

Códigos de ética em sistemas de governança pública: um estudo comparativo Brasil, Estados Unidos, Reino Unido, Nova Zelândia e Coréia do Sul

Gabriella Rodrigues da Graça

Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, RJ – Brasil

Fernanda Filgueiras Sauerbronn

Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, RJ – Brasil

O presente trabalho tem por objetivo analisar comparativamente os elementos centrais dos códigos de ética do serviço público do Brasil, Estados Unidos, Reino Unido, Nova Zelândia e Coréia do Sul, por serem um instrumento fundamental em sistemas de governança pública. Os autores centram sua revisão de literatura na relação entre ética e o poder discricionário na administração pública no âmbito da Nova Administração Pública. A revisão concentra-se também nos conceitos de código de ética e sistemas de gestão de ética. Por meio de uma pesquisa bibliográfica e documental, a pesquisa coloca foco nos códigos de ética dos referidos países, utilizando categorias de análise de estudos internacionais. Os resultados indicam diferenças de conteúdo entre os códigos investigados – como a motivação dos códigos e a forma como as sanções são tratadas – e, por fim, são apontadas contribuições para a revisão ou ampliação dos códigos de ética na administração pública brasileira de forma a contribuir com a governança pública.

Palavras-chave: governança pública, código de ética, estudo comparado

Códigos de ética en sistemas de gobernanza pública: un estudio comparativo Brasil, Estados Unidos, Reino Unido, Nueva Zelanda y Corea del Sur

Este estudio tiene como objetivo analizar comparativamente los elementos básicos del código de ética del servicio público de Brasil, Estados Unidos, Reino Unido, Nueva Zelanda y Corea del Sur, ya que son un instrumento fundamental en los sistemas de gobernanza pública. Los autores concentran su revisión de la literatura sobre la relación entre la ética y la discrecionalidad en la administración pública, dentro del alcance de la Nueva Administración Pública. La revisión también se centra en los conceptos del código de ética y los sistemas de gestión de la ética. A través de una investigación bibliográfica y documental, la investigación se centra en los códigos de ética de esos países, utilizando categorías de análisis de estudios internacionales. Los resultados indican diferencias en el contenido entre los códigos investigados, como la motivación de los códigos y la forma en que se manejan las sanciones. Y, finalmente, se señalan las contribuciones a la revisión o expansión de los códigos de ética en la administración pública brasileña para contribuir con la gobernanza pública.

Palabras clave: código de ética, administración pública, estudio comparativo

Codes of ethics in public governance systems: a comparative study Brazil, United States, United Kingdom, New Zealand and South Korea

This study aims to analyze comparatively the core elements of public servants' codes of ethics from Brazil United States, United Kingdom, New Zealand and South Korea, as a fundamental instrument in public governance systems. Therefore, the authors focus the literature review on the relationship between ethics and discretion in public administration in the scope of New Public Management. The review is concentrated on the concepts of code of ethics and ethics management systems. Through a bibliographical and documentary research, the paper presents a focus on the ethical codes of these countries, based on analytical categories identified by some international research. The results indicate differences in content between the codes investigated - such as the motivation of codes and the way sanctions are handled -, and, final considerations outline contributions for the revision or extension of the code of ethics in Brazilian public administration in order to contribute to public governance.

Keywords: code of ethics, public administration, comparative study

1 Introdução

Tangente ao advento da expansão dos meios de comunicação em massa, escândalos acerca do desvio dos recursos públicos ganharam, nacional e internacionalmente, repercussão na economia e acentuaram a desconfiança da sociedade quanto às atividades governamentais e às suas instituições (NASCIMENTO *et al.*, 2018; PADULA; ALBUQUERQUE, 2018; PINHO, 2016). No rastro do desenvolvimento de legislações e acordos internacionais, foi criada no Brasil a Lei Anticorrupção (LAC), nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 e, conseqüentemente, o seu regulamento por meio do Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015. Conforme apontam Ayres *et al.* (2018), a LAC impõe sanções para as entidades responsabilizadas por atos de corrupção e, entre outros aspectos, estabelece que a dosimetria das sanções considerará a existência de mecanismos de integridade e a aplicação efetiva de códigos de ética.

Este contexto mostra-se particularmente interessante para aprofundar os estudos sobre códigos de ética na administração pública brasileira, principalmente se considerarmos que as normativas internacionais reconhecem os códigos de ética como instrumento fundamental para o desenvolvimento de sistemas de governança em organizações públicas (MARQUES, 2007; AYRES *et al.*, 2018).

A literatura de administração pública indica cada vez mais a relevância dos códigos de ética para que sociedades em transição democrática (e, também, aquelas cujo posicionamento antiético é incrustado historicamente) incorporem o entendimento da importância do comportamento ético do funcionário público (GOMES, 2014; OLIVEIRA, 2012). Seguindo essa abordagem, os funcionários públicos, de forma geral, devem respeitar os direitos dos cidadãos, servir ao interesse da sociedade e, de forma transparente, prestar contas dos serviços públicos (AMORIM, 2000) visando a uma melhor governança pública (BENEDICTO *et al.*, 2013; SAUERBRONN, 2017). Para que a ética seja praticada, os servidores devem estar cientes das dimensões éticas da sua atividade profissional e seguir as normas socialmente aceitas e especificadas para o comportamento do agente público (CARNEIRO, 1998).

No presente trabalho, considera-se que um código de conduta ética atue em algumas dimensões da governança pública (SLOMSKI *et al.*, 2008; MATTOS *et al.*, 2017). Primeiro, funciona como um documento interno, que regula as atividades e, em particular, no processo de tomada de decisão (INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS, 2001). Ao mesmo tempo, o código é projetado para servir ao público e para satisfazer suas expectativas em relação a uma organização ou profissão (LAWTON, 1998). Por último, um código de conduta ética é entendido como um documento que reflete exigências da moralidade pública, das normas legais e dos valores profissionais, servindo como um guia de comportamento (INTERNATIONAL CITY MANAGEMENT ASSOCIATION, 2014).

A rigor, pode-se dizer que a literatura faz uma diferenciação entre **código de ética** e o **código de conduta** (QUEIROZ *et al.*, 2008). O primeiro estaria muito mais ligado a promover padrões de comportamento, enquanto o segundo teria como objetivo inspirar, orientar e regular. Entretanto, para este trabalho, tomaremos ambos como sinônimos, uma vez que o sucesso de um código depende da capacidade de equilibrar esses fins concorrentes em um documento.

Pesquisadores, fóruns e grupos multidisciplinares, além da Organização das Nações Unidas (ONU), debruçaram-se sobre a questão da moralidade pública, do combate à corrupção e do desenvolvimento de sistemas e instrumentos de governança pública (CAVALCANTE; LUCA, 2013; NASCIMENTO *et al.*, 2018; AYRES *et al.*, 2018). Um resultado desse esforço foi a criação do Código de Boa Conduta Administrativa, recomendado aos funcionários públicos, pelo Conselho da Europa, como fruto do Grupo Multidisciplinar sobre a Corrupção, no ano 2000. Desde então, diversos países vêm aprimorando seus instrumentos de código de ética, inclusive o Brasil.

Diante desse contexto, o presente artigo tem como objetivo analisar comparativamente os elementos centrais dos códigos dos Estados Unidos, Reino Unido, Nova Zelândia, Coréia do Sul e, especialmente, o código do Brasil. Esse objetivo torna-se relevante uma vez que a implementação dos códigos de conduta ética pode funcionar como um instrumento útil aos mecanismos de controle interno (OLIVEIRA, 2012) e, da mesma forma, tem a capacidade de incorporar a realidade do **burocrata de nível de rua** ao regulamento de suas atividades com possibilidade de modificar a cultura organizacional (BARBOSA; TEMOCHE, 2007) e prover melhorias no sistema de governança pública (BENEDICTO *et al.*, 2013; MATTOS *et al.*, 2017).

Nesse sentido, o presente artigo está estruturado em mais cinco seções. Na primeira é discutida a relação entre ética e o poder discricionário na administração pública. Na segunda, são apresentados os conceitos de código de ética e sistemas de gestão de ética, dada sua centralidade para a governança pública. Na terceira, são apresentados os procedimentos metodológicos. Na quarta, são apresentadas as análises dos dados, estruturadas em três dimensões. E, por fim, o quinto capítulo dedica-se a apresentar as conclusões e as recomendações para futuras pesquisas.

