

Ética e transparência: suas implicações na gestão documental no serviço público

Diego de Sousa Pontes ⁽¹⁾
Taísa Resende de Moraes Vieira ⁽²⁾

Data de submissão: 26/2/2019. Data de aprovação: 22/4/2019.

Resumo – Este artigo tem por finalidade ressaltar importância do comportamento ético e da transparência em relação à gestão documental no serviço público e suas implicações na qualidade da prestação de serviços desse setor. Através de uma pesquisa realizada em base de dados e periódicos, foi feita uma análise da bibliografia sobre o tema em questão, levando em consideração as contribuições de autores como Schafer e Lima (2012) e Silva (2015), sobre o qual concluiu-se que o comportamento ético atrelado à transparência na gestão documental no setor público é de suma importância, uma vez que atitudes éticas minimizam a prática de atos ilícitos e/ou imorais perante o trato com os cidadãos que fazem uso dos serviços públicos, além de melhorar a qualidade na prestação de tais serviços.

Palavras-chave: Administração pública. Ética. Gestão documental. Transparência.

Ethics and transparency: its implications for document management in the public service

Abstract – This article aims to highlight the importance of ethical behavior and transparency in relation to document management in the public service and its implications on the quality of service provided in this sector. Through a research based on data and periodicals, an analysis of the bibliography on the subject was made, taking into account the contributions of authors such as SCHAFER and LIMA (2012) and SILVA, (2015), in which it concluded that the ethical behavior linked to the transparency in document management in the public sector is of paramount importance, since ethical attitudes minimize the practice of unlawful and / or immoral acts when dealing with citizens who use public services, in addition to improve the quality of the provision of such services.

Keywords: Public administration. Ethics. Document management. Transparency.

Introdução

O significado do termo “ética” evoluiu em torno de contextos específicos, determinados pelo homem. A mutação dos padrões morais e costumes sociais moldaram a conduta dos indivíduos perante a sociedade ao longo dos séculos. A moral e as leis também influenciaram e contribuíram para modelar a conduta dos indivíduos. Portanto, o conceito de ética surge ao longo da história como algo decorrente dos contextos cujos indivíduos vão interagindo e se relacionando uns com os outros (PEIXOTO, 2016).

Corroborando com Pedro (2014), mesmo existindo distinções entre ética e moral, a primeira estuda a própria moral, uma não existe quando se separa da outra, embora independentes entre si. Sendo assim, a ética compreende a moral quando ponto de partida para suas reflexões, sem a qual não existiria. Da mesma forma, a moral compreende a ética para se reestruturar, havendo, dessa forma, um importante elo de complementaridade.

De acordo com Calmon Mendes (2014):

¹ Técnico Administrativo em Educação no Campus Colinas do Tocantins, do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins – IFTO. Pós-graduado em Direito Administrativo da UCAM - 2016. E-mail: diego.pontes@ift.edu.br

² Técnico Administrativo em Educação no Campus Colinas do Tocantins, do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins – IFTO. Pós-graduada em Educação Inclusiva e LIBRAS pelo Instituto Inapes Palmas Tocantins. E-mail: taisa.vieira@ift.edu.br

A despeito da ênfase dada pelas diferentes correntes éticas, todas trabalham com o pressuposto de explicar a moral humana a partir de princípios e valores. Assim, evocam-se liberdade, compromisso, responsabilidade, equidade e justiça social como princípios éticos contemporâneos que se refletem nos parâmetros sociais. As questões éticas relacionam dilemas entre certo e errado, cujas consequências dos padrões de conduta podem influenciar diferentes ações que se refletem em âmbito individual ou de grupo.

A constituição da sociedade e a cultura vigente estão relacionadas à noção de ética que, por sua vez, pressupõe a progressão do estado natural para um estado cultural e de emancipação da consciência, no qual se leva em consideração os outros seres para uma convivência coletiva; dessa forma, o homem necessita de uma ética, ou seja, da criação de regras que buscam harmonizar os relacionamentos mútuos em sociedade (GOMES, 2014).

A Administração Pública é tida como todo o aparelhamento do Estado destinado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas (MEIRELLES, 1998). Já para MELLO (1992), administrar é gerir os serviços públicos; significa dirigir, governar, exercer a vontade com o objetivo de obter um resultado útil, e não só prestar serviço, executá-lo.

Sendo assim, a população tem cobrado uma postura cada vez mais transparente e ética dos setores públicos, o que pode ser feito por meio de controle de procedimentos no interior da burocracia e controle social (CAMPOS; PAIVA; GOMES, 2013).

