



Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Departamento de Gestão de Políticas Públicas

Lucas Eduardo Rodrigues Guimarães

**A Percepção de Gestores sobre a Comissão de Ética: o caso do
Ministério do Meio Ambiente**

Brasília – DF
2019

Lucas Eduardo Rodrigues Guimarães

**A percepção de Gestores sobre a Comissão de Ética: o caso do
Ministério do Meio Ambiente**

Monografia apresentada ao Departamento de
Gestão de Políticas Públicas como requisito
parcial à obtenção do título de Bacharel em
Gestão de Políticas Públicas.

Professor Orientador: Mauro Guilherme
Maidana Capelari

Brasília – DF
2019

Lucas Eduardo Rodrigues Guimarães

**A percepção dos gestores sobre a comissão de ética: estudo de caso
do Ministério do Meio Ambiente.**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão
do Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília do aluno

Lucas Eduardo Rodrigues Guimarães

Doutor, Mauro Guilherme Maidana Capelari
Professor-Orientador

Doutora, Chistiana Soares de Freitas
Professora-Examinadora 1

Brasília, 01 de julho de 2019

Dedico esse trabalho a todas as pessoas que não conseguiram concluir o Ensino Superior pelas adversidades que enfrentaram em seu caminho. Às negras e negros que buscaram conquistar seu espaço no mundo. Às mães solteiras, como a minha, que criaram seus filhos com muita luta, suor e amor.

AGRADECIMENTOS

Queria primeiramente agradecer à minha mãe Adriana Rodrigues que me criou com todo o carinho e amor, sempre me ensinando a ser honesto e correr atrás de minhas conquistas de maneira correta. Sempre será a mulher dos meus sonhos e a pessoa com quem mais aprendi nessa vida. Aos meus irmãos e sobrinho Pedro, Rozana e Lucas pela paciência com seu irmão caçula e tio.

Não poderia deixar de agradecer ao professor Mauro pela sua sutileza comigo, sempre sendo gentil e me aconselhando da melhor forma que podia. Acreditou em meu potencial e mesmo com as adversidades se manteve firme comigo. Terá minha eterna gratidão.

Às minhas amigas e amigos que, como família, sempre me acolheram e acalentaram. Deram-me forças para continuar nessa jornada, mesmo que árdua. Aos colegas de Gestão de Políticas Públicas que pude criar lindos vínculos, baseados no afeto e responsabilidade. À turma número 9 do curso, que foi minha família na Universidade de Brasília durante esses anos.

À UnB por ter me ensinado tanto sobre a vida, pela oportunidade de ser uma pessoa melhor para mim e para o mundo. Aos presentes que recebi em forma de encontros e conhecimentos, minha gratidão.

À Amanda Oliveira Sanfilippo que muito me ajudou nesse percurso, sendo companheira e conselheira. Aprendi sobre lealdade, persistência e resiliência com essa mulher que sempre terá minha admiração, amor e respeito. Muito obrigado por integrar parte do conjunto incrível de pessoas que fazem parte da minha história.

RESUMO

Este Trabalho de conclusão de curso busca analisar e descrever a visão dos servidores do Ministério do Meio Ambiente sobre o serviço instituído à Comissão de Ética (CE) do órgão. Bem como examinar a relação destes possíveis usuários para com essa Comissão. Com base em teorias sobre os sistemas de governo brasileiros e inserção da ética na administração pública, na Constituição de 1988 e nos Decretos oficiais da Presidência da República, foi feito um debate teórico seguido de uma análise sobre a Comissão de Ética do Ministério do Meio Ambiente. Essa foi pautada em entrevistas semiestruturadas e observação participante. Foram realizadas **quatro entrevistas com servidores vinculados a comissão**, após um período de observação participante realizado entre os anos de 2016 e 2017. Da análise desses processos, averiguou-se uma baixa visibilidade da comissão dentro do órgão pela natureza sigilosa de seus ritos processuais; o não reconhecimento da mesma pelos servidores, terceirizados e estagiários; e certa insegurança em formalizar denúncias, pelo receio de haver qualquer tipo de represália. Em adição, observamos que os processos da CE são em sua maioria reservados, ou seja, correm em segredo o que dificulta o conhecimento e reconhecimento dos serviços realizados por essa comissão. Para muitos trabalhadores a instância não tem credibilidade por não saberem que tipos de procedimentos são feitos. Apenas é possível obter essa informação por meio da leitura do Código de Conduta da Alta Administração Federal e da Portaria nº 140 do Ministério do Meio Ambiente, o que não ocorre espontaneamente.

Palavras-chave: Comissão de Ética, Ministério do Meio Ambiente, Visibilidade, Reconhecimento, Insegurança.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CCAAF – Código de Conduta da Alta Administração Federal

CE – Comissão de Ética

CEP – Comissão de Ética Pública

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas

CPD – Comissão Permanente Disciplinar

DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público

DICAD - Divisão de Capacitação e Treinamento

DIDEC – Divisão de Desenvolvimento na Carreira

DOU – Diário Oficial da União

GP – Governança Pública

ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

MMA – Ministério do Meio Ambiente

PDPEPI – Plano Diretor de Promoção da Ética e Prevenção de Incidentes

PP – Política Pública

SGEPPF – Sistema de Gestão da Ética no Poder Público Federal

RSP – Revista do Serviço Público

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	6
1.1	Problemática da pesquisa:	7
1.2	Objetivo Geral da pesquisa:	7
1.3	Objetivos Específicos da pesquisa:	7
1.4	Hipóteses:	8
1.5	Justificativa:	8
2	REFERENCIAL TEÓRICO	10
2.1	Perspectiva ética na Administração Pública Federal	10
2.2	A Constituição Federal de 1988, Decretos N° 1.172 de 22 de junho de 1994 e N° 6029 de 1° de fevereiro de 2007.	18
3	METODOLOGIA.....	24
3.1	Limites da pesquisa	25
4	A COMISSÃO DE ÉTICA: DO REGIMENTO À REALIDADE.....	27
4.1	A visão de uma instância punitiva, a falta de esclarecimento dos servidores sobre a comissão: o Plano de Trabalho de 2019 da CE	28
4.2	A busca por resoluções de conflitos, a insegurança dos servidores de formalizá-las e o relatório de atividades 2007-2019 da CE do MMA	38
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	47
6	APÊNDICE	52
7	ANEXOS	54

1 INTRODUÇÃO

A Comissão de Ética do Ministério do Meio Ambiente é uma instância criada em 2001 pela portaria MMA n°226, que possui Regimento Interno próprio desde 2009 pela portaria MMA n°140, seguindo as recomendações da Comissão de Ética da Presidência da República, que foi criada em 1999 pelo decreto de 26 de maio da Presidência da República. É responsável pelo aconselhamento, apuração de denúncias de infração ética, publicitação da ética dentro do poder executivo federal e promoção da mesma, buscando alcançar todos aqueles que estão vinculados à administração pública, dentro do órgão.

Foi escolhida para ser objeto de estudo, pois além de não existir material produzido acerca da mesma, é uma das pioneiras, desde o Decreto n° 1.171 de 22 de junho de 1994. O Ministério do Meio Ambiente foi um dos primeiros a possuir uma Comissão de Ética Setorial (ou local) desempenhando seus papéis dentro do órgão. Também participei da rotina de trabalho desta comissão nos anos 2016 e 2017, podendo conhecer a dinâmica local e suas particularidades. Fator que ajudou na escolha do objeto.

O presente trabalho busca analisar a visão que os servidores do ministério têm acerca da Comissão e dos trabalhos por ela realizados. Além disso, descrever e analisar como se dão as trocas da CE com seus possíveis usuários e demandas.

Busca-se também analisar suas atribuições ao longo dos anos, buscando comprovar as hipóteses de que os servidores do MMA não têm clareza sobre o que é a CE e seu papel no órgão. E de que a comissão não tem visibilidade pela própria natureza sigilosa do seu trabalho. Essas hipóteses foram influenciadas pelo período no qual atuei como estagiário na sala da instância, pela observância da rotina.

Para isso, foi feita uma análise qualitativa sobre quatro entrevistas respondidas em campo por servidores vinculados à comissão, sendo dois membros titulares, um membro suplente e um secretário-executivo. Essas entrevistas dialogaram diretamente com o referencial teórico levantado junto aos documentos observados. Conta também com uma observação participante feita ao longo dos anos de 2016 e 2017, formando uma triangulação, para comprovação das hipóteses e para a realização dos objetivos propostos.

Entendendo a ética como ponto fundamental para a cidadania e para a constituição da democracia. Este trabalho, pioneiro no que diz respeito à CE do MMA, dialoga com importantes trabalhos sobre a ética no serviço público e abre novos espaços para pesquisa na área. Analisar espaços que estimulem o exercício da ética é de grande importância para uma sociedade mais justa e transparente, principalmente no viés da Administração Pública Federal.

O texto foi dividido em cinco principais partes. A primeira, a introdução, na qual é apresentada a problemática da pesquisa, os objetivos (geral e específico), as hipóteses e a justificativa. A segunda, o referencial teórico, dividido em duas seções: perspectiva da ética na administração pública federal e análise de documentos como a Constituição Federal de 1988 e dois decretos sobre a inserção da ética no aparato estatal. A terceira, o aporte metodológico. A quarta, a análise de dados obtidos, que se divide em duas seções, visando responder a problemática da pesquisa e os dois objetivos específicos. E, por fim, a quinta parte se dá pelas considerações finais do texto produzido.

1.1 Problemática da pesquisa:

Em maio de 2009, o MMA instituiu a portaria nº 140, aprovando o Regimento Interno da Comissão de Ética do órgão, evidenciando as competências das comissões, assim como composições, mandatos, funcionamento, normais gerais do procedimento e ritos processuais.

Diante desse cenário, o presente trabalho propõe a seguinte pergunta norteadora: qual seria a percepção dos gestores do Ministério do Meio Ambiente (MMA) em relação à Constituição Federal de 1988 às atribuições da comissão de ética (CE)?

1.2 Objetivo Geral da pesquisa:

Analisar a percepção dos gestores do MMA sobre a constituição e as atribuições da CE instituída em 2009, tendo como ponto de partida seu papel de aplicar o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal.

1.3 Objetivos Específicos da pesquisa:

1. Analisar a percepção dos gestores do MMA em relação ao trabalho instituído na CE;
2. Descrever e analisar as relações entre a CE e seus usuários (gestores e servidores), a partir da demanda e consequente atendimento.

1.4 Hipóteses:

1. Os servidores do MMA não têm clareza sobre o que é a CE e seu papel no Ministério;
2. A Comissão não tem visibilidade pela própria natureza sigilosa do seu trabalho.

1.5 Justificativa:

Os estudos de Sônia Naves David Amorim (2000) e Annita Valléria Calmon Mendes (2014) são pilares centrais desse trabalho. Ambos se destacam por contribuírem para com o debate acerca da relação entre o Estado brasileiro e a sociedade civil, no que diz respeito à inserção da ética no serviço público. Em um cenário de escassa produção acadêmica sobre esse fenômeno, este trabalho visa ampliar os esforços acadêmicos de compreensão sobre essa inserção ao focalizar no caso específico do Ministério do Meio Ambiente (MMA).

A escolha do MMA se dá pelo órgão ser um dos pioneiros na instituição de uma Comissão de Ética (CE) local, já vinculada à Comissão de Ética Pública (CEP) e ao Sistema de Gestão da Ética no Poder Público Federal (SGEPPF). O Sistema foi instituído em 2007 e a CE em 2009, sendo uma ferramenta para a criação dos precedentes da CEP, os quais são diretrizes para ritos processuais diversos, a depender dos casos em cada Comissão de Ética do Poder Executivo Federal.

Amorim (2000) e Mendes (2014) abordam a inserção da ética no serviço público partindo da perspectiva pós-burocrática (modelo gerencial) do Estado. E levam em consideração a visão da sociedade civil sobre o aparato estatal.

Destrinchando os modelos de gestão do Estado, Amorim (2000) endossa a importância da criação de uma ferramenta que seja definitiva quanto ao combate à corrupção e ao conflito de interesses, fenômenos provenientes da construção do Estado pós-modelos patrimonial e burocrático.

Está intrínseco também, em seu trabalho, o debate sobre valores, sociais, civis e políticos, que unidos constituem cidadania, assim como defende José Murilo de Carvalho (2002). Como a inserção de novos valores que desconectem os antigos enraizados e

proponham novos meios de comunicação entre a sociedade civil e o Estado podem ser emplacados a partir da ética.

Na tese de Mendes (2014), a autora analisa de maneira macro como se dá o já vigente Sistema de Gestão da Ética no Poder Público Federal. Baseia-se assim como Amorim (2000) numa perspectiva de Estado brasileiro após os modelos de organização patrimonialista e burocrático. A autora assume o sistema de gestão da ética como uma política pública, e coloca que está falhando em cumprir a inserção da ética pela dificuldade de transformar valores.

O caso do MMA nos permite entender melhor a existência de uma provável correlação entre a teoria da inserção da ética no serviço público e a realidade da aplicação dos Decretos e Portarias. Buscando dialogar com o papel da comissão de ética e sua representatividade junto aos funcionários públicos.

Ainda que não busquemos esgotar a discussão, o trabalho se justifica ao compor um pequeno grupo de pesquisas desenvolvidas sobre a temática da ética pública e suas comissões. Seja a partir de uma compreensão histórica das comissões, seja por tentativas de buscar melhorar sua institucionalização dentro do serviço público.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo, dividirei as referências em duas seções. A primeira descreverá a perspectiva ética na Administração Pública em seus quatro modelos: Patrimonialismo, Burocracia, Societal e Gerencialismo. Após esse alinhamento histórico, a segunda seção discorrerá sobre a Constituição Federal de 1988 e os Decretos que criaram o Sistema de Gestão da Ética no Poder Público Federal e a criação da CEP e CEs.

2.1 Perspectiva ética na Administração Pública Federal

A presente seção discorrerá sobre o Patrimonialismo, a Burocracia, modelo Societal e o Gerencialismo, assim como a perspectiva que cada um exercia na ética dentro da Administração Pública Federal.

O termo “Patrimonialismo” é um conceito criado por Max Weber no final do século XIX, para definir uma indistinção entre patrimônios públicos e privados, por parte daqueles que detinham o poder e posições políticas. É uma lógica de entendimento do que seria a Administração Pública, como um modelo.

Esse modelo criou-se pela dominação patriarcal. Segundo Weber (1922 p.234):

Na dominação patriarcal é a submissão pessoal ao senhor que garante a legitimidade das regras por este estatuídas, e somente o fato e os limites de seu poder de mando têm, por sua vez, sua origem em "normas", mas em normas não-estatuídas, sagradas pela tradição.

No Brasil o fenômeno se concretizou pela história de colonização e construção de nosso país. Os grupos de colonos que se organizavam para ocupar os territórios concentravam poderes políticos pela sua afinidade e proximidade da coroa portuguesa. Essas famílias e sujeitos recebiam cargos de confiança, de notoriedade política e social. Exemplifica Holanda (1936, p.146):

No Brasil, pode-se dizer que só excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses interesses. A escolha dos homens que irão exercer

funções faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com as suas capacidades próprias.

Além dessa aproximação, o caráter econômico dos grupos ou indivíduos era um fator crucial para sua participação na política. “Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público” (HOLANDA, 1936 p.145). Ou seja, pode-se afirmar que durante a maior parte do período de colônia e império brasileiros, a Administração Pública não possuía diretrizes claras de conduta para com os recursos que eram manejados por esses agentes estatais. Era guiada pelos desejos da realeza portuguesa e interesses próprios dos sujeitos detentores do poder.

Essa situação de não distinção entre público e privado durou séculos em nosso país, ainda tendo marcas no cenário contemporâneo. Alguns autores como Faoro (1957), baseado em Max Weber (1922), trouxeram alguns pontos muito pertinentes sobre esse processo, sendo que “estudar administração é estudar dominação” (CAMPANTE, 2003 p.156).

O fenômeno de dominação decorre de vários fatores sociopolíticos, dentre eles um dos mais importantes seria o poder estamental a qual a aristocracia portuguesa pertencia. Desse modo, houve a aceitação de classes não ligadas à coroa sobre esse domínio de poder, configurando uma dominação tradicional, segundo Weber. (CAMPANTE, 2003).

Campante (2003 p.156) explica:

A dominação tradicional subdivide-se em patrimonial e feudal. A dominação patrimonial tem sua legitimidade baseada em uma autoridade sacralizada por existir desde tempos antigos, longínquos. Seu arquétipo é a autoridade patriarcal. Por se espelhar no poder atávico, e, ao mesmo tempo, arbitrário e compassivo do patriarca, manifesta-se de modo pessoal e instável, sujeita aos caprichos e à subjetividade do dominador. A comunidade política, expandindo-se a partir da comunidade doméstica, toma desta, por analogia, as formas e, sobretudo, o espírito de “piedade” a unir dominantes e dominados.

Baseado no caráter histórico do país, Raymundo Faoro (1958) produziu sua obra, a qual apontava como nosso sistema escravocrata e colonial gerou várias classes sociais e como as relações entre essas classes sustentou o sistema patronal da gestão do Estado por tanto tempo. O poder do estamento brasileiro daquela época não se difundia com as demais classes, sendo esse um dos principais pontos do patrimonialismo. A dominação ocorria praticamente em um efeito cascata: “um tipo específico de poder, representado por uma vontade do dominador que faz com que os dominados ajam em grau socialmente relevante, como se eles próprios fossem portadores de tal vontade. (CAMPANTE, 2003 p.155).

Dentro desse contexto, o caráter ético das relações dos governantes para com os governados era basicamente arbitrário. A influência das vontades da coroa sobrepuja todas as demandas de uma emergente sociedade brasileira, sendo os únicos atendidos diretamente àqueles indicados pela realeza, integrando parte de um grande sistema patriarcal de dominação. Essa cultura perdurou por séculos.

Apesar de ter sido um sistema duradouro, a descentralização do poder, mesmo que em um grupo estamental, trouxe diversos conflitos políticos. Os interesses sociais dissociados dos políticos faziam com que grupos detentores de poder tivessem uma relação dicotômica com a coroa, atendendo às demandas pessoais e da realeza portuguesa em simultaneidade.

A corrupção era um fenômeno corriqueiro, pois os próprios políticos, que seriam os agentes de fiscalização das atividades econômicas eram os que burlavam as ordens que recebiam para atender a interesses pessoais. Esse fato ocorreu dentro da dominação patrimonial no Brasil, com a especificidade de um grupo estamental organizado com grupos de pessoas que visavam o lucro e ascendência social, não sendo o foco principal a gestão do Estado.

Campante (2003, p.161) diz:

os fundamentos personalistas do poder, a falta de uma esfera pública contraposta à privada, a racionalidade subjetiva e casuística do sistema jurídico, a irracionalidade do sistema fiscal, a não-profissionalização e a tendência intrínseca à corrupção do quadro administrativo, tudo isso contribui para tornar a eficiência governamental altamente problemática no patrimonialismo, especialmente em comparação à eficiência técnica e administrativa que Weber vê em um sistema de poder racional-legal-burocrático.

Sendo o corpo do estamento, em sua maior parte por uma elite intelectual, extrativista e mercantil, não havia como fazer um controle direto pela coroa portuguesa de como os recursos eram repassados e manejados, inclusive como esse processo se dava. Bresser (2001), mencionando Faoro (1957), afirma que o poder político do Estado brasileiro daquela época estava concentrado em um estamento aristocrático de “juristas, letrados e militares, que derivam seu poder e sua renda do próprio Estado.” (BRESSER, 2001. p.4)

Diferente de outros autores e autoras que estudaram a formação sócio-política brasileira desde o Império até a Primeira República, Bresser (2001), ainda mencionando Faoro (1957), expõe que o regime político não era dominado por uma oligarquia de senhores de terra. Para o estudioso, houve três momentos: os senhores de engenho e coronéis do gado do Nordeste em uma primeira fase, seguida pelos primeiros plantadores de café do Vale do

Paraíba e por fim os cafeicultores do Oeste paulista. Todos esses sujeitos, mais o estamento aristocrático, formaram as classes sociais dominantes.

Koury (2000) afirma que com a independência do Brasil em 1822, tem-se constado na primeira Constituição “a rejeição do sistema a condutas antiéticas de juízes e oficiais de justiça” (p.185). Sendo esse um fato um marco para o início da inserção da ética na Administração Pública, mesmo que a pequenos passos.

Na transição de modelo de gestão do Estado nas duas últimas décadas do século XIX e primeiras décadas do século XX, aos poucos são substituídos agentes indicados pela coroa para políticos com um propósito mais bem definido: de servir à sociedade, não mais a interesses pessoais. Com a Proclamação da República, temos uma transição de uma sociedade estamental para uma sociedade com classes sociais mais bem definidas.

