

## A ÉTICA NO SERVIÇO PÚBLICO: CONSIDERAÇÕES ACERCA DOS MUNICÍPIOS DO MÉDIO VALE DO ITAJAÍ

Luis Claudio Krajevski

Graduação em Ciências Econômicas. Mestrado em Desenvolvimento Econômico. Doutorando em Desenvolvimento Regional na Universidade de Blumenau. Atualmente é professor na Universidade Federal da Fronteira Sul. E-mail: luisclaudio@uffs.edu.br

Oklinger Mantovaneli Júnior

Graduação em Relações Internacionais. Mestrado em Administração. Doutorado em Sociologia pela UNESP. Atualmente é professor do programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Blumenau – FURB. E-mail: oklingerfurb@gmail.com

Sônia Adriana Weege

Graduação em Administração e Direito. Mestrado em Desenvolvimento Regional. Doutoranda em Desenvolvimento Regional da Universidade de Blumenau – FURB. Advogada, coordenadora de curso e professora do Centro universitário Leonardo da Vinci – UNIASSELVI.

### Resumo

A ética é um valor mais do que desejável na esfera pública. Tanto os governos quanto a população esperam que os princípios éticos sejam respeitados por todos os agentes públicos e pela sociedade como um todo. Entretanto, tal grandeza ainda não está presente em todas as relações públicas. Diante desta situação, cabe analisar até que ponto a questão ética é tratada como prioridade pelo setor público. Em especial, é importante investigar se, quando da adoção de políticas públicas, o padrão ético prevalece. Afinal, a alta complexidade que envolve a formulação das políticas públicas requer agentes públicos que atuem de forma isenta e ética. Neste sentido, este estudo busca demonstrar, com base nos quatorze municípios que constituem a Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí (AMMVI), se a ética é um valor observado pelos entes públicos. Para tanto, a metodologia utilizada se baseou na consulta junto a estas prefeituras, via questionários, se as mesmas possuem Códigos de Ética municipais. O resultado da pesquisa indica que as próprias instituições, no caso os municípios pertencentes a AMMVI, não dispõem de mecanismos que proporcionem condições favoráveis para que os padrões éticos sejam respeitados.

**Palavras-chave:** Administração pública. AMMVI. Ética. Políticas públicas.

### Abstract

Ethics is more than a desirable value in the public sphere. The government and the population expect ethical principles to be respected by all public agents and society. However, such greatness is still not present in all public relations. Faced with this situation, it is necessary to analyze the extent to which the ethical issue is treated as a priority by the public sector. In particular, it is important to investigate whether, when adopting public policies, the ethical standard prevails. After all, the high complexity of these policies requires public agents who act in an ethical and free manner. In this sense, this study search to demonstrate, based on the fourteen municipalities that make up the Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí (AMMVI), if ethics is a value observed by public entities. Therefore, the methodology used was based on the consultation with these City Halls, by questionnaires, if they have their own Town Codes of Ethics. The result of the research indicates that AMMVI municipalities do not have mechanisms that provide favorable conditions for ethical standards to be respected.

**Keywords:** Public administration. AMMVI. Ethic. Public policy.

## 1 INTRODUÇÃO

A ética no serviço público deveria ser um dos valores mais estimados pelos governos e sociedades. Entretanto, por mais que se deseje que os valores éticos prevaleçam, nem sempre esta prerrogativa é observada. Pelo contrário, independente do país, das estruturas político-administrativas e cargos ocupados (se agentes públicos da mais alta hierarquia ou postos pouco relevantes), frequentemente nos deparamos com atitudes completamente desprovidas dos princípios éticos, tão almejados pela população. Desta forma, a falta de ética continua sendo um aspecto recorrente na esfera pública, provocando um clima de insatisfação e desconfiança de parte da sociedade frente aos agentes públicos.

Obviamente, inúmeras questões podem ser elencadas para que os princípios éticos não vigorem na sociedade atual. Dentre estes, poderíamos destacar: os costumes vigentes, a cultura das organizações, as raras ações voltadas a preservação da ética, a não capacitação de agentes públicos e instituições visando garantir o padrão ético, as condições desfavoráveis dadas pelo setor público, as poucas normas existentes, entre outros. É evidente que cada fator destes poderia ser analisado com maior profundidade, porém, este trabalho investigou se as instituições públicas efetivamente atuam no sentido de que os princípios éticos prevaleçam no serviço público. Mais especificamente, se os órgãos públicos dispõem de Códigos de Ética aos seus agentes públicos, visando permitir que os valores éticos sejam preservados quando da elaboração de políticas públicas.

O estudo de caso se concentrará em quatorze municípios que integram a Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí (AMMVI). É importante investigar se os municípios, estruturas político-administrativas mais reduzidas se comparadas a União e as unidades da Federação, apresentam instrumentos que proporcionem o respeito aos princípios éticos pelos seus agentes públicos. Neste sentido, cabe questionar: até que ponto os municípios que pertencem a AMMVI estabelecem normas para que os padrões éticos vigorem? Buscando atingir o objetivo proposto, foi feito contato com todas as prefeituras pertencentes a AMMVI: Apiúna, Ascurra, Benedito Novo, Blumenau, Botuverá, Brusque, Doutor Pedrinho, Gaspar, Guabiruba, Indaial, Pomerode, Rio dos Cedros, Rodeio e Timbó.

