

Considerações estruturais sobre o exercício do cargo da presidência das Comissões de Ética do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal (SGEPEF)

Structural considerations on the exercise of the presidency of the Ethics Commissions of the Ethics Management System of the Federal Executive Branch (SGEPEF)

Consideraciones estructurales sobre el ejercicio de la presidencia de las Comisiones de Ética del Sistema de Gestión de Ética del Ejecutivo Federal (SGEPEF)

Fernando Antonio Hello^{1,a}

fernando.hello@embrapa.br | <https://orcid.org/0000-0003-1421-386X>

¹ Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, Secretaria de Inovação e Negócios, Supervisão de Políticas e Estratégias de Inovação e Negócios. Brasília, DF, Brasil.

^a Doutorado em Educação – Políticas de Educação e Sistemas Educativos pela Universidade Estadual de Campinas.

RESUMO

Este artigo busca sistematizar conhecimentos advindos do exercício da presidência de comissão de ética de instituição pública de ciência e tecnologia, pivô de articulação e integração de inúmeros vetores, ao reunir aprendizagens, princípios e diretrizes, com o objetivo de delinear novas linhas de ação aos ocupantes desse cargo. Partindo do pressuposto de que a atuação no campo ético é práxis política em constante dinamismo e problematização, da utilização de uma abordagem metodológica estruturalista, na qual cada elemento dá significado e é, por sua vez, significado pelos demais, e da definição de quatro grandes dimensões de atuação no Policy Cycle, buscamos apontar diferentes efeitos sistêmicos e de estrutura da operacionalização do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal (SGEPEF), com seu marco legal e temporal em crescente institucionalização e legitimação. Concluimos indicando novas possibilidades sistêmicas e estruturais no campo ético para avanços e inovação na gestão pública, gerando, assim, ambiente de trabalho mais humanizado e saudável, com amplo desenvolvimento organizacional.

Palavras-chave: Governo; Políticas; Programas governamentais; Ética; Gestão.

ABSTRACT

This article seeks to systematize knowledge arising from the exercise of the presidency of the ethics committee of a public institution of science and technology, pivot of articulation and integration of numerous vectors, bringing together learning, principles and guidelines, with the objective of outlining new lines of action for the occupants of this office. Assuming that acting in the ethical field is political praxis in constant dynamism and problematization, using a structuralist methodological approach where each element gives meaning

and is, in turn, signified by the other elements, and defining four major dimensions of action in the Policy Cycle, we seek to point out different systemic and structural effects of the operationalization of the Ethics Management System of the Federal Executive Branch (SGEPEF), with its legal and temporal framework in increasing institutionalization and legitimation. We conclude by indicating new systemic and structural possibilities in the ethical field for advances and innovation in public management, generating a more humanized and healthy work environment, with broad organizational development.

Keywords: Government; Policies; Government programs; Ethics; Management.

RESUMEN

Este artículo busca sistematizar los saberes surgidos del ejercicio de la presidencia del comité de ética de una institución pública de ciencia y tecnología, pivote de articulación e integración de numerosos vectores, reuniendo aprendizajes, principios y lineamientos, con el objetivo de trazar nuevas líneas de acción para los ocupantes de esta posición. Asumiendo que actuar en el campo ético es una praxis política en constante dinamización y problematización, desde un enfoque metodológico estructuralista donde cada elemento da sentido y es, a su vez, significado por los demás, y definiendo cuatro grandes dimensiones de acción en el Ciclo Político, buscamos señalar distintos efectos sistémicos y estructurales de la operativización del Sistema de Gestión de Ética del Poder Ejecutivo Federal (SGEPEF), con su marco legal y temporal en creciente institucionalización y legitimación. Concluimos señalando nuevas posibilidades sistémicas y estructurales en el campo ético para el avance y la innovación en la gestión pública, generando un ambiente de trabajo más humanizado y saludable, con amplio desarrollo organizacional.

Palabras clave: Gobierno; Políticas; Programas de gobierno; Ética; Gestión.

INFORMAÇÕES DO ARTIGO

Este artigo compõe o dossiê *Por uma Ética Interdisciplinar*.

Contribuição dos autores:

Concepção e desenho do estudo: Fernando Antonio Hello.

Aquisição, análise ou interpretação dos dados: Fernando Antonio Hello.

Redação do manuscrito: Fernando Antonio Hello.

Revisão crítica do conteúdo intelectual: Fernando Antonio Hello.

Declaração de conflito de interesses: não há.

Fontes de financiamento: não houve.

Considerações éticas: não há.

Agradecimentos/Contribuições adicionais: não há.

Histórico do artigo: submetido: 07 abr. 2022 | aceito: 08 ago. 2022 | publicado: 30 set. 2022.

Apresentação anterior: Resumo do artigo apresentado no IX Encontro Paulista de Psicologia Política 2021 – Conservadorismo e os desafios à democracia.

Licença CC BY-NC atribuição não comercial. Com essa licença é permitido acessar, baixar (*download*), copiar, imprimir, compartilhar, reutilizar e distribuir os artigos, desde que para uso não comercial e com a citação da fonte, conferindo os devidos créditos de autoria e menção à Reciis. Nesses casos, nenhuma permissão é necessária por parte dos autores ou dos editores.

CONSIDERAÇÕES GERAIS¹

O presente artigo busca sistematizar conhecimentos e constatações advindos do exercício do cargo de presidente de comissão de ética (CE) de uma instituição pública de ciência e tecnologia (ICT), na expectativa de reunir experiências, aprendizagens e percepções, avançando e construindo conhecimentos e nexos que possam ser úteis a todos os que venham a ocupar esse cargo desafiador, numa tentativa de estruturação e delineamento do que também se convencionou chamar de uma ‘liturgia do cargo’.

Fruto de vivência prática, o esforço de organização dessas considerações é também uma tentativa de colaboração estruturante, interdisciplinar e transversal com a institucionalização sempre crescente do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal (SGEPEF), na expectativa de ampliação de seu alcance, de sua eficiência, eficácia e efetividade, em prol da promoção do tema ‘ética’² e de seus temas correlatos, no contexto da administração pública federal, nas demais esferas de governo, em nível estadual e municipal, assim como nas demais instâncias da gestão pública por extensão. Trata-se de um movimento amplo e conjunto pela integridade e pela transformação democrática da administração pública no país, estruturada agora enquanto política de Estado, para além de políticas de diferentes governos.

