

Aprendizado em valores: a construção da cultura ética dos servidores públicos do Estado de Goiás

Henrique Moraes Ziller¹
Diego Ramalho Freitas²
Tiago Valêncio de Melo³

Resumo

O objetivo do presente trabalho é contribuir com as crescentes discussões acerca do processo de aprendizado dos valores que, em conjunto, integram a ética do servidor público no exercício de suas funções como representantes do interesse da sociedade civil. A hipótese apresentada afirma que o processo contínuo de aprendizado dos agentes públicos, no que se refere aos valores que compõem a ética do exercício de sua profissão, configura-se como um elemento essencial para a efetivação do cumprimento dos instrumentos normativos referentes ao padrão de conduta dos servidores. Como metodologia para o estudo, realizou-se inicialmente uma revisão bibliográfica acerca da importância da construção de uma ética do serviço público fundamentada em valores compartilhados pela sociedade e o estudo de caso da internalização da ética do servidor público no Estado de Goiás, por meio da Controladoria-Geral do Estado.

Palavras-Chave: Ética; Administração Pública; Código de Ética

-
- 1 Controlador-Geral da Controladoria-Geral do Estado de Goiás. Bacharel em Comunicação Social pelo *Centro de Ensino Unificado de Brasília* – CEUB (1982). Mestre em Administração Pública pela *Universidade de Brasília* – UNB (2012).
 - 2 Subcontrolador de Governo Aberto e Participação Cidadã da Controladoria-Geral do Estado de Goiás. Bacharel em Gestão Pública pelo *Centro Universitário IESB* (2017) e graduando em Ciência Política pela *Universidade Estácio de Sá* (2020).
 - 3 Assessor da Subcontroladoria de Governo Aberto e Participação Cidadã da Controladoria-Geral do Estado de Goiás. Mestre em Ciência Política pela *Universidade Federal de Goiás* (UFG) - 2020. Bacharel em Relações Internacionais pela *Universidade Federal do Pampa* (Unipampa) - 2016.

Introdução

O presente artigo apresenta como objetivo contribuir com a crescente discussão acerca do processo de internalização e estabelecimento de uma cultura ética na administração pública. Como objeto de análise, serão apresentadas as ações de disseminação dos valores que compõem o código de ética do serviço público estadual de Goiás - por meio da atuação da Controladoria-Geral do Estado de Goiás (CGE-GO).

Como metodologia proposta para tal análise, destaca-se que a pesquisa fundamenta-se inicialmente em um processo qualitativo de revisão bibliográfica - dividindo-se em duas breves partes.

A primeira busca retomar o debate acerca da ética no serviço público. O objetivo de tal etapa é demonstrar como a gênese acerca deste debate e, consequentemente, da criação de mecanismos de regulamentação do tema, usualmente decorre da crise de confiança oriunda de escândalos de corrupção - elemento que motiva a adoção de mecanismos de caráter punitivo como resposta imediata, com o fim de apaziguar e resgatar a relação de confiança com a sociedade civil.

A segunda etapa desta revisão bibliográfica argumenta que o mero estabelecimento de um arcabouço normativo de natureza restritiva não é suficiente para guiar o agente público nos dilemas morais que inevitavelmente surgirão em seu caminho. Como veremos, é essencial que este esteja aliado ao contínuo processo de aprendizado dos servidores em relação a valores, que serão expressos no código de conduta, para consolidação da cultura de boas práticas na administração pública.

Por fim, a última seção deste trabalho utiliza os insumos apresentados na revisão bibliográfica para análise do caso da Controladoria-Geral do Estado de Goiás. O objetivo é demonstrar como o processo de capacitação e internalização das ações de promoção dos valores que compõem o código de ética dos servidores, levaram à maior absorção e aprendizado de tais preceitos por parte do servidor público estadual.

Não obstante, destaca-se também o uso de outras pesquisas empíricas já realizadas acerca da percepção do servidor em relação à ética na administração pública - como, por exemplo, os trabalhos de Almeida (2015), Duarte (2017) e Chaves (2012) que ajudam a reforçar e consolidar os argumentos utilizados. A hipótese apresentada para o trabalho é que o processo contínuo de assimilação dos valores que devem orientar a conduta é essencial para que a administração pública avance no âmbito dos servidores. Isso porque a ênfase na tutela deles

- por meio de normas cada vez mais restritivas - e na punição das ofensas a essas normas, criam um ciclo que se realimenta indefinidamente, sem avanço efetivo quanto à boa e regular administração dos recursos públicos e à boa e regular prestação dos serviços públicos.