2 Estruturando um estudo sobre ética na administração pública

2.1 Estado, poder discricionário e ética

Ao Estado cabe a responsabilidade intransferível de garantir a prevalência do interesse de todos e do bem-estar geral sobre os interesses privados (AMORIM, 2000). Ele é um ator de alta relevância, numa esfera que representa o espaço do interesse coletivo, sendo o resultado de um tipo de relação entre os detentores do poder político e a sociedade. A função principal do Estado-nação no mundo contemporâneo – realizada por meio do governo e da administração pública – é a de ampliar de forma sistemática as oportunidades individuais, institucionais e regionais (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Para tal, sem as prerrogativas dos poderes administrativos aos agentes, o Estado não poderia alcançar os fins a que se destina (MEIRELLES, 2014). Portanto, entre os poderes administrativos, o poder discricionário ganha relevância, já que as atividades dos agentes são fundamentais para a implementação de políticas públicas voltadas para promoção do bem-estar coletivo (SLOMSKI *et al.*, 2008).

O poder discricionário é conferido por lei ao administrador público para que, nos limites nela previstos e com certa parcela de liberdade, adote, no caso concreto, a solução mais adequada para satisfazer o interesse público (MEIRELLES, 2014). Segundo o autor, o poder discricionário situa-se diante da impossibilidade de a lei traçar todas as condutas de um agente administrativo. Em diversas situações, a própria lei lhes confere a possibilidade de violação de conduta, cabendo, assim, ao agente avaliar a **conveniência**

e a **oportunidade** dos atos que vai praticar na qualidade de administrador dos interesses coletivos (MARQUES, 2007). A conveniência indica em que condições vai se conduzir o agente, enquanto a oportunidade diz respeito ao momento em que a atividade deve ser produzida. Além disso, o poder discricionário tem duplo condicionamento, tanto na esfera externa quanto na esfera interna. Externamente, limita-se ao ordenamento jurídico e, internamente, pelas exigências do bem comum e da moralidade administrativa (BENEDICTO *et al.*, 2013).

Entretanto, há que se reconhecer o elemento inebriante inerente ao exercício do poder em geral – a possibilidade de manipulação da realidade em função de interesses individuais em detrimento do interesse público, gerando problemas de governança a partir de interesses particulares dos agentes (MARQUES, 2007). O administrador público não pode querer impor a sua vontade pessoal perante os administrados, deve limitar o uso do poder discricionário a fim de não cometer desvios de finalidade, agindo de acordo com os pilares do interesse coletivo e permanecendo dentro dos ditames do ordenamento jurídico do Estado Democrático de Direito (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Portanto, não se pode cogitar a discricionariedade como um poder absoluto. Ela deve estar subordinada aos princípios da boa administração e serve como uma alternativa outorgada ao administrador público para cumprir os objetivos que verdadeiramente constituem as demandas dos administrados (MEIRELLES, 2014). Além disso, para que o exercício do poder discricionário possa ser considerado legal, reconhece-se a necessidade de limitação desse poder. Os fatores exigidos para legalidade de seu exercício são a adequação da conduta escolhida pelo agente à finalidade que a lei expressa; e a verificação dos motivos inspiradores da conduta (OLIVEIRA, 2012).

Esses fatores constituem mecanismos para evitar o uso ilegal da discricionariedade administrativa, além de possibilitar a revisão da conduta no âmbito da própria administração ou na via judicial. Certamente nenhum ato administrativo tem discricionariedade absoluta, sendo ela sempre relativa e variável conforme as peculiaridades de cada elemento que a compõe. Ela está sujeita ao controle jurisdicional para investigação do uso legítimo ou ilegítimo da liberdade decisória, principalmente, quanto ao mérito (MEIRELLES, 2014).

Cabe reconhecer que os estudos sobre as relações humanas, no âmbito público e privado, vêm sendo abordados por filósofos e cientistas sociais desde a antiguidade, ao tratar da relação entre ética e moral existentes nas relações humanas (BAUMAN, 2007). A ética pode ser entendida como o estudo dos juízos de valores que dizem respeito à conduta humana suscetível de qualificação do bem e do mal, sendo, portanto, a teoria ou ciência do comportamento moral dos homens em sociedade (SANCHEZ-VÁZQUEZ, 2003).

Portanto, para que o Estado alcance suas finalidades, a função da administração pública e os sistemas adotados pelo Estado para evitar o desvio de suas finalidades são resguardados pela elaboração das regras – padrões éticos – que se pretendem universais e indispensáveis para que a atividade administrativa seja idônea. Caberia ao servidor público ser “ético ao considerar o outro, podendo também viabilizar a concretização do interesse público na justa prestação de serviços à sociedade” (GOMES, 2014, p. 1033).

O conteúdo da ética na administração pública intenciona assegurar que o agente público esteja comprometido com a promoção do bem-estar geral, necessitando a administração pública de instrumentos que permitam pautar a ação e a discricionariedade administrativa por parte de seus agentes; e os códigos de ética surgem como uma forma de preencher essa lacuna.

2.2 Reforma administrativa e ética

No Brasil, a administração pública brasileira procurou alinhar-se aos preceitos de desburocratização oriundos do fenômeno do *New Public Management* (NPM) por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE),¹ em 1995. Pretendia-se que as atividades das entidades públicas se tornassem eficientes a partir de padrões de gerenciamento típicos do setor privado, tendo em vista a superação do modelo burocrático weberiano de rotinas rígidas e de cumprimento irrestrito das normas burocráticas (PAES DE PAULA, 2005; CAVALCANTE, 2017).

No âmbito da administração pública, existia o duplo objetivo estratégico: criar um sistema de **controle por resultados** e ampliar a descentralização **na execução** de serviços públicos, tanto por meio de privatizações quanto de parcerias público-privadas.

Esperava-se que o Estado aumentasse sua governança² e tivesse a capacidade de implementar as políticas públicas (BRESSER-PEREIRA, 1996). Segundo o autor, o modelo de NPM estava orientado ao cliente-cidadão, tendo seu foco em resultados, por meio da flexibilidade administrativa, do controle social e da valorização de pessoas.

A introdução do PDRAE fez coro aos preceitos do NPM como uma forma de resgatar a autonomia financeira do Estado, de sua capacidade de implementar políticas públicas com vistas a aumentar a governança. Neste, por aparelho do Estado se entende a administração pública em sentido amplo, sua estrutura organizacional e, portanto, sua reforma traria impactos em diversos aspectos para todo o quadro de trabalhadores que o compõe. Segundo Bresser-Pereira (1999), com o PDRAE, a estratégia básica da administração pública voltou-se para: (i) definição precisa dos objetivos que o administrador público deveria atingir em sua unidade; (ii) garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados; e (iii) controle ou a cobrança *a posteriori* dos resultados.

O marco referencial da nova administração pública é estimular nos servidores públicos um compromisso com a estruturação de uma sociedade mais preparada para atender às crescentes demandas da população, num contexto de grandes mudanças. Nesse modelo de gestão pública, a maior eficiência, eficácia e efetividade da prestação de serviços públicos se tornaram basilares e centrais (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Entretanto, o distanciamento das leis que se pretendiam desburocratizantes acabaram por não gerar uma dinâmica intraorganizacional adequada, uma vez que não previram mecanismos de comprometimento e de motivação dentro das entidades de caráter público. O resultado disso é semelhante ao formalismo estudado por Riggs (1964), onde os membros da organização acabam por aceitar um processo de acomodação de interesses, gerando desestímulo e resistência às mudanças.

A estratégia do PDRAE não levou em consideração a lacuna que existe entre as normas exteriores às agências públicas e as realidades experimentadas no interior destas

² Governança é a capacidade que determinado governo tem de formular e implementar suas políticas. O entendimento do Banco Mundial quanto à governança é o de que esta é a forma com que os recursos econômicos e sociais de um país são gerenciados com vistas a promover seu desenvolvimento.

como elemento importante para que as políticas públicas pudessem ser executadas. Ela simplesmente se ateu em dizer o que não mais deveria acontecer, mas não forneceu elementos de *responsiveness*³, como seria a função do código de ética dentro da visão deste trabalho.

