

AUDITORIA DA ÉTICA: NOVA VISÃO DA AUDITORIA GOVERNAMENTAL NA SUA CONTRIBUIÇÃO PARA O CONTROLE SOCIAL

RESUMO: A preocupação com a ética pública ressurgiu com grande ênfase na agenda política das nações pelos efeitos perversos que resultam da sua falta, 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, com finalidade de 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 pode ser usado 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.

PALAVRAS-CHAVES: Administração Pública, Gestão; Controle Social; Auditoria.

ABSTRACT: The concern with the ethics public rose again with great emphasis on the political agenda of nations by the perverse effects that result from their failure, leaving to be seen only as a moral problem and going to be perceived as a threat to the economic order, the administrative organisation and the same rule of law, this concern has shown that in Brazil call for the Management of Public Ethics, an instrument of control, with purpose to be accountable to citizens, exercising social control, as to the conduct of the Public Manager and its agents. The results of the audit of the Ethics indicate not only the adherence to the standards, but also can be used to improve the management of ethics and understanding of the officials on the ethical standards. The tools cover a methodological evaluation of the implementation of codes of conduct, self-organizational assessment.

KEYWORDS: Public Administration, Management; Social Control; Audit.

1. 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, como esses serviços são prestados coloca como fundamental a gestão da fragmentação a que têm sido submetidos, no âmbito do movimento conhecido por Nova Gestão Pública.

Os recursos administrados pelos setores públicos são oriundos dos cidadãos na forma de contribuintes. A sociedade que recolhe tributos começa cada vez mais a exigir respostas aos seus anseios e necessidades, quer ver resultados decorrentes de uma eficiente aplicação dos recursos, na prestação de serviços públicos com presteza e qualidade e quer que haja transparência na gestão destes recursos.

A modernização e o fortalecimento institucional das organizações que integram o aparelho do Estado tem sido a estratégia mais eficaz pra 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 pelos efeitos perversos que resultam da sua falta, 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 pode e o que não pode ser feito, de forma que possam exercer suas funções em toda a sua amplitude e inteireza.

A Carta das Nações Unidas e a Declaração Universal dos Direitos Humanos, documentos que respaldam as ações da ONU no campo da promoção da ética pública estabelecem os valores que promovem direitos humanos, paz, segurança, desenvolvimento socioeconômico das nações e dos povos e padrões éticos internacionais, a serem perseguidos pelos Estados-membros.

O preâmbulo da Carta mostra que as Nações Unidas foram criadas, entre outras razões, para reafirmar a fé nos direitos humanos, na dignidade, no valor da pessoa humana, na igualdade dos direitos entre homens e mulheres, entre nações grandes e pequenas, e para promover o progresso social e desenvolver melhores padrões de vida, com maior liberdade.

O Capítulo IX da Carta trata dos princípios para a cooperação econômica e social, em âmbito internacional, segundo os quais as Nações Unidas promoverão padrões mais elevados de vida, soluções para os problemas econômicos e sociais e o respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais. Para alcançar esses objetivos, os Estados-membros necessitam incentivar uns aos outros, promovendo a integridade do governo na execução de suas atividades.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos define, no seu art. 21, que todos têm o direito de participar do governo de seu país, todos têm o direito de acesso igual ao serviço público em seu país e a vontade dos povos será a base da autoridade do governo. Esse

reconhecimento coloca uma responsabilidade moral sobre os governos, no sentido de assegurar e facilitar a participação de seus cidadãos no processo de governança e a prestação de serviços públicos de qualidade, acessíveis a todos.

Esses valores e padrões éticos, que fundamentaram a criação das Nações Unidas, conferem legitimidade a essa instituição na promoção da transparência e da responsabilização (accountability), e na luta contra atos indevidos.

As causas dos desvios de conduta no setor público são complexas e as abordagens para tratar do problema são muitas: enfoques econômicos, políticos, legais, sociais, etc. A partir de uma análise da boa governança, concluiu-se que a falta de ética é um sintoma de administração e gestão deficientes, o que permite que gestores públicos irresponsáveis ou inescrupulosos explorem oportunidades para pôr o interesse próprio acima do interesse público, contrariando as exigências de seus cargos. Há uma necessidade premente de preservar a integridade dos servidores que, em sua maioria, são honestos, criando sistemas para exortar e premiar a boa conduta funcional, promovendo a avaliação, por parte dos cidadãos, da qualidade dos serviços, aumentando, assim, a responsabilização e a transparência. É necessário estabelecer sanções administrativas e punições contra a má conduta, através de processos criminais e civis, para demonstrar que falhas éticas não são toleradas. Tal como diagnosticado por inúmeros especialistas, a má conduta está ligada, freqüentemente, a um problema estrutural de fragilidade institucional. Um sistema legal inadequado antecipa, catalisa e reforça padrões de comportamento inadequados. Por outro lado, a insuficiência do treinamento profissional no Serviço Público e dos planos de carreira faz com que a corrupção crie raízes e um sentimento de impunidade que toma conta daqueles que não possuem valores éticos.

Parte da solução para esses problemas reside, mais uma vez, em educar os cidadãos sobre os seus direitos e em aumentar a transparência e a responsabilização dos gestores públicos para com suas ações.

Para assegurar um padrão ético adequado no setor público, há um relativo consenso no sentido de que são necessários: vontade política, transparência e um conjunto de normas de conduta que se revelem simples, suficientes, cômodas quanto ao cumprimento e congruentes entre si. Além disso, ao marco normativo deve corresponder uma adequada estrutura de gestão, onde funções e responsabilidades estejam bem definidas. Mas nada disso terá muita eficácia se a administração pública, em cada um dos seus órgãos, não tiver clara a sua missão, seus servidores não contarem com uma adequada política de recursos humanos e a execução das atividades não estiver amparada em tecnologia adequada e gestão eficaz.

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, esse trabalho buscar 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 modelos já existentes sobre a metodologia de Auditoria da Ética Pública.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO TEÓRICA

Ao explorar o campo da Auditoria da Ética, inicialmente 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.

3. HISTORIA DA ÉTICA

3.1. A ÉTICA DOS ANTIGOS

3.1.1. Ética Essencialista

Segundo Aristóteles, a palavra Ética 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. “cada virtude seria um meio-termo entre dois extremos, e cada um desse extremos seria um vício. Assim, sua ética era adaptativa, servindo as necessidades políticas de sua época, onde o homem deveria ser

conformado com a sua realidade, para tanto se fazia necessário à interferência da família e da educação para conter suas paixões.

Aristóteles diz que: “na prática ética somos o que fazemos, visando a uma finalidade boa ou virtuosa”. 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”.

O mundo essencialista é o mundo da contemplação, idéia compartilhada pelo filósofo grego antigo Aristóteles (384-322 ac): “a verdadeira vida moral isto é, consagrar-se a procurar a felicidade na contemplação”. 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 ética define a “filosofia das coisas do homem”, e com a Política constitui o âmbito das realidades que podem ser diferentemente do que são, reinos da contingência e não da necessidade. A ciência política não somente deve conhecer o bem, mas deve realizá-lo. No campo da Ética, a razão intervém para definir regras de conduta, mas através de um procedimento muito diferente do dedutivo, próprio das ciências teóricas.

3.1.2. A 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. As duas principais virtudes são: a fé e a caridade.

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 ente o bem e o mal. O auxílio para a melhor conduta é a lei divina. A idéia do dever surge nesse momento. Com isso, a ética passa a estabelecer três tipos de conduta: amoral ou ética (baseada no dever, a imoral ou antiética e a indiferente à moral).

Pode-se resumir a ética dos antigos, ou ética essencialista, em três aspectos: 1) o agir em conformidade com a Natureza e com o caráter natural de cada indivíduos; 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.