A Ética no Serviço Público e a Abordagem de Conformidade

Considerando-se as atribuições do agente público - em sua posição como representante da sociedade civil - é inegável que este deve dispor de um conjunto de valores que delimitam o exercício de seu ofício com base no interesse público. No caso do Brasil, de forma mais específica, Mendes, Bessa e Silva (2015) relembram que a moralidade está constitucionalmente elencada como um dos princípios de nossa administração pública - reforçando a necessidade da existência de uma gestão dos valores que, em conjunto, formam a ética do servidor público.

Não obstante, o fomento à cultura de disseminação e aprendizado de valores para construção de uma cultura ética orientada para o interesse público na administração pública é crucial, não apenas em função de seus benefícios oriundos do compartilhamento de tais princípios entre os agentes públicos, mas também como um instrumento basilar para sustentar a relação entre as instituições estatais e a sociedade civil. Como assinalado por Nastase (2013), episódios de desvios de conduta nos entes governamentais não geram apenas prejuízos financeiros resultantes dos atos de desvio do erário público. Para o autor, ainda mais grave é o processo de erosão na relação entre instituições e sociedade civil originados de tais atos que afetam diretamente a confiança da população nos agentes públicos.

Seguindo a mesma linha de raciocínio, Amorim (2000) dá ênfase ao fato de que na sociedade, os agentes públicos são os primeiros a receber atenção e serem apontados como os principais focos de desvio de conduta e atos corruptivos. Lewis e Gilman (2005) apontam que a razão para tal fato é o claro desequilíbrio de poder existente entre as instituições governamentais e o cidadão como indivíduo. Na perspectiva dos autores, o compromisso dos agentes públicos com os valores adequados à prestação de serviços para a sociedade seria o elemento responsável por evitar episódios de abuso de poder oriundos deste descompasso na distribuição de forças. Nas palavras dos autores: "todo o sistema político depende da confiança pública e da fé na justiça dos funcionários e instituições públicas" (LEWIS e GILMAN, 2005, p. 53, tradução nossa).

De fato, os principais avanços em relação ao estabelecimento de instrumentos normativos acerca da gestão da ética pública costumam ser utilizados como instrumentos para evitar a ruptura de confiança entre sociedade civil e

instituições em momentos de crise. Como apontado por Nastase (2013, p. 65, tradução nossa): “códigos e legislações de ética geralmente nascem em escândalos e são aprovados com o objetivo de tranquilizar o público em detrimento de realizar qualquer bem”.

Um primeiro exemplo que corrobora tal observação se refere aos desdobramentos do caso *Watergate*, nos Estados Unidos. Após o escândalo que resultou na renúncia do então presidente Richard Nixon, em 1974, bastaram 4 anos para que Jimmy Carter promulgasse a primeira legislação sobre a ética na administração pública, em 1978 (LEWIS e GILMAN, 2005). Conforme expõe Amorim (2000, p. 101), nosso país também percorreu caminho similar:

Nos anos 93 e 94, sob o impacto negativo do Governo Collor, buscou-se, sem grande êxito, elaborar e implantar um código geral de ética para os servidores federais, visando coibir práticas explícitas de má conduta no serviço público. Em 21 de agosto de 2000, o Presidente da República aprovou o Código de Conduta para a Alta Administração Federal.

Mendes, Bessa e Silva (2015) recordam que o final dos anos 90 também foi palco do surgimento de movimentos internacionais voltados à disseminação de instrumentos referentes à atuação dos agentes públicos. Tal qual apontam os autores, em 1998 a *Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico* (OCDE) passa a emitir instruções para o alcance de níveis de conduta elevados nas instituições governamentais.

Desta forma, observando os exemplos apontados, percebe-se que a constatação de Nastase (2013) - acerca dos escândalos de corrupção como catalisadores de legislações sobre a conduta do servidor público - tem grande correspondência com os avanços existentes nestes códigos de conduta, como pode ser visto no exemplo dos Estados Unidos e no caso brasileiro. Contudo, um importante elemento a ser observado diz respeito à natureza destes mecanismos implementados em momentos de crise de confiança no relacionamento Estado-Sociedade Civil. Como visto anteriormente, seu objetivo não é apenas fomentar a cultura de bom comportamento nas instituições, mas também atender à demanda da sociedade por ações incisivas de combate à corrupção - o que, na maior parte dos casos, dá origem a legislações com caráter punitivo e de natureza restritiva à liberdade de ação dos agentes públicos.