Adicionalmente, o que se tornou preponderante na agenda foi o ajuste fiscal, a defesa do patrimônio e das finanças nacionais visando ao equilíbrio macroeconômico (PAES DE PAULA, 2005). Portanto, houve uma política de enxugamento da máquina do Estado com a diminuição do quantitativo dos servidores civis, privatizações, demissões, voluntárias ou não, além das restrições dos direitos daqueles que permaneceram na ativa (PAES DE PAULA, 2005).

Não obstante, a questão de como fazer com que o agente público se sinta como um indivíduo importante para a promoção do bem comum deve ganhar centralidade nos debates sobre gestão pública (DENHARDT, 2012). Para o autor, toda a questão da anunciada ineficiência do serviço público tem grande ligação com as questões de falta do sentimento de pertencimento dentro da organização; e da ausência do real entendimento de que a administração pública precisa ser exercida dentro dos padrões éticos constitucionais não somente por um caráter regulador, mas, sobretudo, para que ela realmente possa ter um caráter transformador.

2.3 Governança, código de ética e sistemas de gestão de ética

O entendimento de que os funcionários, sejam do setor público ou privado, podem enfrentar dilemas morais no exercício de suas atribuições é um dos pilares em um sistema de gestão de ética em organizações (QUEIROZ *et al.*, 2008) e para o aprimoramento da governança pública (MATIAS-PEREIRA, 2010). Essa é uma questão essencial para que o agente público esteja balizado ao lidar com situações de caráter dúbio, tendo sempre em mente a promoção do bem-estar geral.

O Comitê do Setor Público da *International Federation of Accountants* (IFAC), em 2001, apresentou uma contribuição para o desenvolvimento da governança

³ *Responsiveness*, pela definição de Stivers (1994, p. 4), implica em administrador público responsável é “aberto, capaz e disposto a responder, mas também judicioso e incorrupto. Eles devem saber como aproveitar sua expertise enquanto buscam diversos pontos de vista e permanecem abertos ao inesperado e ao imprevisível”.

corporativa na gestão pública (CAVALCANTE; LUCA, 2013; SLOMSKI *et al.*, 2008; MATTOS *et al.* 2017). Este definiu três princípios de governança a serem aplicados de forma globalizada pelas entidades públicas; são eles: a transparência, a integridade e a *accountability* (IFAC, 2001).

A partir de cada uma dessas dimensões, a instituição propôs recomendações a serem seguidas por entidades do setor público, descritas no Quadro 1, entre as quais destacam-se as normas de conduta e, conseqüentemente, os códigos de ética. O IFAC (2001) advoga que as organizações públicas estruturem sistemas de governança centrados nessas recomendações estruturadas de forma a prestar serviços eficientes e assegurar o alcance dos objetivos do Estado como um todo. No Brasil, as ações têm sido conduzidas pelo TCU visando ao desenvolvimento da governança corporativa no setor público, em alinhamento às recomendações do Public Sector Committee (PSC) do IFAC e da OCDE (CAPPELLESSO; FIGUEIREDO; LIMA, 2016; MENDES; BESSA; SILVA, 2015).

Nas recomendações tanto do IFAC quanto do TCU, os aspectos relacionados à ética nas organizações mostram-se centrais, corroborando a argumentação de Carneiro (1998), segundo a qual os códigos de ética surgem nas organizações com o objetivo de disciplinar a conduta do empregado e constituir instrumentos de punição rápida às transgressões de conduta. Eles estabelecem parâmetros da organização sobre a conduta ética dos membros e evidenciam a expectativa da empresa de reconhecimento dos funcionários quanto às dimensões éticas do comportamento organizacional, sendo necessária sua vinculação à cultura organizacional para uma efetiva incorporação.

Quadro 01 | Recomendações de governança no setor público

Normas de conduta		
<ul style="list-style-type: none"> • Liderança • Códigos de Conduta <ul style="list-style-type: none"> · Probidade e propriedade · Objetividade, integridade e honestidade · Relacionamento 		
Estruturas e processos organizacionais	Controle	Relatórios externos
<ul style="list-style-type: none"> • Responsabilidade em prestar contas • Comunicação com as partes interessadas • Papéis e responsabilidades <ul style="list-style-type: none"> · Equilíbrio de poder e autoridade · Grupo do governo · Presidente · Membros do grupo de governo · Administração executiva · Política de remuneração 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestão de risco • Auditoria interna • Comitês de auditoria • Controle interno • Orçamento • Administração financeira • Treinamento de pessoal 	<ul style="list-style-type: none"> • Relatórios anuais • Uso de normas contábeis apropriadas • Medidas de desempenho • Auditoria externa

Fontes: IFAC (2001, p.14).

As normas de conduta são instrumentos de fundamental importância para promover a orientação do comportamento dos agentes públicos de forma consoante com o objetivo dos órgãos em que os servidores desempenham suas funções. Essas normas são o reconhecimento do papel essencial dos padrões elevados de conduta para garantir a lisura da administração pública e fornecer subsídio para tomada de decisão dos gestores públicos.

O estudo de Lawton (1998) sobre a gestão ética para os serviços públicos defende que os códigos de ética podem servir a diversos propósitos, dentre os quais, destacam-se:

- Promoção de um comportamento ético e dissuasão de comportamentos antiéticos.
- Prestação de um conjunto de normas, uma referência escrita contra a qual a julgar comportamento.

- Prestação de orientação quando uma pessoa se depara com decisões difíceis.
- Estabelecimento de direitos e responsabilidades. Estes são úteis quando se enfrentam exigências ilegais ou expectativas.
- Declaração de princípios que indicam o que a profissão ou organização representa.
- Legitimar normas profissionais e justificar as sanções quando essas normas são ignoradas ou conduta antiética ocorre.

Da mesma forma, o estudo de Mendes *et al.* (2010) define que o código de ética deveria ser um instrumento formal, capaz de delinear e orientar o comportamento quanto à cultura, política e valores organizacionais. Segundo os autores, a implantação de um sistema integrado de gestão de ética tem, primordialmente, o objetivo pedagógico de prevenir condutas incompatíveis com o padrão ético desejável para o desempenho de funções públicas. A prevenção se dá por meio do conhecimento de parâmetros esperados, adquiridos por atividades educacionais continuadas.

Existem dois elementos centrais para que se crie um sistema de gestão de ética nas instituições: (i) a criação de uma Comissão de Ética Setorial e (ii) de um código de conduta. A criação de um sistema de gestão da ética vincula-se à necessidade de instituir padrão de conduta que crie confiança e cooperação no ambiente organizacional. Nesse sentido, comissões e código são instrumentos para a implementação dos programas de gestão da ética. O sistema propõe vincular diferentes atores que atuam na promoção da integridade em instituições. O processo de colocar em prática as comissões de ética setoriais é tão complexo quanto os valores e condutas que objetiva instruir, porque envolve atores com interesses individuais e coletivos: a administração pública, os servidores públicos e a sociedade civil, os quais agem de acordo com os interesses pessoais e as identidades sociais (MENDES *et al.*, 2010). Portanto, dada a complexidade da temática, este trabalho tem como foco os códigos de conduta e seus elementos, para embasar trabalhos futuros acerca da criação de uma comissão de ética setorial.

2.3.1 Elementos centrais dos códigos de conduta

Os princípios ocidentais para a administração e as ideias para uma nova gestão pública podem ser identificados, contemporaneamente, em todos os códigos de conduta ética ou documentos redigidos para os funcionários públicos (PALIDAUSKAITE, 2003).

Os códigos podem ter diferentes estruturas internas, existindo três tipos diferentes no desenvolvimento de códigos de conduta. O primeiro tipo é o de fornecer um conjunto de princípios ou valores gerais, sem visar a um procedimento de execução. O Código de Ética para o Serviço de Governo nos EUA e a ASPA (Sociedade Americana de Administração Pública) são exemplos de declarações gerais em que é difícil encontrar um fio condutor entre princípios e valores. O segundo tipo é semelhante às leis éticas existentes e fornece indicações claras de responsabilidade e sanções em caso de descumprimento. Os códigos do Reino Unido da Grã-Bretanha para os agentes públicos (*Civil Service Management Code*) e políticos (*Code of Conduct and Rules of Behaviour for Members of the UK House of Lords*) são bastante abrangentes. Estes abarcam leis, normas, divulgação de informações, compromissos pessoais dos oficiais, interesses pessoais, questões de igualdade, comportamento pessoal, interesse público, ganho privado etc. O terceiro último tipo é o dos códigos desenvolvidos a partir do modelo recomendado pelo Conselho da Europa e do documento explicativo da Associação dos Gestores de Cidades Internacionais (ICMA). Os países da Europa Central e Oriental se encontram nessa categoria.