3.2. 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 Descartes, 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 científico de pensar – desenvolvimento que concretiza na criação da ciência moderna com Galileu e Newton – provocam o desenvolvimento da ética naturalista. Este é um marco na história da humanidade que doravante acolhe um novo caminho para se chegar aos 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 Immanuel Kant, 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”.

Desta forma, para nos tornarmos seres morais era necessário nos submetemos 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 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 poderemos ser escravos do desejo. Para isso devemos agir conforme o Imperativo Categórico, ou seja, 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”.

Kant também afirmou que “a moralidade de um ato não dever ser julgada por suas conseqüências, mas apenas por sua motivação ética”. 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 ser incondicionado e absoluto.

3.3. A 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”.

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 as suas ações. Com raízes na apropriação de coisas e espaços, na propriedade, a ética Pragmática tem como desafio à 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.

3.4. 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 moral, 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 questionada 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. Esta possibilidade de escolha, como requisito para classificar uma atitude como ética, é colocada por Aristóteles em *Ética a Nicômaco*. 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, “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.

3.5. 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):

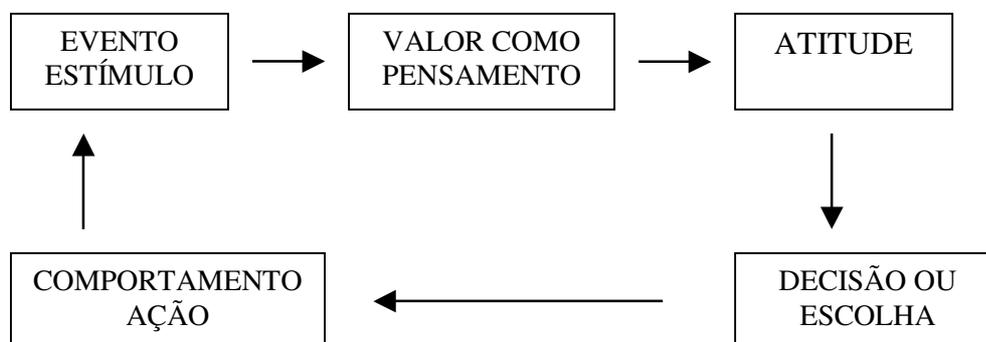
Durante a revolução científica do século XVII, os valores eram separados dos fatos, e desde essa época tendemos a acreditar que os fatos científicos são independentes daquilo que fazemos, e são, portanto, independentes dos nossos valores. Na realidade os fatos científicos emergem de toda uma constelação 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 espiritual, 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 pode ser demonstrado na Figura 1.

Figura 1

Como o resultado de uma ação pode reforçar um valor.



Fonte: Weil (1993, p.48).

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, equidade, 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 equidade, 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.

Ainda podemos definir a ética como um modo de regras, princípios ou maneiras de pensar que guia, ou chamam a si a autoridade guiar, as ações de um grupo em particular (moralidade), ou, também, o estudo sistemático da argumentação sobre como nós devemos agir (filosofia moral). A simples existência da moral não significa a presença explícita de uma ética, entendida como filosofia moral, pois é preciso uma reflexão que discuta problematize e interprete o significado dos valores morais.

3.6. A ÉTICA E A FILOSOFIA

Existe uma profunda ligação entre Ética e Filosofia: a ética nunca pode deixar de ter como fundamento à 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.

3.7. ÉTICA NAS ORGANIZAÇÕES

A essencialidade das organizações na vida 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 é 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, provavelmente pela mencionada influência do idioma inglês que utiliza *business ethics* e *organizational ethics*.

3.8. ÉTICA NA GESTÃO PÚBLICA

A ação estatal encontra-se norteadada 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. No entanto, 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 a 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.

4. GESTÃO DA ÉTICA COMO MECANISMO DE CONTROLE

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

4.1. O CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

4.1.1. 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: “É a expressão política do comando, da fixação de objetivos do Estado e de manutenção da ordem jurídica” (Meirelles, 2000, p. 59). Para a consecução dos objetivos do governo existe um conjunto de órgãos e entidades chamados, em sentido formal, de Administração Pública.

4.1.2. Agentes Políticos e Agentes Administrativos

Todas as pessoas físicas incumbidas do exercício de alguma função estatal são chamadas de agentes públicos. Estes podem ser agentes políticos ou agentes administrativos. Os agentes políticos são os componentes do governo nos seus primeiros escalões e atuam com

plena liberdade funcional. São as autoridades públicas supremas do governo e da Administração. Já os agentes administrativos são todos aqueles que se vinculam ao Estado por relações profissionais, sujeitos a hierarquia funcional.

Para o exercício de suas funções, os agentes administrativos dispõem de poder *administrativo*, cujas principais características são o de ser *vinculado* – preso ao enunciado da lei – e ao mesmo tempo *discricionário* – ou seja, pode-se fazer escolhas dentro do que permite a lei. Tais poderes são instrumentos de trabalho, adequados à realização das tarefas administrativas. São *poderes instrumentais*, diversamente dos poderes políticos. Estes são estruturais e orgânicos, porque compõem a estrutura do Estado e integram a organização constitucional (Meirelles, 2000, p. 107).

4.1.3. Poder Burocrático

Os poderes administrativos são extrínsecos, conferidos aos agentes por meio do Direito Positivo. Mas os agentes administrativos dispõem também de um poder intrínseco.

Por constituírem um grupo especializado e possuir alta capacidade organizacional, os burocratas detêm certa quantidade e qualidade de informação que os coloca em posição de vantagem em relação aos agentes políticos. A informação, a competência técnica e o conhecimento específico são os fundamentos desse poder, que será aqui chamado de *poder burocrático*.

5. CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

5.1. 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.

5.1.1. Controles Verticais

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 Robert 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), isto implica a existência de diversos mecanismos que permitam aos cidadãos tanto reivindicar demandas diversas como denunciar certos atos dos agentes públicos.

5.1.2. Controles Horizontais

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. Envolvem 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, instituições que têm alto grau de autonomia em relação à própria organização institucional e à interpretação da tarefa de controle (Speck, 2000, p. 23).

5.1.3. Controle Administrativo

Existe um terceiro tipo de controle institucional dentro da estrutura do Estado que, diferentemente aos 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 Hely Meirelles 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”. (Meirelles, 2000, p. 614).

Roberto 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 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; 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, alcance os fins perseguidos. Segundo argumenta Meirelles:

O controle administrativo deriva do poder dever de auto-tutela 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. (Meirelles, 2000 p. 615)

Como podemos perceber, Meireles 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 *princípio 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.

Com 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 Horacio Valle (2002, p.23) o problema não residiria nos controles quando 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.

5.2. 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. Robert Park (1987) apregoava que “o controle social surge, em sua maior parte, espontaneamente, em resposta direta às influências pessoais e ao sentimento público”. (PARK 1987, p. 47)

Preliminarmente destacamos o problema quanto à concepção sobre a incidência do controle social: se restrita aos serviços públicos, ou ampliado às políticas públicas; saúde, saneamento, educação e outras. O que é entendido como campo do controle social?

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 configurarem, em espaços públicos de articulação entre governo e sociedade.

Na conjuntura pós-Constituição de 1988, vivemos um novo momento democrático, isto é, hoje, as leis, a princípio, amparam a participação da população nas decisões governamentais e são, a 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 põem 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 preciso, 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 Samuel 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 teriam antecipado o pleno desenvolvimento das instituições políticas, gerando um foco permanente de instabilidade. O próprio autor, em 1975, afirmou que 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 é válida para a realidade brasileira. Muitas vezes, depara-se com 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.