Segundo Rabelo (2011) a Primeira República (ou República Velha) foi um momento de poucos movimentos em prol de uma reforma no funcionalismo público e organização da administração do Estado. Edson Nunes (1997) afirma que o período de 1889 a 1930 foi marcado por uma República conservadora, regionalista e oligárquica. O autor explica que são marcas de um Estado clientelista, fruto do patrimonialismo e seu caráter personalista.

Nunes (1997) também expõe que as classes médias, militares e intelectuais, por volta do ano de 1920, começaram a se organizar e exigir uma reforma a favor de uma ordem pública universalista. O debate sobre essa transição se intensificou com a passagem para a década de 30, até a eclosão da Revolução de 1930. Para o autor, em alguns aspectos essa revolução nunca existiu. A ausência de uma burguesia hegemônica levou o Brasil a um “Estado de compromisso” (NUNES, 1997. p.48), o qual afirmou ser a tentativa do governo de atender muitos interesses diferentes e até mesmo antagônicos entre si.

Esse processo dificilmente se daria de outra forma. Não houve fenômenos que possibilitariam uma quebra de paradigma capaz de extinguir o caráter personalista e clientelista do Estado, além de tirar o poder da elite social da época. Apesar disso Rabelo (2011) aponta os esforços do primeiro governo de Getúlio Vargas (1930 – 1945) de centralizar as capacidades administrativas do Estado. Através de negociações com alta burguesia e com o regime autoritário de 1937, reorganizou o poder substituindo elites oligárquicas de funções políticas. Nunes (1997) afirma que esse primeiro mandato iniciou o processo de insulamento burocrático no Brasil, caracterizando também o que o autor chamou de “*state building*”.

Um grande marco desse processo foi a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938 no período ditatorial. Com o intuito de universalizar

procedimentos, criar processos seletivos de funcionários (meritocráticos) e lançar os primeiros cursos de aperfeiçoamento em administração pública, o departamento tinha função de racionalizar a estrutura e o próprio funcionamento do aparato estatal.

Como foi dito, a Administração também é uma forma de se observar a dominação:

No mundo pré-moderno, a dinâmica interna da burocracia baseava-se em relações pessoais de mando e obediência fundadas na vontade ou discricionariedade do governante, o que resultava em uma forma de dominação tradicional. Com a modernidade e a construção da administração pública subjacente, o Estado adota o modelo burocrático e passa a ser pautado por regras universais e impessoais previamente estabelecidas, o que gera um modelo que dá suporte à dominação de tipo racional-legal e ao respectivo monopólio legítimo do uso da força. (LOUREIRO, ABRUCIO, 2018 p. 25)

Pedro Braga (2006) afirma que a Carta de 1934 consagrou pela primeira vez os direitos sociais e trabalhistas. Nessa Constituição também reforçavam o direito do cidadão de fiscalizar os atos dos agentes públicos, de petição, da transparência dos atos da administração pública e por fim de pleitear a nulidade dos “atos lesivos ao patrimônio público”. (p.57). Creio que sejam pontos importantes a serem observados, levando em perspectiva a visão da ética e cidadania sobre aquele tempo.

A modernização proposta pelo modelo burocrático de gestão do Estado viria como uma transição de forma de dominação, mas também como uma nova perspectiva do aparato perante a sociedade. Foi durante o mandato de Getúlio Vargas que a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) foi instituída, em 1943. Esse e outros fatos anteriormente mencionados levam à reflexão que a ética poderia estar sendo introduzida, mesmo que lentamente e de maneira não declarada, para a cultura do Estado e da sociedade.

Abrúcio e Loureiro (2018), mencionando Weber (1922), alegam que a burocracia além de racional, leva o “sentimento comum de moralidade e coesão interna” (p.32). A formação de novas classes sociais e a possibilidade de transitar entre elas, diferente de uma sociedade estamental, também são fatores a serem levados em consideração. O debate de funcionários públicos a serviço de interesses da nação em contrapartida a interesses pessoais também leva à percepção de uma nova visão sobre a moral dentro e fora do contexto político.

Apesar desses pontos, Koury (2000), mencionando Rui Barbosa, diz que na República havia fragilidade de comportamentos morais, do aparato estatal e que havia

“condições precárias da ética no exercício do Poder no Brasil, com a prevalência de interesses de pessoas e de grupos, e não da coletividade” (p.185). Esse apontamento resume a transição patrimonial para a burocracia brasileira, de acordo o que se deu na história e foi mencionada anteriormente.

Paes de Paula (2005) faz um interessante comparativo entre o modelo de gestão societal e o modelo gerencial, os quais serão mencionados em seguida. Ganhando força nos primeiros anos da década de 60 por meio de movimentos sociais, o modelo de gestão societal do Estado “ênfatisa a participação social e procura estruturar um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro” (PAES DE PAULA, 2005. p.41)

A origem desse modelo societal se deu pela crescente cultura de mobilização, principalmente no início da década de 70, como reação ao golpe militar de 1964. Paes de Paula (2005) afirma que alguns grupos poderiam protagonizar movimentos em defesa dos direitos de cidadania, como contra a repressão política e opressão da mulher. Seria baseado, também, na combinação da democracia participativa que estava em ascensão e na democracia representativa, demonstrando o aumento da participação social da população nos processos políticos e decisórios.

O modelo societal também foi uma resposta da oposição à reforma gerencialista, a qual ganhou força quando o Partido dos Trabalhadores chegou à Presidência da República em 2003, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva.

Antes de abordar o modelo gerencial, percebe-se que os modelos de gestão do Estado se instituíram em simultaneidade, acontecendo ao mesmo tempo, mesmo com suas divergências.

Visto esses pontos escalados, partiremos para o modelo gerencial de gestão do Estado. Bresser (2001) afirma que em 1938, com a criação da primeira autarquia, tem-se um primeiro sinal do gerencialismo. Afirma também que logo após a queda de Getúlio Vargas em 1945, forças políticas remanescentes de um Brasil patrimonialista tentaram voltar com seus antigos ideais de descentralização, deixando de lado a reforma burocrática que até então havia sido construída. Apesar desses esforços, a burocracia já havia tomado a força para ser uma marca que não se apagaria na cultura da Administração Pública.

O autor também expõe que até 1963, o modelo burocrático havia se mostrado incompatível do jeito que estava, levando o presidente João Goulart a nomear Amaral Peixoto como Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa. Entretanto com o golpe militar de 1964, as reformas só aconteceriam posteriormente. Houve, entre 1945 e 1964, um período em que havia uma “jovem democracia”. Apenas analfabetos estavam impossibilitados de

votar, ou seja, havia certos direitos político-sociais nas mãos dos cidadãos brasileiros daquela época.

Com o regime autoritário que se instaurou em 1964, Loureiro e Abrúcio (2018) afirmam que os militares continuaram com o fortalecimento do aparato estatal nos moldes de Vargas, reforçando a burocracia insulada e as agências estatais, mas em uma estrutura autoritária.

Bresser (2001) assume o regime de quase 20 anos como “autoritário modernizador, burocrático-capitalista” (p.14). Afirma o autor que com o Decreto-Lei 200, a reforma administrativa de 1967 renunciava as reformas gerenciais que ocorreriam no mundo em países desenvolvidos na década de 80, e que no Brasil ocorreria a partir de 1995. Apesar disso, facilitou a permanência de práticas clientelistas ao permitir a contratação de servidores públicos sem concurso. Falhou em desenvolver o núcleo estratégico do Estado, ao deixar de lado a administração direta ou central, por considerarem como “burocrática” de maneira pejorativa.

O quarto regime autoritário foi marcado historicamente pela censura e violência para com os cidadãos. Também, dentro da máquina pública, houve perseguição aos atores políticos que representavam uma ameaça a uma suposta democracia por serem “comunistas”. Baseados na propaganda e no nacionalismo, os militares se mantiveram no poder até o ano de 1985, no qual a sociedade civil se organizou para tirá-los do poder, clamando por uma redemocratização do Brasil.

Com esse movimento, temos em 1988 a Constituição que foi apelidada como “Cidadã”. Por seu caráter de ampliar os direitos sociais, políticos e civis. Loureiro e Abrúcio (2018) alegam que pela primeira vez no Brasil o objetivo constitucional foi garantir o acesso aos serviços a todos os brasileiros. Expõe que os direitos à cidadania levaram a grandes transformações no formato da administração pública. Pode-se perceber que a ética havia sido inserida com força não só na sociedade civil, mas também na cultura do próprio aparato estatal.

Bresser (2001) afirma que até a redemocratização, apenas dois presidentes haviam sido populistas no plano econômico, sendo eles Juscelino Kubitscheck e João Goulart. Os demais presidentes como Vargas eram populistas no plano político. Isso gerou uma crise política, onde a burocracia nacional-desenvolvimentista se encontrava esgotada e não mais suficiente para atender às demandas econômicas da alta burguesia e da sociedade que acabara de voltar à democracia. O autor denomina esse período de redemocratização de “retrocesso burocrático”, no período de 1985 ao ano de 1989. O país tinha uma crescente dívida externa e inflação,

dando abertura para que ideais neoliberais e “globalistas” entrassem no país, principalmente no período de “quase-hiperinflação” de 1990. (p.20)

Em 1995 uma reforma política da administração pública foi iniciada, chamada de Reforma Gerencial. Bresser-Pereira, até então Ministro do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), se inspirou no livro *Reinventando o Governo*, produzido em 1992 por Osborne e Gaebler. Os autores propõem o “Governo Empreendedor” (GE), que segundo Secchi (2009) é uma abordagem inspirada na teoria moderna, “trazendo para os administradores públicos a linguagem e ferramentas da administração privada.”. (p.355)

Tendo como exemplo a utilização da abordagem pelo governo estadunidense na administração Clinton-Gore (SECCHI, 2009) o modelo foi implantado no Brasil pelo MARE, com várias ressalvas. Havia uma crescente onda de descrença, no qual neoliberalistas da alta burguesia e de cargos públicos personalistas acreditavam que o Estado deveria ser mínimo, enxugado em prol de um controle maior do mercado em relação ao governo. Sendo um dos atores dessa reforma, Bresser (2001) já afirmava que era um consenso a inviabilidade de um Estado mínimo. Havia-se a necessidade de ações reguladoras, estimuladoras e corretoras do mesmo.

Bresser (2001) faz um recorte de atividades que devem ser exclusivas do Estado, assim como aquelas que deveriam ser exclusivas do setor privado ou público também. Escola que se fez necessária a adoção de regimes de propriedades públicas não estatais, para garantir que educação e saúde, por exemplo, não fossem geridas por forças de mercado. Explica que tais atividades não devem visar lucro, mas também não devem ser submetidas ao controle de uma burocracia estatal. Com isso, essas organizações, em grande parte, seriam financiadas pelo Estado, fazendo papéis sociais muito importantes.

Essa visão marca uma nova perspectiva do aparato estatal perante a sociedade. A adoção dessas propriedades “garante serviços sociais e científicos mais eficientes do que os realizados diretamente pelo Estado, e mais confiáveis do que os prestados por empresas privadas que visam o lucro ao invés do interesse público.”. (BRESSER, 2001. p.25) A preocupação de atender à cidadania, assim como visam os primeiros Artigos da Constituição de 1988, representou uma tentativa de inserção da ética na cultura da sociedade e na burocracia brasileira.

Esse processo nos leva ao conceito de Governança. Secchi (2009), mencionando diversos autores como Kooiman (1993) e Richards e Smith (2002), explica que a administração pública é um modelo horizontal, no qual atores públicos e privados se

relacionam diretamente no processo de desenvolvimento de políticas públicas (PP). No caso brasileiro, contudo, é possível que relativizemos esse conceito, uma vez que as dinâmicas democráticas não são livres de hierarquias. A Governança Pública (GP) implica em um pluralismo de atores influentes na construção de PPs, levando alguns autores a relacionar o modelo com o neoliberalismo. Essa relação se daria pela “perda de força do Estado” sobre a elaboração de tais políticas, pela não distinção da influência de atores privados, da sociedade civil e do próprio aparato nesse processo.

Uma grande crítica ao modelo é o argumento da “incapacidade do Estado em lidar com problemas coletivos” (SECCHI, 2009. p.359), dando brecha para perda de poderes fundamentais. Richards e Smith (2002), mencionados por Secchi (2009), afirmam que o Estado não perde seu papel de líder na elaboração de PPs e podendo deslocar seu papel central da implementação para a coordenação e o controle. Isso dá espaço para que cidadãos se envolvam em tais processos utilizando-se de mecanismos de democracia deliberativa.

Por fim, pode-se afirmar que esse modelo é o que tem crescido em democracias contemporâneas. A participação do cidadão nesses processos demonstra o interesse do Estado e da própria sociedade civil de tentar ampliar a inserção da ética, não mais baseada em uma moral patriarcal, na cultura brasileira. São sinais de avanço rumo a uma democracia que de fato contemple os cidadãos brasileiros em suas demandas e direitos.

2.2 A Constituição Federal de 1988, Decretos N° 1.172 de 22 de junho de 1994 e N° 6029 de 1° de fevereiro de 2007.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) é conhecida como “cidadã”. A introdução da cidadania como ponto chave para a redemocratização é um dos principais pontos desse apelido. Ela promoveu grandes rupturas de valores após um período não democrático no país. Seu texto representa uma formulação jurídica que entende a cidadania e a dignidade humana como prioridades antecedentes às exigências lógico-formais, técnico-jurídicas ou político-potestativas. (BITTAR, 2006, p. 125)

Com a CF/88, a ética foi um tema reinserido e aprofundado na Administração Pública Federal. Em seu artigo número 37 institui o princípio da moralidade, devendo ser seguido por todos os Poderes da União em suas atividades administrativas. Baseada nos

valores e costumes, foi fator crucial para um funcionamento mais transparente, coerente e dedicado à população brasileira e suas demandas.

Um dos primeiros reflexos da CF/88 foi o Decreto nº 1.171 de 22 de junho de 1994, o qual aprovava o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. Foi o primeiro documento de diretrizes de comportamento para servidores do Estado após um período não democrático e autoritário. Marcou o começo da transição de valores morais para agentes públicos.

Baseado não apenas no princípio da Moralidade, este Código conta com dois capítulos. O primeiro é dividido em três seções. Discorre sobre as regras morais, deveres e vedações aos servidores públicos. O segundo, o qual considero de suma importância para o presente trabalho, disserta sobre a instituição de Comissões de Ética a órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

Segundo o inciso XVI, do segundo capítulo:

Em todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, indireta autárquica e fundacional, ou em qualquer órgão ou entidade que exerça atribuições delegadas pelo poder público, deverá ser criada uma Comissão de Ética, encarregada de orientar e aconselhar sobre a ética profissional do servidor, no tratamento com as pessoas e com o patrimônio público, competindo-lhe conhecer concretamente de imputação ou de procedimento susceptível de censura.

Pôde-se perceber uma gradativa transição de valores não apenas morais, assim como institucionais. A criação de CEs em todos os órgãos e entidades viria para endossar tal mudança de paradigmas sociais dos agentes públicos, estreitando a proximidade do Estado com a Sociedade Civil.

Cinco anos após a aprovação do Código, foi criada a Comissão de Ética Pública (CEP), instituída pelo Decreto de 26 de maio de 1999. Vinculada à Presidência da República, seu propósito era de revisar normas sobre conduta ética na Administração Pública Federal. Outra competência era de desenvolver um Código de Conduta das Autoridades no âmbito do Poder Executivo Federal.

A primeira edição do Código de Conduta da Alta Administração Federal (CCAAF) foi encaminhada na Exposição de Motivos nº37, de 18 de agosto de 2000. Aprovado em três dias pela Presidência da República (21/08/2000), seria o documento diretriz de comportamento ético direcionado para burocratas de alto nível hierárquico.

Segundo o Artigo 2º do CCAAF, seriam aplicadas as normas às seguintes autoridades públicas:

Ministros e Secretários de Estado; titulares de cargos de natureza especial, secretários-executivos, secretários ou autoridades equivalentes ocupantes de cargo do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS, nível seis; presidentes e diretores de agências nacionais, autarquias, inclusive as especiais, fundações mantidas pelo Poder Público, empresas públicas e sociedades de economia mista.

O propósito dessas normas serem aplicadas a burocratas de alto escalão se encontra nos incisos II e V do Artigo 1º da CCAAF:

Contribuir para o aperfeiçoamento dos padrões éticos da Administração Pública Federal, a partir do exemplo dado pelas autoridades de nível hierárquico superior; minimizar a possibilidade de conflito entre o interesse privado e o dever funcional das autoridades públicas da Administração Pública Federal.

O código sofreu apenas uma alteração. A Exposição de Motivos nº 360 de 14 de setembro de 2001, aprovada em 18/09/2001, reformulou o Artigo 5º, inciso II. Os dois parágrafos foram substituídos por quatro, modificando o texto e adicionando mais pontos julgados importantes pela CEP.

Além do CCAAF, foi instituído pelo Decreto nº4.081, de 11 de janeiro de 2002 o Código de Conduta Ética dos Agentes Público em exercício na Presidência e Vice-Presidência da República. O documento viria para realçar a importância de agentes públicos que demonstrassem a lisura e transparência da coisa pública. Em seu parágrafo único:

Para fins deste Código, entende-se por agente público todo aquele que, por força de lei, contrato ou de qualquer outro ato jurídico, preste serviços de natureza permanente, temporária, excepcional ou eventual, na Presidência e Vice- Presidência da República.

Até então, ambos os Códigos instituídos, juntos à CEP e CEs, seriam os instrumentos reguladores e de inserção prática da ética no serviço público. Mais dois Decretos foram lançados no ano de 2002. O Decreto nº 4.187, de 8 de abril e nº4.334, de 12 de agosto. O primeiro dispõe sobre o impedimento de autoridades exercerem atividades ou prestarem serviços após exoneração do cargo. O segundo sobre as audiências concedidas a particulares por agentes públicos em exercício na Administração Pública Federal direta.

O decreto que constitui um dos pilares dessa seção é o nº 6.029, de 1º de fevereiro de 2007. O mesmo institui o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal. Esse foi criado para desenvolver uma rede que conectaria tudo o que havia sido instituído para promoção da ética.

No segundo artigo desse decreto, temos três incisos que designam como integrantes do sistema:

A Comissão de Ética Pública – CEP, instituída pelo Decreto de 26 de maio de 1999; as Comissões de Ética de que trata o Decreto no 1.171, de 22 de junho de 1994; e as demais Comissões de Ética e equivalentes nas entidades e órgãos do Poder Executivo Federal.

Entre os Artigos 3º e 8º, além da composição, foram também instituídas as atribuições desses instrumentos nas entidades e a própria responsabilidade dos órgãos de promover a ética na gestão pública.

O decreto também instituiu a composição das comissões. A CEP seria composta por sete brasileiros designados pelo Presidente da República, contando também com a presença de uma Secretária-Executiva vinculada à Casa Civil da Presidência da República. Como requisitos a esses membros ficam a idoneidade moral, reputação ilibada e notória experiência em administração pública. Os mandatos seriam de três anos, não coincidentes, permitidas uma única recondução.

Em seu 4º Artigo:

À CEP compete: I - atuar como instância consultiva do Presidente da República e Ministros de Estado em matéria de ética pública; II - administrar a aplicação do Código de Conduta da Alta Administração Federal, devendo: a) submeter ao Presidente da República medidas para seu aprimoramento; b) dirimir dúvidas a respeito de interpretação de suas normas, deliberando sobre casos omissos; c) apurar, mediante denúncia, ou de ofício, condutas em desacordo com as normas nele previstas, quando praticadas pelas autoridades a ele submetidas; III - dirimir dúvidas de interpretação sobre as normas do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal de que trata o Decreto no 1.171, de 1994; IV - coordenar, avaliar e supervisionar o Sistema de Gestão da Ética Pública do Poder Executivo Federal; V - aprovar o seu regimento interno; e VI - escolher o seu Presidente.

As CEs seriam compostas por seis membros mais uma Secretária-Executiva, desta vez escolhidos entre servidores do quadro permanente do órgão. Seriam designados pelo dirigente máximo da entidade, para mandatos não coincidentes de três anos.