Este estudo está dividido em quatro seções além desta breve introdução. A primeira seção trata de uma sucinta revisão sobre políticas públicas. Ademais se busca resgatar alguns aspectos inerentes a ética na esfera pública. A seção seguinte refere-se a metodologia utilizada para este estudo. Posteriormente, se apresentam os resultados obtidos quando da consulta feita juntos as prefeituras municipais pertencentes a AMMVI, além de avaliar prontamente estes resultados frente a questão da ética direcionada aos agentes públicos. Por fim, manifestam-se as considerações finais.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

A fundamentação teórica utilizada neste trabalho se divide em duas partes. Na primeira se discute algumas definições essenciais no campo da política pública. Posteriormente, o debate conceitual se estende a ética, especialmente a ética na esfera pública. Esta discussão favorece a compreensão dos elementos teóricos que norteiam a pesquisa realizada, bem com os resultados observados.

## 2.1 APROXIMAÇÕES CONCEITUAIS ACERCA DA POLÍTICA PÚBLICA

O Estado brasileiro, buscando fortalecer os pressupostos da democracia, desenvolvimento e transparência, enveredou esforços para a reforma da gestão pública, passando de uma antiga burocracia para uma gestão de resultados. Este cenário nos leva a reconhecer uma nova administração pública, traduzida por Seabra (2001) como um conjunto de ideias ou medidas que tem por objetivo melhorar a eficiência das instituições públicas. Neste sentido, a forma pela qual modernamente a gestão pública conseguiu se organizar é conferindo racionalidade por meio do processo de políticas públicas. Dessa maneira, se reconhece nesta nova administração pública a busca pela consecução dos objetivos assentados na Constituição, priorizando a efetividade dos direitos sociais. Assim, a gestão pública para a ter asseverada sua eficiência e eficácia na prestação de serviços públicos (sua atividade fim), lhe cabendo formular, implementar e avaliar políticas públicas que atendam o interesse da coletividade, objetivo maior do próprio Estado.

A origem das políticas públicas está diretamente relacionada com a responsabilidade do Estado em prover o bem-estar social de seus cidadãos, ou seja, toda política pública é uma forma de intervenção nas relações sociais condicionada por interesses ou expectativas sociais. Assim, podem as políticas variarem de acordo com o grau de diversificação da economia, da natureza do regime social, da visão que os governantes têm do papel do Estado no conjunto da sociedade e com o nível de atuação dos diferentes grupos sociais, como partidos, sindicatos, associações de classe e outras formas de organização social (LUCHESE, 2004). Sendo assim, as políticas públicas são adotadas no intuito de gerar alguma mudança para a sociedade, já que, tecnicamente, esta seria originária da demanda da própria população.

Segundo Spozito e Carrano (2003, p. 17 *apud* Custódio, 2008, p. 212):

Em sua acepção mais genérica, a ideia de políticas públicas está associada a um conjunto de ações articuladas com recursos próprios (financeiros e humanos), envolve uma dimensão temporal (duração) e alguma capacidade de impacto. Ela não se reduz a uma implantação de serviços, pois engloba aspectos de natureza ético-política e constituição. Situa-se também no campo de conflitos de atores que disputam orientações na esfera pública e os recursos destinados à sua implantação. É preciso não confundir políticas públicas com políticas governamentais. Órgãos legislativos e judiciários também são responsáveis por desenhar políticas públicas. De toda forma um traço definidor característico é a presença do aparelho público-estatal na definição de políticas, no acompanhamento e na avaliação, assegurando seu caráter público, mesmo que em sua realização ocorram algumas parcerias.

Desta forma, o estudo da política pública é um ângulo privilegiado para a compreensão da política em seu sentido mais abrangente, ou seja, para a percepção das relações entre Estado e Sociedade. Não basta dizer que a simples complexidade da vida social ou do sistema econômico torna inevitável a intervenção estatal através de políticas públicas. A complexidade precisa ser reconhecida como problema antes de se tornar objeto de intervenção ou de regulamentação, ou seja, objeto de decisão política (Lamounier, 1982). A institucionalização de uma política pública leva a crer que aqueles que a fizeram decidiram as situações em uma arena de negociações, estabelecendo prioridades e identificando metas anteriores a sua implementação, e as avaliando no decorrer de sua oferta.

Dye (2010, p.107) define que “a política pública é em qualquer momento no tempo, o equilíbrio alcançado na luta entre grupos de interesse”. Mesmo que frequentemente tenhamos a afirmação de que a política pública representa “as demandas do povo, esta afirmação talvez expresse mais um mito do que a realidade da democracia de um país” (DYE, 2010, p.109). A política pública representa em seu ciclo a identificação de um problema, a montagem de uma agenda, a formulação de alternativas ou propostas, a escolha de uma opção, a implementação e avaliação de ações que objetivam atender a uma demanda social.

Nestes processos, a identificação de uma questão a ser resolvida (ou um conjunto de direitos a ser efetivado) a partir de um diagnóstico do problema, da formulação de um plano de ação para o enfrentamento do problema e da decisão e escolha das ações prioritárias para a implantação de uma política pública, não afasta a influência dos grupos de interesses. De forma contrária, passa ao largo do que poderíamos compreender como procedimento ético no processo decisório e escolha por uma política pública que represente “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público” (SECHI, 2010).