Este conjunto de ações para gestão da conduta no ambiente público - fundamentada na utilização de mecanismos normativos - foi batizada na literatura acerca da ética na administração pública de *Abordagem de Conformidade*. Roberts (2009), ao analisar as características de tal método, apresenta uma visão

concordante com Nastase (2013) - ao argumentar que um dos principais trunfos de tal abordagem para as organizações é a proteção da própria instituição, transferindo a responsabilidade de possíveis desvios de conduta para seus agentes e, ao mesmo tempo, atendendo às demandas da sociedade civil para a implementação de ações de combate a tais cenários.

Maeschalck (2004), ao abordar os efeitos de tal abordagem em relação ao agente público, considera que o método de conformidade se utiliza da imposição de controles externos ao servidor. Segundo o autor, o estabelecimento de tais instrumentos normativos cria dois campos de ação extremamente delimitados, o certo e o errado. Conforme veremos durante a argumentação exposta, tal abordagem cria problemas ao processo de atuação dos agentes públicos, em função das características restritivas e punitivas que surgem.

Roberts (2009), ao tecer suas críticas em relação à tal abordagem, aponta exatamente o elemento apresentado por Maeschalck (2004): a redução da liberdade de ação do agente público. Não obstante, também aponta que tais ferramentas não são efetivas em realizar um processo no qual o servidor seja capaz de refletir e identificar por conta própria as escolhas necessárias para internalizar os valores previstos pelas ferramentas normativas - levando-o à conclusão de que tais mecanismos têm uma orientação mais voltada para o apaziguamento das relações públicas, em detrimento do estabelecimento de altos padrões de conduta nas instituições. Uma visão similar é apresentada por Lewis e Gilman (2005, p. 17, tradução nossa):

O caminho da conformidade não se importa que a maioria das pessoas queira tomar boas decisões, mas apenas que atendam aos padrões mínimos de conduta. [...] Ambos reduzem erroneamente o mundo a duas categorias distintas - éticas e antiéticas - enquanto os gerentes na verdade lidam com as áreas cinzentas.

A argumentação dos autores reforça a crítica apresentada em relação às normativas de conduta de caráter restritivo. Conforme Lewis e Gilman, o processo de se dividir ações de conduta em certas ou erradas é incapaz de lidar com o que estes chamam de “áreas cinzentas” - ou seja, ações que não se enquadram nas normativas punitivas previstas e, portanto, geram insegurança ao agente público ao lidar com tais episódios.

Desta forma, torna-se claro que, embora as medidas iniciais de regulamentação da ética do serviço público - especialmente aquelas oriundas de momentos de crise de confiança no relacionamento Estado-Sociedade Civil - tenham sido pautadas pelo caráter punitivo e restritivo, surgem da necessidade de se

apresentar uma resposta incisiva às demandas da sociedade pelo combate aos desvios de conduta na administração pública. Contudo, como apresentado, as principais críticas em relação à tal abordagem levaram em consideração a deficiência no processo de orientação do agente público em relação a tais dispositivos - colocando estes atores em posição de submissão aos controles externos impostos que, muitas vezes, revelavam-se incapazes de lidar com as “áreas cinzentas” de sua atuação nas instituições governamentais.

No que se refere a este debate, também no caso do Brasil, a literatura concorda com a constatação de que a mera regulamentação das ações não é o suficiente para o estabelecimento de padrões avançados de conduta na administração pública. Mendes e Andrade Júnior (2010, p. 118), ao analisarem os processos de internalização de conduta na gestão pública, defendem que: “[...] a promoção do comportamento ético em ambiente laboral depende da inserção da ética na cultura da organização”. Por fim, Chaves (2012, p. 51) afirma que: “[...] é imprescindível o trabalho didático e pedagógico que irá informar e capacitar os agentes para que possam interpretar adequadamente as regras [...]”.

Desta forma, é evidente a necessidade de instrução ao servidor público acerca dos padrões desejados de conduta - para que tais preceitos sejam de fato internalizados em sua cultura laboral e as legislações vigentes não sejam percebidas por tais agentes como a lâmina de uma guilhotina preparada para executar sua punição em caso de violações de tais normas. Como será apresentado na próxima seção do trabalho, com a utilização de dados oriundos de pesquisas empíricas na gestão pública brasileira, é evidente a necessidade de ações de natureza informativa para os servidores.

A Abordagem de Integridade e a importância do aprendizado em ética na Administração Pública

Como apresentado anteriormente, a *Abordagem de Conformidade* enfatiza o poder das legislações como instrumentos restritivos e de apaziguamento das relações com a sociedade civil em momentos de desconfiança generalizada. Contudo, como visto a partir das críticas apresentadas a tal movimento, este apresenta uma clara deficiência no sentido de promover transformação cultural que seja executada por meio do aprendizado e assimilação de valores no ambiente das instituições públicas.

