A AUDITORIA DA ÉTICA

nova visão da auditoria governamental na sua contribuição para o controle social[1]



Heloisa Helena Santos Teixeira
Chefe de Divisão de Administração e Finanças na Secretaria Municipal de Saúde de Piraí
Especialista em Auditoria e Controladoria e Mestranda em Gestão e Estratégia de Negócios — Universidade Federal Rural do Estado do Rio de Janeiro — UFRRJ

1

RESUMO: A preocupação com a ética pública ressurgiu, com grande ênfase, na agenda política das nações devido aos efeitos perversos que resultam da sua inexistência, deixando de ser vista apenas como um problema moral e passando a ser percebida como ameaça à ordem econômica, à organização administrativa e ao próprio Estado de Direito. Essa preocupação fez surgir o que no Brasil chamamos de Gestão da Ética Pública, um instrumento de controle cuja finalidade é prestar contas aos cidadãos, que exercem o controle social quanto à conduta do Gestor Público e seus agentes. Os resultados da Auditoria da Ética indicam não apenas a aderência aos padrões, mas também podem ser usados para melhorar a gestão da ética e a compreensão dos funcionários sobre os padrões éticos. As ferramentas metodológicas abrangem a avaliação da implementação, os códigos de conduta e a auto-avaliação organizacional.

ABSTRACT: The concern about public ethics reappeared, with great emphasis, on the political agenda of nations as a whole on account of the perverse effects that derived from its non-existence, which refrained it from being regarded just as a moral issue and disclosed it as a real threat not only to the economic order but also to the administrative organization and to the rule of law itself. Such a concern paved the way to what is named Management of Public Ethics in Brazil, an instrument of control whose aim is to render account to the citizens who exercise social control as regards the procedures resorted to by the public manager and his (her) agents. The results of the Audit of Ethics pinpoint the adhesion to patterns and can also be used to improve the management of ethics and understanding of the officials when it comes to ethical patterns . The methodological tools comprise the evaluation of the implementation, the behavioral codes of conduct and self-evaluation of the organization under control.

PALAVRAS-CHAVES: Administração Pública; Controle Social; Auditoria da Ética.

KEYWORDS: Public Administration, Social Control; Audit of Ethics

1 Artigo originado da monografia vencedora do 3° lugar no II Prêmio Ministro Gama Filho, versão 2007/08

INTRODUÇÃO

A importância crescente que vem sendo assumida pela Administração Pública na prestação de serviços aos cidadãos e a multiplicidade de formas, em permanente mutação, de como esses serviços são prestados colocam como fundamental a gestão da fragmentação a que têm sido submetidos, no âmbito do movimento conhecido por Nova Gestão Pública.

A modernização e o fortalecimento institucional das organizações que integram o aparelho do Estado têm sido a estratégia mais eficaz para se alcançar a boa governança pública. Não obstante, o exame dos resultados dos investimentos nessa área mostra que nem sempre o sucesso se traduz em aumento de confiança na conduta ética dos agentes públicos. De outro lado, não logram dar segurança a esses agentes sobre que condutas específicas devem observar. Em razão dessas duas lacunas observadas na maioria dos programas de fortalecimento institucional e modernização das organizações, tem surgido o que no Brasil chamamos de Gestão da Ética Pública.

A preocupação com a ética pública ressurgiu com grande ênfase na agenda política das nações devido aos efeitos perversos que resultam da sua inexistência, deixando de ser vista apenas como um problema moral e passando a ser percebida como ameaça à ordem econômica, à organização administrativa e ao próprio Estado de Direito. O objetivo central da Gestão da Ética é promover a confiança da sociedade no caráter ético da conduta dos agentes públicos e dar a esses agentes segurança e clareza sobre o que se pode e o que não se pode fazer, de forma que possam exercer suas funções em toda a sua amplitude e inteireza.

É provável que a Auditoria de Ética em entidades e órgãos da Administração Pública seja uma demanda da sociedade para a qual os Tribunais de Contas e os outros Órgãos responsáveis por execução de auditorias internas no âmbito da Administração Pública, incumbidas de supervisionar, controlar e aplicar sanções, devem se preparar — para uma nova forma de intervenção: prover o cidadão das informações relativas à conduta do gestor público, a partir de uma nova abordagem da auditoria governamental, a Auditoria da Ética Pública.

Diante disso, este trabalho busca avançar nesse novo entendimento, qual seja, a Auditoria da Ética como contribuição ao controle social, tendo como conseqüência o surgimento de uma nova abordagem no campo da auditoria governamental, trazendo para análise modelos já existentes sobre a metodologia de Auditoria da Ética Pública.

TEORIAS, CONTEXTUALIZAÇÃO E ANÁLISE

Ao explorar o campo da Auditoria da Ética, faz-se necessário delimitar o conjunto semântico que envolve o tema. Vejamos a discussão em torno dos conceitos de ética, moral, controle social, administração pública, agentes públicos e auditoria da ética.

A HISTÓRIA DA ÉTICA

Ética Essencialista

O mundo essencialista é o mundo da contemplação, idéia compartilhada pelo filósofo grego Aristóteles (384-322 a.C.). No pensamento

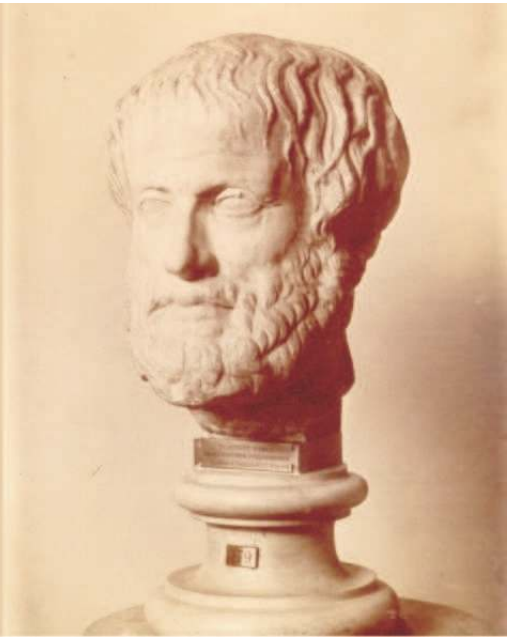
filosófico dos antigos, os seres humanos aspiram ao bem e à felicidade, que só podem ser alcançados pela conduta virtuosa. Para a ética essencialista, o homem era visto como um ser livre, sempre em busca da perfeição. Esta, por sua vez, seria equivalente aos valores morais que estariam inscritos na essência do homem. Dessa forma, para ser ético, o homem deveria entrar em contato com a própria essência, a fim de alcançar a perfeição.

A palavra ética, segundo Aristóteles (384-322 a.C.), remete-se à natureza ou caráter do indivíduo. A idéia de ética no sentido geral trata do discernimento entre certo e errado, em termos morais. Este, entretanto, trata-se de um conceito deveras subjetivo. Assim sendo, trabalha-se a ética como padrões de comportamento socialmente aceitáveis. No caso das organizações, a postura ética refere-se ao comportamento em conformidade com os objetivos, diretrizes, crenças e valores organizacionais, as necessidades dos clientes, bem como o impacto a ser gerado na sociedade.

Aristóteles subordina sua ética à política, acreditando que na monarquia e na aristocracia se encontraria a alta virtude, já que esta é um privilégio de poucos indivíduos. Na sua doutrina, a ética está em conformidade com a ordem vigente, ou seja, cada virtude seria um meio-termo entre dois extremos, e cada um desses extremos seria um vício. Assim, sua ética era adaptativa, servindo às necessidades políticas de sua época, quando o homem deveria ser conformado com a sua realidade; para tanto, se fazia necessária a interferência da família e da educação para conter suas paixões. Para esse filósofo, "na prática ética somos o que fazemos, visando a uma finalidade boa ou virtuosa" (WEIL, 1999, p. 15). Isso leva à idéia de que o agente, a ação e a finalidade do agir são inseparáveis; "toda arte, toda investigação e do mesmo modo toda ação e eleição, parecem tender a algum bem; por isso se tem dito com razão que o bem é aquilo a que todas as coisas tendem" (WEIL, 1999, p. 15-16).

Pode-se resumir a ética dos antigos, ou ética

Aristóteles subordina sua ética à política, acreditando que na monarquia e na aristocracia se encontraria a alta virtude, já que esta é um privilégio de poucos indivíduos



essencialista, em três aspectos: 1) agir em conformidade com a razão; 2) agir em conformidade com a Natureza e com o caráter natural de cada indivíduo; 3) a união permanente entre ética (a conduta do indivíduo) e política (valores da sociedade). A ética era uma maneira de educar o sujeito moral (seu caráter) no intuito de propiciar a harmonia entre o mesmo e os valores coletivos, sendo ambos virtuosos.

