

UCAM – UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES

Praetorium – Instituto de Ensino, Pesquisa e Atividades de Extensão em Direito

ÉTICA E LIDERANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

VICENTE MANUEL DE ARAÚJO RAYOL

Belém
2009

VICENTE MANUEL DE ARAÚJO RAYOL

Ética e Liderança na Administração Pública Brasileira

Projeto de pesquisa apresentado pelo aluno Vicente Manuel de Araújo Rayol à disciplina Metodologia Científica do curso de Pós-Graduação *latu sensu* em Gestão Pública do *Praetorium*

Professor Ms. Rogério Monteiro Barbosa

Belém
2009

Vicente Manuel de Araújo Rayol
ÉTICA E LIDERANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Trabalho de Conclusão do Curso de Pós-graduação *lato sensu* apresentado à Universidade Cândido Mendes e ao Praetorium, como requisito para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Prof. Ms. Rogério Monteiro Barbosa (orientador)

(examinador)

(examinador)

Aprovado em ____, _____, de 2009.

RESUMO

No atual cenário, a Administração Pública mundial depara-se com uma crise de confiança por parte da opinião pública. Isto se acentua pela intensa veiculação de casos de má aplicação de recursos públicos, escândalos envolvendo membros do alto escalão governamental, bem como fortes indícios de interesses privados sobrepujando o bem comum. Torna-se, portanto, fundamental analisar a situação brasileira, reavivando a discussão acerca da ética, dos valores morais e comportamentos essenciais ao gestor público que exerce papel de líder, dirigente e condutor da *res publica*. Como responder à altura o anseio de uma sociedade que clama por maior retidão e eficiência? Mediante o exercício de uma liderança ética, contagiante, pautada essencialmente por valores como honestidade, respeito, compromisso e transparência, amparada por sistemas gestão da ética e atitude educativa.

Palavras chave: Ética. Liderança. Valores Morais. Princípios Morais. Administração Pública. Códigos de Conduta. Códigos de Ética. Liderança Ética.

ABSTRACT

Amid the current scene, worldwide Public Administration faces a deepening lack of confidence and skepticism on the part of public opinion. Such situation emerged not only from growing numbers of cases of misapplication of public funds and scandals involving high ranking cabinet members, but also strong indications of private concerns surpassing public interests as well. Thus, it becomes essential to analyze the Brazilian situation renewing the discussion of main points such as ethics, moral values and essential behaviors expected of public administrators, those who must carry the multifaced of leaders, managers and guardian of public interests. How should such a member of governing bodies answer to the claims of society for higher probity and efficiency? By means of a contagious ethical leadership, supported in its essence by core principles such as honesty, respect, commitment and accountability and stimulated by ethical management systems and the focus on permanent education.

Key words: Ethics. Leadership. Public Administration. Codes of Ehtics. Ethical Leadership. Commitment. Ethical management. Accountability. Permanent Ethical Education.

1 INTRODUÇÃO

Visivelmente a partir da década de 1990, a Administração Pública mundial deparou-se com uma crise de confiança por parte da sociedade. Uma onda crescente de cinismo e descrença acerca da honestidade dos representantes do interesse coletivo suscitou em escala global um movimento sobre o aumento dos casos de corrupção no Estado. Especificamente na Inglaterra detectou-se, contudo, que não é possível verificar objetivamente nem provável avanço de tal fenômeno, sendo certo, todavia, o aumento do interesse da população, especialmente da mídia sobre as atividades do governo.

Com ares sensacionalistas e entusiasmo hollywoodiano, casos de corrupção, mau uso do dinheiro do contribuinte e de prática de atos moralmente condenáveis são divulgados matizando enganosamente o cenário contemporâneo da Administração Pública. Essas imagens, de desonestidade generalizada e corrupção institucionalizada, são constituídas em meio a um repensar do papel do Estado, o qual teve, dentre outras conseqüências a intensificação do intercâmbio com a iniciativa privada.

Diante de tal cenário, é necessário e válido reavaliar e/ou reavivar a moral vigente, os valores e princípios éticos intrínsecos à conduta dos tomadores de decisão e executores de políticas, estabelecendo diretrizes para o uso da máquina do estado que esclareçam os limites entre os interesses de ganhos particulares, e a continuidade na consecução do bem comum. É certo que a atitude de expedir diplomas regulando atos e prescrevendo condutas aos líderes de todos os escalões é medida por si insuficiente, já repetitiva para a solução do problema.

A saída para essa questão, apontada por pesquisas é a discussão, em escala global, bem como a busca no nível organizacional e individual, de uma ética da liderança pública em sintonia com os valores morais contemporâneos. Tal processo de formação de uma nova ética, segundo o estado da arte que trata deste assunto só se concretizará mediante mudanças culturais iniciadas no alto escalão administrativo do estado: as chefias do Executivo, Legislativo e Judiciário no caso do Brasil. Assim, concluem os estudiosos desta temática, será possível influenciar o restante - não menos importante - da hierarquia estatal.

Por conseguinte, o essencial para a formação dos líderes éticos no Estado seria uma atitude educativa e estímulo de (sistemas) de apoio à gestão da ética em âmbito interno. Acredita-se que desta forma, a busca de altos padrões, excelentes, de comportamento moral corresponderão às atuais expectativas da população, que exige de seus líderes a devida honestidade, transparência e eficiência na gestão do patrimônio público e execução das funções precípuas ao Estado.

Partindo de breve contextualização e discussão sobre a importância da temática ética e liderança para a Administração Pública e, com base na premissa de que ocorre em escala mundial um processo de construção de uma nova ética na liderança pública, revisa-se:

-Um importante marco conceitual internacional, o Relatório Nolan, datado de 1994 e originado na Câmara dos Comuns da Inglaterra, fruto do trabalho de uma comissão parlamentar destinada a examinar as preocupações a respeito dos padrões de conduta de todos os ocupantes de cargos públicos, inclusive procedimentos relacionados com atividades financeiras e comerciais, e para fazer recomendações com respeito a mudanças nos procedimentos que pudessem ser necessárias para garantir altos padrões de decência na vida pública

-De igual importância, há iniciativas brasileiras que buscam equacionar a questão ética na liderança, sendo consultados para a elaboração do presente artigo os seguintes diplomas legais: os Códigos de Ética de cada um dos três poderes, o código de Conduta da Alta Administração Pública Federal e o Decreto nº 6.029/2007, que institui o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal. Em adicional, porém não menos relevante, cita-se trechos da Constituição Federal, pós-reforma administrativa cujo realce é válido por influenciar a formação de lideranças éticas.

O intuito último é trazer à luz de modo aplicável a visão de cada esfera de poder do Estado Brasileiro acerca dos valores essenciais ao exercício da função pública, com fulcro na abordagem dada pela Ciência Administração ao tema ética na liderança, em tentativa de transcender o viés prescritivo.

2 A RELAÇÃO ENTRE ÉTICA E LIDERANÇA

Essa pergunta é pertinente ao presente artigo por ser freqüente, polêmica e em constante evolução no campo da Administração enquanto ciência. Para o campo do Direito, sua análise é fundamental, uma vez que contribui para a discussão da moral na Administração Pública face uma crise de confiança. No cenário contemporâneo, a formação de líderes éticos é preocupação mundial. Especificamente para a Administração Pública, Hall¹ (2002, p.15) opina:

¹ HALL, Donald. **Desenvolvimento gerencial no setor público**: tendências internacionais e organizações-líderes. *Cadernos ENAP*, Brasília, n.21, 2002, 97 p.

No setor público, a tendência correspondente a esse fenômeno tem sido o advento das instituições de desenvolvimento gerencial do serviço público. Governos de todos os continentes, especialmente no âmbito nacional, estabeleceram instituições direcionadas a ensinar e difundir os conceitos, habilidades gerenciais e liderança para servidores públicos *sênior* e gerentes. Este é um fenômeno recente, muitas instituições foram criadas somente entre 10 a 20 anos atrás, e continuam sendo criadas e reestruturadas hoje em dia.

