
Encontros entre meios e fins

A EXPERIÊNCIA DA COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA

Dezembro de 2002

© 2002. Comissão de Ética Pública

João Geraldo Piquet Carneiro (presidente)

Adhemar Paladini Ghisi

Celina Vargas do Amaral Peixoto

João Camilo Penna

Lourdes Sola

Marcílio Marques Moreira

Mauro Sérgio Bogéa Soares (secretário executivo)

Edição e distribuição

Comissão de Ética Pública - Secretaria Executiva

Anexo II do Palácio do Planalto, Sala 218

Brasília – DF, 70.150-900

Organização e revisão: Maria Tereza Lopes Teixeira

Capa, projeto gráfico e editoração: Clarissa Santos

Tiragem: 2.000 exemplares

Impresso no Brasil/ Printed in Brazil

Escola de Administração Fazendária - ESAF

Encontros entre meios e fins: a experiência da Comissão de
Ética Pública – Brasília : Comissão de Ética Pública.
Secretaria Executiva, 2002.

188p.

ISBN

1. Ética. 2. Administração Pública – Aspectos Éticos – Brasil. 3.
Ética – Serviço Público – Brasil. I. Comissão de Ética Pública

CDD 172.2

S U M Á R I O

APRESENTAÇÃO	05
<i>Mauro Sérgio Bogéa Soares</i>	

COMISSÃO DE ÉTICA: PROBLEMA E SOLUÇÃO

PROMOÇÃO DA ÉTICA: A EXPERIÊNCIA DA COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA	11
<i>João Geraldo Piquet Carneiro, José Carlos Soares de Azevedo, José Leovegildo de Moraes e Mauro Sérgio Bogéa Soares</i>	

CONSIDERAÇÕES SÓCIO-ANTROPOLÓGICAS SOBRE A ÉTICA NA SOCIEDADE BRASILEIRA	28
<i>Roberto da Mata</i>	

MITOS QUE DIFICULTAM A GESTÃO DA ÉTICA	54
<i>Mauro Sérgio Bogéa Soares</i>	

DESONESTIDADE PÚBLICA E PRIVADA	60
<i>João Geraldo Piquet Carneiro</i>	

DANCE A NOITE INTEIRA, MAS DANCE DIREITO	65
<i>João Geraldo Piquet Carneiro</i>	

S O B R E O C Ó D I G O D E C O N D U T A P A R A A A L T A A D M I N I S T R A Ç Ã O F E D E R A L

POR QUE UM CÓDIGO DE CONDUTA PARA A ALTA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL	72
---	-----------

S U M Á R I O

SEMINÁRIOS, CONGRESSOS E EVENTOS SEMELHANTES	77
PRESENTES E BRINDES	83
CONFLITOS ENTRE AUTORIDADES	89
USO DE MORADIA DE TERCEIROS	91
RENDIMENTO DE ASSESSORES	92
ALTERAÇÃO DE PATRIMÔNIO DE AUTORIDADES PÚBLICAS: PROIBIÇÃO DE INVESTIMENTOS ESPECULATIVOS	93
PARTICIPAÇÃO DE AUTORIDADE PÚBLICA EM ATIVIDADES POLÍTICO-ELEITORAIS	96
PROPOSTA DE TRABALHO, IMPEDIMENTOS E QUARENTENA	102

EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

MODELOS DE GESTÃO DA ÉTICA EM 30 PAÍSES	110
<i>Mauro Sérgio Bogéa Soares</i>	
ESTADOS UNIDOS, AUSTRÁLIA E ARGENTINA. LEVANTAMENTO SOBRE EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DE MODELOS E PRÁTICAS DE GESTÃO DA ÉTICA PÚBLICA	126
<i>Cláudio Reis</i>	

A P R E S E N T A Ç Ã O

A ética foi recolocada na agenda menos por seus aspectos benéficos do que pelas conseqüências perversas que sua falta gera. A falta de ética passou a ser reconhecida como conseqüência e causa da má governança e como risco à sobrevivência das organizações e do regime democrático.

No plano do discurso, não há quem não empreste apoio à estruturação de programas de promoção da ética. Contudo, essa unanimidade se dilui sempre que se propõe definir e executar ações específicas e que se demonstrem suficientes para alcançar tal objetivo. Ao contrário do que se poderia pensar, as reações nem sempre vêm daqueles descompromissados com a importância dos valores e princípios éticos. Muitas vezes têm origem nos que são realmente preocupados e conscientes dos resultados deletérios da falta de ética.

A ética pode e deve comportar toda e qualquer reflexão sobre a conduta humana e, após o fechamento de um século de acumulação de conhecimento e riqueza sem precedentes, com queda da capacidade de discernimento e manutenção de seculares problemas associados ao bem-estar das pessoas, fica difícil identificar ações que verdadeiramente se demonstrem suficientes para a garantia da ética.

Na esfera pública, a expectativa inicial de que os programas de fortalecimento institucional e modernização fossem suficientes para a promoção da confiança no caráter ético da conduta dos funcionários não se concretizou, o que teve por conseqüência o surgimento de obstáculos ao próprio processo de busca de maior eficiência e eficácia das organizações.

O trabalho da Comissão de Ética Pública coincide com um movimento internacional pelo estabelecimento de padrões éticos que

asseguem a tão abalada confiança das pessoas nas instituições e dê segurança aos seus quadros para que possam exercer suas funções em toda a sua inteireza.

Não há dilema ético que não possa ser resolvido com boas doses de formação e bom senso. Contudo, nem uma adequada formação, nem o bom senso são elementos capazes de garantir um padrão ético efetivo nas organizações.

A observância dos valores éticos não é tarefa simples na rotina cotidiana. Levar efetivamente em conta conceitos como justiça, imparcialidade e transparência, por exemplo, nas tarefas diárias, nem sempre é tão fácil quanto se gostaria. Além disso, soluções particulares diferenciadas para determinados dilemas éticos com que os funcionários se defrontam podem comprometer a reputação da Administração Pública e corroer a confiança das pessoas. Por outro lado, a insegurança desses mesmos funcionários sobre o que pode e o que não pode representa um indesejável limitador no exercício de suas próprias funções, atingindo a eficácia organizacional. São essas convicções que fundamentam o trabalho da Comissão de Ética Pública, criada em maio de 1999, que passou a agregar funções executivas de administradora do Código de Conduta da Alta Administração Federal a partir de agosto de 2001.

O trabalho da Comissão de Ética Pública representou a um só tempo novidade e risco. Novidade por significar a inversão de uma tradicional equação da administração pública em que “quanto-mais-importante-o-funcionário-menos-satisfação-a-dar”. Risco porque sua ação tem por base a objetivação de regras de relacionamento que previnam conflitos de interesse, algo dissociado da mais genuína tradição histórica e cultural brasileiras, marcada pela dificuldade em distinguir interesse público de interesse privado e pelo império das relações pessoais e de parentesco.

Admitir que os ocupantes dos mais altos postos do Executivo Federal necessitem de regras mais estritas de conduta e que seja imprescindível

uma instância independente que garanta a eficácia dessas normas é a base do trabalho da Comissão de Ética, o que não deixou de provocar reações muitas vezes iradas. Afinal, justamente aqueles altos funcionários, escolhidos criteriosamente, com o aval presidencial, por que deveriam ser priorizados? A resposta é: justamente pelo caráter emblemático, pela alta visibilidade e elevado poder exemplificador desses funcionários. É preciso lembrar que ocupar cargo de relevo na administração pública é um privilégio a que poucos brasileiros têm acesso.

Como corolário das dificuldades encontradas, não deixou de ser emblemático o tempo necessário que transcorreu entre a proposição do Código de Conduta e sua final aprovação, bem como o verdadeiro pacto de silêncio público que se seguiu às primeiras medidas práticas tomadas pela Comissão de Ética, sempre recebidas com alguma desconfiança. Afinal, a solução de dilemas éticos que afetavam a boa reputação da administração pública era transferida do foro íntimo para o foro público.

Os problemas surgidos e as reações que resultaram do início da operacionalização do Código de Conduta exigiram dos membros da Comissão um estado permanente de reunião, muitas vezes efetuadas à distância, e um braço operacional estruturado em sua Secretaria Executiva.

Quem poderia merecer a atenção de uma Comissão de Ética senão aqueles sem ética? Era o que todos se perguntavam. É fácil imaginar o tamanho do problema, quando toda a estratégia da ação da Comissão de Ética está centrada nos ocupantes dos mais altos cargos do Executivo Federal, em relação aos quais desenvolve programas de educação nas regras de conduta e monitoramento da sua observância, imprescindível para identificar causas de ineficácia para adoção das medidas corretivas necessárias.

A primeira carta de comunicação da Comissão de Ética informando sobre as regras de conduta para membros desse grupo emblemático

de altos funcionários causou furor. Provavelmente, foi recebida com a mesma ansiedade que qualquer correspondência do fisco federal. Como teria sido admitido fazê-lo de forma tão direta e impessoal (sic)? O mesmo se repetiu nas reiteraões, solicitações de informações para subsidiar o processo de monitoramento e nas notificações sobre eventuais transgressões às normas estabelecidas. Não foram poucos os que procuraram diretamente a Comissão para se informar se a mensagem recebida tinha caráter de exclusividade ou havia sido expedida em caráter geral. Isso fazia uma diferença imensa!

O apoio inicial das autoridades - cuja adesão expressa àquela estratégia de trabalho foi declarada em reunião ministerial -, ameaçava diluir-se ante o constrangimento que resultava das ações práticas da Comissão de Ética. Tal reação teria sido suficiente para que ali mesmo fosse encerrada essa experiência incomum. A continuidade dos trabalhos foi garantida pela firmeza dos membros da Comissão, nenhum deles integrantes do governo, e pelo apoio do Presidente da República, sobretudo por ações do seu Chefe da Casa Civil.

João Geraldo Piquet Carneiro, presidente da Comissão de Ética, desde o primeiro momento iniciara um périplo pelo Brasil e pelo exterior, para apresentar e promover debates sobre a experiência empreendida, no que foi seguido pelos integrantes da Secretaria Executiva. Um total de mais de 8 mil pessoas já participaram desses encontros, e esse universo vem crescendo vigorosamente graças ao esforço incensurável de todos em compartilhar experiências e identificar boas práticas - para o que contribuiu muitíssimo a designação de representantes setoriais da Comissão de Ética nas entidades e órgãos do Executivo Federal.

Passados pouco mais de dois anos da aprovação do Código de Conduta da Alta Administração Federal, a experiência da Comissão de Ética tornou-se referência, por demonstrar de forma inequívoca o caminho para o estabelecimento de um padrão ético efetivo na Administração Pública brasileira, por suas boas práticas, pelas

limitações com que se defrontou, mas sobretudo pela sua oportunidade, sem embargo das restrições experimentadas.

Hoje a Comissão trabalha em uma Rede de Ética que alcança 220 entidades dos Executivo Federal e que é integrada por 250 representantes setoriais e multiplicadores, em um ambiente de troca permanente de experiência e cooperação, que conta com outras entidades governamentais e não-governamentais, nacionais e internacionais. Os programas de capacitação para gestores da ética, desenvolvidos em importantes parcerias com a Escola Nacional de Administração Pública - ENAP e com a Escola de Administração Fazendária – ESAF já atraem profissionais do serviço público de outros níveis de governo.

A importância de regras claras de relacionamento que previnam conflitos, promovam a confiança das pessoas e dêem segurança aos funcionários para que possam exercer suas funções em toda a plenitude vem sendo progressivamente reconhecida. A Comissão continua sendo freqüentemente demandada para oferecer orientações sobre solução de dilemas que surgem a cada dia, inclusive por organizações não-governamentais, no seu relacionamento com funcionários públicos.

O presente volume reúne alguns dos textos que, por sua oportunidade e qualidade, tiveram grande impacto no desenvolvimento dos trabalhos da Comissão de Ética Pública, bem como na efetivação das comissões setoriais de ética, previstas desde 1994, com a aprovação do Código de Conduta do Servidor Civil do Poder Executivo, mas que não encontravam ambiente para atuar. É publicado pela ESAF, parceira importante no processo de disseminação da Ética na Administração Pública.

Mauro Sérgio Bogéa Soares

Secretário Executivo da Comissão de Ética Pública

C O M I S S Ã O D E É T I C A :
P R O B L E M A E S O L U Ç Ã O

PROMOÇÃO DA ÉTICA: A EXPERIÊNCIA DA COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA

João Geraldo Piquet Carneiro

José Carlos Soares de Azevedo

José Leovegildo de Moraes

Mauro Sérgio Bogéa Soares

**Palestra apresentada no VII Congresso
Internacional do Centro Latino-Americano
de Administração para o Desenvolvimento -
CLAD - outubro de 2002**

1. Falta de ética: doença aguda do capitalismo

Neste início de século, a falta de ética passou de doença crônica a aguda do capitalismo. Atinge praticamente todos os países, independentemente do tamanho e do grau de desenvolvimento. Trata-se de uma situação particularmente embaraçosa para os países democráticos desenvolvidos, os europeus em particular, que se acostumaram a ver as manifestações de falta de ética - entre as quais as práticas corruptas na administração pública - como um fenômeno típico dos países subdesenvolvidos e dos antigos regimes socialistas.

