VAMOS FALAR SOBRE ÉTICA PÚBLICA? PROJETO-PILOTO DESENVOLVIDO PELA COMISSÃO DE ÉTICA SETORIAL DO DNIT

LET'S TALK ABOUT PUBLIC ETHICS? PILOT PROJECT DEVELOPED BY THE SECTORAL ETHICS COMMITTEE OF DNIT

Rodilon Teixeira - rodilon.teixeira@dnit.gov.br - https://orcid.org/0000-0001-5920-6933
Meire Cristina Cabral de Araújo Silva - meire.araujo@dnit.gov.br - https://orcid.org/0000-0002-7991-1397
Clarissa de Sousa Miranda - clarissa.sousa@dnit.gov.br - https://orcid.org/0000-0001-8522-721X

RESUMO: O presente artigo tem como objetivo apresentar a ação implementada pela Comissão de Ética Setorial do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, que se propôs a reduzir o distanciamento entre a comissão e os agentes públicos, entre outras proposições. O estudo foi desenvolvido como artigo técnico em que é apresentada a solução desenvolvida pela Comissão de Ética, que consiste em um projeto-piloto denominado “Falando sobre ética…”, em que se teve em vista aperfeiçoar a atuação dessa comissão, realizando reuniões no ambiente de trabalho dos agentes de maneira informal. Os resultados do projeto demonstraram a importância de estabelecer espaços que aproximem os agentes públicos das reflexões e debates sobre a ética pública, além de ampliar e aperfeiçoar o trabalho da Comissão de Ética com uma ação simples, que demandou poucos recursos (financeiros e materiais) em seu desenvolvimento.

PALAVRAS-CHAVE: ética pública; administração pública; integridade; DNIT.

ABSTRACT: *This article aims to present the actions implemented by a sectoral ethics committee of the Department of National Transportation Infrastructure – DNIT, which aimed to reduce the distance between the committee and public agents, among other proposals. The study was developed as a technical article presenting the solution developed by the ethics committee through a pilot project called “Talking about Ethics...”. The project sought to improve the committee's performance by holding informal meetings with agents in their work environment. The project results demonstrated the importance of establishing spaces close to public agents for reflections and debates on public ethics. This simple action required minimal financial and material resources and successfully expanded and improved the ethics committee’s work.*

KEYWORDS: *public ethics; public administration; integrity; DNIT.*

1 INTRODUÇÃO

A formalização e institucionalização da Ética Pública na administração pública brasileira teve sua origem na promulgação da Constituição Federal (Brasil, 1988). Essa ação surgiu influenciada pela demanda de um cenário no qual os servidores públicos estavam desacreditados e sofriam questionamentos da população em relação aos aspectos morais e éticos da atuação funcional. Após três décadas da inserção formal

Submetido em 04/05/2023 e aceito em 20/07/2023.
https://doi.org/10.70859/2764-9539.v2.n2.33

dos preceitos éticos na gestão pública, mantém-se premente e um desafio constante a busca por aperfeiçoar e orientar a conduta dos agentes públicos alinhados com tais princípios.

Entretanto, os preceitos éticos, por vezes, não são seguidos em sua íntegra ou não pautam a ação e atuação de todos os agentes públicos, que, geralmente, alegam desconhecimento, falta de orientação, ou, ainda, contam com a complacência da alta direção dos órgãos, que não atua para inibir comportamentos que contrariam a ética pública, ou em razão de dúvidas geradas em temas que também podem se aproximar das competências da atuação correicional. A atuação profissional desvinculada dos valores éticos exige um compromisso institucional que envolve a alta direção dos órgãos, auxiliada pela Comissão de Ética Setorial (local), que deve atuar constantemente nas funções de disseminação da ética pública e apuração de condutas, suas duas principais ações.