No 7º Artigo do decreto:

Compete às Comissões de Ética de que tratam os incisos II e III do art. 2º:
I - atuar como instância consultiva de dirigentes e servidores no âmbito de seu respectivo órgão ou entidade; II - aplicar o Código de Ética Profissional do Servidor

Público Civil do Poder Executivo Federal, aprovado pelo Decreto 1.171, de 1994, devendo: a) submeter à Comissão de Ética Pública propostas para seu aperfeiçoamento; b) dirimir dúvidas a respeito da interpretação de suas normas e deliberar sobre casos omissos; c) apurar, mediante denúncia ou de ofício, conduta em desacordo com as normas éticas pertinentes; e d) recomendar, acompanhar e avaliar, no âmbito do órgão ou entidade a que estiver vinculada, o desenvolvimento de ações objetivando a disseminação, capacitação e treinamento sobre as normas de ética e disciplina; III - representar a respectiva entidade ou órgão na Rede de Ética do Poder Executivo Federal a que se refere o art. 9º; e IV - supervisionar a observância do Código de Conduta da Alta Administração Federal e comunicar à CEP situações que possam configurar descumprimento de suas normas. § 1º Cada Comissão de Ética contará com uma Secretaria-Executiva, vinculada administrativamente à instância máxima da entidade ou órgão, para cumprir plano de trabalho por ela aprovado e prover o apoio técnico e material necessário ao cumprimento das suas atribuições. § 2º As Secretarias-Executivas das Comissões de Ética serão chefiadas por servidor ou empregado do quadro permanente da entidade ou órgão, ocupante de cargo de direção compatível com sua estrutura, alocado sem aumento de despesas.

O 8º Artigo instituiria a responsabilidade das instâncias superiores dos órgãos e entidades: de constituir uma CE, garantindo os recursos necessários para se manter e atender demandas da CEP com prioridade.

Desse modo, criou-se uma rede que já estava preestabelecida. Todos os instrumentos que até então haviam sido instituídos, entraram para a Rede de Ética do Poder Executivo Federal. O Parágrafo Único do 9º Artigo também instituía que haveria pelo menos uma reunião por ano. Coordenada pela CEP, avaliariam os programas e ações para a promoção da ética na administração pública.

Os demais artigos do decreto dispõem sobre os processos rituais de apuração de prática que desrespeite o CCAAF, assim como os direitos e deveres dos denunciantes e denunciados. Considero importante apresentar os artigos 22º e 23º:

Art. 22. A Comissão de Ética Pública manterá banco de dados de sanções aplicadas pelas Comissões de Ética de que tratam os incisos II e III do art. 2 e de suas próprias sanções, para fins de consulta pelos órgãos ou entidades da administração pública federal, em casos de nomeação para cargo em comissão ou de alta relevância pública. Parágrafo único. O banco de dados referido neste artigo engloba as sanções aplicadas a qualquer dos agentes públicos mencionados no parágrafo único do art. 11 deste Decreto.

Art. 23. Os representantes das Comissões de Ética de que tratam os incisos II e III do art. 2º atuarão como elementos de ligação com a CEP, que disporá em Resolução

própria sobre as atividades que deverão desenvolver para o cumprimento desse mister.

A CE do Ministério do Meio Ambiente foi instituída pela Portaria n° 140, de 6 de maio de 2009, do próprio órgão. Desse modo, já foi criada sendo integrante da rede de inserção da ética na gestão pública. Atua até os dias de hoje, trabalhando junto à CEP para criação de precedentes em seus diversos casos e apurações.

3 METODOLOGIA

O presente trabalho se propõe uma pesquisa qualitativa pautada em observação participante e em uma série de entrevistas semiestruturadas realizadas individualmente com três membros da CE, sendo dois titulares e um suplente, e com o Secretário Executivo da comissão. As entrevistas foram realizadas entre os meses de abril e maio de 2019, na própria sede do Ministério do Meio Ambiente. Foram realizadas entrevistas orientadas por um roteiro previamente elaborado (Apêndice A), visando entender a percepção dos burocratas do MMA acerca do trabalho da CE e as relações entre a CE e seus usuários. E também testar as hipóteses de os servidores do MMA não terem clareza sobre o que é a CE e de seu papel no Ministério e de que a comissão não tem visibilidade devido à natureza sigilosa de seu trabalho.

Todas as entrevistas foram gravadas, com a permissão dos/as entrevistados/as e posteriormente transcritas pelo autor. Para os fins do trabalho suas identidades foram resguardadas. Os entrevistados 1 (Anexo 1) e 3 (Anexo 3) são membros titulares da CE, o entrevistado 2 (Anexo 2) o Secretário Executivo e o 4 (Anexo 4), membros suplentes.

Foi escolhida a técnica de entrevista semiestruturada por permitir e, por vezes, até incentivar, o entrevistado a falar livremente sobre assuntos que vão além do que foi previsto no roteiro de perguntas, expandindo o universo da entrevista para questões consideradas importantes pelo próprio entrevistado. (GIL, 2008).

Pude compor a CE do MMA, enquanto estagiário, durante os anos de 2016 e 2017. E, dessa forma, participar da rotina e estar por dentro dos pormenores da Comissão. Assim pude fazer uso dos sentidos para a apreensão de determinados aspectos da realidade daquele local, me aproximando do que viria a ser o estudo de caso da minha pesquisa. E experienciar o que foi colocado por Gerhardt e Silveira (2009, p. 74), acerca do contato próximo do/a pesquisador/a com aquilo que está estudando através da união entre o ver, o ouvir e o examinar (fatos e fenômenos).

A observação aqui empregada será a participante, na qual o investigador se insere na população ou comunidade estudada, visando ganhar confiança do grupo, ser influenciado por suas características e, ao mesmo tempo, pregar a importância da investigação. Há, aqui, o contato direto do pesquisador com o fenômeno observado e abre-se a possibilidade de se obter informações sobre a realidade dos atores sociais em seus próprios contextos. É possível, assim, captar questões que não seriam obtidas por meio de perguntas, observar os fenômenos

em sua própria realidade e apreender, através das situações e comportamentos observados, pontos sutis e incalculáveis. (GERHARDT e SILVEIRA, 2009, p. 75).

Foi realizada uma análise de conteúdo para trato das entrevistas, todas foram transcritas e a partir daí foram analisadas. A leitura das falas possibilitou um maior diálogo entre a teoria e a realidade a mim apresentada. Visou-se compreender o pensamento dos sujeitos entrevistados através dos conteúdos expressos por esses, buscando significações para suas exposições. (GERHARDT e SILVEIRA, 2009, pp.84-86).

Além disso, em um primeiro momento, foi feita uma revisão bibliográfica sobre a perspectiva ética na Administração Pública, percorrendo questões como patrimonialismo, burocracia, gerencialismo e governança. Também foi feito um levantamento traçando o caminho legal da inserção da ética e de seus princípios na Administração Pública Federal. Os trabalhos de Bresser (2001), Campante (2003), Secchi (2009) e Bittar (2006) tiveram destaque na discussão teórica.

Ao utilizar entrevistas e observações participantes como métodos para obtenção de informações buscou-se obter os dados mais completos e detalhados possíveis sobre o fenômeno estudado, fortalecendo metodologicamente o trabalho. Tal combinação, conhecida como triangulação metodológica, possibilita que se realize uma compreensão melhor dos diferentes aspectos de uma realidade e evitem-se os enviesamentos, possivelmente prejudiciais ao trabalho, de uma metodologia única. (AZEVEDO, OLIVEIRA, GONZALES e ABDALLA, 2013).

3.1 Limites da pesquisa

Ao longo do presente trabalho, alguns limites foram encontrados. No que diz respeito à coleta de dados, entrevistou-se apenas três membros da CE e o secretário-executivo, sendo que a CE possui seis membros, mais o secretário-executivo. A rotina dos servidores que compõe a CE é muito variada e não foi possível a todos participarem da pesquisa. Logo, as visões aqui compartilhadas não representam, em sua totalidade, uma visão geral da comissão dentro do MMA, apesar de compor uma amostra ampla.

Outra limitação foi a busca pela produção acadêmica acerca da ética na administração pública brasileira, mais especificamente sobre as comissões de ética setoriais nos órgãos

federais. Ao longo de minha pesquisa bibliográfica, não encontrei estudos com recortes semelhantes ao que proponho. Há uma brecha na literatura no que diz respeito a essa temática, sendo justamente esse o ponto que o presente trabalho busca preencher. Abrem-se, aqui, espaços para novos diálogos, mas há limitações no sentido de dificultar a validade externa dessa pesquisa deixando-a num ambiente que se sustentou a partir de uma discussão restrita e limitada à poucos trabalhos.

4 A COMISSÃO DE ÉTICA: DO REGIMENTO À REALIDADE

O presente capítulo divide-se em duas partes. Em um primeiro momento, na seção 4.1, busquei analisar a percepção dos burocratas do MMA em relação ao trabalho instituído na CE. Na seção 4.2 visei descrever e analisar as relações entre a CE e seus usuários, com enfoque nos burocratas e servidores, a partir da demanda e o consequente atendimento. Respondendo, assim, os objetivos aqui propostos.

As entrevistas semiestruturadas realizadas com membros da CE, ao longo da construção desse trabalho, corroboraram as hipóteses aqui apresentadas. A observação participante dialoga diretamente com o material coletado pelos questionários. Os entrevistados expressaram que os servidores não têm clareza sobre o real papel da CE. Prevalece-se sobre a comissão uma visão voltada a um carácter punitivo e não consultivo/educacional. Além disso, pude averiguar que os próprios membros da CE reconhecem que não há conhecimento amplo de seu papel pelos servidores e dirigentes do Ministério.

Nas duas seções buscarei dialogar com outros trabalhos que também tiveram foco no papel da ética e das CEs dentro da Administração Pública, na tentativa de encontrar denominadores em comum com essas obras.

É possível destacar o trabalho de Mendes (2014) que, em sua tese de doutorado pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília, analisou o Sistema de Gestão da Ética e a política de promoção da ética no Poder Executivo Federal, nos quais a CE do MMA está inserida. Mendes, junto à Andrade Junior, da Luz e Borges (2010) em seu artigo para Revista do Serviço Público (RSP), descreveram o porquê de ser um desafio à instituição de Comissões de Ética, dentro da Administração Pública Federal, que dialoga com a história da CE do MMA. Nesse trabalho os autores fazem “sugestões de ações que podem favorecer a efetiva implementação das CEs” (p.150), as quais dialogam diretamente com o material coletado nas entrevistas com os membros da comissão do MMA.

Além disso, o trabalho de Amorim (2000), que faz uma análise sobre as relações do Estado com a sociedade, baseadas na ética dentro da esfera pública, se destaca. Algumas das entrevistas dialogam diretamente com o que foi capitulado pela autora, sendo imprescindível referenciá-la nessa discussão.

4.1 A visão de uma instância punitiva, a falta de esclarecimento dos servidores sobre a comissão: o Plano de Trabalho de 2019 da CE

Início a discussão dessa seção, trazendo um diálogo entre o material produzido por meio de entrevistas no trabalho de Mendes (2014), com as entrevistas que realizei no MMA. Todas as pessoas entrevistadas eram ou são vinculados a Comissões de Ética, comprovando minha hipótese de que na visão deles, os servidores não têm clareza sobre o que é uma CE e qual o seu papel no órgão:

Ainda existe uma falta de compreensão relativa ao real papel da comissão de ética, o qual não está bem difundido e esclarecido. Os servidores, talvez, nem reconheçam sua importância. A questão investigativa e repressiva prevalece sobre o papel educativo e de harmonizar as relações no ambiente de trabalho, de conciliar conflitos. Mas, as comissões de ética não podem se transformar em corregedorias, que julga com base no código e aplica sanção. A diferença de que a comissão de ética não é apenas uma instância punitiva tem de ser bem marcada (MENDES, 2014, p.193).

No meu período de observação participante como estagiário da comissão, fui abordado diversas vezes nos corredores do ministério para ser questionado de como era a CE. Servidores, estagiários e terceirizados demonstravam ter, além de suas dúvidas sobre a instância, receio de ser um espaço de rigidez e punição.

Esse ponto se exemplifica na entrevista feita por mim no MMA no dia 16 de abril de 2019, quando obtive o seguinte relato do Entrevistado 2:

Não posso dizer que todos os servidores têm clareza de quais são os papéis que competem à Comissão de Ética (CE), muitas vezes servidores confundem a CE com a Comissão Permanente Disciplinar (CPD), a qual só faz apuração administrativa e não ética. Estou falando de gente aprovada em concurso público que provavelmente quando foi aprovada, o decreto 1171, fazia parte da legislação a ser estudada...Mas passados anos, não posso garantir que os servidores tenham essa clareza e na verdade, a realidade permite que a gente afirme que muitos deles não têm clareza ao que compete a uma CE e ao que compete a uma CPD.

Foi possível perceber que os servidores locais não tinham total esclarecimento, tanto sobre a existência da comissão, quanto sobre o seu real papel, que é de orientar e aconselhar sobre a ética profissional, segundo o inciso XVI do segundo capítulo do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal.

Pude deduzir que existem dúvidas sobre as atividades que a CE do MMA faz, por parte dos servidores e outros usuários. Além do desconhecimento do mecanismo dentro do órgão, há uma grande desconfiança de que é uma instância apenas punitiva. As pessoas que sabem da existência da CE temem a comissão pela autoridade que tem para aplicar sanções éticas, por confundi-las com sanções administrativas. Entretanto, não têm o conhecimento que isso somente ocorre como finalização de uma apuração que aponta infração ética. Não há conhecimento sobre os ritos processuais, isso sendo uma consequência da natureza sigilosa do trabalho da comissão. O que é reafirmado pelo entrevistado 1, em entrevista realizada no dia 16 de abril de 2019:

Nós notamos que o nosso trabalho é muito “escondido” (sigiloso), pela própria natureza dos processos que são recebidos aqui, que geralmente são denúncias ou são consultas que recebemos. Geralmente o servidor denunciante ou consultante nos pede sigilo total, então pela própria característica da ação, devemos ficar mais “escondidos” mesmo.

Então pude supor que alguns membros da CE têm consciência de que a instância não é conhecida e/ou reconhecida por um grupo de servidores e outros possíveis usuários dentro do MMA, comprovando minha hipótese de que a comissão não tem visibilidade pela natureza sigilosa de seu trabalho. Mendes (2010) afirma que a implementação de uma CE é muito complexa “pelo baixo número de comissões que funcionam satisfatoriamente” (p.139). Disso, deduzi que o trabalho instituído pela CE do ministério pode não satisfazer a expectativa de alguns servidores. Também pode ser mais um ponto que explica sua baixa visibilidade dentro do órgão. Por consequência, implica em sua implementação apenas parcial de atribuições, como dar visibilidade à conduta ética.

Outro ponto que dialoga com isso é o que foi levantado pelos entrevistados 2 e 3, sobre os valores que considero advindos do Patrimonialismo, o qual mencionei em meu referencial teórico:

Eu acho assim, existe uma cultura institucional que a gente vai chamar no serviço público, que a gente pode chamar de “velha cultura”, que é aquela em que é uma construção sócio-histórica em que o servidor, o agente público, de uma maneira mais ampla, ele se valia da administração pública como se fosse dele próprio. Dizem as pessoas mais antigas que era recorrente, eu digo, as pessoas que tiveram o primeiro ingresso no serviço público na década de 70-80. Na época das aulas, período escolar, os agentes públicos iam ao almoxarifado da repartição e pegavam materiais de escritório, mas que também são materiais escolares, papel, régua,

caneta, lápis... E usavam o almoxarifado como se fosse uma papelaria (Entrevistado 2 em entrevista realizada dia 16/04/2019).

Eu acho que ainda não é uma realidade MMA. Especialmente quando se fala na questão de tratamento do patrimônio público. É onde eu tenho batido a tecla e onde eu pessoalmente tenho enfrentado problemas por conta de visões de pessoas que querem gastar, com coisas que na minha visão são gastos imorais, apesar de serem gastos legais. Comprando aplicativos que não tem a menor necessidade de possuir, a custos absurdos (...) Então eu realmente que essa questão do patrimônio está longe de ser abordada (Entrevistado 3 em entrevista realizada dia 28/05/2019).

Os membros da Comissão relataram, durante minha observação participante, a dificuldade que têm de explicar aos servidores que os provocam, da diferença de moral para ética, de atos legais e não legais e a relação destes com a imoralidade, que é algo subjetivo ao indivíduo. Também é um ponto que considero ser consequência do Patrimonialismo na Administração Pública. Segundo o Entrevistado 4:

A minha vivência pessoal tem experimentado problemas nessa questão de moralidade, principalmente porque as pessoas às vezes confundem ilegalidade com legalidade, em função disso às vezes se veem processos onde existem questões que na verdade são legais, mas no fundo são imorais. (...) acho que isso ainda não está muito claro para as pessoas, o que é realmente moralidade na questão do trato da coisa pública. Hoje eu vejo que os gestores estão muito preocupados em atender dentro do que é legal, sem ter a perspectiva do que é moral, do que vale a pena, se o momento é oportuno ou não para fazer determinadas aquisições (...) então isso é uma coisa que precisa melhorar muito no serviço público. (Entrevista realizada dia 28/05/2019).

Pude perceber que existem muitas dúvidas por parte dos servidores do que é pessoal/privado, para o que é coletivo/público. Esses traços patrimonialistas persistem até o dia de hoje na Administração Pública Federal. Mesmo com a burocracia, a qual fiz um recorte em meu referencial teórico, não foi capaz de sanar essa ambiguidade entre o corpo funcional do aparato estatal. Amorim (2000), mencionando o lançamento do CCAAF (Código e Conduta da Alta Administração Federal), alegou que além da atenção ao controle social, o código veio para romper essa ambiguidade, delimitando o interesse privado do público.

Por mais que ações sejam legais, como afirma o entrevistado 4, elas podem acarretar em condutas imorais, o que dialoga com o papel da CE de esclarecê-las. Apesar disso, Mendes (2014) faz uma crítica à burocracia e seu caráter instrumentalista, afirmando que a

intolerância dos erros afasta os indivíduos de valores e os atraem para dar maior importância a aspectos cognitivo-instrumentais e corroboram para a corrosão do caráter do trabalhador (p.146). Esse fato contribui para a perpetuação do caráter personalista e individualista proveniente do patrimonialismo.

Em uma relação dicotômica, a individualidade que priva os servidores de pensar no coletivo é a mesma que não deve ser privada por um conjunto de regras, segundo Mendes (2014). A autora afirma: “esses códigos não estimulam ou trazem consigo uma preocupação subjacente para o desenvolvimento da subjetividade humana e, por conseguinte, tampouco propiciam a emancipação do sujeito, servidor público e cidadão.” (p.156). Mendes (2010) afirma também que as sociedades ocidentais têm caráter individualista, prevalecendo sobre a coletiva, atrapalhando o desenvolvimento de relações de reciprocidade, justamente aquelas que caminham no sentido da ética e dos códigos deontológicos profissionais.

Isso é um dos grandes empecilhos para a CE trabalhar de acordo com seu regimento. Os servidores sentem uma grande rigidez, que é criticada por Mendes (2014), por parte do conjunto de regras que devem seguir, gerando suspeitas sobre o trabalho da comissão. O entrevistado 1 confirma:

Há muita desconfiança se a gente está aqui a serviço do ministro, se estamos a serviço dos dirigentes (...) não são todos, mas alguns têm essa desconfiança, e quando a gente identifica que há essa desconfiança, a gente apresenta para eles qual é o nosso objetivo aqui. Somos independentes, não temos ligação hierárquica no âmbito da ética com o ministro, nós temos relação hierárquica no âmbito administrativo, mas em relação à apuração ética, temos uma ligação com a CEP. Subordinação/vinculação com dirigentes, não. Mas nossos servidores acreditam que a gente está aqui para fazer isso em prol deles (dirigentes). Então talvez isso possa ser considerado um dos empecilhos para nosso trabalho, mas apenas forçando a barra. As oportunidades que tivemos, convencemos que não é bem assim, temos autonomia e isenção para apurar o que tiver que ser apurado conforme os normativos daqui, sem ordens superiores. (Entrevista realizada dia 16/04/2019).

Pude observar que os servidores, estagiários e terceirizados enxergavam os indivíduos vinculados a CE como algum tipo de autoridade. Como se houvesse uma hierarquia, baseada na ideia de uma instância às ordens das diretorias do ministério. Mesmo sendo eu um estagiário, as pessoas se encaminhavam com uma cordialidade que não se reproduzia no diálogo com outras pessoas de outras salas.