O capitalismo foi saudado, após a queda do Muro de Berlim, não só como o melhor instrumento para alcançar o desenvolvimento econômico e social, mas também - diante da imensa corrupção revelada pelo regime soviético - como o apanágio de boa conduta moral no campo das relações econômicas internas e internacionais. Parodiando Adam Smith, pode-se dizer que a busca do interesse individual, no velho estilo liberal, terminaria produzindo um sistema econômico não apenas eficiente, mas também ético.

A ilusão durou menos de duas décadas. Mais do que ilusão, o retorno à crença de que o liberalismo econômico é a panacéia de todos os males implicou desconhecimento da história do capitalismo.

A corrupção revelou-se, desde o início, como imanente ao sistema capitalista de produção. Quem não se lembra dos *robber barons* do começo do século passado? Quem não se lembra da atuação predatória de empresas americanas e europeias em países subdesenvolvidos, ao longo de boa parte do século XX?

Quem não se lembra que, até muito recentemente, o suborno pago por empresas de alguns países europeus a governos estrangeiros era tratado como despesa dedutível para fins tributários?

Na verdade, onde o capitalismo civilizou-se foi graças ao contrapeso da legislação penal e de repressão ao abuso do poder econômico. No entanto, até o esgotamento do Estado do Bem-Estar (*Welfare State*), nos anos 1980, a desconfiança no caráter ético da conduta dos agentes econômicos e públicos ficava aparentemente contida dentro de setores mais ou menos tradicionais. A partir daí, instala-se uma nova ordem nas relações econômicas ditada basicamente por dois fatores:

- 1) De um lado, verifica-se a predominância do capitalismo eminentemente **financeiro** e **escritural**, operando cada vez mais em escala planetária e além de qualquer possível controle pelos meios institucionais clássicos de cada país.
- 2) De outro lado, o esgotamento do *Welfare State* implica a reforma “patrimonial” do Estado. Uma parte significativa dos serviços públicos, antes explorada pelo próprio Poder Público, é privatizada. A **intervenção burocrática** do Estado na ordem econômica cede lugar ao moderno “Estado regulador”.

Essas mudanças, que ocorreram praticamente em todos os países, à exceção dos Estados Unidos da América – cujo governo sempre foi mais regulador do que intervencionista – alteraram substancialmente a essência e a escala de valores operada pelos governos. As privatizações e as concessões de serviços públicos mobilizam cifras que se contam em bilhões de dólares. No Brasil, por exemplo, durante vários anos os investimentos de capital de risco estrangeiro não ultrapassaram um bilhão de dólares anuais. Há pouco, a privatização de uma única empresa estatal de mineração envolveu mais de três bilhões de dólares.

Em tais circunstâncias, alterou-se naturalmente a percepção dos cidadãos a respeito da conduta dos administradores públicos.

No início dos anos 90, o Nolan Report, elaborado pelo Parlamento Inglês, mostrou de maneira contundente a queda da confiança da sociedade britânica na conduta ética dos parlamentares. Essa mesma percepção generalizou-se, nos anos seguintes, entre os países da OCDE.

Além disso, o acesso à informação foi ampliado e democratizado. Ainda que a contragosto, os negócios públicos se tornaram mais visíveis – não apenas os contratos administrativos, mas a própria atividade política passaram a ser acompanhados mais de perto pela sociedade.

Como nos lembra um administrador francês, o “governo tornou-se um grande edifício de vidro transparente”. É possível, até, que a corrupção não tenha aumentado tanto nos últimos anos; mas é fora de dúvida que essa não é a percepção do cidadão comum. Ora, se do ponto de vista político – como lembra o **Relatório Nolan** –, a maioria da sociedade desconfia da integridade dos administradores públicos e dos políticos em geral, não adianta tentar convencê-la de que está

errada. Ao contrário, cabe ao governo demonstrar que seus agentes são honestos e, se não forem, devem ser punidos.

O fato concreto e constrangedor é que a falta de ética e a corrupção existem em larga escala, e não podem ser tratadas apenas pelos meios convencionais de repressão legal.

Em países com estruturas políticas e administrativas relativamente débeis, a falta de ética é uma dupla ameaça. De um lado, contribui para o crescente ceticismo da sociedade a respeito da eficácia das instituições democráticas e alimenta a nostalgia das formas autoritárias de governo – como se fossem, por acaso, menos corruptas.

De outro lado, a falta de ética tem uma dimensão estritamente administrativa. Pois, além de inaceitável do ponto de vista moral e político, ela é disfuncional tanto para o setor privado quanto para o setor público. Basta um único exemplo paradigmático: imagine-se um sistema de arrecadação de impostos inteiramente corrupto – o que não é uma hipótese desprezível. Nesse caso, como planejar uma receita capaz de assegurar o equilíbrio fiscal? Imagine-se que na contratação de obras e serviços pela administração pública haja subornos de, digamos, 15%. O impacto fiscal direto é óbvio: o Poder Público vai gastar mais 15% do que necessário.

Mas a falta de ética não se mensura apenas pelo custo direto da corrupção. Seus efeitos deletérios **indiretos** são incomensuráveis: o desencanto pelo “serviço público”, a falta de motivação dos funcionários, a baixa produtividade, a deterioração dos serviços públicos. Em síntese, a corrupção conduz à perda dos referenciais básicos que devem orientar a ação administrativa do Estado e à descrença do povo nos governos.

Tudo isso que se acaba de descrever de maneira muito sumária provavelmente passa a idéia do óbvio. A dificuldade está em como e por que meios enfrentar o problema.

Como não há um “modelo” ideal de promoção da ética, o primeiro passo é estar consciente de que não existem soluções globais e definitivas.

A corrupção no Executivo, por exemplo, está quase sempre associada a um “ganho comparativo” entre concorrentes. Esse tipo de corrupção pode ocorrer antes da contratação, quando são definidas as necessidades de bens e serviços pelos órgãos governamentais. Mas há também a corrupção interativa, associada às diferentes etapas de execução dos contratos: as medições **físicas** dos serviços, a liberação de pagamentos etc.

Na esfera do Judiciário, a corrupção está centrada na obtenção de decisões rápidas e favoráveis. Se um processo consome vários anos até o julgamento definitivo, o objeto da corrupção é abreviar a decisão em favor de uma das partes. Imagine-se uma demanda judicial sobre tarifas de serviços públicos em regime de concessão a empresas privadas. Se a decisão definitiva durar dois ou três anos, os investimentos privados poderão ficar comprometidos. Adicione-se a esse quadro de lentidão decisória os valores gigantescos abrangidos, e fica fácil imaginar o tamanho da corrupção potencial.

Note-se, nesses dois exemplos, que o fator determinante do ambiente corruptor não está associado simplesmente à quebra dos valores morais da administração pública. Decorre, em grande medida, da burocratização dos procedimentos, no primeiro caso, e do apego excessivo ao formalismo jurídico, no segundo caso. Valores que, abstrata e paradoxalmente considerados, podem até ter méritos morais

intrínsecos, não fosse a escala das distorções que trouxeram ao longo do tempo.

2. Sem ética não há boa governança

Como foi dito, a insatisfação com a conduta ética não é um fenômeno exclusivamente brasileiro ou circunstancial. Ao contrário, todos os países desenvolvidos enfrentam uma onda crescente de ceticismo que parece originar-se das mudanças estruturais por que o Estado passou nas últimas duas décadas, do maior controle social sobre os assuntos governamentais e da exigência de normas de conduta mais claras e explícitas.

**A promoção da ética é requisito da boa governança.
Com efeito, o conceito contemporâneo de eficiência
administrativa implica a adesão a padrões de conduta
que dependam menos da vontade individual, ou seja, do
foro íntimo, e mais do consenso das pessoas que
integram a organização.**

A modernização e o fortalecimento institucional das organizações que integram o aparelho do Estado tem sido a estratégia mais eficaz para se alcançar a boa governança pública. Não obstante, o exame dos resultados dos investimentos nessa área mostra que nem sempre o sucesso se traduz em aumento de confiança na conduta ética dos agentes públicos. De outro lado, não logram dar segurança a esses agentes sobre condutas específicas que devem observar.

Em razão dessas duas lacunas observadas na maioria dos programas de fortalecimento institucional e modernização das organizações, tem surgido o que no Brasil chamamos de gestão da ética.

A gestão da ética transita por um eixo bem definido. Em uma de suas pontas, temos os valores e princípios éticos que se deseja norteadores da administração pública. No meio, as regras de conduta, um caminho prático para que os valores e princípios sejam observados. Na outra ponta, a administração, que deve funcionar como o instrumento garantidor da eficácia dos valores e regras.

O objetivo central da gestão da ética é promover a confiança da sociedade no caráter ético da conduta dos agentes públicos e dar a esses agentes segurança e clareza sobre o que pode e o que não pode ser feito, de forma que possam exercer suas funções em toda a sua amplitude e inteireza.

A gestão da ética compreende o exercício de quatro funções básicas: normatização, educação, monitoramento e aplicação de sistema de conseqüências.

O estabelecimento de um conjunto de regras de conduta simples e suficiente é o objetivo da função de normatização. Essas regras devem refletir os valores éticos que se deseja seguidos e levar em conta problemas específicos que se configuram como dilemas freqüentes entre os quadros organizacionais.

A função educativa deve estar centrada na elaboração de regras de conduta conhecidas e bem compreendidas. Para isso, é necessário divulgar, capacitar, treinar e orientar a aplicação dessas regras a situações inerentes à rotina diária do agente.

O monitoramento visa identificar pontos de inobservância das regras estabelecidas, de forma a que seja aplicado um adequado sistema de conseqüências, que pode atuar sobre as ações que integram as demais funções, bem como incumbir-se da aplicação de sanções.

3. Ética na administração pública: uma preocupação antiga

O Brasil dispõe de um marco regulatório e institucional de gestão da ética relativamente antigo, caracterizado por grande multiplicidade de normas. A Constituição estabelece princípios que direcionam a atuação da Administração Pública nas três esferas de governo que integram a federação:

- ▣ princípio da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência;
- ▣ licitação pública, como regra para aquisição de bens e serviços;
- ▣ probidade administrativa, cujos atos a ela contrários são punidos com a suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade de bens e o ressarcimento ao erário.

Os princípios constitucionais são quase sempre auto-aplicáveis, ou seja, independem de leis e regulamentos para que sejam observados. Mesmo assim, o ordenamento jurídico penal e administrativo contempla diversas normas de natureza legal e infralegal que reafirmam expressamente ou esclarecem melhor o alcance dos princípios constitucionais:

- ▣ Código Penal;
- ▣ Lei 8.112/90, que estabeleceu o Regime Jurídico Único do servidor;
- ▣ Lei 9.429/92, que tipificou os casos de improbidade;
- ▣ Lei 9.784/99, do processo administrativo;
- ▣ Lei 8.666/93, das licitações;
- ▣ Código de Ética do Servidor Público, de 1994.

Os principais assuntos regulados nessas diversas normas são:

- ❑ uso indevido do cargo público;
- ❑ enriquecimento ilícito no exercício da função;
- ❑ patrocínio de interesse privado perante a administração pública (tráfico de influência);
- ❑ violação de sigilo;
- ❑ uso de informação privilegiada;
- ❑ prestação de assessoria a entidade privada;
- ❑ atividade profissional paralela à função pública;
- ❑ hipóteses de conflito de interesse;
- ❑ limitações para atividades profissionais posteriores ao exercício do cargo (quarentena);
- ❑ recebimento de presentes;
- ❑ uso de recursos públicos e servidores em atividades particulares;
- ❑ apropriação de fundos ou de bem móvel públicos.

As entidades com responsabilidades sobre gestão da ética no Executivo podem ser divididas em três grupos:

- ❑ as que têm por finalidade primordial a questão da ética no serviço público;
- ❑ as que têm a questão da ética entre suas finalidades, mas não a única, ou que de forma indireta, reflexa ou subsidiária também atuam nessa direção, exercendo o controle, a fiscalização e aplicando sanções; e as encarregadas de capacitar e treinar servidores para que ostentem um padrão ético de conduta de acordo com o desejável. São elas:

- ❑ comissões de ética, previstas no Decreto 1.171/94;
- ❑ Corregedoria-Geral da União;
- ❑ corregedorias específicas de determinados órgãos e entidades;
- ❑ secretarias de Gestão e de Recursos Humanos;
- ❑ escolas de governo e entidades encarregadas de capacitação e treinamento;
- ❑ Secretaria Federal de Controle;
- ❑ Tribunal de Contas da União;
- ❑ Ministério Público Federal;
- ❑ comissões temáticas de cada uma das casas do Congresso Nacional;
- ❑ comissões parlamentares de inquérito;
- ❑ Polícia Federal;
- ❑ Poder Judiciário...

E, finalmente, o próprio cidadão, que por direito constitucional pode propor à Justiça ação popular visando anular ato lesivo ao patrimônio público.

A lei, visando possibilitar que os órgãos que exercem o controle de comportamentos éticos, bem como os que têm responsabilidade na gestão da ética, inclusive sob o aspecto meramente educativo, possam alcançar maior efetividade em sua atuação, estabeleceu regras institucionais de relacionamento, sobretudo deveres de comunicação mútua.