Uma análise dos autores Malloy (1993), Faucher (1993) e Evans (1989), evidencia três dimensões do conceito de governabilidade. A primeira, a capacidade do governo em identificar problemas e formular políticas apropriadas ao seu enfrentamento. A segunda, a capacidade governamental alocativa para execução das políticas públicas (gestão das finanças públicas). A terceira, a capacidade de liderança do Estado, sem a qual as decisões tornam-se inócuas. Segundo Diniz & Azevedo (1997), o êxito das estratégias governamentais depende da mobilização das instâncias institucionais e da alocação de recursos, mas também dos meios políticos de execução. A governabilidade incorpora a necessidade de articulação entre a estrutura tecnocrata eficaz e as instituições políticas democráticas. A estrutura governamental tem de estar preparada para negociar políticas públicas com diversos segmentos da sociedade.

A sociedade civil então, passa a participar da gestão pública de forma prévia, concomitante e subsequente, abrindo para participação institucional da população na gestão orçamentária, financeira, contábil e patrimonial, como agente fiscalizador do desempenho governamental.

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 o interesse social. A intervenção exige democratização do processo decisório da administração pública, com respostas pontuais às reivindicações da sociedade.

O nível de organização, participação e conhecimento da sociedade civil tem importância acentuada no processo alocativo do setor público. O processo de participação popular na gestão pública é um aprendizado, tanto para a sociedade – conhecedora de suas necessidades, quanto para o setor público – gestor da demanda social. O sentido de aprendizado abordado é o convívio político entre as partes na definição e realização das ações públicas.

O controle público social externo está dentro de um processo de participação da sociedade civil, em fase de institucionalização, sem imposição legal disciplinando o *modus operandi*, cabendo discussão exaustiva para torná-lo eficaz sob a ótica da fiscalização popular. Percebe-se, de forma embrionária, um poder de polícia de diversos segmentos da sociedade, dentre eles a imprensa, associação de bairros, associação de sem tetos, que procuram exercer, de fato, um controle social externo. Este controle social externo pode vir a ser instrumento mais moderno da participação popular na gestão pública, à busca do exercício da cidadania.

Portanto, entendemos que participação da sociedade no acompanhamento e verificação das ações da gestão pública na execução das políticas públicas, avaliando os objetivos, processos e resultados, ou seja, as oportunidades de intervenção do Cidadão nos processos de funcionamento das estruturas públicas que lhe podem afetar, individualmente ou como membro da Sociedade como um todo. Este debate integra o próprio processo de fundamentação do Estado moderno.

Este debate não é novo, está 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; A participação direta no poder. Este 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 predomínio do interesse privado sobre o interesse público.

5.2.1. Conselhos Gestores de Políticas Públicas

Os Conselhos têm origem em experiências de caráter informal sustentadas por movimentos sociais, como “conselho popular” ou como estratégias de luta operária na fábrica, as “comissões de fábrica”. Essas questões foram absorvidas pelo debate da Constituinte e levaram à incorporação do princípio da participação comunitária pela Constituição, gerando posteriormente várias leis que institucionalizam os Conselhos de Políticas Públicas.

O controle social da Gestão Pública nas diversas áreas (Saúde, Educação, Assistência Social, Criança e Adolescente, Direitos Humanos, etc.), tem intuito de se firmar como um espaço de co-gestão entre Estado e sociedade, trazendo formas inovadoras de gestão pública para o exercício da cidadania ativa, possibilitando à sociedade a definição de um plano de gestão das políticas setoriais, com uma maior transparência das alocações de recursos e favorecimento da responsabilização dos políticos, dos gestores e técnicos. Os Conselhos possuem três vertentes:

- **Conselhos Gestores de Programas Governamentais**, como merenda ou alimentação escolar, ensino fundamental e crédito;
- **Conselhos de Políticas Setoriais**, por meio da elaboração, implantação e controle das políticas públicas, definidos por leis federais para concretizarem direitos de caráter universal, como Saúde, Educação e Cultura;
- **Conselhos Temáticos**, que visam acompanhar as ações governamentais junto a temas transversais que permeiam os direitos e comportamentos dos indivíduos e da sociedade, como Direitos Humanos, violência, discriminação contra a mulher, contra o negro, dentre outros.

Os Conselhos também utilizam-se de temas mais amplos para serem implantados, como o Conselho de Desenvolvimento Municipal, o Conselho de Desenvolvimento Urbano e o Conselho de Desenvolvimento e Economia Social, Conselho Municipal de Saúde, entre vários outros. Apesar de não serem veículos isolados de Controle Social, os Conselhos, se

implantados com respeito a sua autonomia, buscando a intersectorialidade entre eles, a manutenção de uma infra-estrutura adequada às suas funções e o seu caráter pluralista (participação de representantes da sociedade civil e do Poder Público legalmente escolhidos), podem se tornar no mais forte espaço de Controle Social, pois é a forma mais direta de controle social. Qualquer cidadão pode através dos seus representantes acompanhar, fiscalizar e avaliar os serviços públicos ou privados, representando contra qualquer ato que julgue atentatório aos seus direitos.

5.3. TRANSPARÊNCIA, INSTRUMENTO DE CONTROLE NA 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 efetivo Controle e Transparência.

O envolvimento do Cidadão na formulação de planos e políticas públicas é ainda incipiente, mas com perfil crescente, é uma importantíssima oportunidade de Controle Social e Transparência, além de incentivar os dois, já constitui mesmo a primeira de suas partes.

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.

A escassez de recursos financeiros, que é parte integrante de nosso atual cenário, acaba por trazer a necessidade de maior discussão do uso desses recursos, envolvendo naturalmente os beneficiários das ações públicas, o que traz as duas ações em pauta como consequência. (ANGELICO, 1984).

Vale apontar também as questões de Meio Ambiente como um fator que impulsiona 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, também, que o Cidadão sofre diversas consequências do mau uso dos recursos ambientais. Fecha-se, assim, o ciclo que os associam ao Meio Ambiente: é necessário, para a Sociedade, acompanhar e intervir nos processos públicos para evitar erros que atinjam o Ambiente e, por extensão, os Cidadãos.

O controle social é, na história de democratização das políticas públicas, um dos campos que construiu visibilidade aos movimentos populares, quer pela denúncia das "ausências e omissões" dos serviços públicos instalados, quer pela luta em construir um espaço regular para o exercício do controle nos serviços e nas burocracias da gestão pública.

6. 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 indelévels, 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. 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 conjunto 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.

6.1. 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 países membros, a OCDE identificou os sistemas, as ferramentas e as condições que os governos utilizam para promover a integridade do serviço público. São esses elementos e mecanismos que se chamou 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 consequência 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-estrutura, 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:

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).

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.

Gestão pode ser realizada por meio de:

- coordenação da infra-estrutura ética por um órgão especial u uma agencia central de gestão;
- condições sólidas para o serviço público e uma política efetiva de recurso humanos.

Para melhor compreensão e comparação, expomos aqui o entendimento sobre a Gestão da Ética, Joaquim Moreira (“in” A Ética Empresarial no Brasil, Pioneira, 1999, pág. 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.

6.2. CÓDIGO DE ÉTICA

Para qualificar, ou seja, para normatizar o que é ou não moral em micro e macro sociedades, 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.

Os códigos de ética, então, 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 aumenta o seu salário em 300%, argumenta 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) 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, portanto, entendemos ter 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.

Jose Filho (2004, pág. 33) assim define um código de ética: “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 crítico quando ao dizer:

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.

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.