Com base nesta perspectiva crítica, a literatura aponta que o principal mecanismo para se combater esse problema de internalização é considerar a

necessidade de se ver o aprendizado dos valores como processo cumulativo, ou como nas palavras de Nastase (2013, p. 68, tradução nossa) a partir do “[...] pressuposto de que o comportamento ético é aprendido, e os gerentes podem construir processos e estratégias organizacionais que contribuem para este esforço de aprendizado”.

A mesma perspectiva é corroborada por Filgueiras e Aranha (2011) e Lewis e Gilman (2005). Estes últimos classificam o aprendizado contínuo como “componente sistêmico chave” para o comportamento organizacional, uma vez que os agentes públicos são constantemente expostos a dilemas morais oriundos das mais diversas situações - como, por exemplo: promoções, mudanças setoriais, etc.

Esta abordagem em relação à gestão da conduta e dos valores componentes da ética da administração pública - fundamentada no processo de aprendizado e treinamento, em detrimento da regulamentação normativa - é classificada pela literatura como *Abordagem de Integridade*. Roberts (2009) assinala que tal método é fundamentado no aumento da autonomia do agente público na avaliação de suas ações em relação aos valores assimilados neste processo de aprendizado contínuo. Ou seja, diferentemente da *Abordagem de Conformidade*, esta perspectiva transfere ao próprio indivíduo a responsabilidade por definir seu padrão de conduta, com base nos valores previstos pela construção da ética de sua instituição - em contraponto à regulamentação punitiva e restritiva imposta pela conformidade.

O autor ainda aponta três elementos que seriam constituintes dessa abordagem: “(1) a definição de valores aspiracionais amplos, (2) foco no que é alcançado em vez de como foi alcançado, e (3) ênfase no incentivo ao bom comportamento em vez de policiamento e punição” (ROBERTS, 2009, p. 263, tradução nossa).

De fato, a constatação acerca da necessidade da estruturação de um processo contínuo de aprendizado dos valores que orientem a conduta vem sendo cada vez mais percebida dentro das instituições governamentais. No Brasil, Carneiro (1998), ao analisar os processos iniciais de construção da estrutura de gestão da ética da administração pública nacional, já alertava para a grande deficiência no processo de orientação dos agentes ao afirmar que “[...] o servidor público encontra-se hoje inteiramente desprovido de orientação concernente a normas” (CARNEIRO, 1998, p. 120).

No âmbito internacional, ao avaliar as redefinições da política de ética da União Europeia (UE), Nastase (2013) constata movimento similar - no sentido de passar a enfatizar com mais veemência a necessidade de internalização de valores. Ao entrevistar os componentes da Comissão de Ética da organização, o autor obteve as seguintes respostas: “Como explicaram alguns dos entrevistados,

o objetivo era fazer com que as pessoas se comportassem de forma ética, não por medo, mas porque realmente queriam” (NASTASE, 2013, p. 72, tradução nossa). O estudo ainda aponta que um dos motivos para tal abordagem seria a impossibilidade de se fiscalizar minuciosamente a atuação de todos os agentes públicos componentes das estruturas de governança da UE - sendo, portanto, inevitável a existência de uma relação de confiança nos valores dos servidores.

Retomando o cenário nacional, um interessante estudo que dialoga diretamente com tal argumentação foi realizado por Filgueiras e Aranha (2011) - baseando-se em entrevistas com servidores públicos federais componentes de comissões de ética setoriais. Conforme os autores, os agentes entrevistados classificam as legislações e os princípios normativos vigentes acerca da conduta do agente público como de “difícil assimilação” - elemento que, na visão dos mesmos entrevistados, reforça a necessidade de atuação preventiva reforçada pelo aprendizado contínuo coordenado por departamentos voltados especificamente para esta temática.

Neste mesmo estudo, os autores ainda mapeiam importantes descobertas acerca da influência do aprendizado em ética no que se refere à percepção dos agentes públicos no exercício de seus ofícios. Segundo a pesquisa, ao fazer parte deste processo de internalização, a opinião dos servidores acerca das organizações torna-se mais “impermeável ao senso comum”:

Assim quem recebeu formação ética acredita mais que seu salário é satisfatório (para quem teve essa formação a média de concordância com essa afirmação é de 6,43 contra 5,51 para quem não teve), que o trabalho no serviço público lhe dá *status* diferenciado na sociedade (média de 6,47 entre os que receberam formação e de 5,86 entre os que não receberam) e trabalham no serviço público pela estabilidade (7,6 para os que têm formação ética e 7,19 para quem não tem). (FILGUEIRAS e ARANHA, 2011, p. 51)

Não obstante, a pesquisa também revelou que aqueles que receberam algum tipo de formação em relação à conduta tiveram índice de percepção de 45% no que se refere a concordar com a justiça na aplicação das normas referentes à ética na gestão pública - enquanto 70% dos servidores presentes na amostra que não se submeteram à formação consideram a aplicabilidade das normativas como injustas.