Os principais instrumentos de controle à disposição dessas entidades e órgãos são:

- ❑ auditorias, inspeções e fiscalizações, que são realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, cujos relatórios devem fornecer

elementos que permitam aferir a gestão dos administradores públicos quanto a aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade;

- ❑ processo administrativo disciplinar, conduzido pelas comissões de sindicância e de inquérito, para apurar desvios de conduta pessoal;
- ❑ inquérito civil público, promovido pelo Ministério Público Federal;
- ❑ ação ordinária de ressarcimento de danos, promovida pela União e suas autarquias e fundações;
- ❑ ação civil pública de ressarcimento de danos, promovida pelo Ministério Público Federal;
- ❑ inquérito policial, realizado pela Polícia Federal;
- ❑ ação penal pública, promovida pelo Ministério Público Federal;
- ❑ ação de improbidade administrativa, promovida pelo Ministério Público Federal, Advocacia Geral da União ou pelos órgãos jurídicos a ela vinculados;
- ❑ ação popular, de autoria de qualquer cidadão, para anular ato lesivo ao patrimônio público ou à moralidade administrativa;
- ❑ declaração de bens, obrigatória para ocupantes de cargos públicos, instituída como elemento inibidor do enriquecimento ilícito.

Não basta ter o marco regulatório. A implementação de normas de conduta tem exigências próprias.

Não obstante esse rico marco regulatório e institucional, a percepção geral é de uma baixa efetividade das normas de conduta existentes.

A experiência nos permite relacionar algumas dessas situações que contribuem para esse quadro de baixa efetividade.

1. Se a divulgação das normas de conduta - principalmente dos códigos já editados e das orientações emanadas dos órgãos competentes - não tem conseguido torná-las de conhecimento geral, como podem ser cumpridas?
2. Não há cultura nem estrutura para estimular consultas, nem prestar orientações ao servidor em dúvida sobre a correta aplicação das normas a casos práticos.
3. Os programas de capacitação e treinamento, assim como a educação básica só muito recentemente vêm incorporando a ética como matéria específica ou transversal.
4. A investigação de desvios apenas tem se mostrado efetiva em entidades que se estruturaram adequadamente para isso.
5. A aplicação de sanções está diretamente relacionada à capacidade de investigação.
6. O sistema não seletivo de apresentação de declarações não tem permitido sua utilização de forma eficaz para identificar indícios de desvios.

É nesse contexto que surge a Comissão de Ética Pública.

4. A gestão da ética ganha régua e compasso

O surgimento da Comissão de Ética Pública e a aprovação do Código de Conduta da Alta Administração Federal significaram a ruptura com os modelos convencionais, a partir de análises feitas pelo Conselho de Reforma do Estado em 1997 e 1998. Os pontos principais são basicamente os seguintes:

- 1º) A inutilidade de simplesmente criar novos tipos penais ou de agravar as sanções dos tipos penais existentes, inclusive pela lentidão do aparato de repressão e pela dificuldade da prova do crime – pressuposto da condenação.
- 2º) Diante do pessimismo reinante, seria inútil adotar providências que afetassem a administração pública como um todo. Buscou-se, assim, numa primeira etapa, tratar apenas da conduta da alta administração pública. Com isto, a resposta seria mais rápida e eficaz, inclusive no plano simbólico (o pessimismo público é mais intenso com relação à cúpula do governo do que em relação aos servidores públicos de um modo geral).
- 3º) A cúpula do governo é composta de pessoas livremente nomeadas, das quais se pode exigir a adesão moral a normas de conduta. Nas hipóteses de transgressões graves das normas de conduta, é mais fácil puni-las com a demissão pura e simples, dispensado o processo administrativo formal.
- 4º) É absolutamente necessário proteger as autoridades honestas contra falsas acusações de desvio de conduta. Para tanto, a Comissão de Ética funciona como uma instância **consultiva**, em que a maioria das dúvidas pode ser rapidamente resolvida.
- 5º) À Comissão de Ética cabe detalhar concretamente as normas gerais previstas no Código de Conduta e zelar pelas funções que integram a gestão da ética, seja pela execução direta, seja pelo estabelecimento de parcerias com entidades da própria administração pública.
- 6º) A Comissão de Ética não está vinculada hierarquicamente a nenhuma autoridade do governo. Ela é composta de pessoas que não ocupam cargo público.

O Código foi aprovado pelo Presidente da República em agosto de 2000, tendo sido estabelecido prazo para a adesão das autoridades a ele submetidas. Nas novas nomeações, consta do ato de posse termo

expresso de adesão às normas do Código. As autoridades submetidas são: ministros de Estado; secretários executivos; cargos especiais; diretores de autarquias, agências reguladoras e empresas estatais; demais autoridades de nível equivalente. No total, pouco mais de **750** pessoas.

O Código compreende, entre outras, normas sobre os seguintes temas:

- a) **Conflito de interesses.** Havendo possibilidade real ou potencial de conflito de interesses, a autoridade deverá comunicá-la à Comissão de Ética e abster-se de tomar qualquer decisão sobre a matéria capaz de suscitar conflito.
- b) **Situação patrimonial e investimentos.** Alterações patrimoniais relevantes devem ser comunicadas à Comissão de Ética para fins de acompanhamento. São vedados investimentos financeiros cujo valor ou cotação possa ser afetado por decisão ou política governamental da qual a autoridade tenha prévio conhecimento em razão do cargo. Essas informações têm caráter sigiloso e as dúvidas são esclarecidas pela Comissão.
- c) **Recebimento de remuneração de fontes privadas, presentes, transporte, hospedagem ou favores de particulares.** A participação em eventos externos, tais como seminários e congressos, é permitida. Quando o evento é de interesse da administração pública, as despesas serão por ela custeadas; se de interesse privado, as despesas poderão ser pagas por entidade particular, desde que esta não tenha interesse em decisão da autoridade. Presentes são proibidos, salvo quando de valor simbólico.
- d) **Manifestações públicas.** A autoridade não poderá opinar informalmente sobre matéria que possa vir a ser submetida à sua apreciação oficial. É proibida a crítica pública sobre a

honorabilidade ou o desempenho funcional de qualquer autoridade do Executivo.

- e) **Propostas de emprego ou negócio futuro.** Qualquer proposta de emprego ou negócio futuro deve ser imediatamente comunicada pela autoridade à Comissão de Ética. Havendo possibilidade de conflito de interesses, a autoridade deverá deixar o cargo.
- f) **Impedimentos posteriores ao exercício da função pública.** É proibida a atuação em benefício de pessoa ou empresa com a qual a autoridade tenha mantido relacionamento oficial nos seis meses anteriores à exoneração. Também é proibida, por prazo indeterminado, a representação de interesse de pessoa ou entidade privada em matéria da qual a autoridade haja participado enquanto no cargo. As restrições aplicam-se à ocupação de cargos de diretoria ou conselho dessas empresas.
- g) **“Quarentena”.** Trata-se de matéria polêmica. Apesar de o Código prever um período de interdição de quatro meses para o exercício de atividade privada em que possa ser utilizada informação privilegiada, sua aplicação prática revelou-se complexa, inclusive por conta do problema legal do direito à remuneração. A Medida Provisória 2.225-45, de 2001, e os decretos 4.187 e 4.405, de 2002, regularam especificamente a quarentena com direito a remuneração compensatória, limitando o universo abrangido a cerca de 50 autoridades.
- h) **Impedimento específico.** Além da quarentena, a Comissão de Ética pode adotar o impedimento em razão da matéria; por exemplo, a vedação permanente a que a autoridade, após deixar o cargo, atue em processo ou negócio que esteve sob sua responsabilidade.
- i) **Penalidades.** As sanções são políticas: advertência, em casos simples; censura ética, quando a autoridade já houver deixado o

cargo. A Comissão pode ainda recomendar a exoneração, em situações mais graves, o que já ocorreu em três ocasiões.

- j) **Processo de apuração.** A apuração de transgressões segue rito simples, que consiste em dar ao interessado a oportunidade de esclarecer a conduta sob investigação. Se a transgressão for leve e ficar demonstrada a boa-fé, a Comissão pode relevar a falta.

O objetivo da Comissão é essencialmente preventivo e educativo. A aplicação de penalidade tem, no entanto, evidente efeito dissuasório. Quando se trata de violação de norma legal, a Comissão encaminha a matéria ao órgão competente para apurá-la.

Como o universo abrangido pelo Código é limitado, a metodologia de trabalho da Comissão consiste em manter linha direta de comunicação com cada autoridade individualmente, por meio de carta, comunicação telefônica e e-mail. Os atos normativos e interpretativos são transmitidos a todas as autoridades e incluídos no sítio da Comissão.

Um manual de perguntas e respostas é permanente atualizado e distribuído não só às autoridades, mas também às associações de classe e sindicatos. Com isto, o próprio setor privado tem condições de ajustar sua conduta no relacionamento com a administração pública.

De especial relevo foram as normas sobre a participação em eventos eleitorais. Por meio delas, assegurou-se a todos o direito de participar do processo eleitoral, mas com restrições específicas claramente enunciadas. Graças a isso, não se registrou um único episódio de transgressão por autoridades federais nas eleições gerais de 2002.

A gestão da ética mobiliza multiplicadores

Desde maio de 2001, formou-se uma rede de profissionais com responsabilidade em gestão da ética em cada uma das entidades e órgãos federais. São 250 multiplicadores e representantes setoriais da Comissão, em 220 entidades e órgãos. Tais representantes vinculam-se tecnicamente à Comissão, mas não têm qualquer subordinação administrativa. A responsabilidade básica desses profissionais é apoiar a Comissão no cumprimento das suas funções, assim como zelar pela execução das funções básicas em gestão da ética em suas respectivas organizações.

Os integrantes da Rede de Ética reúnem-se semestralmente, em evento aberto, quando discutem com outros especialistas e representantes de organismos internacionais e organizações não governamentais boas práticas em gestão da ética, assim como os resultados alcançados em seus respectivos âmbitos.

O resultado desse trabalho conjunto é bastante perceptível. Antes da Rede formada, apenas 30% das entidades e órgãos federais levavam em conta regras de conduta padronizadas para seus quadros, e pouco mais de 20% do total cumpria com alguma das funções em gestão da ética, fosse divulgando e capacitando seus quadros na aplicação das normas, fosse monitorando sua observância, fosse aplicando sistema de conseqüências. Na avaliação efetuada em março de 2002, já se pôde observar uma grande mudança desse quadro: 86% das entidades e órgãos levavam em conta regras e padrões de conduta e tinham quem zelasse por sua efetividade. Não obstante, apenas 15% dispunham de instrumentos de detecção de desvios de conduta, o que demonstra que o caminho a percorrer ainda é longo.

O trabalho conduzido pela Rede tem contado com outros parceiros importantes, inclusive oriundos de entidades internacionais e não-governamentais.

CONSIDERAÇÕES SÓCIO-ANTROPOLÓGICAS SOBRE A ÉTICA NA SOCIEDADE BRASILEIRA

Roberto DaMatta

Informe de Consultoria
para a Comissão de Ética apresentado ao
Banco Interamericano de Desenvolvimento,
novembro de 2001

Preliminares e Introdução

Ao apresentar este “informe”, devo explicitar alguns pontos que guiam minha perspectiva. Primeiro, o fato de que estas considerações têm como ponto de partida um conjunto de trabalhos que venho desenvolvendo relativamente ao Brasil a partir do final da década de 70. Assim sendo, o leitor encontrará aqui e ali repetições ou reformulações de idéias apresentadas anteriormente, sobretudo do Capítulo 4 do meu livro **Carnavais, Malandros e Heróis**; Para uma Sociologia do Dilema Brasileiro, publicado em 1979; e no Capítulo 2 do meu ensaio **A Casa & a Rua: Espaço, Cidadania, Mulher e Morte no Brasil**, publicado em 1985.

A grande desvantagem deste enfoque é a ausência de considerações detalhadas relativamente aos meandros, labirintos e atitudes do aparato burocrático-estatal por dentro: nas suas manias e manhas, nas suas micro e macro histórias e, acima de tudo, na sua prática. A perspectiva antiacadêmica sugere não isolar a “ética” das rotinas da administração pública, um universo social constituído por uma plethora de agências e regras já implementadas e em operação. Deste modo, qualquer trabalho com um pouco mais de distância, como é o caso das considerações que virão a seguir, teria o defeito de sair do assunto,

pois “tudo já estaria pronto”. E se algo há para ser feito, seria apenas aquele meta-decreto brasileiro da “vergonha na cara” que imediata e magicamente levaria tudo a funcionar eficientemente. Em outras palavras, ética é um problema “de Estado” e de “poder”, dispensando qualquer sociologia comparada, histórica ou profunda, porque as instituições já estão articuladas e o que falta é apenas calibrar a sua implementação por meio de “vontade política”.

Mas o fato concreto é que leituras atentas dos relatórios e informes preliminares, bem como as entrevistas que fizemos em Brasília, junto aos membros da Comissão de Ética Pública e de outros órgãos, na semana de 10 de setembro de 2001, revelaram um conjunto de questões que merecem tanto a visão próxima e administrativamente interessada, que diz: vamos pôr as coisas em prática, dispensando as teorias; quanto a visão distanciada, cujo alvo é a compreensão dos problemas à luz do contexto histórico e sociológico brasileiro.