O que não se pode esquecer é que 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, com grande probabilidade de se tornar apenas mais um volume na estante reservada aos manuais da entidade. Aliás, este é um risco presente nas entidades cujos dirigentes vêm-se acima das normas internas da organização, o que vai contra a essência de um código de ética, que jamais deve ser confundido como mais um documento disciplinar ou de gestão de pessoas.

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.

Ademais, o processo de elaboração de um código de ética faz-se oportuna ocasião para formar um grupo coeso que se tornará responsável pela implementação e manutenção do código.

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 do que o sucesso ou o 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 unia 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.

7. AÇÃO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE

Dentro deste 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 a conduta do gestor público.

No caso brasileiro, esta rede de agencias 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. Assim entendida, não só a disponibilização de informações, mas, sobretudo 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.

8. AUDITORIA DA ÉTICA

A Ética pode ser auditada? Este foi o tema 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 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 pode ser usado 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 denúncias 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.

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.

8.1. METODOLOGIA PARA AUDITORIA DA ÉTICA

Quanto aos modelos para realização de Auditoria de Ética, trazemos à análise, a abordagem de José Filho (2004) sobre um programa de auditoria da **missão institucional** de uma entidade da Administração Pública e 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 Effectiveness Quick-Test.

8.2. LEVANTAMENTO PARA AUDITORIA DA ÉTICA

Segundo José Filho (2004), O Levantamento de Auditoria visa 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.

8.3. PLANEJAMENTO DE AUDITORIA DA ÉTICA

8.3.1. Programa de Auditoria

8.3.1.1. Auditoria de Avaliação da Missão Institucional

Esta 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.

Normalmente as auditorias realizadas na Administração Pública pressupõem que os órgãos e entidades estejam em seu funcionamento normal - como estruturados em um determinado momento, no pleno exercício de sua missão institucional.

Entretanto, os relatórios e pareceres emitidos não têm evidenciado cuidados especiais no planejamento, no sentido de focar as evidências quanto ao próprio sentido da

continuidade do Órgão ou Entidade em relação aos fundamentos/razões que determinaram a sua criação.

Há, pois, uma necessidade do próprio Estado de certificar-se quanto a alguns requisitos essenciais que determinam a própria razão da continuidade operacional e institucional dos Órgãos ou Entidades da Administração Pública.

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 a reorientação, reestruturação e aperfeiçoamento das atividades dos mesmos.

Objetivos Específicos:

São os seguintes os objetivos específicos da Auditoria:

1. Identificar a Missão Institucional e os objetivos do Órgão ou Entidade sob análise encontra-se vinculado;
2. Demonstrar se as atividades desenvolvidas pelos Órgãos ou Entidade guardam conformidade e aderência, ou não, com a sua Missão Institucional.
3. Evidenciar se ocorre superposição de atividades entre os diversos Órgãos ou Entidades a qual se vinculam.
4. Identificar a Clientela à qual se destinam os produtos ou serviços realizados, sua distribuição geográfica e possíveis parcerias institucionais desenvolvidas pelo Órgão ou Entidade.
5. Verificar se os recursos organizacionais, humanos, materiais, logísticos, de informações e orçamentário-financeiros à disposição do Órgão ou Entidade são adequados para o cumprimento da Missão.
6. Evidenciar se os resultados usualmente alcançados atendem, de uma maneira geral, aos objetivos que determinaram a criação do Órgão ou Entidade.

Elementos Necessários

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;
Programas em desenvolvimento.

Objetivo 1

Identificar a Missão Institucional e os objetivos do Órgão ou Entidade sob análise encontra-se vinculado;

1.1 Verificar se a Constituição Federal define as responsabilidades pela normatização, fiscalização ou execução das atividades analisadas;

1.1.1 Identificar na lei de criação a Missão e os objetivos do Órgão;

1.2 Verificar no Regimento Interno outros objetivos que tenham sido acrescentados por meio de atos complementares;

1.3 Obter dos dirigentes do Órgão informações sobre a Missão e os objetivos do mesmo;

1.4 Pesquisar, em biblioteca e acervo do Órgão, a evolução histórica das atividades desenvolvidas ao longo de sua existência, avaliando se a missão estabelecida à época da criação não está desvirtuada;

1.5 Verificar se o Órgão foi criado a partir de incorporação ou cisão de outros Órgãos;

1.5.1 Verificar, caso positivo, se as missões dos Órgãos incorporados ou cindidos foram totalmente absorvidas e se guardam conformidade com a atual Missão do Órgão;

1.6 Concluir a respeito da natureza das atividades desenvolvidas pelo Órgão ou Entidade, evidenciando se são Normativas, Fiscalizadoras, Regulamentadoras, Formuladoras ou Executora de Políticas Governamentais;

1.7 Consolidar todas as informações obtidas nesta etapa.

Objetivo 2

Avaliar se as atividades desenvolvidas pelos Órgãos ou Entidades guardam conformidade e aderência com a sua Missão Institucional e com a do Órgão;

2.1 Identificar na Lei de criação e demais documentos do item 3.2.1.3. a Missão e os objetivos do Órgão ou Entidade;

2.2 Verificar no Regimento Interno e demais documentos do item 3.2.1.3 outros objetivos que tenham sido acrescentados ou suprimidos por meio de atos complementares;

2.3 Obter dos dirigentes do Órgão ou Entidade informações sobre a Missão e objetivos atuais, mesmo que não explicitados na Lei de Criação ou Regimento Interno;

2.4 Identificar os propósitos que originaram a criação do Órgão ou Entidade com vistas a verificar se persistem as razões que motivaram sua criação, principalmente nas Exposições de Motivos, Planos de Governo etc;

2.5 Verificar se o Órgão ou Entidade foi criado a partir de incorporação (cisão, fusão, transformação) de outras unidades;

2.5.1 Verificar, caso positivo, as finalidades das unidades incorporadas, se foram totalmente absorvidas e se guardam conformidade com a Missão atual do Órgão ou Entidade;

2.6 Obter, por meio de entrevistas ou aplicação de outras técnicas de auditoria, as atividades previstas e as realizadas pelo Órgão ou Entidade, verificando se existem:

2.6.1 atividades superpostas com outros Órgãos ou Entidades no próprio Órgão;

2.6.2 atividades realizadas que não estejam nas de sua atribuição, mas que sejam relevantes para o alcance de seus objetivos institucionais;

2.6.3 atividades previstas e não realizadas;

2.6.4 Atividades realizadas que não estejam nas suas atribuições e que não são relevantes para o alcance de seus objetivos institucionais;

2.7 Solicitar esclarecimentos e justificativas formais em relação às possíveis distorções detectadas;

2.7.1 Analisar se os esclarecimentos e as justificativas formais prestados são suficientes;

2.7.2 Verificar “in loco” ou aplicar outros procedimentos, caso os esclarecimentos prestados sejam insuficientes para confirmar as informações prestadas;

2.8 Opinar quanto à efetiva realização das atividades previstas;

2.9 Comparar a Missão e os objetivos do Órgão ou Entidade com a Missão institucional do Órgão, inclusive, identificando que documentos são contraditórios, incompletos ou distorcidos com relação aos objetivos institucionais;

2.9.1 Solicitar esclarecimentos e justificativas formais em relação às distorções porventura detectadas;

2.9.2 Analisar os esclarecimentos e justificativas prestados;

2.9.3 Opinar quanto à conformidade entre a Missão do Órgão ou Entidade e a Missão do Ministério Supervisor.

Objetivo 3

Avaliar se ocorre superposição de atividades entre os diversos Órgãos ou Entidades do mesmo Ministério ao qual se vinculam.