Levando em conta essa importante valorização do tema nos últimos anos, por diferentes governos recentes, é importante destacar, de saída, os pressupostos filosóficos da articulação entre o problema político e a ética³, conforme apontam Guerra e Guareschi (2020):

[...] intentamos propor um campo de discussão política que tome a radicalidade da dimensão ética como seu fundamento. [...] Essa necessidade de elaborar – ou reelaborar – um campo de debate político emerge da constatação de que talvez aquilo que ainda entendemos por democracia esteja fundamentado em pressupostos não totalmente democráticos. [...] Nesse sentido, o problema político contemporâneo pode ser considerado também um problema radicalmente ético, no sentido de que é preciso, antes de tudo, dar valor de problema político ao problema ético (o problema de onde e como se deve desenrolar a política). [...] ética e política interligam-se ao serem atravessadas pelo problema da valorização dos valores [...]. (GUERRA; GUARESCHI, 2020, p. 141-142)

1 O presente artigo trata especificamente da atuação das comissões de ética institucionais e organizacionais, e não de comitês de ética em pesquisa com seres humanos, embora as considerações feitas aqui possam ser aplicadas a ambos os colegiados, com os devidos ajustes.

2 Segundo o Dicionário Houaiss *on-line* da língua portuguesa (2020), entre as definições da palavra ‘ética’, temos que ela é a “parte da filosofia responsável pela investigação dos princípios que motivam, distorcem, disciplinam ou orientam o comportamento humano, refletindo especialmente a respeito da essência das normas, valores, prescrições e exortações presentes em qualquer realidade social”; em derivação, por extensão de sentido, é o “conjunto de regras e preceitos de ordem valorativa e moral de um indivíduo, de um grupo social ou de uma sociedade”. De forma correlata, a ‘moral’ é significada enquanto um subconjunto de “cada um dos sistemas variáveis de leis e valores estudados pela ética, caracterizados por organizarem a vida das múltiplas comunidades humanas, diferenciando e definindo comportamentos proscritos, desaconselhados, permitidos ou ideais”. Embora ambos os termos sejam frequentemente utilizados indistintamente, daremos à ética uma abrangência mais universal, filosófica e de princípios, e à moral um recorte mais convencional de um determinado grupo social, de ordem local, cultural, temporal e histórico-social, e/ou conjuntural.

3 Na tentativa de aprofundarmos uma contextualização para o termo ‘ética’, acompanhando Kury na Introdução da obra *Ética a Nicômaco*: “[...] para Aristóteles a ética é parte da ciência política [ciência política no sentido mais amplo, incluindo, além da ética, a sociologia, a economia política e a política propriamente dita] e lhe serve de introdução. O objetivo da ética seria então determinar qual é o bem supremo para as criaturas humanas (a felicidade) e qual é a finalidade da vida humana (fruir esta felicidade da maneira mais elevada – a contemplação); este é o conteúdo da *Ética a Nicômaco*, em linhas muito gerais.” (ARISTÓTELES, 1992, p. 11). E acompanhando o próprio Aristóteles, na mesma obra: “Se há, então, para as ações que praticamos, alguma finalidade que desejamos por si mesma, [...] tal finalidade deve ser o bem e o melhor dos bens. [...] Aparentemente ele é o objeto da ciência mais imperativa e predominante sobre tudo. Parece que ele é a ciência política, pois esta determina quais são as demais ciências que devem ser estudadas em uma cidade, e quais são os cidadãos que devem aprendê-las e até que ponto. [...] Uma vez que a ciência política usa as ciências restantes e, mais ainda, legisla sobre o que devemos fazer e sobre aquilo de que devemos abster-nos, a finalidade desta ciência inclui necessariamente a finalidade das outras, e então esta finalidade deve ser o bem do homem. [...] Sendo este o objetivo de nossa investigação, tal investigação é de certo modo o estudo da ciência política. [...] a fim de completarmos da melhor maneira possível, nos limites de nossa capacidade, nossa filosofia das coisas humanas.” (ARISTÓTELES, 1992, p. 18, 210). No presente artigo abordamos um caso particular de aplicação da ética e da operacionalização de seu campo, institucionalizado num sistema orientado à sua gestão e à busca de seus objetivos, no *ethos* e no *modus operandi* da gestão e de uma organização governamental.

Nesses termos, ao atuarmos no campo ético, a partir de seus próprios valores – o que, em seu conjunto, não deixa de delinear uma práxis política que busca organizar tópicos os mais diversos e complexos do ponto de vista relacional –, tomamos aqui o exercício do cargo de presidente da comissão de ética como um pivô de articulação, de aprendizagens e de integração de inúmeros vetores. E, ao adotarmos uma abordagem estruturalista, na qual cada elemento dá significado e é, por sua vez, significado pelos demais, buscamos categorizar e analisar os vetores segundo diferentes planos de inter-relações sistêmicas e estruturais, em nossa base metodológica estruturalista, aplicada às ciências da gestão, conforme nos apresenta Thiry-Cherques (2006):

O estruturalismo é uma construção teórica iniciada pelo etnólogo Claude Lévi-Strauss. A partir das suas postulações, o entendimento estruturalista ganhou corpo e se desdobrou em dois planos. O primeiro fundamentou uma das correntes filosóficas que animaram a segunda metade do século XX. O segundo irradiou sua epistemologia para os mais diversos campos das ciências humanas e sociais. Dentre esses campos figura o das ciências da gestão, entendida como compreendendo os estudos organizacionais e os estudos administrativos. (THIRY-CHERQUES, 2006, p. 138)

Por tratar-se de tarefa complexa que envolve múltiplas competências – que vão da análise investigativa à articulação política; da mediação e administração de conflitos ao seu equacionamento; da contextualização e investigação ampla e diligente das denúncias ao oferecimento da oportunidade de ampla defesa; do contraditório aos envolvidos; do dissenso ao consenso deliberativo do colegiado, entre tantas outras categorias e outros vetores de atuação –; ou seja, por seu aspecto amplo, o exercício da presidência das CEs torna-se um desafio múltiplo, que demanda uma abordagem estrutural que dê conta de sua multidimensionalidade, conforme aponta Thiry-Cherques (2006):