O presente artigo tem por objetivo apresentar um modelo de ação prática a ser utilizada pelas comissões de ética locais, que se propõe a divulgar e refletir sobre os preceitos éticos preconizados no ordenamento jurídico, além de realizar a aproximação entre os membros das comissões e os agentes públicos. O modelo, desenvolvido como projeto-piloto e aplicado no âmbito da sede do DNIT, em Brasília, pode ser utilizado e replicado em diversos tipos de instituições públicas, desde que promovidas as adaptações cabíveis em relação à legislação no caso de comissões que não estejam vinculadas ao Poder Executivo federal.

Este artigo foi desenvolvido como artigo técnico, tendo como base as concepções abordadas por Mattos (2013), além das orientações contidas na Revista de Administração Contemporânea (RAC, 2021).

Ao apresentar este trabalho empírico realizado no contexto do DNIT, foram observadas lacunas que dificultavam a atuação da Comissão de Ética local no sentido de ampliar a divulgação dos preceitos éticos, visando obter um alcance abrangente, bem como humanizar a atuação e conquistar a empatia e confiabilidade dos agentes públicos em relação ao trabalho da comissão. O detalhamento desse contexto da realidade analisada será apresentado na próxima seção.

2 A ÉTICA PÚBLICA NO PODER EXECUTIVO FEDERAL E SUAS RAMIFICAÇÕES NOS ÓRGÃOS PÚBLICOS

Os preceitos contidos na Constituição Federal (Brasil, 1988), na Lei nº 8.112/90, que é o estatuto dos servidores públicos federais (Brasil, 1990), e na Lei nº 8.429/92 (Brasil, 1992), que trata das sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, foram as bases legais que fundamentaram a gestão e a apuração ética nos órgãos e entidades no âmbito do Poder Executivo federal. Com isso, foi publicado o Decreto nº 1.171/94 (Brasil, 1994), que instituiu o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, bem como estabeleceu o dever de se criar comissões de ética em cada órgão e entidade da Administração Pública federal.

Dessa forma, as comissões de ética setoriais, que integram o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, instituídas nos órgãos públicos federais, tiveram suas competências, atribuições e atuação orientadas, em especial, pelo Decreto nº 6.029/2007 (Brasil, 2007) e pela Resolução nº 10/2008, da Comissão de Ética Pública (Brasil, 2008).

O DNIT foi criado em 2002, mas recebeu como “herança” o patrimônio, os bens públicos e boa parte da equipe de servidores públicos do extinto Departamento Nacional de Estradas de

Rodagem –DNER. No período do estudo, o DNIT contava com o trabalho de cerca de 6.300 agentes públicos em todo o país, dos quais, aproximadamente, 650 se encontravam lotados na sede, em Brasília, local de implementação do projeto-piloto que será apresentado neste artigo.

Em 2005, foi instituída no DNIT a primeira Comissão de Ética e, também, foi criado o Código de Ética da autarquia. A composição da Comissão passou por alterações nos anos de 2006 e 2009. Entretanto, no período estimado entre os anos de 2012 e 2013, os membros dessa comissão deixaram de atuar nos trabalhos de disseminação da ética e de apuração das condutas, o que levou ao acúmulo de diversos processos contendo denúncias sobre a conduta ética de agentes públicos. A situação culminou em uma condenação na Justiça do Trabalho sofrida pelo DNIT, em 2014, em razão de assédio moral cometido por empregado público cedido para autarquia, que teve grande repercussão na mídia. Com isso, foi nomeada uma nova Comissão de Ética, que precisou analisar a referida denúncia, bem como reativar os trabalhos interrompidos pela comissão anterior.

Com base nas informações apresentadas sobre o contexto organizacional e sua relação com o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, serão apresentados na próxima seção os aspectos sobre a situação-problema e as oportunidades que surgiram.