3.1 Comparar a Missão, os objetivos e as atividades executadas pelos diversos Órgãos ou Entidades do Ministério Supervisor, verificando se está ocorrendo superposição;

3.1.1 Caso constatada a superposição, analisar os motivos;

3.2 Opinar quanto à existência ou não de superposição de atividades;

3.3 Propor ajustes, caso necessários.

Objetivo 4

Identificar a Clientes a qual se destinam os produtos ou serviços realizados, sua distribuição geográfica e possíveis parcerias institucionais desenvolvidos pelo Órgão ou Entidade.

4.1 Identificar claramente os produtos ou serviços ou atividades desenvolvidas pelo Órgão ou Entidade e listá-los em ordem decrescente de importância;

4.2 Verificar a quem, (cliente) cada produto ou serviço se destina;

4.3 Verificar a distribuição geográfica da clientela (anexar mapa);

4.4 Verificar os Convênios e Acordos celebrados e que sejam voltados para o auxílio na realização da Missão do Órgão ou Entidade.

Objetivo 5

Verificar se os recursos organizacionais, humanos, materiais, logísticos, de informações e orçamentário-financeiros a disposição do Órgão ou Entidade são adequados para o cumprimento da Missão.

5.1 Recursos Organizacionais

5.1.1 Identificar a estrutura do Órgão ou Entidade quanto à existência de Unidade Central, Unidades Descentralizadas e de Ponta;

5.1.2 Identificar a localização dessas unidades;

5.2 Recursos Humanos

5.2.1 Solicitar o organograma formal identificando áreas fim e meio;

5.2.2 Verificar se o organograma formal do Órgão ou Entidade corresponde à estrutura atual do mesmo;

5.2.3 Identificar as inconsistências entre os organogramas formal e real;

5.2.4 Verificar o quantitativo e perfil profissional de pessoal por área;

5.2.5 Identificar o pessoal cedido e requisitado;

5.2.6 Identificar a proporção entre o pessoal utilizado nas atividades meio e fim;

5.2.7 Verificar o quantitativo de funções de confiança e sua distribuição no Órgão ou Entidade, identificando o percentual ocupado por pessoal do próprio quadro (Verificar na legislação específica o percentual fixado de distribuição de funções para os servidores do quadro);

5.2.8 Solicitar a opinião dos dirigentes quanto a suficiência quantitativa e qualitativa do quadro funcional;

5.2.9 Avaliar se os recursos humanos são suficientes para o cumprimento da Missão do Órgão ou Entidade, identificando possíveis distorções (excesso, falta, má distribuição falta de treinamento etc) e vulnerabilidade em função de atividades essenciais não estarem sendo controladas por pessoa-chave da própria instituição, com por exemplo, as áreas de normas e fiscalização.

5.3 Recursos Materiais

5.3.1 Verificar a disponibilidade dos equipamentos (inclusive veículos, máquinas, laboratórios, computadores etc vinculados à atividade fim do Órgão ou Entidade);

5.3.1.1 Verificar a utilização, obsolescência e conservação destes equipamentos;

5.3.1.2 Identificar a proporção entre os equipamentos obsoletos e em mau estado de conservação com o total de equipamentos do Órgão ou Entidade;

5.3.2 Solicitar a opinião formal dos dirigentes, quanto à suficiência quantitativa e qualitativa dos equipamentos vinculados à atividade fim do Órgão ou Entidade;

5.3.3 Avaliar se os recursos materiais são suficientes para o cumprimento da Missão do Órgão ou Entidade, identificando possíveis distorções (excesso, falta, má distribuição);

5.3.4 Avaliar se os recursos materiais destinados à arca meio são suficientes para o cumprimento da Missão do Órgão ou Entidade, identificando possíveis distorções (excesso, falta, má distribuição);

5.4 Recursos Orçamentário-Financeiros

5.4.1 Verificar a disponibilidade orçamentário-financeira do Órgão ou Entidade, identificando os recursos diretamente arrecadados, do Tesouro e aqueles provenientes de fontes externas ou de organismos de cooperação

5.4.2 Verificar o percentual destinado às atividades fim e meio, objetivando identificar possíveis distorções na aplicação dos recursos;

5.4.3 Solicitar a opinião formal dos dirigentes quanto à suficiência dos recursos orçamentário-financeiros do Órgão ou Entidade;

5.4.4 Avaliar se os recursos orçamentário-financeiros são satisfatórios para o cumprimento da missão do órgão, identificando possíveis distorções (excesso, falta, contingenciamento etc);

5.5 Recursos Logísticos

5.5.1 Verificar as propriedades imobiliárias e as instalações físicas do Órgão ou Entidade, identificando se os prédios são próprios, alugados, cedidos etc;

5.5.2 Verificar o nível de ocupação das áreas pelas atividades meio e fim;

5.5.3 Solicitar a opinião dos dirigentes quanto à suficiência, adequação e segurança das instalações;

5.5.4 Avaliar se as instalações físicas são compatíveis com as atribuições do Órgão ou Entidade e oferecem a necessária segurança.

5.6 Recursos De Informações

5.6.1 Verificar a disponibilização de equipamentos e sistemas de informática no Órgão ou Entidade, identificando o nível de propriedade e terceirização dos bancos de dados;

5.6.2 Verificar se existem informações-chave que estão fora do controle técnico operacional da instituição;

5.6.3 Verificar se as informações sigilosas e chave possuem um sistema de segurança adequado;

5.6.4 Verificar a vulnerabilidade de perda ou extravio de informações por terceiros;

5.6.5 Solicitar a opinião dos dirigentes quanto à suficiência quantitativa e qualitativa de equipamentos e sistemas de informática;

5.6.6 Avaliar se os sistemas de informação são adequados e seguros de modo a garantir a segurança e continuidade das atividades da instituição e não causam dependência com relação aos seus fornecedores.

Objetivo 6

Evidenciar se os resultados usualmente alcançados atendem, de uma maneira geral, aos objetivos que determinaram a criação do Órgão ou Entidade.

6.1 Identificar os principais produtos e resultados alcançados nos dois últimos exercícios (referências: Relatórios de Atividades, Gestão e outros periódicos, se houver)

6.2 Evidenciar se estes resultados, de uma maneira geral, demonstram razoável aderência com os objetivos que determinaram a criação do Órgão ou Entidade;

6.3 Examinar se existe algum tipo de avaliação ou opinião externa, da parte de algum Órgão ou Entidade ou do público em geral, seja positiva ou negativa, a respeito da unidade auditada;

6.4 Identificar os principais relatórios (de resultados ou não) que são encaminhados para clientes específicos (Ministros, Secretários Nacionais, outros Órgãos ou Entidades etc).

6.5 Constatar a existência do uso efetivo e utilidade desses relatórios pelos mencionados clientes (objetivando avaliar a importância real dos mesmos e a necessidade de sua continuidade, ou não. Poderá necessitar “Circularização”, pelo auditor, aos Órgãos ou Entidades identificados como usuários desses relatórios, quando deverão ser solicitados a fundamentar a importância dos mesmos para a sua gestão).

Relatório

Deverá ser produzido relatório contendo pelo menos os seguintes tópicos:

1. Introdução

Identificar o Órgão ou Entidade auditada, os objetivos do trabalho (geral e específico), as limitações ocorridas, o período abrangido pelos exames, o local, período dos trabalhos e equipe responsável.

2. Histórico

Deve ser apontado o conjunto dos principais fatos em termos de cronograma desde a criação do Órgão ou Entidade até o tempo presente.

3. Atribuições e Características

Devem ser apresentados os principais objetivos, responsabilidades e atribuições do Órgão ou Entidade, seus organogramas (formal e real), o quadro de pessoal (quantitativo, perfil profissional e distribuição) e principais recursos (orçamentários, financeiros, materiais, equipamentos, de informática etc).