[...] A perspectiva estruturalista propõe o abandono do exame particular dos objetos a que se consagra. Estuda as estruturas subjacentes, ao organizar e ao administrar, formadas pelos elementos que os caracterizam enquanto traços inerentes ao espírito humano. Desconsidera as organizações e as formas de administrar, tomadas como manifestações de outras coisas – como segmento social, agente econômico, ator político etc. – que não elas mesmas. Seu propósito é a constituição de modelos arquetípicos de todas as organizações e de todas as formas de organizar. (THIRY-CHERQUES, 2006, p. 138)

O exercício da presidência das CEs se configura, assim, na maior parte das vezes, num esforço constante de ordenação e de possíveis e inovadoras formas de organizar diversas questões, mediante algumas características, quais sejam: perspicácia analítico-dedutiva e capacidade de empatia, transformação, superação pessoal e profissional. São exigidas do profissional, para o exercício desse cargo: a transposição de inúmeros obstáculos; a administração de pressões e dificuldades, de conflitos de interesses; e a aplicação de inovação instrumental no tratamento, na escuta e no acolhimento de denúncias e consultas – tudo isso confluindo para o objetivo amplo e precípuo do avanço e do desenvolvimento organizacionais. Ademais, contribui para a melhoria contínua das relações de trabalho, visando torná-las mais positivas, equânimes, produtivas e saudáveis dos pontos de vista relacional e do ecossistema laboral, ao transformar profundamente o *ethos* e o *modus operandi* desse ecossistema. Nesse sentido, a opção por uma abordagem estruturalista, enquanto metodologia, vem ao encontro das múltiplas variáveis e categorias inter-relacionadas do tema, conforme apresentadas por Runciman (1969) e Thiry-Cherques (2006):

O procedimento metodológico do estruturalismo é orientado pelo entendimento do que vem a ser a estrutura, de suas características e de suas propriedades. Por definição, uma estrutura é um sistema relacional ou um conjunto de sistemas relacionais, tais como as relações de parentesco, os esquemas de controle de tráfego, os códigos de etiqueta etc. Uma estrutura é um todo formado de fenômenos solidários. Cada um dos seus elementos depende dos outros e é determinado por sua relação com eles. A alteração, acréscimo ou supressão de um elemento implica acomodação e reajuste na posição dos

demais. [...] Mas, no contexto do estruturalismo, ‘estrutura’ tem uma definição precisa: a estrutura é um modelo explanatório abstrato, que descreve propriedades relacionais entre elementos [...]. (RUNCIMAN, 1969, p. 255).

O estudo das estruturas no campo organizacional e administrativo, como em qualquer campo particular, consiste em descrever um sistema relacional que possa ser identificado a partir de um ponto nodal que declare o significado do que subsiste para além do diretamente manifesto e o torne inteligível. Isto é feito mediante observação, decomposição em tipos de elementos, conceptualização dos elementos e relações, elaboração de um modelo genérico explicativo e de uma interpretação, que oferece a descrição da estrutura e das perspectivas explicativas e antecipatórias que encerra. (THIRY-CHERQUES, 2006, p. 147)

Embora não caiba aqui a pretensão de se esgotar todas as categorias e todos os vetores, buscamos, conforme aponta Thiry-Cherques (2006), “a partir da observação, decomposição em tipos de elementos, conceptualização dos elementos e [de suas] relações” (p. 147), fornecer uma primeira abordagem, num esforço de sistematização de conhecimentos advindos do exercício do cargo da presidência da CE, atuando dentro do SGEPEF, em uma ICT pública, antecipando a descrição das estruturas e das perspectivas e subsunções que encerram, ou mesmo que se desdobram e se escandem de forma lógica, indutiva ou dedutivamente.

Além disso, é necessário se levar em conta a questão política envolvida nessa práxis dentro do campo ético, ou seja, o lugar que a política ocupa num contexto mais amplo, quando se considera todo o sistema institucionalizado, conforme nos apontam Guerra e Guareschi (2020):

[...] os valores de âmbito ético-moral – portanto simbólicos, afetivos –, se é que são considerados no âmbito político contemporâneo, somente o são de modo subsidiário, não central. Assim, o fundamento político evanescente das sociedades é absolutamente relegado da política. Essa despolíticação da moralidade implica uma moralização da política. Essa política moralizada – e, portanto, antipolítica – não pode ser considerada democrática sob nenhum aspecto, pois a democracia, antes de garantias de direitos, é a possibilidade ontológica, inalienável, de se criar, instituir, proteger, transformar e ultrapassar os próprios direitos, estes emergentes dos conflitos políticos derivados da maior ou menor intensidade de divergência entre moralidades que coexistem, enfrentam-se e sucedem-se socialmente na disputa pela afirmação desse direito pré-jurídico que é a igualdade ontológica. (GUERRA; GUARESCHI, 2020, p. 171)

Dessa forma, se por um lado o exercício da presidência de CEs, assim como a atuação de seus membros e, por extensão, todo o funcionamento do SGEPEF, acaba por gerar espaços críticos para as suas próprias problematizações e reflexões, por outro lado é fato que, diante do tema ‘ética’, nos colocamos sempre na condição de aprendizes, buscando ampliar constantemente nosso campo de percepções, induções e deduções a cada decisão tomada frente a cada momento ou situação de escolha ou julgamento, tentando trabalhar sempre com base numa problematização constante das questões relativas ao campo ético e, mais objetiva e pragmaticamente, em ações educativas, preditivas, preventivas, corretivas e, eventualmente, punitivas.