Ética Cristianista

Com o cristianismo, através de S. Tomás de Aquino e Santo Agostinho, incorpora-se a idéia de que a virtude se define a partir da relação com Deus e não com a cidade ou com os outros. "Deus nesse momento é considerado o único mediador entre os indivíduos, e as duas principais virtudes são: a fé e a caridade" (CAMPOS, 2007, p.4).

Através do cristianismo, se afirma na ética o livre-arbítrio, sendo que o primeiro impulso da liberdade dirige-se para o mal (pecado). O homem passa a ser fraco, pecador, dividido entre o bem e o mal. O auxílio para a melhor conduta é a lei divina, e a idéia do dever surge nesse momento. Com isso, a ética passa a estabelecer três tipos de conduta: a moral ou ética (baseada no dever), a imoral ou antiética e a indiferente à moral.

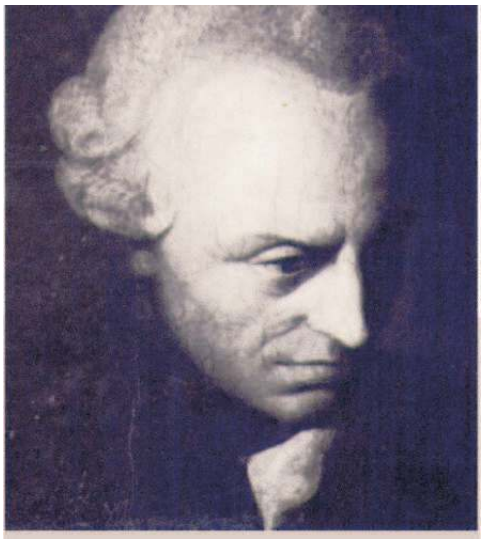
Ética na Modernidade

As profundas transformações que o mundo sofre a partir do século XVII, com as revoluções religiosas, por meio de Lutero; científica, com Copérnico e Filosófica com Descartes, oprimem um novo pensamento na era Moderna, caracterizada pelo Racionalismo Cartesiano — a razão é o caminho para a verdade, e para chegar a ela é preciso um discernimento, um método. Em oposição à fé, surge o poder exclusivo da razão de discernir, distinguir e comparar. Após a influência de um cenário de mudanças, como o desenvolvimento das relações capitalistas de produção, o fortalecimento de uma nova classe social — a burguesia —, que luta para manter sua hegemonia através de revoluções, a reforma religiosa que destrói a unidade cristã medieval e, principalmente, a predominância do modo cientifico de pensar — desenvolvimento que concretiza na criação da ciência moderna com Galileu e Newton —, provocam o desenvolvimento da ética naturalista. Esse é um marco na história da humanidade, que, doravante, acolhe um novo caminho para se chegar ao saber: o saber científico pauta-se em um método e o saber sem método é mítico ou empírico.

A ética moderna traz à tona o conceito de que os seres humanos devem ser tratados sempre como fim da ação e nunca como meio para alcançar seus interesses. Essa idéia foi contundentemente defendida por Immannuel Kant (2008), um dos principais filósofos da Modernidade. Ele afirmava que: "não existe bondade natural. Por natureza somos egoístas, ambiciosos, destrutivos, agressivos, cruéis, ávidos de prazeres que nunca nos saciam e pelos quais matamos, mentimos, roubamos" (WEIL, 1999, p. 34).

Desta forma, para nos tornarmos seres morais era necessário nos submetermos ao dever. Essa idéia é herdada da Idade Média, na qual os cristãos difundiram a ideologia de que o homem era incapaz de realizar o bem por si próprio. Por isso, ele deve obedecer aos princípios divinos, cristalizando assim a idéia de dever.

Kant (2008) afirma que se nos deixarmos levar por nossos impulsos, apetites, desejos e paixões não teremos autonomia ética, pois a Natureza nos conduz pelos interesses de tal modo que usamos as pessoas e as coisas como instrumentos para o que desejamos. Não podemos ser escravos do desejo. Para isso devemos agir conforme o Imperativo Categórico, ou seja,



A moralidade de um ato não dever ser julgada por suas conseqüências, mas apenas por sua motivação ética

Immannuel Kant

o ato moral deve concordar com a vontade e com as leis universais que ela dá a si mesma: "Age apenas segundo uma máxima tal que possas ao mesmo tempo querer que ela se torne lei universal" (WEIL, 1999, p. 56).

Segundo Kant (2008), "a moralidade de um ato não deve ser julgada por suas conseqüências, mas apenas por sua motivação ética" (CAMPOS, 2002, p. 5-6). Ele sustentava que o homem é o centro do conhecimento e da moral. Sendo o ato ético e moral criado e seguido pelo homem, isso passa a ser incondicionado e absoluto.

Ética na Atualidade

No século XIX, Friedrich Hegel traz uma nova perspectiva complementar e não abordada pelos filósofos da Modernidade. Ele apresenta a perspectiva Homem — Cultura e História, sendo que a ética deve ser determinada pelas relações sociais. Como sujeitos históricos culturais, nossa vontade subjetiva deve ser "determinada pela harmonia entre vontade subjetiva individual e a vontade objetiva cultural" (CAMPOS, 2002, p. 5). Através desse exercício, interiorizamos os valores culturais de tal maneira que passamos a praticá-los instintivamente, ou seja, sem pensar. Se isso não ocorrer é porque esses valores devem estar incompatíveis com a nossa realidade e por isso devem ser modificados. Nesta situação podem ocorrer crises internas vigentes e a transgressão deles.

Na atualidade o conceito de ética se fundiu nessas duas correntes de pensamento. Na visão da ética Praxista, o homem tem a capacidade de julgar; ele não é totalmente determinado pelas leis da natureza, nem possui uma consciência totalmente livre. O homem tem uma co-responsabilidade frente às suas ações. Com raízes na apropriação de coisas e espaços, na propriedade, a ética Pragmática tem como desafio a lateridade (misericórdia, responsabilização, solidariedade), para transformar o Ter, o Saber e o Poder em recursos éticos para a solidariedade, contribuindo para a igualdade entre os homens: distribuição eqüitativa dos bens materiais, culturais e espirituais.

Ética e Moral

A palavra ética vem do grego ethos, que significa 'modo de ser, caráter'. Em dadas situações, é considerada como sinônimo da palavra mo-

ral, esta de origem latina *(morale)* denotando 'costumes'. A moral pode ser definida como um conjunto de normas e regras destinadas a regular as relações dos indivíduos numa dada comunidade social (VASQUEZ, 1997). A ética, por sua vez, de acordo com os conceitos anteriormente expostos, se relaciona com o estudo dos juízos de apreciação que se referem à conduta humana susceptível de qualificação do ponto de vista do bem e do mal, seja relativo a uma sociedade, em determinada época, seja de modo absoluto. A ética seria, na concepção de Sung e Silva (1995), uma reflexão teórica que analisa e critica ou legitima os fundamentos e princípios que regem um determinado sistema moral, ou seja, a ética poderia ser resumida como a teoria sobre a prática moral.

A moral, portanto, fica compreendida como algo que se impõe de fora para dentro, baseada nos costumes; a ética, por outro lado, implica uma análise crítica destes costumes que serão aceitos ou questionados pelo indivíduo. A ética pressupõe um juízo de valor que vem de dentro para fora do indivíduo. Analisando ainda o conceito de ética, observa-se que esta depende de opções dadas ao indivíduo, ou seja, do poder da liberdade de escolha. A ética implica uma escolha própria de cada indivíduo e não deve depender de terceiros. Diante de uma situação, o indivíduo age de acordo com seus valores e com as opções que lhe são apresentadas em um determinado momento (WEIL, 1993). Além de ter como pré-requisito a liberdade, o exercício da ética implica também responsabilidade. Dessa forma, a moral é cristalizada na sociedade, enquanto a ética é individual e crítica, estando relacionada, assim, à liberdade de escolha e à responsabilidade.

A ética é a teoria ou ciência do comportamento moral dos homens em sociedade. A capacidade ética tem por objetivo a reflexão crítica do ato moral, ou seja, sobre o que é (ou pode ser) errado. Assim a ética não é moral. Moral é o objeto de estudo da ética, diz respeito aos costumes, valores e normas de conduta de cada sociedade. A ética, então, pode ser o regimento, a lei do que seja ato moral, o controle de qualidade da moral. Daí os códigos de ética que servem para as diferentes micro-sociedades dentro do sistema maior. A moral, por sua vez, de acordo com Kant (2008), "é aquilo que precisa ser feito, independentemente das vantagens ou prejuízos que possa trazer". Assim, quando praticamos um ato moral, poderemos até sofrer conseqüências negativas, pois o que é moral para uns pode ser amoral ou imoral para outros.

