Aspects: Scale Development and Cross-Cultural Validation. **Journal of Business Ethics**, vol. 158, n. 2, pp. 547-565, 2019.

Wienpahl, Paul D. Philosophy of ethics, ethics, and moral theory. **The Journal of Philosophy**, vol. 45, n. 3, pp. 57-67, Jan. 29 1948.

Anexo I – Carta enviada às Comissões de Ética Pública para realização do survey

Pesquisa: A Avaliação e Monitoramento do Funcionamento das Comissões de Ética

Prezadas, Prezados,

Eu, Pedro Mader Gonçalves Coutinho, aluno do Mestrado Profissional em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, estou desenvolvendo minha dissertação, sob a orientação do Professor Doutor Paulo Jannuzzi, com objetivo de analisar a relação entre a capacidade operacional das Comissões de Ética membros do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal com o compromisso institucional de seus respectivos órgãos e entidades.

Como etapa qualitativa desse estudo, estou realizando uma pesquisa que objetiva conhecer a percepção da comunidade de membros e servidores das Comissões de Ética do Poder Executivo Federal sobre a importância dos dados obtidos no formulário de avaliação enviado pela Secretaria Executiva da Comissão de Ética Pública para uma análise das necessidades e desafios enfrentados pelas Comissões.

Nesses termos, gostaria de contar com sua ajuda - e de sua Comissão - para responderem este breve questionário, até **10/09/2024**.

Desde já agradeço a atenção e apoio dispensados.

Permaneço à disposição para prestar quaisquer informações necessárias.

Atenciosamente,
Pedro Mader Gonçalves Coutinho
pedromader@gmail.com

Obs.: A aplicação da pesquisa é de responsabilidade e execução exclusivas do pesquisador e a participação das/dos entrevistadas/os e respondentes é totalmente voluntária. Para auxiliar o preenchimento deste questionário, é recomendável ter à mão o formulário de avaliação anual da CEP, bem como ter acesso ao Painel Gerencial do Sistema de Gestão da Ética (BI), disponível na página da CEP:

<https://www.gov.br/planalto/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/governanca/etica-publica/servicos-em-destaque/paineis-gerenciais>

Anexo II – Relação das Comissões de Ética Pública

	NOME DO ÓRGÃO/ENTIDADE	SIGLA	UF
1	Advocacia-Geral da União	AGU	DF
2	Agência Brasileira de Inteligência	ABIN	DF
3	Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A.	ABGF	DF
4	Agência Espacial Brasileira	AEB	DF
5	Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico	ANA	DF
6	Agência Nacional de Aviação Civil	ANAC	DF
7	Agência Nacional de Energia Elétrica	ANEEL	DF
8	Agência Nacional de Mineração	ANM	DF
9	Agência Nacional de Saúde Suplementar	ANS	RJ
10	Agência Nacional de Telecomunicações	ANATEL	DF
11	Agência Nacional de Transportes Aquaviários	ANTAQ	DF
12	Agência Nacional de Transportes Terrestres	ANTT	DF
13	Agência Nacional de Vigilância Sanitária	ANVISA	DF
14	Agência Nacional do Cinema	ANCINE	RJ
15	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis	ANP	RJ
16	Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A.	AMAZUL	SP
17	Autoridade Nacional de Proteção de Dados	ANPD	DF
18	Autoridade Portuária de Santos	APS	SP
19	Banco Central do Brasil	BCB	DF
20	Banco da Amazônia S.A.	BASA	PA
21	Banco do Brasil	BB	DF
22	Banco do Nordeste do Brasil S.A.	BNB	CE
23	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	BNDES	RJ
24	BB Tecnologia e Serviços	BBTS	DF
25	Caixa Econômica Federal	CAIXA	DF
26	Casa da Moeda do Brasil	CMB	RJ
27	Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S/A	Ceasaminas	MG
28	Centro Federal de Educação Tecnológica - Celso Suckow da Fonseca	CEFET-RJ	RJ
29	Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais	CEFET-MG	MG
30	Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada	CEITEC	RS
31	Colégio Pedro II	CP2	RJ
32	Comissão de Valores Mobiliários	CVM	RJ
33	Comissão Nacional de Energia Nuclear	CNEN	RJ
34	Companhia Brasileira de Trens Urbanos	CBTU	DF
35	Companhia das Docas do Estado da Bahia	CODEBA	BA
36	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Paranaíba	CODEVASF	DF
37	Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo	CEAGESP	SP
38	Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais	CPRM	RJ
39	Companhia Docas do Ceará	CDC	CE
40	Companhia Docas do Pará	CDP	PA
41	Companhia Docas do Rio de Janeiro	PortosRio	RJ
42	Companhia Docas Do Rio Grande do Norte	CODERN	RN
43	Companhia Nacional de Abastecimento	CONAB	DF
44	Conselho Administrativo de Defesa Econômica	CADE	DF
45	Conselho Administrativo de Recursos Fiscais	CARF	DF
46	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico	CNPq	DF
47	Conselho de Controle de Atividades Financeiras	Coaf	DF