Os atores envolvidos na discussão da construção de políticas públicas identificados como pessoas, grupos, instituições, sejam elas estatais ou não estatais, que representam interesses explícitos ou implícitos, com diferentes formas e recursos para ação, podendo ser militantes, voluntários, com diversos vínculos institucionais e capacidade de lobbies, identificam o grau de organização daqueles que decidem efetivamente. Mantovaneli Jr. (2006) entende que, para que uma política pública se desenvolva com efetividade, é importante uma base sólida dos critérios que trarão legitimidade. Estes critérios estarão intrinsecamente relacionados com a importância a eles atribuída e com interesses de cada indivíduo e da sociedade.

É oportuno ressaltar que o ciclo da política pública é um processo sujeito a mutações decorrentes das várias situações. Estas operam desde o momento de sua inclusão em uma agenda até a formulação efetiva de propostas e em sua implementação. A adoção de uma política pública passa pela compreensão de que existem cenários e interesses diversos envolvidos no processo, além de fatores díspares, o que implica na superação de diversas etapas até sua efetiva implementação. De acordo com Teixeira (2002), entre tantas variáveis, encontrar um processo de construção de política pública que reflita sua proposição, como diretrizes, princípios norteadores de ações do poder público, regras e procedimentos para as relações entre o poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado, são desafios postos ao governo de qualquer nação democrática pelos pesos e medidas impostos pelas agendas, arenas e atores envolvidos nesta negociação.

A incorporação de problemas na agenda dos governos, ponto de partida para a elaboração de propostas de políticas públicas e de ação governamental, envolve uma série de etapas que tem início com o “acatamento” de uma questão pelo governo, podendo-se identificar assim, “a forma como ele chega ao debate público e como captura a atenção dos colaboradores da política em uma agenda governamental e decisória” (COSTA; MELO, 1988 *apud* PINTO, 2008, p. 28). Este processo, como um todo, corresponde ao denominado ciclo das políticas públicas. Existem diversas interpretações sobre a composição do ciclo das políticas públicas. Por exemplo, para Frey (2000), o ciclo das políticas públicas pode ser dividido nas seguintes etapas: percepção e definição de problemas, “agenda-setting”, elaboração

dos programas e decisão, implementação de políticas e avaliação e correção das políticas públicas.

Independente da constituição do ciclo das políticas públicas, o processo de formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. É importante observar que cada tipo de política pública pressupõe uma arena de poder diferente, uma rede diferente de atores, um contexto diferente de instituição, as quais permitem uma estrutura diferenciada a cada tomada de decisão. A complexidade do processo de formulação e execução de políticas públicas está evidente quando observado o sistema hierárquico e de coerção existente nas instituições, ratificando que as circunstâncias não são tão simples como se possa imaginar para que o processo de decisão seja real e não abstrato (LAMOUNIER, 1982).

Diante disso, a governança tem ação direta nas questões vinculadas à política pública. A governança tem como premissa a governabilidade, sendo esta a capacidade de o Estado formular e implementar políticas e empreender transformações que efetivem decisões relacionadas com o projeto de Estado e sociedade. Esta busca pela governabilidade a partir da transformação de realidades por políticas públicas, perpassa também questões referentes ao zelo com a coisa pública (SILVA; LIMA, 2010).

Quando buscamos a compreensão e a imposição da ética na gestão da coisa pública encontramos os mais relevantes no texto da Constituição de 1988, que dispõe em seu artigo 37, que a gestão pública deve atender aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Em se entendendo que as políticas públicas representam o anseio de uma sociedade, a ética é pressuposto que se sobrepõe a moralidades individuais, daqueles que foram eleitos democraticamente e daqueles que prestam serviços na gestão pública nas diversas áreas, eis que são estes os atores que detêm a responsabilidade pela afirmação da gestão pública contemporânea.

Todos os fatores que condicionam as políticas públicas se modificam durante determinado lapso temporal decorrente do momento histórico nacional vivenciado. Independentemente deste momento histórico, a inserção do contexto da ética é premissa básica para que o Estado desenvolva suas políticas. É contundente que o conteúdo ético que se espera enquanto proposições de políticas públicas, está pautado no grau de reciprocidade, das arenas, dos atores que as definem e dos gestores públicos que propiciam seu ciclo na medida em que estas devem refletir os interesses da coletividade. Propõe-se, portanto, que é virtuosa uma política pública quando as decisões que a permeiam ultrapassam as questões individuais, de grupos de poder, lobbies. Guardam, portanto, um pressuposto ético que atenda aos valores de uma sociedade, e nesta direção problematizam a ação social.

## 2.2 A ÉTICA NA ESFERA PÚBLICA

Há uma nítida relação entre ética e moral, sendo que alguns até tratam estes termos como sinônimos. Segundo Alonso (2002), ética tem origem no termo grego “ethos”, que quer dizer costumes. Este mesmo termo “ethos” seria equivalente ao latim “moris” ou “mos”, origens do termo moral. Com o passar dos anos, contudo, surgiu uma certa diferenciação. A ética, enquanto ciência, tem a moral como seu objeto de estudo ou, conforme denomina Dall’Agnol (2008, p. 14), a ética seria a “[...]”

reflexão filosófica da moral”. Alonso (2002, p. 76) registra ainda que “O fundamento do estudo ético é a natureza humana”.