Por ter em mente essas perspectivas e tomá-las como complementares, este informe segue dividido em duas partes.

Na primeira, apresento um conjunto de reflexões de caráter sociológico relativamente ao lugar da ética no serviço público brasileiro. Nela, focalizo sobretudo as relações entre ética e a administração pública nacional, ressaltando o fato de que a dimensão ética promove uma ênfase na conduta do funcionário, algo inovador (para não dizer revolucionário) num sistema administrativo marcadamente político e baseado na eficiência burocrática e “política” (e/ou clientelística) dos seus atores.

Na segunda, faço considerações de ordem prática, inclusive esboçando um projeto de investigação sócio-antropológico da elite brasileira, porque estou convencido que continuamos a desconhecer grande parte do pensamento das elites, sobretudo das elites políticas, relativamente ao poder, as rotinas administrativas e a sociedade brasileira como um todo.

Finalmente, em Apêndice, reproduzo, com os devidos ajustes, a conferência “Ética: uma visão sócio-antropológica” que profeti no dia 13 de setembro de 2001 na abertura do Seminário Internacional “Ética como Instrumento de Gestão” (I Encontro dos Representantes Setoriais). Com isso, pretendo compartilhar com os leitores aspectos que não foram desenvolvidos com a devida ênfase no decorrer do informe.

I. Administração Pública e Ética na Sociedade Brasileira

A primeira questão a considerar diz respeito ao lugar da ética como instrumento de gestão no contexto da administração pública brasileira. Introduzida como programa no meio de um aparato estatal bem estabelecido, repleto de normas e muito hierarquizado, no qual o Estado (ou o “serviço público”, como se diz correntemente¹) tem sido sistematicamente pensado como a principal alavanca para o desenvolvimento e para a salvação da pátria, dentro de um clima ideológico nacionalista e exageradamente estatizante.

¹ Temos que conhecer mais e melhor o papel do chamado “serviço público” como formador de uma camada média, sobretudo nos grandes centros urbanos do nosso país. Machado de Assis, Carlos Drummond de Andrade e Lima Barreto, entre outros, compreenderam com argúcia esse aspecto do “Estado” como um grande patrão e, sobretudo, como um magnânimo empregador. Outros observadores, como Sergio Miceli, aprofundaram essa dimensão, pois o “serviço público” era mantenedor de um estilo de vida intermediário para as famílias que não eram nem da aristocracia, nem pertenciam às camadas pobres, constituídas por ex-escravos e trabalhadores braçais. Assim, diz Miceli, no seu importante livro **Intelectuais à Brasileira** (São Paulo: Cia das Letras, 2001), pag. 200: “O ingresso no serviço público permitiu aos herdeiros dos ramos empobrecidos da classe dirigente resgatar o declínio social a que se viam condenados assumindo diferentes tarefas na divisão do trabalho de dominação”. Já Carlos Drummond de Andrade desvenda, com franqueza: “O emprego do Estado concede com que viver, de ordinário sem folga, e esse é condição ideal para bom número de espíritos; certa mediania que elimina os cuidados imediatos, porém não abre perspectivas de ócio abstrato. O indivíduo tem apenas a calma necessária para refletir na mediocridade de uma vida que não conhece a fome nem o fausto”. (Drummond, **Passesios na Ilha**, citado em Miceli, pag. 196). Num sentido preciso, ser “funcionário público” permitia ter um “emprego” e não um trabalho manual, numa sociedade marcada pela escravidão e pela hierarquia. Dava igualmente lugar a consolidação de laços pessoais, reafirmando amizades e simpatias pessoais.

O advento da ética na gestão pública é uma novidade e um problema.

Mesmo quando faz parte do programa de modernização do Estado brasileiro, iniciado no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, de acordo com uma agenda mundial e na trilha aberta por muitos outros países, a proposta da gestão pública informada e emoldurada pela ética repercute no sistema, provocando reações de espanto e decepção em Brasília e alhures.

Pelo que pude deduzir, ouvindo alguns membros da Comissão de Ética e lendo os jornais, não deixa de ser contraditório, em termos do estilo brasileiro de exercer o poder, sobretudo o “poder federal” (a mais alta instância na hierarquia dos poderes nacionais entre nós), que um administrador do “primeiro escalão” (um ministro, um diretor de Banco Central, ou secretário de Estado, por exemplo) sinta-se legal e moralmente obrigado a concordar em seguir preceitos gerais e exteriores relativos ao cargo que ocupa. Especialmente quando esses preceitos atingem seus ocupantes no nível pessoal e não no mero plano da “eficiência” ou do “realismo” político-administrativo, englobando — eis um requisito raro no caso de um país formalista como o Brasil — até mesmo um período posterior à sua saída do cargo. Ou seja: o que a “ética como instrumento de gestão” surpreendentemente demanda não é um diploma de doutor, nem os devidos relacionamentos pessoais, partidários e profissionais, mas — eis a novidade perturbadora — um perene esforço de autoconsciência relativamente às implicações morais (e não apenas instrumentais ou racionais) do cargo.

Se uma das premissas básicas do “poder à brasileira” é que o “alto administrador” “tudo pode” e, assim, não precisa dar satisfação a ninguém, exceto — é claro — ao “povo” ou ao “Brasil” por suas ações, por que então o “governo” teve que inventar essa chatice de ética?

E se as pessoas ocupam cargos satisfazendo requisitos formais e informais (têm títulos e pistolões, passam em concursos e são do partido apropriado), para que essa ênfase numa avaliação dos aspectos íntimos do comportamento? Ou seja, essa avaliação permanente da conduta, focalizando aspectos que sempre foram tidos como íntimos, implícitos e ultrapessoais?

Essa, parece-me, é a questão que percorre os corredores e forma o subtexto difícil e complexo de quem tem a obrigação de tratar do problema em Brasília. Este me parece também ser o ponto central quando olhamos o tema por um prisma sócio-antropológico. Pois as reações concretas e emocionalmente carregadas à “ética no serviço público” só podem ser plenamente entendidas quando se trazem a tona as premissas básicas da prática e da teoria do poder à brasileira, bem como a visão que as elites do poder têm de si mesmas e do meio social onde atuam.

Creio que a surpresa e o contraste decorrem do fato de que, no Brasil, as palavras “reforma” e “revolução” são conceitos reiteradamente aplicados a quaisquer experiências de governo com ênfase em mudança. São conceitos que, a partir da experiência republicana de 1889, foram incorporados à retórica política nacional. Tanto que, reza a história, D. Pedro II, numa visita a Feira Mundial de Boston, ao ser apresentado a uma moderníssima máquina a vapor, capaz de realizar “centenas de revoluções por minuto”, comentou para a delícia de sua comitiva e dos seus anfitriões americanos que, no Brasil, vários

políticos eram capazes de fazer mais “revoluções” do que aquele motor.

Quero acentuar que um funcionalismo público consciente e praticante da “ética como instrumento de gestão pública” contraste fortemente com a conduta habitual do administrador, freqüentemente sabedor dos planos de mudança da organização estatal e igualmente certo de que essas transformações só devem acontecer num plano formal e externo, sem atingir suas atitudes para com as instituições e o público. Realmente, estamos mais acostumados a ouvir propostas de modificação da estrutura do Estado do que a considerar a conduta dos funcionários desse Estado, uma demanda que fatalmente promove um tabu: a junção do Estado com a sociedade. Pois os preceitos éticos atuam tanto no governo quanto na vida diária, o que causa problema, posto que subitamente apresenta-se um projeto “moralizador” não como uma cruzada moral demagógica (como ocorreu no udenismo lacerdista), mas como parte inclusiva e normal das rotinas administrativas. Essa proposta de reformar o Estado incluindo a dimensão ética surpreende, portanto, porque, no Brasil, mudar o sistema ou a coletividade como um todo ficou sendo sinônimo de atuar apenas junto ao Estado. Como se o Estado fosse capaz de englobar todo o sistema. Conforme indica sabiamente Gilberto Freyre (citado no texto de minha conferência, no Apêndice deste Informe), transformamos o Estado, absurdamente imaginando que os servidores e os políticos responsáveis por essas transformações não fizessem parte da sociedade que essas supostas reformas objetivam modificar. Em outros termos, o foco de nossos programas de mudança tem sido sempre o Estado e jamais a sociedade que, afinal de contas, deveria ser igualmente preparada (e assim transformada) para receber essas mudanças. Mas quando falamos em ética como instrumento de gestão, não podemos deixar de convidar a sociedade como um todo para o programa de reformas.

Se, como acentuou Albert Hirschman, num ensaio importante, a partir do século XIX, a América Latina, em contraste com os países europeus, centrou-se exclusivamente no Estado e no universo do político, para corrigir o seu atraso², o que se espera quando se fala em “reforma do Estado” é mais uma redefinição das agências públicas do ponto de vista formal, burocrático e externo do que uma proposta efetiva de mudança de comportamento. Essa expectativa das elites, segundo a qual “reformular” significa mexer no desenho do Estado, tem sido confirmada por vários governos que, não obstante a retórica reformista ou revolucionária, mudaram a administração pública apenas na forma. Deste modo, “reformular” ou “revolucionar” significa normalmente promover uma reorganização formal e exterior do serviço público. Tanto que se tinha a impressão, como eu mesmo acentuei num ensaio publicado em 1994³, que a mudança formal explícita escondia a manutenção implícita do *status quo*.

**As elites políticas sempre preferiram
transformar abertamente o Estado
para que a sociedade permanecesse inalterada.**

Mudam-se nomes, formas, normas e regras. Complicam-se, em nome da modernidade e da racionalidade, os procedimentos, mas deixa-se de lado a pessoa: os funcionários encarregados do gerenciamento dessas estruturas nas suas ações, decisões e, acima de tudo, posturas, relativamente ao que fazem.

² Ver Albert Hirschman, “Ideologies of Economic Development in Latin America”, in **Latin American Issues**, Ed. by Albert Hirschman, 1961, The Twentieth Century Fund. Veja-se também, DaMatta, “Lo Social y lo Estatal: Desafiando el Milenio”, in *Nueva Sociedad*, Vol. 168, 2000.

³ Ver “Em Torno da Matriz Social da Inflação: Notas sobre Inflação, Sociedade e Cidadania”, in **Conta de Mentiroso: Sete Ensaios de Antropologia Brasileira**. Rio: Rocco.

Esse cenário ajuda a entender os problemas engendrados quando a “ética” (que contempla a consciência individual) entra em cena num ambiente administrativo marcado pelas relações pessoais e aparências.

Porque quando se fala da “ética como instrumento de gestão pública”, não se trata simplesmente de criar uma nova estrutura ou agência cujo objetivo seria “cuidar” (como se diz coloquialmente no Brasil) de certos assuntos, como ocorreu com o petróleo, a energia elétrica ou a telefonia, mas algo inteiramente novo e relativamente contundente. O que se pretende com a Comissão de Ética Pública e as posturas que ela está programada para disseminar é ir além da trivial invenção de um novo órgão para implementar uma agência que objetiva supervisionar, “normalizar” e rotinizar um estilo de gerenciamento da coisa pública, no qual o agente tem plena consciência do seu papel e, mais ainda, dos seus limites em termos administrativos e morais.

Uma das maiores fontes de resistência ao trabalho da Comissão de Ética não diz respeito apenas à sua novidade, mas especialmente ao fato de que a Comissão dissemina e faz com que os agentes situados no mais alto escalão do Estado tenham consciência do seu papel e assim atuem de acordo com premissas universais, válidas para todos, inclusive e principalmente — eis a grande novidade — para eles próprios.

Como, pois, tornar aceitável numa sociedade personalista, relacional e hierárquica o fato de que todos, inclusive (e especialmente) os agentes do Estado, estejam submetidos aos mesmos princípios e devam ser tratados do mesmo modo que o cidadão comum em termos de seus conflitos de interesses é uma das dimensões críticas do trabalho deste novo órgão.

Para que isso venha a ocorrer, será preciso redesenhar os estilos de conceber e de exercer o poder político-administrativo no Brasil. E não se chega a essa mudança sem garantir a continuidade do programa e da Comissão, no que seria um impulso na implementação de posturas isonômicas, algo inovador e sem paralelo na história do país. Paralelamente, será preciso divulgar com todas as letras algumas das implicações sociológicas desse sistema — algo de difícil realização considerando, como estou buscando revelar aqui, as premissas básicas do sistema que, como vemos, mas não gostamos de enxergar, confunde nome de família, parentesco, o cargo ocupado e as relações pessoais, com privilégio, arrogância, irresponsabilidade pública e impunidade.

É fundamental entender que, concreta e realisticamente, a questão da gestão pública emoldurada pela ética passa por um lado ainda pouco discutido no caso do poder à brasileira: o fato de que, no Brasil, os agentes públicos federais projetam suas personalidades sociais e suas redes de relações pessoais nos cargos que ocupam.