É essencial ter em mente os aspectos e os desdobramentos políticos de atuação, assim como as suas implicações, os valores ético-morais e simbólicos. É fundamental levar em conta categorias como a ‘redução de danos diretos e colaterais’, assim como os riscos aos envolvidos, durante a apuração de uma denúncia feita à CE. Também é importante destacar que o trabalho através de redes colaborativas compostas por representantes locais da CE, ao privilegiar a liderança local e o protagonismo das equipes de base – as suas autonomias e iniciativas criativas –, fortalece os vínculos participativos do SGE como um todo, ao fomentar sempre que possível o efeito sinérgico de ampliação da consciência ética no contexto do espaço laboral e do ambiente de trabalho em suas significações e ressignificações mais profundas. Conforme nos dizem Guerra e Guareschi (2020), a respeito da articulação entre ética e política:

[...] afirmar que não há ética sem política, tampouco política sem ética, é diferente de afirmar a indistinção entre essas duas dimensões. Enquanto a ética – como política – é o exercício de decisão sobre os critérios que devem ser impostos politicamente às relações estabelecidas, a política – como ética – é o próprio exercício da imposição desses critérios decididos eticamente. O que, portanto, une ética e política, o seu elemento primordial comum, é a ‘decisão’, já que esta, não estando ontologicamente fundamentada senão no movimento, cria, inventa, a partir de si – como o artista o faz – o próprio fundamento fundante dos fundamentos. (GUERRA; GUARESCHI, 2020, p. 167)

Portanto, é no dinamismo operacional do sistema, no exercício do cargo da presidência da CE e na atuação de seus membros que vai se articulando a somatória de todas as decisões em tantas diferentes frentes de atuação. Em seu conjunto, essas diversas frentes acabam por compor o que aqui convencionamos chamar de ‘liturgia do cargo’, que, a um só tempo, condensa e estende a complexidade e o alcance exigidos no seu exercício, e que tentaremos sedimentar via articulação da estrutura e operação do sistema.

Paiani (2009) esboça a definição da expressão ‘liturgia do cargo’:

O termo ‘liturgia do cargo’ foi cunhado para expressar o ‘comportamento que se espera’ de ocupantes de altos postos, em especial na função pública, e, assim como a ética, deveria ser um conceito natural, facilmente perceptível e de entendimento tranquilo por quem recebe a missão de representar ou conduzir seus pares, os demais cidadãos. [...] é a consciência do significado de se ocupar uma posição de destaque, de representatividade, de mando, de responsabilidade [...]. (PAIANI, 2009, destaques nossos)

A ‘liturgia do cargo’, portanto, reúne, define e modela de forma prototípica a parte essencial e estruturante dessa práxis representada pelo exercício do cargo da presidência das CEs, a partir de onde tentaremos, ora indutiva, ora dedutivamente, extrair linhas gerais e construir conhecimentos, “partindo dos dados particulares (fatos, experiências, enunciados empíricos) e, por meio de uma sequência de operações cognitivas, [...] chegar a conceitos mais gerais, indo dos efeitos à causa, das consequências ao princípio, da experiência à teoria [...]” (THIRY-CHERQUES, 2006, p. 139).

Para finalizarmos nossas considerações gerais, do ponto de vista da nossa abordagem metodológica, ainda é importante explicitar a diferença entre o conceito de estrutura e o de sistema, que nos será útil mais à frente:

O estruturalismo se distingue de outras correntes de pensamento por tratar os objetos enquanto “posições em sistemas estruturados” e não enquanto “objetos existentes independentemente de uma estrutura”. Sistema, estrutura e modelo são termos que muitas vezes se confundem. No estruturalismo a distinção entre eles é imprescindível. Um sistema é um conjunto de entidades mutuamente inter-relacionadas e interdependentes, operando juntas em um nível determinado de organização (CAWS, 1974, p. 3).

Aplicamos o termo sistema para designar o conjunto concreto de elementos harmonicamente funcionais. Já uma estrutura é um conjunto de relações. Não tem o atributo da funcionalidade. Um sistema funciona. Uma estrutura é. As relações estruturais podem ser abstratas, se e quando puramente lógicas, ou podem ser relações concretas, se e quando incorporadas a um sistema. [...]

O que sustentam os estruturalistas é que a abordagem metodológica que aplicam é adequada a determinados objetos, ao desvelamento de estruturas não aparentes, ocultas sob o que é manifesto e intencional. (THIRY-CHERQUES, 2006, p. 142)

Nessa linha, a ‘liturgia do cargo’ e a legitimidade de seu exercício emergem, por assim dizer, da criação de um Sistema de Gestão da Ética dado – o SGEPEF –, enquanto um conjunto concreto e institucionalizado de elementos harmonicamente funcionais, que vão gerar, porém, desdobramentos e efeitos de significação bem mais amplos e extensivos, eventualmente abstratos. Estes, por sua vez, engendrarão sentidos lógicos e significados e, conseqüentemente, implicações psicossociais, organizacionais e, sobretudo, políticas. Acompanhando Thiry-Cherques (2006):

Enquanto outras formas de pensamento se concentram na elucidação dos sistemas – de como as coisas funcionam – ou focam diretamente fenômenos isolados, a ideia central do estruturalismo é a de que a estrutura – o conjunto de relações – é o determinante na explicação dos objetos psicossociais. [...] As estruturas são não-causais. Não revelam a origem dos elementos nem o modo como operam, mas as condições, as formas de relações, que se definem por sua sintaxe, isto é, pelas leis de concordância, de subordinação e de ordem a que estão sujeitos os elementos. 'A prova do modelo é a sua eficácia explicativa'. [...] As estruturas [...] são auto-reguláveis no sentido da sua própria conservação, isto é, na exclusão dos elementos que não se enquadram nas leis que as caracterizam. 'A regulação pode ser ou não exercida por órgãos especializados.' (THIRY-CHERQUES, 2006, p. 143-145, destaques nossos)

Em seu dinamismo operacional e nos respectivos desdobramentos advindos dessa práxis no campo ético e em suas implicações, tentaremos agora, por aproximações sucessivas, fazer a prova explicativa eficaz do modelo institucionalizado do SGEPEF, inferindo a sua pressuposta efetividade, seja enquanto sistema, seja enquanto estrutura.

DA LEGITIMAÇÃO E INSTITUCIONALIZAÇÃO DO MODELO: SEU MARCO LEGAL

A institucionalização e a legitimação de um sistema de gestão e de valorização da ética no âmbito do poder público federal se iniciam a partir da Constituição de 1988, tendo por base posteriores compromissos internacionais assumidos pelo Brasil – especialmente na década de 1990, que deram origem às legislações que criam o SGEPEF e às suas ramificações através das CEs – e, conseqüentemente, demandando a criação de cargos e de atividades que viabilizassem a sua operacionalização.