Visando não adentrar no debate a respeito do estudo da ética vinculada a Filosofia, se evidenciará aqui a aplicação da ética, ou mais precisamente, a ética enquanto problematização do agir humano e moral como um conjunto de regras que emerge desta problemática. Evidentemente, este conjunto de regras, denominados na esfera pública de “Códigos de Ética”, são apenas orientações aos agentes públicos, pois não há garantia que a existência destes regramentos determine o respeito aos princípios éticos desejados. Entretanto, estes manuais quando formulados expressam aos agentes públicos os valores que o setor público deve respeitar. Koury vai além, considera que “A observância da ética e da moralidade no serviço público pode, e deve ser imposta [...]” (Koury, 2000, p. 193) e neste sentido, está relacionada com a conduta dos indivíduos que ocupam cargos públicos.

A ética passou a ser um tema com grande ingresso na esfera pública brasileira nos últimos anos. Prova disso foi a aprovação do Decreto 1.171 de 22 de junho de 1994, que trata do Código de Ética do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. Anteriormente, a própria Constituição Federal de 1988 trazia dentre os princípios da Administração Pública o preceito da Moralidade<sup>1</sup>. Obviamente, o fato do elemento moral estar presente tanto na Constituição Federal de 1988 como no Decreto 1.171 de 22/06/1994 não permite, *per se*, que a ética seja um valor respeitado no serviço público brasileiro. Contudo, tais elementos asseguram a tentativa de estabelecer um padrão ético no setor público brasileiro.

Convém ressaltar que o Decreto 1.171 de 22/06/1994 preconizava a necessidade da criação dos códigos de ética dos servidores públicos no poder executivo federal. Neste sentido, seria interessante elaborar investigações acerca da extensão dos comitês de ética na esfera federal. Da mesma maneira, é interessante observar se a iniciativa com a ética, a partir do governo federal, se alastrou por todo o setor público brasileiro, isto é, em esferas estaduais e municipais. Afinal, há a necessidade de códigos de ética mais específicos orientados aos servidores públicos de estruturas subnacionais.

Obviamente que os estatutos dos servidores, como por exemplo a Lei 8.112/1990, apresentam deveres aos servidores públicos (BRASIL, 1990). Entretanto, estes deveres se referem a aspectos administrativos e disciplinares, não priorizando a ética dentre suas normas. Assim, caso o servidor incorra em desvio ético, e o mesmo não estando previsto no estatuto do servidor do órgão público em que atua, bem como diante da ausência de um Código de Ética, o agente público estará isento de qualquer sanção. Isto poderia representar, na pior das hipóteses, de que ele pode ser antiético, desde que não descumpra o previsto no estatuto do servidor, o que significa dizer que os princípios éticos não estão dentre àqueles priorizados pela administração pública.

Não bastasse a discussão frente a ética no serviço público em geral, diante das especificidades inerentes das políticas públicas, o respeito aos valores éticos deveria ser um preceito permanente. A alta complexidade que envolve o ciclo das políticas públicas requer uma atuação ética e responsável dos agentes públicos. Os

---

<sup>1</sup> Legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Esses são os princípios constitucionais atribuídos a administração pública encontrados expressos na Constituição de 1988, em seu artigo 37 (BRASIL, 1988). Representam o alicerce para a organização da estrutura dos órgãos públicos e são de observação obrigatória pelos agentes públicos quando da execução de ações ou atividades para o atendimento as demandas da coletividade.

diferentes atores e demandas, aliado aos possíveis conflitos resultantes das etapas do ciclo de políticas, exigem do servidor público uma conduta transparente e o mais imparcial possível. Nestes termos o respeito aos valores éticos seria um elemento eficaz diante do cenário conturbado que pode se desenhar, ainda mais se o contrário ocorrer. Ou seja, se o agente público atuasse de maneira não ética, ou, portanto, em benefício próprio ou de outrem.

Evidentemente, a atuação ética reconhecida enquanto reflexão e definição sobre um padrão de comportamento moral e princípios do ser humano é desejável independente das condições criadas pelo poder público. Isto é, o servidor público deveria atuar eticamente por respeito aos valores moralmente aceitos e preconizados pela própria sociedade, e não sob a pena de ser punido conforme prescrito por um código de conduta. Isso seria um importante indício que demonstraria os princípios éticos que prevalecem na sociedade. Entretanto, ignorar a importância e necessidade do código de ética seria um forte indício que o próprio órgão público não prioriza a questão ética. O que poderia significar que, além dos valores éticos não serem respeitados, ações antiéticas encontrariam possibilidades para se alastrar por todo o serviço público.