Se, em outros países, eles são teórica e idealmente controlados pelos seus partidos ou por fortes premissas ideológicas, no Brasil eles se apropriam dos seus cargos, tomando, como diz o ritual, “posse” dos mesmos. Tal tendência que, diga-se de passagem, tende a ocorrer em

⁴ O personalismo como valor, e a conseqüente ausência de um arcabouço institucional forte e internalizado, foi comentado pelo observador político James Bryce, do seguinte modo, no seu livro, **South American: Observations and Impressions**, publicado em 1912: “In the Brazilian politics of today there are many factions, but no organized parties nor any definitive principles advocated by any group or groups of men. Federal issues are crossed and warped by state issues, state issues confused by federal issues, and both sets of issues turn rather on persons than on general doctrines or specific practical proposals” e, em seguida, comenta fazendo parecer que saiu ontem mesmo de Brasília: “The absence or the fluidity of parties makes the executive stronger than the legislative both in national and state politics”. (pag. 412-13).

todos os sistemas, acentua-se em nosso país devido, de um lado, a frouxidão, a instabilidade e a ausência de confiança no arcabouço institucional e nas estruturas administrativas e, de outro, no fato de que o personalismo é um valor social no Brasil⁴.

Quando, pois, a Comissão de Ética “legisla” ou sugere procedimentos, sancionando negativamente certos tipos de comportamento, ela não está simplesmente aplicando racionalmente um conjunto de normas, mas está indo contra práticas e valores sociais tão profundamente estabelecidos que os atores tomam como “naturais”, “essenciais” ou “tradicionais”⁵.

Se tivermos em mente a dimensão personalista do nosso sistema social, entende-se por que a questão da ética nos leva ao fundo do que chamei, no meu livro **Carnavais, Malandros e Heróis**, de “dilema brasileiro”. No fundo, trata-se de encontrar um ponto de equilíbrio entre um estilo de “governo” pessoal e particularista, no qual as decisões administrativas são calculadas, calibradas e tomadas por considerações pessoais e relacionais, e um modo de governar motivado por um cálculo universal, impessoal, englobado pelos interesses do Estado, do país e de ideais políticos.

Enfatizo que não se trata de realizar uma escolha rígida e verdadeiramente impossível entre universalismo e particularismo ou entre a racionalidade burocrática e o personalismo do carisma. Tal escolha é impossível, já são poucas as decisões humanas, sejam no plano pessoal ou administrativo, que não levam em conta fatores universais e

⁵ Tais considerações põe a nu o dilema administrativo brasileiro. As mudanças do Estado são tão grandes e constantes que o cidadão tende a desconfiar das novas agências e procedimentos. De fato, se as práticas administrativas são opostas às práticas sociais e se o Estado tradicionalmente sempre se colocou como instrumento de correção da sociedade, como esperar que o cidadão confie e seja leal a um aparato que contraria do modo mais profundo os seus interesses mais legítimos? Como, por exemplo, pretender honestidade de juizes, deputados e senadores que são comprovadamente criminosos? Ou confiar no mercado e na competição, se a lógica do Estado privilegia, com os estatutos do funcionalismo público, o corporativismo e a hierarquia? Não há como governar pretendendo que os agentes do Estado estejam acima ou fora da sociedade.

particulares, normas abstratas e pessoas e situações concretas. A questão, sem dúvida, é de equilíbrio e de hegemonia. Sabemos que países como o Brasil são interessantes e problemáticos, precisamente porque o moderno (concretizado pela necessidade de decisões isonômicas e universais) não conseguiu superar o tradicional. Mas, em compensação, o tradicional também não conseguiu alienar ou inibir os valores modernos. Ou seja, o primeiro impulso é de nomear o parente; mas o segundo é de ser fortemente criticado (e concordar com a crítica) por causa disso.

O que tipifica o nosso sistema é exatamente a presença do que chamei, inspirado em Max Weber, de uma “ética dupla” na qual ora se tomam decisões seguindo valores modernos e impessoais, ora se age em função da família, das simpatias pessoais e das relações que consideram o caso de “João” ou de “José” diferente porque eles são amigos e estão acima da lei.

O problema, conforme demonstrei no meu ensaio “Você sabe com quem está falando?”⁶ é essa existência de um cálculo duplo e freqüentemente dilemático. O que conduz, para além da ética, a um sistema cuja ambigüidade constitutiva contém um elemento enormemente criativo e mágico, o que lhe dá uma enorme capacidade adaptativa num mundo globalizado e marcado, ao que tudo indica, por uma grande instabilidade estrutural. A existência do cálculo duplo só pode ser compreendida quando se verifica que o conjunto de elos pessoais (ordenados a partir do universo da “casa”) ainda compete e exerce coerção sobre o mundo ordenado e simbolizado pelo espaço público, chamado de “rua” no Brasil e vice-versa.

Daí, sem dúvida, nossa imensa dificuldade de resolver pendengas morais e políticas, pois cada caso pode ser lido e interpretado pelo lado da casa ou da rua, pelo ângulo das dimensões universalistas ou particularistas. O que me faz, sob pena de ser acusado de acadêmismo, lembrar de uma passagem mencionada por um notável especialista em história social do direito, Harold Berman, no seu livro, **Law and Revolution: The formation of the Western legal tradition**, tomada de um sistema social estruturalmente semelhante ao brasileiro.

Conta a história que uma autoridade em lei e teologia islâmica, um Mullah, ouve um caso de disputa e, diante dos belos argumentos do queixoso, diz: “Creio que você tem razão”. O escrivão pede a autoridade para se conter e ouvir também a defesa. Quando o faz, o Mullah novamente encantado repete: “Acredito que você está certo”. Horrorizado com essas afirmativas, o escrivão argumenta que “ambos não podem estar certos”. Ao que o Mullah responde, dizendo: “Você também está certo”. Qual a moral dessa história tão nossa conhecida? Berman acentua que “a resposta não se encontra na pergunta quem está certo?”, mas no esforço para salvar a “honra dos partidos envolvidos, restaurando a relação correta entre eles”. Do ponto de vista de minhas ponderações sobre a nossa ética dupla, o Mullah faz como todo brasileiro: lê a situação utilizando vários pontos de vista não porque é imoral, irracional, subdesenvolvido ou mentiroso mas porque:

- (a) não existe uma dimensão hegemônica que determine uma leitura exclusiva (ou fundamentalista) que ilegitime todos os outros princípios;
- (b) naquela coletividade a verdade não surge individualizadamente, em compartimentos estanques, dentro da lógica do “sim-ou-não” (culpado-ou-não-culpado), mas relacionalmente — isto é, dentro

da noção de que “todos têm razão” e “têm o rabo preso”. Trata-se de fazer justiça, sim, mas, como acentua o Mullah da história, salvando a honra de todos os implicados.

A novidade e a importância da implementação da Comissão de Ética jaz exatamente no fato de que ela promove a consciência dessas dimensões. Pois o que é o “conflito de interesse” senão a encruzilhada onde se encontram as demandas das lealdades pessoais (ou da “casa”) em conflito com o chamado das dimensões universais e igualitárias do sistema? Ao lado do princípio de “livrar a cara de todos” e de, sempre que for possível, “não humilhar ninguém”?

**A ética como instrumento de gestão
lança luz na complexa e difícil dialética
entre o princípio da compaixão (para os “nossos”)
e da justiça (para os “outros”).**

A ética traz a tona um tanto brutalmente - daí as mais diversas reações negativas à sua implementação e, sobretudo, operação prática -, o dilema colocado com cinismo realista pelo moto “aos inimigos a lei; aos amigos, tudo”.

É justamente esse deslocamento do “cuidar” ou do “fazer” para a dimensão (ou dimensões) do “como”, do “por que” e sobretudo do “quem” e “para quem” se cuida e faz que singulariza o trabalho dessa Comissão. Pois quando falamos em “ética”, não estamos simplesmente nos referindo a uma relação de eficiência entre uma agência governamental e suas tarefas junto ao Estado ou a sociedade, mas estamos pondo em cena, pela primeira vez no caso do Brasil, uma atitude que deve guiar o que se está fazendo.

Ora, é essa conscientização do papel do agente do (e no) Estado nas suas implicações sociais (e morais) o dado mais promissor e mais importante dessa discussão.

Seria precisamente essa consciência das demandas múltiplas e complexas da “casa” e da “rua”, dos parentes, amigos e compadres de um lado, e dos pressupostos racionais e instrumentais que manda escolher os melhores e mais eficientes, do outro, que tem mudado o Brasil no seu nível mais profundo e menos demagógico.

Neste sentido, a “ética” introduz uma forte e irrevogável dimensão moral no âmbito da administração pública. Agora não se trata mais de multiplicar eficiência e recursos, mas de realizar isso dentro de certos limites e com uma certa atitude. Se, antigamente, os fins justificavam os meios - e os fins da administração pública brasileira sempre se confundiram com os objetivos políticos imediatos e práticos de quem governava -, agora a equação entre meios e fins muda de figura, pois os agentes devem estar conscientes e preparados para levantar objeções relativamente a essa equação. Realmente, a ética sugere que nem todas as combinações entre meios e fins são moralmente coerentes ou aceitáveis. Ser eficiente pode levar a uma subversão dos meios relativamente aos fins. Ser ético, porém, conduz a um exame permanente entre meios e fins.

O foco na ética obriga imediatamente a redefinir equações bem conhecidas e estabelecidas no âmbito do nosso realismo político, como a do “roubo, mas faça!” ou a do “em política vale tudo!”.

Porque o que a postura ética tem em mente é precisamente separar uma eficiência a qualquer preço de uma eficiência obtida dentro dos parâmetros do bom-senso (que se sente obrigado a contemplar

egoísmos e conflitos de interesse) e da honestidade pública, o que na maioria das vezes choca-se com as demandas impostas pelo “familismo”, pelo clientelismo e pelo corporativismo brasileiros.

A questão da “ética” na gestão pública realiza, finalmente, uma aproximação entre administração pública e moralidade social. Entre os propósitos imediatos dos objetivos administrativos, ainda que sejam muitas vezes devotados aos interesses nacionais, e os modos pelos quais esses objetivos podem e devem ser realizados. Uma coisa é construir conjuntos habitacionais em nome do combate ao déficit de residências; outra é realizar isso contratando firmas de construção de parentes, amigos e correligionários. Uma coisa é servir como diretor do Banco Central, construindo políticas monetárias eficientes e duradouras, outra é deixar o cargo e, sem o menor pudor ou constrangimento, tornar-se assessor de um banco de investimentos nacional ou estrangeiro. Tal aproximação, reitero, é um dos pontos críticos da modernização do Estado no caso do Brasil, porque a nossa forma de exercer o “poder político” tinha como ingrediente básico, senão crítico, a separação das “razões” do Estado das da sociedade.

O “bem público”, governado sem qualquer moldura ética, era uma verdadeira terra de ninguém. Pertencendo a todos e não sendo eticamente administrado por ninguém, era devida e “legitimamente” vítima de apropriações indébitas e fraudulentas.

Nesse sentido é preciso chamar a atenção para certos pontos tocados na minha obra, fatos simples, mas freqüentemente esquecidos pelos desenhadores de políticas públicas. Refiro-me ao princípio segundo o qual as novidades institucionais e políticas (sejam elas novas regras, agências administrativas ou planos governamentais) não caem num

vazio institucional, mas em cadinhos sociais repletos de normas, princípios, mandamentos e relações. De fato, uma das maiores dificuldades dos projetos que objetivam mudanças e que, por isso mesmo, têm um apelo profundo junto às elites e ao povo, como é o caso da criação da Comissão de Ética, é que as novas diretrizes que querem implementar inevitavelmente se misturam a velhas instituições, hábitos e atitudes.

O fato político pode ser novo, mas a sociedade é velha. Pois bem: essa mistura do “novo” com o “velho”, essa “resistência” às vezes trágica e obstinada contra o novo, em seus vários graus, facetas e nuances é o que constitui a história das nações emergentes. Nelas — e eu penso principalmente nos países da América Latina — combinam-se, em graus variados, processos de fusão, sincretismo ou aculturação de modelos, instituições, regras e leis internas e externas. Normas e práticas que os grupos tomavam como parte de sua “natureza” ou “essência” e preceitos externos introduzidos por novos governos e por novas ondas históricas. Com o agravante de que freqüentemente nos esquecemos que coisas como “direitos humanos” e “ética” são resultados de sistemas individualistas e, como tal, demandam uma implementação que dispensa a sociedade e os valores sociais. Algo impossível de realizar, principalmente quando conhecemos as demandas relacionais do nosso sistema.

A criação da Comissão de Ética pelo governo Fernando Henrique Cardoso é um dos melhores exemplos destes processos aculturativos que, de resto, caracterizam o mundo contemporâneo. Pois o que a ênfase na ética apresenta claramente, no caso das práticas sociais brasileiras, é a possibilidade de um procedimento administrativo único, que deve ser seguido por todos: tanto os usuários, para quem o Estado deve servir, como os agentes desse Estado que, como todo mundo, estão sujeitos às mesmas normas morais: a mesma ética e a mesma dolorosa obrigação de pensar o mundo buscando calibrar, com justiça e honestidade, os meios e os fins.

III. Sugestões

Todas as considerações acima conduzem a um ponto: um conhecimento mais detalhado e sofisticado de nossas elites políticas. Estou plenamente consciente de que processos de mudança são mais efetivos e duradouros quando acompanhados de avaliações internas e externas que permitam conhecer cada vez mais e melhor as reações positivas e negativa aos programas que implementam.