Na execução de seu estudo, Hall pesquisa nove instituições de ensino voltadas ao serviço público em uma tentativa de encontrar semelhanças. Relatando a experiência de nações tão distintas como Alemanha, Brasil, Canadá, Reino Unido, Cingapura e Malásia, o cientista acaba identificando heterogeneidade de estruturas físicas, apoio a alunos e mestres, fontes de financiamento e metodologias de ensino. Apesar disso, detecta como ponto unânime a necessidade de transformar funcionários de alto escalão governamental em líderes eficazes e, em consequência, éticos. Sua obra caracteriza uma preocupação mundial em capacitar agentes públicos para que sejam profissionais habilitados a executarem gestões técnicas e eficientes.

A preocupação é certificar-se de que o Estado está nas mãos de profissionais, acima de tudo, imbuídos de elevados valores morais e éticos, voltados ao bem comum. Ademais, tais executivos conduzirão o uso do patrimônio público visando suprir as necessidades da sociedade tendo em mente que somente cumprirão essa tarefa se transmitirem tal visão elevada aos demais componentes da Administração Pública, gerando sinergia de esforços.

Resta evidente, uma mudança em toda a Administração Pública que leve a cabo a elevação dos padrões éticos e morais, comece no foro individual, partindo do topo da hierarquia (planejadora) ecoará, inspirando e, por fim incentivando a base executora. Dessa forma, acredita-se de bom alvitre definir

ética para os propósitos deste texto, considerando a definição de Maximiano² (2008, p 294-295):

A ética é a disciplina ou campo do conhecimento que trata da definição e avaliação do comportamento de pessoas e organizações. A ética lida com aquilo que pode ser diferente do que é, da aprovação ou reprovação do comportamento observado em relação ao comportamento ideal. O comportamento ideal é definido por meio de um código de conduta, ou código de ética, implícito ou explícito. (...) A ética estabelece a conduta apropriada e as formas de promovê-la, segundo as concepções vigentes na sociedade como um todo ou em grupos sociais específicos.

Consoante essa afirmativa, a ética tem a função de instrumento de avaliação coletiva do comportamento individual. Em uníssono com Maximiano, mas trilhando caminho inverso, Matos³ (2008, p.3) discorre acerca do efeito da ética no foro íntimo e a maneira como o pensar-agir de cada um contribui de modo a possibilitar o convívio social:

A Ética é a ciência da verdade; não existe uma ética da mentira, nem a meia-ética. Ética e a Verdade são a essência da consciência humana. Ninguém lhes pode ser indiferente. A omissão da consciência é tão dolorosa que o homem, quando não consegue seguir seus ditames, inventa *simulacros de ética e de verdade*. Cria caricaturas da ética, sacrificando a verdade por meio de retóricas ideológicas. Prevaecem as exteriorizações. É a relativização da ética, que corresponde à elasticidade da consciência. A Ética e a Verdade, por habitarem a consciência, vêm de dentro, têm a ver com o ser. Ou se é ou não se é! Embora camufladas no meio social, a ética da dissimulação e a meia-ética são mentiras inteiras que não resistem à Verdade, no tempo.

Verifica-se, que para Matos⁴ (2008, p. 3), é fundamental à coletividade que o indivíduo estabeleça um rico debate íntimo acerca dos valores essenciais à condução de sua vida pessoal, considerando sempre os impactos de seus atos

² MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Teoria geral da administração**. 5ª reimp. São Paulo: Atlas. 2008. 353 p.

³ MATOS, Francisco Gomes de. **Ética na gestão empresarial: da conscientização à ação** / Francisco Gomes de Matos. São Paulo: Saraiva, 2008

⁴ MATOS, Francisco Gomes de. **Ética na gestão empresarial: da conscientização à ação** / Francisco Gomes de Matos. São Paulo: Saraiva, 2008

na sociedade da qual, invariavelmente, faz parte. Tal debate é essencial para que no nível coletivo se estabeleçam os seguintes princípios básicos, que permitem a existência da sociedade:

Não há possibilidade de vida social sem que haja observância de princípios éticos. A sociedade apóia-se em três conceitos, seus pilares éticos:

- É essencial que ela seja justa - que haja oportunidade para todos;
- É necessário que ela seja livre - que a vontade educada torne a liberdade responsável;
- É vital que ela seja solidária - que haja compromisso com o bem pessoal e o bem comum.

Nessas dimensões estamos falando da Sociedade eticamente comprometida com o respeito à *dignidade humana*.

No trecho a seguir, de lavra do mesmo teórico⁵ (2008, p. 2-3), a liderança, exercida de maneira integrada, é elevada à categoria de capacidade ética fundamental para que a sociedade funcione e cumpra suas funções básicas:

Para que sejam cumpridas as funções básicas da sociedade, são imprescindíveis desenvolverem-se, igualmente três capacidades, eminentemente éticas:

- *liderança integrada* – não basta que haja líderes, eles devem estar integrados por verdades comuns;
- *organização flexível* – que as estruturas estimulem a participação, a criatividade, a descentralização e a delegação de autoridade;
- *visão e ação estratégicas* – que se desenvolva simultaneamente a percepção diagnóstica (saber o que está acontecendo) e o pensamento estratégico (saber definir cenários de porvir e tomar decisões eficazes)."

Deste modo, líderes públicos dotados de elevados padrões morais e éticos são responsáveis pela integração organizacional, por moldá-la, tornando-a fluida mediante a transmissão de uma visão integrada, focada no atendimento de seus clientes: a sociedade.

⁵ MATOS, Francisco Gomes de. **Ética na gestão empresarial**: da conscientização à ação / Francisco Gomes de Matos. São Paulo: Saraiva, 2008

Entretanto, muito ainda se discute acerca da real importância da liderança e se esta realmente possui uma dimensão ética. Talvez isso se deva ao fato de que Liderança, mesmo para a Ciência da Administração é assunto de difícil consenso quanto à sua definição. Há diversidade de autores que abordam o assunto, sendo fácil deparar-se com linhas de pesquisa que beiram o sensacionalismo, a auto-ajuda e o viés prescritivo. Na verdade, trata-se de fenômeno social complexo, conforme auxilia Maximiano⁶ (2008, p. 195), trata-se de assunto complexo que traz em sua formação uma miríade de elementos passíveis de análise, dentre os quais aqueles de caráter psicológico, social e econômico:

A liderança não é apenas habilidade pessoal, mas um processo interpessoal dentro de um contexto complexo, no qual outros elementos estão presentes. Esse contexto é uma combinação de quatro variáveis ou elementos: (1) as características do líder, (2) as motivações dos liderados, (3) as características da missão ou tarefa a ser realizada (4) a conjuntura social, econômica e política.

Robbins⁷ (2003, pág. 371), em um trabalho no qual busca os diversos conceitos de liderança utilizados na Administração Contemporânea, chega a uma conclusão que integra os quatro elementos abordados por Maximiano:

Uma análise sobre todas as definições de liderança constata que é comum a todas a noção de que os líderes são indivíduos que, por suas ações, facilitam o movimento de um grupo de pessoas rumo a uma meta comum ou compartilhada. Esta definição sugere que a liderança é um processo de influência

Assim, pode-se ousar definir liderança como o processo interpessoal de influência no qual um indivíduo, mediante suas características pessoais,

⁶ MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Teoria geral da administração**. 5ª reimpr. São Paulo: Atlas. 2008. 353 p.

⁷ ROBBINS, Stephen Paul. **Administração: mudanças e perspectivas**. Trad. Cid Knipel Moreira. São Paulo: Saraiva. 2003. 524 p.

exemplo pessoal e ações, conduz um grupo de pessoas, inspirando-as e incentivando-as à colaboração e cooperação para o cumprimento de tarefas ou missões comuns ou compartilhadas, processo este inserido em e influenciado por uma conjuntura social, econômica e política.