A composição da própria CE, em seu início, era mandatária. O entrevistado 2 forneceu um relatório, o qual entrarei em detalhes na seção 4.2, que explica que existiu um regimento

para a CE do MMA, em 2001. O modelo de composição, que era por indicação dos secretários, sem haver inscrições voluntárias, foi utilizado até o ano de 2014. Explicam os entrevistados 1 e 2:

As comissões de ética dos órgãos públicos do poder executivo federal estão vinculadas à CEP, que foi instituída pelo decreto 1171, o qual dava oportunidade pros órgãos criarem suas CEs. No MMA, a regulação foi estabelecida em 2009 por iniciativa do próprio ministro da época. Naquele momento, a CE foi composta pela indicação dos Secretários. Existem hoje 5 secretarias e podemos imaginar que naquela época eram 5 ou 6 secretarias. A ministra Marina Silva (sem clareza se ela determinou ou por ordem da PR) foi a criadora da CE. O critério da composição era a indicação de servidores pelos secretários daquela época. 3 titulares e 3 suplentes, cada um indicado pelas secretarias na qual estavam alocados. Acredito que foi sim logo após a instituição do decreto 1171. A diferença daquela época para agora é que antes eram indicados os servidores, hoje, abre-se um edital de chamamento/seleção entre os servidores pra formação do quadro. É uma atividade sem remuneração (extra) e entendemos que indicação seria algum mecanismo inadequado e impositivo. Para evitar isso, abrimos o processo seletivo, as pessoas são voluntarias para vir trabalhar aqui. É feita uma análise curricular daquele servidor, é feita uma entrevista e a partir desses dois critérios, é estabelecido um ranking de colocação. (Entrevista realizada dia 16/04/2019).

[...] no “início” (2001) o processo de seleção foi por meio de designação de servidores, tanto da secretaria executiva quanto do que a gente chama de secretarias temáticas. Por exemplo, a gente tinha nessa época (2001) a secretaria de biodiversidade em florestas, hoje ela se chama só secretaria de biodiversidade, mas a estrutura é similar, apesar de que a agenda de florestas saiu de lá e foi para outra secretaria. Hoje em dia, por exemplo, a agenda de florestas dentro do MMA está na Secretaria de Florestas e Desenvolvimento Sustentável, que não existia até janeiro de 2019, mas existe agora (abril). Isso que a gente chama de secretarias temáticas. Então assim, o processo de indicação partiu do gabinete de cada secretaria, houve uma manifestação da secretaria executiva, do gabinete do ministro e da coordenação geral de gestão de pessoas, solicitando que essas secretarias temáticas indicassem um servidor que integrasse a CE. Isso nessa época, 2001, e depois em 2007, ou seja, foram indicações que partiram dos gabinetes dessas secretarias e hoje em dia não é assim que funciona. Existe uma seleção com lançamento de edital e as pessoas se inscrevem. Os critérios de seleção são com uma carta de apresentação e com um currículo, depois existe uma entrevista por parte dos membros da CE, então mudou bastante, nada é designado por uma autoridade.(Entrevista realizada dia 16/04/2019).

Com essas falas, pude deduzir que a liberdade de escolha dos servidores, de participar ou não da CE não existia. O trabalho na comissão não gera renda extra, é um trabalho à parte que se soma às atribuições que os membros têm onde estão lotados. Esse pode ser um dos fatores que contribuíram para uma visão negativa, senão inexistente da instância no órgão. Pessoas que apenas eram mandadas a um serviço extra, provavelmente não o fariam com satisfação ou vontade própria, gerando resultados que dificilmente seriam os que eram esperados pela CEP, em suas resoluções e pelo corpo dirigente do MMA. Por mais que existisse uma “boa vontade” por parte da ministra Marina Silva, que detinha o mandato da época (2003), é clara a privação da autonomia de decidir se as pessoas fariam o serviço ou não. Assim como Mendes (2010) faz uma crítica à burocracia, dizendo que pode ser um sistema enrijecido e que não corrobora com o desenvolvimento pessoal dos servidores, por privar sua individualidade.

Era comum na rotina de trabalho da comissão “brincadeiras” sobre o “respeito aos chefes”, por parte dos servidores em relação aos membros da CE. Pude perceber que essas “brincadeiras” consistiam em assimilar a instância a uma estrutura rígida e intolerante a erros, assim como uma visão social que prevalece sobre a esfera militar brasileira. Uma instituição totalmente hierarquizada, com autoridades que, como em um senso comum, deveriam ser respeitadas para que não punissem aqueles que considerassem desrespeitosos.

Além dos pontos que levantei sobre atribuições que não conseguem ser trabalhadas em sua totalidade, a prevenção de conflitos é um dos papéis que a CE tem pelo regimento que segue. O entrevistado 4, na entrevista realizada no dia 28 de maio de 2019 afirmou:

Essa parte da gente orientar e aconselhar sobre a ética no tratamento com as pessoas e com o patrimônio público: acho que temos muito a amadurecer nesse papel, temos que trabalhar mais em sinergia com a DICAD (Divisão de Capacitação e Treinamento) ou o novo DIDEC (Divisão de Desenvolvimento na Carreira), com o pessoal até do Planejamento Estratégico... Para a gente realmente inserir a ética nas relações aqui dentro do MMA, principalmente para prevenir conflito.

Observei que eram recorrentes as perguntas sobre conflito de interesses. Os interessados que sabiam que a CE poderia os aconselhar sobre suas dúvidas, chegavam até a sala e perguntavam para quem estivesse presente. Não existia clareza sobre a divisão da equipe e das atribuições que cada indivíduo vinculado à instância possuía. Foram diversos os casos em que servidores me questionaram se poderiam receber ou oferecer “presentes” dados ou encaminhados a dirigentes ou pessoas em cargo de confiança.

Visto esses pontos que foram levantados, a equipe da CE, em sua gestão atual que se compôs no final de 2018 e iniciou os trabalhos em 2019, lançou o Plano Diretor de Promoção da Ética e Prevenção de Incidentes (PDPEPI) (Anexo 7). Explica o Entrevistado 2:

A gente tem um plano de trabalho chamado “Plano Diretor de Promoção da Ética e Prevenção de Incidentes”, foi desenvolvido no final de 2018, aprovado e ajustado em reuniões no início de 2019. Ele tem uma série de ações e iniciativas. Uma delas é um curso de formação continuada em ética, composto por 10 palestras de 2 horas cada, que serão ministradas por especialistas em temáticas afins com a ética pública. Temos bioética, ética e gênero, reconhecimento, prevenção e enfrentamento de assédio (moral e sexual), tem o próprio código de ética do servidor público civil do poder executivo federal (...) (Entrevista realizada dia 16/04/2019).

Esse plano de trabalho estava sendo formulado, desde a minha chegada ao órgão em fevereiro de 2016. Outra pessoa que ocupava o lugar da secretaria-executiva que tinha essa iniciativa, baseada em sua visão de que algo precisava ser feito para que a CE conseguisse desempenhar um trabalho satisfatório, tanto aos membros locais, quanto à CEP. Deduzi que a iniciativa também pode ter se dado pela composição da comissão por meio de processo seletivo voluntário. Posso dizer que os indivíduos que se vincularam estavam dedicados a realizar um trabalho que formalizasse processos como este plano, baseado em seus interesses pessoais em construir uma instância mais desenvolvida.

Além desse curso de formação continuada em ética, a primeira ação do Plano de Trabalho seria a realização de visitas técnicas às diretorias do MMA. Ainda mencionando o entrevistado 2:

[...] estamos fazendo visitas técnicas aos secretários, apresentando a CE, explicando para eles que a CE local integra o sistema de gestão da ética do poder executivo federal, ou seja, estamos ligados à CEP, enquanto CE local. Falamos do plano e do curso pedindo apoio institucional. Inclusive pedindo a eles que divulguem aos servidores lotados nessas secretarias, a realização desse curso. Porque ele foi definido pensando no tipo de incidentes que temos conhecimento, ou seja, os relatos que chegam à CE, sendo óbvio que nem tudo o que acontece que é conduta inadequada chega à nós. (Entrevista realizada dia 16/04/2019).

Pensando em adquirir maior visibilidade dos servidores do MMA, recorreram às autoridades (diretorias), assim como o CCAAF (Código e Conduta da Alta Administração Federal), instituindo que das altas autoridades deve vir o exemplo de conduta ética. Segundo o PDPEPI (Plano Diretor de Promoção da Ética e Prevenção de Incidentes):

A opção pela realização de visitas técnicas como primeira ação prevista no PDPEPI (Plano Diretor de Promoção da Ética e Prevenção de Incidentes) tem por objetivo, além da divulgação do referido plano, a sensibilização de dirigentes do MMA quanto a atribuições e competências da CE, conforme Portaria nº140, de 6 de maio de 2009, que aprovou o Regimento Interno da Comissão de Ética do Ministério do Meio Ambiente.

Com o intuito de desenvolver e expandir o trabalho da CE no MMA, em busca de sanar as dúvidas que os usuários possam ter de suas atribuições e também de sua existência, a segunda ação proposta pelo plano de trabalho seria a divulgação do curso de formação continuada em ética e do Seminário Internacional Ética na Gestão, que é promovido pela CEP. Essa divulgação ocorrerá pelas diretorias, como explicitado na citação acima e no envio de e-mails informativos aos servidores por meio da Biosfera, que é a *intranet* do ministério.

Outro ponto relevante a ser mencionado é a comemoração dos 25 anos do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. Sua realização se dará pelo convite de integrantes da CEP para eventos que ocorreram dos dias 17 a 21 de junho. Também se comemorou os 10 anos do Regimento Interno da CE, o qual mencionarei em 4.2, junto às informações adquiridas via entrevista, sobre o documento que define as diretrizes da instância no MMA.

O entrevistado 3, em sua resposta à questão 10 do questionário, afirmou sua visão sobre o plano de trabalho que começou em 2019:

Eu acho que o próprio volume de inscrições nos eventos está mostrando que o interesse está aumentando, pelas atividades da CE. A gente já teve duas palestras, a primeira feita pelo presidente da CEP, a segunda por um analista da CGU, foi excelente, então estamos vendo que as pessoas estão se interessando mais pelo tema. (Entrevista realizada dia 28/05/2019).

O mesmo se repete com o entrevistado 4 em sua resposta à questão 4 do questionário:

Hoje em dia a gente está trabalhando com o ciclo de palestras e está havendo bastante adesão do pessoal, está sendo muito interessante... [...]. (Entrevista realizada dia 28/05/2019).

Foi a mim possível deduzir que alguns dos próprios membros da CE têm a consciência de que esse trabalho é de grande importância para as atribuições que têm, enquanto comissão. Pude supor também que existe uma concordância quanto à efetividade do plano de trabalho, levando a considerar que todas as pessoas entrevistadas têm a ideia de que a instância

necessita de maior visibilidade e reconhecimento, por parte dos servidores para que seu funcionamento ocorra como é instituído, de uma forma mais volumosa.

Outro ponto que pude perceber é que os indivíduos vinculados à CE não têm a mesma visão sobre algumas questões que foram abordadas no questionário que apliquei. Um exemplo disso é a resposta da pergunta número 6 (vide Apêndice A), que questiona a relação da comissão com o corpo dirigente do MMA e se os membros têm uma estrutura que os permita realizar suas atribuições. Os entrevistados 3 e 2 demonstram essa diferença:

Nós hoje estamos vivendo um problema sério porque a gente está com uma boa parte da diretoria sem mandato, no caso o presidente está sem mandato, já era para ter sido renovado. A CE está com esse processo de formação continuada, precisamos estar fortalecidos. É uma dificuldade, já têm duas ou três semanas que a gente luta para encaminhar, tivemos a primeira vista uma negativa do segundo secretário, um secretário do ministro disse que não queria mexer com isso agora. Só que não podemos esperar. Somos um órgão vinculado à presidência da república e o cara fica sentando em cima. Então hoje estamos enfrentando problemas. (Entrevistado 3 em entrevista realizada dia 28/05/2019).

[...] a comunicação com os dirigentes é excelente, a gente teve desde o início a iniciativa de realizar essas visitas técnicas, integrando nosso plano de trabalho... Consta lá inclusive que seria a primeira iniciativa a visita técnica, solicitaríamos uma reunião com o dirigente máximo de cada secretaria, ou seja, com os secretários, no caso (por exemplo) da subsecretaria de planejamento, orçamento e administração, com o subsecretário, com o coordenador geral de gestão de pessoas, com o coordenador geral de gestão administrativa, com o próprio gabinete do ministro, tivemos a iniciativa de solicitar uma reunião com o ministro, o ministro designou que fôssemos atendidos pelo chefe do gabinete, inclusive sendo o primeiro que a gente falou ainda em fevereiro... Foi proativo em relação às demandas [...] (Entrevistado 2 em entrevista realizada dia 16/04/2019).

Essa distinção de visão pode se dar pela diferença de “cargos” que cada indivíduo ocupa na comissão. O entrevistado 3 é um membro titular e o 2 é o secretário executivo. As atribuições dos dois são bem diferentes. Ao secretário, cabe organizar toda a agenda de trabalhos que a CE deve realizar. Sendo um servidor com dedicação exclusiva, dada a autorização do gabinete do ministro para isso, está encarregado de realizar a comunicação com o corpo dirigente, organizar documentos, correspondências e também responder às provocações que vêm até a instância. Ao membro titular, cabe realizar as reuniões ordinárias e extraordinárias, aconselhar consultantes, formalizar apurações e processos e também votar nas

decisões da comissão sobre denúncias e outros assuntos relevantes ao trabalho. Disso, pude deduzir que não teriam a mesma visão, visto que as atribuições estão em âmbitos muito parecidos, porém distintos.

Além dessa diferença, pude perceber em minha observação participante que os membros suplentes podem não ter o mesmo nível de informação e/ou participação que os titulares ou do próprio secretário-executivo. A rotina de trabalho de ambos não é a mesma, visto que os suplentes, assim como o próprio cargo indica, não estariam presentes em todos os processos desenvolvidos pela CE, assim como é para os titulares. O entrevistado 4 afirma, enquanto responde a questão número 2 do questionário que apliquei:

Ainda está em processo de instituição da nossa CE, mas ela está bastante consolidada, mas mesmo assim é uma luta diária da gente. Essa questão aqui do processo, acho que X (entrevistado 1) deve ter falado muito melhor do que eu. (Entrevista realizada dia 28/05/2019).

A própria pessoa afirmou que existia uma diferença de saberes sobre a situação da Comissão de Ética no geral. A entrevista com ela durou cerca de 7 minutos, visto que a entrevista com o entrevistado 1, membro titular e presidente da CE, durou cerca de 27 minutos. Ambos tiveram a mesma disponibilidade de horário para responder as perguntas. Pude supor que essa diferença de conhecimento se dá pela rotina da própria comissão, no qual não são todas as situações, não contando com a reunião ordinária que ocorre todo mês com todos os membros, em que os suplentes são convocados ou estão presentes. A eles cabe também ocupar o lugar de um membro titular que se ausenta por algum motivo, levando à suposição de que não estariam sempre presentes em todas as atividades e apurações que a CE realiza dentro do órgão.

Por mais que exista um grupo de servidores do MMA que não conhecem ou reconhecem a Comissão de Ética, dos vinculados a essa, dois afirmam achar que os usuários a veem como um mecanismo de cidadania. Um não soube responder se é essa a realidade e um levou em consideração a subjetividade das pessoas enquanto a essa visão:

Agora, qual o comportamento dos servidores, como eles enxergam a CE como cidadania: o comportamento do servidor já é muito pessoal (subjetivo) (Entrevistado 1 em entrevista realizada dia 16/04/2019)

Alguns percebem como mecanismo de cidadania, mesmo sabendo que às vezes aquela conduta x de outra pessoa é inadequada e que isso só o afeta indiretamente, ele denuncia por não querer ser conivente com aquilo. Muitas vezes essas condutas são ilícitos tanto éticos quanto administrativos. Algumas consultas já têm

impregnadas que aquele espaço é um mecanismo de exercício da cidadania e que é um dever dele denunciar. De cidadão e de servidor público. (Entrevistado 2, em entrevista realizada dia 16/04/2019).

Acho que os servidores têm sim visto a CE como exercício de cidadania [...] achamos que as pessoas têm sim consciência do que a CE representa, até porque a gente é muitas vezes acionado no corredor, nos chamam para conversas. (Entrevistado 3 em entrevista realizada dia 28/04/2019).

Não sei se os servidores veem como mecanismo de cidadania, eu entendo que eles acreditam que falta efetividade, porque muitas das nossas ações não são divulgadas à contento, mas pelo o que eu vejo das outras comissões enquanto você faz curso com o pessoal do Brasil inteiro, nossa CE é bastante atuante, ainda que os servidores não percebam. Vamos ver se com as ações educativas essa visão muda. (Entrevistado 4 em entrevista realizada dia 28/05/2019).

Por fim, pude perceber que os indivíduos vinculados à CE possuem visões diferentes no que diz respeito à instância ser uma ferramenta para desenvolvimento da ética, mas que em algum ponto dialogam entre si. Isso impacta diretamente na contribuição que cada um têm para o andamento da comissão. Já se reconhece que se faz necessário um trabalho conjunto (visto Anexo 6) para que esta não seja visto apenas como uma instância punitiva e para que os servidores possam ver nesta um espaço de apoio e acolhimento.

4.2 A busca por resoluções de conflitos, a insegurança dos servidores de formalizá-las e o relatório de atividades 2007-2019 da CE do MMA

Um ponto que foi comentado por todos os entrevistados e merece destaque é sobre o comportamento dos servidores acerca das provocações da CE, seja para aconselhamentos ou para questionamentos sobre ética e ambiente de trabalho. O entrevistado 3 afirma:

Hoje o que temos vivido é que as pessoas vêm, desabafam, a gente fica aqui uma ou até duas horas ouvindo as pessoas, passando todas as orientações, como tem que fazer, como tem que formalizar, como tem que escrever a denúncia, com essas provas que ele tem que apresentar para abrimos a apuração ... E a gente nem chega, na maioria esmagadora dos últimos casos, abrir um inquérito. Porque a desistência é antes mesmo de formalizar. As pessoas vêm, desabafam, são escutadas, se

manifestam, e quando orientamos, ficamos aguardando que as pessoas formalizem e não têm acontecido, têm desistido antes mesmo de começar. (Entrevista realizada dia 28/05/2019).

No período da minha observação participante, apesar de não ter acesso a nenhum tipo de processo ou diálogo da CE com os servidores que a procuravam, pude perceber que era recorrente a não formalização de processos de apuração ética. Os servidores que provocavam a comissão rotineiramente apenas iam até a sala ter uma reunião com os membros. Saíam afirmando que estavam satisfeitos ou que não voltariam para formalizar denúncias. Confirma o entrevistado 1:

Muitos dos casos que chegam pra gente aqui geralmente são algum desconforto que acontece entre os colegas, geralmente eles chegam aqui, alguns só conversam e vão embora satisfeitos e outros dão continuidade ao processo, desses que dão continuidade, no decorrer da apuração aqui, já aconteceram casos (não foi só 1), da gente receber novamente aquele servidor e ele dizer “que não quer mais prosseguimento na minha procuração porque minha situação lá já foi resolvida”. Resolvem-se internamente ou por meio de alguma coisa que na conversa com a CE foi orientada, então existe desistência sim, por iniciativa do próprio servidor, por ele se encontrar numa situação mais favorável do que a que o trouxe à CE.”. (Entrevista realizada dia 16/04/2019).

Nesse ponto, dadas as respostas à questão 9 do questionário que apliquei aos entrevistados, pude supor que todos têm uma visão de que os servidores não formalizam os processos por algum tipo de receio. Também poderiam sentir que a situação que os levou à CE não deveria prosseguir em forma de apuração ética. O entrevistado 3, mencionando outros usuários que não são servidores do MMA, afirma:

O que percebemos é que as pessoas que não tem um vínculo direto com a administração, no caso estagiários e terceirizados, o pessoal tem certamente um receio maior de apresentar algum tipo de reclamação, para que possamos apurar, porque tem, no fundo, o receio de ser tolhido ou punido, de perder aquela oportunidade que a pessoa tem, então a gente vê que algumas pessoas engolem muito sapo. (Entrevista realizada dia 28/05/2019).

O mesmo receio mencionado pelo entrevistado 3 se encontra na fala do entrevistado 2, respondendo à pergunta 5 do questionário:

Acho importante deixar registrado que nem todo mundo que solicita orientação formaliza a denúncia. Muitas vezes o servidor ou o agente público tem receio

daquilo se voltar contra ele e acabar sofrendo algum tipo de perseguição. O que não quer dizer que não existem denúncias, a CE garante o sigilo do denunciante... O denunciado não toma conhecimento de quem denunciou, mas é aquela história: se uma coisa surge dentro de uma unidade, não fica difícil de descobrir quem fez a denúncia. Mas daqui não parte nem a identificação nem a confirmação da identidade do denunciante para o denunciado. (Entrevista realizada dia 16/04/2019).

