

MORAL, ÉTICA E INTEGRIDADE PÚBLICA:

Flaviano Cássio Roque da Silva¹

A Gestão Pública é pautada por desafios reavivados diuturnamente — seja no planejamento ou mapeamento de Riscos, seja na execução dos controles internos —, dentre as urgências está a consciência de que a formação contínua do corpo de servidores, juntamente com o monitoramento de ações e controles, é passo elementar para construir um sistema íntegro e sustentável.

Os efeitos positivos dos serviços prestados, sobretudo na área da educação, dependem das pessoas que fazem a máquina estatal funcionar, dentre professores, técnicos, terceirizados e colaboradores, mas também da percepção dos destinatários dessas prestações. Nessas bases, surge a importância de se construir uma Política de Integridade apta a coibir atos de corrupção, fraude e desvios de conduta, com vistas ao cumprimento dos objetivos e valores. Tal alinhamento institucional está em conformidade com o Estatuto da UFAPE, aprovado conforme Portaria nº 194, da Secretaria de Educação Superior (SESu) do Ministério da Educação (MEC):

Art. 4º Na organização e no desenvolvimento de suas atividades, orientada pela cidadania, liberdade, dignidade da pessoa humana, pelos valores sociais do trabalho e pelo pluralismo político, a UFAPE, no âmbito de sua atuação, observará os seguintes princípios:

(...)

II - a ética como norteadora da prática institucional, em todas as suas relações internas e com a sociedade; (grifo nosso)

Mais do que construir arcabouços legislativos e guias punitivos, a tarefa preventiva ainda continua sendo apontada como a melhor trilha a seguir, sendo essa a orientação da Controladoria Geral da União (CGU), que propõe, na Portaria nº 750, de 20 de abril de 2016, aos programas de integridade a observância de três pilares de sustentação: prevenção, detecção e correção, vindo a prevenção estrategicamente em primeiro lugar.

Na tomada de decisões, o gestor público não pode se desviar da sua missão, visão e valores, de forma que o enfrentamento dos riscos pode ser pautado em dois pilares, tal como explicitado no referencial de combate à fraude e corrupção da TCU (2017), quais sejam: (i) *Hard Controls*, controles tangíveis, objetivamente testados ou (ii) *Self Controls*, esses chamados de controles sutis, viáveis para motivar e estimular os servidores à mudança e ao agir ético.

¹ Flaviano Cássio Roque da Silva, Auditor na Universidade Federal do Agreste de Pernambuco. Texto de apoio produzido para viabilizar comunicação realizada pela UFAPE sobre o tema Integridade Pública.

Essa segunda forma de controle, mais difícil e fluida de ser executada, nos ajudará a compreender as definições basilares dos termos Moral e Ética, fundamentais para melhor atingir o significado do tema “integridade no serviço público”.

Moral e Ética:

Vários são os comportamentos humanos e as práticas que são aceitas por grupos, culturas e áreas diversas. Pelo *dicionário Michaelis* da Língua Portuguesa, a palavra Moral tem origem Grega, remete a *Morus* (costumes), são regras de conduta e costumes estabelecidos em determinada sociedade. É importante constatar que existe pouca distinção entre a palavra Moral e Ética, por possuírem origem etimológica comum, entretanto, de forma histórica e metodológica, é possível categorizar o estudo das regras de comportamento de duas formas: (i) Ética teleológica; (ii) Ética deontológica.

Pois bem, comecemos pela Ética Teleológica. É provável que em uma entidade pública existam pessoas que anseiam por valores diversos, alguns compatíveis com a missão institucional, outros nem tanto. Contudo, não há como negar, a maioria dos valores que cada um possui, como decorrência de suas vivências, são essencialmente legítimos. Na ideia originária, as boas condutas (proveniente dos gregos) seriam alcançadas pelo cultivo de virtudes morais e intelectuais, expressão célebre na máxima Aristotélica de que a ética seria *fazer da excelência moral um hábito*.

Sendo, pois, de duas espécies a virtude, intelectual e moral, a primeira, por via de regra, gera-se e cresce graças ao ensino — por isso requer experiência e tempo; enquanto a virtude moral é adquirida em resultado do hábito, donde ter-se formado o seu nome por uma pequena modificação da palavra (hábito). Por tudo isso, evidencia-se também que nenhuma das virtudes morais surge em nós por natureza; com efeito, nada do que existe naturalmente pode formar um hábito contrário à sua natureza. (1991, p. 29)

A ética, nestes termos, é formada na prática (*práxis*) daquilo que experimentamos como bom e valoroso, selecionando tais comportamentos como parâmetros para a ação. O uso da razão é feito com o fim de nos levar a uma vida boa, sendo uma prática diária e constante.