Em um cenário no qual a opinião pública, de posse de gama mais vasta de fontes de informação, questiona os valores e a conduta de seus líderes, exigindo retidão e transparência no cumprimento da missão que lhes foi outorgada, o relato de Robbins⁸ (2003, p. 414) merece nota:

É surpreendente que o tópico da liderança e da ética tenha merecido tão pouca atenção. Só muito recentemente os pesquisadores começaram a considerar as implicações éticas da liderança. Por que só agora? Uma razão para isso talvez seja o crescente interesse geral pela ética em todo o campo da administração. Outra razão pode ser a descoberta feita pelos pesquisadores biográficos, de que muitos de nossos líderes do passado – como Martin Luther King Jr., John Kennedy e Franklin D. Roosevelt – sofriram de deficiências éticas. Não obstante isso, nenhuma discussão contemporânea de liderança está completa se não considerar sua dimensão ética.

A ética afeta a liderança em uma série de pontos. Os líderes transformacionais, por exemplo, foram descritos por uma autoridade no assunto, como fomentadores de virtude moral, quando tentaram mudar as atitudes e os comportamentos dos seguidores. Também o carisma possui um componente ético. Líderes antiéticos tendem a usar seu carisma para aumentar o *poder sobre* os seguidores, com vistas a atender seus próprios fins. Considera-se que os líderes éticos utilizam seu carisma de um modo socialmente construtivo para *atender* aos outros. Há ainda a questão do abuso de poder pelos líderes, por exemplo, quando atribuem a si mesmos salários e gratificações enormes e, ao mesmo tempo, procuram reduzir custos demitindo funcionários com muito tempo de casa. E, naturalmente, o tópico da confiança refere-se explicitamente à honestidade e integridade da liderança.

A eficácia da liderança precisa considerar os *meios* que um líder utiliza ao tentar alcançar as metas, bem como o conteúdo delas. Jack Welch, por exemplo, é constantemente descrito como um líder altamente eficaz, porque conseguiu obter lucros excelentes para os acionistas. Mas também é amplamente conhecido como um dos gerentes mais inflexíveis do mundo. Ele encabeça regularmente a lista anual da *Fortune* dos executivos mais odiados e duramente

⁸ ROBBINS, Stephen Paul. **Administração**: mudanças e perspectivas. Trad. Cid Knipel Moreira. São Paulo: Saraiva. 2003. 524 p.

criticados. Do mesmo modo, o sucesso de Bill Gates em levar a Microsoft ao domínio mundial do ramo de *software* foi obtido por meio de uma cultura de trabalho extremamente exigente. A cultura da Microsoft exige muitas horas de trabalho e não tolera indivíduos que desejam equilibrar trabalho e vida pessoal. Além disso, a liderança ética deve considerar o conteúdo das metas do líder. As mudanças que o líder procura para a organização são moralmente toleráveis? Um líder empresarial é eficaz se construir o sucesso da organização vendendo produtos prejudiciais à saúde de seus usuários? Essa pergunta poderia ser feita aos executivos da indústria de cigarros. Ou ainda: um líder militar é bem-sucedido se ganhar uma guerra que, para começo de conversa, não deveria ter começado?

Assim, é importante perceber, em face do objetivo maior da Administração Pública – o bem comum – que o desafio dos gestores públicos é muito maior do que o de qualquer organização da iniciativa privada. Para bem ilustrar a situação é importante ressaltar o ponto de vista de Ibrahim⁹ (1980):

A tendência, ainda corrente, de considerar a administração de empresas como modelo para a administração pública ignora que os multifacetários fenômenos sociais devem ser submetidos a uma visão integrada e abrangente, levando em conta outras variáveis, em geral consideradas irrelevantes ou que, simplesmente, escapam à ótica e às cogitações de uma perspectiva puramente empresarial e privatista.

Tal orientação teria como injusto pressuposto atribuir os problemas da administração pública à falta de políticos e funcionários capazes de conduzir adequadamente as repartições governamentais. Daí o eventual surgimento do tecnocrata, na expectativa de obter-se, mediante sua eficiência, a eficácia de que muitas vezes se ressentem os serviços públicos.

Nesse novo âmbito, entretanto, o tecnocrata já não pode limitar-se à sua matéria e contentar-se apenas em dominar as suas habilidades e os seus procedimentos. A administração pública é função do social e do político, fatores inseridos na cultura da comunidade e imperceptíveis à luz de simples critérios de resultados e de lucratividade.

Percebe-se, pela fala acima, que administração pública necessita de lideranças que atentem para fatores que superam as cifras medidas quantitativamente para atingir seu fim máximo, o bem comum. É fundamental que estes agentes

⁹ IBRAHIM, Emílio, Eng. **Administração Pública**: contradições e objetivos. Brasil: Jornal do Brasil, 1980. Disponível em <[HTTP://www.emilioibrahim.eng.br/artigos.shtml](http://www.emilioibrahim.eng.br/artigos.shtml)> Acesso em 30 out 2008.

envidem seus esforços para o cumprimento de tal missão ao mesmo tempo inspirando seus subordinados de modo a comprometê-los com este objetivo. O administrador público, sem a co-operação de seus subrdinados jamais atingirá escopo tão amplo e da liderança ética, Gómez ¹⁰ (2008, p.65-68) vai ao cerne da questão, explicitando o caráter personalíssimo da qualidade moral da liderança:

Entre a liderança e os valores existe um vínculo indissolúvel, pois estes determinam a qualidade moral daquela. Há aqueles empenhados em apresentar a liderança como um conjunto de habilidades e práticas específicas, desprovidas de qualquer conteúdo moral. Esse empenho não é mais que um exercício intelectual inútil, porque na realidade liderança e valores são faces da mesma moeda. É impossível separá-los. A transcendência da liderança não está no talento ou nas habilidades do líder, mas nos valores que guiam seu pensamento e sua ação. Dependendo de quais sejam esses valores, o líder empregará suas habilidades e seu talento para fazer o bem ou para causar muito dano.”

(...)

“Nossos valores individuais devem estar respaldados pela nossa conduta, ou seja, tem de haver uma correspondência entre os valores que dizemos ter e as coisas que fazemos. Não sendo assim, por mais positivos que eles pareçam, não passarão de simples expressões de intencionalidade, nas quais, no fim, ninguém acreditará.

A ação do líder na administração pública tem de estar em acordo com seus valores para que seja ética. Seus valores, por sua vez, devem estar respaldados por conduta que sirva de exemplo. Entretanto, para que o líder consiga levar a cabo sua função de criador de sinergia e mediador entre equipe e organização pública, é essencial que sua existência seja detectada pela direção e sobre seus ombros seja depositado o correspondente poder hierárquico.

¹⁰ GÓMEZ, Emiliano. **Liderança Ética**. Trad. Magda Lopes. 2ª ed. São Paulo: Academia da Inteligência, 2008. 245p.

3 A POLÊMICA QUESTÃO DA LIDERANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para bem evidenciar a relação entre liderança, ética e conduta para a vida no serviço público é importante salientar uma das questões científicas que inspiraram o início do presente trabalho e cujo debate parece fundamental: é comum fazer confusão entre a autoridade hierárquica conferida a uma pessoa e o exercício da liderança. As palavras de Gómez¹¹ (2008, p. 15-18) explicitam a situação:

Todo indivíduo que leva a cabo a tarefa de dirigir um agrupamento humano é um dirigente. Entretanto, nem todo dirigente é um líder. Pode ser um chefe, ocupar formalmente um cargo ou uma posição hierárquica e, em função disso, decidir e atuar sobre outras pessoas. Mas ser líder vai além do meramente formal. Ser líder é dispor de um poder que os demais outorgam em sinal de reconhecimento à nossa autoridade moral, a qual vem da credibilidade que merecemos e da confiança inspirada àqueles que nos cercam.

(...)