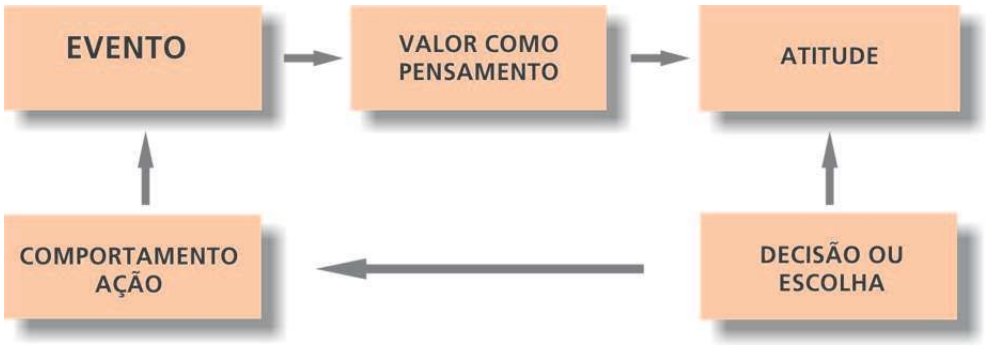
Ética e Valores

A ética está presente em todas as ações humanas, que, por sua vez, são norteadas por valores. No contexto das ações humanas estão as pesquisas científicas, nas quais também estão implícitos valores. No dizer de Capra (1996, p.28):

> Durante a revolução científica do século XVII, os valores eram separados dos fatos, e desde essa época tendemos a acreditar que os fatos científicos são independentes daquilo que fazemos, e são, portanto, independentes dos nossos valores. Na realidade os fatos científicos emergem de toda uma constelação de percepções, valores e ações humanos — em uma palavra, emergem de um paradigma — dos quais não podem ser separados. Embora grande parte das pesquisas detalhadas possa não depender explicitamente do sistema de valores do cientista, o paradigma mais amplo, em cujo âmbito essa pesquisa é desenvolvida, nunca será livre de valores.

Segundo Crema (1995), existe uma contradição em nossos tempos, com uma evolução muito grande da ciência e tecnologia sem uma correspondente evolução psíquica, ética e es-

Figura 1: Como o resultado de uma ação pode reforçar um valor



Fonte: Weil (1993, p.48).

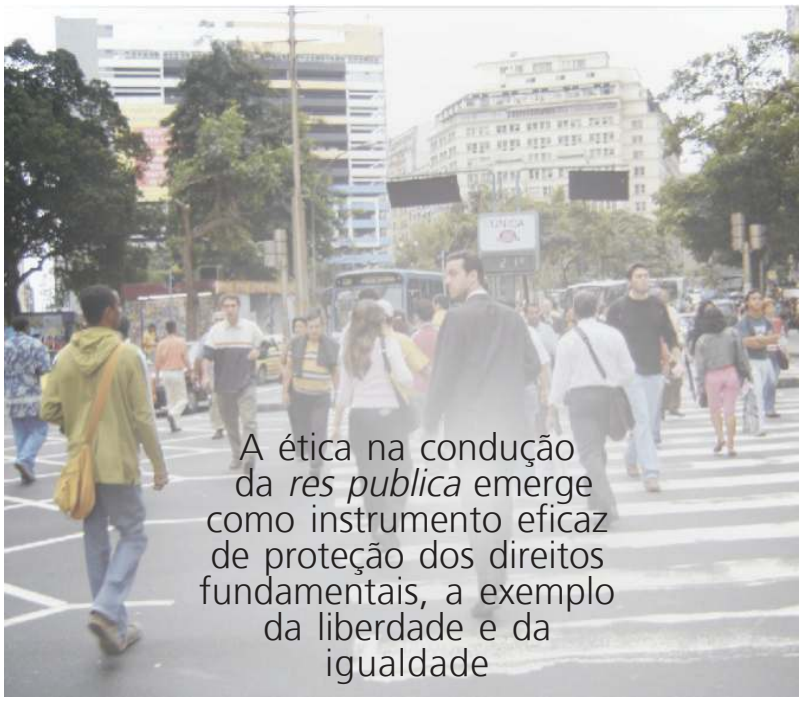
piritual, indicando que a fragmentação da ciência também tende a afastá-la da discussão ética. Citando Soler, sintetiza: "(...) somos ricos em termos de conhecimento e miseráveis quanto a significados: a crise da ciência é, fundamentalmente, uma crise de visão" (p.27). Incentivar uma postura ética envolve discutir e despertar valores éticos. Valor, como é esclarecido por Weil (1993), é uma variável da mente que faz com que o ser humano decida ou escolha se comportar numa determinada direção e dentro de determinada importância. Segundo ele, é na mente que encontramos os valores, entendendo-se por mente o conjunto de fenômenos psíquicos, particularmente pensamento, raciocínio, inteligência, afetividade, percepções, sensações e ações. No processo mental, o valor apresenta três aspectos: o cognitivo, o afetivo e o conativo. O aspecto cognitivo pode ser um pensamento, uma idéia ou uma representação mental e seria a causa. O aspecto afetivo envolve atitudes e emoções e seria um dos efeitos. O aspecto conativo seria a decisão e a ação compatível e seria um outro efeito. O resultado da ação pode reforçar ou mudar o valor, seguindo o princípio da retroalimentação. De acordo com esta lógica, se um indivíduo assume uma determinada posição frente a uma dada situação, e esta postura lhe causa satisfação, existe uma tendência a repetir a postura frente a uma situação semelhante. O pensamento de Weil (1993) pode ser demonstrado na Figura 1.

Weil (1993) cita a pesquisa feita por Rokeach a respeito do processo de mudança de valores, na qual o autor demonstrou que, apesar de uma tendência à manutenção dos valores, estes podem sofrer alterações através de uma metodologia baseada na teoria cognitiva da mudança. De acordo com esta teoria, se uma pessoa é informada da existência de contradições entre a sua auto-imagem, suas crenças, atitudes, seus valores, seu comportamento e de todo o seu conjunto pessoal e os da maioria das pessoas e o consenso da sociedade em que vive, ela se comportará de modo a reduzir essas contradições, em virtude de sua auto-insatisfação.

O método usado por Rokeach baseou-se em formulários de classificação de valores, informando resultados estatísticos em determinados grupos, aliados a uma reflexão sobre as classificações dadas pelo próprio sujeito. Buscando os valores éticos a serem discutidos nos diversos currículos dos cursos da área de Ciências Sociais, destacamos os seguintes: beneficência, justiça, liberdade, eqüidade, respeito, disciplina, responsabilidade, respeito à vida,

participação e compartilhamento de grupos, capacidade de tomar decisões, empatia e honestidade, dentre outros.

Os valores não são estáveis, eles evoluem com as necessidades do homem, haja vista o princípio da igualdade, que diz respeito a tratar-se da mesma maneira indivíduos diferentes, hoje repensado como da eqüidade, ou seja, devem-se atribuir tratamentos diferentes a indivíduos diferentes, entendendo-se que não há nada mais desigual do que tratar igualmente situações ou indivíduos com características diversas.



Existe também uma profunda ligação entre Ética e Filosofia: a ética nunca pode deixar de ter como fundamento a concepção filosófica do homem, que nos dá uma visão total deste como ser social, histórico e criador. Uma série de conceitos com os quais a ética trabalha de uma maneira específica, como os de liberdade, necessidade, valor, consciência, sociabilidade, pressupõe um prévio esclarecimento filosófico. Também os problemas relacionados com o conhecimento moral ou com a forma, significação e validade dos juízos orais exigem que a ética recorra a disciplinas filosóficas especiais, como a lógica, a filosofia da linguagem e a epistemologia. As questões éticas fundamentais devem ser abordadas a partir de pressupostos básicos, como o da dialética da necessidade e da liberdade. Assim a história da ética se entrelaça com a história da filosofia, e é nesta que ela busca fundamentos para regular o desenvolvimento histórico-cultural da humanidade.

Ética nas Organizações

A essencialidade das organizações na vida das pessoas leva alguns expertos a considerarem que os tempos atuais configuram uma "época managerial" e a sociedade hodierna conforma uma "sociedade de organizações", cujo paradigma é a empresa. Esta concepção ganha tal força que a transformação das organizações, com a empresa desempenhando um papel de exemplo ou modelo, é vista como o caminho para a melhoria da humanidade.

A empresa passou a ser compreendida como um motor para a renovação social e todas as organizações e os que nelas trabalham devem buscar aprender da ética empresarial o modo de atuação exigido a fim de que possam sobreviver, crescer e superar-se, evitando os defeitos anteriores e propondo valores adequados a esta reconstituição proposta. Disto também decorre o uso indistinto dos termos ética organizacional ou nas organizações; ética empresarial ou nas empresas e ética nos negócios.

No Brasil, registra-se uma preferência pelo uso das expressões ética nas organizações ou organizacional e ética nos negócios, provavel-

mente pela mencionada influência do idioma inglês que utiliza *business ethics* e *organizational ethics*.