No caso da “ética como instrumento de gestão pública”, temos uma oportunidade única de implementar, em paralelo as ações da Comissão, a criação de um banco de dados sobre as elites brasileiras, num esforço de compreensão de nós mesmos que jamais foi realizado.

Estou convencido de que o conhecimento mais profundo, “objetivo” e, acima de tudo, comparativo, histórico e sociológico das elites e, dentro delas, da elite política brasileira seria de crucial importância para tornar o trabalho da Comissão mais eficiente, além de permitir que a difusão de certos valores e procedimentos fosse realizado com mais realismo e precisão.

Apêndice

Conferência apresentada na abertura do I Encontro de Representantes Setoriais organizado pela Comissão de Ética Pública, em Brasília, 13 de setembro de 2001.

Quando falamos de ética de um ponto de vista sócio-antropológico discutimos aquela dimensão da vida social devotada ao entendimento, apreciação e, acima de tudo, consciência entre o que deve ser (os ideais morais de uma sociedade, cultura e/ou civilização) e o que é: o que ocorre rotineiramente e existe de fato.

Como todo projeto de aprimoramento moral, falar de ética tanto pode conduzir a um moralismo inflexível e acusatório, quando um grupo se apropria de um postulado universalmente válido (deve haver sempre coerência entre teoria e prática social, deve existir um paralelismo entre o que se diz e o que se faz) para atirar não a primeira, mas todas as pedras nos seus adversários; quanto pode levar a um estado de cinismo institucional no qual a aceitação conformista (ou “realista”) das situações imorais e dos dilemas mais absurdos é tomada como normal.

No caso da vida política brasileira, é comum ouvir que “quem não pensa assim não é moderno ou não é correto”, com a mesma força que se afirma que “o Brasil é diferente”; “que é assim mesmo”; “que você não está nos Estados Unidos” — em argumentos que, consagrando o princípio da singularidade cultural, institucionalizam o impasse moral pelas contradições flagrantes entre normas legais e práticas sociais, especialmente no que diz respeito a dois campos perturbadores e sempre problemáticos da ação política:

- ▣ o da relação entre a verdade e a mentira, onde sobressai o uso da mentira como saída para claros desvios morais;

- ▣ o da chamada apropriação e uso íntimo ou particular do espaço e dos bens públicos.

Primeiro: não existe sociedade sem crime ou desvio de conduta. O crime, como a doença, é normal, desde que não seja encorajado, procurado ou estimulado. Como a doença, o crime permite enxergar o estado de nossas defesas e de nossas normas.

Segundo: que o crime diz alguma coisa importante sobre a sociedade no qual ele ocorre.

O que dizem os casos de corrupção na esfera pública sobre a sociedade brasileira e sobre o Brasil? Eis uma pergunta que Durkheim certamente faria se aqui vivesse. E nós até hoje, com raras exceções, jamais fazemos.

Terceiro: que o crime era relativo ao grupo social. Numa sociedade de assassinos, assassinar é normal. Numa sociedade onde os seguidores da lei são classificados como otários, o “gato” e o assalto aos bens públicos são correntes. O crime contra o estado não é desvio, é oportunidade. A corrupção pública se confunde com gastos legítimos com as bases e com certos ideais (como a eleição dos que podem salvar a pátria). É uma apropriação devida porque, se eu não fizer, outro vai certamente realizar. E o que é pior, nada vai lhe ocorrer porque as leis são detalhadas na configuração do crime, mas inteiramente falhas na sua aplicação. Elas prendem o quarteirão, mas deixam escapar os bandidos.

No paraíso, dizia o velho Durkheim, as faltas mais leves seriam consideradas pecados graves.

Esses pressupostos gerais ajudam a clarificar o plano do qual eu vou abordar o assunto.

No caso da ética, não deixa de ser curioso assinalar que, embora a motivação tenha sido a densa e vergonhosa experiência brasileira com a chamada “corrupção política” - que, para o povo, é a corrupção praticada rotineiramente pelos políticos -, mesmo assim a iniciativa de enfrentar o problema foi deixada ao Estado, naquela tradição segundo a qual é possível resolver problemas sociais, morais e éticos por decreto. Basta pedir pela lei e fazer o decreto que tudo está resolvido.

Formados e conformados pela tradição legisferante do Código Civil, nosso modo de percepção sempre invoca o Estado como um instrumento central de resolução de conflitos e problemas. E, talvez mais sintomático que isso, como um instrumento corretor da sociedade.

Temos uma visão de vida coletiva que, salvo maior investigação, sempre trata a sociedade como fraca e o Estado como forte. Pior do que isso, um convencimento de que os poderes do Estado nada têm a ver com os da sociedade. Como consequência, tendemos a demonizar ou divinizar o Estado e a divinizar ou demonizar a sociedade - sempre representada por uma visão brasileiríssima de povo, camada social formada por pobres e destituídos, os “explorados” em geral -, como se entre essas dimensões sociais não houvesse nenhuma relação de parentesco, de casamento, de compadrio, de amizade, de política, comércio, valores ou religião.

Como se Estado e sociedade não fossem parte de uma mesma coletividade ou, melhor ainda, expressões distintas de um mesmo sistema social.

O fato é que nós, as elites, seja por ingenuidade, arrogância ou onipotência, temos uma paixão incurável pelo Estado e uma visão primária da sociedade, dos valores e da cultura e seu simbolismo.

Tudo se passa como se, olhando para a vida coletiva, só conseguíssemos ver o Estado, com seus ritos jurídicos e políticos, deixando de enxergar a sociedade com seus ritos, crenças, hábitos e, acima de tudo, suas relações e sua força.

Neste sentido, as elites se comportam exatamente como as 490 aranhas do conto de Machado de Assis, “A Sereníssima República” (publicado em 1882 em **Papéis Avulsos**), aqueles araquinídeos que absurdamente acreditavam não ter ideologia, valor ou organização social e política e pediam ao bom Cônego que havia decifrado sua língua que as organizassem politicamente.

Hoje, lamentamos a ausência de ética quando de fato todo o nosso mal-estar com a modernidade que construímos no Brasil tem tudo a ver **não** com a ausência, mas com a **presença** instável e contraditória de muitas éticas. Como ocorria com as moedas inflacionadas, nossa questão não era a ausência de dinheiros, mas a presença de muitos meios de troca indexados entre si.

O que, a meu ver, tipifica a globalização em países como o Brasil é precisamente a adoção de valores modernos — a isonomia legal, o sufrágio universal, a lógica do mercado, o individualismo, a transparência e a igualdade na esfera das instituições políticas e, sobretudo, no desenho das administrações públicas — sem, entretanto, a transformação ou a discussão dos valores tradicionais. Adotamos moedas novas, sem nos desfazermos das antigas e, pior ainda, sem dizer à sociedade que tais moedas não valem coisa alguma.

Abraçamos o princípio de que todos são iguais perante a lei, mas não destruímos as moedas fortes das hierarquias e dos compadrios que justificam “furar” sinais quando se é doutor, quando se vai a uma reunião importante e quando se dirige um carro de luxo, bem como nomear um parente para um cargo importante.

Pela mesma lógica, queremos uma polícia impecável e justa, bem como promotorias modernas e atuantes, mas não queremos que nossos filhos e correligionários sejam presos ou acusados. Abraçamos a letra do universalismo político, mas não abrimos mão dos particularismos que permeiam os nossos “sabe com quem está falando?” e o nosso “jeitinho”.

Nossa ingenuidade relativamente ao papel do Estado junto à modificação da sociedade me obriga a citar Gilberto Freyre, em **Ordem e Progresso**: “O que se fez com a Marinha desde os primeiros dias da civilização da República de 89 foi o que se fez com o Exército, com o Rio de Janeiro, com os portos, com as indústrias: cuidou-se da modernização das coisas e das técnicas, sem se cuidar ao mesmo tempo da adaptação dos homens ou das pessoas a novas situações criadas pela ampliação ou pela modernização tecnológica da vida brasileira”.

A mesma advertência deve ser aplicada às transformações que assistimos hoje em dia. Temos o desejo de tudo mudar, mas não mudamos os receptores e alvos da mudança: os segmentos sociais aos quais a mudança se destina.

Como temos uma visão, eu reitero, ingênua e chã da sociedade, falamos de igualdade, competição, mercado, etc... sem nos darmos conta de que cada um desses princípios faz parte de um sistema cultural e constitui um fato social total.

Não pode haver funcionalismo público eficiente com segmentos que transformaram privilégio e proximidade do poder em direito. Mas também não se reforma o Estado e se institui um funcionalismo moderno e eficiente, sem meritocracia: sem contemplar os mais capazes e os melhores com prêmios e elogios.

Não pode haver choque e muito menos conflito de interesses numa sociedade hierarquizada, onde as “elites” sempre se definiram pelo “sabe com quem está falando?” e pela certeza da impunidade. Como um ex-ministro (ou diretor) de um governo pautado pelos valores da autoridade e pela hierarquia (que a todo momento a sociedade demanda, solicitando murros na mesa e afirmações contundentes) pode imaginar autodisciplinar-se se todo o seu período no poder foi um aprendizado de que ele, como ministro, pode tudo?

Ademais, como um detentor de um alto cargo público deve proceder diante das expectativas de sua família, casa e correligionários? Será que ele pode governar ou assumir sem dar nada de volta aos que lhe deram apoio nos duros e insultuosos momentos da campanha? Faria ele como Pedro Honorato que, tornando-se prefeito de uma cidade do interior, foi tão profundamente ético que não deu ouvidos aos pedidos da mãe, do pai, da mulher e dos irmãos e terminou no mais negro abandono como um ser abjeto porque desprezou e foi desleal aos parentes e aos amigos, aquelas pessoas da “casa” a quem se deve respeito e lealdade perpétuas?

A corrupção nacional, mesmo quando abre contas em Berna, Aruba ou Jersey, faz isso fundada nas razões da família e dos amigos: “Roubo? Não! Tiro do Estado para dar aos meus amigos e correligionários. Dou de volta, na forma de empregos o que devo aos meus aliados. Só estrangeiros desnaturados podem passar por cima dessas regras, como afirmam os jornalistas e alguns observadores da cena nacional”.

A reciprocidade — dou para receber ou, mais brasileiroamente, quem dá recebe —, negada pela impessoalidade da vida política moderna, é seguramente um guia poderoso na vida nacional.

Seria imoral apoiar os amigos e partidários? Claro que não, caso o sistema não estivesse fundado no princípio da impessoalidade e da equidade. Por isso, a regra de ouro do nepotismo esbarra na letra dura e fria da lei. Como, então, conciliar os interesses, as lealdades

personais que devem ser honradas com um sistema institucional fundado em princípios opostos?

Como conciliar igualdade política e hierarquia “familiar” e social? A resposta mais nua e crua é a da corrupção, a da tara de origem e do atraso histórico. A mais sutil é a da mentira, da malandragem e a dos vários populismos que prometem melhorar a vida de todos, sem tirar de ninguém.

A resposta mais adequada, entretanto, é discutir o problema como uma questão ética importante dentro do universo social brasileiro. Haveria algo singular na corrupção nacional? Algo especial, revelador de uma “ética brasileira” que se diz igualitária no plenário do Congresso nacional, mas que é hierárquica em casa, junto aos amigos e partidários? E que quanto mais legisla, buscando a transparência, mais se defende com compadrios e “sabe com quem estão falando”? Estou convencido que sim.

Diante desses dilemas que apenas afloro, eu gostaria de sugerir que os grandes desafios para esse nosso Brasil, que finalmente conseguiu introduzir a palavra “estabilidade” em seu dicionário institucional, seriam:

Primeiro: trabalhar a ética pensando não apenas em legislação, mas sobretudo na disseminação de certas atitudes, chamando a atenção para os conflitos entre as demandas impessoais dos cargos públicos — que são serviços que as pessoas prestam à comunidade — e os legítimos reclamos das relações pessoais, da casa e da família. Não se pode isolar por lei a esfera pública da vida pessoal e íntima de cada um. Mas é possível estabelecer limites mais claros para certos cargos,

criticando suas atribuições - coisa, aliás, que pouco fizemos no caso do Brasil. Muito pelo contrário.

Todo o estilo político, fundado no confronto inquisitorial entre um governo que sai e um outro que entra, funda-se precisamente na promessa de que, com o poder, o Salvador da Pátria vai finalmente realizar o sonho coletivo. Obviamente, isso aumenta o poder dos cargos públicos, sobretudo os do Executivo. O “rouba, mas faz” é o melhor exemplo dessa ética dúplice que tem permeado o pior ângulo da vida política brasileira.

Segundo: a legislação é importante, mas não pode ficar confinada à dimensão acusatória, que identifica a falta sem apontar os modos de coerção e punição. A abundância de leis que permitem abrir processos fundados nas melhores e mais nobres dimensões éticas, mas que são incapazes — pelas contradições legais e morosidade do processo jurídico — de resolvê-los, apenas engendra mais frustração e mais desconfiança relativamente ao governo sob cuja égide esses processos ocorrem. Nesse sentido, essa legislação precisa contemplar processos punitivos especiais, pelo menos no que diz respeito à instância do poder em foco, bem como tornar positiva as condutas exemplares por meio de prêmios.