4. Resultados Dos Exames Específicos

Em função da aplicação dos passos específicos dos programas devem ser apresentados os principais achados, análise de deficiências, justificativas e posicionamentos dos auditados, de modo a que se possa vislumbrar equilibradamente o nível dos exames e constatações obtidas.

5. Conclusão

Deverá ser dada uma opinião acerca dos resultados da auditoria, mas evitando-se avaliações conclusivas quando diante de situações que careceriam de maior aprofundamento ou mesmo da opinião de especialistas.

Assim, fazendo-se referência sucinta a algumas partes do relatório onde estarão detalhados os achados de auditoria resultantes da aplicação do Programa (que deve ser anexado ao Relatório), emitir opinião no sentido mais de destacar os pontos que necessitam de adoção de providências a cargo dos gestores ou de outros agentes identificados.

6. Recomendações De Auditoria

Deverão ser feitas quanto aos aspectos absolutamente seguros, conclusivos e relevantes sobre os achados de auditoria.

8.4. AUDITORIA DA INFRA-ESTRUTURA ÉTICA

Retomando a abordagem da OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, para a infra-estrutura ética, vimos que uma das dimensões dessa infra-estrutura 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 CLAUDIO REIS (2003) ao questionário que uma Comissão de Ética Pública propôs para avaliação da gestão da ética nos órgãos de uma Administração Pública, compostas de 15 questões, demonstrado na Tabela 1:

Tabela 1

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 frequência à 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 e			
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 frequência 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: José Filho, 2004, p. 68-69.

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

Tabela 2

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

Fonte: José Filho, 2004, p. 69.

José Filho (2004), em seu sugere em seu trabalho, adaptação do questionário, devendo ser convertido quesitos abertos em fechados, e substituir o tipo de resposta binárias sim/não, que é muito limitada, por uma escala multivariada, com a finalidade de captar com mais precisão as características dos eventos avaliados.

8.5. AVALIAÇÃO SISTÊMICA DA EFETIVIDADE ÉTICA

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

Tabela 3

I. Valores da Organização
II. Estratégia. metas objetivos de Ética
III. Políticas e procedimentos em relação à Ética
IV. Medidas de Efetividade Ética
V.Recompensas pelo comportamento ético
VI. Diretrizes para tornada 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: José Filho, 2004, p. 70.

Os quesitos relativos a cada uma das dimensões permitem avaliar se a Organização está funcionando bem e onde é possível melhorar.

As questões estão na forma de afirmativas, as quais o avaliado deve responder fazendo um círculo no número apropriado conforme a escala abaixo:

Tabela 4

Escala de Avaliação

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

Fonte: José Filho, 2004, p. 71.

Para avaliar cada uma dessas dimensões, são propostos 8 quesitos, 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			
	1	-	2	-	3	-	4	-	5	-	6	-		7
Valores da Organização	1	-	2	-	3	-	4	-	5	-	6	-	7	Valores da Organização
Estratégia, metas e objetivos de Ética	1	-	2	-	3	-	4	-	5	-	6	-	7	Estratégia, metas e objetivos de Ética
Políticas e procedimentos de éticos	1	-	2	-	3	-	4	-	5	-	6	-	7	Política e procedimentos de éticos
Medidas de Efetividade Ética	1	-	2	-	3	-	4	-	5	-	6	-	7	Medidas de Efetividade Ética
Recompensas para o comportamento ético	1	-	2	-	3	-	4	-	5	-	6	-	7	Recompensas para o comportamento ético
Diretrizes para tomada de decisões éticas	1	-	2	-	3	-	4	-	5	-	6	-	7	Diretrizes para tomada de decisões éticas
Avaliação do clima ético	1	-	2	-	3	-	4	-	5	-	6	-	7	Avaliação do clima ético
Uma base para práticas éticas	1	-	2	-	3	-	4	-	5	-	6	-	7	Uma base para práticas éticas
Práticas éticas da liderança	1	-	2	-	3	-	4	-	5	-	6	-	7	Práticas éticas da liderança
Avaliação do impacto de práticas éticas	1	-	2	-	3	-	4	-	5	-	6	-	7	Avaliação do impacto de práticas éticas
Educação e treinamento em ética	1	-	2	-	3	-	4	-	5	-	6	-	7	Educação e treinamento em ética
Respeito aos valores pessoais dos funcionários	1	-	2	-	3	-	4	-	5	-	6	-	7	Respeito aos valores pessoais dos funcionários

Fonte: José Filho, 2004, p. 72.

Dimensões da Efetividade Ética - Quesitos

I - Valores da Organização - Os valores de uma organização determinam o que os chefes e outros funcionários consideram importante e apropriado. Os valores proporcionam uma direção e consistência no processo decisório, quando há uma lacuna na regulamentação e não há jurisprudência.

- Os valores da Organização são consistentes entre si (não se chocam um com outro), de modo que há clareza quanto à missão institucional.

2 - Todos os funcionários têm conhecimento e compreendem os valores fundamentais da organização.

3 - Os valores declarados pela Organização são percebidos como diretrizes na tomada de decisões, quando há uma lacuna na regulamentação e não há precedentes.

4 - Os valores declarados direcionam as ações da Organização no trato com seus funcionários.

5 - Os valores declarados direcionam as ações da Organização no trato com sua clientela, fornecedores e outros grupos de interesse.

6 - Os valores da Organização são consistentes (coerentes) com os valores e com a Ética da Administração Pública.

7 - A Organização dispõe de um setor ou de um grupo de funcionários para tirar dúvidas e esclarecer a respeito da interpretação dos valores organizacionais.

8 - Os funcionários sabem onde obter esclarecimento sobre alguma dúvida de interpretação a respeito dos valores organizacionais.

II - Estratégia, metas e objetivos de Ética - Toda Organização tem, explícita ou implicitamente, uma estratégia em relação à Ética. Essa estratégia proporciona uma base para elaboração de planos de ação e serve de diretriz para a tomada de decisões diárias. Essa estratégia deve definir metas e objetivos para a Ética e permitir à Organização a mensuração do progresso realizado.

9 - A estratégia da Organização define claramente o que é um resultado de sucesso levando em conta os seus valores éticos.

10 - Todos os funcionários têm conhecimento e compreendem quais são as metas e objetivos da Organização em relação à Ética.

11 - As metas e objetivos em relação à Ética são tão importantes quanto as outras metas e objetivos referentes (clientela, fornecedores, grupos de interesse).

14 - As metas e objetivos em relação à Ética são levados em consideração quando na tomada diária de decisões.

15 - Os funcionários acreditam que existe uma correlação direta entre o atingimento das metas e os objetivos em relação à Ética e um alto desempenho individual.

16 - A estratégia em relação à Ética é revista e atualizado periodicamente à medida que os desafios aumentam.

III - Políticas e procedimentos em relação à Ética - Toda Organização necessita de um conjunto de políticas (ou planos de ação) e procedimentos para descrever como a estratégia em relação à Ética será implementada. Essas políticas e procedimentos são o meio pelo qual a Organização comunica suas expectativas e exigências aos seus funcionários.

17 - As políticas (ou planos de ação) e procedimentos em relação à Ética definem qual comportamento é consistente com a estratégia da Organização em relação à Ética.

18 - As políticas (ou planos de ação) e procedimentos da Organização em relação à Ética são eficientemente comunicados a todos os seus funcionários.

19 - Os funcionários consideram essas políticas (ou planos de ação) e procedimentos em relação à Ética como importantes diretrizes para a tomada diária de decisões.

20 - A aderência dos funcionários às políticas (ou planos de ação) e procedimentos em relação à Ética é monitorada regularmente.

21 - São bem definidas as conseqüências pelos desvios e violações às políticas (ou planos de ação) e procedimentos em relação à Ética.