Contudo, embora o aprendizado contínuo venha ganhando cada vez mais espaço nos debates acerca da gestão de conduta nas organizações públicas, a constatação de Carneiro (1998) da deficiência na orientação deste treinamento na gestão pública brasileira ainda persiste como realidade mesmo quase 25 anos após

a análise do autor. Um dos estudos empíricos que fundamenta tal constatação foi realizado por Nascimento, Lacerda e Souza (2017) no âmbito dos servidores públicos federais vinculados à *Universidade Federal de Campina Grande (UFCG)*. Mesmo tendo constatado elevado nível de percepção em relação à importância da ética na administração pública, os resultados da pesquisa revelaram que 75% da amostra de servidores consultados jamais havia passado por um processo de capacitação de forma abrangente ou específica referente às normativas vigentes para seus postos.

Outra pesquisa que reforça tal diagnóstico foi realizada por Almeida (2015), no âmbito dos servidores municipais de Cruzeiro do Sul/Acre. Neste estudo, é interessante notar que, embora 85% dos servidores tenham demonstrado confiança na eficácia de seu código de ética, 75% jamais receberam qualquer treinamento referente ao tema - número que se assemelha aos resultados obtidos no estudo realizado por Nascimento, Lacerda e Souza (2017). Outra interessante métrica do estudo de Almeida é a constatação que 100% dos servidores integrantes da amostra responderam positivamente quando perguntados sobre a necessidade de realização de cursos ou palestras de internalização do tema - evidenciando que não existe apenas deficiência na oferta de tais produtos, mas também alta demanda dos servidores em se informarem acerca do tema.

Na mesma linha, Chaves (2012), ao analisar a percepção do servidor do município de Lavras/Minas Gerais acerca da ética, encontra resultados semelhantes: 90% da amostra responderam positivamente quanto ao interesse em aprofundar o conhecimento sobre padrões de conduta. Já no trabalho de Duarte (2017), realizado por meio de consulta com os servidores da Secretaria de Saúde do Mato Grosso, constatou-se que embora 94% dos servidores tenham respondido positivamente o questionamento acerca do conhecimento sobre o que é ética, 69% desconheciam o próprio código de ética responsável por reger seus padrões de conduta no exercício de suas posições públicas.

Com base nos dados apresentados por tais estudos, vislumbra-se um cenário onde a administração pública brasileira ainda não foi capaz de efetivar mecanismos eficientes de difusão e aprendizado dos valores que devem compor a ética de seus agentes públicos. Como visto em Duarte (2017), por exemplo, em algumas instâncias da gestão pública existe um grande desconhecimento dos próprios instrumentos normativos existentes - uma evidência de que a promulgação de tais dispositivos sem o devido acompanhamento pedagógico para sua internalização é ineficiente no sentido de promover transformações concretas na cultura da ética do servidor público.

Em outros casos, nota-se que embora estes mecanismos normativos sejam de conhecimento dos servidores, seu conteúdo ainda é de difícil assimilação para a maior parte dos agentes - como exposto na consulta realizada por Filgueiras e Aranha (2011) com servidores integrantes de comissões setoriais. Um fato que pode ser constatado pela alta demanda por processos de capacitação e aprendizado, tal qual evidenciado nos estudos de Almeida (2015) e Chaves (2012).

A partir de tais constatações, a seção que encerra este breve trabalho tem como foco os esforços conduzidos pela Controladoria-Geral do Estado de Goiás para internalização da cultura ética na administração pública estadual - por meio de ações de internalização e capacitação que complementam os dispositivos normativos com o fim de despertar a consciência, a capacidade de julgamento e a autonomia do servidor em lidar com os dilemas éticos intrínsecos ao exercício da capacidade pública.

Internalização e Aprendizado da Cultura Ética: O Caso do Estado de Goiás

A Controladoria-Geral do Estado de Goiás, criada pela Lei 17.257/2011 e, posteriormente, consolidada com a Lei 20.491/2019, é o órgão central do sistema de controle interno no poder executivo estadual. Para além das atividades de auditoria, inspeção, correição, promoção do controle social e da cidadania, o órgão também é responsável por coordenar as ações referentes à internalização dos valores da ética do servidor no âmbito das demais secretarias, autarquias, fundações e empresas públicas do poder público estadual.