Palidauskaite (2003) desenvolveu um estudo comparado dos códigos de conduta para os servidores públicos dos países da Europa Oriental e Central. Considerando-se os objetivos da presente pesquisa, os seguintes fatores foram fundamentais para a escolha desse estudo como referência. O primeiro está baseado nos valores que este trabalho procura se embeber para pensar num código de ética, o qual percebe que os servidores públicos devem balizar suas ações na promoção do bem comum e na redução das desigualdades. O segundo fator foi maior facilidade de estudar códigos de ética tendo outros estudos de especialistas como parâmetro para que não se cometessem falsos juízos. O terceiro está fundamentado no entendimento de que o objetivo inspirador, orientador e regulador presente nos códigos escolhidos também norteia o estudo de Palidauskaite.

Portanto, a análise de Palidauskaite (2003) está mais voltada para a questão do quão inspirador pode ser um código de conduta ética, sendo essa perspectiva bastante interessante para que este seja um instrumento que impacte positivamente a administração pública, e não somente mais uma norma a ser incorporada pelo corpo administrativo. É necessário entender que ultrapassar a barreira de ser estritamente normativo é imprescindível para que o código de ética cumpra seus objetivos, mas, também, é um de seus maiores desafios. Para tanto, o sucesso do código de ética está

atrelado ao comprometimento das instituições em garantir um sistema de gestão de ética que conte com um bem articulado aparato pedagógico.

O referido estudo trouxe como principal contribuição a identificação de diferentes categorias de conteúdo, que configuram os elementos centrais presentes nos códigos de ética, a saber:

- Objetivo – qual a intenção do código.
- Princípios gerais da ética – regras balizadoras dos códigos.
- Conflito de interesses – devido às especificidades nem sempre fáceis de lidar das funções públicas.
- Presentes e favores – como um parâmetro para situações duvidosas que exponham o agente na função pública.
- Atividades fora do ambiente de trabalho e conduta na vida pessoal – tendo em vista que o agente público é um representante do Estado mesmo quando não está desempenhando suas funções.
- Uso de informação do trabalho – com o objetivo de preservar os dados, informações e conhecimentos típicos da administração pública.
- Atividade política – como balizador com envolvimento do papel envolvimento do agente com o cenário político de seu país sem comprometer suas atividades como agente público.
- Uso da propriedade do estado – garantia da preservação do uso do bem público tendo em vista a promoção do bem comum.
- Tempo de trabalho – atinente à eficácia do trabalho.
- Apresentação física do trabalhador – quanto ao seu aspecto quanto representante do Estado e à sua capacidade física de acordo com a função.
- Relação com a mídia – tendo em vista que o agente fala em nome do Estado.
- Limitação no posto de trabalho – definir o que é permitido ao trabalhador realizar como agente público.
- Responsabilidade e sanções – orientar a obrigação e punir incoerências dentro da função pública.
- Mecanismos de aplicação do código – balizar execução dos parâmetros do código.

Nesse sentido, é importante frisar que o estudo, apesar de tratar de códigos de outros países da Europa Oriental e Central, mostra-se interessante por não se ater às questões da forma, mas sim aos seus conteúdos. Desse modo, considera-se que as categorias para identificação dos conteúdos dos códigos podem servir como orientadoras para a investigação dos códigos na administração pública brasileira.

3 Metodologia

O objeto da presente pesquisa são os códigos de ética de países que foram construídos visando à promoção de uma conduta voltada para o bem comum, por parte dos servidores públicos, nos órgãos e entidades da administração pública em alguns países. Seu objetivo é analisar comparativamente os elementos centrais dos códigos dos Estados Unidos, Reino Unido, Nova Zelândia e Coréia do Sul, especialmente o código brasileiro. Para que se possa realizar uma análise comparativa, a presente pesquisa está restrita à análise dos documentos que instituíram os códigos selecionados.

Para que se possa atingir o objetivo proposto neste trabalho, foi realizada uma pesquisa exploratória, pois se tem o objetivo de, pela primeira vez, comparar o código de ética brasileiro àqueles do contexto internacional. Portanto, uma pesquisa bibliográfica foi empreendida em virtude da necessidade de fundamentação teórica consistente quanto aos temas abordados por este estudo. Isso se dá, principalmente, na investigação e na exposição do raciocínio de que os princípios éticos constitucionais devem ser incorporados aos códigos das instituições públicas, tendo em vista o uso de discricionariedade pelo servidor de forma ajustada ao interesse público. Da mesma forma, uma pesquisa documental utilizou uma gama de documentos elaborados com a finalidade de instituir códigos de ética em países pertencentes à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e no Brasil, podendo algumas dessas fontes ser também consideradas bibliográficas.

Nesse sentido, a coleta de dados para a realização do estudo comparativo se deu nas seguintes vertentes. Primeiro, uma pesquisa documental a partir dos códigos de ética para os servidores públicos do Reino Unido da Grã-Bretanha, dos Estados Unidos da América,

da Nova Zelândia e da Coréia do Sul. A escolha dos países se deu a partir da leitura dos códigos de ética para a administração pública disponíveis no site da OCDE⁴. Em seguida, foi dada preferência aos documentos que tivessem uma abordagem distinta, mas que seguissem os preceitos da Nova Administração Pública, uma vez que essa é uma tendência entre os códigos. Segundo, uma pesquisa documental dos decretos que aprovam o Código Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo federal e o Sistema de Ética do Poder Executivo federal para a exposição de como a temática da ética na administração pública tem sido incorporada no cenário brasileiro.

Por fim, uma análise comparativa foi realizada considerando as categorias de análise apresentadas por Palidauskaite (2003) e incorporadas categorias que emergiram da análise dos documentos, a saber: objetivo; princípios gerais da ética; conflito de interesses; presentes e favores; atividades fora do ambiente de trabalho; uso de informação do trabalho; atividade política; conduta na vida pessoal; uso da propriedade do Estado; tempo de trabalho; apresentação física do trabalhador; relação com a mídia; limitação no posto de trabalho; responsabilidade e sanções; mecanismos de aplicação do código.

É importante frisar que o estudo de Palidauskaite (2003), apesar de tratar de códigos de outros países da Europa Oriental e Central, mostra-se interessante por não se ater às questões da forma dos códigos, mas sim aos seus conteúdos.

4 Análise e resultados

Os dados levantados nos documentos serão tratados visando à identificação de elementos que indiquem: primeiro, a implementação dos códigos de conduta ética nos países selecionados; segundo, como tem sido a incorporação das normas de conduta ética no arcabouço normativo brasileiro; terceiro, quais os critérios para elaboração de códigos, tendo em vista modelos nacionais e quais são os elementos centrais identificados nos códigos estudados.

4.1 Análise da implantação nos países selecionados

• Reino Unido – *The Civil Service Code*

A base legal para a gestão da função pública foi estabelecida na parte 1 da Reforma Constitucional e Ato de Governança de 2010. O código do servidor público foi publicado em 30 de novembro de 2010 e, em termos gerais, seu conteúdo versa sobre os valores do serviço civil, as normas de comportamento, os direitos e responsabilidades. Os valores centrais para a ação do agente público são integridade, honestidade, objetividade e imparcialidade.

Um dos motivos da criação do código que fica claro no documento é trazer ao servidor o entendimento de que o respeito às suas normas o ajudará a ganhar e manter o respeito dos ministros, Parlamento, da sociedade civil e dos seus clientes.

O documento se inicia com a ressalva de que o serviço público é parte integral e fundamental no governo do Reino Unido, sendo o suporte do governo para o desenvolvimento, implementação e entrega dos serviços públicos para a população.

O documento incentiva que os departamentos tenham seus próprios códigos declarando sua missão específica e valores fundamentais. Também frisa que estes devem incluir os padrões de comportamento esperado do agente ao lidar com os colegas de trabalho.