22 - As políticas (ou planos de ação) e procedimentos em relação à Ética são compatíveis com todas as outras políticas e procedimentos operacionais.

23 - Os funcionários consideram as políticas (ou planos de ação) e procedimentos em relação à Ética relevantes e importantes para o ambiente de trabalho.

24 - As políticas (ou planos de ação) e procedimentos em relação à Ética são periodicamente revistas e atualizadas.

IV - Medidas de Efetividade Ética - Uma vez que as políticas (ou planos de ação) e procedimentos em relação à Ética são executadas, a Organização deve desenvolver medidas para determinar se os padrões éticos estão sendo respeitados e produzindo os resultados desejados.

25 - A conformidade a cada política (ou plano de ação) e procedimento em relação à Ética é rotineiramente monitorada e mensurada.

26 - A efetividade de cada política (ou plano de ação) e procedimento em relação à Ética é rotineiramente monitorada e mensurada.

27 - Os resultados dos indicadores periódicos relativos à Ética são incluídos na discussão do desempenho global da Organização.

28 - A chefia é avaliada pelo grau de efetividade das política (ou plano de ação) e procedimento em relação à Ética da unidade organizacional por ela dirigida.

29 - Os funcionários são avaliados individualmente pela conformidade aos padrões éticos da organização.

30 - Os resultados do monitoramento das políticas (ou planos de ação) e procedimentos em relação à Ética são incluídos nas avaliações de desempenho individual e institucional.

31 - A Organização tem metodologia bem definida para auditar ou avaliar as mensurações relativas à Ética, de modo a garantir a exatidão dos relatórios.

32 - A Organização periodicamente mede a relação custo/benefício total da estratégia, das políticas (ou planos de ação) e dos procedimentos em relação à Ética.

V - Recompensas pelo comportamento ético - Para melhor demonstrar o engajamento aos valores e padrões éticos, a organização deve reconhecer e premiar as desejadas decisões comportamentos relacionados à Ética.

33 - A conformidade às políticas (ou planos de ação) e procedimentos em relação à Ética é necessária para uma avaliação de desempenho positiva.

34 - A efetividade ética das decisões e ações individuais é considerada na avaliação do comportamento do funcionário.

35 - Os funcionários rotineiramente recebem “feedback” positivos da chefia quando eles tomam decisões éticas.

36 - A chefia é recompensada por alcançar uma efetividade ética da unidade organizacional que ela dirige.

37 - Dentro do setor de trabalho há um alto nível de apoio dos colegas para se aderir aos padrões éticos da Organização.

38 - Os funcionários são recompensados por apresentar sugestões para aumentar a congruência ética no local de trabalho.

39 - A Organização examina a efetividade ética quando avalia um candidato à promoção.

40 - Altos níveis de desempenho, mas que violam padrões éticos não são aceitáveis para a Organização.

VI - Diretrizes para tomada de decisões éticas - Diretrizes éticas proporcionam direção e limites aos tomadores de decisão, os quais lidam com situações que não se encontram

claramente predefinidos nas políticas específicas (ou planos de ação) ou nos casos precedentes. As diretrizes éticas provêm um efetivo complemento para a tomada de decisão individual.

41 - As diretrizes existem para auxiliar as chefias de todos os níveis para tomar decisões apropriadas nas matérias relacionadas à Ética.

42 - As diretrizes éticas não causam confusão ou conflito, porque elas são consistentes com as políticas (ou planos de ação) e as práticas na Organização.

43 - As diretrizes escritas são complementadas por pessoal de apoio com treinamento em Ética, o qual pode oferecer orientação adicional.

44 - Os funcionários sabem como obter orientação quando se defrontam com questões relacionadas à Ética para as quais não existem procedimentos predefinidos.

45 - Os funcionários sabem diferenciar entre políticas (ou planos de ação) relativas à Ética (as quais são cogentes) e diretrizes éticas (as quais apenas oferecem direção).

46 - Diretrizes éticas são efetivas em ajudar as pessoas a lidar com situações onde não existem soluções predefinidas.

47 - Os funcionários são avaliados pela efetiva utilização das diretrizes éticas que a Organização dispõe.

48 - Diretrizes para a tomada de decisões éticas são periodicamente revistas e atualizadas quando necessário.

VII - Avaliação do clima ético - Há um clima ético subjacente em toda organização, o qual reflete as percepções coletivas sobre os valores, normas e expectativas da Organização. A percepção de congruência entre aquelas percepções e os valores individuais fortalece o compromisso do funcionário com a Organização.

49 - Existem procedimentos formalizados para avaliar o nível de comprometimento do empregado com a Ética definida pela Organização.

50 - O clima ético é rotineiramente avaliado, como parte das avaliações globais da Organização.

51 - Toda a chefia tem noção do impacto que eles produzem no clima ético dos setores por eles chefiados.

52 - Os funcionários compreendem o impacto do clima ético sobre a produtividade, a qualidade e o atendimento à clientela.

53 - A Organização reconhece que comprometimento a um conjunto de valores significa mais do que simplesmente seguir regras de Ética.

54 - Os funcionários compreendem e concordam com as expectativas da Organização sobre a Ética e as exigências para o sucesso dessas expectativas.

55 - Os funcionários compreendem a relação existente entre seus valores pessoais e os valores da Organização.

56 - A chefia percebe que a maioria das decisões ou ações que melhoram o clima ético são, em última análise, compensadoras em relação ao custo.

VIII - Uma base para práticas éticas - As organizações são beneficiadas por adotar práticas éticas. Por isso, o apoio a essas práticas devem vir de todos os setores da Organização. Contudo, o apoio não vem automaticamente. Precisa ser cultivado e alimentado para crescer.

57 - Todos os membros e funcionários da Organização reconhecem suas respectivas responsabilidades em apoiar as práticas éticas.

58 - A chefia encontra freqüentes oportunidades para reforçar o apoio aos posicionamentos da Organização em relação à Ética.

59 - Os apoios ao posicionamento da Organização em relação à Ética são recompensados tanto formalmente quanto informalmente.

60 - Quando solicitados, os funcionários participam na definição ou revisão das práticas éticas da Organização.

61 - O foco da Organização é sobre o comportamento ético, não apenas sobre a retórica relacionada à Ética.

62 - As diretrizes documentadas objetivam ajudar as pessoas tomar decisões eticamente coerentes.

63 - Espera-se que as pessoas apliquem as diretrizes éticas da Organização a cada aspecto dos seus trabalhos.

64 - A Administração (da Organização) consistentemente se esforça para se adequar às práticas éticas desejadas.

IX - Práticas éticas da liderança -A efetividade ética de uma Organização deposita-se, em última instância, nas decisões e ações de todos os que desempenham um papel de liderança. O comportamento dos chefes se torna o modelo do que a Organização exige e espera do seu corpo funcional.

65 - Os chefes conhecem as exigências e expectativas da Organização em relação à Ética.

66 - Os chefes agem de maneira ética e consistente com aquilo que exigem dos seus subordinados.

67 - Os chefes consideram a responsabilidade em relação à Ética tão ou mais importante do que as outras responsabilidades.

68 - O funcionário sabe que pode conversar livremente com qualquer chefia para tratar de questões éticas.

69 - Os chefes tomam a iniciativa para resolver possíveis conflitos éticos nas operações diárias da Organização.

70 - Os chefes sabem a quem eles podem recorrer, dentro da Organização, para receber orientação quando se depararem com situações éticas singulares.

71 - Os chefes livremente aceitam serem responsabilizados pelo conteúdo ético das decisões e dos atos de seus subordinados.

72 - Os chefes rotineiramente reconhecem e premiam decisões e atos éticos de seus subordinados.