De forma mais específica, as ações referentes à promoção da ética no âmbito do funcionalismo público goiano intensificaram-se após o início do *Programa de Compliance Público* (PCP) do Poder Executivo do Estado de Goiás - estabelecido pelo Decreto 9.406/2019. Dentro do PCP, o tema Ética foi posicionado como um de seus quatro eixos estruturantes - ao lado da gestão de riscos, responsabilização e transparência.

A inclusão da Ética como um dos pilares do PCP Estadual resultou em diversas ações destinadas ao estabelecimento de uma cultura ética construída por meio da assimilação de valores pelos agentes públicos estaduais e, também, pela sociedade civil. Um frutífero exemplo desta perspectiva é o novo *Código de Ética do Estado*. Como apresentado anteriormente, usualmente a promulgação de legislações referentes a padrões de conduta são motivadas ou aceleradas por episódios de corrupção que desencadeiam crises de confiança - dando origem a

documentos de caráter restritivo, punitivo e ineficientes no sentido de promover a reflexão do agente público acerca dos dilemas enfrentados cotidianamente no exercício de seu ofício.

Duas premissas foram levadas em consideração para elaboração deste novo código. Em linha com toda a argumentação desenvolvida até aqui, a primeira premissa apontava para a necessidade de se fazer a afirmação de valores que compusessem o código de ética e conduta dos servidores do Estado, em detrimento da mais tradicional enumeração de condutas condenadas. A segunda, conforme provocação do professor Clóvis de Barros Filho⁴, sinalizava a necessidade de se consultar o cidadão goiano a respeito de suas expectativas em relação à conduta do servidor estadual, no exercício de suas funções.

Dentro desse espírito, as informações oriundas dessa consulta não comporiam um conjunto de regras, não teriam caráter normativo, mas serviriam de referencial quanto às expectativas dos cidadãos em relação à conduta dos servidores. Dessa forma, a consolidação das respostas dadas à pesquisa foi adicionada ao Decreto nº 9.837/2021, na qualidade de anexos, cujo conteúdo é utilizado para capacitação e orientação dos servidores quanto àquilo que deles é esperado por parte dos cidadãos.

Foram feitas as seguintes perguntas à população: “Quais as qualidades desejadas/indesejadas para o servidor público?”, “Quais os comportamentos esperados e os a serem evitados?” e “Quais os comportamentos esperados e os a serem evitados dos ocupantes de postos de chefia?”.

A consolidação das respostas, portanto, fundamenta uma construção de natureza reflexiva acerca do comportamento do agente público no cumprimento de suas atribuições. As qualidades desejadas mais citadas na consulta, por exemplo, foram honestidade (513 menções), integridade (467) e imparcialidade (335). Já entre os comportamentos a serem evitados, destacou-se buscar e receber vantagens pessoais - com 227 menções.

Desta forma, o novo código de ética do poder executivo estadual busca romper com a cultura punitiva que transfere a responsabilidade dos desvios de conduta ao agente público - conforme visto nos movimentos iniciais de regulamentação de conduta alinhados à *Abordagem de Conformidade*. Contudo, como vimos, para além dos instrumentos normativos que regem a gestão da ética na

4 Em evento realizado na data 29/07/2019, sobre o tema ética, o professor Clóvis de Barros Filho argumentou que, como um código de ética trata da relação entre servidores e cidadãos, seria interessante ouvir estes últimos para saber o que eles esperavam no primeiro, no desempenho de suas atividades.

administração pública, é essencial que exista um eficiente processo de capacitação e internalização contínua desses valores no ecossistema da gestão pública.

Como parte destes esforços, a CGE-GO vem estruturando ações de fomento ao aprendizado dos valores que integram o código de ética dos servidores estaduais - conforme pode ser visto nos dados seguintes:

Tabela I - Indicadores de ações de aprendizado em ética no Poder Executivo do Estado de Goiás

Indicador	Resultado
Servidores capacitados em ética (Março/2019 - Abril/2021)	1.476
Eventos de replicação do tema ética (2019)	175
Eventos de replicação do tema ética (2020)	105
Divulgações sobre ética (2019)	229
Divulgações sobre ética (2020)	537

Fonte: Controladoria-Geral do Estado de Goiás

Uma das primeiras medidas estabelecidas para a difusão do aprendizado em ética foi a estruturação de um curso específico voltado para a temática - como parte do conjunto de ações previstas na execução do eixo ética dentro do âmbito do PCP Estadual. A capacitação é oferecida em formato EaD pela *Escola de Governo do Estado de Goiás* e, até abril de 2021, já havia alcançado a marca expressiva de quase 1.500 servidores concluintes do curso com carga horária de 20 horas.