O código é simples e se desenrola elencando o que seria uma descrição de atitude íntegra (como cumprir deveres de forma responsável; agir de forma profissional; responsabilidade com a destinação do dinheiro público; eficiência, eficácia, justiça e sensibilidade ao lidar com o público; transparência; não abusar do poder; não aceitar presentes ou quaisquer benefícios que possam influenciar nas suas decisões de trabalho; e não divulgar informações oficiais sem autorização); honesta (sinceridade; utilizar recursos públicos para fins públicos; não enganar ou iludir conscientemente; e não se influenciar por pressões nem perspectivas de ganho pessoal); objetiva (fornecer informações transparentes; tomar decisões baseadas no mérito dos casos; e relatar todos os fatos nos processos de auditoria); e imparcial (cumprir obrigações de forma fiel, justa e equitativa, tendo em vista a igualdade e diversidade no serviço público; não agir de forma que

favoreça injustificadamente interesses particulares; e não discriminar os indivíduos). Além disso, é exposta a necessidade da imparcialidade política por parte do agente público no exercício de suas atribuições.

Dessa forma, o código apresenta os seguintes conteúdos expostos por Palidaskaite: motivação, objetivo, princípios gerais da ética; conflito de interesses; presentes e favores; uso de informação do trabalho; atividade política; uso da propriedade do Estado; limitação no trabalho; responsabilidades; incentivo à elaboração de códigos nos órgãos e entidades públicas. Além disso, fica clara a presença de elementos típicos do corolário da Nova Administração Pública.

• **Estados Unidos da América** – *Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch*

O código em questão passou a vigorar nos Estados Unidos em dois de outubro de 2002, sendo constituído pelas categorias de: provisões gerais; presentes provenientes de recursos externos; presentes entre empregados; conflito de interesses financeiros; imparcialidade na performance oficial; segundo emprego; mudança de posição; atividades externas; e relação com estatutos oficiais.

Entre as obrigações básicas do servidor público estão a confiança pública no sentido do respeito à Constituição Federal (CF), aos cidadãos americanos, às leis e aos princípios éticos. Funcionários públicos não devem fazer transações financeiras usando informações do governo, bem como não devem ter interesses financeiros que conflitem com suas obrigações. Também, não podem aceitar presentes ou qualquer item monetariamente valioso de pessoa ou entidade que estejam fazendo negociações com o Governo. A honestidade deve ser prioridade na atitude dos funcionários públicos. Eles não devem usar a organização pública para ganho privado; não devem preferir organizações ou indivíduos em detrimento de outros; e devem primar pela proteção e conservação da propriedade federal. Não é permitido que o empregado tenha um segundo emprego fora do Governo que conflite com suas obrigações oficiais e responsabilidades; e deve divulgar casos de desperdício, fraude, abuso e corrupção para as autoridades apropriadas. A boa fé nas obrigações para com o cidadão; o respeito e adesão às leis e regulamentos que garantem a igualdade entre indivíduos; e evitar qualquer prática que desrespeite as normas de ética deve ser parâmetros de suas ações.

O documento define cada uma das características das agências do governo de acordo com o setor de atuação. São elencados seus valores, sua composição normativa, seus programas, operações e ações disciplinares. A criação do modelo ético é de responsabilidade da própria agência, a qual deve zelar pela coordenação e gerenciamento do programa de ética interno.

Os Estados Unidos possuem estatuto próprio para a regulação de conflito de interesses, com cláusulas expressas para proibir condutas inadequadas.

Além de serem bastante explicitados princípios da Nova Administração Pública, a partir da análise do código, é possível verificar a presença dos seguintes conteúdos: princípios gerais de ética; conflito de interesses; presentes e favores; atividades fora do ambiente de trabalho; uso de informação do trabalho; uso da propriedade do Estado; abuso de poder; responsabilidades; interação com o público; e incentivo à elaboração de códigos nos órgãos e entidades públicas.

- **Nova Zelândia** – *New Zealand Public Service Code of Conduct*

A Nova Zelândia publicou seu código de conduta em 2001 e apresenta três princípios centrais: (I) servidores públicos devem cumprir suas obrigações legais para com o Governo com profissionalismo e integridade; (II) servidores públicos devem exercer as suas funções oficiais, honestamente, fielmente e de forma eficiente, respeitando os direitos do público e de seus colegas; (III) servidores públicos não devem macular o serviço público por meio de suas atividades privadas e diminuir a credibilidade da função pública.

Segundo o próprio código, a criação do código está baseada na crença de que a forma como a sociedade neozelandesa olha para seus representantes tem relação íntima sobre como os serviços e atividades públicas se darão. Essa percepção é baseada na conduta que é adquirida pelo quadro estatal do país e, portanto, normas de integridade e conduta sustentam os rumos escolhidos para as atividades do país. Tem-se a crença de que a forma como os servidores públicos lidam com suas responsabilidades e a forma como o serviço público em geral tem desenvolvido suas funções refletem sobre a vida de todos.

O propósito do documento está no estabelecimento de normas mínimas de conduta sobre a forma como os negócios e atividades devem ser realizados no país. Ele tem duas características particulares de: servir como guia de normas de comportamento requerida pelos servidores públicos; e de fornecer uma base para os padrões mais detalhados que os departamentos públicos necessitam para satisfazer suas circunstâncias particulares.

No que tange aos princípios, o primeiro princípio do código está preocupado com as obrigações dos funcionários públicos para com o governo no desempenho das suas funções oficiais. Em termos gerais, a prioridade para os funcionários públicos é a realização de políticas governamentais. Ao fazer isso, eles devem agir de uma forma que vai suportar o exame público mais próximo. Ele versa sobre as obrigações dos servidores para com o governo; contato particular de servidores com políticos; neutralidade política; comportamento individual; associações particulares; e liberação de informação oficial.

O segundo princípio do código está preocupado com as obrigações gerais dos servidores públicos de prestar um serviço satisfatório, respeitar os direitos dos colegas de departamento, e de se abster de conduta que possa levar a conflitos de interesse ou integridade. Na seção do documento que se dedica a esse princípio, fala-se sobre o desempenho das atribuições do servidor; respeito aos direitos dos indivíduos; integridade e prevenção de conflitos de interesse; e ofertas de presente e gratificação.

O terceiro princípio está preocupado com a obrigação dos funcionários públicos em comprometer seu departamento e/ou o serviço público por meio de seu comportamento pessoal. Todo o desenrolar do princípio se dedica ao comportamento pessoal do servidor público.

Além dos princípios da Nova Administração Pública, a análise de conteúdo permitiu revelar que os únicos conteúdos salientados por Palidaskaite que não estão presentes no código são: atividades fora do ambiente de trabalho; apresentação física do trabalho; relação com a mídia; mecanismo de aplicação do código; e interação com o público, sendo o mais alinhado com o referencial teórico apresentado.

- **Coréia do Sul** – *Code of Conduct for Maintaining the Integrity of Public Officials*

O código criado em 2003 é dividido em proposições gerais; justa *performance*; proibições; criação de um clima saudável no serviço público; medidas contra violação; e provisões suplementares. O propósito do código é descrever as normas de condutas a serem observadas pelos oficiais públicos de acordo com o artigo 8º do Ato Anticorrupção da Coréia de Sul.

O documento é composto por artigos que versam sobre quais são os tipos de pessoas que se configuram como funcionários públicos e sobre as terminologias centrais desenvolvidas por ele; instruções acerca da atividade pública; a quem se destina o código; condutas relacionadas a interesses pessoais a serem evitadas; igualdade de tratamento entre os usuários da administração pública; proibição do uso de orçamento público para fins não especificados; manipulação política; proibição de solicitação de negócios pessoais, de intervenções a fim de privilegiar particulares, de mediação e solicitação à particular; restrição de transações usando informações públicas; e proibição do uso de propriedade pública para ganho pessoal ou lucro.

De forma geral, a análise de conteúdo permite apontar que o documento se dedica muito mais a estabelecer quais seriam as atitudes dos agentes públicos que se configurariam como corrupção do que se propõe a ser um mecanismo de inspiração à conduta ética por parte do agente público. A motivação, o objetivo, conflito de interesses, presentes e favores, uso de informações do trabalho, atividade política, conduta na vida pessoal, uso da propriedade do Estado, abuso de poder, responsabilidades e interação com o público – presentes no estudo de Paulidauskaite – estão presentes no código, além do arcabouço próprio da Nova Administração Pública.