Finalmente, não se pode falar em ética sem falar em sociedade. E, no caso do Brasil, falar em processos políticos implica tentar compreender realisticamente a mentalidade das nossas elites, suas raízes aristocráticas e autoritárias, sua ignorância e seu desprezo por certos processos e instrumentos de conhecimento social, bem como o seu amor pelo Estado como instrumento de mudança e de transformação social.

Implica também discernir, como jamais foi feito até agora, que essa elite opera coletivamente, em segmentos, turmas e grupos. Que ela se sustenta mais por simpatia pessoal do que por antipatia ideológica. Que ela se funda, salvo engano e alguma exceção que confirma a regra, naquele velho moto - simétrico inverso do “sabe com quem está falando?” - que diz “aos inimigos a lei, aos amigos tudo”. E que compreende e lamenta, como dizia Oliveira Vianna num vislumbre sociológico nem sempre seguido na sua obra, falando de um intransigente político do Segundo Império: “Sou capaz de todas as coragens, menos da coragem de resistir aos amigos”. E acrescentava Oliveira Vianna em **Pequenos Estudos de Psychologia Social**:

“Aí está a síntese de toda a nossa psicologia política: a incapacidade moral de cada um de nós para resistir às sugestões da amizade e da gratidão, para sobrepor às contingências do personalismo os grandes interesses sociais, que caracteriza a nossa índole cívica e define as tendências mais íntimas da nossa conduta no poder.”

Se podemos ter alguma certeza, podemos afirmar que estamos nessas confluências ambíguas, situados entre as obrigações para com os cargos como serviços impessoais e como grandes instrumentos de poder onde vamos encontrar os nossos mais eminentes dilemas éticos.

MITOS QUE DIFICULTAM A GESTÃO DA ÉTICA

Mauro Sérgio Bogéa Soares

**Texto extraído do Informe 2001,
documento de balanço
da experiência da Comissão.**

Em 21 de agosto de 2001, o presidente da República aprovava o Código de Conduta da Alta Administração Federal, com o intuito de angariar a confiança da sociedade na conduta dos agentes públicos, a partir do exemplo dado pelos ocupantes dos mais altos cargos comissionados do Executivo Federal: ministros, secretários nacionais, presidentes e diretores de autarquias, fundações, empresas públicas, agências reguladoras e sociedades de economia mista – cerca de 750 pessoas.

O Código de Conduta estabelece o dever dos servidores vinculados revelarem seus interesses particulares - renda, patrimônio ou outros -, que possam suscitar conflitos de interesse com o exercício da função pública. Estabelece também limites para o exercício de atividades profissionais e de gestão patrimonial e financeira, bem como para a aceitação de transporte, hospedagem e outros favores que possam levantar dúvidas sobre o caráter ético da conduta.

Como as regras do Código transitam no terreno cinzento das práticas que, embora possam até ser legais, têm o seu caráter ético questionado, a implementação desse instrumento enfrenta resistências que têm origem em diversos mitos presentes no pensamento dos administradores públicos e privados do país:

Corrupção é problema de país subdesenvolvido

A corrupção é problema que não distingue nações, países ou organizações. Reconhecê-la como problema, e não esconder esse fato “embaixo do tapete”, é sinal de maturidade social. O que diferencia os países e nações é a forma como se preparam para evitar esse flagelo, que compromete a confiança nas instituições e arrisca a sobrevivência da democracia.

Ética é responsabilidade exclusiva de governo e do setor público

A ética é responsabilidade de todos. Não é tarefa que possa ser bem sucedida sem a participação de todos. Assim é que os programas de promoção da ética requerem transparência e participação.

Ética se promove pelo combate à corrupção

A corrupção é apenas uma das manifestações da falta de ética. O combate à corrupção é imprescindível, até pelo seu caráter educativo, mas não suficiente para promover a ética. As regras de conduta necessitam ser claras e de aplicação simples; precisam ser compreendidas; sua observância deve ser monitorada; ações corretivas tomadas. O combate à corrupção é apenas uma das medidas corretivas necessárias.

A explicitação de uma dúvida sobre que conduta é correta, em si, já denota falta de ética

O caráter ético ou não de uma conduta envolve reflexão. Ter dúvida sobre a maneira de se conduzir em uma situação particular é um

direito que não pode ser negado a ninguém. O importante é que essas dúvidas sejam postas sobre a mesa e solucionadas – isto, sim, é uma novidade. Por mais paradoxal que possa parecer, quanto maior a quantidade de dúvidas apresentadas, maior estará sendo a vontade dos servidores de incorporar padrões éticos no cotidiano da administração.

Regra de conduta é para quem não tem ética

Os códigos de conduta são necessários para transmitir às partes relacionadas a certeza sobre o padrão de conduta que podem esperar dos agentes públicos. É com base nessa certeza que se constrói a confiança, fator fundamental para a governança pública e corporativa.

A força desses mitos pode ser avaliada de diversas formas. Uma delas é a reação às informações enviadas pela Comissão de Ética aos diversos públicos com que se relaciona:

1. os comunicados da Comissão de Ética aos dirigentes de órgãos públicos – o grupo emblemático de servidores subordinados ao Código de Conduta da Alta Administração – em geral caem na vala comum da burocracia. Embora haja alguns bons exemplos, a maioria ainda não se mobiliza para disseminar as informações recebidas entre seus subordinados;
2. os comunicados da Comissão de Ética dirigidos a confederações e federações patronais e de empregados, com o intuito de orientá-las sobre a conduta que devem esperar da alta administração pública, também despertaram pouco interesse. Pior, exemplo de um mundo antigo que se deseja mudar, uma dessas entidades, achando que o simples fato de constar da *mailing list* de uma Comissão de Ética já a colocava sob suspeita, solicitou sua retirada do cadastro da Comissão.

3. Os comunicados às 500 maiores empresas do país e as de maior reconhecimento público – também com o intuito de criar um padrão ético para o relacionamento com a alta administração pública – não trouxeram o retorno esperado. Somente três empresas fizeram consultas sobre situações específicas.

Nem tudo são espinhos, há boas notícias

No entendimento da Comissão de Ética, ninguém deve deixar de pautar-se por uma conduta ética por desconhecimento ou falta de compreensão sobre como aplicar as regras de conduta na prática. Assim sendo, a Comissão se lançou ao grande desafio de tornar conhecidas as regras de conduta aprovadas, de tal forma que, no período de vigência do Código, foram expedidas, em média, 500 orientações por mês – como resultado de consultas específicas ou identificação de necessidades de esclarecimento geral. Para facilitar a comunicação com os interessados, a Comissão de Ética construiu um sítio na Internet, dentro do domínio de que a Presidência da República dispõe.

Apesar das resistências culturais já apontadas, o trabalho da Comissão registra avanços que atestam a viabilidade desse esforço, assim como a necessidade de assegurar-lhe sustentabilidade:

1. Para monitorar a observância das normas de conduta, um dos instrumentos que a Comissão de Ética utiliza é a Declaração Confidencial de Informações, por meio da qual ministros, secretários nacionais, presidentes e diretores de fundações, autarquias, agências, empresas públicas e sociedades de economia mista revelam sua situação patrimonial e de rendas, assim como interesses particulares que possam, de alguma forma, suscitar conflitos com o exercício da função pública. Nos primeiros três

meses após a aprovação do Código de Conduta, o nível de omissão na apresentação da DCI situou-se em patamar superior a 40%. Por entender que essa omissão decorria principalmente do desconhecimento e da falta de prática em relação a regras de conduta “pra valer”, ao invés de abrir processos formais de apuração para advertência ou censura ética, a Comissão passou a notificar os faltosos. A resposta veio rapidamente: o nível de omissão reduziu-se a um percentual abaixo de 1%.

2. O Código de Conduta estabelece regras que são, na sua maioria, proibições. Entretanto, nesses tempos repletos de denúncias e acusações gratuitas, o Código tem um papel importante a desempenhar na defesa do grupo dos servidores e ele subordinados, dando-lhes a tranqüilidade e a segurança necessárias para o exercício pleno das suas funções, sem o risco de denúncias descabidas sobre o caráter ético da conduta particular de cada um. Alguns exemplos emblemáticos indicam que esse segundo papel do Código, não menos importante que o primeiro, está sendo progressivamente compreendido. Pelo menos três autoridades do primeiro escalão e várias outras do segundo já recorreram à Comissão para que se posicionasse sobre condutas específicas que foram questionadas.
3. O Decreto de 18 de maio de 2001 estabeleceu regras de relacionamento da Comissão de Ética com as entidades e órgãos do Executivo Federal. Cada entidade ou órgão passou a ter o dever de indicar um elemento de ligação com a Comissão de Ética, com a responsabilidade de apoiá-la na implementação do Código de Conduta e na definição e execução de ações de promoção da ética nas suas respectivas entidades. De 4 a 6 de setembro de 2001, a Comissão reuniu 145 conselheiros setoriais (representando 193 entidades e órgãos) no seminário “Ética como Instrumento de Gestão – I Encontro de Representantes Setoriais da Comissão

de Ética Pública”. Na oportunidade, reunidos com outros especialistas nacionais e estrangeiros - e contando com o apoio da ONU, OCDE, BID e Transparência Brasil -, os conselheiros setoriais se mostraram extremamente entusiasmados no decorrer do debate sobre as boas práticas em gestão da ética. Não faltaram empenho nem criatividade nas diversas propostas surgidas de ações específicas para promoção da ética.

4. Seja por meio dos comunicados expedidos, por notas publicadas na imprensa ou pela ação dos conselheiros setoriais, reunidos em seminário ou comitês especialmente criados para esse fim, o fato é que a Comissão de Ética passou a receber, tanto da parte dos servidores como do público, de maneira geral, sugestões de temas a serem incluídos na gestão da ética, consultas sobre o procedimento adequado em determinada situação e denúncias sobre comportamentos inadequados de administradores. Todas essas correspondências foram respondidas, e as sugestões de ações específicas serviram para a definição dos objetivos estratégicos que passaram a nortear as ações de promoção da ética nas entidades e órgãos que integram o Executivo Federal.

DESONESTIDADE PÚBLICA E PRIVADA

João Geraldo Piquet Carneiro

Artigo publicado no
jornal Valor em outubro de 2002

Nos próximos anos, as causas do ataque de desonestidade contábil e financeira que derrubou o mercado de ações norte-americano e abalou a economia mundial serão dissecadas em incontáveis análises políticas, sociológicas, econômicas e jurídicas. Mas não creio que apareça alguém – nem mesmo o Secretário do Tesouro Paul O’Neill – com ânimo de argüir que “a mão invisível” do mercado será capaz de assegurar, por si só, padrões aceitáveis de conduta ética das grandes empresas e seus administradores.

Portanto, é natural que a primeira reação diante da magnitude da fraude sistêmica consista em propor leis mais severas, como fez o governo americano ao quadruplicar as penas de prisão para quem fraudava balanços e projeta lucros fictícios. Da mesma forma, é imperativo que se busque fechar as brechas do sistema regulatório que permitiram, anos a fio, que executivos, auditores, consultores e advogados montassem um sistema eficaz de locupletação. Resta, porém, saber se leis e regulamentos mais severos serão capazes de prevenir a recidiva de episódios semelhantes.

Sem dúvida, punir com rigor os culpados impõe-se como reparação moral e acalma por algum tempo a indignação pública. Mas nunca será suficiente para repor os incomensuráveis prejuízos causados aos investidores e à saúde da economia, sem contar os estragos feitos na confiabilidade da ordem econômica.

Acrece que jamais se comprovou, em bases científicas, a relação de causa e efeito entre a severidade das leis penais e a redução da criminalidade. Ao contrário, a experiência norte-americana demonstra de maneira cabal o fracasso de um sistema que mantém dois milhões de pessoas encarceradas, das quais metade das que cumprem pena retorna ao crime no primeiro ano de liberdade.

Da mesma forma, a intervenção regulatória nas relações de mercado pode ser eficaz para corrigir desequilíbrios entre os agentes econômicos e para prevenir abusos contra investidores, mas é de pouca serventia quando esses agentes erigem a desonestidade como forma preferencial de enriquecimento. Vale dizer, a regulação pressupõe um mínimo de adesão voluntária dos regulados às regras do mercado. Além disso, como evidencia a experiência brasileira, a regulação excessiva realimenta a burocratização e, portanto, inibe o fluxo econômico que é fundado organicamente na confiança entre os agentes. No limite, o risco é o retorno a formas antiquadas de intervenção do Estado na atividade econômica e suas conhecidas seqüelas, com destaque para o paternalismo nas relações sociais e econômicas.

No Brasil, o foco das atenções políticas está centrado principalmente na desonestidade estatal – corrupção e improbidade de servidores públicos.

Também aqui prevalece a lógica repressiva, em que se busca punir, **a posteriori**, o infrator. Porém, como a culpa tem que ser provada e os desonestos profissionais não passam recibo, a escassez de punições

não aplaca a sensação de impunidade que desencanta a opinião pública.

De outro lado, as tentativas de prevenção da corrupção por meio de controles formais tampouco se mostram eficazes.