A fim de exemplificar essa percepção teleológica, podemos citar um caso que muito repercutiu nas redes sociais, trata-se dos *Irmãos Brownlee*. Os irmãos Alistar (bicampeão olímpico) e Jonathan competiam juntos no triatlo (circuito mundial de triatlo no México em 2016), quando o Jonathan passou mal durante a prova. Nesse momento, Alistar desistiu da vitória (já próximo da linha de chegada) a fim de ceder ajuda ao irmão. Em um trecho de uma entrevista, transmitida pelo Esporte Espetacular (2016), Alistar comenta que foi uma surpresa a repercussão de sua ação, pois

ele estava mais acostumado a ser lembrado pelas suas vitórias, mas teria ficado feliz pelo reconhecimento.

Nesses parâmetros, como ocorreu com os irmãos Brownlee, a ação virtuosa é decorrência de uma necessária atitude interna, mesmo que não houvesse ninguém olhando, os irmãos iriam agir exatamente do mesmo jeito, por ser essa a ação de quem escolheu como valor elevado o amor pela família e a consideração por aqueles que sempre estão ao seu lado, hábito comum entre esportistas.

As ações acima, quando divulgadas, são sempre festejadas, não é raro um destaque no jornal de alguém que achou uma mala cheia de dinheiro e entregou rapidamente ao efetivo dono. São práticas individuais carregadas de pretensões de justiça, notadamente feitas por quem, durante boa parte de sua vida, agregou valor maior à paz com sua consciência interna.

Contudo, existe um problema, pelo menos parcial, em limitarmos a espera das ações boas a um agir unicamente teleológico, especialmente no serviço público. Eventualmente, nem todos terão as mesmas experiências, eventualmente alguém poderia, se estivesse no lugar de um dos irmãos acima, escolher primeiro terminar a corrida para depois ceder socorro a outrem; da mesma forma, uma pessoa que achou uma mala de dinheiro poderia seguir uma moral totalmente distinta, argumentando que poderia usar melhor o dinheiro, sustentando tal ação em suas reflexões pessoais igualmente válidas. E, embora os conceitos morais estivessem sendo aplicados, não haveria nada para externamente guiar essas condutas, dado que sustentadas na vivência de cada um.

Ora, a Ética aplicada no setor público não é especulativa ou opcional, inexistente espaço para aguardar que todos façam o bem por pura virtude. Claro que os valores morais citados continuam sendo igualmente relevantes, porém, percebe-se que no trato da coisa pública deve haver limites bem definidos, sob pena de eventualmente se sacrificar o interesse público que é indisponível. Tendo isso em mente, podemos falar agora da segunda categoria de Ética, ainda carregada de valores morais, porém, pugnando pela aplicação de princípios universais para reger condutas.

É assim que, especialmente pelo valor que agrega a filosofia moral, Kant (2004) é festejado por uma virada na forma de se pensar os direcionamentos de conduta. A Ética (como parte da filosofia moral) não seria uma expressão subjetiva de emoções e desejos, estaria mais para um imperativo de conduta.

O agir ético é pautado no cumprimento dos deveres. É experimentado pela razão, como um componente universal, pois a lei é objetivamente válida para todos e deve dirigir o agir humano. Em Kant é notório que as concepções morais particulares já não são suficientes para definir o agir ético. É preciso elencar as disposições legais (códigos de ética, códigos de conduta, instruções normativas, etc.), as quais devem ser seguidas por sua imperatividade e não pela eventual bondade dos indivíduos.

No somatório dessas duas categorias apresentadas, podemos já perceber que a ética no serviço público, em confluência com as diversas percepções de regramento de conduta, pressupõe liberdade para guiar condutas humanas (tal qual o modelo aristotélico), porém, conjugada com a coisa pública, significa liberdade regrada (modelo Kantiano), por uma necessária distinção entre o espaço público e o espaço privado, entre os interesses individuais e os fins públicos perseguidos pelo Estado.

Visando a salvaguarda de valores éticos e morais, a integridade pública é justamente o contorno democrático apto a fazer sustentar as instituições e entidades públicas. Para essa aquiescência, veremos que devem ser elencados os riscos e formas de ação.

Construção de uma cultura de integridade:

O Guia de Integridade Pública da CGU (2015) aponta a necessidade de organização e comprometimento da entidade, visto que as ações de gestão não podem ser baseadas na improvisação. Dentre os parâmetros normativos, podemos citar o Decreto nº 9.203 de 22 de novembro de 2017, que estabelece a Política de Governança na Administração Pública Federal Direta Autárquica e Fundacional e prevê, como eixo orientador, o mapeamento dos riscos e vulnerabilidades da entidade:

Art. 19. Os órgãos e as entidades da administração direta, autárquica e fundacional instituirão programa de integridade, com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção, estruturado nos seguintes eixos:

I - comprometimento e apoio da alta administração;

II - existência de unidade responsável pela implementação no órgão ou na entidade;

III - análise, avaliação e gestão dos riscos associados ao tema da integridade; e

IV - monitoramento contínuo dos atributos do programa de integridade. (grifo nosso)

Em ato contínuo, cumpre também observar a Portaria nº 57 da CGU elenca a necessidade de se instituir um Programa de Integridade, bem como a sua execução por intermédio de um Plano estruturado, conforme abaixo:

Art. 1º Os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão instituir Programa de Integridade que demonstre o comprometimento da alta administração e que seja compatível com sua natureza, porte, complexidade, estrutura e área de atuação.