Por fim, é inegável que a falta de ética provoca danos consideráveis nas relações sociais e no sucesso das políticas públicas. Afinal, estas políticas públicas pelos recursos alocados, tanto na formulação quanto na implementação, não deveriam comportar oportunidades que diminuam suas chances de sucesso. Obviamente, o respeito aos valores éticos não garante a efetividade das políticas públicas. Contudo, desconsiderar a ética não é algo cabível quando falamos em gestão pública. Levando em consideração a organização da comunidade política que define as políticas públicas do Estado brasileiro, aquela que detém o poder decisório, deve considerar a cada escolha, o que reflete o bem comum com o pressuposto de uma ética pública que tem como princípios a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência. Diante disso, a partir de uma pesquisa exploratória, que representa um ensaio desta discussão, verifica-se, a seguir, se as condições disponibilizadas pelos municípios, via Códigos de Ética, permitem que a ética triunfe no serviço público.

### 3 METODOLOGIA

A metodologia da pesquisa utilizada é bibliográfica, documental e exploratória. A revisão bibliográfica permitiu discutir os principais conceitos relacionados às políticas públicas e a ética. Este debate é fundamental no sentido de fundamentar teoricamente a pesquisa propriamente dita. A investigação documental ocorreu diante da consulta a diversos documentos, principalmente as leis municipais referentes aos servidores dos municípios analisados.

Para a coleta de dados, foi elaborado um questionário encaminhado a todas as prefeituras objetos do estudo. Tendo em vista que nem todos os municípios responderam, foi realizada consulta direta nos sítios eletrônicos dessas prefeituras buscando identificar se: 1. Existia código de ética para os agentes públicos municipais; 2. Na existência do código de ética do servidor público municipal, se existia estatuto dos servidores municipais e; 3. Se os estatutos dos servidores municipais apresentavam uma seção específica referente a ética ou se o termo ética constava no referido documento.

Buscando reconhecer como a questão ética está presente na esfera pública, e, considerando que esta é uma investigação ainda inicial, a definição do objeto de pesquisa (os municípios pertencentes a AMMVI) permite a aproximação desta problemática, permitindo aprofundar os conhecimentos quanto ao respeito da ética nas políticas públicas. Diante disso a partir de uma pesquisa exploratória, que representa um ensaio desta discussão, verifica-se, a seguir se as condições disponibilizadas pelos municípios, via Códigos de Ética, permitem que a ética triunfe no serviço público.

#### 4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

O estabelecimento de associações de municípios é uma prática frequente em Santa Catarina. Conforme dados disponíveis no sítio da Federação Catarinense dos Municípios (FECAM), são 21 associações distribuídas pelo território catarinense. Convém ressaltar que a existência destas entidades não é uma peculiaridade catarinense, mas sim, uma prática recorrente nas demais unidades da Federação. Estas organizações permitem a padronização de determinadas demandas microrregionais, buscando promover maior junção de forças junto aos governos estaduais e federal. Evidentemente, tais estruturas não possuem recursos suficientes para promover o desenvolvimento destas regiões, mas sim, atuam no sentido de promover uma maior integração das necessidades regionais.

A AMMVI é uma associação que reúne quatorze municípios integrantes da mesorregião Vale do Itajaí, mais especificamente, do médio vale catarinense. De acordo com seu estatuto social, artigo primeiro, a associação tem como objetivo “[...] à integração administrativa, econômica e social dos Municípios que a compõem [...]” (Estatuto Social Consolidado da AMMVI, p. 1). Outros objetivos estão dispostos no artigo cinco do Estatuto Social, além do respeito ao parágrafo terceiro do artigo 114 da Constituição de Santa Catarina<sup>2</sup>. Resumidamente, as finalidades da associação estão concentradas em assistência técnica aos municípios e estabelecimento de cooperações intermunicipais<sup>3</sup>.

Desta forma, a AMMVI se configura em mais uma forma de regionalização das estruturas político-administrativas catarinenses. Assim, esta regionalização permite realizar um recorte de quatorze municípios buscando verificar se estes dispõem de normas e diretrizes que visem o respeito aos princípios éticos. Para tanto, foi feito um contato direto com as prefeituras municipais da AMMVI, via correio eletrônico. Para tanto, foi feito contato direto com as prefeituras municipais da AMMVI, via correio eletrônico. Devido ao fato de que nem todos os municípios responderam, buscou-se diretamente nos sítios eletrônicos das prefeituras municipais informações referentes aos códigos de ética municipais. A descrição dos resultados coletados está consolidada e distribuída no quadro 1.

---

<sup>2</sup> Art. 114º § 3º — Os Municípios poderão criar associações, consórcios e entidades intermunicipais para a realização de ações, obras e serviços de interesse comum.

<sup>3</sup> Para maior detalhamento dos objetivos, consultar artigo 5º do Estatuto social consolidado da AMMVI.

Quadro 1 - Dados consolidados dos códigos de ética dos municípios da AMMVI

Município	Possui código de ética?	Estatuto do servidor é acessível?	Existe seção de ética e/ou há menção do termo ética no estatuto?
Apiúna	Não	Sim	Não*
Ascurra	Não	Sim	Sim (ética pública como requisitos para avaliação do estágio probatório).
Benedito Novo	Não	Sim	Não*
Blumenau	Não	Sim	Não**
Botuverá	Não	Sim	Não
Brusque	Não	Sim	Não
Doutor Pedrinho	Não	Sim	Não
Gaspar	Não	Sim	Não
Guabiruba	Não	Sim	Não*
Indaial	Não	Sim	Não*
Pomerode	Não	Sim	Não*
Rio dos Cedros	Não	Sim	Não
Rodeio	Não	Sim	Não*
Timbó	Não	Sim	Não

Não\*: apresentam a expressão "idoneidade moral"<sup>4</sup>

Não\*\*: apresenta a expressão "idoneidade profissional"<sup>5</sup>

Fonte: elaborado pelos autores, considerando o questionário e a consulta aos sítios eletrônicos municipais.