3 DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA E/OU OPORTUNIDADE

Conforme foi verificado anteriormente, a atuação da Comissão de Ética da autarquia estava descontinuada, sendo que um fato relacionado ao assédio moral desabonou a conduta de um agente público ocupante de cargo de chefia, maculando a imagem institucional do DNIT e da própria administração pública perante a sociedade, o que foi agravado pela repercussão na mídia. Dessa forma, os membros da comissão nomeados em 2014 tinham pela frente um grande desafio: reestabelecer os trabalhos da comissão para a disseminação da ética num contexto em que ela estava desacreditada.

As análises e diagnósticos iniciais desse primeiro ano de atuação demonstraram a necessidade de ações que pudessem contemplar efetivamente todas as funções técnicas da Comissão de Ética, que sejam: educativa, consultiva, preventiva, conciliadora e repressiva (Brasil, 2007). Assim, no planejamento realizado para o ano seguinte, foi proposta maior ênfase no papel educativo, sem deixar de realizar as demais funções. Essa proposição vai ao encontro da proposição apresentada por Nunes (2018, p. 977), ao afirmar que “invocar o verdadeiro *ethos* significa debater a importância do bem público, da ação coletiva e da solidariedade política. As comissões de ética pública podem ser indutoras desse debate junto à sociedade”.

Além disso, em decorrência do planejamento e debates realizados no âmbito das reuniões da comissão, buscou-se também contextualizar as práticas e tipos de ações que poderiam ser mais efetivas e adequadas à realidade do órgão, bem como destacar a função educativa, e, conforme afirmam Mendes *et al*. (2014), a adoção sistemática de instrumentos pedagógicos para a promoção da ética contribui para o sucesso dessas comissões. Assim, foi elaborado o projeto “Falando sobre ética…”, que se apresentou como uma oportunidade para mudar o cenário observado anteriormente, buscando aproximar o trabalho da comissão ao cotidiano de trabalho dos agentes públicos, e, dessa forma, resgatar a confiabilidade da comissão.

Na seção seguinte serão apresentados os principais aspectos, informações e características

da ação realizada e caracterizada no presente trabalho.

4 ANÁLISE DA SITUAÇÃO-PROBLEMA E PROPOSTAS DE INTERVENÇÃO

O projeto “Falando sobre ética…” surgiu da proposta de realizar uma atividade da Comissão de Ética do DNIT com o envolvimento direto dos agentes públicos, realizada no próprio ambiente de trabalho destes. A atividade foi planejada em um formato menos formal, pois julgou-se que isso poderia ser mais vantajoso e facilitar a consecução do objetivo proposto se comparado ao modelo tradicional de palestra expositiva, que, em geral, é realizada num auditório com um grupo maior de pessoas, em que os participantes apenas escutam a fala da Comissão de Ética e acabam por se sentir pouco à vontade para se manifestar.

Assim, definiu-se a realização de uma atividade não muito extensa, com previsão de transcorrer durante 30, 40 ou, no máximo, 50 minutos, que ocorreria no próprio ambiente físico de trabalho, onde o agente se sente mais à vontade. A atividade também deveria, sempre que possível, reunir o grupo de pessoas em um círculo, dispondo todos os presentes no mesmo nível, e ser realizada com pouca formalidade, de maneira mais descontraída, para falar sobre as competências e o funcionamento da comissão, bem como abordar aspectos de temas e assuntos relacionados à ética pública.

A proposta surgiu durante os debates entre os membros da comissão da autarquia na realização do planejamento das ações educacionais. Nesses encontros, os membros apresentavam ideias de ações e os eventuais problemas e/ou situações verificadas nos ambientes de trabalho da autarquia, almejando encontrar formas de amenizar ou solucionar tais problemas.

Havia a constatação de que as divulgações realizadas por *e-mail* e pela *intranet* do órgão tinham limitações, visto que nem todos os prestadores de serviços (terceirizados) e estagiários possuíam correio eletrônico institucional. Aliado a isso, outra questão que justificou a escolha da atividade foi um aspecto da cultura organizacional, tendo em vista a disponibilização da informação de que diversos agentes públicos não tinham o costume de realizar diariamente a leitura das mensagens no correio eletrônico funcional, ou, ainda, a prática comum de alguns que criavam rotinas no aplicativo para desviarem determinadas mensagens, que não tinham interesse ou tempo para leitura, diretamente para a lixeira ou outra pasta.