Ética na Gestão Pública

A ação estatal encontra-se norteada por diversos princípios, dentre os quais destaca-se o da Legalidade, que delimita o campo de atuação possível do Estado e garante aos cidadãos a titularidade de direitos. Contudo, sendo o Estado um ser ético-político, a avaliação da conduta de seus agentes não pode pautar-se, apenas, pelo aspecto da legalidade. Revela-se imperiosa a verificação quanto à obediência de preceitos éticos que estejam disseminados na própria sociedade. A ética na condução da *res publica* emerge como instrumento eficaz de proteção dos direitos fundamentais, a exemplo da liberdade e da igualdade.

No entanto, verifica-se grande dificuldade da sociedade em avaliar a conduta dos gestores públicos, notadamente em função da ausência de informações tempestivas, suficientes e confiáveis. Até mesmo o processo de escolha dos governantes nas democracias, através de eleições seguras e livres, vem sendo objeto de ressalvas quanto a sua eficácia como mecanismo garantidor de que os escolhidos trabalharão em função dos melhores interesses da coletividade, uma vez que os cidadãos não possuem todas as informações necessárias a uma escolha correta. O que reforça a importância do acesso às informações.

A promoção da ética requer capacidade de governança. A modernização e o fortalecimento institucional das organizações que integram o aparelho do Estado tem sido a estratégia mais eficaz para se alcançar a boa governança pública. Não obstante, o exame dos resultados dos investimentos nessa área mostra que nem sempre o sucesso se traduz em aumento de confiança na conduta ética dos agentes públicos.

De outro lado, não logram dar segurança a esses agentes sobre que condutas específicas devem observar. Em razão dessas duas lacunas observadas na maioria dos programas de fortalecimento institucional e modernização das organizações, inicia-se então o movimento pela Gestão da Ética Pública.

A Gestão da Ética Pública transita por um eixo bem definido, em que, em uma ponta, temos os valores e princípios éticos que se deseja norteiem a administração pública. No meio, as regras de conduta, que funcionam como um caminho prático para que os valores e princípios sejam observados. Na outra ponta, temos a administração, que deve funcionar como o instrumento de garantia de eficácia dos valores e regras.

GESTÃO DA ÉTICA COMO MECANISMO DE CONTROLE

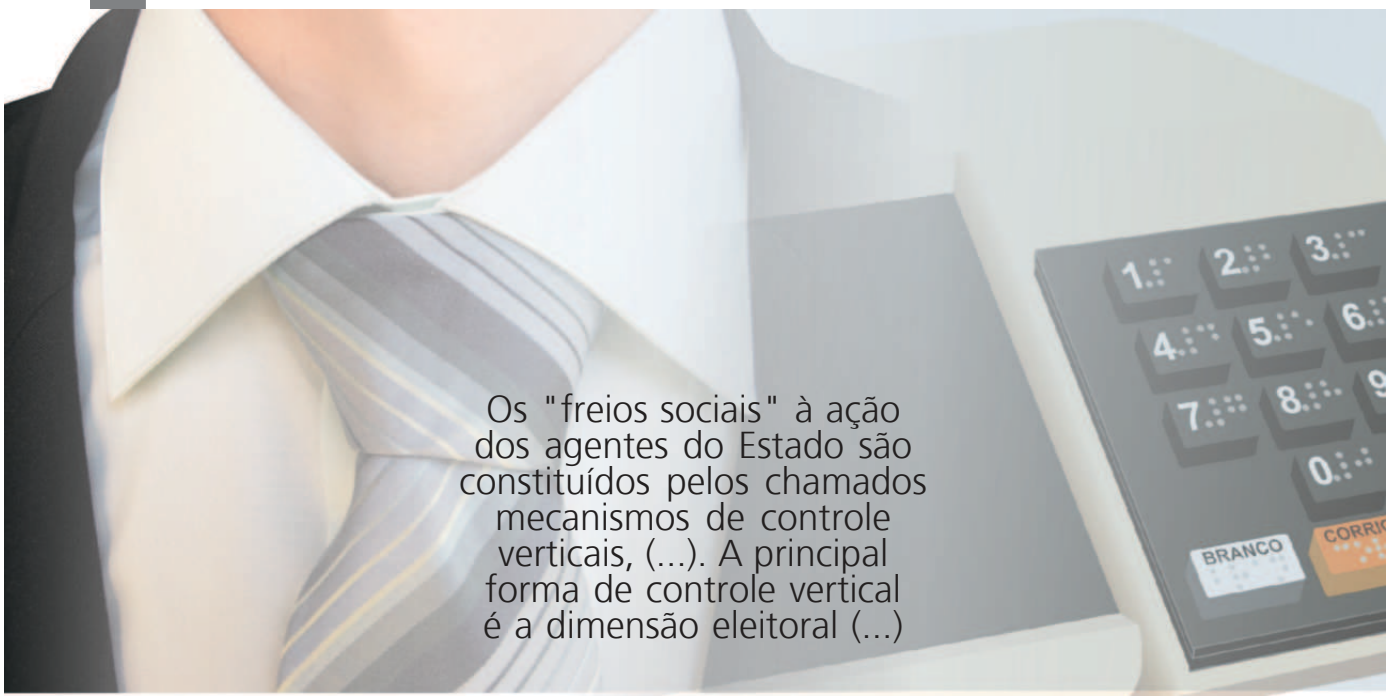
Comecemos a exposição definindo alguns conceitos julgados importantes para o entendimento sistêmico acerca da gestão da ética pública.

O CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Administração Pública

De acordo com a legislação brasileira, em um sentido amplo, governo é a resultante da interação dos três Poderes do Estado: Executivo, Legislativo e Judiciário. Nas palavras de Hely Lopes Meirelles (2000, p. 59): "É a expressão política do comando, da fixação de objetivos do Estado e de manutenção da ordem jurídica".

Para a consecução dos objetivos do governo, existe um conjunto de órgãos e entidades cha-



mados, em sentido formal, de Administração Pública.

Controles do Poder Burocrático

Os controles sobre esse poder administrativo/burocrático inserem-se em um contexto maior: o controle do poder do Estado. Institucionalmente, existem três principais formas de impor limites à ação dos agentes do Estado.

A primeira delas é constituída pelos "freios sociais". Os "freios sociais" à ação dos agentes do Estado são constituídos pelos chamados mecanismos de controle verticais, isto é, da sociedade em relação ao Estado. Estes mecanismos aqui serão também chamados de controles sociais.

A principal forma de controle vertical é a dimensão eleitoral, ou seja, premiar ou punir um governante nas eleições. Essa dimensão requer a vigência dos mecanismos que caracterizam uma Poliarquia como definida por Dahl (1997): liberdade de opinião, de associação e de imprensa, entre outros. Além disso, o controle vertical se manifesta por meio de "ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não" (O'DONNELL, 1998, p. 31). Isso implica a existência de diversos mecanismos que permitam aos cidadãos tanto reivindicar demandas diversas como denunciar certos atos dos agentes públicos.

A segunda principal forma de impor limites à ação dos agentes do Estado se dá pelos mecanismos de limitação e controle na própria arquitetura do Estado, também chamados de mecanismos de controle horizontais. Envolve a existência de instituições, agências e órgãos estatais detentores de poder, legal e de fato, de realizar ações que vão desde a supervisão de rotina até sanções legais contra atos delituosos de seus congêneres do Estado. Este sistema não se limita às instituições mais importantes do sistema político, como o controle mútuo entre o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, mas também outras instituições intermediárias. No Brasil, as mais importantes são o Ministério Público e os Tribunais de Contas, que têm alto grau de autonomia em relação à própria organização institucional e à interpretação da tarefa de controle (SPECK, 2000, p. 23).

Existe um terceiro tipo de controle institucional dentro da estrutura do Estado, que, diferente-



mente dos mecanismos baseados nos princípios de controle vertical e horizontal, acima citados, é subordinado ao princípio hierárquico: é o chamado controle administrativo. Esse controle é definido por Meirelles (2000, p. 614) da seguinte forma:

> "É todo aquele controle que o Executivo e os órgãos de administração dos demais Poderes exercem sobre suas próprias atividades, visando mantê-las dentro da lei, segundo as necessidades do serviço e as exigências técnicas e econômicas de sua realização, pelo que é um controle de legalidade e de mérito".

Piscitelli (1995, p. 74) nos esclarece de que forma se daria esse controle da legalidade e de mérito. Segundo o autor, são quatro os principais objetivos dos mecanismos de controle, que entendemos como controle interno: a) a revisão e/ou verificação das operações sob os aspectos eminentemente contábeis, formais e legais; b) a eficiência, que concerne aos meios empregados, aos recursos utilizados para a consecução dos objetivos; c) a eficácia, a verificação do produto, dos programas, dos fins perseguidos; e d) a avaliação dos resultados.