Além disso, ainda no âmbito das ações de fomento à ética do PCP, os órgãos participantes foram incentivados a realizar ações de replicação do tema para o público interno e externo - ação essa realizada em todos os 45 órgãos vinculados ao poder estadual, uma vez que a adesão ao programa apresenta caráter compulsório. Somando os dados de 2019 e 2020, observa-se que foram realizados 280 eventos de replicação do tema (envolvendo palestras e atividades internas dos órgãos participantes) e 766 divulgações por meio de mídias sociais - possibilitando que as ações de replicação dos valores presentes na conduta dos servidores estaduais estejam ao alcance destes e, também, da sociedade civil.

Para além das ações específicas de capacitação e internalização, a CGE-GO dispõe de uma série de atividades complementares que auxiliam no processo de aprendizado e reflexão do servidor em relação ao tema. Além de palestras frequentes - especialmente em formato virtual, em um contexto de pandemia - anualmente é celebrada, em dezembro, a *Semana Internacional de Combate à Corrupção* com vários eventos e debates atrelados ao tema.

Não obstante, a CGE-GO também busca mensurar o nível de internalização do aprendizado em ética por parte dos servidores estaduais. Para tal, é realizada a aplicação de formulário que dá origem à escala responsável por apresentar o desempenho dos servidores do órgão no processo - sendo tal escala medida de 0 a 3 pontos. O desempenho parcial do processo de internalização no poder executivo estadual, até outubro/2021, pode ser visto a seguir:

Tabela II - Indicadores parciais de internalização da ética no Poder Executivo do Estado de Goiás

Indicador	Resultado
Número de órgãos consultados (2019-2021)	45
Número de servidores consultados (2019)	17.350
% médio de internalização (2019)	63,75%
Número de servidores consultados (2020)	26.082
% médio de internalização (2020)	66,64%
Número de servidores consultados (2021/parcial)	35.412
% médio de internalização - (2021/parcial)	73,4%
% de órgãos com nível de internalização > 2 pontos (2021/parcial)	80%

Fonte: Controladoria-Geral do Estado de Goiás

Os resultados obtidos pela medição do aprendizado da ética demonstram uma evolução contínua da internalização do conjunto de valores propostos por parte dos servidores públicos estaduais. Entre 2019 e 2020, o índice mostrou evolução próxima dos 3% mesmo com aumento da amostra consultada - evolução que se repete, também, em 2021. Neste ano, a medição parcial dos dados revela que o nível médio de internalização das práticas no órgão atingiu um patamar de 73,4% - uma considerável evolução de 7% em relação ao ano anterior e quase 10% se comparado ao início do processo, em 2019.

Desta forma, os resultados obtidos pelo processo de internalização dos valores da cultura ética no âmbito do funcionalismo público do Estado de Goiás reforçam a ideia apresentada na etapa anterior deste trabalho - de que práticas de capacitação e aprendizado reforçam de maneira construtiva o processo de construção de uma cultura ética no setor público com valores que beneficiam o resgate da confiança da sociedade civil em relação às instituições democráticas.

A significativa adesão dos servidores públicos goianos às iniciativas de aprendizado, também confirmam os indícios apresentados pelas pesquisas

apresentadas anteriormente e que constataram a existência da demanda dos agentes públicos por ações ativas de orientação no tema.

Considerações Finais

O presente trabalho buscou trazer contribuições para o crescente debate acerca da necessidade de uma cultura ética no âmbito da administração pública fundamentada em valores que assegurem padrões elevados de conduta aos seus agentes - especialmente no que se refere ao processo de aprendizado do servidor em relação ao tema e à orientação fornecida pelas instituições de forma a promover uma reflexão construtiva de suas atribuições e obrigações.

Como brevemente apresentado na etapa introdutória do artigo, os movimentos de regulamentação dos padrões de conduta usualmente advêm de momentos de crise de confiança oriundos de escândalos ou situações generalizadas de desvio de conduta nos entes públicos. Essa experiência foi vivenciada no Brasil, com sua primeira legislação acerca do tema sendo resultado direto do conturbado cenário político fruto das ilegalidades denunciadas durante o Governo Collor.

Esse momento inicial de regulamentação, com a estruturação de instrumentos normativos de natureza restritiva e punitiva alinha-se ao campo de gestão de conduta chamada de *Abordagem de Conformidade* - caracterizada pela adoção de tais instrumentos que apresentam como principal objetivo o reparo do processo de erosão de confiança com a sociedade civil através de medidas ríspidas.