Com isso, de maneira geral, ao idealizar o desenvolvimento desse projeto, os membros da Comissão de Ética tinham a expectativa de que os seguintes resultados poderiam ser alcançados: aproximar a atuação da comissão aos agentes públicos; humanizar a relação entre a comissão e os agentes; reduzir resistências para manter contato com a comissão; desmistificar a ideia — predominante no senso comum entre os agentes — de que a comissão tem apenas a função repressiva; divulgar as demais competências e macro funções técnicas (por exemplo, educação e disseminação de informações); e, por fim, reforçar a divulgação dos canais de comunicação e formas de acesso à comissão.

Na aplicação de um questionário durante as palestras e atividades da comissão no primeiro ano do mandato, bem como nos debates realizados, foi constatada a existência desituações que necessitavam de alguma forma de atuação da Comissão de Ética, a saber: (a) pouca divulgação dos canais de acesso à comissão; (b) desconhecimento das competências e forma de atuação da comissão;

(c) raras oportunidades e espaços para debater alguns temas polêmicos relacionados à ética pública, como, por exemplo, assédio moral e sexual, entre outros, e (d) distanciamento entre o trabalho realizado pela comissão e os agentes públicos da autarquia.

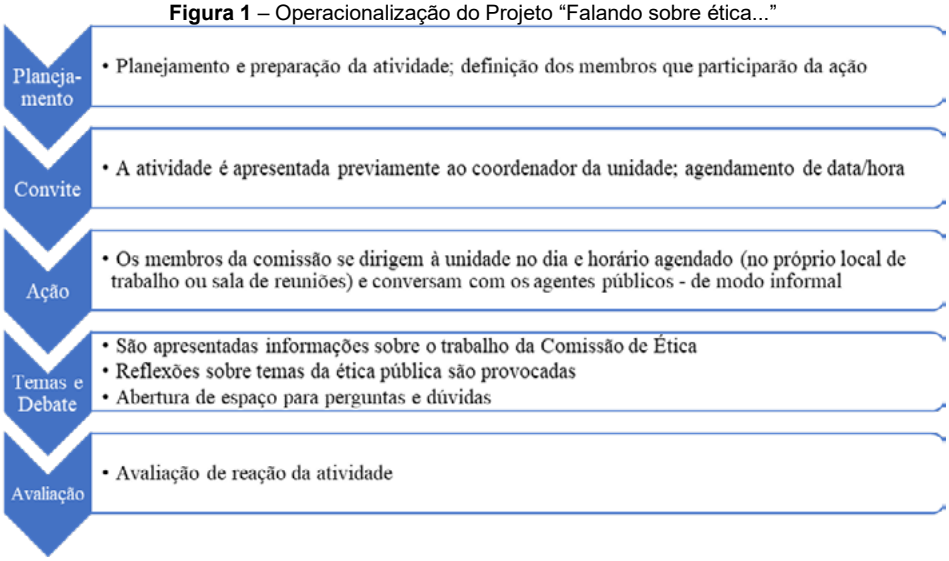
Assim, frente aos problemas diagnosticados, o projeto inicial foi concebido para alcançar os seguintes objetivos: (a) expandir o conhecimento dos agentes públicos sobre o trabalho realizado pela comissão, suas competências e a forma de atuação; (b) ampliar a divulgação dos canais de acesso à comissão; (c) criar um canal de comunicação entre os membros da comissão e agentes públicos, e, por fim, (d) aproximar a comissão dos agentes públicos da autarquia.