De outra perspectiva, esse controle pode ser compreendido, por um lado, como aquele que tenta garantir que a administração realize uma determinada atividade corretamente e, por outro, que logre determinados resultados. A idéia subjacente à primeira concepção de controle é impedir comportamentos indesejáveis. É uma concepção negativa, ou seja, uma visão punitiva de controle. O sentido negativo se expressa na medida em que se apresenta como sinônimo de fiscalizar, supervisionar, exercer uma ação de controle sobre pessoas. Já a segunda concepção considera o controle em seu aspecto positivo, ou seja, como a capacidade de fazer com que as ações de governo alcancem os fins perseguidos. Segundo argumenta Meirelles (2000, p. 615):

> O controle administrativo deriva do poder dever de autotulela que a Administração tem sobre seus próprios atos e agentes. Esse controle é normalmente exercido pelos órgãos superiores sobre os inferiores (...) pelo quê se caracteriza como controle interno, pois o externo é sempre atribuído a órgão estranho ao Executivo.

Como podemos perceber, o autor define o controle interno e o controle administrativo praticamente da mesma forma. O que é necessário enfatizar para o interesse deste trabalho são as duas principais características do controle interno. A primeira diz respeito ao fato de ser o controle interno um tipo de autocontrole, pois é exercido pelos diferentes Poderes ou agências sobre seus próprios atos e agentes. E em segundo lugar, que este tipo de controle responde ao principio hierárquico.

Consideremos ainda a definição de controle como sendo uma das funções que compõem o processo administrativo. A função controlar consiste em averiguar se as atividades estão de acordo com as atividades que foram planejadas. Oliveira (2005, p. 427) explica que controlar é comparar o resultado das ações com padrões previamente estabelecidos, com a finalidade de corrigi-las, se necessário.

Como podemos observar, os controles na Administração Pública têm uma relevância difícil de mensurar. As ações de governo se realizam por meio de atos administrativos que estão sujeitos a controles antes, durante e após sua disposição. São controles jurídicos, administrativos, políticos, de auditoria e contábeis que estão presentes nos processos que materializam os diferentes procedimentos administrativos. Segundo argumenta Valle (2002, p. 23), o problema não residiria nos controles quan-

do estes apontam à oportunidade, ao mérito ou à conveniência, mas quando estes colocam obstáculos se realizados num marco de legalidade e sob um conjunto de decisões dotadas de racionalidade.

No entanto, a racionalidade não é precisamente uma característica marcante nas administrações públicas. Mesmo assim, um sistema administrativo dotado de baixa racionalidade nem sempre obstaculiza as ações de governo, mas pode permitir o aparecimento de inúmeras formas de comportamentos oportunistas.

Controle Social

Após análise sistêmica e legal do controle, torna-se imprescindível tecer considerações sobre a participação da sociedade no processo de controle público brasileiro. Park (1987, p. 47) apregoava que "o controle social surge, em sua maior parte, espontaneamente, em resposta direta às influências pessoais e ao sentimento público".

O controle social, a partir da década de 80, ganhou representatividade com o processo de democratização, obtendo espaço na base da governabilidade, estando num processo de consolidação pelo anseio da sociedade civil em fazer parte do processo político.

Com a promulgação da Constituição Federal em 1988, adotou-se no Brasil uma perspectiva de democracia representativa e participativa, incorporando a participação da comunidade na gestão das políticas públicas. Diversos mecanismos dessa nova prática vêm sendo implementados no Brasil. Orçamento participativo, plebiscito e iniciativa popular são alguns dos mecanismos encontrados para a efetiva prática desse espírito constitucional. No entanto, a participação da sociedade nas funções de planejamento, monitoramento, acompanhamento e avaliação de resultados das políticas públicas tem requerido a institucionalização de órgãos colegiados deliberativos, representativos da sociedade, de caráter permanente. Os Conselhos começam, então, a se configurar em espaços públicos de articulação entre governo e sociedade.

Com a promulgação da Constituição Federal em 1988, adotou-se no Brasil uma perspectiva de democracia representativa e participativa, incorporando a participação da comunidade na gestão das políticas públicas

A sociedade civil passa a participar da gestão pública de forma prévia, concomitante e subseqüente, abrindo para participação institucional da população na gestão orçamentária, financeira, contábil e patrimonial, como agente fiscalizador do desempenho governamental. Na conjuntura pós-Constituição de 1988, vivemos um novo momento democrático; isto é, hoje, as leis amparam a participação da população nas decisões governamentais e são, em princípio, defensoras dos direitos sociais. Todavia temos um novo problema, que é o de fazer com que as leis deixem de ser apenas instrumentos formais, passando à aplicação das mesmas. Esta conjuntura supõe uma nova instrumentação das lutas democráticas e populares, no sentido de se prepararem para a aplicação da lei.

Busca-se ainda mapear questões que se colocam quando o controle social se orienta para constituir uma pressão pela mudança/alteração da situação. Em outras palavras, indicam-se as dificuldades, frente ao estilo político brasileiro de exercer a autoridade e fazer política, em se criar um espaço democrático. É pre-

ciso, portanto, criar condições para a leitura crítica do controle social, contrapondo a sua versão burocrática a um novo patamar político, como espaço de exercício do protagonismo de sujeitos democráticos populares.

O conceito de controle público social fundamenta-se no tipo de governabilidade e na prática da governança. Em gestões governamentais progressistas, a função da sociedade civil tende a ser de *controller* na administração pública. Do ponto de vista teórico de Huntington (1968), as condições ótimas de governabilidade ocorreriam quando se observasse um equilíbrio entre as demandas sobre o governo e sua capacidade de administrá-las e atendê-las.

O governo tem de demonstrar eficácia na gestão política, principalmente em países em desenvolvimento que não possuem instituições políticas sólidas. O excesso de demandas, o alargamento da participação política e a rápida mobilização de novos grupos, segundo Huntington (1968), teriam antecipado o pleno desenvolvimento das instituições políticas, gerando um foco permanente de instabilidade. Segundo esse autor, o funcionamento eficaz dos sistemas políticos resulta do equilíbrio entre as instituições de *input,* responsáveis pela agregação dos interesses, e as instituições governamentais de *output*, responsáveis pela formulação e implementação de políticas.

A análise de Huntington (1968) é válida para a realidade brasileira. Muitas vezes, depara-se com o divórcio entre as instituições políticas absorvedoras das demandas políticas e sociais e as instâncias governamentais implementadoras das políticas públicas. O processo de democratização brasileiro criou expectativas fora da capacidade política de implementação, tendo contribuído para o descompasso entre a demanda e o desempenho governamental, gerando alto grau de insatisfação e frustração dos cidadãos.

Incorporando as considerações sobre governança e governabilidade, pode-se conceituar o controle público social como sendo o processo através do qual a sociedade civil, diretamente ou através de seus representantes, participa da gestão pública — nas instâncias deliberativas, consultivas e fiscalizadoras — objetivando acompanhar a correta alocação dos recursos para o atendimento das demandas sociais. O controle público social é desdobrado em interno e externo. A sociedade no exercício do controle social interno passa a intervir de forma direta e parcial no processo burocrático da estrutura organizacional, visando ao interesse social. A intervenção exige democratização do processo decisório da administração pública, com respostas pontuais às reivindicações da sociedade.

Portanto, entendemos que a participação da sociedade no acompanhamento e verificação das ações da gestão e na execução das políticas públicas constitui as oportunidades de intervenção do cidadão nos processos de funcionamento das estruturas públicas, que lhes podem afetar, individualmente, ou como membro da sociedade como um todo. Esse debate integra o próprio processo de fundamentação do Estado moderno.

Não é um debate novo, estando presente nas obras de J.J. Rousseau (séc. XVIII). Para ele, a democracia é constituída de três aspectos: a igualdade de participação; o político como espaço autônomo do agir humano, por considerar o interesse público como valor máximo da sociedade; e a participação direta no poder. Esse é o ideal da democracia participativa que nos anima no difícil e complexo desafio do controle social. Em Rousseau, o governo é um comissário do povo, e a fiscalização pelo povo sobre as ações do governo é a forma segura para evitar a usurpação e o predomínio do interesse privado sobre o interesse público.

Transparência: um instrumento de Controle da Gestão Pública

A Transparência na Administração Pública pode ser entendida como a disseminação de informações, oriundas dos processos de funcionamento das estruturas públicas, efetuada pelas instituições que os operam, tendo como receptores indivíduos ou grupos, formais ou informais, que lhes darão tratamento destinado a ações de acompanhamento, também formal ou informal. Simultaneamente aos dispositivos legais que introduziram mecanismos de exercício da cidadania, a Sociedade passou a exigir maior transparência nas ações da administração pública.

Com relação a oportunidades potenciais, os recentes cenários de fortalecimento da democracia no Brasil podem ser mencionados de início; uma vez que este é um pré-requisito e ao mesmo tempo fator impulsionador do Controle e da Transparência, eles não existem sem democracia e, também, a incentivam cada vez mais ao crescerem e chegarem a resultados de sucesso.

O impressionante avanço da tecnologia também é um fator crítico de sucesso para os dois campos. Seria muito difícil para a sociedade o acompanhamento e a intervenção nas ações públicas se não existissem os atuais recursos de redes de informações eletrônicas e as bases de dados disseminadas por diversas instituições. Podemos afirmar com segurança que a circulação eletrônica de informações é pré-requisito para o efetivo Controle e Transparência.