48	Controladoria-Geral da União	CGU	DF
49	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes	DNIT	DF
50	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas	DNOCS	CE
51	Departamento Penitenciário Nacional	DEPEN	DF
52	Eletrobrás Termonuclear S/A	ELETRONUCLEAR	RJ
53	Empresa Brasil de Comunicação	EBC	DF
54	Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A.	PPSA	RJ
55	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos	CORREIOS	DF
56	Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia	HEMOBRÁS	DF
57	Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária	INFRAERO	DF
58	Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional S.A.	ENBPar	DF
59	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária	Embrapa	DF
60	Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares	Ebserh	DF
61	Empresa de Pesquisa Energética	EPE	RJ
62	Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência	DATAPREV	DF
63	Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A	TRENSURB	RS
64	Empresa Gerencial de Projetos Navais	EMGEPRON	RJ
65	Empresa Gestora de Ativos S.A	EMGEA	DF
66	Financiadora de Estudos e Projetos	FINEP	RJ
67	Fundação Alexandre de Gusmão	FUNAG	DF
68	Fundação Biblioteca Nacional	FBN	RJ
69	Fundação Casa de Rui Barbosa	FCRB	RJ
70	Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior	CAPES	DF
71	Fundação Cultural Palmares	FCP	DF
72	Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo	Funpresp-Exe	DF
73	Fundação Escola Nacional de Administração Pública	Enap	DF
74	Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística	IBGE	RJ
75	Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada	IPEA	DF
76	Fundação Joaquim Nabuco	Fundaj	PE
77	Fundação Jorge Duprat e Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho	FUNDACENTRO	SP
78	Fundação Nacional de Artes	FUNARTE	RJ
79	Fundação Nacional de Saúde	Funasa	DF
80	Fundação Nacional do Índio	FUNAI	DF
81	Fundação Osório	FOSÓRIO	RJ
82	Fundação Oswaldo Cruz	FIOCRUZ	RJ
83	Fundação Universidade de Brasília	UnB	DF
84	Fundação Universidade do Amazonas	UFAM	AM
85	Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul	UFMS	MS
86	Fundação Universidade Federal de Pelotas	UFPel	RS
87	Fundação Universidade Federal de Rondônia	UNIR	RO
88	Fundação Universidade Federal de São João del Rei	UFSJ	MG
89	Fundação Universidade Federal de Uberlândia	UFU	MG
90	Fundação Universidade Federal do Acre	UFAC	AC
91	Fundação Universidade Federal do Amapá	UNIFAP	AP
92	Fundação Universidade Federal do Maranhão	UFMA	MA
93	Fundação Universidade Federal do Pampa	UNIPAMPA	RS
94	Fundação Universidade Federal do Rio Grande	FURG	RS
95	Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco	Univasf	PE
96	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	FNDE	DF
97	Hospital das Forças Armadas	HFA	DF
98	Hospital de Clínicas de Porto Alegre	HCPA	RS

99	Hospital Nossa Senhora da Conceição S/A	HNSC	RS
100	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe	IFS	SE
101	Indústria de Material Bélico do Brasil	IMBEL	DF
102	Indústrias Nucleares do Brasil S.A.	INB	RJ
103	Infra S.A.	Infra S.A.	DF
104	Instituto Benjamin Constant	IBC	RJ
105	Instituto Brasileiro de Museus	IBRAM	DF
106	Instituto Brasileiro de Turismo	EMBRATUR	DF
107	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis	IBAMA	DF
108	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade	ICMBIO	DF
109	Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro	JBRJ	RJ
110	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional	IPHAN	DF
111	Instituto Federal de Alagoas	IFAL	AL
112	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Catarinense	IFC	SC
113	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano	IFBAIANO	BA
114	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia	IFBA	BA
115	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba	IFPB	PB
116	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília	IFB	DF
117	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso do Sul	IFMS	MS
118	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco	IFPE	PE
119	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia	IFRO	RO
120	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Roraima	IFRR	RR
121	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina	IFSC	SC
122	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo	IFSP	SP
123	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Acre	IFAC	AC
124	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amapá	IFAP	AP
125	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas	IFAM	AM
126	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará	IFCE	CE
127	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará	IFPA	PA
128	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná	IFPR	PR
129	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro	IFRJ	RJ
130	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul	IFRS	RS
131	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano	IFSertoPE	PE
132	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais	IFSUDMG	MG
133	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais	IFSMG	MG
134	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Triângulo Mineiro	IFTM	MG
135	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha	IFFar	RS
136	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense	IFF	RJ
137	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Goiano	IFGOIANO	GO
138	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-Rio-Grandense	IFSul	RS
139	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí	IFPI	PI
140	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás	IFG	GO
141	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato	IFMT	MT