Os dados coletados, exibidos no quadro 1, indicam uma possível despreocupação dos entes municipais para a regulamentação dos princípios éticos na administração pública. Prova disso é que, conforme disposto na primeira coluna, nenhum dos quatorze municípios pertencentes a AMMVI possui um código de ética voltado aos servidores municipais. Assim, mesmo após mais de duas décadas do Decreto 1.171 de 22 de junho de 1994, os municípios ainda não criaram códigos de ética orientados aos seus servidores públicos municipais. Com recursos cada vez mais escassos e diante da pouca capacidade de investimentos pelos municípios, num processo complexo como o caracterizado no âmbito das políticas públicas, tal ferramenta seria um importante mecanismo visando a tomada de decisões de forma mais imparcial e ética possível.

Diante da ausência do código de ética municipal (fato observado em todos os municípios), as questões seguintes visaram verificar se as prefeituras dispunham e disponibilizavam o estatuto do servidor e se este apresentava seções ou legislação condizente aos valores éticos. No primeiro caso, todos os municípios disponibilizam o estatuto dos servidores municipais via sítios eletrônicos. Quanto a legislação, seções ou itens referentes a ética, foi constatado que: seis municípios (Botuverá, Brusque, Doutor Pedrinho, Gaspar, Rio dos Cedros e Timbó) não apresentam seção e nem mencionam o termo "ética" em sua legislação. Outros seis municípios (Apiúna, Benedito Novo, Guabiruba, Indaial, Pomerode e Rodeio) também não apresentam o termo "ética", apesar de constarem o termo idoneidade moral. Um município (Blumenau) também não especifica o termo "ética", adotando apenas a

<sup>4</sup> A Idoneidade moral está compreendida como a aptidão de situar-se no plano dos bons costumes consagrados pela sociedade (Fernandes,1995).

<sup>5</sup>Idoneidade profissional: o servidor público está envolto em um sistema onde a moral tem forte influência no desenvolvimento da sua carreira pública. Quem passa pelo serviço público sabe ou deveria saber que a promoção profissional e o adequado cumprimento das atribuições do cargo estão condicionados também pela ética. (Pontes,2016).

expressão idoneidade profissional. Por fim, um município (Ascurra), apresenta o termo “ética pública” quando da avaliação do estágio probatório.

Os resultados acima reforçam a hipótese da pouca importância dada pelas prefeituras quanto aos princípios éticos, pelo menos no que se trata de regulamentos e códigos de ética voltados aos seus servidores. Desta forma, mais uma vez há evidências de que os princípios éticos não são tratados como prioridade na gestão pública. Afinal, o termo ética não aparece em treze dos quatorze municípios, sendo que, no município em que o termo está em sua legislação, o mesmo está vinculado ao estágio probatório. Isto significaria, numa interpretação mais extrema, que a ética pública é necessária “apenas” durante o período de estágio probatório. Vencida esta etapa, o município não dispõe de uma legislação que assegure o respeito aos valores éticos quando da execução das atividades pelo servidor público.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas públicas têm tomado notabilidade na sociedade contemporânea, pelos fatores históricos, sociais e econômicos que atingem a sociedade. A compreensão das políticas públicas passa pelo fenômeno do entendimento das questões e processos político-sociais que envolvem o Estado, da mesma forma que não podem ser ignoradas as pressões externas que podem incitar ou desestimular sua implementação. Independente disso, o Estado brasileiro concretiza os direitos fundamentais por meio de políticas públicas, desde que se observe, em tese, que todos os atores e arenas estejam envolvidas. Estas têm se apresentado de forma a desafiar os governantes no cumprimento de seu papel de “Estado” para com a sociedade.

Nesse enredo temos a correlação que reconhecemos como indissociável da probidade dos gestores, dos usuários, dos profissionais na gestão das políticas públicas e na apropriação de seus benefícios, na moralidade política e social e na concepção da ética na consecução desse processo. E o respeito aos princípios éticos deve estar presente em todas as relações que envolvem os agentes públicos, desde a mais alta hierarquia até cargos subalternos e de menor importância. Somente assim será possível a consecução dos objetivos da política pública enquanto demanda e necessidade da sociedade brasileira como um todo.

Considerando a importância e a necessidade de que o respeito aos valores éticos é fundamental na gestão pública, ainda mais diante da complexidade relativa às políticas públicas, buscou-se aqui investigar a tentativa de expressão formal codificada que faz referência aos princípios éticos na esfera pública. A consulta realizada torna-se útil na medida em que se busca identificar as condições disponibilizadas pelo setor público aos seus agentes. No caso referente a ética, o objetivo foi averiguar se os entes públicos dispõem de regimentos (códigos de ética) aplicáveis aos seus servidores. Diante da variedade das esferas e estruturas públicas existentes, a pesquisa foi realizada com as prefeituras que integram a AMMVI.