Outra face importante de potencialidade para as duas vertentes é a disseminação da gestão pela qualidade na Administração Pública, a definição de clientes, um dos seus passos primordiais; e sendo o Cidadão o cliente principal, fica clara a semente do Controle e da Transparência nas bases da qualidade na Administração.

Vale apontar também as questões de Meio Ambiente como um fator que impulsione, tanto o Controle como a Transparência. Afinal, como se pode observar atualmente, é difícil isolar áreas que não acabem por ter impactos nessas questões. É visível que o cidadão sofre diversas conseqüências do mau uso dos recursos ambientais. É necessário, para a sociedade, acompanhar e intervir nos processos públicos para evitar erros que atinjam o ambiente e, por extensão, os cidadãos.

O envolvimento do cidadão na formulação de planos e políticas públicas é ainda incipiente, mas com perfil crescente. E é uma importantíssima oportunidade de Transparência e Controle Social.

A GESTÃO DA ÉTICA PÚBLICA

A primeira questão a considerar diz respeito ao lugar da ética como instrumento de gestão no contexto da administração pública brasileira. É quase que redundante abordar a questão da Ética como pré-requisito de uma Administração Pública voltada para permitir um efetivo Controle e assegurar Transparência de seus processos e informações. Mesmo considerando algumas divergências de abordagens, quando se pensa nas definições e nos parâmetros do que seja uma Ética válida a todas as ações públicas — inclusive pela influência de fatores políticos indeléveis —, é fácil notar que, partindo da própria noção oriunda do senso comum, "a Ética embasa e realimenta as ações da máquina pública sujeitas ao Controle Externo e à Transparência exigidos pela Sociedade" (PORTER, 1994, p. 58).

O objetivo central da Gestão da Ética é promover a confiança da sociedade no caráter ético da conduta dos agentes públicos e dar a esses agentes segurança e clareza sobre o que pode e o que não pode ser feito, de forma que possam exercer suas funções em toda a sua amplitude e inteireza. A ética entendida como con-

junto de princípios que direcionam o agir do homem apresenta, quando estudada no âmbito da gestão pública, uma interligação profunda com a relação entre Estado e sociedade, notadamente quanto ao exercício da cidadania.

Infra-estrutura da gestão da ética

Uma discussão sobre a promoção ou gestão da ética precisa partir de um referencial, e o referencial mais comumente adotado pelos países é o que foi desenvolvido pela OCDE — Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico ao longo da década de 90. A partir da experiência de seus paises membros, a OCDE identificou os sistemas, as ferramentas e as condições que os governos utilizam para promover a integridade do serviço público. A esses elementos e mecanismos se deu o nome de Infra-Estrutura Ética.

Adotando o pressuposto de que a má-conduta é um fenômeno complexo, a prevenção da má-conduta também será um fenômeno complexo. Ainda, a má-conduta não seria causa, mas conseqüência de uma falha de sistema ou resultado de uma cultura que não enfatiza o comportamento ético. Partindo desses pressupostos, a OCDE conduziu duas pesquisas — uma em 1996 e outra em 1997/1998 — sobre a gestão da ética no setor público para determinar os fatores que mais influenciam o comportamento ético no serviço público.

A conclusão desses trabalhos é que não há um método simples para construir uma infra-estrutura ética no serviço público. Antes é necessária uma combinação de incentivos e sanções para fortalecer os padrões profissionais de conduta.

Uma infra-estrutura ética bem atuante dá apoio a um ambiente público que fortalece padrões elevados de comportamento. Vale destacar que os elementos da infra-estrutura devem interagir para que se tenha uma infra-estrutura coerente e integrada. Os elementos da infra-estrutu-



ra, segundo a OCDE, podem ser categorizados de acordo com sua principal função ou dimensão, a saber: orientação, gestão e controle. Cada uma dessas dimensões é determinada por um conjunto de fatores, a seguir discriminados:

1) O controle pode ser alcançado através de: um quadro legal que permita que se realize investigação independente e julgamento; mecanismos de prestação de contas e de controle efetivos; transparência e envolvimento do público (controle social);
2) A orientação pode ocorrer por meio de: um bem articulado engajamento da liderança política; estabelecimento de valores e padrões, a exemplo dos códigos de conduta; atividades de socialização profissional, como a educação e o treinamento;
3) A gestão pode ser realizada por meio de: coordenação da infra-estrutura ética por um órgão especial ou uma agência central de gestão; condições sólidas para o serviço público e uma política efetiva de recursos humanos.

Para melhor compreensão e comparação, expomos aqui o entendimento sobre a Gestão da Ética de Joaquim Moreira (1999, p. 33);

> A gestão da ética compreende o exercício de quatro funções básicas: normatização, educação, monitoramento e aplicação de sistema de conseqüências. O estabelecimento de um conjunto de regras de conduta simples e suficiente é o objetivo da função de normatização. Essas regras devem refletir os valores éticos que se deseja seguidos e levar em conta problemas específicos que se configuram como dilemas freqüentes entre os quadros organizacionais. A função educativa deve estar centrada na elaboração de regras de conduta conhecidas e bem compreendidas. Para isso, divulga, capacita, treina e orienta na sua aplicação a situações práticas da rotina diária do agente.
> O monitoramento visa identificar pontos de inobservância das regras estabelecidas, de forma a que seja aplicado um adequado sistema de conseqüências, que pode atuar sobre as ações que integram as demais funções, bem como incumbir-se da aplicação de sanções.

Código de Ética

Para qualificar, ou seja, normatizar o que é ou não moral em micro e macrosociedades, instituíram-se os códigos de ética. Todas as sociedades têm o seu. Pode ser documentado com parágrafos e capítulos ou pode ser, no caso de algumas culturas, uma forma de viver aceita pelos seus membros. Portanto, os códigos de ética servem para definir o que é e o que não é ato moral. Em nossa sociedade capitalista, que valoriza a posse de bens materiais e do lucro em detrimento dos valores morais, o que vale é não quebrar o código de ética estabelecido. Assim, quando um deputado, senador, prefeito ou vereador aumentam o seu salário em 300%, argumentam, sem constrangimento, que "a legislação nos permite essa manobra". Colocando a culpa num regimento, estará sendo ético, mas imoral ao mesmo tempo.
A respeito do Código de Ética, Moreira (1999, p.72) teve a oportunidade de afirmar:

> Defendemos que ao decidir adotar a postura ética em seus relacionamentos, a empresa deve fazer constar sua determinação de um documento interno, cuja denominação propomos seja a de "Código de Ética".
> As pessoas que integram uma organização possuem formações culturais e científicas diferentes. Possuem experiências sociais diferentes e opiniões diferentes, sobre os fatos da vida.



O Código de Ética, entendemos, tem a missão de padronizar e formalizar o entendimento da organização empresarial em seus diversos relacionamentos e operações. A existência do Código de Ética evita que os julgamentos subjetivos deturpem, impeçam ou restrinjam a aplicação plena dos princípios.

Segundo Sousa Filho (2004, p. 33), um código de ética é definido como: "um mapa de valores e princípios de uma entidade. Não se trata de uma peça publicitária, coletânea de intenções, resumo de proibições e vedações extraídas das leis vigentes". Nesse sentido, o esforço de elaboração de um código de ética para uma Gestão Pública não pode ser subestimado, requer ainda um trabalho de identificação e formação de valores desejáveis para uma instituição que atua em um ambiente fortemente balizado pelos marcos jurídico e político.

O autor é critico ao dizer que:

> É verdade que se busca com a elaboração de um código de ética a sistematização das regras e vedações já dispostas na legislação vigente. No entanto, um código de ética não se reduz a esse papel acessório, porque nasce de um compromisso moral que ultrapassa a letra dos normativos positivados, ampliando a dimensão legalista por meio da dimensão ética, de maneira que a transgressão de uma regra desse código não implica necessariamente violação de lei, mas não se pode olvidar houve uma transgressão, a qual reclama uma sanção de mesmo caráter e gravidade da violação consumada. (Sousa Filho, 2004, p.33)

Convém ressaltar ainda que um código de ética se destaca pelo seu papel preventivo em vez de impingir sanções e penalidades aos servidores, pois o que se busca é a conscientização de todos aqueles que lidam com a coisa pública, para que não incorram em comportamentos maculados pela improbidade administrativa. Um código de ética deve ser ético desde o começo, isto é, a própria elaboração e implementação de seu conteúdo pressupõe o atendimento aos princípios que o regem, senão esse código já nasce sob o signo da incoerência.

Segundo a OCDE, uma das principais dificuldades de implantação de um código de ética localiza-se no acompanhamento do comportamento moral. Para tanto, são necessárias reuniões periódicas de avaliação e *feedback*, evitando-se formas disfarçadas de patrulhamento, delações ou outras práticas que venham a invadir a privacidade dos servidores, ou disseminar a paranóia e a desconfiança.