É muito comum, quando se necessita designar alguém para ocupar um cargo de direção, considerar apenas sua capacidade técnico-profissional, avaliando-a suficiente para o desempenho da tarefa.

É freqüente cometer-se o erro de subestimar ou negligenciar os aspectos subjetivos (a personalidade) do indivíduo, e por isso são designadas para cargos diretivos pessoas muito preparadas em economia, leis, diversas técnicas administrativas ou de engenharia, mas incapazes de se relacionar e de se comunicar de forma construtiva, de conquistar a confiança e o apoio de seus subordinados e mais ainda de motivá-los.

As empresas, os partidos políticos, os sindicatos, as congregações religiosas, as associações desportivas, culturais e outras são organizações humanas. E muitos daqueles que detêm algum grau de poder ou autoridade formal nessas organizações costumam considerá-las como entidades abstratas, impessoais e facilmente manipuláveis, cujos integrantes podem ser reduzidos à categoria de cifras, estatísticas ou indicadores quantitativos. Pensar dessa maneira é outro grave erro cometido com demasiada freqüência.

¹¹ GÓMEZ, Emiliano. **Liderança Ética**. Trad. Magda Lopes. 2ª ed. São Paulo: Academia da Inteligência, 2008. 245p.

Definitivamente, quem pensa desse modo menospreza ou subestima seus semelhantes e não se dá conta de que os números são a expressão quantitativa do trabalho das pessoas e que a qualidade do produto final, seja ele qual for, é o resultado da qualidade do trabalho, que, por sua vez é o reflexo da qualidade profissional e humana daqueles que o executam.

Elucidando este dilema, qual seja a aparente confusão entre autoridade hierárquica e liderança, na hora de identificá-las Robbins¹² (2003, p. 371) simplifica:

Convém pensar na liderança como uma habilidade para inspirar as pessoas. Enquanto o gerenciamento está voltado para objetos inanimados, a liderança objetiva elevar o potencial humano. Ou, como afirmava o Almirante Grace Murray Hopper: “Na batalha, você não pode gerenciar homens. Você gerencia coisas; as pessoas você lidera.

Dessa forma aprendemos que os líderes formais – os que detêm posições de autoridade – nem sempre exercem um comportamento de liderança. Por outro lado, freqüentemente empregamos a palavra *líder* para descrever pessoas que estão demonstrando liderança nas organizações, mesmo que elas não ocupem cargos formais de líderes. São os líderes emergentes ou informais.

O papel do líder ético é então, senão de zelador, de guardião do Estado, de modo a imbuir seus colegas do espírito de bem administrá-lo cumprindo uma função tão específica, mas de escopo tão amplo. Além disso, sempre que age, está obrigado a considerar as implicações morais resultantes de suas escolhas, isto de forma adicional à observância da legalidade em todos os seus atos, como bem explicita Lopes (2008):

O agente público, ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético de sua conduta. Ao ter que decidir entre o honesto e o desonesto, por considerações de direito e de moral, está cingido a uma escolha que seja mais eficiente na maior clareza para a administração, e o ato administrativo produzido não se poderá se contentar com a mera

¹² ROBBINS, Stephen Paul. **Administração**: mudanças e perspectivas. Trad. Cid Knipel Moreira. São Paulo: Saraiva. 2003. 524 p.

obediência à lei jurídica, exigirá também à vitória da ramificação moral e a estrita correspondência aos padrões éticos internos da própria instituição.

4 IMPLICAÇÕES ÉTICAS ENTRE PODER HIERÁRQUICO E LIDERANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA.

Esse assunto é importante especificamente para a Administração Pública Brasileira. A Constituição Federal atual dispõe do concurso público como ferramenta e regra geral para o preenchimento de seus postos de trabalho: cargos, empregos e funções públicas. No entanto, o Artigo 37, em seus incisos II e V estabelece que os cargos em comissão e funções de confiança são de livre nomeação e exoneração, ressalvando que ambos os tipos destinam-se “apenas” às funções de chefia, direção e assessoramento. Ora, são “apenas” essas funções as que configuram a chamada “Alta Administração” na Administração Pública brasileira, isto é, o núcleo de pessoas responsável por delinear o planejamento estratégico e as diretrizes a serem seguidas pelo restante (não menos importante) da máquina estatal.

Destarte, uma importante ocupação ética do Administrador Público com poderes de direção é identificar quem são os líderes adequados ao exercício de cargos ou funções com poder hierárquico de chefia, direção ou assessoramento. A eles deveria atribuir tais funções e não a outrem meramente pelo primor de sua capacidade técnica ou ainda, por outros motivos em desvio com o princípio da finalidade da Administração Pública. Reunir em uma mesma pessoa a chefia (hierárquica) e a liderança (outorgada pelo grupo) é essencial, pois tais líderes detêm poder de multiplicar esforços e de comprometer a sua equipe com o bem comum.

Todavia, não se pode desejar estimular a liderança originária unicamente das fileiras da Administração Pública. É igualmente importante verificar em outras fontes a existência de profissionais cuja riqueza de experiências contribua para a organização em análise. Sobre este assunto, Kets de Vries¹³ (1997, página 31) tem a seguinte opinião:

Antes de mais nada, é preciso enfatizar que há uma diferença entre chegar ao topo como alguém de dentro da empresa e como alguém que chegou de fora. Cada tipo de promoção vem acompanhada de problemas específicos. Os desafios enfrentados pelo novo líder dependem em larga escala do que é esperado dele por parte dos grupos de interesse da empresa (acionistas, membros do conselho administrativo, bancos, fornecedores, etc.). A hipótese usual é de que quando se quer evolução, chama-se um da casa; quando se quer revolução, chama-se alguém de fora.

Quando é escolhido alguém de dentro, os responsáveis pelas decisões da empresa estão como que sinalizando uma estratégia de manutenção, ou seja, não pretendem virar a mesa. A sensação que prevalece é a de que a empresa está no rumo certo e não há necessidade de grandes mudanças. Ao contrário, quando é trazido alguém de fora, a indicação é de grandes reviravoltas.

A opinião de Oliveira¹⁴ (2008, p.144) sobre o assunto é fundamental para explicar a importância do líder sobre os subordinados. Para o autor, o líder é elemento de ligação capaz de firmar compromisso de todos aqueles sob sua influência com o objetivo organizacional. Vejamos:

Verifica-se que, no caso das organizações em geral, pelo menos teoricamente, deveriam existir fortes lideranças. Inclusive, o fato de

¹³ KETS DE VRIES, Manfred F. R. **Liderança na empresa**: como o comportamento dos líderes afeta a cultura interna. Trad. Reynaldo Cavalheiro Marcondes, Anna Cristina de Mattos Marcondes. São Paulo: Atlas, 1997. p 23-35

¹⁴ OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Teoria geral da administração**: uma abordagem prática. São Paulo: Atlas, 2008. 427 p.

alguns altos executivos de organizações pensarem que são líderes sem o serem, provoca sérios problemas para o desenvolvimento e aplicação do modelo de administração nessas organizações.

No papel de provedor de soluções, o líder representa a figura paterna, e isso o distancia do grupo. Mesmo entre indivíduos de idêntico nível social e profissional, o líder coloca-se numa posição à parte.

A ausência do líder num grupo equivale ao inconsciente funcionando. Sem a esperança de que possa fazer as coisas acontecerem, cada integrante do grupo não sente condições de conscientizar suas necessidades, dada a impossibilidade de satisfazê-las. Essa falta de conscientização gera a inviabilidade da solução dos problemas do grupo, pois cada um sequer consegue identificá-los.

Dentro dessa ordem de idéias, o líder aparece como o ego e o guru do grupo, atuando como fonte de levantamento e explicitação das necessidades e expectativas gerais. Como o líder é a causa determinante de tal processo, não ocorrem riscos de ser rejeitado ou de enfraquecer ao interagir com os níveis hierárquicos inferiores da organização.