Pude deduzir que mesmo que a identidade do denunciante se mantenha em anonimato, existem lacunas que podem revela-lo para o denunciado. Em minha observação participante, os membros da CE organizavam seus horários para que o denunciante os visitasse enquanto o denunciado não estivesse no MMA. Isso porque se o denunciado avistasse o denunciante se retirando da sala, e logo após recebe uma convocação da comissão para informa-lo que estaria sendo denunciado, poderia deduzir quem foi a pessoa que formalizou a denúncia. Esse ponto pode ser observado como o que defino como “falha”, pois não existe um arcabouço de ações e instruções coordenadas pela CEP para evitar esse tipo de situação. Prováveis denunciante que têm conhecimento disso podem não formalizar suas denúncias pelo receio de serem perseguidos de alguma forma.

Apesar dessa “falha”, o entrevistado 1 afirma, sobre denúncias em anonimato:

Lembrando que as denúncias anônimas via internet tem sigilo ip de 100 anos. Então até os que temem sofrer algum tipo de perseguição acreditam no mantimento de seu nome em sigilo. Mesmo sabendo que ficarão privados do acompanhamento/andamento da denúncia, mas mantém sua identidade não revelada. Pelo menos é o que diz a legislação. (Entrevista realizada dia 16/05/2019).

O entrevistado 3 trouxe um aspecto que não foi mencionado pelos outros entrevistados, respondendo à pergunta 9 do questionário:

Existem vários casos, tanto é que o que a gente mais tem é desabafo, da pessoa vir conversar, mas não reduzir à termo e não levar adiante. Normalmente os que desistem do processo são aqueles que não vêm com ele escrito. Os que já vêm com ele escrito e mandam por e-mail, esses vão adiante. Eu acho que eles amadurecem bem a ideia enquanto estão escrevendo e nos mandando. (Entrevista realizada dia 28/05/2019).

O secretário-executivo, em sua resposta à pergunta 9 do questionário, sobre desistência de denúncias e se existe um perfil de denunciante, responde:

Não vou dizer que desistiram do processo, porque tem um procedimento preliminar que pode se tornar um processo de apuração ética. A resolução 10 da CEP é que estabelece esse rito. Mas é recorrente o servidor nos procurar, fazer uma consulta, às

vezes é uma conversa longa, ela não tem restrição de tempo. Às vezes fazemos atendimento coletivo, ou seja, todos os membros da CE (titulares e suplentes) disponíveis naquela hora são convocados e vêm... Às vezes tem dois denunciante e/ou consulentes, tem dois da CE fazendo a consulta e quatro fazendo atendimento, ouvindo, perguntando e na hora pedindo pra formalizar a denúncia em desfavor à x colega, pedimos para encaminhar para nosso e-mail, que escolheremos um relator para fazer uma análise prévia e se ele achar que existe indício de materialidade a gente instaura um procedimento preliminar, que pode redundar num processo de apuração ética ou não. Na maioria dos casos o servidor não formaliza a denúncia, se dando satisfeitos pela consulta à CE. Tem também um viés conciliatório nesse atendimento, muitas vezes o servidor até sai satisfeito com a possibilidade conciliatória que é apresentada à ele, mas muitas vezes imaginamos que ele fique com receio de ser perseguido se formalizar aquela denúncia.[...] fazemos atendimentos que muitas vezes não se tornam denúncia, porque a pessoa desiste de formalizar, não dá para fazer um perfil porque são pessoas muito diferentes sempre. Imaginamos sempre que as pessoas vêm com receio de serem lesadas ao formalizar. Achamos que as pessoas confundem a atuação da CE com a da Comissão Permanente Disciplinar. (Entrevista realizada dia 16/04/2019).

Com essa fala, o que expliquei na seção 4.1 se exemplifica. Observei que os servidores também têm receio de formalizar denúncias por achar que adentrariam em um processo administrativo, que pode acarretar até na exoneração do denunciado, comprovada sua infração administrativa. Elucida o entrevistado 2:

Alguns têm clareza e outros não, muitos confundem as comissões do órgão, as sanções que elas podem aplicar, os ritos processuais, o que pode acontecer com aquela pessoa denunciada (Entrevista realizada dia 16/04/2019).

O denunciado não toma conhecimento de quem denunciou, mas é aquela história: se uma coisa surge dentro de uma unidade, não fica difícil de descobrir quem fez a denúncia. (Entrevista realizada dia 16/04/2019).

Muitas vezes os membros da comissão me explicaram que essa é uma das partes mais complicadas dos processos de apuração ética, iniciados ou não. Havia reuniões para decidir apenas sobre o andamento de situações que chegavam à CE, que eram delicadas pelo denunciante temer pela sua integridade. Algumas vezes a reunião se repetiria, por não esgotar a possibilidades de ações que os membros poderiam tomar para evitar qualquer tipo de “lacuna” que resultasse em conflito das partes.

Além do medo de ser perseguido, o possível denunciante pode ter receio de levar a denúncia adiante, pensando que pode estar tirando o emprego do denunciado. Isso pode levar

o indivíduo a refletir que talvez o seu caso não seja sério ao ponto de se transformar em uma acusação. O secretário-executivo complementa:

[...] óbvio que nem tudo o que acontece que é conduta inadequada chega à nós. Muitas vezes fica no que chamamos de “radio corredor”, no qual um servidor fala para um que fala para outro, mas ninguém denuncia ou procura a CE. (Entrevista realizada dia 16/04/2019).

As denúncias somente se formalizam pelo envio de e-mail à CE, não existindo um espaço físico para recebimento de papéis. A pergunta 8 do questionário é sobre a existência de um canal de comunicação para que os servidores do MMA possam se expressar. A resposta foi que existe apenas o e-mail da instância:

O canal que nós temos é o canal de e-mail que nos divulgamos para eles, que são o da comissão e o da secretaria executiva e ali a gente manda e recebe os inputs. (Entrevistado 1 em entrevista realizada dia 16/04/2019).

Mandando e-mail para a gente, mas a gente não tem um sistema próprio. (Entrevistado 4 em entrevista realizada dia 28/05/2019).

O servidor tem o e-mail, um grupo de e-mail de servidores, mas nem todos os servidores participam desse grupo. Se algum deles quiser expressar a visão que ele tem da CE, ele pode mandar um e-mail para esse grupo de servidores. (Entrevistado 2 em entrevista realizada dia 16/04/2019).

Pude observar que o e-mail utilizado pela Comissão de Ética é o único canal de formalizar uma denúncia, porém não é o único tipo de mensagem que chega ao endereço *online*. O secretário-executivo, além de suas atribuições, deve organizar todo o material recebido, separando os conteúdos para não haver problemas com as informações mais urgentes, em detrimento das menos prioritárias. Considero que esse é um ponto que pode atrapalhar na própria rotina do servidor, pois mesmo a demanda não sendo constante, existir apenas um canal para recebimento de todo o material pode sobrecarregar o indivíduo e gerar conflitos na montagem de agenda da CE.

O entrevistado 2, além do mencionado acima, também comentou sobre a existência de um grupo de aplicativo de conversas de *smartphones*, o *WhatsApp* contendo um número considerável de servidores:

Existe também um grupo de whatsapp dos servidores do MMA, tendo pessoas que nem são do órgão, mas é por exemplo do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), com pessoas lotadas em outros estados. Se alguém quiser usar esse canal para expressar o que pensa da CE, tem liberdade pra isso. Mas assim, não é um canal criado com essa finalidade. (Entrevista realizada dia 16/04/2019).

Entretanto, esse canal de comunicação não seria para envio de denúncias, apenas para outros tipos de manifestação. O entrevistado 3 trouxe outra informação sobre a possível criação de um novo canal de comunicação entre a CE e os servidores:

Essa semana (27 a 31 de maio de 2019) mesmo conseguimos estabelecer um canal de comunicação. Justamente porque temos interesse em fazer divulgação dos áudios e dos vídeos do curso de formação de ética, começamos agora a introduzir esse canal de comunicação. Então a partir dele pretendemos implementar esse contato maior com as pessoas, compartilhando materiais éticos, artigos, para as pessoas poderem pesquisar como se fosse uma intranet da CE do MMA. Estamos nesse caminho para buscar esse canal de comunicação para que a ética possa ter cada vez mais visibilidade dentro do órgão. (Entrevista realizada dia 28/05/2019).

Durante meu período de estágio, não foi debatido entre os indivíduos vinculados à CE a criação de um novo mecanismo de comunicação. Mesmo que, por vezes, a pessoa em função de secretária-executiva alegasse que o e-mail não era suficiente para gerir o volume de informações que chegavam. Dizia que seria interessante a utilização de um espaço semelhante à *intranet* do MMA, a Biosfera.

Pude afirmar que existem espaços para que os servidores se manifestem e/ou acionem a CE. Por mais que a comissão saiba que o usuário possa sentir-se intimidado a realizar denúncias, estão trabalhando para mudar essa realidade. Têm consciência dessa “barreira” que existe entre os membros e os possíveis usuários.

A sala que trabalham conta com uma estrutura adequada, como afirma o entrevistado 1:

Então, nós aqui do MMA temos uma estrutura física adequada para exercer nosso papel de comissão de ética, nos temos essa sala exclusiva, de uso exclusivo da CE, onde temos um revestimento acústico que é uma característica que nós solicitamos ao ministro, ao gestor máximo do MMA, para que pudéssemos ter o conforto de receber o nosso servidor para que ele tivesse a segurança de falar e nosso vizinho aqui do lado (sala ao lado) não ouvir, além do nosso sigilo pessoal, as coisas que são ditas nessa sala por meio de denúncia, aqui fica. Nem o estagiário que temos tem

acesso aos processos que são trabalhados aqui, isso em função da estrutura que nós temos. [...] Não vejo empecilhos (dando minha opinião pessoal) para gente realizar nossas atribuições, até mencionei que temos toda essa estrutura física, administrativa com secretário executivo que dá todo o apoio para o funcionamento da CE, temos estagiário, temos ramais, telefone, espaço razoavelmente adequado, então assim, empecilho administrativo e estrutural eu não identifico. (Entrevista realizada dia 16/04/2019).

O questionário também faz alusão aos perfis dos usuários que a comissão recebe, tanto quanto a frequência de provocações feitas pelas pessoas. A resposta mais frequente dos 4 entrevistados é de que existe um perfil multifacetado e/ou não possível de ser mensurado. Tem-se também uma frequência subjetiva/instável, que não é possível de ser mensurada em intervalos de tempo. Apenas se destaca o entrevistado 1, que descreve um certo perfil de usuários que solicitam os trabalhos da CE. Confirmam os entrevistados:

Eu acho que pelo menos uma vez por mês a gente tem algum caso em específico. Mas eu não acho que a gente tenha um perfil. A gente já teve terceirizado, servidores homens e mulheres, com idades diversas, acho que é bem geral. Isso é bom, para a gente poder tentar abarcar todo mundo. (Entrevistado 4 em entrevista realizada dia 28/05/2019).

A frequência não é tão grande como o esperado que fosse. A gente tem uma realidade na qual a gente atende a qualquer tipo de pessoa, seja servidor, estagiário ou terceirizado, qualquer pessoa que se sinta vítima de qualquer questão que envolva ética, tem todo o direito de vir aqui e nós recebemos de braços abertos. (Entrevistado 3 em entrevista realizada dia 28/05/2019).

Eu acho que não existe um perfil, ou que seria um perfil multifacetado: recebemos homens e mulheres, vítimas de assédio moral, vítimas de assédio sexual... Servidores de nível intermediário e também de nível superior. Então seria difícil se fazer um O recorte, de gênero ou idade por exemplo. Tem denúncia contra dirigente, tem denúncia contra colega do mesmo nível hierárquico, tem denúncia entre chefia e subordinado. Uma coisa bem subjetiva e pontual. Assédio é recorrente, então eu poderia dizer que existe esse perfil multifacetado, mas que denúncias de assédio são recorrentes. Tanto sexual quanto moral. Existe tanto solicitação de orientação, quanto encaminhamento de denúncia. (Entrevistado 2 em entrevista realizada dia 16/04/2019).

A frequência é muito instável. Tem época que temos muitas visitas e têm épocas que passamos por uma "calmaria total". Então depende muito do comportamento da instituição, e o perfil do usuário que são os servidores são aqueles que estão tendo

algum tipo de desconforto com a atividade de trabalho, com uma relação de chefia, com alguma atividade que não era para o servidor fazer e por algum motivo ele possa ter deixado de fazer (...) então é geralmente o perfil é de um servidor que está incomodado com alguma situação que está ocorrendo em seu ambiente de trabalho ele nos procura em busca de uma solução. A frequência depende muito do momento, nós não temos uma estatística lógica, como se pudéssemos falar “3 por semana”, “15 por mês” (...) tem mês que recebemos 5 pessoas, têm meses que não recebemos nenhum telefonema de uma sequer pessoa. Ou seja, é uma frequência indeterminada, mas o perfil é fácil de identificar, algum desconforto em ambiente de trabalho, ou de relação interpessoal de mesmo nível hierárquico ou de nível superior. (Entrevistado 1 em entrevista realizada dia 16/04/2019)

Em concordância com o que foi exposto pelos entrevistados, não averigui haver padrão de usuários, em minha observação participante. Não existia constância de solicitações também, sendo impossível traçar qualquer tipo de identidade que formasse um padrão.

Dadas as respostas, pude notar que não constam os dados que foram fornecidos pelo relatório (Anexo 5) na *internet*. Há lacunas ou ausência de registros em alguns anos na qual a comissão já era ativa e possuía Regimento Interno próprio. Nesse relatório consta o histórico da Comissão de Ética, junto a um fato que nem mesmo o entrevistado 2 (secretário executivo) tinha conhecimento até buscar essas informações, como afirma:

Então, a gente começou a fazer um relatório para a CEP, aí eu fiz um levantamento histórico no diário oficial e num processo que foi autuado em 2007. Teve uma portaria que eu acho que é a MMA nº226 de 2001. Então a CE do MMA, na verdade, foi criada em 2001. Só que entre 2001 e 2007, não consegui achar nenhum registro da atuação da CE. A qual em 2007 foi instituída novamente, como se a portaria de 2001 tivesse sido “revogada” pela de 2007. Ou seja, isso leva a crer que nesse período, não foi publicada nenhuma portaria designando novos membros. Criaram, deixou-se de agir ou atuar, e só em 2007 foram provocados pela Casa Civil (incitados) a designar novos membros, pois houve a tal revogação. Não foram revogadas portarias de 2003, 2005 ou 2006 (...) então eu presumo que entre 2001 e 2007, não houveram atividades relevantes. O que foi uma surpresa para mim porque eu achava que ela era unicamente instituída em 2007, porque o regimento é de 2009. Ou seja, ela atuou com um Regimento criado em 2008 e foi também criado outro Regimento em 2009, revogando esse primeiro (de 2008). Isso tudo está no Diário Oficial. (Entrevista realizada dia 16/04/2019)

Essa informação, mesmo constando no Diário Oficial da União (DOU), não se encontra na página oficial na *internet* da CE do MMA (<http://www.mma.gov.br/institucional/comissao-de-etica.html>). No sítio apenas se encontram informações da instituição da comissão em 2007, pela portaria nº 449 de 20 de agosto e sobre o Regimento Interno de 2009, portaria nº 140 de 6 de maio. Na minha observação participante, nunca se tocou no assunto de existir uma instituição prévia à que consta nos sítios *online* públicos. Essa informação foi encontrada pelo secretário-executivo em sua dedicação exclusiva. Todo seu trabalho é direcionado à história e andamento da instância no órgão.

No relatório, analisei que nos anos de 2008, 2009, 2012, 2013, 2014 e 2016 não houve processos e/ou se ocorreram, não foram registrados. Percebi que no início de 2017 até o presente momento, a CE teve um aumento significativo em suas atividades. Considero uma reação às hipóteses que sugeri neste trabalho. Os membros já perceberam que precisavam realizar ações para que buscassem contemplar o regimento que seguem de forma mais abrangente.

Em fechamento, as entrevistas trouxeram novas informações para a pesquisa (Anexo 5 e 6), reforçando a busca dos indivíduos vinculados à CE de sanar as dúvidas de seus usuários, contribuindo para o funcionamento integral de suas atribuições. O resgate histórico do relatório (Anexo 5) e o Plano Diretor de Promoção da Ética e Prevenção de Incidentes (Anexo 6) podem ser considerados sinais da construção de uma identidade da instância dentro do MMA. Esses são exemplos de ações efetivas para que haja maior conhecimento dos funcionários acerca da comissão e conseqüentemente de seus direitos a ela associados.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A construção do texto perpassa cronologicamente os sistemas de gestão do Estado brasileiro ao longo dos séculos, mas existem outros pontos e aspectos que não foram aqui apresentados. A tentativa desse trabalho foi de levantar dados relevantes para que o leitor pudesse ter uma noção básica da introdução da ética dentro do espaço político e do aparato estatal. Desde a construção do sistema de gestão da ética no serviço público, dos tempos de Brasil colônia/império até a “jovem democracia” (Bresser, 2001).

Foram utilizados documentos oficiais para dialogar diretamente com o referencial teórico escolhido. Buscou-se montar um texto que levasse ao entendimento dos processos que resultaram nessa produção documental, demonstrando como a ética foi instituída no espaço da Administração Pública e também no âmbito social.

A construção deste trabalho tem caráter tanto analítico quanto investigativo. Em minha observação participante enquanto estagiário da Comissão de Ética nos anos de 2016 e 2017, pude compartilhar da rotina que influenciou na escolha do meu tema de pesquisa. A observação, os membros e a própria instância inspiraram a problemática, hipóteses e objetivos que procurei compreender e responder no decorrer do texto. Busquei dialogar diretamente com o trabalho de outros autores que tentaram entender o aspecto ético dentro da administração pública.

O objetivo geral dessa pesquisa foi analisar a percepção dos funcionários do MMA sobre a constituição e as atribuições da Comissão de Ética. O ponto de partida foi o papel de aplicar o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. Especificamente, observar a visão dos servidores sobre o trabalho da comissão, assim como descrever as relações da CE com seus possíveis usuários. Tais objetivos visaram responder a pergunta norteadora, acerca do entendimento dos burocratas do Ministério em relação à formação e funções da comissão.

Os servidores do Ministério do Meio Ambiente não têm clareza sobre o que é a Comissão de Ética e do seu papel no órgão. Há uma percepção de que a instância está no campo administrativo, assim como suas possíveis sanções. Essa está no âmbito da ética, sendo que suas punições somente ocorrem como resultado de uma apuração ética que averigue

infração. A falta de conhecimento dos processos por parte dos gestores se comprova com a análise das entrevistas.

Os gestores vinculados à Comissão de Ética responderam que existiam servidores que não possuíam conhecimento da instância no órgão. Também constataram que há um preconceito por parte dos funcionários em relação às atividades da CE, por considerá-la apenas punitiva. Explicaram que esse fato pode ocorrer porque a natureza de seu trabalho é sigilosa.

O caráter confidencial da Comissão de Ética é também um dos responsáveis por sua baixa visibilidade no MMA. Como todos os processos de apuração ética são reservados, o espaço no qual um possível usuário possa acessar as informações de como ocorrem é exclusivo ao diálogo direto com os membros da comissão ou através da leitura do Regimento Interno. Tal maneira é desestimulante aos servidores, que no geral podem desistir da busca.

Uma possibilidade de resolução às questões colocadas seria o trabalho conjunto das comissões de ética à Comissão de Ética Pública, com interesse do governo federal de fortalecer o movimento em prol de uma democracia transparente.

A participação social é um dos pilares centrais do estabelecimento de uma democracia. Essa somente pode concretizar-se a partir da formulação de medidas que incentivem a cidadania e estimulem os canais de comunicação e de transparência entre o Estado e a sociedade. Fortalecer o engajamento social para com os direitos civis, políticos e sociais é fundamental para a construção de uma cultura ética.

No que diz respeito às possíveis soluções para os problemas aqui apresentados, é possível afirmar que a comissão por não possuir orçamento próprio, tem dificuldades com o andamento de alguns processos. Principalmente os de publicidade, que são de extrema importância para o reconhecimento dentro do órgão. Se tivessem maior autonomia, assim como têm de levar os processos que iniciam, abririam grande espaço para demonstrar que não são punidores, mas aconselhadores e acolhedores aos servidores e demais usuários do MMA. Poderiam, assim, mudar a visão daqueles que desconfiam e sua credibilidade e também difundir o conhecimento acerca da presença da comissão dentro do órgão.

Além disso, toda a demanda que chega até a CE, não é apenas dos usuários, mas também da CEP. Todo esse material fica sob a responsabilidade de um único secretário-executivo. É um trabalho extenso e mesmo com dedicação exclusiva, uma só pessoa não é capaz de gerenciar a agenda de seis membros e de todas as questões internas e externas.