- **Brasil** – *Código Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo federal*

O Código Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo federal (para os órgãos e entidades da administração pública federal, direta e indireta) foi instituído pelo Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994. Ele é composto pelas regras deontológicas; pelos principais deveres do serviço público; pelas vedações ao servidor público; e por um capítulo onde se institui a criação das comissões de ética. Além dos princípios constitucionais da administração pública, os quais são exaltados no documento, ainda

foi elencado que a ação do servidor público deve ser: digna, decorosa, zelosa, eficiente e administrativamente moral. Ele também salienta que o servidor não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas, principalmente, entre o honesto e o desonesto, consoante as regras contidas no art. 37, caput e parágrafo 4º, da CF/1988.

O documento, ao tratar da matéria de deveres do administrador público, procura salientar o porquê daquela disposição, como no seu inciso IX do art. 3º, ao descrever que o serviço público deve ser cortês, de boa vontade e cuidadoso, pois tratar mal uma pessoa que paga seus tributos, direta ou indiretamente, significa dano moral.

Entre as vedações, estão o uso do cargo ou função para favorecer a si ou a outrem, prejudicar deliberadamente a reputação de outros servidores ou cidadão; convivência com infrações ao código; usar de artifícios para procrastinar ou dificultar o exercício regular de direito por qualquer pessoa, causando-lhe dano moral ou material; deixar de utilizar os avanços técnicos e científicos ao seu alcance ou do seu conhecimento para atendimento do seu mister; permitir que perseguições, simpatias, antipatias, caprichos, paixões ou interesses de ordem pessoal interfiram no trato com o público, com os jurisdicionados administrativos ou com colegas hierarquicamente superiores ou inferiores; pleitear, solicitar, provocar, sugerir ou receber qualquer tipo de ajuda financeira, gratificação, prêmio, comissão, doação ou vantagem de qualquer espécie, para si, familiares ou qualquer pessoa, para o cumprimento da sua missão ou para influenciar outro servidor para o mesmo fim; alterar ou deturpar o teor de documentos que deva encaminhar para providências; iludir ou tentar iludir qualquer pessoa que necessite do atendimento em serviços públicos; desviar servidor público para atendimento a interesse particular; retirar da repartição pública, sem estar legalmente autorizado, qualquer documento, livro ou bem pertencente ao patrimônio público; fazer uso de informações privilegiadas obtidas no âmbito interno de seu serviço, em benefício próprio, de parentes, de amigos ou de terceiros; apresentar-se embriagado no serviço ou fora dele habitualmente; dar o seu concurso a qualquer instituição que atente contra a moral, a honestidade ou a dignidade da pessoa humana; e exercer atividade profissional aética ou ligar o seu nome a empreendimentos de cunho duvidoso.

Também são destacadas pelo código as questões de zelo pelo patrimônio público; de prestação no atendimento; do horário de trabalho; da harmonia organizacional no respeito aos colegas de trabalho; da especificação dos deveres e proibições; e da obrigatoriedade da criação das comissões de ética nos órgãos e entidades da administração pública federal para implementar o código na instituição.

Entende-se que um código serve para estimular o comportamento ético no setor público, desde que as regras deontológicas e as que fazem referência aos deveres e vedações sejam devidamente divulgadas. Assim, a regulação da conduta ética dos agentes federais versa sobre os temas: atendimento aos usuários; brindes; presentes e viagens; conduta pessoal; conflitos de interesses; controle; desempenho; exercício de atribuições; favorecimento; hierarquia; local de trabalho; outra atividade; participação em eventos; patrimônio pessoal; prejuízo ao erário; prestação de contas; publicidade; e tráfico de influências.

A primeira ação para instituir e implantar o Programa de Gestão de Ética foi realizada por meio do decreto em questão. Em 1999, foi criada a Comissão de Ética Pública (CEP); e, em 2001, o decreto sobre a referida comissão foi alterado para dar providências sobre o relacionamento das comissões de ética de órgãos e entidades da administração federal com a CEP.

O Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo federal, instituído pelo Decreto nº 6.029 de 2007, tem como objetivo a promoção de atividades que disponham sobre a conduta ética no Poder Executivo federal por meio de apoio ao desenvolvimento de políticas públicas. De acordo com seu art. 1º, incisos I, II, III e IV, o Sistema de Gestão de Ética do Poder Executivo federal tem como finalidade a promoção de atividades que disponham sobre a conduta ética, competindo-lhe: integrar os órgãos, programas e ações relacionadas à ética pública; contribuir para a implementação de políticas públicas, tendo a transparência e o acesso à informação como instrumentos fundamentais para o exercício de gestão da ética pública; promover, com apoio dos segmentos pertinentes, a compatibilização e integração de normas, procedimentos técnicos e de gestão relativos à ética pública; e articular ações com vistas a estabelecer e efetivar procedimentos de incentivo e incremento ao desempenho na gestão da ética pública do Estado brasileiro. O decreto complementou o texto do Decreto nº 1.171/1994 ao instituir o Sistema de Gestão de Ética que trata de questões como sanções aplicáveis aos agentes públicos.

O documento é constituído pelas disposições acerca da composição da Comissão de Ética, suas competências e como ela deve proceder nas apurações de prática de ato em desrespeito ao preceituado no Código de Conduta da Alta Administração Federal e no Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo.

4.2 Análise comparativa quanto aos critérios e elementos centrais

A análise dos códigos dos cinco países foi realizada com base nas categorias formuladas por Palidaukaite (2003), além da inclusão dos conteúdos motivação, interação com o público, incentivo à elaboração de códigos nos órgãos e entidades públicas e princípios econômicos e do NPM. Essa inclusão se deu devido à natureza das análises feitas e ao fato dessas categorias terem emergido dos dados.

Da análise, depreende-se que os cinco países desenvolvem os conteúdos de seus códigos de ética, em grande parte em torno das mesmas categorias de conteúdo, conforme o Quadro 2. Os resultados sintetizados demonstram que os preceitos da Nova Administração Pública estão expressos em todos os códigos de ética estudados, o que transparece na ampla inserção da eficiência, eficácia e efetividade, bem como do alinhamento com características anteriormente típicas do setor privado, na administração pública dos países.

A visão do cidadão cliente fica bastante evidenciada quando o conteúdo de “interação com o público” está presente em todos os códigos. Nesse mesmo sentido, fica evidenciada a preocupação com os conteúdos relacionados ao uso da função pública como forma de favorecimento pessoal, às responsabilidades do agente e à limitação no trabalho no que tange ao abuso de poder.

Quadro 02 | Análise dos conteúdos dos códigos de ética

Conteúdo dos códigos de ética	Reino Unido	Estados Unidos	Nova Zelândia	Coréia do Sul	Brasil
Motivação					
Objetivo					
Princípios gerais de ética					
Conflito de interesses					
Presentes e favores					
Atividades fora do ambiente de trabalho					
Uso de informação do trabalho					
Atividade política					
Conduta na vida pessoal					
Uso da propriedade do Estado					
Tempo de trabalho					
Apresentação física do trabalhador					
Relação com a mídia					
Limitação no trabalho (abuso de poder)					
Responsabilidades					
Sanções					
Mecanismos de aplicação do Código					
Interação com o público					
Incentivo à elaboração de códigos nos órgãos e entidades públicas					
Princípios econômicos e do NPM					
Legenda:					
□ Não apresenta o conteúdo					
■ Apresenta o conteúdo de forma explícita					
■ Apresenta o conteúdo de forma implícita					

Fonte: elaboração própria.

Comparativamente, embora em diferentes aspectos, os códigos analisados estão voltados, em grande medida, para satisfazer as demandas do NPM. Seja na busca pela eficiência, eficácia e efetividade dos serviços públicos, na orientação do cidadão como agente, na transparência ou na preocupação com a destinação dos recursos públicos – especialmente os recursos financeiros – esses documentos estão bastante comprometidos com a inserção de preceitos neoliberais sobre como a administração pública deve ser conduzida. Entretanto, não há evidências claras da intenção de inspirar uma conduta ética no servidor, exceto de forma subjetiva no documento do Reino Unido.