	Grosso		
142	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão	IFMA	MA
143	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Norte de Minas Gerais	IFNMG	MG
144	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte	IFRN	RN
145	Instituto Federal do Espírito Santo	IFES	ES
146	Instituto Nacional da Propriedade Industrial	INPI	RJ
147	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária	INCRA	DF
148	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira	INEP	DF
149	Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia	INMETRO	DF
150	Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia	INPA	AM
151	Instituto Nacional de Tecnologia da Informação	ITI	DF
152	Instituto Nacional do Seguro Social	INSS	DF
153	Ministério da Agricultura e Pecuária	MAPA	DF
154	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações	MCTI	DF
155	Ministério da Cultura	MinC	DF
156	Ministério da Defesa	MD	DF
157	Ministério da Educação	MEC	DF
158	Ministério da Fazenda	MF	DF
159	Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos	MGI	DF
160	Ministério da Igualdade Racial	MIR	DF
161	Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional	MIDR	DF
162	Ministério da Justiça e Segurança Pública	MJSP	DF
163	Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos	MMFDH	DF
164	Ministério da Pesca e Aquicultura	MPA	DF
165	Ministério da Previdência Social	MPS	DF
166	Ministério da Saúde	MS	DF
167	Ministério da Saúde no Rio de Janeiro	MS/RJ	RJ
168	Ministério das Cidades	MCID	DF
169	Ministério das Comunicações	MCOM	DF
170	Ministério das Mulheres	MMULHERES	DF
171	Ministério das Relações Exteriores	MRE	DF
172	Ministério de Minas e Energia	MME	DF
173	Ministério de Portos e Aeroportos	MPOR	DF
174	Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	MDA	DF
175	Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços	MDIC	DF
176	Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome	MDS	DF
177	Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte	MEMP	DF
178	Ministério do Esporte	MEsp	DF
179	Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima	MMA	DF
180	Ministério do Planejamento e Orçamento	MPO	DF
181	Ministério do Trabalho e Emprego	MTE	DF
182	Ministério dos Transportes	MT	DF
183	Ministério do Turismo	Mtur	DF
184	Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania	MDHC	DF
185	Ministério dos Povos Indígenas	MPI	DF
186	Nuclebrás Equipamentos Pesados	NUCLEP	RJ
187	Petrobrás Transporte S.A.	TRANSPETRO	RJ
188	Petróleo Brasileiro S.A.	Petrobras	RJ
189	Polícia Rodoviária Federal	PRF	DF
190	Presidência e Vice-Presidência da República	PR e VPR	DF