Esses dois pontos impactam fortemente na implementação da comissão. Todavia, o plano de trabalho atual da CE do MMA busca resolver boa parte das críticas feitas por mim ao longo do texto, no que diz respeito ao trabalho que deve ser feito para seu conhecimento e reconhecimento dentro do Ministério do Meio Ambiente.

Abre-se um espaço para que haja análises ainda mais profundas sobre essa comissão no Ministério do Meio Ambiente, que está em processo de crescimento e ação para que seja contemplada em seu Regimento Interno. Assim como os trabalhos de Mendes (2010, 2014) e Amorim (2000) abriram portas para um discurso mais amplo sobre a ética na Administração Pública, buscando por respostas rumo à democracia. Desse modo, cria-se um novo espaço para diálogo sobre as próprias comissões de ética do poder executivo federal, assim como para análises críticas sobre os códigos de conduta.

REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

ABRUCIO, Fernando Luiz. LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e Ordem Democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2018.

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

AZEVEDO, Carlos Eduardo Franco, OLIVEIRA, Leonel Gois Lima, GONZALES, Rafael Kuramoto Gonzalez, ABDALLA, Márcio Moutinho. A Estratégia de Triangulação: Objetivos, Possibilidades, Limitações e Proximidades com o Pragmatismo. IV Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração e Contabilidade. Brasília. 2013.

BITTAR, Eduardo C.B. Ética, cidadania e constituição: o direito à dignidade e à condição humana. Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC n. 8 – jul./dez. 2006.

BRAGA, Pedro. Ética, direito e administração pública. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2006.

BRESSER, Luiz Carlos. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. Em Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), Brasil: Um Século de Transformações. S.Paulo: Cia. Das Letras, 2001: 222-259.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. O Patrimonialismo em Faoro e Weber e a Sociologia Brasileira. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 46, nº 1, 2003, pp. 153 a 193.

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil. O longo Caminho. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

FAORO, Raymundo. Os donos do poder : formação do patronato político brasileiro / Raymundo Faoro ; prefácio Gabriel Cohn. – 5. ed. – São Paulo : Globo, 2012.

GERHARDT, Tatiana e SILVEIRA, Denise Tolfo. Métodos de pesquisa. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIL, Antonio Carlos. “Métodos e Técnicas de Pesquisa Social”. Sexta Edição. São Paulo. Editora Atlas S. A. 2008.

KOURY, Suzy Elizabeth Cavalcante. A ética no serviço público. R. Dir. Adm., Rio de Janeiro, 220: 183-194, abr./jun. 2000.

MENDES, Annita Valléria Calmon. A Administração Pública e o Sistema de Gestão da Ética: uma análise da política de promoção da ética no Poder Executivo Federal. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília – PPGA, 2014.

MENDES, Annita Valléria Calmon, ANDRADE JUNIOR, Hermes de, DA LUZ, Rodolfo Pinto e BORGES, Cândido. Comissão de Ética Setorial: os desafios de fazer cumprir a ética na administração pública federal. Revista do Serviço Público, Brasília 61 (2): 137-156 Abr/Jun 2010.

NUNES, Edson de O. A gramática política no Brasil. Clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: ENAP/Zahar, 1997.

PAES DE PAULA, A. P.. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. ERA - Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 45, n.1, p. 36-49, 2005.

RABELO, Fernanda Lima. O DASP e o combate à ineficiência nos serviços públicos: a atuação de uma elite técnica na formação do funcionalismo público no Estado Novo (1937-1945). Revista Brasileira de História & Ciências Sociais Vol. 3 Nº 6, Dezembro de 2011.

RICHARDS, David; Smith, Martin J. Governance and public policy in the United Kingdom. New York: Oxford University Press, 2002.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. Revista da Administração Pública — Rio de Janeiro 43(2):347-69, MAR./ABR. 2009.

WEBER, Max. Economia e Sociedade: Fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; Revisão técnica de Gabriel Cohn - Brasília, DF : Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999. 586 p.

6 APÊNDICE

Questionário para entrevista dos membros da Comissão de Ética do MMA

Primeiro Bloco

1 – Você acredita que o artigo número 37 da Constituição Federal de 1988, que trata sobre o princípio da moralidade, trouxe diferentes ou novos valores, na visão do servidor público? Nos dias de hoje, qual o impacto desse princípio na perspectiva dos gestores?

2 – Segundo o inciso XVI, do segundo capítulo do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, todos os órgãos da Administração Pública Federal deveriam instituir uma Comissão de Ética. Como se deu processo de instituição da CE do MMA, levando em consideração que foi criada 13 anos (2009) após o lançamento do código?

3 – De acordo o inciso XVI, do segundo capítulo do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, cabem às CEs o papel de “orientar e aconselhar sobre a ética profissional no tratamento com as pessoas e com o patrimônio público”. Seria esse papel uma realidade no Ministério do Meio Ambiente?

4 – Como a Comissão de Ética do MMA trabalha e/ou desenvolve projetos pela promoção da ética no órgão? Em sua opinião, seria ela conhecida e/ou reconhecida pelos servidores locais?

5 – A Comissão de Ética do MMA é requisitada com frequência? Existe um perfil de usuários que solicitam orientação ou encaminham denúncias à comissão?

Segundo Bloco

6 – No decreto nº 6.029 de 2007 o artigo 6º diz, em seu capítulo I, que é dever do titular do órgão assegurar condições de trabalho para que as Ces realizem suas atribuições. Esta é uma realidade do MMA? Como se dá a comunicação com o corpo dirigente do órgão?

7 – Como se dá o processo seletivo de formação de uma nova equipe da CE? Existe um perfil de servidores que se inscrevem para compor a comissão? No último processo qual foi o volume de inscrições?

8 – Existe algum canal de comunicação para que os servidores do MMA possam se expressar sobre a visão que têm sobre a CE? Já houveram manifestações espontâneas de servidores com interesse em expandir a cultura da ética no órgão, ou solicitar atividades diferentes do que as atribuições da comissão?

9 – Existem casos de desistência por parte do denunciante, sobre inquéritos abertos pela CE do MMA? Se mais de um, existe um perfil de usuários que desistiram do processo?

10 – Quais você acredita serem os maiores empecilhos para a CE realizar suas atribuições, se existirem algum empecilho? Acredita que os servidores a veem como um mecanismo de exercício da cidadania? Diria que os servidores têm consciência do que a CE representa, segundo o que os decretos instituem, ou têm uma visão distorcida do papel dessa no MMA?

7 ANEXOS

Anexo 1 – Entrevistado 1

Entrevistado 1 CE (Membro Titular)

1 – Você sabe que esse artigo é o cerne da conduta do servidor, é onde ele vai demonstrar impessoalidade e compromisso, não utilizar do seu cargo para beneficiar a si ou outrem. É de fundamental importância para o servidor público, se ele infringir esse artigo é praticamente o caminho para a porta de saída, as penalidades são rigorosas e podem acarretar em exoneração. A partir do momento que ingressa no serviço público, ele deve vestir a camisa dos valores, tem os valores da constituição. Além dos valores, existe a própria conduta do servidor, sendo que essa deve ser compatível com a do serviço público. É obrigação pela 8112, não pode-se omitir os fatos, enxergando conduta inadequada de outro servidor, deve-se aplicar esses valores impostos pela constituição, além do estatuto do servidor público. Acredito sim que tem grande impacto, não só na perspectiva do servidor de carreira, mas também de cargos comissionados, por meio de indicação política.

2 – As comissões de ética dos órgãos públicos do poder executivo federal estão vinculadas à CEP, que foi instituída pelo decreto 1171, o qual dava oportunidade pros órgãos criarem suas CEs. No MMA, a regulação foi estabelecida em 2009 por iniciativa do próprio ministro da época. Naquele momento, a CE foi composta pela indicação dos Secretários. Existem hoje 5 secretarias e podemos imaginar que naquela época eram 5 ou 6 secretarias. A ministra Marina Silva (sem clareza se ela determinou ou por ordem da PR) foi a criadora da CE. O critério da composição era a indicação de servidores pelos secretários daquela época. 3 titulares e 3 suplentes, cada um indicado pelas secretarias na qual estavam alocados. Acredito que foi sim logo após a instituição do decreto 1171. A diferença daquela época para agora é que antes eram indicados os servidores, hoje, abre-se um edital de chamamento/seleção entre os servidores pra formação do quadro. É uma atividade sem remuneração (extra) e entendemos que indicação seria algum mecanismo inadequado e impositivo. Para evitar isso, abrimos o processo seletivo, as pessoas são voluntárias para vir trabalhar aqui. É feita uma análise curricular daquele servidor, é feita uma entrevista e a partir desses dois critérios, é estabelecido um ranking de colocação. (RESPOSTA DA QUESTÃO 7)

3 – Dentro do Código de Conduta Ética, é uma das nossas responsabilidades orientar e aconselhar nossos colegas servidores para conduta ética e zelo do patrimônio, sendo que o MMA possui patrimônio que não é pertencente à casa e sim público, do qual todos nós contribuímos para que ele exista por via de pagamento de impostos. Então existe sim o papel de orientar e aconselhar e temos um resultado muito bom, pois a partir do momento que o servidor identifica que parte do patrimônio que é adquirido do seu próprio suor, salário (por meio de pagamento de impostos), há uma conscientização muito boa nesse ponto. Aqui no MMA, inclusive no dia 30/04/2019 lançaremos o primeiro ciclo de formação continuada em ética no MMA, sendo um curso formado e ministrado ao longo do ano, começando em abril e terminando em dezembro, com a promoção de 10 palestras com o temas sobre ética. A primeira palestra vai ser ministrada pelo presidente da CEP, Dr. Paulo Henrique dos Santos Lucon. Ele vem falar pros nossos colegas um pouco da experiência da CEP, sendo que em sequência a CE do MMA vai apresentar as nossas experiências acumuladas pelo período de um ano. Estaremos mostrando o trabalho da comissão de ética, da CEP e o elo entre ambas para nossos colegas servidores.

4 – Já puxa um pouco do que falei na terceira pergunta. Estamos iniciando esse trabalho da capacitação continuada exatamente para começarmos a dar uma identidade da nossa comissão junto aos nossos servidores. Nós notamos que o nosso trabalho é muito “escondido” (sigiloso), pela própria natureza dos processos que são recebidos aqui, que geralmente são denúncias ou são consultas que recebemos. Geralmente o servidor denunciante ou consultante nos pede sigilo total, então pela própria característica da ação, devemos ficar mais “escondidos” mesmo. Mas temos, como dito anteriormente, uma função de orientar e aconselhar nossos servidores acerca das condutas de ética. Por meio desse ciclo de palestras que começa nesse dia 30/04/2019, estamos pretendendo dar essa visibilidade, para nossos servidores, da comissão de ética do MMA. Demonstrando que não é só um local para levar problemas ou ir lá receber aconselhamentos ou relatar alguma coisa. Nós iremos desenvolver atividades de orientação justamente tendo como objetivo dessas atividades de evitar que aqueles problemas corriqueiros que aparecem aqui não aconteçam “normalmente”.

5 – A nossa comissão é vista ou visitada por servidores que tenham algum relato ou problema, alguma situação que está gerando desconforto para ele. Ele vem até nossa comissão, marcamos/agendamos uma conversa e tentamos dar uma solução para a situação dele. Se depois de ouvir os membros da CE, se ele já sentir um conforto de uma solução

proveniente do aconselhamento, geralmente o caso se dá por encerrado. Tem outros que não, alguns servidores pretendem dar continuidade para aquele processo ou denúncia, daí criamos processos de investigação. A partir do momento que se constata que realmente existe um problema ali, abrimos um processo seguinte que é de apuração. Primeiro vem a denúncia, analisamos a denúncia a partir de um processo preliminar, aonde a gente vai identificar se realmente é aquilo que foi falado, sendo identificado a veracidade do fato, abre-se um processo de averiguação daquele problema. A frequência é muito instável. Tem época que temos muitas visitas e têm épocas que passamos por uma “calmaria total”. Então depende muito do comportamento da instituição, e o perfil do usuário que são os servidores são aqueles que estão tendo algum tipo de desconforto com a atividade de trabalho, com uma relação de chefia, com alguma atividade que não era para o servidor fazer e por algum motivo ele possa ter deixado de fazer... Então é geralmente o perfil é de um servidor que está incomodado com alguma situação que está ocorrendo em seu ambiente de trabalho ele nos procura em busca de uma solução. A frequência depende muito do momento, nós não temos uma estatística lógica, como se pudéssemos falar “3 por semana”, “15 por mês”... Tem mês que recebemos 5 pessoas, têm meses que não recebemos nenhum telefonema de uma sequer pessoa. Ou seja, é uma frequência indeterminada, mas o perfil é fácil de identificar, algum desconforto em ambiente de trabalho, ou de relação interpessoal de mesmo nível hierárquico ou de nível superior.

6 – Então, nós aqui do MMA temos uma estrutura física adequada para exercer nosso papel de comissão de ética, nos temos essa sala exclusiva, de uso exclusivo da CE, onde temos um revestimento acústico que é uma característica que nós solicitamos ao ministro, ao gestor máximo do MMA, para que pudéssemos ter o conforto de receber o nosso servidor para que ele tivesse a segurança de falar e nosso vizinho aqui do lado (sala ao lado) não ouvir, além do nosso sigilo pessoal, as coisas que são ditas nessa sala por meio de denúncia, aqui fica. Nem o estagiário que temos tem acesso aos processos que são trabalhados aqui, isso em função da estrutura que nós temos. Além dessa estrutura física, temos um secretário executivo, o qual conseguimos com o ministro, para que ele cumpra seu expediente integral na comissão de ética. O secretário executivo é o único servidor que tem dedicação exclusiva para a CE, ele que movimenta a CE, ele que cria a estrutura para o funcionamento da CE, então eu considero que nós temos essa estrutura suficiente para nós exercermos nosso papel. E também nosso relacionamento com nosso dirigente sempre foi bom, tudo que a gente pediu e/ou solicitou foi atendido.

7 – RESPONDIDA NA QUESTÃO 2

8 – O canal que nós temos é o canal de e-mail que nos divulgamos para eles, que são o da comissão e o da secretaria executiva e ali a gente manda e recebe os inputs. Agora, manifestação espontânea do servidor com interesse a expandir a cultura ética é muito pontual. Se eu falar que não, eu estou sendo injusto com colegas que chegam aqui de forma bem informal mesmo, principalmente quando a gente começa a falar com eles o que a gente tá fazendo, e eles sugerem alguma coisa e algumas vezes quando é possível a gente acata aquilo ali, e a gente acaba absorvendo aquela ideia, mas não é uma coisa “normal”. É muito pontual, é muito pessoal e vai muito da afinidade que aquela pessoa tem com o conhecimento, ou até de uma relação de amizade com algum membro daqui, para a gente aceitar e discutir e dar continuidade à algumas atividades que vem dos servidores para contribuir com a missão da CE que é orientar e fazer a divulgação das normas de conduta ética.

9 – Muitos dos casos que chegam pra gente aqui geralmente são algum desconforto que acontece entre os colegas, geralmente eles chegam aqui, alguns só conversam e vão embora satisfeitos e outros dão continuidade ao processo, desses que dão continuidade, no decorrer da apuração aqui, já aconteceram casos (não foi só 1), da gente receber novamente aquele servidor e ele dizer “que não quer mais prosseguimento na minha procuração porque minha situação lá já foi resolvida”. Resolvem-se internamente ou por meio de alguma coisa que na conversa com a CE foi orientada, então existe desistência sim, por iniciativa do próprio servidor, por ele se encontrar numa situação mais favorável do que a que o trouxe à CE.

10 – Não vejo empecilhos (dando minha opinião pessoal) para gente realizar nossas atribuições, até mencionei que temos toda essa estrutura física, administrativa com secretário executivo que dá todo o apoio para o funcionamento da CE, temos estagiário, temos ramais, telefone, espaço razoavelmente adequado, então assim, empecilho administrativo e estrutural eu não identifico. Agora, qual o comportamento dos servidores, como eles enxergam a CE como cidadania: o comportamento do servidor já é muito pessoal (subjetivo). Há muita desconfiança se a gente está aqui a serviço do ministro, se estamos a serviço dos dirigentes... Não são todos, mas alguns têm essa desconfiança, e quando a gente identifica que há essa desconfiança, a gente apresenta para eles qual é o nosso objetivo aqui. Somos independentes, não temos ligação hierárquica no âmbito da ética com o ministro, nós temos relação hierárquica no âmbito administrativo, mas em relação à apuração ética, temos uma ligação

com a CEP. Subordinação/vinculação com dirigentes, não. Mas nossos servidores acreditam que a gente está aqui para fazer isso em prol deles (dirigentes). Então talvez isso possa ser considerado um dos empecilhos para nosso trabalho, mas apenas forçando a barra. As oportunidades que tivemos, convencemos que não é bem assim, temos autonomia e isenção para apurar o que tiver que ser apurado conforme os normativos daqui, sem ordens superiores.

Anexo 2 – Entrevistado 2

Entrevistado 2 CE (Secretário Executivo)

1 – Eu acho assim, existe uma cultura institucional que a gente vai chamar no serviço público, que a gente pode chamar de “velha cultura”, que é aquela em que é uma construção sócio-histórica em que o servidor, o agente público, de uma maneira mais ampla, ele se valia da administração pública como se fosse dele próprio. Dizem as pessoas mais antigas que era recorrente, eu digo as pessoas que tiveram o primeiro ingresso no serviço público na década de 70-80. Na época das aulas, período escolar, os agentes públicos iam ao almoxarifado da repartição e pegavam materiais de escritório, mas que também são materiais escolares, papel, régua, caneta, lápis... E usavam o almoxarifado como se fosse uma papelaria. Então, eu acho que de 1988 para cá, esses princípios do artigo 37 provocaram uma ruptura com essa velha cultura, ou essas velhas práticas. Essa que eu demonstrei é uma de várias outras, utilizar a administração pública como se fosse um bem próprio. Eu acho que parte dos servidores principalmente dos que ingressaram no serviço público depois dessa “ruptura” com o que eu estou chamando de velha cultura, elas tem incorporadas em uma perspectiva mais clara esses princípios norteadores. Não só moralidade, como legalidade, impessoalidade, publicidade e eficiência. Então acredito que parte dos gestores têm também esses valores introjetados. Se não houvesse tanta gente presa de 2014 até agora, agente políticos e públicos ligados à cúpula de empresas estatais, petrobras por exemplo, ou gente presa ou que já esteve presa, mas que tá respondendo processo, com tornozeleira eletrônica etc a gente poderia dizer que os gestores tem isso em si. Bem, parte deles têm, parte deles não têm. Então assim, existem casos específicos aqui no MMA no qual houveram denúncias em desfavor de gestores antes de DAS 6, por práticas incompatíveis com a moralidade. Então existem canais de denúncia de gestores não só por desvio ético... Então assim, um ilícito ético cometido por uma autoridade da alta administração federal nem é apurada pela CE local, é apurada pela CEP, mas muitas vezes não é um ilícito só ético, mas também extrapola a esfera de apuração ética, se tornando um ilícito administrativo. Então a apuração daquela conduta inadequada sai da CE, passa pela CEP, mas acaba na Comissão Permanente Disciplinar. Porque a apuração da conduta lá é na esfera administrativa e pode culminar na demissão do servidor, por exemplo, ou na exoneração quando é um servidor que é ocupante de cargo de livre nomeação e exoneração, quando ele não tem vínculo ativo permanente, ou seja, quando ele não é concursado, por exemplo.