Na esfera administrativa pública, os controles, quando demasiados, inibem os servidores honestos e, no limite, podem até engendrar formas novas de corrupção concebidas para tangenciá-los.

O apego a formas convencionais de repressão e prevenção – mais leis e regulamentos – faz com que se passe ao largo de uma das mais óbvias características do comportamento humano. A grande maioria das pessoas não mata e não rouba apenas porque a lei as proíbe de matar e roubar. Ao contrário, elas se comportam honesta e civilizadamente em razão de uma série de outros códigos que nada têm a ver com as leis formais. São normas de conduta ética assimiladas de diversas maneiras, especialmente as que derivam dos processos de educação familiar, religiosa, escolar e profissional.

Uma das mais antigas e reputadas definições de crime está contida na teoria dos círculos concêntricos enunciada há dois séculos pelo filósofo utilitarista inglês Jeremy Bentham: o crime corresponde ao “mínimo do mínimo ético”. Em outras palavras, antes de cometer um crime, a conduta é balizada por uma série de condicionamentos que a inibem ou direcionam. Essa elementar verificação permanece válida para o comportamento dos agentes públicos e privados.

Ao contrário da norma legal, a norma de conduta ética tem um conteúdo essencialmente voluntário e consensual. As pessoas a ela aderem por compromisso moral, e por isso se sentem vinculadas.

É consensual na medida em que são adotadas por uma coletividade que compartilha algo em comum, e não por um indivíduo isoladamente.

A percepção do limite real da eficácia das leis como instrumento de repressão sugere que o combate aos desvios de conduta deva dar-se também de forma afirmativa no campo da conduta ética.

Nos últimos dois anos, a Comissão de Ética Pública, incumbida de aplicar o Código de Conduta da Alta Administração Federal, adotou como estratégia estimular a adesão dos servidores públicos à boa conduta, instando-os a tratar a ética como instrumento de gestão e não apenas como uma questão de “foro íntimo”.

Essa estratégia desdobra-se em várias frentes. Primeiro, é essencial explicitar e pormenorizar as condutas permitidas ou vedadas, de acordo com o Código, de forma a facilitar a identificação da postura adequada em cada circunstância. Segundo, devem-se criar canais simples e confiáveis de consulta para o servidor que tenha dúvida sobre conduta específica, de modo a formar uma jurisprudência do que é lícito ou ilícito do ponto de vista ético. Terceiro, é necessário investir em treinamento e motivação, no pressuposto de que a boa conduta pode ser ensinada e, assim, internalizada pelas respectivas organizações. Para esse fim, são realizados cursos periódicos de preparação de gestores, que operam como multiplicadores de condutas eticamente orientadas.

Por fim, é essencial transmitir à sociedade que tudo isso é feito em nome do dever do servidor público de prestar contas de seus atos. Este talvez seja o trabalho mais árduo, tendo em vista o viés cultural autoritário ainda presente na administração pública e o pessimismo da sociedade a respeito da capacidade do Estado de atender a demanda social por moralização do serviço público.

Não se pode afirmar ainda que o conceito de ética como instrumento de gestão pública eficaz e democrática esteja definitivamente sedimentado. Não obstante, é animador verificar que nesses dois anos diminuiu sensivelmente o número de denúncias de transgressões éticas nos órgãos da administração federal. Por exemplo, no que se refere à participação de autoridades em eventos eleitorais – tema dos mais sensíveis –, a Comissão tem auxiliado os servidores a conciliar seu direito de participar da vida política com os requisitos da função pública, mediante resposta imediata a dezenas de consultas a ela dirigidas.

Em síntese, é possível elevar o padrão de conduta da administração pública, sem a necessidade – sempre traumática – de mais leis e regulamentos punitivos. Mas é preciso, para tanto, confiar mais nos servidores públicos e valorizar o seu papel na revitalização das boas práticas de gestão.

DANCE A NOITE INTEIRA, MAS DANCE DIREITO

Entrevista concedida por
João Geraldo Piquet Carneiro ao
repórter Wagner Góis, revista Fundos
de Pensão, novembro de 2002

É perceptível o crescimento da demanda por ética nas relações sociais. A que se deve esse fenômeno?

Há hoje um evidente mal-estar da sociedade em relação à conduta ética dos agentes públicos e dos agentes econômicos privados, em praticamente todos os países ocidentais. No Brasil, desde o impeachment de Collor e os escândalos do orçamento, generalizou-se a sensação de que a corrupção é a regra nas relações entre os setores públicos e privados, assim como de que a impunidade está se ampliando. Trata-se de um paradoxo, pois nunca tantos foram punidos pela Justiça e pelo Congresso por desvios de conduta. Acredito que a reação atual da sociedade é formada pela permanente divulgação pela mídia de novos e antigos casos de corrupção.

Mas também não se pode esquecer que nas últimas duas décadas alterou-se profundamente o papel do Estado. Este passou a administrar, com os processos de privatização de serviços públicos, cifras gigantescas. Portanto, é natural que a sociedade queira regras mais claras e específicas sobre a conduta ética do administrador público. Definitivamente, não dá mais para defender que a conduta ética depende só do “foro íntimo” das pessoas, até porque quem assume um cargo no governo, político ou administrativo, passa a integrar o “foro público”.

Poderia descrever o trabalho e os resultados do esforço do governo para a melhoria dos padrões éticos no país?

O governo não é composto só do Executivo. A busca da melhoria do padrão ético passa pelos três Poderes da República, o que torna difícil uma avaliação global. No entanto, há sinais importantes de evolução em várias direções. Na esfera política, as eleições federais e estaduais mostraram o declínio de várias personalidades associadas a desvios de conduta. No Judiciário, começa-se a falar em corrupção, o que antes parecia tema tabu. Certamente no Executivo houve um sensível progresso no sentido da moralização.

Mas o “tempo” das mudanças varia em cada um dos Poderes e também em função das esferas de governo – federal, estadual e municipal.

A adoção do Código de Conduta da Alta Administração Federal, ao qual são obrigados a aderir cerca de 750 administradores, inclusive ministros e diretores de autarquias e empresas estatais, nos coloca em pé de igualdade com o que vem sendo feito em vários países, inclusive os da OCDE. O Código tem por objetivo proteger o administrador honesto e, a partir do primeiro escalão do governo, dar o exemplo para o resto da administração federal. Estão tratadas questões sobre conflitos de interesse entre atividade pública e privada, investimentos especulativos e ofertas de emprego para quem exerce função pública. Na minha avaliação pessoal, estou seguro de que estamos diante de uma experiência irreversível.

Como está o Brasil em relação à comunidade internacional na questão da transparência e da auto-regulação dos mercados e dos fundos de pensão?

Em matéria de transparência das ações e contas públicas, nada ficamos a dever em relação aos países desenvolvidos. A Lei de Responsabilidade Fiscal foi apenas o aspecto mais evidente pelo seu impacto e abrangência, o que nos coloca em posição pioneira no contexto dos países em desenvolvimento. O fim da inflação estrutural e sistêmica - e a conseqüente estabilidade da moeda - foi

outro fator de moralização. A inflação é um dos maiores indutores de corrupção, como agora se vê claramente. Na mesma linha, menciono a unificação dos orçamentos, o saneamento do sistema financeiro e a extinção dos bancos estaduais, assim como a criação da Secretaria do Tesouro Nacional. Por último, quero lembrar que as contas públicas – tudo o que se arrecada, se gasta e se transfere entre as esferas de governo - estão hoje disponíveis na internet através do SICAF.

Temos uma Lei de Sociedades Anônimas e uma Comissão de Valores Mobiliários das mais modernas. Mais modernas do que as norte-americanas.

A auto-regulação dos mercados ainda é uma etapa a ser alcançada. Até dez anos atrás prevaleceu o modelo intervencionista burocrático na atividade econômica, pelo qual o governo regulava desde o preço até as mais elementares decisões empresariais, cujo exemplo emblemático era a distribuição e revenda de combustíveis. Quem não se lembra do Conselho Nacional do Petróleo autorizando a abertura de posto de gasolina nas mais remotas cidades do interior, e do CDI autorizando a criação de empresas?

Em matéria de serviços públicos, a partir de 1997 adotou-se um novo modelo, em que o Estado, por meio das agências reguladoras, abandonou o papel de interventor e passou a funcionar como instrumento de valorização da concorrência e de defesa dos interesses dos consumidores e usuários. É uma evolução muito recente e ainda não consolidada, pois a cultura burocrática não muda de uma hora para a outra. Da mesma forma que ninguém vai dormir autoritário e acordar democrático no dia seguinte. A consolidação demandará esforço dos agentes privados e dos futuros governantes.

Os mercados financeiros são ainda incipientes no Brasil e por isso vulneráveis a movimentos especulativos. Daí a necessidade de

aperfeiçoar os instrumentos de regulação e auto-regulação. Os fundos de pensão vão ter um papel importantíssimo na formação da poupança nacional, e é notável o progresso que se está experimentando no plano legislativo, regulatório e da auto-regulação. Nesse particular, destaco o trabalho desenvolvido pela Petros no sentido da moralização do mercado.

Como inserir a ética no processo de governança corporativa?

Prefiro alterar ligeiramente a pergunta, pois só se pode falar em governança corporativa se ela estiver fundada em sólida base ética. A ética, do ponto de vista da governança pública ou privada contemporâneas, não implica adesão a crenças, religiões ou à exaltação de virtudes individuais. Tais valores cumprem um papel mais amplo na sociedade, mas é preciso tratar a ética como “instrumento de gestão”. Na empresa privada, isto significa fazer com que ser ético seja um bom negócio para a organização, graças à auto-estima e à confiança despertada na sua clientela.

Desse ponto de vista, a ética como instrumento de gestão é um processo incremental. Começa dentro de cada organização, por meio do compromisso dos seus administradores, transmite-se aos níveis gerenciais e destes aos demais setores e daí para fora. Mas é preciso não restringir esse processo à aprovação de simples “credos”. É essencial que a organização construa e implemente uma estratégia capaz de gerar a adesão do corpo de funcionários e administradores.

Qual o papel das instituições de classe para a evolução dos padrões éticos? Como atuar em parceria com o poder público?

As entidades de classe têm uma função insubstituível, que é a de generalizar a adesão de seus afiliados aos princípios da governança corporativa fundada em bases éticas. Isto não deve ficar só em palavras, mas se traduzir em ações concretas que vão desde o

trabalho didático – a ética corporativa é possível de ser ensinada – até a punição dos transgressores. Como na letra do velho samba, “moço, o ambiente exige respeito - dance a noite inteira, mas dance direito”.

Os fundos de pensão reivindicam a racionalização do atual arcabouço regulatório, especialmente do regime punitivo do Decreto 1.406, por considerá-lo excessivo. Qual a sua opinião a respeito? Como tratar os extremos da questão - excesso regulatório e auto-regulação?

Não sou especialista na legislação que rege os fundos. Mas posso dizer que o formalismo que preside a organização administrativa do Brasil desde os tempos coloniais determina que se atribua às leis e regulamentos o poder mágico de mudar a realidade. Ora, temos leis penais em abundância, o que não significa que as pessoas se comportem bem ou mal só porque a lei prevê penalidades graves. Ao contrário, os indivíduos se comportam honesta e civilizadamente por uma série de códigos que estão ligados à educação e à vida em sociedade.

Sempre que ocorre uma transgressão, a reação convencional é agravar os instrumentos punitivos, como fez o governo dos Estados Unidos a respeito do surto de desonestidade coletiva que derrubou os mercados e a economia. Ocorre que a repressão pode ser eficaz para a reparação moral, mas não repõe os prejuízos sofridos pelos investidores. É aí que entram os instrumentos de prevenção, entre os quais se inclui a governança corporativa.

É preciso tomar cuidado para que o formalismo não conduza à paralisia mediante a burocratização dos processos decisórios. A experiência administrativa prova que controles burocráticos em excesso terminam por criar novas formas de burla e, portanto, de corrupção. Os desonestos não têm medo da regulação, pois são especialistas em contorná-la.

Recentemente, foi firmado convênio entre a Comissão de Ética Pública da Presidência da República e a Petros. Qual a importância desse fato para a imagem dos fundos de pensão?

A estratégia adotada pela Comissão de Ética Pública nos últimos dois anos visou, num primeiro momento, a prevenção de infrações éticas da Alta Administração federal, por meio da especificação minuciosa de situações antes obscuras ou sequer identificadas como impróprias. A seguir, por decreto presidencial, a Comissão passou a funcionar como instrumento de coordenação de uma ação descentralizada de valorização da conduta ética, para o que foram indicados e treinados 170 “representantes setoriais”, além da organização de cursos para gestores da ética.

Desde o início, buscou-se a colaboração de entidades privadas nacionais e estrangeiras, entre as quais o Instituto Ethos, a Transparência Brasil, o BID, a OCDE e a ONU. Aos poucos passamos a colaborar na elaboração de normas internas de conduta de diversos órgãos do governo. Considero que o convênio que firmamos com a Petros tem não apenas um óbvio valor prático bilateral, mas também um sentido simbólico muito intenso, uma vez que integra os esforços do setor público e de um segmento essencial do setor privado na construção das bases da governança corporativa e da ética como instrumento de gestão.