Nesse sentido, chama a atenção o fato de que a maior parte dos códigos analisados não tratam de sanções aos agentes públicos, em contraposição aos achados de Palidaukaite (2003), em que dois dos seis países do leste europeu apresentavam esse conteúdo. Chama também atenção dado o contexto do NPM valorizar a dimensões de *responsiveness* que envolvem um processo aberto de justificação pública e responsabilização concreta pelos atos que está além da prestação de contas e transparência.

O código do Reino Unido está bastante preocupado em como o cidadão – na condição de cliente – receberá os serviços públicos, e procura evidenciar que para se ofertar serviços de qualidade é necessário que o servidor público desenvolva suas atividades de forma íntegra, honesta, objetiva e imparcial. Nele também pode ser observado o encorajamento à elaboração de documentos de gestão da ética por parte das próprias instituições públicas, para que estes estejam mais enquadrados na realidade organizacional.

Por outro lado, o código estadunidense tem grande apelo para a questão da idoneidade do agente público e, portanto, à necessidade de seu distanciamento das possibilidades de ganhos que possam comprometer seu processo de tomada de decisão na administração pública. Esse código, além de definir parâmetros para cada setor das agências do governo, também frisa a importância da elaboração de códigos de ética específicos para cada organização.

A Nova Zelândia apresenta um código voltado para dar visibilidade ao serviço público junto à população na crença de que a forma como a sociedade olha para a administração pública produz impactos diretamente proporcionais nesta. A forma como os servidores públicos lidam com as atribuições produz impactos na sociedade como um todo e, portanto, o documento se pretende como um guia de normas gerais para os servidores e como uma base para a elaboração de códigos nos órgãos públicos. No documento, defende-se que o servidor deve estar adaptado às demandas de transparência da sociedade quanto ao serviço público; deve fornecer um serviço de qualidade; e deve ter um comportamento pessoal ilibado para não comprometer seu departamento e a atividade pública como um todo.

O código da Coréia do Sul tem como seu fundamento uma lei anticorrupção, ou seja, está distante do propósito inspirador que se pretende de um código de conduta ética. O código não apresenta os princípios éticos da administração pública coreana e se

desenvolve em torno de artigos que pretendem preservar o patrimônio público e evitar o uso da propriedade pública para fins pessoais.

O diferencial desses códigos, excetuando-se o da Coréia do Sul, é o incentivo à criação de códigos de ética nos órgãos e entidades da administração pública em decorrência das particularidades das organizações, tanto por suas finalidades quanto por suas rotinas administrativas.

Os conteúdos dos códigos de conduta ética que versam sobre a motivação do código e sobre seu objetivo também são indispensáveis para um melhor entendimento dos motivos para a criação dessa normativa. O entendimento é passo fundamental para que os indivíduos possam enxergar o valor das mudanças, e isso também se aplica no serviço público.

Segundo Mendes *et al.* (2010), o sucesso do código depende de que seus valores sejam incorporados às políticas e regras do órgão ou entidade, de sua divulgação, dos incentivos vinculados ao comportamento ético e da ética como um dos elementos a serem considerados no processo de seleção e treinamento dos funcionários, alinhado ao argumento de Gomes (2014).

Portanto, para que um código de ética seja efetivo, é necessário que se lembre de sua limitação por ser um instrumento normativo que cria um primeiro passo para um sistema de gestão de ética organizacional, mas que depende dos instrumentos pedagógicos e estruturais no processo de mudança da cultura organizacional.

5 Considerações finais

Segundo Sánchez-Vásquez (2003), a realidade do mundo atual apresenta uma discrepância entre excesso de poder e escassez de orientação para utilização de poder, gerando assim uma crise ética. É diante dessa realidade, e alinhado aos argumentos de Mendes *et al.* (2010), Benedicto *et al.* (2013) e Marques (2007), que se considera neste estudo o código de conduta ética como um instrumento de grande valor, especialmente para o desenvolvimento da governança no serviço público.

Os códigos de ética podem ajudar a cumprir importante função na realidade das instituições públicas: trazer os valores do Estado Democrático de Direito para dentro da organização de Estado e aproximar-se dos burocratas de nível de rua. Sua função está atrelada a desmistificar os princípios éticos constitucionais da administração pública e seus desdobramentos no exercício da ação pública, considerando que o serviço público tem impacto direto na vida dos cidadãos, inclusive na do servidor, e, por isso, deve ser desempenhado visando ao bem comum.

Adicionalmente, deve-se considerar que um dos maiores desafios encontrados para que a administração pública execute suas funções de maneira a promover o bem comum é a distância existente entre os agentes públicos de linha de frente e as leis que regem suas funções. Conforme indica a literatura estudada, os instrumentos normativos criados se distanciam da realidade das rotinas administrativas dos órgãos e entidades públicas e, até mesmo, podem se tornar paradoxais aos atos administrativos necessários para que a promoção do bem comum ocorra. Adicionalmente, relatórios da OCDE indicam que nem a legislação, nem os procedimentos administrativos e, tampouco os padrões de conduta, são de pleno conhecimento do servidor público.

Em linha com o que afirmam Mendes *et al.* (2010), a simples existência dos códigos de ética não é suficiente para identificar e enfatizar os requisitos de comportamento ético e padrões profissionais. Ou seja, deve haver um compromisso firme em educar e treinar as pessoas no espírito do código. Dessa forma, espera-se que os códigos de ética possam ser não apenas uma fonte de identidade organizacional para os indivíduos, mas, principalmente, um elemento que integre um sistema de governança pública composto por diversos outros instrumentos pedagógicos (CAVALCANTE; LUCA, 2013).

A análise aqui desenvolvida revela comparativamente como as iniciativas brasileiras aproximam-se das iniciativas internacionais, exceto quando relacionada a determinados conteúdos, como: motivação; objetivo; uso da informação de trabalho; atividade política; e incentivo à elaboração de códigos nos órgãos e entidades públicas. A inexistência de conteúdo dessa natureza pode, em parte, explicar o contexto atual brasileiro de questionamento da integridade ética na administração pública. Em especial, o incentivo à elaboração dos códigos no nível organizacional é fundamental para impactar o processo de tomada de decisão dos servidores e, portanto, na implementação das políticas públicas.

Como limitação da presente pesquisa, reconhecemos as críticas apontadas por Subramanian (2001), na qual estudos comparativos partem de um pressuposto limitado no qual a administração pública poderia ser universalmente comparada com base em variáveis predeterminadas e dicotômicas. Reconhecemos, portanto, que a perspectiva aqui adotada desconsidera aspectos culturais, políticos, sociais e de colonialidade que explicam as práticas de administração pública nos diferentes países.

Por fim, espera-se que a identificação das categorias de conteúdo dos códigos possa servir como orientadora para a revisão e a ampliação dos códigos na administração pública brasileira visando ao aprimoramento de seu sistema de governança pública. Da mesma forma, sugere-se que estudos futuros considerem: (i) analisar os códigos de ética específicos de entidades da administração pública brasileira, em diferentes áreas de política pública; (ii) comparar os códigos de ética de países da América Latina e Portugal; (iii) aprofundar a investigação dos sistemas de gestão ética, principalmente aqueles relacionados aos instrumentos e mecanismos pedagógicos e de controle utilizados em diferentes contextos locais, setoriais e nacionais, melhor especificando os sistemas de governança pública vigentes; (iv) realizar novos estudos sobre código de ética que considerem aspectos culturais, políticos, sociais e de colonialidade.

Referências bibliográficas

AMORIM, S. N. D. Ética na esfera pública: a busca de novas relações Estado/sociedade. *Revista do Serviço Público*, v. 51, n. 2, p. 94-104, abr./jun. 2000.

AYRES, R. M.; SAUERBRONN, F. F.; FONSECA, A. C. P. D; NASCIMENTO, J. C. H. B. O profissional de Contabilidade e o mecanismo de denúncia em um contexto de LAC e de NOCLAR: análise comparativa de estudos internacionais e nacionais. *Revista Ambiente Contábil*, v. 10, n. 2, 2018.

BARBOSA, A. R., E.; TEMOCHE, M. D. R. O uso do poder discricionário pelo administrador público como instrumento de justiça social. *QUALIT@S Revista Eletrônica*, v. 6, n. 1, 2007.