2 – Então, a gente começou a fazer um relatório para a CEP, aí eu fiz um levantamento histórico no diário oficial e num processo que foi autuado em 2007. Teve uma portaria que eu acho que é a MMA nº226 de 2001. Então a CE do MMA, na verdade, foi criada em 2001. Só que entre 2001 e 2007, não consegui achar nenhum registro da atuação da CE. A qual em 2007 foi instituída novamente, como se a portaria de 2001 tivesse sido “revogada” pela de 2007. Ou seja, isso leva a crer que nesse período, não foi publicada nenhuma portaria designando novos membros. Criaram, deixou-se de agir ou atuar, e só em 2007 foram provocados pela Casa Civil (incitados) a designar novos membros, pois houve a tal revogação. Não foram revogadas portarias de 2003, 2005 ou 2006... Então eu presumo que entre 2001 e 2007, não houveram atividades relevantes. O que foi uma surpresa para mim porque eu achava que ela era unicamente instituída em 2007, porque o regimento é de 2009. Ou seja, ela atuou com um Regimento criado em 2008 e foi também criado outro Regimento em 2009, revogando esse primeiro (de 2008). Isso tudo está no Diário Oficial. Falei sobre o processo de criação, agora vou falar que no “início” (2001) o processo de seleção foi por meio de designação de servidores, tanto da secretaria executiva quanto do que a gente chama de secretarias temáticas. Por exemplo, a gente tinha nessa época (2001) a secretaria de biodiversidade em floretas, hoje ela se chama só secretaria de biodiversidade, mas a estrutura é similar, apesar de que a agenda de florestas saiu de lá e foi para outra secretaria. Hoje em dia, por exemplo, a agenda de florestas dentro do MMA está na Secretaria de Florestas e Desenvolvimento Sustentável, que não existia até janeiro de 2019, mas existe agora (abril). Isso que a gente chama de secretarias temáticas. Então assim, o processo de indicação partiu do gabinete de cada secretaria, houve uma manifestação da secretaria executiva, do gabinete do ministro e da coordenação geral de gestão de pessoas, solicitando que essas secretarias temáticas indicassem um servidor que integrasse a CE. Isso nessa época, 2001, e depois em 2007, ou seja, foram indicações que partiram dos gabinetes dessas secretarias e hoje em dia não é assim que funciona. Existe uma seleção com lançamento de edital e as pessoas se inscrevem. Os critérios de seleção são com uma carta de apresentação e com um currículo, depois existe uma entrevista por parte dos membros da CE, então mudou bastante, nada é designado por uma autoridade.

3 – Sim, seria uma realidade. A CE recebe servidores numa sala específica, eles vêm tanto para consultas quanto denúncias e o número de atendimentos varia muito de ano para ano e tem ano que não consta registro de atendimento, mas tem ano que existem 12 atendimentos que foram registrados. Não posso dizer que todos os servidores têm clareza de

quais são os papéis que competem à Comissão de Ética (CE), muitas vezes servidores confundem a CE com a Comissão Permanente Disciplinar, a qual só faz apuração administrativa e não ética. Estou falando de gente aprovada em concurso público que provavelmente quando foi aprovada em concurso, o decreto 1171, fazia parte da legislação a ser estudada... Mas passados anos, não posso garantir que os servidores tenham essa clareza e na verdade, a realidade permite que a gente afirme que muitos deles não têm clareza ao que compete a uma CE e ao que compete a uma CPD. Inclusive, o plano de trabalho que é a atuação da CE para esse ano, prevê diversas ações para deixar bem clara a atuação da CE, o que compete à essa comissão local... Com a finalidade de promover a ética e com o intuito de prevenir acidentes, os quais seriam esses que tomamos conhecimento quando um servidor vem nos consultar ou deixar uma denúncia. (RESPONDE A 4)

4 – A gente tem um plano de trabalho chamado “Plano Diretor de Promoção da Ética e Prevenção de Incidentes”, foi desenvolvido no final de 2018, aprovado e ajustado em reuniões no início de 2019. Ele tem uma série de ações e iniciativas. Uma delas é um curso de formação continuada em ética, composto por 10 palestras de 2h cada, que serão ministradas por especialistas em temáticas afins com a ética pública. Temos bioética, ética e gênero, reconhecimento, prevenção e enfrentamento de assédio (moral e sexual), tem o próprio código de ética do servidor público civil do poder executivo federal (o qual está sendo revisto), saiu uma minuta de um novo decreto que foi encaminhada pela secretaria executiva da CEP para as CEs locais, para contribuições e envio das contribuições (processo feito em Abril). Vão revisar depois de 25 anos porque o código de ética vigente é de junho de 1994, então este está sendo “modernizado” assim digamos. Além do curso, campanhas publicitárias falando de condutas inadequadas (isso pode? É o nome da campanha). Esse mês (abril) é o segundo mês no qual estamos colocando em prática esse plano. Então estamos fazendo visitas técnicas aos secretários, apresentando a CE, explicando para eles que a CE local integra o sistema de gestão da ética do poder executivo federal, ou seja, estamos ligados à CEP, enquanto CE local. Falamos do plano e do curso pedindo apoio institucional. Inclusive pedindo à eles que divulguem aos servidores lotados nessas secretarias, a realização desse curso. Porque ele foi definido pensando no tipo de incidentes que temos conhecimento, ou seja, os relatos que chegam à CE, sendo óbvio que nem tudo o que acontece que é conduta inadequada chega à nós. Muitas vezes fica no que chamamos de “radio corredor”, no qual um servidor fala para um que fala para outro, mas ninguém denuncia ou procura a CE. Então o plano de trabalho tem um objetivo maior que é dar visibilidade à existência da CE, às competências dela e à

própria atuação da CE, com a finalidade que ela se torne cada vez mais reconhecida pelos servidores do MMA, essa é a ideia. Inclusive a CE ficou sem secretária executiva com dedicação exclusiva desde o primeiro semestre de 2018, pois a antiga servidora saiu de licença. Com a minha entrada mais ou menos em março, mudei do gabinete da secretaria de biodiversidade e agora trabalho fisicamente aqui na CE, o que permite o funcionamento dela. Porque todos os servidores da CE são lotados em outras unidades, tendo as atribuições deles como servidores de cada secretaria ou coordenação... Então para eles darem conta dessas atividades do dia a dia e ainda dar conta de tocar um plano (pela CE), é muito complicado, sem apoio administrativo. Claramente minha chegada com dedicação exclusiva fez o plano sair do papel e se tornar uma realidade. Inclusive a portaria nº140 que criou o regimento interno, se diz que a secretaria executiva da CE do MMA está vinculada administrativamente ao gabinete do Ministro. Sendo esse dispositivo que garante (e tem garantido) a dedicação exclusiva e por fim o funcionamento da CE

5 – Eu acho que não existe um perfil, ou que seria um perfil multifacetado: recebemos homens e mulheres, vítimas de assédio moral, vítimas de assédio sexual... Servidores de nível intermediário e também de nível superior. Então seria difícil se fazer um O recorte, de gênero ou idade por exemplo. Tem denúncia contra dirigente, tem denúncia contra colega do mesmo nível hierárquico, tem denúncia entre chefia e subordinado. Uma coisa bem subjetiva e pontual. Assédio é recorrente, então eu poderia dizer que existe esse perfil multifacetado, mas que denúncias de assédio são recorrentes. Tanto sexual quanto moral. Existe tanto solicitação de orientação, quanto encaminhamento de denúncia. Acho importante deixar registrado que nem todo mundo que solicita orientação formaliza a denúncia. Muitas vezes o servidor ou o agente público tem receio daquilo se voltar contra ele e acabar sofrendo algum tipo de perseguição. O que não quer dizer que não existem denúncias, a CE garante o sigilo do denunciante... O denunciado não toma conhecimento de quem denunciou, mas é aquela história: se uma coisa surge dentro de uma unidade, não fica difícil de descobrir quem fez a denúncia. Mas daqui não parte nem a identificação nem a confirmação da identidade do denunciante para o denunciado. A gente não diz “estamos te ligando para te dizer que tem alguém te denunciando”. O compromisso da garantia do sigilo é total.

6 – Eu diria que é uma realidade, a gente tá pensando nessa atual gestão (que começou a pouco mais de 100 dias) a comunicação com os dirigentes é excelente, a gente teve desde o início a iniciativa de realizar essas visitas técnicas, integrando nosso plano de trabalho... Consta lá inclusive que seria a primeira iniciativa a visita técnica, solicitaríamos uma reunião

com o dirigente máximo de cada secretaria, ou seja, com os secretários, no caso (por exemplo) da subsecretaria de planejamento, orçamento e administração, com o subsecretário, com o coordenador geral de gestão de pessoas, com o coordenador geral de gestão administrativa, com o próprio gabinete do ministro, tivemos a iniciativa de solicitar uma reunião com o ministro, o ministro designou que fôssemos atendidos pelo chefe do gabinete, inclusive sendo o primeiro que a gente falou ainda em fevereiro... Foi proativo em relação às demandas e questionamento da CE ao programa de integridade que foi instituído aqui no MMA em outubro de 2018, tinha entregas para nós, previstas para março, então a gente foi provocar o chefe de gabinete em relação a isso... Ele pediu que alguns assessores do gabinete assumissem a gestão dessas demandas relativas a esse programa de integridade, que tem relação não só com a CE, mas também com o gabinete do ministro, com a ccgp (gestão de pessoas), com a assessoria de comunicação que é ligada ao gabinete do ministro, com o departamento de gestão estratégica da secretaria executiva... Então assim, a comunicação é excelente, quando provocamos o gabinete do ministro, desde o começo sobre a existência da CE, que a CE integra esse Sistema da Gestão da Ética, porque o atual chefe de gabinete é um coronel do exército, da reserva. Então, é egresso de um órgão muito distinto, que não é nem civil, é militar... então demos ciência da existência da CE, falamos do arcabouço legal que institui a CE, Sistema de Gestão da Ética e ele foi super solícito... A partir desse momento o gabinete se tornou um parceiro, junto à secretaria executiva, a subsecretaria de planejamento orçamento e administração que a integra, todos se tornaram parceiros da CE na concretização desse plano de trabalho. Então está fluindo de uma forma que não que a comunicação anterior não fosse boa, era boa, mas agora se tornou uma rede de comunicação de excelência que tá tendo resultados práticos, no sentido da promoção da ética e na prevenção de incidentes.

7 – Existe um edital, inclusive a gente vai submeter a uma consultoria jurídica, o edital está pronto, foi aprovado na reunião de 15/04/2019, reunião ordinária do mês de abril. Com a apreciação da CONJUR, se não houver nenhum ajuste a ser feito, ele é divulgado, tanto na intranet do MMA que é chamada de Biosfera, quanto por e-mail (marketing) da comunicação interna que sai para todos os servidores... É dada ampla publicidade para existência do edital para seleção de novos membros, e em 2017, quando houve a seleção anterior, foram 5 inscritos, foram 4 de nível superior e 1 de nível intermediário. Foi oferecida uma vaga titular, 3 de suplente e 1 para cadastro de reserva... Entre esses servidores que se inscreveram tem colegas de nível superior formados em engenharia, direito, geografia, biologia e antropologia. Existem todas as áreas (humanas e exatas). É um perfil multifacetado também. O volume de

inscrição foi de 5 vagas. Abriremos novamente um edital com cadastro de reserva, e membros suplentes.

8 – O servidor tem o e-mail, um grupo de e-mail de servidores, mas nem todos os servidores participam desse grupo. Se algum deles quiser expressar a visão que ele tem da CE, ele pode mandar um e-mail para esse grupo de servidores... Existe também um grupo de *Whatsapp* dos servidores do MMA, tendo pessoas que nem são do órgão, mas é por exemplo do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), com pessoas lotadas em outros estados. Se alguém quiser usar esse canal para expressar o que pensa da CE, tem liberdade pra isso. Mas assim, não é um canal criado com essa finalidade. Desde que entrei em 2017 não houve manifestação, a menos que você tome esse interesse como denúncias e consultas que chegam até nós. É claro que quando há denúncia, de certa forma a pessoa tem interesse em expandir a cultura ética no MMA. O ônus de ser um servidor público com estabilidade é que você não pode ser conivente com atitudes que possam ser anti éticas ou até ilícitos administrativos, existe uma legislação que te obriga a reportar aquele caso às autoridades competentes... Então podemos dizer que essa comunicação ocorre eventualmente por motivos diversos. Lembrando que as denúncias anônimas via *internet* tem sigilo ip de 100 anos. Então até os que temem sofrer algum tipo de perseguição acreditam no mantimento de seu nome em sigilo. Mesmo sabendo que ficarão privados do acompanhamento/andamento da denúncia, mas mantém sua identidade não revelada. Pelo menos é o que diz a legislação.

9 – Não vou dizer que desistiram do processo, porque tem um procedimento preliminar que pode se tornar um processo de apuração ética. A resolução 10 da CEP é que estabelece esse rito. Mas é recorrente o servidor nos procurar, fazer uma consulta, às vezes é uma conversa longa, ela não tem restrição de tempo. Às vezes fazemos atendimento coletivo, ou seja, todos os membros da CE (titulares e suplentes) disponíveis naquela hora são convocados e vêm... Às vezes tem dois denunciante e/ou consulente, tem dois da CE fazendo a consulta e quatro fazendo atendimento, ouvindo, perguntando e na hora pedindo pra formalizar a denúncia em desfavor à x colega, pedimos para encaminhar para nosso e-mail, que escolheremos um relator para fazer uma análise prévia e se ele achar que existe indício de materialidade a gente instaura um procedimento preliminar, que pode redundar num processo de apuração ética ou não. Na maioria dos casos o servidor não formaliza a denúncia, se dando satisfeitos pela consulta à CE. Tem também um viés conciliatório nesse atendimento, muitas vezes o servidor até sai satisfeito com a possibilidade conciliatória que é apresentada à ele,

mas muitas vezes imaginamos que ele fique com receio de ser perseguido se formalizar aquela denúncia. Tem várias estratégias, não temos como dizer que aquela pessoa, quando buscou a CE, não esteja querendo ser resguardar, como se ela pudesse estar “segura” acusando uma pessoa que possivelmente pode acusa-la. A gente não tem como medir a real intenção das pessoas... Mas fazemos atendimentos que muitas vezes não se tornam denúncia, porque a pessoa desiste de formalizar, não dá para fazer um perfil porque são pessoas muito diferentes sempre. Imaginamos sempre que as pessoas vêm com receio de serem lesadas ao formalizar. Achamos que as pessoas confundem a atuação da CE com a da Comissão Permanente Disciplinar.

10 – Alguns têm clareza e outros não, muitos confundem as comissões do órgão, as sanções que elas podem aplicar, os ritos processuais, o que pode acontecer com aquela pessoa denunciada... Alguns percebem como mecanismo de cidadania, mesmo sabendo que às vezes aquela conduta x de outra pessoa é inadequada e que isso só o afeta indiretamente, ele denuncia por não querer ser conivente com aquilo. Muitas vezes essas condutas são ilícitos tanto éticos quanto administrativos. Algumas consultas já têm impregnadas que aquele espaço é um mecanismo de exercício da cidadania e que é um dever dele denunciar. De cidadão e de servidor público. Alguns sabem do decreto e outros não. Existem empecilhos, o fato de ter só 1 servidor lotado na CE com dedicação exclusiva e não mais. Um só não dá conta de tocar tudo. Ele pode conseguir colocar um plano ou trabalho em algo real. Agora, se tem 6 membros (3 titulares e 3 suplentes) fazem a CE andar. Houve tempo que tinha 2... Mesmo que eles tenham outras competências e responsabilidades administrativas de lotação, 6 fazem mais que 2. A gente tem como fazer um trabalho bom com esses 6 membros, mais o secretário executivo. É claro que estamos longe do ideal, mas essa formação atual tem competência para colocar esse plano em prática. E a gente por conta da boa comunicação e boa articulação com os dirigentes do MMA, temos convicção de que conseguiremos colocar esse plano de trabalho em prática. Com isso daremos mais clareza aos agentes públicos do MMA sobre a importância e o papel da CE, não somos uma instância de punição. Somos uma instância de acolhimento ao servidor. Agora, se houver uma denúncia, ela será apurada, e se entendermos que o denunciado mereça receber uma sanção, nós a lançaremos. Mas não somos uma instância disciplinar e/ou punitiva, mesmo às vezes tendo esse caráter.

Anexo 3 – Entrevistado 3

Entrevistado 3 (Membro Titular)

1 – A minha vivência pessoal tem experimentado problemas nessa questão de moralidade, principalmente porque as pessoas às vezes confundem ilegalidade com legalidade, em função disso às vezes se veem processos onde existem questões que na verdade são legais, mas no fundo são imorais. Por exemplo, aquela questão que se falou a pouco tempo de um processo de licitação no judiciário, onde os caras queriam comprar camarão, e outros, gastando um milhão. Legal, é uma licitação legal, mas se dando a realidade do país é uma questão imoral. Acho que isso ainda não está muito claro para as pessoas, o que é realmente moralidade na questão do trato da coisa pública. Hoje eu vejo que os gestores estão muito preocupados em atender dentro do que é legal, sem ter a perspectiva do que é moral, do que vale a pena, se o momento é oportuno ou não para fazer determinadas aquisições... Então isso é uma coisa que precisa melhorar muito no serviço público.

2 – Devo confessar que eu só fui saber da CE em questão uns três anos atrás. Até então para mim não existia isso aqui dentro do órgão. Então ouvi falar que tinha uma, divulgaram um processo seletivo e me inscrevi. Não tenho informações de como isso foi criado, então é uma coisa na qual não posso ajudar. O fato é que a gente não sabia muito da existência dela, e olha que já tinha 10 anos de criação. Então eu acho que era uma coisa que tava muito incipiente, muito sem ação.

3 – Eu acho que ainda não é uma realidade no MMA. Especialmente quando se fala na questão de tratamento do patrimônio público. É onde eu tenho batido a tecla e onde eu pessoalmente tenho enfrentado problemas por conta de visões de pessoas que querem gastar, com coisas que na minha visão são gastos imorais, apesar de serem gastos legais. Comprando aplicativos que não tem a menor necessidade de possuir, a custos absurdos... Então eu realmente que essa questão do patrimônio está longe de ser abordada. Na questão da ética profissional, no tratamento de pessoas, eu acho que a gente tem melhorado muito nesses três últimos anos, temos dado uma visibilidade à CE e as pessoas começam a reconhecer que uma CE atuante existe aqui agora, então acho que a realidade do MMA é essa.

4 – Estamos num processo de construção. Eu acho que esse curso de formação continuada que vai durar 10 meses no ministério que começamos esse ano, eu acho que

começou a dar visibilidade para a CE. Até então a gente realmente não tinha CE. Hoje nós somos conhecidos nos corredores, no restaurante, as pessoas já cumprimentam e chamam para o diálogo... Então a gente tá vendo que os frutos estão começando a aparecer, a gente tá começando a dar visibilidade à CE no MMA.

5 – A frequência não é tão grande como o esperado que fosse. A gente tem uma realidade na qual a gente atende a qualquer tipo de pessoa, seja servidor, estagiário ou terceirizado, qualquer pessoa que se sinta vítima de qualquer questão que envolva ética, tem todo o direito de vir aqui e nós recebemos de braços abertos. O que percebemos é que as pessoas que não tem um vínculo direto com a administração, no caso estagiários e terceirizados, o pessoal tem certamente um receio maior de apresentar algum tipo de reclamação, para que possamos apurar, porque tem, no fundo, o receio de ser tolhido ou punido, de perder aquela oportunidade que a pessoa tem, então a gente vê que algumas pessoas engolem muito sapo. Sobre os servidores, algumas pessoas já têm começado a se mostrar mais interessadas em fazer apurações... A gente tem visto pelo menos duas ou três pessoas por mês nos procurando aqui. Para um primeiro atendimento, falar do caso, pedir orientações, então é nisso que a gente tem trabalhado.

6 – Nós hoje estamos vivendo um problema sério porque a gente está com uma boa parte da diretoria sem mandato, no caso o presidente está sem mandato, já era para ter sido renovado. A CE está com esse processo de formação continuada, precisamos estar fortalecidos. É uma dificuldade, já têm duas ou três semanas que a gente luta para encaminhar, tivemos a primeira vista uma negativa do segundo secretário, um secretário do ministro disse que não queria mexer com isso agora. Só que não podemos esperar. Somos um órgão vinculado à presidência da república e o cara fica sentando em cima. Então hoje estamos enfrentando problemas. O presidente estava me contando agora pouco que chegou um documento da própria CEP requerendo republicação de atos e tudo mais, já fizemos encaminhamentos e os caras agora dizem que “vão apertar”... Vamos ver se agora com um negócio que vem de cima, se o pessoal acorda para poder dar atendimento e uma agilidade maior. Por enquanto estão enrolando e nos deixando em uma situação complicada porque a gente precisa da formalização, da publicidade do ato para a gente possa ter tranquilidade no nosso atendimento.

7 – Bom, como falei, conheci a CE 3 anos atrás exatamente porque houve uma divulgação de um processo seletivo. Naquela época a gente fez um perfil, respondemos a um memorando, me chamaram para uma entrevista pelos membros da comissão e eles entenderam que meu perfil interessava à CE e então fui convidado. Fizeram todo um processo interno para formalizar essa inclusão e foi passado para o gabinete do ministro (Sarney Jr) e ele despachou o processo, assim me tornei membro. Sempre foi aqui um problema porque as pessoas sempre fugiam da CE, mais ou menos acontece com a comissão DIPAD. Para você achar gente que esteja afim de se envolver com esse tipo de trabalho é muito complicado. Depois que entrei a gente começou a trabalhar e conversar com as pessoas, e no ultimo processo que fizemos que foi no ano passado, a gente conseguiu 6 inscrições. Isso foi ótimo porque serviu para recompormos força de trabalho em termos de membro titular, mas tivemos ainda membros suplentes definidos e ainda um cadastro de reserva, que agora não existe mais. Então nós já estamos precisando de um novo processo seletivo, já avisamos isso e estamos com tudo em andamento para isso. O edital já foi feito e basicamente se não houver nenhuma orientação feita pela administração do ministério, até porque temos autonomia para isso, nós vamos seguir o mesmo rito. Procuraremos identificar, com perguntas voltas à ética, qual é o perfil de entendimento das pessoas. O gabinete não necessariamente precisa aprovar o edital, mas esperamos que aprovem para termos um trabalho mais forte, com lisura no processo.