A construção de um código de ética pressupõe a

vontade de redefinir os parâmetros de aceitação de conduta da própria entidade e dos seus representantes individuais; por isso que a participação da alta direção da entidade na escolha da melhor forma de implantação do código de ética faz-se imprescindível, pois o que está em jogo é nada mais nada menos do que o sucesso/fracasso desse código. Sobre o Código de Ética, Mauro Soares (2002), em seu discurso no VII Congresso Internacional do Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento, fez o seguinte comentário:

> Está fadado ao malogro um código de ética de uma organização que permite a coexistência interna de esferas representativas de práticas diferentes de padrão ético, porquanto a conduta correta se deteriora facilmente pelo convívio com condutas incorretas advindas de outras esferas, especialmente se trata de uma esfera hierarquicamente superior. A força do exemplo da alta administração da entidade não deve ser subestimada, porque constitui um fator chave para o sucesso do código de ética, ao motivar a adesão dos demais funcionários.

Ação dos Órgãos de Controle na Gestão da Ética

Dentro desse contexto, torna-se imprescindível a existência de órgãos integrantes da estrutura estatal que componham uma verdadeira rede de agências de *accountability* incumbidas de supervisionar, controlar, aplicar sanções e, sobretudo, prover o cidadão das informações relativas à conduta do gestor público. No caso brasileiro, esta rede de agências de *accountability* englobaria, dentre outros, o Ministério Público, o sistema de controle interno dos Poderes, o Poder Judiciário e os Tribunais de Contas. Estes últimos foram, sobretudo a partir da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, alçados à condição de grandes provedores de informações sobre a gestão pública.

Aos Tribunais de Contas compete verificar o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, que está erigida sobre alguns pilares, dentre os quais o da transparência — entendida não só como a disponibilização de informações, mas, principalmente, a compreensão dos dados divulgados por parte do cidadão mediano. O objetivo mais nobre do princípio da transparência é permitir e estimular o exercício do controle social, a mais eficaz das formas de controle da conduta do gestor público, estimulando o exercício do controle por parte da sociedade.

Auditoria da Ética

A Ética pode ser auditada? Este foi o tema-central do *workshop* realizado no âmbito da 10ª Conferência Internacional Anti-Corrupção, organizada pelo *International Institute for Public Ethics — IIPE* e pelo *United Nations Department of Economic and Social Affairs* (UNDESA), em 2001.

As principais conclusões desse *workshop*, na abordagem de Sousa Filho (2004), foram as seguintes:

> A Ética pode ser auditada, dado o ambiente organizacional e as ferramentas conceituais apropriadas. Os resultados da auditoria indicam não apenas a aderência aos padrões, mas também podem ser usados para melhorar a gestão da ética e a compreensão dos funcionários sobre os padrões éticos. As ferramentas metodológicas abrangem a avaliação da implementação dos códigos de conduta, a auto-avaliação organizacional, pesquisas *(surveys)* na clientela e nos funcionários, matriz de risco, exame da resistência à corrupção, análises de relatórios de de-

> núncias e reclamações, ferramentas baseadas na internet *(web-based)*, inquéritos públicos e desvios éticos.
>
> Ao aplicar essas ferramentas, é importante: a) balancear entre a necessidade de acesso à informação e o direito ao sigilo e à privacidade; b) distinguir entre valores, posturas institucionais e as práticas efetivas; c) avaliar a conformidade com procedimentos específicos e promover a cultura ética global da instituição. (Sousa Filho, 2004, p. 36)

A qualidade da auditoria da ética depende da estrutura conceitual, das variáveis mensuradas e da qualidade das informações disponíveis. Além disso, outros fatores influenciam, como os objetivos estratégicos da organização, o ambiente e o nível de desenvolvimento do país.

Quanto aos modelos para a realização da Auditoria de Ética, trazemos à análise a abordagem de Sousa Filho (2004) sobre um programa de auditoria da missão institucional de uma entidade da Administração Pública , um questionário que permite avaliar sumariamente a infra-estrutura ética de uma entidade pública, elaborado por uma Comissão de Ética Pública, inicialmente para avaliar a gestão de ética; e uma metodologia desenvolvida pela *Ethics Resource Center* para avaliar doze dimensões relacionadas com a Ética Organizacional, conhecida como *Ethics Effectivenness Quick-Test*

Segundo Sousa Filho (2004), O Levantamento de Auditoria visa a ordenar um conjunto de entidades públicas de acordo com um índice quantitativo de risco de desvio ético. Assim, por meio de um critério objetivo, podem-se selecionar as entidades que apresentam maior exposição ao risco ético para serem propriamente auditadas, tendo em vista a escassez de pessoal, de recursos materiais e a urgência da atuação que se requer dos órgãos fiscalizadores.

Essa metodologia foi desenvolvida por uma Secretaria de Controle, com o objetivo de Avaliar a dimensão representada pela missão institucional de entidade da Administração Direta e Indireta, tendo como objetivo geral evidenciar a situação de momento dos órgãos ou entidades auditadas em relação à sua missão institucional, para que possam, juntamente com outras referências e avaliações que disponham, determinar providências com vistas à reorientação, reestruturação e aperfeiçoamento das atividades dos mesmos.

Os elementos necessários à avaliação são: Constituição Federal; Exposição de Motivos que recomenda a criação do Órgão ou Entidade; Lei de Criação e alterações; Legislação Complementar; Regimento Interno ou Estatuto; Organograma; Normas Internas e Manuais; Plano de Ação e Planejamento Estratégico; Relatórios Gerenciais; Relatórios de Atividades; Orçamento e Plano Plurianual; Planos e Diretrizes de Governo; Mapa de Localização de suas unidades; Compromissos internacionais assumidos; Decisões e Deliberações das Chefias e Superiores; e Programas em desenvolvimento (SOUSA FILHO, 2004).

Retomando a abordagem da OCDE — Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, vimos que uma das dimensões dessa infra-estrutura ética é o controle, que pode ser alcançado por meio de um quadro legal que permita que se realize investigação independente e julgamento, de mecanismos de prestação de contas e de controle efetivos, e, por fim, da transparência e do envolvimento do público (controle social).Para avaliar essa infra-estrutura, pode-se utilizar a correlação aplicada por Reis (2003) ao questionário que uma Comissão de Ética Pública propôs para avaliação da gestão da ética nos órgãos de uma Administração Pública, demonstrado na Tabela 1:

Tabela 1: Questionário Avaliação da Gestão da Ética

Pergunta	sim	não	Comentários
1. Sua entidade ou órgão identifica normas de conduta gerais e específicas do órgão ou entidade aplicáveis para seus servidores ou empregados? Informe as normas identificadas.			
2. A responsabilidade por zelar pela efetividade das normas de conduta está formalmente atribuída à área que integra a estrutura da entidade ou órgão? Informe a área ou áreas responsáveis.			
3. A entidade ou órgão tem comissão de ética? Informe com que freqüência a comissão se reúne.			
4. A entidade ou órgão conta com mecanismo de proteção para aqueles que denunciam transgressões às normas de conduta, assim como para os servidores ou empregados com responsabilidades pela apuração das transgressões? Informe quais os mecanismos de proteção utilizados.			
5. Há identificação das áreas e processos mais suscetíveis a desvios éticos? Informe as áreas e processos mais suscetíveis a desvios éticos.			
6. O plano de trabalho da área de gestão da ética resulta do planejamento da entidade ou órgão? Informe como o plano é acompanhado.			
7. A alta administração do órgão ou entidade demonstra por atos específicos estar comprometida com a disseminação e a observância das normas de conduta pela declaração pública desse compromisso? Exemplifique como.			
8. As normas de conduta são divulgadas entre os servidores ou empregados da entidade ou órgão? Informe como.			
9. As normas de conduta integram os programas de capacitação e treinamento da entidade ou órgão? Exemplifique e informe qual o percentual de servidores ou empregados que receberam capacitação ou treinamento nas normas de conduta em 200x.			
10. A entidade ou órgão afere o grau de conhecimento das normas de conduta por parte dos seus servidores ou empregados? Informe como essa aferição é feita.			
11. As normas de conduta são divulgadas para o público externo à entidade ou órgão, a exemplo de usuários dos serviços.			
12. Há canais estabelecidos para apresentação de dúvidas e prestação de orientações sobre a aplicação das normas de conduta a situações práticas do dia a dia dos servidores ou empregados? Informe os canais de comunicação utilizados.			
13. A observância das normas de conduta é monitorada? Informe como é feito o monitoramento.			
14. Os desvios de conduta e transgressões das normas de conduta são apurados? Informe os tipos de sanções e a freqüência com que cada uma foi aplicada em 200x.			
15. Sua entidade ou órgão utiliza alguma forma de reconhecimento ou premiação da ética? Exemplifique como isso é feito.			

Fonte: Sousa Filho, 2004, p. 68-69.