Na visão do referido autor predomina a importância do líder como elemento de coesão do grupo e de intermediador deste com a organização, identificando, expressando e buscando solução para necessidades sempre que possível. Em contrapartida, é o líder que atua na qualidade de guru do grupo, orientando-o acerca das expectativas da organização para com sua equipe. Deverá, então, guiá-la de maneira ética a atingir os objetivos propostos.

A visão de Ibrahim¹⁵ (1980) é fundamental, pois é ilustração da função de líder na administração Pública Brasileira a partir de sua própria experiência:

¹⁵ IBRAHIM, Emílio, Eng. **Administração Pública**: contradições e objetivos. Brasil: Jornal do Brasil, 1980. Disponível em <[HTTP://www.emilioibrahim.eng.br/artigos.shtml](http://www.emilioibrahim.eng.br/artigos.shtml)> Acesso em 30 out 2008.

O administrador público precisa ser um líder dinâmico e um artesão para, com sua permanente presença, aceitar as responsabilidades sociais que lhe incumbem, inclusive a de tornar eficazes as energias humanas disponíveis. O servidor público, por sua vez, não deve ser encarado como um problema, um custo ou uma ameaça, potencialmente geradora de crises, mas como recurso valioso, a ser motivado e utilizado convenientemente, cuja ociosidade eventual deve ser atribuída à falta de solicitação adequada e de definição de tarefas parciais específicas. Em administração, sabe-se que de todos os recursos os menos utilizados são as pessoas e que em qualquer organização pouco do potencial humano é realmente posto em atividade.

Confesso que, ao longo de minha carreira de administrador público, não tive maiores dificuldades em recrutar no próprio serviço público os meus mais preciosos auxiliares, formando equipes responsáveis pelo desenvolvimento e condução de obras e serviços complexos, considerados na época problemáticos e insuperáveis, como foram os casos dos elevados Paulo de Frontin e Perimetral (pioneirismo, no país, em estruturas metálicas) ou o emissário submarino de Ipanema (pioneirismo, no país, em lançamento de efluentes no mar). Basta criar um clima próprio de trabalho, inclusive pelo exemplo e atuação da liderança, para elevar os padrões de eficiência e fazer com que as pessoas se sintam motivadas, satisfazendo seus anseios individuais de desempenho. Não há maus servidores, há, muitas vezes, isto sim, maus chefes ou, ainda, ausência de fiscalização e de controle nos serviços. Tudo se resume, bem examinado o problema, em uma questão de justiça, de exemplo, de respeito recíproco, de amizade e, principalmente, de patriotismo.

Observando-se atentamente a fala de Ibrahim, agir de maneira ética, nesse sentido, é atentar a uma série de princípios, mas principalmente buscar o comprometimento de sua equipe, do grupo de pessoas sob o qual legitimamente detém responsabilidade para com o restante da organização. Sob o comprometimento, Rebouças¹⁶ (2008, p.145) opina:

Entretanto, se este autor fosse questionado a respeito, poderia afirmar que o nível de influência do fator comprometimento dos envolvidos é o de maior peso para uma alavancagem quantitativa da liderança nas organizações. Entretanto, essa não poder ser considerada uma colocação com base científica, e cada “caso deve ser considerado um caso específico”, pois esse aspecto sofre elevada influência dos comportamentos e das atitudes de cada uma das

¹⁶ OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Teoria geral da administração**: uma abordagem prática. São Paulo: Atlas, 2008. 427 p.

peças envolvidas no processo de desenvolvimento e consolidação das lideranças nas organizações.

Estando delineado o papel do líder ético na Administração Pública como fator de coesão de um grupo de indivíduos em torno da missão maior, o bem comum, passa-se a discutir quais valores e medidas devem ser perseguidas para que se atinja tal modo de liderar pessoas. Antes de concluir este trecho, julga-se importante, também ressaltar que a liderança não deve ser conferida como prêmio ou ainda como maneira de melhorar remuneração. Exige altos padrões de conduta moral daqueles que a exercem justamente por que, antes de ser uma benesse é uma responsabilidade como bem ilustra o relato de Ibrahim¹⁷ (1980):

A tarefa é árdua, mas liderança confortável é uma contradição em termos. Quem reivindica autoridade necessariamente assume responsabilidade e somente a dedicação integral do administrador público resolve satisfatoriamente as ambigüidades do sistema que se contrapõem a seus objetivos.

Uma observação cabe aqui a propósito do espírito que deve orientar as ações do homem público: trata-se, como diria Fayol, da subordinação do interesse particular ou de grupos ao interesse geral da organização e, no caso da Administração Pública, com maior razão, ao interesse geral de toda a coletividade.

6 DESENVOLVENDO A LIDERANÇA ÉTICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: ANÁLISE DOS MARCOS TEÓRICO, INTERNACIONAL E AS AÇÕES NACIONAIS.

¹⁷ IBRAHIM, Emílio, Eng. **Administração Pública**: contradições e objetivos. Brasil: Jornal do Brasil, 1980. Disponível em <[HTTP://www.emilioibrahim.eng.br/artigos.shtml](http://www.emilioibrahim.eng.br/artigos.shtml)> Acesso em 30 out 2008.

Quais as principais medidas a adotar para desenvolver no Brasil a liderança ética? Certamente o passo fundamental é despertar líderes para o fato de que é responsabilidade deles elevar seus padrões de comportamento. A pesquisa para a elaboração deste artigo apresentou três caminhos possíveis para tratamento do tema Ética da Liderança. Cada uma dessas linhas aborda um conjunto de valores mais ou menos regulares, sendo possível o enfoque teórico, além da pesquisa de marcos internacionais e, por fim, as ações tomadas em âmbito nacional. Entretanto, concentrando-se o foco sobre uma linguagem introdutória ao assunto, acreditou-se interessante falar dos três enfoques de modo que eles se complementem.

Em relação ao marco teórico, o Trabalho de Gómez¹⁸ (2008 p. 15-16) versa exclusivamente sobre a questão da Liderança Ética, tratando-a como o desafio aos líderes contemporâneos. Apesar de seu trabalho concentrar-se essencialmente sobre a iniciativa privada, consegue discursar de maneira a produzir obra válida a todas as organizações. Seu principal argumento é o de que a liderança é uma responsabilidade, que nem sempre é exercida por aqueles detentores da autoridade hierárquica para tanto. Contudo, exercer a liderança é uma escolha pessoal e depende do esforço individual. Para o autor, todas as pessoas exercem a liderança em pelo menos um dos papéis que desempenha diante das diversas organizações de que faz parte na sociedade. São essas as premissas de seu trabalho:

1) O dirigente é antes de tudo um ser humano e, como tal, não pode dissociar seus sentimento, modo de pensar e atitudes na vida privada da sua ocupação social. Em outras palavras, o dirigente reflete em sua atividade social o que ele é como indivíduo. Por essa razão, a sua personalidade é muito importante.

Definitivamente, embora não tenhamos consciência disso ou resistamos a admiti-lo, a qualidade da liderança está estreitamente vinculada às características individuais e ao modo de cada um se relacionar com os demais.

¹⁸ GÓMEZ, Emiliano. **Liderança Ética**. Trad. Magda Lopes. 2ª ed. São Paulo: Academia da Inteligência, 2008. 245p.

2) Para que um processo de mudanças na organização seja verdadeiro, deve começar por aqueles que a encabeçam. Para mudar e melhorar a atuação coletiva, é imprescindível que cada integrante mude e melhore sua atuação pessoal, a começar pelos indivíduos detentores do poder de planejar, decidir e executar as políticas organizacionais.

3) O dirigente, se realmente deseja se transformar em um líder capaz de impulsionar e dirigir as mudanças necessárias à organização, tem de estar consciente das mudanças que, em primeiro lugar, terá de operar em sua própria personalidade. E não se trata de adotar poses pré-fabricadas e ensaiadas, ou discursos de efeito com o objetivo de gerar uma determinada imagem perante os demais, mas de autênticas mudanças no pensamentos, nos sentimentos, nos valores, nas atitudes e no modo de se comunicar. O dirigente tem que ser o exemplo com sua forma de pensar, seu discurso e sua conduta.