Essa mobilização ocorre em função de um movimento, ao mesmo tempo instituinte e estruturante, que envolve a atuação do que adotaremos como as quatro grandes dimensões políticas, no contexto do Policy Cycle, conforme apontadas por K. Frey (FREY, 2000 *apud* BIASOLI; SORRENTINO, 2022):

- i) A dimensão espacial, ou das instituições, a POLITY, representada, em linhas gerais, pelo arcabouço institucional, pelas instituições políticas, pelos sistemas político e jurídico e pela estrutura político-administrativa, compostos por regras formais e variáveis.
- ii) A dimensão de conteúdo, ou POLICY, representada, em linhas gerais, por leis, decretos, resoluções, códigos, normas, programas, regimentos, projetos etc.
- iii) A dimensão de atores e dos processos políticos, ou POLITICS, relacionados, em linhas gerais, aos processos políticos, aos poderes, às forças em jogo etc.
- iv) A dimensão do COTIDIANO, relacionada às forças instituintes, à organização social para a participação individual e coletiva nas políticas públicas, na arena política; dimensão ligada aos componentes pedagógicos, psicológicos e subjetivos que motivam a participação individual e coletiva no fazer política cotidianamente das forças sociais instituintes.

Em linhas gerais, na dimensão espacial ou das instituições públicas, na POLITY desse processo estruturante do SGEPEF à época, na década de 1990, surge um conflito de interesses, representado por um sentimento de confusão entre a dimensão pública e a privada, a crescente insatisfação da sociedade civil com a falta de transparência, o clamor popular frente à corrupção crescente no país e a aspiração por maior moralidade na esfera pública diante de organismos e demais comunidades internacionais, em função de convenções multilaterais, como a OEA-1996, a OCDE-1997, entre outras (LUCON, 2019).

Da mesma forma, na dimensão da POLICY, a partir da Constituição de 1988, é construída e promulgada toda a infraestrutura legal e normativa para o exercício efetivo do SGEPEF, dando segurança jurídica ao seu funcionamento e às suas deliberações, com a ampliação das competências do Tribunal de Contas da

União (TCU) (1988); com a reestruturação da Advocacia-Geral da União (AGU) (1988); com a criação da Comissão de Ética Pública da Presidência da República (CEP-PR) (1999); com a criação da Ouvidoria-Geral da República (1995) e da Ouvidoria-Geral da União (2003); e com a criação da Controladoria-Geral da União (CGU) (2003), com destaque para a emenda constitucional n. 19, de 1998, que propõe em seu artigo 37, *caput*: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]” (BRASIL, 1998 *apud* LUCON, 2019).

Subsequentemente são criadas as CEs dos órgãos da Administração Pública Federal (APF) com seus Representantes Locais (RLs) nas unidades ou nos setores dos órgãos da sua esfera. Em seguida, são editados os normativos do Governo Federal^{4,5} e da CEP-PR⁶, assim como os normativos internos das CEs, em geral, os seus Regimentos Internos e os seus Códigos de Conduta, Ética e Integridade, especificando a composição das CEs com membros titulares e suplentes, assim como estabelecendo o cargo de presidente da CE, e o seu rito processual em duas fases – Procedimentos Preliminares (PPs) e Processo de Apuração Ética (PAEs).

Igualmente, na dimensão da POLITICS, dos processos políticos e dos poderes em jogo, temos a construção participativa e estruturante dos diferentes planos de trabalho das CEs, enquanto atuação participativa dos atores envolvidos e, principalmente, enquanto política e filosofia de atuação, promovendo, a partir de então, ações preventivas, preditivas e corretivas para educação e disseminação da cultura da ética no relacionamento interpessoal saudável, no exercício profissional e no ambiente de trabalho – abrindo diferentes espaços para problematização, discussão, internalização e apropriação contínuas dos conceitos éticos nas ICTs e nas demais instituições federais.

Finalmente, na dimensão COTIDIANO, temos o *éthos* e o *modus operandi* de todo o SGEPEF e suas instâncias derivativas, no que dizem respeito às forças instituintes, à organização social para a participação individual e coletiva nas políticas públicas, na arena política, enquanto dimensão ligada aos componentes subjetivos que motivam a participação individual e coletiva no fazer política cotidianamente das forças sociais instituintes do sistema.

Na Figura 1, observamos um quadro lógico representativo do dinamismo contínuo do processo instituinte do sistema:

4 Decreto n. 1.171/1994, que cria as CEs; aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal; institui a ‘Censura ética’; depois, há a criação do Código de Conduta da Alta Administração Federal (2000); e, posteriormente, do Decreto n. 6.029/2007, que cria o SGEPEF (*apud* LUCON, 2019).

5 Segundo o cap. II, parágrafo XVI do Decreto n. 1.171 de 22/06/1994: “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.” As CEs visam, portanto, ao cumprimento de missão institucional para a consolidação de valores ético-profissionais no âmbito da administração pública federal, por meio do planejamento de ações técnicas visando à disseminação dos princípios éticos, na promoção e internalização de conceitos e práticas e, principalmente, aproximando os diferentes atores do SGE. Além disso, buscam abrir espaços para discussão e apropriação das questões éticas no exercício profissional, incentivando amplas ações e recomendações preditivas, preventivas, conciliatórias e/ou educativo-consultivas de melhoria, com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento do clima organizacional, entendido aqui como a somatória das disposições gerais, alcançando, assim, um círculo virtuoso de melhoria contínua do ambiente, sob os pontos de vista ético e laboral.

6 Resolução n. 10/2008 da CEP-PR, que estabelece as normas de funcionamento e de rito processual para as CEs (BRASIL, 2008 *apud* LUCON, 2019).