Embora o questionário tenha a intenção de avaliar a gestão, Reis (2003) associou cada questão a uma dimensão da infra-estrutura ética proposta pela OCDE, conforme a Tabela 2.

Tabela 2: Associação dos Quesitos

Dimensão da Infra-estrutura	Quesitos
Controle	1-4-5-11-13-14-15
Orientação	7-8-9-10-12
Gestão	2-3-6

Fonte: Sousa Filho, 2004, p. 69.

Avaliação Sistêmica da Efetividade Ética:

Na Tabela 3, expomos uma adaptação de Sousa Filho (2004, p.70-71), para ser aplicada a entidade governamental, da metodologia elaborada pelo *Ethics Resource Center*, a fim de avaliar doze dimensões relacionadas com a Ética Organizacional, conhecida como *Ethics Effeticveness Quick-Test*.

Tabela 3: Dimensões da Efetividade Ética

I. Valores da Organização
II. Estratégia. Metas e objetivos de Ética
III. Políticas e procedimentos em relação à Ética
IV. Medidas de Efetividade Ética
V.Recompensas pelo comportamento ético
VI. Diretrizes para tomada de decisões éticas
VII. Avaliação do clima ético
VIII. Uma base para práticas éticas
IX. Práticas éticas da liderança
X. Avaliação do impacto de práticas éticas
XI. Educação e treinamento em ética
XII. Respeito aos valores pessoais dos funcionários

Fonte: Sousa Filho, 2004, p. 70.

As questões estão na forma de afirmativas, as quais o avaliado deve responder fazendo um círculo no número apropriado conforme a escala da tabela 4.

Tabela 4: Escala de Avaliação

Não se aplica	Discordo Totalmente		Disscordo Parcialmente	Concordo Parcialmente	Concordo Totalmente	
NA	1	2	3	5	6	7

Fonte: Sousa Filho, 2004, p. 71.

Na metodologia elaborada pelo *Ethics Resource Center* foram propostos 8 quesitos para uma das dimensões, resultando no total de 96 quesitos. Cada quesito, portanto, recebe uma pontuação na escala de 1 a 7, de modo que a pontuação de cada dimensão é dada pela média aritmética dos respectivos quesitos.

Caso o quesito não se aplique à Organização, deve-se marcar a opção NA, que recebe pontuação nula. Nesse caso, este quesito não entra no cômputo da média aritmética do resultado da dimensão ética avaliada. A tabela 5 a seguir permite visualizar o resultado final:

Tabela 5: Gabarito para Avaliação do Resultado Final da Efetividade Ética

	não efetivo					pouco efetivo			efetivo		
PONTUAÇÃO	1	-	2	-	3	4	-	5	6	-	7

Fonte: Sousa Filho, 2004, p. 72.

CONCLUSÃO

A primeira questão a se considerar diz respeito ao lugar da ética como instrumento de gestão no contexto da administração pública brasileira, introduzida como programa no meio de um aparato estatal bem estabelecido, repleto de normas e muito hierarquizado, no qual o Estado (ou o "serviço público", como se diz correntemente) tem sido sistematicamente pensado como a principal alavanca para o desenvolvimento. A questão da Ética na gestão pública realiza uma aproximação entre administração pública e moralidade social.

A infra-estrutura da ética foi desenvolvida pela OCDE — Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico ao longo da década de 90. A partir da experiência de seus países membros, a OCDE identificou os sistemas, as ferramentas e as condições que os governos utilizam para promover a integridade do serviço público. A Auditoria da Ética é parte integrante dessa infra-estrutura. A Ética pode ser auditada, dado o ambiente organizacional e as ferramentas conceituais apropriadas. Os resultados da auditoria indicam aderência aos padrões, e podem ser usados para melhorar a gestão da ética e a compreensão dos funcionários sobre os padrões éticos.

As ferramentas metodológicas abrangem a avaliação da implementação, os códigos de conduta, a auto-avaliação organizacional, pesquisas — com a clientela e os funcionários —, matriz de risco, exame da resistência à corrupção, análises de relatórios de denúncias e reclamações, inquéritos públicos e desvios éticos. A Auditoria da Ética traz uma nova abordagem da auditoria governamental. E, dentro dessa perspectiva, os Tribunais de Contas possuem os atributos necessários para serem os provedores de informações para os cidadãos, capazes de lastrear as suas avaliações quanto às condutas de todos aqueles que integram a Administração Pública.

A atuação dos Tribunais na promoção da ética e na garantia do exercício pleno da cidadania constrói uma via de mão dupla. Não só os Tribunais servem como provedores de informações e garantidores de que esses mecanismos de controles estejam sendo respeitados, como também os Tribunais se legitimam junto à sociedade, maximizando suas ações.

Dessa forma, entendemos que, em curto tempo, a Auditoria de Ética em entidades e órgãos da Administração Pública seja uma demanda da sociedade para a qual os Tribunais de Contas, bem como outros Órgãos responsáveis por execução de auditorias governamental, irão se instrumentalizar para essa nova abordagem, que constitui mais uma ferramenta de avaliação da Gestão.

Este trabalho desdobrou-se inicialmente na definição dos conceitos referentes à ética, ética no serviço público, moral, valor e controle social. Procuramos demonstrar que existem bases legais já definidas, que impulsionam a implantação de uma Gestão de Ética, e buscamos avançar nesse novo entendimento: Auditoria da Ética como contribuição ao controle social, tendo como conseqüência o surgimento de uma nova abordagem no campo da auditoria governamental, trazendo para análise, e adaptação, modelos já existentes sobre a metodologia de Auditoria da Ética Pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARISTÓTELES. *Ética a Nicômacos*. Tradução de Mário da Gama Kury. 3. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

CAPRA, Fritjof. *A teia da vida*. São Paulo: Cultrix, 1996.

CAMPOS, Michele; GREIK, Michl; VALE, Tacyane do. *A História da Ética*. *CienteFico*, Salvador, ano 2, v. 1, ago./dez. 2002. Disponível em: <http://www.cientefico.frb.br/Textos%20CienteFico%202002.2/PSciologia/%C3%89tica/Historia%20da%20Etica.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2007.

CREMA, Roberto. *Saúde e plenitude*: um caminho para o ser. São Paulo: Summus, 1995.

DAHL, Robert Alan. *Poliarquia*: participação e oposição. São Paulo: Edusp, 1997.

ÉTICA. Disponível em: <http://tpd2000.vilabol.uol.com.br/etica1.htm>. Acesso em: 1º jan. 2008.

HUNTINGTON, Samuel P. The clash of civilizations? *Política Externa*, São Paulo, v. 2, n. 4, 1968.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MOREIRA, Joaquim. *A Ética empresarial no Brasil*. São Paulo, Pioneira, 1999.

O'DONNEL, Guillermo (Org.); REIS, Fábio Wanderley (Org.). *A Democracia no Brasil*: dilemas e perspectivas. São Paulo: Vértice. 1998.

OLIVEIRA, Alci Malaquias de. *Controle e auditoria governamental com enfoque em auditoria operacional*. 1996. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/premio_tn/IPremio/controle/MHsiafp2PTN/OLIVEIRA_Alci_Malaquias.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2007.

PARK, Robert. A notícia como conhecimento: um capítulo da sociologia do conhecimento. In: STEINBERG, Charles. *Meios de comunicação de massa*. São Paulo: Cultrix, 1987.

PISCITELLI, Roberto. *Contabilidade Pública: uma abordagem da administração financeira pública*. São Paulo, Editora Atlas, 1995.

_____. *O controle interno na administração pública federal brasileira*. Brasília: ESAF, 1998.

PORTER, Michael. *Reinventing strategy*. São Paulo: HSM, 1994.

REIS, Cláudio. Estados Unidos, Austrália e Argentina: levantamento sobre experiências internacionais de modelos e práticas de gestão da ética pública. In: BRASIL. Comissão de Ética Pública. *Experiência internacional*. (Encontros entre Meios e Fins, 3). 2002. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/cepub/publicacoes/Encontro_meios_Fins_3.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2007.

SANCHEZ VASQUES, Adolfo. *Ética*. 17. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

SOARES, Mauro Sérgio Bogéa. Modelos de gestão da Ética em 30 países. In: BRASIL. Comissão de Ética Pública. *Experiência internacional*. (Encontros entre Meios e Fins, 3). 2002. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/cepub/publicacoes/Encontro_meios_Fins_3.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2007.

SOUSA FILHO, José Rodrigues de. *Auditoria de Ética*: princípios, modelos e mensuração da dimensão ética. 2004. Disponível em: <www2.tcu.gov.br/pls/portal/url/ITEM/048378F074B431B0E040010A70006BCF>. Acesso em: 15 dez. 2007.

SPECK, Bruno W. *Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União*: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

SUNG, Jung Mo; SILVA, Josué C. da. *Conversando sobre ética e sociedade*. Petrópolis: Vozes, 1995.

WEIL, Pierre. *A nova Ética*. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 1993.