O fato de um indivíduo possuir integridade moral, bons sentimentos e atitudes positivas não supõem necessariamente que ele possa conduzir pessoas. Mas se quer dirigir pessoas conseguir que essas se entusiasmem e se comprometam (GÓMEZ, 2008, P.15)

Para os fins de sua obra, Gómez¹⁹ (2008, p.64) define os valores como sendo:

Os valores individuais são crenças segundo as quais, do nosso ponto de vista pessoal, preferimos um determinado tipo de comportamento e de relacionamento a outro que seja oposto ou pelo menos diferente. Os valores orientam nossa conduta nos indicando, do ponto de vista moral, o que podemos ou não fazer. O que é justo ou o que é injusto. Quais meios e fins são aceitáveis e quais não o são. (GÓMEZ, 2008, P.64)

Principiando por esse ponto de vista, verifica-se que o essencial para a disseminação da liderança ética na administração pública é provocar uma mudança ou afirmação dos valores por parte dos líderes de alto escalão. Somente assim passaremos a ver ações íntegras, diferentes das que a opinião pública costuma ver para, então, clamar por retidão. O autor passa, então a enumerar série de valores que acredita ser essencial à prática da liderança ética nas organizações. Apresenta-se, de modo resumido, aqueles que encontram paralelo na legislação brasileira dos Três Poderes:

¹⁹ GÓMEZ, Emiliano. **Liderança Ética**. Trad. Magda Lopes. 2ª ed. São Paulo: Academia da Inteligência, 2008. 245p.

Honestidade: para o autor, a honestidade é a atitude que confere à liderança sua qualidade ética e faz com que muitas pessoas acreditem em um indivíduo e lhe outorguem sua confiança e sua adesão. Em sua visão, uma pessoa é honesta quando, por exemplo:

Não recorre ao auto-engano para sentir-se tranqüila ou satisfeita;

Quando diz o que sente ou pensa, apesar das dificuldades que isso possa acarretar;

Quando sua ética a torna incorruptível e intransigente com a corrupção;

Quando sua conduta é condizente com seu discurso;

Quando se compromete com algo e cumpre.

Responsabilidade pessoal: em sua visão a responsabilidade pessoal é uma atitude indicativa do grau de compromisso com o próprio crescimento como ser humano. Essa atitude, em conjunto com a honestidade determina até que ponto uma pessoa pode ser confiável. Em sua opinião, um irresponsável é imprevisível e, portanto, não é confiável. A responsabilidade de um líder, como a de todos os seres humanos, não permeia todos os níveis de sua personalidade, mas deve abranger essencialmente quatro níveis:

A responsabilidade do líder por seu próprio desenvolvimento como pessoa e profissional;

Responsabilidade por sua situação real de vida;

Responsabilidade perante os demais e;

Responsabilidade de exigir responsabilidade de quem dirige.;

Tenacidade e flexibilidade para atingir objetivos: Tenacidade consiste em manter a continuidade no desejo e na ação conseqüente para materializar esse desejo, sem confundi-la com rigidez ou pertinácia cega e irrefletida. A flexibilidade vem justamente complementar o conceito de tenacidade para deixar claro que não existe um único meio de atingir um determinado objetivo e que o líder deve estar preparado para, dentre outras coisas, ter flexibilidade de pensamento para acolher diferentes pontos de vista e gerenciar conflitos, sem confundir a flexibilidade com oportunismo.

Humildade: entendida como atitude positiva, é o oposto à auto-suficiência arrogância ou vaidade. Não se confundindo também com a subserviência. Para Gómez, alguém é humilde quando capaz de aceitar-se ignorante em algo e que seu conhecimento é insuficiente e, por isso deve estar disposto a escutar quem sabe mais ou tem mais experiência. Outra importante faceta da humildade ressaltada pelo autor é o fato de saber se comportar como mais um entre iguais;

Profissionalismo: tal atitude ou valor moral é atingido mediante o estudo, o treinamento, e a prática diária. Um dirigente que faz crer que pode realizar uma

tarefa é um irresponsável e prejudica sua credibilidade, porque a credibilidade de um dirigente também inclui saber fazer. Em sua visão a liderança é o profissionalismo somado à arte de conduzir pessoas.

Compromisso: Comungando da idéia de Oliveira, já mencionada neste texto, Gómez considera o compromisso o valor moral mais importante para a que um líder na administração pública atue de maneira ética. Para ele, de nada vale que um dirigente seja moralmente íntegro e esteja bem capacitado se ele mesmo não acreditar e não estiver decidido a apostar inteiramente nas idéias e objetivos da organização. Esse dirigente não convencerá ninguém. Em contrapartida, o verdadeiro líder vai até as últimas conseqüências, colocando paixão no que faz e, com atitude comprometida convence e motiva muitos que também poderão, então, se comprometer com a causa da organização.

O norte para a elaboração deste trabalho residiu no marco internacional encontrado: O Relatório Nolan. Quais foram as suas principais sugestões e quais as implicações na Gestão Pública mundial? Conforme relatado no início deste artigo, o Relatório Nolan, data de 1994, tendo origem no trabalho de uma Comissão de Ética da Câmara dos Comuns Inglesa.

O objetivo da aludida comissão foi tratar das preocupações a respeito dos padrões de conduta de todos os ocupantes de cargos públicos, inclusive procedimentos relacionados com atividades financeiras e comerciais, e fazer recomendações com respeito a mudanças nos procedimentos necessárias para garantir altos padrões de decência na vida pública.

O documento relata que, nas seis semanas de audiências públicas conduzidas pela comissão, foi possível detectar a preocupação da opinião pública com a conduta ética de seus representantes. Entretanto, verificou-se também a forte vontade de ver a situação remediada. Assim, durante seis meses, esse grupo

de estudo dedicou-se a cobrir campos de atuação dos agentes públicos ingleses que mais preocupavam a população: Membros do Parlamento – o que corresponderia ao Legislativo brasileiro – Ministros e Servidores Públicos – comparáveis na situação ao executivo nacional – e os *Quangos*, Agências Executivas típicas do ordenamento britânico.

Por fim, o trabalho resultou em uma série de sugestões, que, acredita-se, compõem o estado da arte em termos de soluções para o desenvolvimento de uma liderança ética. São elas:

Reafirmação de princípios norteadores da vida pública: interesse público, integridade, objetividade, “accountability”, transparência, honestidade e liderança. Tais princípios são tão importantes, ecoando inclusive ao longo da legislação brasileira de cada um dos poderes, sendo prudente transcrevê-los na íntegra do original²⁰:

Os Sete Princípios da Vida Pública:

Interesse Público

Os ocupantes de cargos públicos deverão tomar decisões baseadas unicamente no interesse público. Não deverão decidir com o objetivo de obter benefícios financeiros ou materiais para si, sua família ou seus amigos.

Integridade

Os ocupantes de cargos públicos não deverão colocar-se em situação de obrigação financeira ou de outra ordem para com indivíduos ou organizações externas que possa influenciá-los no cumprimento de seus deveres oficiais.

Objetividade

No desempenho das atividades públicas, inclusive nomeações, concessão de contratos ou recomendação de pessoas para recompensas e benefícios, os ocupantes de cargos públicos deverão decidir apenas com base no mérito.

“Accountability”

²⁰ NOLAN, Lord. **Normas de conduta para a vida pública**. *Cadernos ENAP*, Brasília, n.12, 1997. Pág. 23. 143 p.

Os ocupantes de cargos públicos são responsáveis perante o público por suas decisões e ações, e devem submeter-se a qualquer fiscalização apropriada ao seu cargo.