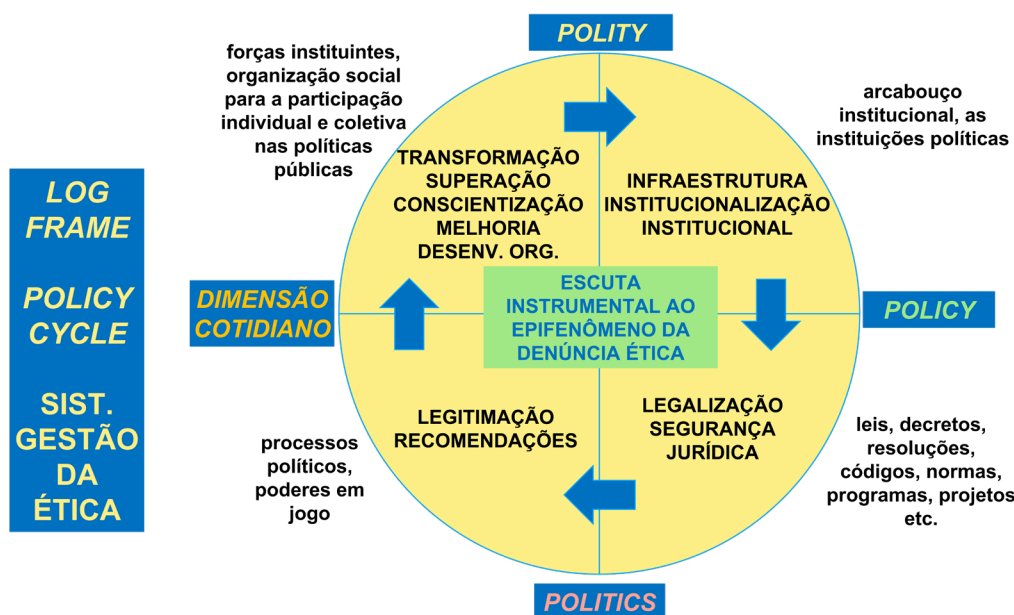


Figura 1 – Quadro lógico da dinâmica do Policy Cycle do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal (SGEPEF)
 Fonte: Elaborada pelo autor.

Nesse ponto, uma vez criado e instituído o Sistema de Gestão da Ética (SGE) através de seu dinamismo envolvendo a atuação de vetores dessas quatro grandes dimensões políticas, no âmbito do Policy Cycle, tentaremos articular o epifenômeno da denúncia ética em sua função sintomática e sintética na estrutura, oportunizada em seu acolhimento, a partir da existência concreta de um SGE, agora instituído e efetivamente legitimado.

DA DENÚNCIA ÉTICA, ENQUANTO EPIFENÔMENO ESTRUTURAL E SINTOMÁTICO, PASSÍVEL DE ACOLHIDA E ESCUTA

Uma vez criada, institucionalizada e legitimada a infraestrutura operativa de um SGE, ainda na dimensão Cotidiano de seu dinamismo operacional-institucional, o acolhimento à denúncia ética é viabilizado e, conseqüentemente, operacionalizado e efetivado.

Dentro dos limites éticos dos códigos de ética e de conduta adotados pelo SGE na APF e dos seus normativos, a denúncia passa a ter existência categórica dentro do dinamismo do sistema, agora concebida e acolhida pelas CEs, enquanto epifenômeno estrutural de inúmeras causas.

Da mesma forma, o exercício da presidência das CEs e a atuação de seus membros articulam e mediatizam posturas mais conciliatórias, menos repressivas e punitivas, impeditivas da livre expressão das emoções características do ser humano em seu *modus operandi* laboral, na tentativa de humanizar esse processo.

O papel exercido pela presidência das CEs e pela atuação de seus membros nas relatorias de casos e na condução do rito estabelecido e legitimado é fundamental e torna-se essencial ao se considerar cada elemento em articulação com os demais, ressignificando-os em seu valor relativo e contextualizado estruturalmente. Em outras palavras, vemos o efeito de um sistema estruturado e institucionalizado que passa a dar existência a fatos concretos e a ocorrências reais, até então não concebidas simbolicamente.

Diante de uma denúncia de falta ética, parte-se de uma filosofia de atuação essencialmente educativa, punitiva, preventiva e eventualmente corretiva e punitiva. Na condução dos trabalhos feitos pelos seus presidentes, no exercício do cargo junto ao colegiado, as CEs procuram ir além, buscam avançar e, de certa forma, humanizar os parâmetros do SGE, na tentativa de sempre mitigar maiores danos colaterais para

os envolvidos, de forma a evitar a simples ‘judicialização’ dos conflitos e o frio ‘sentencialismo’ colegiado e preconizado no rito instituído em seu marco legal.

Também é sabido que as ações repressoras ou punitivas ampliam os efeitos colaterais deletérios às relações interpessoais dos envolvidos e que os processos éticos geram inevitavelmente uma marca indelével no histórico socioprofissional de empregados, cujo único deslize que serviu de base para denúncia deveu-se, eventualmente, a um momento de descontrole emocional ou circunstancial.

Dessa forma, buscando imprimir essas modelagens ao rito estrito preconizado pelo SGE, as CEs passam a atuar de forma a investigar, analisar e contextualizar amplamente os fatos em seus diferentes componentes, suas diversas dimensões e dinâmicas laborais, profissionais, psicológicas e psicodinâmicas, histórico-sociais e/ou administrativo-organizacionais, agora como efeitos e consequências estruturais da simples operacionalização do sistema como um todo.

Para tanto, constatou-se que, no exercício do cargo da presidência de CE, assim como na atuação de seus membros, é essencial o exercício de uma escuta instrumental mais qualificada, abrangendo texto e contexto de cada denúncia, assim como a observância atenta dos fatos objetivos e subjetivos, conscientes e inconscientes dos envolvidos, cuja análise rigorosa possibilita o efetivo equacionamento do conflito e a construção de uma nova narrativa frente ao fato ocorrido.

Da mesma forma, a cada processo ético concluído, a dimensão política do exercício de escuta ativa proporciona grande conhecimento sobre inúmeros aspectos da própria empresa, sobre os seus processos de gestão e administrativos, como também suas políticas, normas, comportamentos, peculiaridades e a cultura organizacional – o que evidencia a forma de organização e a divisão do trabalho adotadas, as falhas, os conflitos e as contradições, sempre aspectos passíveis de se tornarem fontes das denúncias às CEs.

A partir desses conhecimentos gerados, podem ser feitas recomendações de melhoria dos processos às partes envolvidas, auditáveis em sua efetividade de implementação. Dessa forma, previnem-se recorrências semelhantes, num ciclo de melhoria contínua, realimentando e integrando sistemicamente o desenvolvimento organizacional ao ressignificar os elementos da estrutura, agora sob o recorte ético.