191	Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil	RFB	DF
192	Secretaria Nacional de Políticas Penais	SENAPPEN	DF
193	Serviços de Navegação Aérea S.A.	NAV Brasil	RJ
194	Serviço Federal de Processamento de Dados	SERPRO	DF
195	Superintendência da Zona Franca de Manaus	Suframa	AM
196	Superintendência de Seguros Privados	SUSEP	RJ
197	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia	SUDAM	AM
198	Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste	SUDECO	DF
199	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste	SUDENE	PE
200	Superintendência Nacional de Previdência Complementar	PREVIC	DF
201	Telecomunicações Brasileiras S/A	TELEBRAS	DF
202	Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia Brasil S.A.	TBG	RJ
203	Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira	UNILAB	CE
204	Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri	UFVJM	MG
205	Universidade Federal da Bahia	UFBA	BA
206	Universidade Federal da Fronteira Sul	UFFS	SC
207	Universidade Federal da Grande Dourados	UFGD	MS
208	Universidade Federal da Integração Latino- Americana	UNILA	PR
209	Universidade Federal da Paraíba	UFPB	PB
210	Universidade Federal de Alagoas	UFAL	AL
211	Universidade Federal de Alfenas	UNIFAL	MG
212	Universidade Federal de Campina Grande	UFCG	PB
213	Universidade Federal de Catalão	UFCAT	GO
214	Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre	UFCSPA	RS
215	Universidade Federal de Goiás	UFG	GO
216	Universidade Federal de Itajubá	UniFEI	MG
217	Universidade Federal de Jataí	UFJ	GO
218	Universidade Federal de Juiz de Fora	UFJF	MG
219	Universidade Federal de Lavras	UFLA	MG
220	Universidade Federal de Mato Grosso	UFMT	MT
221	Universidade Federal de Minas Gerais	UFMG	MG
222	Universidade Federal de Ouro Preto	UFOP	MG
223	Universidade Federal de Pelotas	UFPEl	RS
224	Universidade Federal de Pernambuco	UFPE	PE
225	Universidade Federal de Rondonópolis	UFR	MT
226	Universidade Federal de Roraima	UFRR	RR
227	Universidade Federal de Santa Catarina	UFSC	SC
228	Universidade Federal de Santa Maria	UFSM	RS
229	Universidade Federal de São Carlos	UFSCAR	SP
230	Universidade Federal de São Paulo	UNIFESP	SP
231	Universidade Federal de Sergipe	UFS	SE
232	Universidade Federal de Viçosa	UFV	MG
233	Universidade Federal do ABC	UFABC	SP
234	Universidade Federal do Agreste de Pernambuco	UFAPE	PE
235	Universidade Federal do Cariri	UFCA	CE
236	Universidade Federal do Ceará	UFC	CE
237	Universidade Federal do Delta do Parnaíba	UFDPAr	PI
238	Universidade Federal do Espírito Santo	UFES	ES
239	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro	UNIRIO	RJ
240	Universidade Federal do Norte do Tocantins	UFNT	TO
241	Universidade Federal do Oeste da Bahia	UFOB	BA
242	Universidade Federal do Oeste do Pará	UFOPA	PA
243	Universidade Federal do Pará	UFPA	PA
244	Universidade Federal do Paraná	UFPR	PR
245	Universidade Federal do Piauí	UFPI	PI

246	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia	UFRB	BA
247	Universidade Federal do Rio de Janeiro	UFRJ	RJ
248	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	UFRN	RN
249	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	UFRGS	RS
250	Universidade Federal do Sul da Bahia	UFSB	BA
251	Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará	UniFESSPA	PA
252	Universidade Federal do Triângulo Mineiro	UFTM	MG
253	Universidade Federal Fluminense	UFF	RJ
254	Universidade Federal Rural da Amazônia	UFRA	PA
255	Universidade Federal Rural de Pernambuco	UFRPE	PE
256	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro	UFRRJ	RJ
257	Universidade Federal Rural do Semi-Árido	UFERSA	RN
258	Universidade Tecnológica Federal do Paraná	UTFPR	PR

Disponível em: <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/governanca/etica-publica/sistema-de-gestao-da-etica/comissoes-de-etica-setoriais/comissoes-de-etica-setoriais>>. Acesso: 26/11/2024.

Anexo III – Formulário de Avaliação Anual do Sistema de Gestão da Ética

Modelo do 23º Questionário de Avaliação Anual

Dados da Instituição

Nome do órgão ou entidade
Sigla do órgão ou entidade
Endereço
Cidade
UF
CEP
E-mail institucional da Comissão de Ética
E-mail institucional (se houver) da Secretaria-Executiva da Comissão
Telefone
Telefone (se houver)
CNPJ
Natureza jurídica (administração direta ou indireta)
Nº de unidades incluindo a sede
Nº de servidores ou empregados públicos em exercício no órgão ou entidade
Nº de terceirizados em exercício no órgão ou entidade
Nº de demais agentes públicos à disposição do órgão ou entidade
Comentários
Nome do Dirigente - Autoridade Máxima

Dados da Comissão de Ética

A Comissão conta com Secretário(a)-executivo(a)?
Possui Regimento Interno?
Possui Código de Ética Próprio?
Ato de criação da comissão (tipo)
Número do ato
Data de publicação

Possui Secretaria-Executiva nos termos do art. 7º, § 1º, do Decreto nº 6.029, de 2007?
O(a) Secretário(a)-Executivo(a) atua com dedicação exclusiva à Comissão?
O(a) Secretário(a)-Executivo(a) foi indicado pelos membros da Comissão de Ética, nos termos do art. 4º, § 1º, da Resolução CEP nº 10, de 2008?
O(a) SE participou de curso (tele)presencial da CEP (com tutoria)?
O(a) SE está inscrito(a) no Fórum Virtual da Rede de Ética?