De acordo com os resultados obtidos, os municípios pertencentes a AMMVI não possuem códigos de ética aplicados a seus servidores. A existência destes códigos não garante o respeito aos valores éticos, todavia, a inexistência destes regimentos indica uma falha no que tange o respeito a ética na esfera pública. Ou seja, não existindo um padrão formal que conduza uma forma de atuar ética do

agente público o senso do bem comum está em risco. Mais grave ainda é observar que nos estatutos dos servidores municipais, dos quatorze municípios, em treze não há qualquer menção ao termo ética. Isto significa que os princípios éticos sequer constam das normas voltadas aos agentes públicos, ainda que os termos idoneidade moral e profissional apareçam nos textos em questão. No único município (Ascurra) em que o termo aparece, ele consta dos itens relacionados ao estágio probatório, não atendendo as preocupações acerca do respeito a ética no serviço público.

Por fim, algumas recomendações podem ser feitas após a conclusão deste trabalho. Inicialmente é possível afirmar que esta pesquisa poderia ser aplicada ao conjunto dos municípios do Estado. Provavelmente, para o sucesso desta investigação, faz-se necessário a participação de alguma entidade que articule o levantamento de dados junto as prefeituras, visando garantir o retorno dos questionários e levantamentos documentais complementares. É possível que a FECAM disponha de capacidade e recursos para esta ação. Além disso, outras questões poderiam ser adicionadas ao questionário deste trabalho, como a existências de comitês de ética e as infrações existentes que não desrespeitem o estatuto dos servidores.

Outros estudos podem ser realizados na perspectiva dos efeitos do decreto 1.171. Obviamente, o campo de pesquisa seriam órgãos e estruturas que implantaram seus Comitês de Ética. A pesquisa poderia ser direcionada tanto no levantamento de instituições que criaram tais organismos, quanto na verificação dos resultados auferidos até o momento, considerando desde as denúncias até o número de sanções aplicadas. Seria interessante ainda investigar os possíveis desvios éticos em setores da esfera pública responsáveis pela formulação das políticas públicas. Tarefa esta árdua e de difícil execução, mas essencial diante da necessidade do respeito aos valores éticos numa estrutura estatal tão complexa e problemática quanto a nossa.

## REFERÊNCIAS

ALONSO, Félix Ruiz. Revisitando os fundamentos da ética. In: COIMBRA, José de A. A. (org.). **Fronteiras da Ética**. São Paulo: Editora SENAC, 2002.

ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO MÉDIO VALE DO ITAJAÍ – AMMVI. **Estatuto Social**. Disponível em: <<http://www.ammvi.org.br/conteudo/?item=5036&fa=803&cd=12497#>>. Acesso em: 18 de jun. 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 13 de ago. 2017.

BRASIL. **Lei nº 8112, de 11 de dezembro de 1990**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8112cons.htm)>. Acesso em: 13 de ago. 2017.

BRASIL. **Lei nº 1.171, de 22 de junho de 1994**. Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d1171.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm)>. Acesso em: 13 de ago. 2017.

CUSTÓDIO, André Viana. Direitos da Juventude no Brasil contemporâneo: perspectivas para afirmação histórica de novos direitos fundamentais e políticas públicas. In: **Estado, Política e Direito: Relações de Poder e Políticas Públicas**. Criciúma: UNESC, 2008.

DALL'AGNOL, Darley. Ética I. Florianópolis: Filosofia/EAD/UFSC, 2008. 132 p.

DYE, Thomas. Mapeamento dos Modelos de análise de políticas públicas. In: Heidermann, F. G.; Salm, J. F. *Políticas Públicas e Desenvolvimento*. Brasília: Editora da UnB, 2010.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Revista Planejamento e Políticas Públicas/IPEA**, n. 21, p. 211-259. 2000. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>>. Acesso em: 09 de out. 2015.

ESTADO DE SANTA CATARINA. Constituição de Santa Catarina. Disponível em: <[http://www.ale.sc.gov.br/portal\\_ale/legislacao](http://www.ale.sc.gov.br/portal_ale/legislacao)>. Acesso em: 18 de jun. 2016.

FEDERAÇÃO CATARINENSE DOS MUNICÍPIOS – FECAM. Associações. Disponível em: <<http://www.fecam.org.br/associacoes/index.php>>. Acesso em: 18 de jun. 2016.

KOURY, Suzy E. C. A ética no serviço público. *Revista de Direito Administrativo*, nº 220, abr./jun. 2000. Rio de Janeiro, p. 183-194. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47534>>. Acesso em: 02 de jul. 2016.

LAMOUNIER, Bolivar. **Análise de políticas públicas: quadro teórico-metodológico de referência** (mimeo). 1982.

LEI COMPLEMENTAR Nº 1, DE 22 DE OUTUBRO DE 1993. **Estatuto do Servidor Público de Timbó**. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/estatuto-do-servidor-funcionario-publico-timbo-sc>>. Acesso em: 18 jun. 2016.

LEI COMPLEMENTAR Nº 269, DE 05 DE DEZEMBRO DE 2014. **Estatuto do Servidor Público de Pomerode**. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/estatuto-do-servidor-funcionario-publico-pomerode-sc>>. Acesso em: 18 jun. 2016.