O público-alvo desta ação foram os agentes públicos, ou seja, os servidores, empregados públicos, os prestadores de serviço e os estagiários que atuavam nas Diretorias e Coordenações da sede da autarquia, em Brasília. O planejamento da atividade não previa a realização de comunicação ou divulgação prévia, apenas o contato direto da comissão com o gestor da unidade administrativa, apresentando a proposta e verificando a disponibilidade dessa unidade em participar da ação, informando que a participação seria voluntária. Apenas após a realização da atividade é que ocorriam divulgações da ação na *intranet* da autarquia.

Durante o planejamento desse projeto, alguns obstáculos e dificuldades foram identificados, por exemplo, iniciar uma ação inovadora, sem modelos anteriores implementados, a incerteza sobre a receptividade dos participantes, o tempo de dedicação para preparação e participação dos membros da comissão na atividade, além de eventuais resistências de gestores.

Para a implementação do projeto, foram realizadas internamente parcerias com a unidade de comunicação, que auxiliou na elaboração de material físico de divulgação (panfletos, *folders* etc.) e, posteriormente, realizou ampla divulgação da iniciativa para o público interno. Também foi primordial para o sucesso do projeto a parceria com as próprias unidades de localização dos agentes, que se dispuseram a realizar uma breve pausa nas atividades laborais cotidianas para receber a comissão e realizar as reflexões. A operacionalização da ação é apresentada na Figura 1.

Figura 1 – Operacionalização do Projeto "Falando sobre ética..."



Fonte: Elaboração própria

Nas primeiras ações realizadas, já foram observados sinais positivos de que os resultados esperados seriam atingidos, pois houve boa participação dos agentes durante os encontros. Muitos apresentaram suas dúvidas, informaram que desconheciam o trabalho da Comissão de Ética da autarquia e que não sabiam quem eram os membros da comissão. Diversos prestadores de serviços (terceirizados) relataram desconhecer que a comissão também os abrangia.

A avaliação de reação da atividade, no primeiro momento do projeto, foi realizada por meio do preenchimento de formulário de pesquisa sobre o conhecimento da legislação sobre a ética. Nesse formulário, foi incluído um campo para os participantes expressarem sua opinião sobre a atividade realizada e falarem brevemente sobre sua percepção da ação. Contudo, em um momento posterior, após a realização da terceira atividade nas áreas, foi implementada uma avaliação de reação padronizada para verificar quantitativamente (em uma escala, Tipo Likert — variando de 0 a 5) a percepção dos participantes.

Durante o período de implementação dessa atividade, que se estendeu por cerca de seis meses, em formato de projeto-piloto, participaram dos encontros cerca de noventa agentes públicos. O que se observou foi o surgimento de um espaço para reflexões e debates sobre temas sensíveis no contexto do trabalho público, mas que precisavam ser conversados, de modo a esclarecer para todos os agentes a forma de enfrentamento das condutas que contrariam a ética pública.

Também foi observada nesse período a divulgação (informal) dessa ação entre os próprios agentes públicos, dado que começou a circular entre eles relatos e informações sobre a atividade, caracterizando-se como uma propaganda “boca a boca”, que sinalizava, positivamente, sobre a execução da ação. Com isso, constatou-se que surgiram novas demandas por parte de diversas unidades pela realização de ações semelhantes em seu ambiente, além do reconhecimento por diversos gestores e agentes públicos da importância e efetividade dessa atividade, o que gerou, posteriormente, aumento no quantitativo de consultas, pedidos de informações e orientações à Comissão de Ética.

Por fim, o sucesso dessa prática foi evidenciado ao obter reconhecimento da Comissão de Ética Pública (CEP) da Presidência da República, no II Concurso “Boas Práticas na Gestão da Ética”, realizado em 2016, em que o projeto “Falando sobre ética…” foi premiado na categoria Administração Indireta. O concurso da CEP tem por objetivo destacar as ações desenvolvidas nos órgãos públicos federais, além de auxiliar na disseminação da ética e contribuir na prevenção de desvios de conduta.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONTRIBUIÇÃO SOCIAL

O presente artigo técnico teve como objetivo apresentar uma ação prática empregada pela Comissão de Ética Setorial do DNIT, cujo propósito foi provocar reflexões e disseminar entre os agentes públicos os preceitos éticos preconizados no ordenamento jurídico, em especial, no âmbito da sede dessa autarquia.