Nesse contexto, surgiram questões que serviram como base para a construção deste trabalho:

- Qual é a importância do comportamento ético e da transparência em relação à gestão documental no setor público?
- Como a ética e a transparência colaboram para a qualidade na prestação de serviços públicos?

Materiais e Métodos

Trata-se de uma revisão bibliográfica, cuja pesquisa foi realizada por via eletrônica, através de consulta a artigos científicos veiculados nacionalmente na base de dados do SciELO, no período de 2005 a 2017. Os artigos científicos selecionados atenderam aos seguintes critérios de seleção: textos indexados no banco de dados; artigos completos; língua portuguesa; e descritores: administração pública, ética, gestão documental, transparência.

Resultados e Discussões

A Constituição Federal da República Federativa do Brasil, de 1988, resguarda em seu artigo 5º, inciso XXXIII:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. (BRASIL, 1988).

Como foi citado acima, todos os cidadãos têm direito a obter informações do setor público; dessa forma, a postura ética dos servidores responsáveis por essas informações, associada à transparência da gestão documental, é de suma importância ao adequado atendimento à população que procura tais serviços.

Na administração pública a burocracia é caracterizada pelo extremo formalismo para comprovação do fazer público, seguindo uma estrutura hierárquica, padrões já estabelecidos e rotinas sequenciais visando um resultado (PINHEIRO; HAIKAL, 2012, p. 58). Esse alto formalismo na administração pública faz com que a produção de documentos, digitais ou convencionais, aumente consideravelmente.

Rodrigues (2008, p. 29) indica que

Nos anos 80, a administração pública é marcada pelo crescimento da burocracia e pelos avanços da tecnologia aplicados aos processos de trabalho. No âmbito dos arquivos se observa a existência de imensas massas de documentos acumuladas, sem identificação e tratamento adequado, situação que convive em contraponto, com a introdução da tecnologia, determinante de uma produção documental indiscriminada que demanda planejamento e controle.

No poder público, a burocracia é identificada pelo formalismo exacerbado para comprovação do fazer público, seguindo uma estrutura hierárquica, padrões já determinados e rotinas sequenciais almejando um resultado (PINHEIRO; HAIKAL, 2012, p. 58). Esse alto formalismo na administração pública faz com que a produção de documentos, digitais ou convencionais, aumente significativamente.

Segundo Jardim (2005, p. 124),

A informação arquivistas produzida pelas organizações cumpre um ciclo que envolve sua produção, processamento, uso e estocagem em dois contextos: primeiramente, no ambiente organizacional da sua produção e, num segundo momento, no marco das instituições arquivistas responsáveis pela normalização da gestão de documentos correntes e intermediários, bem como pela preservação e o acesso ao patrimônio documental.

No serviço público, as ações do administrador/gestor devem se pautar por planejamento, buscando pessoas para sua equipe com variedade de áreas, perfis, funções, dando um *feedback* a estes, determinando princípios e estabelecendo valores de organização e análise de desempenho. Devem se pautar ainda por desenvolver ações de responsabilidade socioambiental. Dessa forma, o sucesso de um gestor público pode estar relacionado a uma infinidade de fatores, principalmente à ética, à moral e ao desempenho (SILVA, 2017).

De acordo com Guimarães (2009), a transparência e sua consequência, a publicidade dos atos públicos, são valores predicados da ética pública que devem imperar em todas as facetas e dimensões da gestão administrativa, estatal ou não.

A gestão documental deve levar em conta a transparência no trato com a informação no serviço público, conforme o princípio constitucional da publicidade, possibilitando o controle das informações, e assegura de forma eficiente a destinação, produção, manutenção, administração e a eliminação dos documentos que não tenham valor legal, administrativo, fiscal ou para pesquisa histórica e/ou científica, além de assegurar o uso adequado de processamento automatizado de dados; contribuindo, assim, para a preservação dos documentos e o acesso a eles (SCHAFFER; LIMA, 2012).

De acordo com Gama e Rodrigues (2016, p. 02),

O Governo Federal brasileiro, na tentativa de tornar as contas públicas mais transparentes, tem adotado alguns instrumentos de Políticas Públicas de Informação, mecanismos legais para auxiliar na busca por dados mais transparentes. Recursos como portais de transparência, divulgação de planos, orçamentos, prestações de contas e o respectivo parecer prévio, participação popular e realização de audiências públicas, adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, entre outros, foram adotados por meio da Lei Complementar nº 101/2000 (Brasil, 2000), também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), além da Lei Complementar nº 131/09 (Brasil, 2009), do Decreto nº 7.185/10 (Brasil, 2010a) e da Lei nº 12.527/11, a Lei de Acesso à Informação (LAI) (Brasil, 2011b).