LEI Nº 1305/91. **Regime jurídico único dos servidores públicos do município, das autarquias e das fundações municipais**. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/estatuto-do-servidor-funcionario-publico-gaspar-sc>>. Acesso em: 18 jun. 2016.

LEI Nº 1073/2009. **Plano de Carreira dos Servidores**. Disponível em: <<http://www.botuvera.sc.gov.br/wp-content/uploads/2010/02/LEI-1073-2009-PLANO-DE-CARREIRA-DOS-SERVIDORES.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2016.

LEI COMPLEMENTAR Nº 147, 25 DE SETEMBRO DE 2009. **Regime jurídico único dos servidores públicos do município, das autarquias e das fundações municipais.** Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/estatuto-do-servidor-funcionario-publico-brusque-sc>>. Acesso em: 18 jun. 2016.

LEI COMPLEMENTAR Nº 661, DE 28 DE NOVEMBRO DE 2007. **Planos de cargos e carreiras do poder executivo, suas autarquias e fundações, institui novos padrões de vencimento, estabelece normas gerais de enquadramento e dá outras providências.** Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/plano-de-cargos-e-carreiras-blumenau-sc>>. Acesso em: 18 jun. 2016.

LEI COMPLEMENTAR Nº 105, de 01 de dezembro de 2010. **Estatuto dos Servidores Públicos de Indaial – SC.** Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/estatuto-do-servidor-funcionario-publico-indaial-sc>>. Acesso em: 19 jun. 2016.

LEI COMPLEMENTAR Nº 117 DE 19 DE DEZEMBRO DE 2011. **Estatuto do servidor Público de Ascurra – SC.** Disponível em: <[http://www.legislacaomunicipal.com/busca\\_leis.php?municipio=83102772000161](http://www.legislacaomunicipal.com/busca_leis.php?municipio=83102772000161)>. Acesso em: 19 jun. 2016.

LEI COMPLEMENTAR Nº 78/2005. **Quadro de pessoal, plano de cargo, vencimentos e desenvolvimento funcional dos servidores do poder executivo do município de Apiúna e estabelece outras providências.** Disponível em: <<http://apiuna.sc.gov.br/cms/link/link-cabecalho/codMapaltem/20802>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

LEI COMPLEMENTAR Nº 1453/2014. **Consolida o regime jurídico único para os servidores públicos do município, das autarquias e das fundações públicas instituídas e mantidas pelo município, cria o novo estatuto do servidor e dá outras providências.** Disponível em: <<http://www.guabiruba.sc.gov.br/cms/link/link-cabecalho/codMapaltem/20800>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

LEI Nº 1.523, DE 16 DE SETEMBRO DE 2009. Disponível em: <<http://legislacaomunicipal.com/gedocnet/imagens/83102780000108/lei02246.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

LEI COMPLEMENTAR Nº 50, de 16 de outubro de 2006. **Estabelece regime jurídico e previdenciário para os servidores públicos do município, das autarquias e das fundações públicas instituídas e mantidas pelo município, regulamenta os demais direitos, deveres e disposições específicas, e dá outras providências.** Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/estatuto-do-servidor-funcionario-publico-doutor-pedrinho-sc>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO 1990. **Lei Orgânica do Município de Rio dos Cedros.** Disponível em: <<http://www.riodoscedros.sc.gov.br/legislacao/index/detalhes/codMapaltem/46428/codNorma/171809>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

LEI Nº 487 de 4 de Maio de 1981. **Estatuto dos Funcionários Públicos Municipais de Rodeio**. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/estatuto-do-servidor-funcionario-publico-rodeio-sc>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

LUCHESEI, Patricia (Orgs.). **Políticas Públicas em Saúde Pública**. Disponível em: <[http://files.bvs.br/upload/M/2004/Lucchese\\_Politicas\\_publicas.pdf](http://files.bvs.br/upload/M/2004/Lucchese_Politicas_publicas.pdf)>. Acesso em: 11 ago. 2017.

MANTOVANELI JUNIOR, Oklinger. **Políticas Públicas no século XXI: A perspectiva na Gestão Multicêntrica**. Blumenau: Edifurb, 2006.

PINTO, Isabela Cardoso de Matos. **Mudança nas Políticas Públicas: a perspectiva do ciclo da política**. Revista Políticas Públicas São Luis, v. 12, n. 1, p. 27-36, jan./jun. 2008.

PONTES, Bruno César da L. **Ética e Compromisso do servidor público federal**. Disponível em: <[www.agu.gov.br/page/download/index/id/525850](http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/525850)>. Acesso em: 07 jul. 2016.

SEABRA, Sérgio Nogueira. **A nova administração pública e mudanças organizacionais**. RAP Rio de Janeiro 35(4):19-43, Jul./Ago. 2001. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6394/4979>> Acesso em: 01 ago. 2017.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**. Conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVA, Christian Luiz da; LIMA, José Edmilson de Souza. **Políticas públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Saraiva, 2010.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O papel das Políticas Públicas no desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade. AATR, 2002, BA. Disponível em: <[www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a\\_pdf/03\\_aatr\\_pp\\_papel.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf)>. Acesso em: 10 mai. 2016.