§ 1º O comprometimento da alta administração deverá estar refletido em elevados padrões de gestão, ética e conduta, bem como em estratégias e ações para disseminação da **cultura de integridade** no órgão ou entidade. (grifo nosso)

§ 2º A instituição do Programa de Integridade ocorrerá por fases e será formalizada por meio de Plano de Integridade.

Pelas disposições normativas, nota-se o desejo de montar sistemas de integridade sustentáveis, capazes de prever riscos específicos, dado que cada entidade tem a sua realidade instalada. Esses programas são encarados como projetos a serem geridos, necessitando, por óbvio, da entrega efetiva de resultados, os quais devem se concretizar durante a execução do plano proposto.

Dentre as funções viáveis para colmatar riscos à integridade, podemos citar: a criação de ouvidorias, comissões de ética, códigos de conduta, tratamento da transparência e acesso à informação, tratamento de conflito de interesses e nepotismo, procedimentos de responsabilização, auditorias internas, dentre outras formas. E mais do que a criação desses instrumentos, um destaque sem dúvida é a necessidade de contínuo monitoramento, pois as funções e instrumentos criados devem corresponder à realidade e estar aptos a diagnósticos da entidade.

Para Ives de la Taille (2009), a fim de exercer uma dada vontade, seja na educação ou em outros setores, é preciso ter valores, por isso, mesmo diante de eventuais crises e incertezas morais, a definição de princípios éticos ainda é uma forma de se construir discursos e práticas verdadeiras. O autor arremata ainda com uma observação ambiental dos nossos comportamentos: “(...) diz respeito ao fato de que pesquisas e reflexões psicológicas mostram que a maioria das pessoas é heterônoma, ou seja, que elas tendem a aderir às ideias e aos valores que circulam no meio social em que vivem” (La Taille, op.cit. p. 44).

Em um ambiente que aspira à cultura de integridade, os servidores e demais colaboradores fazem o certo não apenas por medo de retaliações ou conformidade legal, mas por convicção e adoção de valores. À vista disso, é prudente concluir que a efetivação social da Política de Integridade elevará a credibilidade das instituições, demonstrando o comprometimento da alta

gestão. Nesse quesito, o reforço de padrões de comportamento requer a discussão sobre ética, tal qual buscamos induzir neste enxerto, pela criação de imperativos deontológicos para guiar a ação, mas também pelo convencimento dos colaboradores (e da sociedade em geral) dos benefícios de uma atuação proba e reta na administração.

REFERÊNCIAS:

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**; Poética / Aristóteles ; seleção de textos de José Américo Motta Pessanha. — 4. ed. — São Paulo : Nova Cultural, 1991. — (Os pensadores ; v. 2)

BRASIL. **Decreto nº 9.203 de 22 de novembro 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm Acesso em 02/09/2024.

BRASIL. **PORTARIA No - 750, DE 20 DE ABRIL DE 2016**. Institui o Programa de Integridade da Controladoria-Geral da União. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/73753/1/2016_cgu_portaria_cgu_750_2016_integridade_institui%3%a7%3%a3o.pdf. Acesso em 02/09/2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de combate a fraude e corrupção : aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública / Tribunal de Contas da União**. – Brasília : TCU, Coordenação-Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste (Coestado), Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), 2017.

BRASIL. **Portaria CGU nº 57 de 04 de janeiro de 2019**. Altera a Portaria CGU nº 1.089, de 25 de abril de 2018, que estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/58029864. Acesso em 02/09/2024.

Irmãos Brownlee ganham notoriedade no esporte por ato de solidariedade. **Esporte Espetacular**, 04 de dezembro de 2016. Disponível em: <https://globoplay.globo.com/v/5491461/>. Acesso em: 02 set. 2024.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da Metafísica dos Costumes e Outros Escritos**. São Paulo: Martin Claret: 2004.

LA TAILLE, Y. **Formação ética: do tédio ao respeito de si**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

MICHAELIS. **Dicionário brasileiro da Língua portuguesa**. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/moral/>. Acesso em: 02 Set. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO AGRESTE DE PERNAMBUCO (Garanhuns). **Portaria nº 0194/SESu/MEC**. Aprova o Estatuto da UFAPE. Diário Oficial da União. Ministério da Educação, ano 2021, Edição n. 74, Seção 1, p. 181, 20 abril. 2021.