No entanto, como evidenciado por diversos estudos apresentados durante a argumentação, este arcabouço normativo vem se mostrando ineficiente no sentido de promover um verdadeiro ambiente de integridade assentado no aprendizado dos valores da cultura ética da gestão pública. Esta falha é oriunda de uma deficiência: a falta de orientação ao servidor público em relação à ética, de forma mais abrangente, e a estes dispositivos de forma específica. Este descompasso entre os instrumentos existentes e o conhecimento dos agentes públicos em relação aos seus mecanismos cria, para o servidor, um cenário de insegurança em relação a possíveis punições.

Desta forma, como contraponto a tal cenário, tem se fortalecido a *Abordagem de Integridade* - fundamentada na valorização da autonomia do agente público, por meio da oferta de mecanismos que possibilitem o aprendizado e a internalização dos valores previstos em seu código de conduta que compõe a ética de seu ofício. Conforme visto ao longo do trabalho, existe demanda dos servidores por maior orientação em relação ao tema.

Por fim, considerando o estudo de caso apresentado, percebe-se que os resultados alcançados pelas ações de disseminação da cultura ética realizadas pela Controladoria-Geral do Estado de Goiás - com seu resultado mensurado por meio do indicador de internalização - no âmbito do poder executivo estadual, reforçam a hipótese apresentada de que o processo contínuo de aprendizado sobre o tema, e que seja capaz de dialogar com a realidade do agente público, é essencial para o sucesso do processo de estruturação de uma administração pública pautada por valores.

Referências Bibliográficas

- ALMEIDA, MONALISA M. M. **Ética na Administração Pública: uma análise da percepção dos servidores efetivos da prefeitura de Cruzeiro do Sul - Acre.** 2015. 44f. Monografia (Bacharelado em Administração) - Universidade Aberta do Brasil, Cruzeiro do Sul, 2015.
- AMORIM, SÔNIA N. D. Ética na esfera pública: a busca de novas relações Estado/sociedade. **Revista do Serviço Público**, Ano 51, Número 2, p. 94-104, 2000.
- CARNEIRO, JOÃO GERALDO P. O aprimoramento da conduta ética no serviço público federal. **Revista do Serviço Público**, Ano 49, Número 3, p. 120-133, 1998.
- CHAVES, CLAUDIONICE S. **Percepção de aspectos éticos no Serviço Público: um estudo descritivo sob a ótica dos servidores públicos do Município de Lavras - MG.** 2012. 128f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2012.
- DUARTE, WILLIAN F. **Ética na Administração Pública: um estudo sobre a percepção dos servidores do núcleo estadual do ministério da saúde em Mato Grosso em relação ao tema.** 2017. 45f. Monografia (Especialização em Direito e Administração Pública) - Universidade Federal do Mato Grosso, Cuiabá, 2017.
- FILGUEIRAS, FERNANDO; ARANHA, ANA LUIZA M. Estado, Ética Pública e Corrupção. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, n.3, p. 57-74, 2011.
- LEWIS, CAROL W.; GILMAN, STUART C. **The Ethics Challenge in Public Service: a problem-solving guide.** San Francisco: Wiley Print, 2005.
- MAESSCHALCK, JEROEN. Approaches to Ethics Management in the Public Sector. A Proposed Extension of the Compliance-Integrity Continuum. **Public Integrity**, vol. 7, no. 1, pp. 21-41, Winter 2004-5.

MENDES, ANNITA V. C.; ANDRADE JÚNIOR, Hermes; Administração pública federal: a percepção de servidores sobre a ética. **Acta Scientiarum. Humanand Social Sciences**, vol. 32, núm. 2, pp. 115-125, 2010.

MENDES, ANNITA V. C.; BESSA, Luiz Fernando; SILVA, Suylan A. M. Gestão da Ética: A Experiência da Administração Pública Brasileira. **Administração Pública e Gestão Social**, vol. 7, núm. 1, p. 2-8, 2015.

NASCIMENTO, THAIS FERNANDA C. S.; LACERDA, YEDA S. M.; SOUZA, MOACI A. A percepção do servidor da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) em relação à ética no serviço público. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 167-178, jan./mar. 2018.

NASTASE, ANDREA. Managing Ethics in the European Commission Services. **Public Management Review**, vol. 15, no. 1, p. 63-81, 2013..

ROBERTS, ROBERT. The Rise of Compliance – Based Ethics Management. **Public Integrity**, vol. 11, no. 3, p. 261-278, 2009.