Esse aporte instrumental de uma escuta qualificada à denúncia e às partes envolvidas, de amplo alcance e impacto político, evidencia a possibilidade de extensão do rito judicial estrito e próprio das CEs, indo para além de um ‘sentencialismo’ estático e estanque e na direção de um dinamismo inovador, mais humanizado e articulado. Esse movimento torna as CEs, no contexto do SGEPEF, sistemicamente mais integradas ao efetivo desenvolvimento organizacional, à qualidade e melhoria contínuas, capaz de gerar significações e ressignificações mais amplas dos elementos estruturais envolvidos – o que denominaremos ‘efeitos estruturais’.

Assim, a escuta qualificada ao epifenômeno estrutural e sintomático da denúncia ética inaugura um novo campo de impacto sociopolítico na dimensão Cotidiano de atuação no SGE; no contexto do Policy Cycle, ao humanizar e integrar os ritos estritos e essencialmente judiciais das CEs e do SGEPEF à dinâmica dos demais sistemas e estruturas organizacionais, representando avanços e um maior alcance das suas atuações também nos ambientes laborais das organizações e do governo federal como um todo.

COMPETÊNCIAS ESSENCIAIS NA OPERACIONALIZAÇÃO DO SISTEMA: EFEITOS ESTRUTURAIS, NOVAS SIGNIFICAÇÕES E AVANÇOS

Começamos, dessa forma, a delinear o campo de atuação dos presidentes das CEs, com base nos imbricamentos de tantos e tão diferentes elementos envolvidos, seja na operação e no funcionamento das instâncias do SGE, propriamente dito, seja nos desdobramentos e na articulação da estrutura, gerados pela própria operacionalização do sistema.

Sem dúvida, cabe ao exercício da presidência das CEs boa parte das tarefas de gestão da equipe colegiada, ao buscar um entrosamento e bom desempenho, ao extrair deles o melhor em análises e decisões coletivas. Dessa forma, ao exercer um papel diacrítico na problematização dos contextos e ao exercer o seu voto diferencial de qualidade, evitam-se vieses de comunicação e de julgamentos parciais no contexto do recorte ético da situação, nas diligências e nas relatorias de casos. Além disso, cabem ao cargo a construção e a gestão de coletivos, fortalecendo o espírito de corpo e a coesão institucional do colegiado. Também, boa parte das tarefas administrativas e de gestão da CE fica a cargo da presidência, que coopera para a catalisação dos processos da CE e do SGE como um todo.

Porém, o grande diferencial e o avanço que o exercício dessa posição pode trazer é efetivamente a possibilidade de atentar para os efeitos estruturais e as novas significações advindas tanto da institucionalização quanto da própria operacionalização do sistema. A consequência disso é a possibilidade de novas e diferentes linhas de ajustes, de melhorias e aperfeiçoamentos, assim como entendimentos outros e novas formas de compreensão dos fenômenos, no campo da ética e de sua gestão nas organizações – que estamos chamando aqui de ‘efeitos estruturais’. Esses efeitos superam e vão além dos elementos dados, o que, como dissemos, possibilita novos desdobramentos e avanços efetivos e outras transformações no campo da ética.

A ‘liturgia do cargo’ da presidência das CEs, na dimensão Cotidiano do Policy Cycle, compreende, portanto, um importante papel articulador e dinamizador da estrutura em seus efeitos de significação e confluência de vetores, como também em seus desdobramentos frente à condução e operacionalização do SGE. Essa escuta qualificada da denúncia ética configura-se como epifenômeno estrutural e sintomático passível, agora, de efetivação, a partir da concretude dos demais elementos institucionalizados e operantes.

Com efeito, também no contexto da administração federal, a partir da criação do SGE, enquanto política de Estado, passa a existir uma maior valorização do tema em várias instâncias, destacando-se a distinção mais nítida que passa a ser feita entre a esfera disciplinar e a esfera ética. Ocorre também uma maior percepção do campo ético na vida privada e na vida pública dos servidores, uma sensível mudança na cultura organizacional relativa às questões éticas nos diferentes órgãos e nas entidades. Acrescenta-se que a legitimação de categorias, como a do sigilo, nos processos éticos e, ao mesmo tempo, a busca constante por maior transparência, equidade e probidade, em todas as decisões colegiadas, corroboram para os efeitos estruturais da institucionalização e do próprio dinamismo funcional-operacional do sistema.

Ao observarmos esses desdobramentos estruturais, citando Lacan (1998), ao propor o “Dilema dos Prisioneiros”, conforme nos diz Gondar (2006), existem três modulações temporais ao tempo de concluir: (i) tempo de olhar; (ii) tempo de compreender; (iii) tempo de concluir; conclusão esta, enquanto asserção subjetiva e totalmente sem garantias, com todos os tempos intercalados, tanto por intervalos de hesitação quanto de perlaboração.

A estratégia de apressar o momento de concluir, portanto, impõe a urgência e, ao mesmo tempo, precipita nossa asserção subjetiva sobre a percepção e a compreensão dos efeitos estruturais da operacionalização do SGE, assim como da escuta qualificada da denúncia ética, em seus desdobramentos, o que demanda atenção e desconfiança acerca das certezas aparentes, agora, enquanto efeito de estrutura.

Ao exercício do cargo de presidência das CEs, assim como à atuação de seus membros e, por extensão, de todo o SGE, além da leitura tácita e explícita desses e de outros efeitos de estrutura cabe, ainda, a responsabilidade por concluir e por fazer avançar o sistema em sua efetividade, sua institucionalização e seu desenvolvimento crescentes, no contexto do Policy Cycle – seja na dimensão da Polity, da Policy, da Politics e/ou na dimensão do Cotidiano.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tentamos aqui apontar que o exercício do cargo de presidente da Comissão de Ética também tem uma liturgia específica. Com isso, queremos acrescentar ainda que, tanto em termos objetivos quanto em termos subjetivos da dinâmica organizacional, algo é esperado do ‘presidente’ da CE, no que se refere à moral, à ética e à justiça. Essa expectativa dos colegas empregados, no geral, e dos membros da própria comissão e dos demais representantes setoriais e locais, em particular, é percebida pelo ocupante do cargo como um desejo para que ele desempenhe sempre, e em diferentes situações, um papel ideal nas questões relativas à ética. Isso vai exigir do ocupante desse cargo uma correspondência equivalente aos padrões de integridade e probidade, um ideal difícil de atingir, já que, como foi dito, em termos de ética, todos estamos na condição de aprendizes. Nesse sentido, a investidura do cargo traz um ônus objetivo e subjetivo, que acompanhará o seu ocupante por toda a extensão do mandato, nas mais diferentes situações.