Os resultados dessa atividade, bem como a valorização destinada pelos agentes, que fizeram a propaganda “boca a boca” positiva sobre a atividade ao reconhecerem a existência dos caminhos e das formas para o enfrentamento das condutas que contrariam a ética pública. Observa-se que esse espaço possibilitou que os agentes públicos conhecessem e conversassem pessoalmente com os membros da Comissão de Ética, resultando em maior aproximação entre esses atores e deixando-os mais à vontade para

procurar posteriormente a comissão.

Assim, compreende-se que se trata de uma prática com bons resultados, que pode ampliar e aperfeiçoar o trabalho das comissões de ética, motivo pelo qual se sugere sua replicação em outras entidades, desde que promovidas as devidas adaptações ao contexto de cada instituição. Trata-se de uma atividade simples de ser desenvolvida, que necessita de pouco investimento de recursos materiais e financeiros, mas que representa uma oportunidade de ampliar o debate sobre o tema da ética e, em especial, inserida no cotidiano do trabalho.

A atividade se deu em um formato simples e informal, desenvolvido quase como um bate-papo entre colegas, mas diferenciando-se por ocorrer mediado pelos membros da comissão. Estes podiam ouvir diretamente dos agentes as situações cotidianas e analisar casos que poderiam macular a ética pública, ou ainda, orientar e esclarecer eventuais dúvidas sobre o tema.

Em suma, entende-se que se trata de um grande desafio ter a ética pública efetivamente inserida e capilarizada nas diversas atividades desempenhadas pelos órgãos públicos, permeando suas atuações, que sofrem influência da conduta de seus agentes públicos. Assim, conforme defende Matias-Pereira (2007), implementar e efetivamente realizar a promoção da ética não é tarefa simples. Com isso, compreende-se que o emprego dessa atividade, objeto deste trabalho, ao ser replicado em outras instituições, poderá contribuir para o aperfeiçoamento do desempenho institucional dos órgãos públicos e qualificar os agentes públicos para melhor prestarem seus serviços à sociedade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidente da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 set. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994.** Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1171.htm. Acesso em: 27 set. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 6.029, de 1º de fevereiro de 2007.** Dispõe sobre a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6029.htm. Acesso em: 27 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função da administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 27 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8112cons.htm. Acesso em: 27 set. 2022.

BRASIL. Comissão de Ética Pública. **Resolução nº 10, de 29 de setembro de 2008.** Dispõe sobre a vedação do nepotismo no âmbito da administração pública federal. Brasília, DF. Disponível em: http://www.etica.gov.br/resolucoes/10.pdf. Acesso em: 27 set. 2022.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de gestão pública contemporânea**. 1. ed. São Paulo, SP, Atlas, 2007.

MATTOS, P. L. C. L. de. "TAC – Tecnologias de Administração e Contabilidade: uma contribuição à sua discussão básica". **Tecnologias de Administração e Contabilidade (TAC - ANPAD)**, v. 3, n. 2, p. 168–189, 2013.

MENDES, A. V. C., JÚNIOR, H. de A., DA LUZ, R. P., *et al.* "Comissão de ética setorial: os desafios de fazer cumprir a ética na administração pública federal". **Revista do Serviço Público**, v. 61, n. 2, p. 137–156, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v61i2.42.

NUNES, L. H. M. "O controle e a punição salvarão a ética pública?". **Revista da CGU**, v. 10, n. 17, p. 961–979, 2018.

RAC. Diretrizes para Publicação. **Revista de Administração Contemporânea (RAC)**, 2021. Disponível em: https://stperiodicos.blob.core.windows.net/rac/Diretrizes_Publicacao_2021_3_PT.pdf. Acesso em: 4 jul. 2022