Transparência

Os ocupantes de cargos públicos devem conferir a suas decisões e ações a maior transparência possível. Eles devem justificar suas decisões e restringir o acesso à informação somente se o interesse maior do público assim o exigir.

Honestidade

Os ocupantes de cargos públicos tem o dever de declarar quaisquer interesses particulares que tenham relação com seus deveres públicos e de tomar medidas para resolver quaisquer conflitos que possam surgir de forma a proteger o interesse público.

Liderança

Os ocupantes de cargos públicos devem promover e apoiar estes princípios através da liderança e do exemplo.

.....
Esses princípios aplicam-se a todos os aspectos da vida pública. A Comissão relacionou-os para o uso de todos que de alguma forma prestem serviço ao público.

A comissão sugeriu estimular todas as organizações a elaborar códigos de conduta. Ressalte-se que a pesquisa para elaboração do presente trabalho detectou que a Alta Administração Pública brasileira seguiu esse conselho à risca: identificamos um código de conduta e de ética para o executivo e códigos para a magistratura e membros do legislativo.

Ademais, a implementação de sistemas internos de manutenção dos padrões de conduta, subsidiados por fiscalização independente faria as vezes de uma polícia da ética. Apesar de não ter poderes para punir ou destituir agentes públicos - comportamentos que fogem da moral, apesar de reprováveis aos olhos da sociedade não são puníveis em lei, isto é, não constituem crime – estes sistemas, compostos por agentes internos às organizações, teriam o poder de investigar denúncias, orientar acerca de comportamentos adequados, aconselhar a alta administração e, em última instância, utilizar do instrumento da censura daqueles que de fato transitaram na chamada “zona cinza”. Isto é, sem chegar a cometer crimes, agiram de maneira socialmente condenável. Há

legislação brasileira que trata da instituição, em cada órgão público, de uma comissão de ética a ser composta por três servidores de carreira.

Por fim e de modo mais importante, a contribuição que parece ter efeitos mais duradouros é o estímulo à educação para a conduta ética, mediante orientação e treinamento, especialmente para os novos entrantes no serviços público, pelo exemplo dos superiores e pela figura de comissões de ética e servidores especialmente designados para atuarem no papel de mentores acerca do tema.

Por fim, no que tange especificamente o ordenamento jurídico brasileiro, julgou-se procedente ressaltar os seguintes diplomas, analisados para compreender as ações levadas a cabo pelo Executivo, Legislativo e Judiciário:

- O código de conduta da Alta Administração Federal²¹;
- O Decreto nº 6.029, de 1º de fevereiro de 2007, que institui o Sistema de Gestão de Ética do Poder Executivo Federal²²;
- O Decreto nº1.171, de 22 de junho de 1994, que aprova o Código de Ética do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal²³;
- A Resolução nº20, de 1993 do Senado Federal, a qual institui o Código de Ética e Decoro Parlamentar²⁴;

²¹ BRASIL. **Exposição de Motivos nº37 de 18/08/200, aprovado em 21/08/2000**. Encaminha à Presidência da República o Código de Conduta da Alta Administração Federal. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Codigos/codi_conduta/Cod_conduta.htm acesso em 01 ma 2009

²² BRASIL. **Decreto nº6.029 de 1º de fevereiro de 2007**. Institui o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6029.htm>. Acesso em: 03 nov 2008.

²³ BRASIL. **Decreto nº 1.171 de 22 de junho de1994**. Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm>. Acesso em: 03 nov 2008

- O Código de Ética da Magistratura Nacional, aprovado na 68ª Sessão Ordinária do Conselho Nacional de Justiça, no dia 06 de agosto de 2008.²⁵

Entre a legislação supracitada há vários pontos comuns, sendo importante ressaltar, dentre outros: a inseparabilidade entre a vida pessoal e a profissional, exercida no serviço público; a necessidade do exemplo para a disseminação da ética na Administração Pública; a necessidade de declarar e separar os interesses particulares do interesse público; e a instituição de instrumentos de apoio à gestão da ética na Administração Pública Brasileira. De maneira principal, é constante nos textos normativos dos três poderes a noção de que tais instrumentos de orientação configuram tentativa de responder ao anseio da sociedade por maior retidão nos procedimentos de seus representantes.

As palavras contidas na Exposição de Motivos²⁶ que encaminha o Código De Conduta Da Alta Administração Federal à apreciação do Presidente da República ilustra tal fato, resumindo perfeitamente a visão dos outros dois poderes quando da elaboração dos diplomas legais citados:

Este Código, antes de tudo, valerá como compromisso moral das autoridades integrantes da Alta Administração Federal com o Chefe de Governo, proporcionando elevado padrão de comportamento ético capaz de assegurar, em todos os casos, a lisura e a transparência dos atos praticados na condução da coisa pública.

²⁴ SENADO FEDERAL. **Resolução nº 20 de 1993**. Institui o Código de Ética e Decoro Parlamentar. Disponível em <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=115307>>. Acesso em 20 mar 2009.

²⁵ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **CÓDIGO DE ÉTICA DA MAGISTRATURA NACIONAL**. Aprovado no 68ª Sessão Ordinária do Conselho Nacional de Justiça, do dia 06 de agosto de 2008, nos autos do processo 200820000007337.

²⁶ BRASIL. **Exposição de Motivos nº37 de 18/08/200, aprovado em 21/08/2000**. Encaminha à Presidência da República o Código de Conduta da Alta Administração Federal.

A conduta dessas autoridades, ocupantes dos mais elevados postos da estrutura do Estado, servirá como exemplo a ser seguido pelos demais servidores públicos, que, não obstante sujeitos às diversas normas fixadoras de condutas exigíveis, tais como o Estatuto do Servidor Público Civil, a Lei de Improbidade e o próprio Código Penal Brasileiro, além de outras de menor hierarquia, ainda assim, sempre se sentirão estimulados por demonstrações e exemplos de seus superiores.

Além disso, é de notar que a insatisfação social com a conduta ética do governo – Executivo, Legislativo e Judiciário – não é um fenômeno exclusivamente brasileiro e circunstancial. De modo geral, todos os países democráticos desenvolvidos, conforme demonstrado em recente estudo da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, enfrentam o crescente ceticismo da opinião pública a respeito do comportamento dos administradores públicos e da classe política. Essa tendência parece estar ligada principalmente a mudanças estruturais do papel do Estado como regulador da atividade econômica e como poder concedente da exploração, por particulares, de serviços públicos antes sob regime de monopólio estatal.

(...)

Nesse novo cenário, é natural que a expectativa da sociedade a respeito da conduta do administrador público se tenha tornado mais exigente. E está claro que mais importante do que investigar as causas da insatisfação social é reconhecer que ela existe e se trata de uma questão política intimamente associada ao processo de mudança cultural, econômica e administrativa que o País e o mundo atravessam.

A resposta ao anseio por uma administração pública orientada por valores éticos não se esgota na aprovação de leis mais rigorosas, até porque leis e decretos em vigor já dispõem abundantemente sobre a conduta do servidor público, porém, em termos genéricos ou então a partir de uma ótica apenas penal.

Na realidade, grande parte das atuais questões éticas surge na zona cinzenta – cada vez mais ampla – que separa o interesse público do interesse privado. Tais questões, em geral, não configuram violação de norma legal mas, sim, desvio de conduta ética. Como esses desvios não são passíveis de punição específica, a sociedade passa a ter a sensação de impunidade, que alimenta o ceticismo a respeito da licitude do processo decisório governamental.

Por essa razão, o aperfeiçoamento da conduta ética do servidor público não é uma questão a ser enfrentada mediante proposição de mais um texto legislativo, que crie novas hipóteses de delito administrativo. Ao contrário, esse aperfeiçoamento decorrerá da explicitação de regras claras de comportamento e do desenvolvimento de uma estratégia específica para sua implementação.

(...)