O Secretário-Executivo ocupa cargo de direção ou exerce função gratificada nos termos previstos no art. 7º, § 2º, do Decreto nº 6.029, de 2007?
Nome e código do cargo de direção ou da função gratificada
Possui substituto designado?
Número de servidores/empregados na Secretaria-Executiva, além do Secretário(a)

A Secretaria-Executiva é vinculada à instância máxima da instituição?
A Secretaria-Executiva da Comissão de Ética está inserida formalmente no organograma/estrutura do órgão?
A qual unidade está vinculado o cargo do Secretário-Executivo?

A Secretaria-Executiva possui espaço próprio?
O espaço é devidamente equipado?
O funcionamento da Secretaria-Executiva é contínuo?
Comentários

Recebe apoio técnico e operacional de outras unidades do órgão (Comunicação, Tecnologia da Informação, etc.)
Comentários

Possui espaço dedicado à Comissão de Ética na Intranet/internet?
Endereço da página

A Comissão utiliza sistema eletrônico de processos?
Qual?

Composição da Comissão
A Comissão está com composição completa?
Qual o número de membros titulares na Comissão?
Qual o número de membros suplentes na Comissão?
Quantos membros participaram de curso (tele)presencial da CEP (com tutoria)?
Quantos membros participaram de curso EAD da CEP? https://escolavirtual.gov.br/curso/347
Quantos membros estão inscritos no Fórum Virtual da Rede de Ética? (https://gestgov.discourse.group/c/etica)
Comentários

Os membros foram escolhidos mediante critério pré-definido em regimento interno?
Comentários

Educação e prevenção

As normas éticas integram os programas de capacitação e treinamento dirigidos aos agentes públicos?
A ética entra como tema principal ou transversal?
Os integrantes da Comissão participaram de eventos externos?
Comentários

A Comissão de Ética promoveu palestras, cursos e campanhas educativas internas?
Quantos(as)?
Público atingido (número de participantes)
Comentários

Divulgou as normas que orientam a conduta ao público externo, à sociedade, aos usuários dos serviços, às organizações parceiras, bem como aos fornecedores?
Comentários

A Comissão recebeu o Boletim Informativo mensal da CEP?
A Comissão divulgou regularmente o "Minuto da Ética" no órgão/entidade?
Quantos agentes públicos recebem o "Minuto da Ética"?
Comentários

Há parceria com outros órgãos/unidades para desenvolvimento de campanhas e material educativo (Unidade de Recursos Humanos, Integridade, Ouvidoria)?
Comentários

A Comissão de Ética informa às autoridades de seu órgão ou entidade quanto às obrigações constantes da Resolução CEP nº 12, de 19 de novembro de 2018, que dispõe sobre a apresentação de DCI (Art. 4º)?
Qual o formato escolhido para essa comunicação?
A comunicação às autoridades é feita regularmente, observando o prazo de dez dias constante do § 1º do art. 1º da Resolução CEP nº 12, de 2018?
Comentários

Consultas

A Comissão de Ética respondeu consultas sobre conduta ética ou aplicação do código de ética?
Quantas?
A Comissão utiliza o Ementário de Precedentes da CEP para embasar suas respostas?
Comentários

A Comissão de Ética tem competência para responder consultas sobre conflitos de interesses (SECI)? (Portaria Interministerial MPOG/CGU nº 333/2013)
A Comissão de Ética respondeu consultas sobre conflitos de Interesses?
Quantas?
Comentários

Apuração

A Comissão de Ética recebeu denúncias?
Quantas?
Comentários

A Comissão de Ética instaurou Procedimento Preliminar - PP?
Quanto?
Comentários

A Comissão de Ética lavrou Acordos de Conduta Pessoal e Profissional - ACPP?
Quanto?
Comentários

A Comissão de Ética converteu Procedimento Preliminar em Processo de Apuração Ética - PAE?
Quanto?
Comentários

A Comissão de Ética aplicou Censura Ética?
Quantas?
Comentários

A Comissão de Ética realizou mediação?
Quantas?
Comentários

Planejamento
A Comissão de Ética aprovou plano de trabalho para 2020 (Conforme Acórdão 2681/2018 - TCU-Plenário - Ofício Circular CEP nº 1/2020)?
Comentários

As ações da Comissão de Ética foram inseridas no planejamento estratégico da organização?
Comentários

Conta com rotinas de identificação das áreas, processos ou funções mais suscetíveis a desvios éticos?
Comentários

Desafios e Sugestões

Principais dificuldades enfrentadas pela CE

Sugestões para melhoria do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal
--