A transparência é composta pelo princípio da publicidade e pelos princípios implícitos da motivação e da participação popular na gestão administrativa, uma vez que todos convergem para a visibilidade da atuação administrativa, que inspira a produção de procedimentos, regras e leis, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (CAMPOS; PAIVA; GOMES, 2013). Dessa forma, como requisito essencial para a institucionalização da transparência no setor

público, houve a promulgação da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011). Tal lei passou, legislativamente, a servir de apoio para a ideia da transparência na administração pública brasileira, assim como uma importante contribuição para um avanço significativo em direção à cultura do acesso à informação (SILVA, 2015).

De acordo com Figueiras (2011), transparência diz respeito à supressão de entraves que prejudicam a comunicação entre o Estado e a sociedade, colaborando para a efetivação do controle social e permitindo o aprimoramento das ferramentas de gestão, reduzindo as possibilidades de corrupção e outras condutas negativas dos agentes públicos.

A transparência no setor público é tida como um dever e, por consequência, está atrelada à publicidade e à motivação dos atos da administração pública, dever este que torna mais difícil a violação do dever de probidade administrativa, fortalecendo, dessa forma, os mecanismos de controle (GUIMARÃES, 2009).

Segundo COLE *et. al* (2017, p. 201):

Apesar da contemporaneidade da discussão, a literatura argumenta que a origem histórica do debate sobre transparência teve sua gênese na Revolução Francesa, sendo relacionada com a construção de uma democracia representativa baseada em fundamentos legais e, no decorrer do tempo, evoluiu para um conceito de transparência associada a democracia participativa e incorporando as relações entre governo e sociedade em um ambiente virtual. Para esse autor, a fase da transparência associada à democracia representativa teve como força direcionadora a Revolução Francesa, como dito anteriormente, e a Revolução Industrial. No séc. XX, a partir dos anos de 1980, vem à tona a fase da transparência associada à democracia participativa, tendo como forças direcionadoras a revolução dos anos 1960 nos EUA e a revolução da Internet, com o direcionamento da discussão para legislações sobre acesso à informação e disponibilização de documentos governamentais em *websites*.

A reforma administrativa, ocorrida na década de 1990, redefiniu o papel do Estado brasileiro, transformando-o em Estado gerencial, democrático e eficiente. Dessa forma, a transparência passa a ter destaque como um fator de inibição da corrupção e consolidação democrática. Sendo assim, a transparência do Estado se efetiva por meio do acesso do cidadão à informação governamental, o que torna mais democrática a relação entre a sociedade civil e o Estado (CAMPOS; PAIVA; GOMES, 2013).

Segundo Schafer e Lima (2012), a necessidade da ética na gestão documental é de fundamental importância, em especial quando se tratam das organizações públicas, uma vez que a informação produzida e resguardada nessas unidades é reflexo de seu caráter público e social, que devem servir ao coletivo. Tais informações são de acesso garantido ao público constitucionalmente.

Sendo assim, há necessidade de unir a transparência à gestão documental, uma vez que as funções básicas da gestão de documentos nas instituições possibilitam as informações registradas e sua disponibilidade para os usuários do setor público (SILVA, 2015). A transparência tida como dever do Estado diante das informações produzidas dentro de suas instituições serve de embasamento para o comportamento ético dos servidores, tanto na gestão documental como no tratamento ético para com os usuários do serviço público.

Segundo Calmon Mendes (2014, p. 04):

Uma política pública inclui orientações para conteúdo de qualidade; ferramentas ou mecanismos de ação; configurações, mudanças institucionais e resultados de previsão. Há necessidade de distinguir "política pública" de "decisão política". No primeiro, verificam-se, além da decisão, o caráter imperativo indicando a autoridade para a ação e a seleção de ações estratégicas para implementar as decisões. A excelência de uma política pública inclui aspectos políticos como origem, finalidade e justificação.

Os valores éticos influenciam as decisões apenas naquelas organizações em que esses valores foram construídos coletivamente com os funcionários e/ou disseminados por meio de

programas relacionados ao tema, de forma que os comportamentos e valores desejados sejam incorporados à cultura organizacional (CHERMAN; TOMEI, 2005).