Essa tarefa de envergadura deve ter início pelo nível mais alto da Administração – ministros de estado, secretários-executivos, diretores de empresas estatais e de órgãos reguladores – que detém poder

decisório. Uma vez assegurado o cumprimento do Código de Conduta pelo primeiro escalão do governo, o trabalho de difusão das novas regras nas demais esferas da administração por certo ficará facilitado.

Como se pode perceber, o momento é de tomada de decisão. O anseio da opinião pública demanda ações e exemplos, ao invés da edição de textos legais. Caberá, portanto, aos Administradores Públicos chamar à ordem e liderar um processo de renovação da própria maneira de liderar, atendendo com excelência a tais anseios. Todas as linhas de abordagem utilizadas para a redação do presente artigo enumeram séries de valores para os quais estes líderes devem atentar: honestidade, responsabilidade, tenacidade, flexibilidade, humildade, profissionalismo e compromisso. De modo complementar, há também matéria que trata de princípios essenciais para os quais se deve atentar na condução da vida pública: interesse público, integridade, objetividade, “Accountability” (que também pode ser traduzido como responsabilidade pessoal do agente público), transparência, honestidade e liderança.

Ressalte-se que, traçado o paralelo entre o trabalho de Gómez, as implicações do Relatório Nolan e dos dispositivos da legislação brasileira, as palavras *honestidade, responsabilidade e compromisso* aparecem sempre, seja na forma de valores ou princípios norteadores de ação. São, portanto, de observância obrigatória ao agente público.

Passado o momento de descrever os comportamentos esperados ou recomendar valores e princípios a serem observados, é essencial prover a necessária estrutura para o fomento e disseminação da conduta ética no serviço público. A instituição dos sistemas de apoio à gestão da ética e a atitude educativa, são caminhos demonstrados de modo unânime. Entretanto, se, mesmo com esses instrumentos e legislação para guiá-lo, o indivíduo não tomar consciência do seu papel enquanto líder, seguiremos vendo notícias

desanimadoras e escandalosas sobre o comportamento de nossos representantes.

5 CONCLUSÕES

Ética e liderança são indissociáveis. Esta última, guiada por aquela, é instrumental ao desenvolvimento de uma sociedade justa, livre e solidária. A liderança é um complexo fenômeno interpessoal de influência em que um indivíduo pertencente a um grupo, influencia-o de modo a incentivá-lo para que todos cooperem para atingir objetivos comuns, o que no caso da Administração Pública, pode ser traduzido em ganhos sinérgicos de esforços direcionados ao bem comum.

O poder de liderar é outorgado pelo grupo em função de características pessoais do líder, especialmente da autoridade moral exercida e, não raro, não reside nas mãos do detentor da autoridade hierárquica. A ética é indispensável à formação do Administrador Público, que deve ter entre suas preocupações constantes selecionar pessoas com perfil para o exercício do poder hierárquico (cargos de chefia, direção e assessoramento) em conjunto com a aceitação do grupo, isto é, a quem a liderança tenha sido outorgada. Ressalte-se que não é obrigatório que o líder venha necessariamente das fileiras do serviço público, mas que detenha autoridade profissional e moral para liderar grupos no tratamento de questões em que desempenhará o papel de dirigente.

É perceptível que, no Brasil, os Três Poderes buscaram redigir diplomas orientadores de conduta em conformidade com os valores e princípios essenciais às suas atividades. Entretanto, não é mais tempo de redigir

legislação prescritiva de conduta. Tal material já é farto e alguns exemplares já possuem mais de uma década de idade. É necessário pesquisá-lo e aplicá-lo no foro íntimo e organizacional. O próximo passo seria, então, dar vida a estes diplomas através da atuação dos líderes. Talvez trabalhos em forma de estudo de caso possam melhor ilustrar essa próxima fase de estímulo da liderança ética no Brasil.

Teóricos do assunto, especificamente o disposto no Relatório Nolan, apontam que os próximos passos são educação e aprendizado ético na organização, assim como a instituição de sistemas que viabilizem a gestão da ética, a exemplo de comissões internas de ética. Em última instância, espera-se que a ética e a conduta ética comecem a ser disseminadas pelo exemplo das instâncias hierárquicas superiores.

Traçado o paralelo entre o trabalho de Gómez, as implicações do Relatório Nolan e dos dispositivos da legislação brasileira, as palavras *honestidade*, *responsabilidade* e *compromisso* aparecem sempre, seja na forma de valores ou princípios norteadores de ação. São, portanto, de observância obrigatória ao agente público.

O marco conceitual acerca do tema liderança ética, especialmente quando observado à luz de assuntos inerentes à Administração Pública brasileira, deixa claro que o benefício coletivo será fruto do esforço individual imbuído da vontade de querer liderar de maneira ética. Especificamente os diplomas nacionais versam sobre miríade de princípios norteadores, especialmente o compromisso, o zelo, a busca pela eficiência, a supremacia do interesse público e a não-intervenção dos interesses privados na condução do Estado.

Referências:

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao_Compilado.htm>. Acesso em: 05 out. 2008.

BRASIL. **Decreto nº 1.171 de 22 de junho de 1994**. Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm>. Acesso em: 03 nov 2008

BRASIL. **Decreto nº 6.029 de 1º de fevereiro de 2007**. Institui o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6029.htm>. Acesso em: 03 nov 2008.

BRASIL. **Exposição de Motivos nº37 de 18/08/2000, aprovado em 21/08/2000**. Encaminha à Presidência da República o Código de Conduta da Alta Administração Federal. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Codigos/codi_conduta/Cod_conduta.htm> acesso em 01 maio 2009.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **CÓDIGO DE ÉTICA DA MAGISTRATURA NACIONAL**. Aprovado no 68ª Sessão Ordinária do Conselho Nacional de Justiça, do dia 06 de agosto de 2008, nos autos do processo 200820000007337.

GÓMEZ, Emiliano. **Liderança Ética**. Trad. Magda Lopes. 2ª ed. São Paulo: Academia da Inteligência, 2008. 245p.

HALL, Donald. **Desenvolvimento gerencial no setor público**: tendências internacionais e organizações-líderes. *Cadernos ENAP*, Brasília, n.21, 2002, 97 p.

IBRAHIM, Emílio, Eng. **Administração Pública**: contradições e objetivos. Brasil: *Jornal do Brasil*, 1980. Disponível em <[HTTP://www.emilioibrahim.eng.br/artigos.shtml](http://www.emilioibrahim.eng.br/artigos.shtml)> Acesso em 30 out 2008.

KETS DE VRIES, Manfred F. R. **Liderança na empresa**: como o comportamento dos líderes afeta a cultura interna. Trad. Reynaldo Cavalheiro Marcondes, Anna Cristina de Mattos Marcondes. São Paulo: Atlas, 1997. p 23-35.

LOPES, Paulo Roberto Martinez. **Moralidade e Ética “da” e “na” Administração Pública**. Brasil: Ministério dos Transportes. 2008. Disponível em < <http://www.dnit.gov.br/noticias/artigoPauloMartinez>> acesso em 30 out 2008.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Teoria geral da administração**. 5ª reimpr. São Paulo: Atlas. 2008. 353 p.

MATOS, Francisco Gomes de. **Ética na gestão empresarial: da conscientização à ação** / Francisco Gomes de Matos. São Paulo: Saraiva, 2008.

MOTTA, Paulo Roberto de. **A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos**. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro. Edição especial comemorativa 1967-2007. p 87-96.

NOLAN, Lord. **Normas de conduta para a vida pública**. *Cadernos ENAP*, Brasília, n.12, 1997, 143 p.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Teoria geral da administração: uma abordagem prática**. São Paulo: Atlas, 2008. 427 p.

ROBBINS, Stephen Paul. **Administração: mudanças e perspectivas**. Trad. Cid Knipel Moreira. São Paulo: Saraiva. 2003. 524 p.

SENADO FEDERAL. **Resolução nº 20 de 1993**. Institui o Código de Ética e Decoro Parlamentar. Disponível em < <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=115307>>. Acesso em 20 mar 2009.