Além disso, o ocupante do cargo terá que representar a ‘ética’ institucionalmente, tanto interna quanto externamente à organização, replicando as mesmas expectativas já citadas, agora nos níveis intra e interinstitucional, em diferentes ocasiões e esferas da administração pública ou de instituições privadas, frente a diferentes públicos e colegiados. Torna-se, dessa maneira, de forma precípua, o ponto focal para o tema, o que demanda grande capacidade de responsividade ativa na delicada articulação política entre essas diferentes instâncias, mantendo a sua independência em relação a possíveis conflitos de interesses e demais ingerências políticas internas ou externas, precavendo-se de possíveis agenciamentos indevidos dos trabalhos realizados nas CEs.

Mais ainda, a presidência das CEs não se define especificamente como ‘cargo’, não havendo remuneração ou demais vantagens ou poder, mas, sim, definindo-se enquanto ‘prestação de relevante serviço público’, representando, na maior parte das vezes, muito mais ônus do que bônus ao seu ocupante.

Por fim, ao supor que os membros das CEs, incluindo o seu presidente, devem ser diferentes, inovadores e, principalmente, transformadores em suas funções e atividades, na compreensão de seus valores e procedimentos, por dever, por opção ou por vocação, espera-se que, por princípio, não reproduzam as lutas do entorno, as polarizações e competições, incompatíveis com o exercício e as atividades das CEs, no contexto do SGE.

Dessa forma, por aproximações sucessivas, buscamos sistematizar conhecimentos advindos do exercício da presidência da comissão de ética (CE) de instituição pública de ciência e tecnologia (ICT), reunindo aprendizagens, percepções e diretrizes, na expectativa de esboçar linhas de ação aos que venham a ocupar este cargo.

Assim, concluímos que operar no campo da ética talvez seja um dos maiores desafios em capacidade de articulação política, ao atuar nas várias dimensões do Policy Cycle, na práxis do cargo da presidência de CEs, entre os seus membros colegiados, no contexto de um sistema sedimentado e institucionalizado e, ao mesmo tempo, extremamente dinâmico e instituinte de novos significantes e significados, e de novos sentidos, cujos desdobramentos e implicações políticas são sempre crescentes, dados seus efeitos estruturais e estruturantes, como tentamos demonstrar.

Nesse sentido, ao ocupante dessa posição caberá a responsabilidade não menos ética de gerenciar e administrar tantos e tão diversos vetores em prol desse campo.

REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. Tradução de: Mário da Gama Kury. 2. ed. Brasília, DF: Editora da Universidade de Brasília, 1992.

BIASOLI, Semíramis; SORRENTINO, Marcos. Dimensões das políticas públicas de educação ambiental: a necessária inclusão da política do cotidiano. **Ambiente & Sociedade**, v. 21, e00144, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1590/1809-4422asoc0144r2vu18L2AO>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/PHWpKWMk9HJtBQdGWbsLxNs/?lang=pt#>. Acesso em: 08 set. 2022.

CAWS, Peter. Operational, representational, and explanatory models. **American Anthropologist**, Arlington, v. 76, n. 1, p. 1-10, 1974. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/674892>. Acesso em: 08 set. 2022.

ÉTICA. In: HOUAISS, Antônio. **Dicionário on-line da língua portuguesa**. Brasília, DF: [s. n.], 2020. Disponível em: <https://atlas.sct.embrapa.br/houaiss2009/cgi-bin/HouaissNet.exe>. Acesso em: 12 jul. 2022.

GONDAR, Jô. Winnicott, Bergson, Lacan: tempo e psicanálise. **Ágora: Estudos em Teoria Psicanalítica**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 103-117, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1516-14982006000100008>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/agora/a/wfBPsf9ndVxFRtCxnTWzYLL/?lang=pt>. Acesso em: 08 set. 2022.

GUERRA, André; GUARESCHI, Pedrinho. *Dissidenz*: a radicalidade ontológica da dissidência como fundamentação ética da política. In: HERNANDES, Aline Reis Calvo; GUARESCHI, Pedrinho (org.) **Psicologia política marginal**. Petrópolis: Vozes, 2020. p. 141-176.

LACAN, Jacques. O tempo lógico e a asserção da certeza antecipada. In: LACAN, Jacques. **Escritos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998. p. 197-213.

LUCON, Paulo Henrique dos Santos. Principais desafios das Comissões de Ética Pública. In: SEMINÁRIO DE ÉTICA NA GESTÃO: ÉTICA PÚBLICA E CIDADANIA, 20., 20-21 nov. 2019. *on-line*. **Anais** [...]. Brasília, DF: CEP-PR: ANTT, 2019.

MORAL. In: HOUAISS, Antônio. **Dicionário on-line da língua portuguesa**. Brasília, DF: [s. n.], 2020. Disponível em: <https://atlas.sct.embrapa.br/houaiss2009/cgi-bin/HouaissNet.exe>. Acesso em: 12 jul. 2022.

PAIANI, Adão. Liturgia e “chinelagem”. In: PAIANI, Adão. **O partisan: uma visão crítica e alternativa ao oligopólio midiático**. [S. l.: s. n.], 2009. Disponível em: <http://partisanrs.blogspot.com/2009/10/liturgia-e-chinelagem.html>. Acesso em: 24 jan. 2022.

RUNCIMAN, W. G. What is Structuralism? **The British Journal of Sociology**, Londres, v. 20, n. 3, p. 253-265, 1969. DOI: <https://doi.org/10.2307/588951>. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/588951>. Acesso em: 08 set. 2022.

THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto. O primeiro estruturalismo: método de pesquisa para as ciências da gestão. **Revista de Administração Contemporânea**, Maringá, v. 10, n. 2, p. 137-156, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1415-6552006000200008>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rac/a/dfdCZFmr3ZynhtqspSwMTRQ/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 08 set. 2022.