Ainda segundo Shermam e Toemi (2005), a construção da ética possui forte aspecto relacional: sem o sentido coletivo dos valores éticos entre os membros e a organização não há como consolidar-se o comportamento ético almejado. O termo “ética”, sozinho, enquanto instrumento isolado, não tem a capacidade de alterar comportamentos na direção dos valores desejados pela organização, pois a construção ética é processo contínuo.

Segundo Silva (2014), a transparência é tida como motivação para o exercício da ética. Esse autor ressalta a importância de manter a visibilidade das ações governamentais relacionada com a sua interação com a sociedade, pois se trata de um direito dos cidadãos e uma responsabilidade da democracia de ampliar os meios de acesso às informações.

Conclusões

Dante ao contexto, pode se concluir que o comportamento ético atrelado à transparência na gestão documental no setor público é de suma importância, uma vez que atitudes éticas minimizam a prática de atos ilícitos e/ou imorais perante o trato com os cidadãos que fazem uso dos serviços públicos, além de melhorar a qualidade na prestação de tais serviços. A transparência, por conseguinte, assume uma função de destaque na gestão de documentos na administração pública do país, pois tal prática diminui as barreiras entre a sociedade e os atos praticados pelo governo, o que reduz, de certa forma, a produção de falsas informações e até mesmo atos de improbidade, pois a fiscalização desses atos se torna mais alcançável, não só para os órgãos fiscalizadores, mas também para os cidadãos em geral.

No entanto, para que essa qualidade seja alcançada, faz-se necessário que os servidores sejam instruídos e capacitados através de curso, treinamento e aperfeiçoamento, tornando-os qualificados para melhorar a satisfação dos cidadãos que fazem uso dos serviços públicos.

Referências

BRASIL. Decreto n.º 1.171, de 22 de Junho de 1994. Publicado no DOU de 23 de junho de 1994. Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 17 nov. 2018.

CAMPOS, Rosana; PAIVA, Denise; GOMES, Suely. Gestão da informação pública: um estudo sobre o Portal Transparência Goiás. **Soc. estado**, Brasília, v. 28, n. 2, p. 393-417, 2013.

CALMON MENDES, Annita Valléria; DE MACEDO BESSA, Luiz Fernando; MIDLEJ E SILVA, Suylan de Almeida. Gestão da Ética: A Experiência da Administração Pública Brasileira. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, MG, p. 2-8, jul. 2014.

COLE, Belchior Pedro *et al.* Transparência Pública Mediada por Computadores: Como estão os ministérios de Moçambique à luz da legislação? **Cadernos de Estudos Africanos**, Lisboa, n. 34, p. 197-227, dez. 2017.

CHERMAN, Andréa; TOMEI, Patrícia Amélia. Códigos de ética corporativa e a tomada de decisão ética: instrumentos de gestão e orientação de valores organizacionais. **Rev. adm. contemp.**, Curitiba, v. 9, n. 3, p. 99-120, 2005.

GAMA, Janyluce Rezende; RODRIGUES, Georgete Medleg. Transparência e acesso à informação: um estudo da demanda por informações contábeis nas universidades federais brasileiras. **Transinformação**, Campinas, v. 28, n. 1, p. 47-58, abr. 2016.

GOMES, Nanci Fonseca. Ética na administração pública: desafios e possibilidades. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 1029-1050, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Elementos de direito administrativo**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1992.

NARDELLI, Antonio Cláudio. **Ética e transparência no setor público**. Faculdade Tecnológica Internacional – Grupo UNINTER. Curitiba. 2014.

SILVA, Dacles Vágner da. **Lei de acesso à informação e gestão documental**: o estado da arte das pesquisas no portal de periódicos CAPES. 2015. 51 f. Monografia (Especialização em Gestão Pública) – Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa, 2015.

SILVA, Nathalia Duarte da. **Ética e desempenho dos gestores públicos**. Unisul, 2017.

PEIXOTO, Armindo Novais. A importância dos Códigos de ética nas organizações públicas versus privadas. **Dissertação de mestrado**. Universidade do Minho, 2016.

PEDRO, Ana Paula. Ética, moral, axiologia e valores: confusões e ambiguidades em torno de um conceito comum. **Kriterion**, Belo Horizonte, v. 55, n. 130, p. 483-498, dez. 2014.

Available from http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-512X2014000200002&lng=en&nrm=iso. access on 12 Apr. 2019.

SCHAFFER, Murilo Billig; LIMA, Eliseu dos Santos. A classificação e a avaliação de documentos: análise de sua aplicação em um sistema de gestão de documentos arquivísticos digitais. **Perspect. ciênc. inf.**, Belo Horizonte, v. 17, n. 3, p. 137-154, jul./set. 2012.