X - Avaliação do impacto de práticas éticas - As práticas éticas são perfeitamente avaliáveis no sentido de que essas práticas satisfazem ou não as obrigações morais e éticas da Organização. Em última análise, as organizações fundadas na Ética são mais efetivas e alcançam maior sucesso.

73 - A Organização dispõe de metodologia para medir o impacto do comportamento ético sobre o engajamento dos funcionários às metas institucionais.

74 - Monitora-se as vantagens auferidas pelo fato de os fornecedores estarem lidando com uma Organização reconhecidamente ética.

75 - A Organização sabe até que ponto os conflitos éticos contribuem para reduzir o desempenho dos funcionários.

76 - Os grupos de interesse especial (políticos, regulatórios, etc) têm conhecimento dos padrões éticos da Organização.

77 - A clientela conhece os padrões éticos e as práticas éticas que dispõem sobre o relacionamento com a Organização.

78 - Os padrões éticos da Organização influenciam as decisões e os atos administrativos em todos as unidades e setores da Organização.

79 - O impacto dos padrões éticos sobre o desempenho institucional é avaliado.

80 - O impacto dos padrões éticos sobre a moralidade e a motivação dos funcionários é mensurado rotineiramente.

XI - Educação e treinamento em Ética - Valores, políticas (ou planos de ação), procedimentos, metas e objetivos podem ter um impacto positivo no desempenho apenas se os funcionários são treinados sobre como implementar e a razão de existir esses componentes éticos. É através do treinamento que os funcionários são preparados para atuar de acordo com suas responsabilidades para com a efetividade ética da Organização.

81 - Existe treinamento para orientar novos funcionários sobre os padrões e práticas éticos da Organização.

82 - Os chefes recebem treinamento formal sobre como o aspecto ético de suas decisões e atitudes influenciam os subordinados.

83 - As pessoas recebem treinamento sobre como adotar as políticas (ou planos de ação) e procedimentos éticos da Organização.

84 - Os funcionários recebem treinamento sobre como utilizar a metodologia de avaliação de desempenho para apoiar as práticas éticas.

85 - As pessoas são treinadas em como reconhecer seus valores pessoais e avaliar a congruência ética deles.

86 - A área responsável recebe treinamento em como utilizar as informações relativas à avaliação da efetividade e do clima éticos.

87 - As pessoas são encorajadas a procurar treinamento que vão prepará-las a apoiar mais eficazmente as práticas éticas.

88 - Algum tipo de treinamento sobre a efetividade da Ética é disponibilizado a todos os funcionários.

XII - Respeito aos valores pessoais dos funcionários - A aderência ou não dos funcionários os valores e práticas de trabalho da Organização é, em parte, resultado da percepção deles sobre a congruência ética. Eles precisam notar a concordância entre o que eles estão sendo demandados a fazer para a organização e o que eles pessoalmente acreditam ser o certo.

89 - Os valores dos funcionários são considerados quando a Organização planeja as políticas (ou planos de ação), os procedimentos e as práticas que deseja adotar.

90 - Os chefes procuram fazer com que suas decisões sejam congruentes com os valores dos funcionários que devem implementá-las.

91 - As pessoas são encorajadas a expressar qualquer preocupação ética que eles podem ter relacionada ao trabalho.

92 - Os funcionários recebem treinamento e apoio para reconhecer e expressar seus valores pessoais.

93 - As avaliações do clima e da efetividade éticos dão especial atenção aos valores dos funcionários.

94 - Os chefes são recompensados e recebem elogios por aumentar a congruência entre os valores da Organização e os valores dos funcionários.

95 - As pessoas são ouvidas quando identificam problemas éticos a respeito de qualquer aspecto do trabalho.

96 - Os funcionários têm a oportunidade de participar de decisões-chave quando essas decisões podem criar conflitos éticos.

9. CONCLUSÃO

A primeira questão a 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

Procuramos demonstrar ao longo deste trabalho, que existem bases legais já definidas, que impulsionam a implantação de uma Gestão de Ética 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 função educativa deve estar centrada na elaboração de regras de conduta conhecidas e bem compreendidas. Para isso, é necessário divulgar, capacitar, treinar e orientar a aplicação dessas regras a situações inerentes à 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 se incumbir da aplicação de sanções.

Para assegurar um padrão ético adequado no setor público, há um relativo consenso no sentido de que são necessários: vontade política, transparência e um conjunto de normas de conduta que se revelem simples, suficientes, cômodas quanto ao cumprimento e congruentes entre si. Além disso, ao marco normativo deve corresponder uma adequada estrutura de gestão, onde funções e responsabilidades estejam bem definidas. Mas nada disso terá muita eficácia se a administração pública, em cada um dos seus órgãos, não tiver clara a sua missão, seus servidores não contarem com uma adequada política de recursos humanos e a execução das atividades não estiver amparada em tecnologia adequada e gestão eficaz.

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 pode ser usado 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, na clientela e nos 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 às suas avaliações quanto às condutas de todos aqueles que integram a Administração Pública, e, conseqüente avaliação de sua gestão.

Na realidade, 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 a 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, devem se preparar, quanto à metodologia a serem utilizadas nessa nova forma de intervenção, cujos resultados venham prover o cidadão das informações relativas à conduta do gestor público.

Diante disso, esse trabalho buscar avançar nesse novo entendimento, Auditoria da Ética, como contribuição ao controle social, tendo como consequência 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

A ÉTICA, fragmento de SEVERINO, A.J. o agir pessoal e a prática social: a ética e a política. In; Fisiologia, São Paulo, Cortez, 1992.

ARAÚJO, Marcelo & SANCHEZ, Oscar Adolfo. “Os Controles Internos e a Teoria de Agência”. *Lua Nova*, São Paulo, 2005

CAMPOS, Michele A **História da Ética**, disponível em www.cientifica.frb.br/texto, acesso em 15/12/2004, 20:40.

COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA, *Ética no Serviço Público: Alguns Pontos Fundamentais*. Curso de Gestão da Ética Pública. Brasília, 2003.

CONVENÇÃO ORGANIZAÇÕES UNIDAS, contra a corrupção.

ETHICS RESOURCE CENTER, *ethics Effectiveness Quick-Test*
BRASIL, Presidência da República, Casa Civil, Comissão de Ética Pública. **Desvios Éticos: riscos institucional**. Brasília-ESAF-2002.

FILHO, José Rodrigues de Souza, **Auditoria de Ética**, Brasília, 2004.

HOLANDA, Vitor (2002) *Controladoria Governamental no Contexto do Governo Eletrônico*. Tese apresentada ao Departamento de Contabilidade da FEA/USP.

MEIRELLES, Hely Lopes (2000) *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo, Malheiro Editores.

NOGUEIRA FILHO, Dalmo & AGUNE, Roberto. Gestão dos Negócios Públicos. In *E-government: o governo eletrônico no Brasil*. Org. Florência Ferrer e Paula Santos. São Paulo. Ed. Saraiva.

KANT, <http://tpd2000.vilabol.uol.com.br/ética.htm>

MOREIRA, JOAQUIM; **A Ética Empresarial no Brasil, Pioneira, 1999.**

PISCITELLI, Roberto (1998) *O controle interno na administração pública federal brasileira*. Brasília. ESAF. (1995) *Contabilidade Pública: uma abordagem da administração financeira pública*. São Paulo, Editora Atlas

SÁNCHEZ VASQUES, ADOLFO; *Ética*, 17ª edição; RJ: Civilização Brasileira, 1997.

SANCHEZ, Oscar (2003) A burocracia e o controle da informação. *Revista Lua Nova*, Nº 57. São Paulo, CEDEC.