8 – Essa semana mesmo conseguimos estabelecer um canal de comunicação. Justamente porque temos interesse em fazer divulgação dos áudios e dos vídeos do curso de formação de ética, começamos agora a introduzir esse canal de comunicação. Então a partir dele pretendemos implementar esse contato maior com as pessoas, compartilhando materiais éticos, artigos, para as pessoas poderem pesquisar como se fosse uma intranet da CE do MMA. Estamos nesse caminho para buscar esse canal de comunicação para que a ética possa ter cada vez mais visibilidade dentro do órgão.

9 – Hoje o que temos vivido é que as pessoas vêm, desabafam, a gente fica aqui uma ou até duas horas ouvindo as pessoas, passando todas as orientações, como tem que fazer, como tem que formalizar, como tem que escrever a denúncia, com essas provas que ele tem que apresentar para abrimos a apuração... E a gente nem chega, na maioria esmagadora dos últimos casos, abrir um inquérito. Porque a desistência é antes mesmo de formalizar. As pessoas vêm, desabafam, são escutadas, se manifestam, e quando orientamos, ficamos

aguardando que as pessoas formalizem e não têm acontecido, têm desistido antes mesmo de começar.

10 – Eu acho que de empecilho é que a CE não tem orçamento próprio dentro do MMA. Somos totalmente dependentes do recurso da secretaria executiva ou do gabinete do ministro. Então a gente tem um congresso que queremos ir, não temos liberdade para isso, aí temos que ficar solicitando recurso... Ter essa liberdade, não precisamos de grandes coisas não, dentro do MMA seria um valor ínfimo que necessitaríamos aqui. Acho que os servidores têm sim visto a CE como exercício de cidadania. Eu acho que o próprio volume de inscrições nos eventos estão mostrando que o interesse está aumentando, pelas atividades da CE. A gente já teve duas palestras, a primeira feita pelo presidente da CEP, a segunda por um analista da CGU, foi excelente, então estamos vendo que as pessoas estão se interessando mais pelo tema. Então com isso achamos que as pessoas têm sim consciência do que a CE representa, até porque a gente é muitas vezes acionado no corredor, nos chamam para conversas. Temos sempre tocado na CE numa visão “daltônica”: não enxergamos cor de partido, de candidato, nem nada. Se a pessoa tem visão à esquerda ou direita, problema é dele, o que nos interessa é uma visão imparcial para que possamos apurar o que tiver, sem tendências ideológicas, suprapartidárias, e etnia... Não temos nada disso, nos preocupamos em manter uma isonomia seja a pessoa do jeito que for, seja a servidora ou não.

Anexo 4 – Entrevistado 4

Entrevistado 4 (Membro Suplente)

1 – Sim, a constituição como um todo foi bastante inovadora, e realmente essa questão da moralidade e novos valores fez toda a diferença, trouxe um novo viés. Antes tinha-se muito o viés punitivo e simplesmente da questão financeira, e aí trouxe mais do que que motiva o ato e tal.

2 – Ainda está em processo de instituição da nossa CE, mas ela está bastante consolidada, mas mesmo assim é uma luta diária da gente. Essa questão aqui do processo, acho que X (entrevistado 1) deve ter falado muito melhor do que eu. Mas ainda hoje ela está em processo de experimentações, principalmente quando muda a chefia. Ao ministro tudo tem que ser apresentado novamente, validado, cada um tem uma forma de ver. Alguns acham muito importante, já outros consideram irrelevante.

3 – Essa parte da gente orientar e aconselhar sobre a ética no tratamento com as pessoas e com o patrimônio público: acho que temos muito a amadurecer nesse papel, temos que trabalhar mais em sinergia com a DICAD (Divisão de Capacitação e Treinamento) ou o novo DIDECA (Divisão de Desenvolvimento na Carreira), com o pessoal até do Planejamento Estratégico... Para a gente realmente inserir a ética nas relações aqui dentro do MMA, principalmente para prevenir conflito. Mas ainda é uma ideia, ainda não conseguimos nada nesse sentido.

4 – Hoje em dia a gente está trabalhando com o ciclo de palestras e está havendo bastante adesão do pessoal, está sendo muito interessante... Estamos também com um Plano de Trabalho bacana e eu acredito que os servidores locais estão sim reconhecendo, tanto é que muitas pessoas nos abordam dizendo que gostariam de integrar a CE, trabalhar conosco. Em muitos órgãos, as pessoas são pegadas no laço, já aqui é só quem quer, eu entendo que nosso órgão está um pouco à frente em relação à ética.

5 – Eu acho que pelo menos uma vez por mês a gente tem algum caso em específico. Mas eu não acho que a gente tenha um perfil. A gente já teve terceirizado, servidores homens e mulheres, com idades diversas, acho que é bem geral. Isso é bom, para a gente poder tentar abarcar todo mundo.

6 – O MMA hoje em dia, nosso ministro entrou tem pouco tempo e ele ainda está tomando o pé das coisas, então tem algumas coisas que precisam ser trabalhadas. A comunicação com o dirigente do órgão normalmente se dá por meio do chefe de gabinete dele, e às vezes pela secretaria executiva que atua para nos ajudar. Eu mesma nunca vi o ministro, mas já vi a secretária executiva e o chefe de gabinete, essa galera toda que tá “embaixo” dele eu já vi, secretários também.

7 – É lançado um edital e daí chamamos a pessoa pra uma entrevista, ela nos entrega seu currículo e daí fazemos um ranking das pessoas e vamos as chamando. Pelo menos pelo o que eu observo são servidores que já estiveram envolvidos em área de correição. Gosta bastante, de fazer PAD, sindicância, muita gente aqui têm experiência com isso. Não me lembro, mas acho que foi uma pessoa a mais do que o número de vagas que tinha, uma ou duas.

8 – Mandando e-mail para a gente, mas a gente não tem um sistema próprio. Eu já vi e-mail de pessoas elogiando, principalmente essa questão desse curso. E a gente espera trazer a CE para a realidade do servidor com os cursos para eles comecem a ver a gente e verem a própria matéria em si.

9 – Existem vários casos, tanto é que o que a gente mais tem é desabafo, da pessoa vir conversar, mas não reduzir à termo e não levar adiante. Normalmente os que desistem do processo são aqueles que não vêm com ele escrito. Os que já vêm com ele escrito e mandam por e-mail, esses vão adiante. Eu acho que eles amadurecem bem a ideia enquanto estão escrevendo e nos mandando.

10 – Os dirigentes são o maior empecilho. Eles precisam se engajar, entender, aparecer nos cursos, conversar com o pessoal sobre isso (ética). Nosso próprio ministro também. Não sei se os servidores veem como mecanismo de cidadania, eu entendo que eles acreditam que falta efetividade, porque muitas das nossas ações não são divulgadas à contento, mas pelo o que eu vejo das outras comissões enquanto você faz curso com o pessoal do Brasil inteiro, nossa CE é bastante atuante, ainda que os servidores não percebam. Vamos ver se com as ações educativas essa visão muda.

Anexo 5 – Relatório de atividades 2007-2019 da CE do MMA

Histórico

1. Comissão de Ética Setorial do Ministério do Meio Ambiente foi instituída pela Portaria MMA nº 226, de 22 de junho de 2001, publicada na edição do Diário Oficial da União (DOU) de 25 de junho de 2001, na Seção 2, Página 15.

No entanto, não foram localizados registros da atuação entre 2001 e 2007.

2. No SEI, consta o Processo nº 02000.001738/2007-02, autuado em 8 de agosto de 2007, que trata da designação de membros da Comissão de Ética do Ministério do Meio Ambiente (CE-MMA) a partir de 2007. Tem-se nele o Memorando Circular nº 14/2007/CGC/SPOA/SECEX/MMA, de 22 de maio de 2007, encaminhado pelo Coordenador-Geral de Gestão de Pessoas às Chefias de Gabinete de cada Secretaria deste Ministério, em que se solicita a confirmação dos agentes públicos previamente indicados para integrar a CE-MMA.

3. A Portaria MMA nº 449, de 20 de agosto de 2007, instituiu a Comissão de Ética do Ministério do Meio Ambiente e designou integrantes, revogando a Portaria nº 226, de 22 de junho de 2001.

4. O Regimento Interno da Comissão de Ética do Ministério do Meio Ambiente que está vigente foi aprovado pela Portaria MMA nº 140, de 6 de maio de 2009.

No ano anterior, havia sido aprovado outro Regimento Interno, por meio da Portaria nº 221, de 5 de agosto de 2008, publicada na edição do Diário Oficial da União (DOU) de 6 de agosto.

5. Por meio da Portaria nº 416, de 26 de outubro de 2017, foi aprovado o Código de Conduta Ética dos agentes públicos do Ministério do Meio Ambiente.

No que se refere ao código de ética próprio do órgão, cabe ressaltar que a Associação dos Servidores da Carreira de Especialista em Meio Ambiente e do Plano Especial de Cargos do Ministério do Meio Ambiente e do IBAMA (PECMA) no Distrito Federal - ASIBAMA-DF impetrou mandado de segurança coletivo, com pedido de liminar, “de forma objetiva contra os efeitos concretos decorrentes de dispositivos específicos (artigos 23 e 25) desse ato normativo”.

No dia 23 de março de 2018, o relator da referida ação no Superior Tribunal de Justiça (STJ), ministro Benedito Gonçalves, indeferiu o pedido de liminar, por considerar que “o pedido liminar confunde-se com o exame do próprio mérito, com nítido caráter satisfativo, o que, também por esse fundamento, inviabiliza a medida ora requerida”, decisão publicada no DJ-E de 5 de abril de 2018.

6. No dia 5 de abril de 2018, por meio do Despacho SEI nº 14603/2018-MMA, o Ministro de Estado do Meio Ambiente autorizou “a Comissão de Ética deste Ministério a iniciar, juntamente com a CGGP/SPOA/SECEX/MMA, a Assessoria Especial de Controle Interno -

AECI/GM e a Associação dos Servidores do Ministério do Meio Ambiente - ASSEMMA, uma revisão do Código de Conduta Ética do MMA”. A revisão foi levada a cabo ao longo de 2018 e foi dada por encerrada em dezembro.

Apurações

Questionário de 2008 - Referente ao período entre maio de 2007 a abril de 2008

Nada foi denunciado ou apurado no período.

Questionário de 2009 - Referente ao período entre maio de 2008 a abril de 2009

Nada foi denunciado ou apurado no período.

Questionário de 2010 - Referente ao período entre maio de 2009 a abril de 2010

Foi apurado, de ofício, um caso referente ao uso dos Classificados da Intranet, e posteriormente suspenso até a elaboração de termo de uso do referido dispositivo

Questionário de 2011 - Referente ao período entre maio de 2010 a abril de 2011

Foi 1 (um) assinado Acordo de Conduta Pessoal e Profissional (ACPP) e foram instaurados 2 (dois) Procedimentos Preliminares (PPs).

Questionário de 2012 - Referente ao período entre maio de 2011 a abril de 2012

Nada foi denunciado ou apurado no período.

Questionário de 2013 - Referente ao período entre maio de 2012 a abril de 2013

Não foi localizado.

Questionário de 2014 - Referente ao período entre maio de 2013 a abril de 2014

Não foi localizado.

Questionário de 2015 - Referente ao período entre maio de 2014 a abril de 2015

Foram encaminhados 2 (dois) casos à Comissão Permanente Disciplinar (CPD), para apuração de indícios de infrações disciplinares. Outra denúncia deu origem à apuração ética, que resultou em proposição de Acordo de Conduta Pessoal e Profissional (ACPP). Houve consulta informal sobre assédio moral

Questionário de 2016 - Referente ao período entre maio de 2015 a abril de 2016

Não foi localizado.

Questionário de 2017 - Referente ao período entre maio de 2016 a abril de 2017

Foram encaminhadas (2) duas denúncias à Comissão Permanente Disciplinar (CPD). Uma delas deu origem a Processo de Apuração Ética (PAE), posteriormente sobrestado por ter sido encaminhado à CPD. A outra foi encaminhada à CPD por suspeição de 2 (dois) membros titulares da Comissão de Ética do MMA. Essas denúncias foram arquivadas no âmbito da CE, tendo em vista seus encaminhamentos na CPD. Foi instaurado Procedimento Preliminar (PP) que deu origem a Processo de Apuração Ética (PAE), resultando em proposta de Acordo de Conduta Pessoal e Profissional (ACPP), que não foi aceita pelo investigado.

Questionário de 2018 - Referente ao período entre maio de 2017 a abril de 2018

Foram recebidas e respondidas 11 (onze) consultas, a maioria delas referentes a um Processo de Apuração Ética (PAE). Dessas consultas, 5 (cinco) se tornaram denúncias. Em duas delas, foi instaurado Procedimento Preliminar (PP). As outras foram encaminhadas para apuração pela Comissão Permanente Disciplinar, pois se entendeu que extrapolavam as competências desta Comissão. No âmbito dos dois PPs instaurados, os denunciante solicitaram os arquivamentos dos respectivos processos, haja vista a superação dos conflitos interpessoais que os ensejaram. Das consultas restantes, houve 6 (seis) conciliações/mediações.



MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE

COMISSÃO DE ÉTICA

Esplanada dos Ministérios, Bloco B, 8º Andar, Sala 832 - CEP: 70.068-900

Telefone: (61) 2028-1601

comissaodeetica@mma.gov.br

Plano Diretor de Promoção da Ética e Prevenção de Incidentes (PDPEPI)

Março de 2019



Comissão de Ética

Ministério do Meio Ambiente

Apresentação

O Plano Diretor de Promoção da Ética e Prevenção de Incidentes (PDPEPI) é um instrumento que visa propor ações e estabelecer programas e projetos destinados à prevenção de incidentes envolvendo condutas inadequadas, por meio da disseminação de informações relacionadas à ética, balizadas pelo Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, aprovado pelo Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994, e demais regramentos a que estão sujeitos os agentes públicos atuantes no Governo Federal.

As ações previstas no PDPEPI serão implementadas ao longo de 2019, a saber:

1. Visitas de apresentação da Comissão de Ética do Ministério do Meio Ambiente (CE-MMA)

A partir de março de 2019, a Comissão de Ética irá promover visitas técnicas para apresentação do PDPEPI aos dirigentes do Ministério, e das atribuições e competências desta Comissão de Ética local como integrante do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, instituído pelo Decreto nº 6.029, de 1º de fevereiro de 2007.

Essas visitas devem incluir o Gabinete do Ministro, a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA), a Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas (CGGP) e o Departamento de Gestão Estratégica (DGE), responsável pelo Programa de Integridade (PIN), além das Secretarias temáticas.

A opção pela realização de visitas técnicas como a primeira ação prevista no PDPEPI tem por objetivo, além da divulgação do referido plano, a sensibilização de dirigentes do MMA quanto a atribuições e competências da CE, conforme Portaria MMA nº 140, de 6 de maio de 2009, que aprovou o Regimento Interno da Comissão de Ética do Ministério do Meio Ambiente.

O roteiro das visitas, que apontará os assuntos a serem abordados, será elaborado pelos membros da Comissão de Ética, e as visitas, comandadas pelo Presidente ou, na ausência deste, pelo membro titular mais antigo, sucessivamente.

2. Divulgação de cursos e seminários sobre Ética

Por meio de articulação da Secretaria-Executiva da CE-MMA junto à CGGP e à Assessoria de Comunicação Social (ASCOM/GM), promover a divulgação do Curso de Gestão e Apuração da Ética Pública e do Seminário Internacional Ética na Gestão, bem como de outros cursos e seminários realizados pela Comissão de Ética Pública da Presidência da República (CEP/PR), com envio de e-mails informativos aos agentes públicos deste Ministério.



3. Comemoração dos dez anos do Regimento Interno da Comissão de Ética do Ministério do Meio Ambiente

No dia 7 de maio de 2019, completam-se 10 anos da publicação da Portaria MMA nº 140, de 6 de maio de 2009, que aprovou o Regimento Interno da Comissão de Ética do Ministério do Meio Ambiente.

Em parceria com a Comunicação Interna (ASCOM/GM), para celebrar a data de publicação da portaria que instituiu o referido regimento, será elaborado e encaminhado um e-mail aos agentes públicos do MMA.

Verificar a possibilidade de realização de um *coffee break* em 6 ou 7 de maio.

4. Comemoração dos 25 anos do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal

No dia 23 de junho de 2019, completam-se 25 anos da publicação do Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994, que aprovou o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. Para comemorar a data, a CE-MMA irá convidar integrantes da Comissão de Ética Pública (CEP) para participar de evento a ser realizado entre 17 e 21 de junho, no Auditório do Ministério; sem conflitar com a data de possível evento da CEP.

5. Curso de Formação Continuada em Ética

A CE-MMA irá promover a primeira edição do Curso de Formação Continuada em Ética, composto por 10 palestras com duração de 2 horas cada e com emissão de certificado de conclusão, tratando de temáticas relativas à ética pública. O curso tem o apoio institucional da Coordenação de Educação Corporativa e Competências (CEDUC/CGGP), e conta com a parceria da Comissão de Ética Pública da Presidência da República (CEP), da Controladoria-Geral da União (CGU) e da Universidade de Brasília (UnB). Cada palestra será proferida por um especialista, previamente indicado e convidado pela CE-MMA ou pela CEP, preferencialmente residente em Brasília. Portanto, sem ônus para a Administração Pública.

Os servidores que tiverem frequência de 100 por cento farão jus a um certificado totalizando 20 horas, que poderá ser utilizado com fins de promoção, na forma da legislação específica.

Mês	Temática
Abril	Introdução à Ética
Maio	Ética pública - Decreto nº 1.171/94
	Ética pública - Código de Ética do MMA
Junho	Ética e Estado - Transparência e controle social
Agosto	Ética e Serviço Público - Os papéis dos órgãos de controle
	Ética e Administração Pública - Presentes e nepotismo
Setembro	Ética e Administração Pública - Grupos de pressão e conflito de interesses
Outubro	Ética e Administração Pública - Assédio: reconhecimento, prevenção e enfrentamento
Novembro	Ética e gênero - Diversidade e inclusão no Serviço Público Federal
	Bioética, ciência e cidadania - Interfaces entre servidor e cidadão



6. Ações de comunicação para sensibilização dos agentes públicos do MMA

Ao longo de 2019, serão elaboradas ações de comunicação interna e peças publicitárias voltadas à promoção da ética e à prevenção de incidentes, visando à sensibilização dos agentes públicos deste Ministério, com o apoio da Comissão de Ética Pública da Presidência da República (CEP) e da Assessoria de Comunicação Social (ASCOM). Entre elas:

- a) Elaboração da campanha "Isso pode?", com a divulgação quinzenal ou mensal de peças publicitárias voltadas à disseminação de condutas éticas, encaminhadas por e-mail aos agentes públicos do MMA.
- b) Elaboração de matérias para publicação no "Nosso Ambiente", informativo de comunicação interna do Ministério do Meio Ambiente, ou em página específica da Intranet do MMA (Biosfera ou ferramenta que a suceder).

7. Outras ações e atividades para amplificar a atuação da CE-MMA

- a) Atualização da página da Comissão de Ética no site do Ministério do Meio Ambiente, com apresentação dos membros e seus mandatos.
- b) Criação da página da Comissão de Ética na Biosfera (Intranet do MMA).
- c) Criação de formulário na Intranet para encaminhamento de denúncias à CE, em sua página específica e de acesso restrito aos membros.
- d) Divulgação de boletim mensal apresentando os resultados do trabalho da Comissão de Ética em números: atendimentos, denúncias recebidas, apuradas e encaminhadas, e reuniões realizadas.
- e) Participação de representante da Comissão de Ética no grupo de trabalho que discutirá as regras e especificidades da implementação do ponto eletrônico no MMA.
- f) Participação de representante da Comissão de Ética nas discussões sobre concessão de licença para capacitação e afastamento de servidores, junto ao Comitê de Desenvolvimento de Pessoas e à Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas (CGGP/SPOA/SECEX).