BAUMAN, Z. *Ética pós-moderna*. São Paulo: Paulus, 1997.

BENEDICTO, S. C.; GUIMARÃES, E. D. JR.; PEREIRA, J. R.; E ANDRADE, G. Governança corporativa: análise da aplicabilidade dos conceitos na administração pública. *Organizações Rurais e Agroindustriais*, v. 15, n. 2, p. 286-300, 2013.

BRASIL. Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994. *Aprova o Código de Conduta Profissional do Servidor Público*. Brasília, 2007. Presidência da República, Comissão de Ética Pública.

BRASIL. Decreto nº 6.029, de 1º de fevereiro de 2007. *Institui Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo federal, e dá outras providências*. Brasília, 2007. Presidência da República, Comissão de Ética Pública.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 01 dez. 2014.

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil, Comissão de Ética Pública. *Desvios Éticos: risco institucional*. Brasília: Esaf, 2002.

BRASIL. *Lei nº 12.846, de 1 de agosto de 2013*. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 02 de agosto de 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm>. Acesso em: 24 abril. 2019.

BRASIL. *Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015*. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 19 de março de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8420.htm>. Acesso em: 24 abril. 2019.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. *Revista do Serviço Público*, v. 47, n. 1, 1996.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público*, v. 50, n. 4, 1999.

CARNEIRO, J.G.P. O aprimoramento da conduta ética no serviço público federal. *Revista do Serviço Público*, v. 49, n. 3, p. 120-133, 1998.

CAPPELLESSO, G.; FIGUEIREDO, L.; LIMA, D. A contribuição dos novos padrões contábeis para a governança corporativa do setor público brasileiro. *Revista de Administração, Contabilidade e Economia da Fundace*, v. 7, n. 3, p. 77-90, 2016.

CAVALCANTE, P. *Gestão Pública Contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM*. IPEA - texto para discussão 2319, Brasília: IPEA, 2017.

CAVALCANTE, M. C. N.; LUCA, M. M. M. Controladoria como Instrumento de Governança no Setor Público. *Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade*, v.7, n.1, 2013.

DENHARDT, R. *Teorias da Administração Pública*. São Paulo: Cengage Learning, 367p., 2012

GOMES, Nanci Fonseca. Ética na administração pública: desafios e possibilidades. *Revista de Administração Pública*, v. 48, n. 4, 2014.

International City/County Management Association. *Code of ethics: rules of procedure for enforcement*, 2014. Disponível em: < https://icma.org/sites/default/files/100266_Rules%20of%20Procedure%20%28Amended%20September%202014%29.pdf >. Acesso em: 24 abril. 2019.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS – IFAC. *Study 13 - Corporate governance in the public sector: a governing body perspective*, 2001. Disponível em: < <https://www.ifac.org/publications-resources/study-13-governance-public-sector> >. Acesso em: 24 abril. 2019.

LAWTON, A. *Ethical management for the public services*. Buckingham: Open University Press, 1998.

MATIAS-PEREIRA, J.A Governança Corporativa aplicada no setor público brasileiro. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 2, n. 1, p. 109-134. 2010.

MATTOS, B. M.; SAUERBRONN, F. F.; CRUZ, C. F. Práticas Governança em Organizações Sociais de Saúde no Estado do Rio de Janeiro. *Revista de Contabilidade da UFBA*, v. 11, n. 2, p. 24-44, 2017.

MARQUES, M. C. Aplicação dos princípios da governança corporativa aplicada ao setor público. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 11, n. 2, p. 11-26, 2007.

MEIRELLES, H. L. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo. Editora Malheiros, 2014.

MENDES, A. V. C.; BESSA, L. F. M.; SILVA, S. A. M. Gestão da ética: a experiência da administração pública brasileira. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 7, n. 1, p. 2-8, 2015.

MENDES, A. V. C.; ANDRADE JUNIOR, H.; LUZ, R. P.; BORGES, C. 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, 2010.

NASCIMENTO, J. C. H. B.; LOURENÇO, R. L.; SAUERBRONN, F. F.; BERNARDES, J. R. Ambiente institucional de Contabilidade, voz e *accountability*, distância do poder e corrupção: uma análise *cross country*. *Advances in Scientific and Applied Accounting*, v. 11, n. 2, p. 246-266, 2018.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Principles for managing ethics in the public service*. OECE Recommendation, 1998.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE). *Sistema de integridade da administração pública federal brasileira: gerenciando risco por uma administração pública íntegra*. Avaliações da OCDE sobre Governança Pública, 2011.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Code of Conduct for Maintaining, etc. the Integrity of Public Officials*, 2003. Disponível em: <<http://www.oecd.org/mena/governance/35521329.pdf>>. Acesso em 18 fev. 2015.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Focus Public Management Gazette (PUMA)*, 1998. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/public-innovation/1900037.pdf>>. Acesso em 25 fev. 2015.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *New Zealand Public Service Code of Conduct*, 2005. Disponível em: <<http://www.oecd.org/mena/governance/35527297.pdf>>. Acesso em 18 fev. 2015.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch*, 2002. Disponível em: < <https://oge.gov/Web/oge.nsf/Resources/Standards+of+Ethical+Conduct+for+Employees+of+the+Executive+Branch> >. Acesso em 24 abril. 2019.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Trust in government: ethics measures in OECD countries*. OECD Publishing, Paris, 2000.

OLIVEIRA, A. Burocratas de linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, v. 46, n. 6, p. 1551-73, 2012.

PADULA, A. J. A.; ALBUQUERQUE, P. H. M. Corrupção governamental no Mercado de Capitais: um estudo acerca da Operação Lava Jato. *Revista de Administração de Empresas*, v. 58, n. 4, p. 405-417, 2018.

PAES DE PAULA, A. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de Administração de Empresas*, v. 45, n. 1, 2005.

PALIDAUSKAITE, J. *Codes of Conduct for Public Servants in Eastern and Central European Countries*. Lithuania: Faculty of Social Sciences, 2003. Disponível em: <<http://www.oecd.org/mena/governance/35521438.pdf>>. Acesso em 05 jan. 2015.

PINHO, J. A. G. Reforma do Aparelho do Estado: limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 118-129, 2016.

QUEIROZ, H. M. G.; DIAS, A. R.; PRADO, T. L. *Código de ética: estudo comparado em três instituições bancárias*. In: XXXII ENANPAD, 2008, Rio de Janeiro.

RIGGS, F. *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society*. Boston: Houghton Mifflin, 1964.

SÁNCHEZ-VÁSQUEZ, A. *Ética*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

UNITED KINGDOM (UK). *The Civil Service code*, 2010. Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-code/the-civil-service-code>>. Acesso em 18 fev. 2015.

SAUERBRONN, F. F. Governança pública em saúde pós-reforma gerencial no Brasil: reconciliando perspectivas para uma análise multinível. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 9, n. 3, p. 148-158, 2017.

SLOMSKI, V.; MELLO, G.; TAVARES, F. FILHO; MACÊDO, F. *Governança Corporativa e Governança da Gestão Pública*. São Paulo: Atlas, 2008.

SUBRAMANIAN, V. *Comparative public administration: the prismatic approach versus the political economy approach*. *International Review of Administrative Sciences*, v. 67, n. 2, p. 335-342, 2001.

Gabriella Rodrigues da Graça

 <https://orcid.org/0000-0002-7884-9640>

Analista de Operações Gerenciais da República.org com atuação em planejamento administrativo e financeiro de projetos. Gestora Pública pela UFRJ e University of Washington; Graduada em administração pela UFRJ.

E-mail: gabriellarodriguesdg@gmail.com

Fernanda Filgueiras Sauerbronn

 <http://orcid.org/0000-0002-7932-2314>

Doutora em Administração e Mestre em Administração Pública, pela FGV/EBAPE, Professora Associada da UFRJ, Faculdade de Administração e Ciências Contábeis, Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis. Pesquisadora nas áreas de Gestão Pública, Accountability e Governança com abordagens críticas e qualitativas. Coordenadora do PPGCC/UFRJ, bolsista de produtividade CNPQ, membro de corpo editorial de diversos periódicos nacionais e internacionais.

E-mail: fernanda.sauerbronn@facc.ufrj.br