

ÉTICA COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO

PRESIDENTE DA REPÚBLICA
FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

CHEFE DA CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA
PEDRO PULLEN PARENTE

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

SECRETÁRIO-EXECUTIVO
MAURO SÉRGIO BOGÉA SOARES

SEMINÁRIO INTERNACIONAL

**ÉTICA COMO
INSTRUMENTO DE GESTÃO**

**III ENCONTRO DE REPRESENTANTES
SETORIAIS DA COMISSÃO
DE ÉTICA PÚBLICA**

11 e 12 de setembro de 2002

Brasília - 2002

Permitida a reprodução total ou parcial das palestras desde que citada a fonte.

DIRETORA-GERAL DA ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA
MARIA DE FÁTIMA PESSOA DE MELLO CARTAXO

SUPERVISÃO EDITORIAL

DIRAT: DIRETORIA DE ATENDIMENTO E COORDENAÇÃO DE PROGRAMAS

DIRETORA: MARIA DA GLÓRIA DE OLIVEIRA COELHO LEAL

GERAG - GERÊNCIA DO PROGRAMA DE ADMINISTRAÇÃO E GERÊNCIA

GERENTE: ÂNGELA MARIA FERREIRA TORRES

ORGANIZAÇÃO EDITORIAL

CEMAD: CENTRO DE EDITORAÇÃO DE MATERIAL DIDÁTICO

COORDENADOR: NEWTON VIDAL NÓBREGA DE VASCOCELLOS JÚNIOR

RESPONSÁVEL TÉCNICO: RUBENS SAMPAIO DE MATOS

REVISÃO TEXTUAL:

AILTON MEIRELES DE SOUSA

CAPA:

RUBENS SAMPAIO DE MATOS

Seminário Internacional Ética como Instrumento de Gestão,
III Encontro de Representantes Setoriais da Comissão de Ética
Pública. - Brasília: ESAF, 2002.
199p.

ISBN: 85-7202-032-2

1. Ética. 2. Administração Pública - Aspectos Éticos - Brasil. I.
Comissão de Ética Pública. II. Escola de Administração Fazendária.
III. Título.

CDD 172.2

I – CERIMÔNIA DE ABERTURA

PRESIDENTE DA MESA:

- **JOÃO GERALDO PIQUET CARNEIRO**
PRESIDENTE DA COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA

PALESTRANTES:

- **GUILHERME DIAS**
MINISTRO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
- **HUMBERTO SOUTO**
PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
- **MARIA DE FÁTIMA PESSOA DE MELLO CARTAXO**
DIRETORA-GERAL DA ESAF

II – ELEIÇÕES E TRANSIÇÃO DE GOVERNO

MODERADOR:

- **JOÃO GERALDO PIQUET CARNEIRO**
PRESIDENTE DA COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA

APRESENTADORES:

- **NELSON JOBIM**
PRESIDENTE DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL
- **CELINA VARGAS DO AMARAL PEIXOTO**
COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA
- **FRANKLIN MARTINS**
JORNALISTA
- **LOURDES SOLA**
COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA
- **WILSON CALVO MENDES DE ARAÚJO**
CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

REPRESENTANTES DAS CANDIDATURAS:

- **CLAUDINEU DE MELO**
REPRESENTANTE DO CANDIDATO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
- **JOSÉ ANTÔNIO DE ALMEIDA**
REPRESENTANTE DO CANDIDATO ANTONY GAROTINHO

DEBATEDORES:

- **JOSÉ NEGREIROS**
JORNALISTA
- **CLAUDIO WEBER ABRAMO**
TRANSPARÊNCIA BRASIL

III – ÉTICA COMO INSTRUMENTO DA BOA GOVERNANÇA

MODERADOR:

- MARCÍLIO MARQUES MOREIRA
COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA

APRESENTADORES:

- PAULO PAIVA
VICE-PRESIDENTE DO BID
- ELIA ARMSTRONG
DEPARTAMENTO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA ONU
- HÉLIO ZYLBERSTAJN
INSTITUTO ETHOS
- JUCA KFOURY
JORNALISTA

DEBATOR:

- LUIZ ANTÔNIO DE SAMPAIO CAMPOS
DIRETOR DA COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

IV – ESTUDOS DE CASO EM GESTÃO DA ÉTICA

MODERADOR:

- LUIZ CARLOS DE ALMEIDA CAPELLA
SECRETÁRIO DE RECURSOS HUMANOS DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

APRESENTADORES:

- LAÉRCIO FARIA
SECRETÁRIO-GERAL DA ELETROSUL
- ELOY ANDRADE
DIRETOR DA GENERAL ELETRIC DO BRASIL
- HELENA KERR DO AMARAL
SECRETÁRIA DE GESTÃO PÚBLICA DA PREFEITURA DE SÃO PAULO
- FABRÍCIO COLOMBO
DEPARTAMENTO DE POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL
- ANTÔNIO AUGUSTO DE AQUINO E CASTRO
COORDENADOR DO CENTRO DE TREINAMENTO DA NUCLEP

DEBATEDORES:

- JOSÉ LEOVEGILDO OLIVEIRA MORAIS
ADVOGADO
- MAURO SÉRGIO BÓGEA SOARES
SECRETÁRIO EXECUTIVO DA COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA

V – AVALIAÇÃO DA CONDUTA ÉTICA

MODERADOR:

- JOÃO CAMILO PENNA
COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA

APRESENTADORES:

- CLÁUDIO WEBER ABRAMO
TRANSPARÊNCIA BRASIL
- ANTÔNIO SECO
CONSULTOR DO BID
- CLÁUDIO REIS
FILÓSOFO
- ROBERTO DA MATTA
ANTROPÓLOGO

DEBATEDORES:

- LÚCIA HIPPOLITO
CIENTISTA POLÍTICA
- ELIANE CATANHEDE
JORNALISTA

VI – ENCERRAMENTO E BALANÇO

- JOÃO GERALDO PIQUET CARNEIRO
PRESIDENTE DA COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA
- MAURO SÉRGIO BÓGEA SOARES
SECRETÁRIO-EXECUTIVO DA COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA

APRESENTAÇÃO

A preocupação com a ética pública ressurgiu com grande ênfase na agenda política das nações pelos efeitos perversos que resultam da sua falta, deixando de ser vista apenas como um problema moral e passando a ser percebida como ameaça à ordem econômica, à organização administrativa e ao próprio Estado de Direito.

A promoção da ética requer investimentos para o fortalecimento institucional e modernização e o combate à corrupção, de forma a garantir capacidade de geração de resultados, assim como a reversão da sensação de impunidade que ainda subsiste na população. Mas nem o fortalecimento institucional, nem as sanções aplicadas aos casos de corrupção se demonstram suficientes para assegurar a confiança das pessoas e a segurança dos funcionários sobre o respeito aos valores éticos e o que pode ou não pode em matéria de conduta individual.

A gestão da ética tem por objetivo o estabelecimento de padrões éticos de conduta nas organizações capazes de não deixar lugar a dúvidas quanto à conduta esperada em situações específicas. Transita em um eixo bem definido, onde se encontram valores, regras de conduta e administração.

O estabelecimento de regras de conduta como caminho prático para que os valores éticos sejam respeitados representa a objetivação do relacionamento do funcionário com suas partes. Contar com um aparato de administração para dar efetividade a valores e regras de conduta significa o reconhecimento de que a solução de dilemas éticos requer mais que boa formação e bom senso dos funcionários, exige o estabelecimento de padrão transparente e previsível.

A Administração Pública brasileira dispõe de um modelo de gestão da ética integrado por um vasto conjunto de normas de conduta cuja inobservância, em muitos casos, configura crime. Por outro lado, coexistem uma multiplicidade de órgãos com responsabilidade por zelar por essas normas. Normas e entidades com responsabilidade variam conforme a esfera de poder e o nível de governo. Sem embargo, é alta a percepção de ineficácia de tal modelo, em larga medida complexo, incongruente e descoordenado.

A Comissão de Ética Pública foi criada pelo Presidente da República a partir de recomendação do Conselho de Reforma do Estado, em 26 de maio de 1999. Sua função básica é implementar o Código de Conduta da Alta Administração Federal, que vincula ministros, secretários nacionais, presidentes e diretores de autarquias, fundações, agências reguladoras, empresas públicas e sociedades de economia mista.

O foco do trabalho da Comissão de Ética Pública está centrado, de um lado, nas autoridades vinculadas ao Código de Conduta da Alta Administração Federal, do outro nos seus elementos de ligação com as entidades e órgãos que integram o Executivo Federal. Em relação ao primeiro grupo, integrado por 760 autoridades, a Comissão desenvolve todas as funções básicas em gestão da ética, zelando pela adequação das normas de conduta; desenvolvendo ações de educação; monitorando

sua observância; e aplicando sistema de conseqüências. Em relação ao segundo grupo, que alcança 165 técnicos, representando 220 entidades e órgãos do Executivo, cujos dirigentes estão vinculados ao Código da Alta Administração, o objetivo é a disseminação de conhecimento de boas práticas em gestão da ética e a identificação, desenvolvimento e implantação de instrumentos de apoio à gestão da ética.

O Programa de Trabalho da Comissão de Ética Pública é constituído por cinco grupos de atividades, complementares entre si.

Grupo 1 – Realização de reuniões ordinárias deliberativas mensais e extraordinárias sempre que necessário.

Resultados:

- ✓ Realização de 19 reuniões no biênio 2001/2002 e 10 em 2001;
- ✓ aprovação, avaliação e revisão sistemática do plano de trabalho da Comissão;
- ✓ prestação tempestiva de orientações sobre todas as consultas apresentadas.

Grupo 2 – Administração do Código de Conduta.

Resultados:

- ✓ manutenção de cadastros atualizados de servidores e partes relacionadas;
- ✓ redução de nível de omissão no cumprimento da obrigação de revelar interesses que podem suscitar conflitos de 40% para menos de 1%, que passou a contar com aplicativo informatizado;
- ✓ estabelecimento de canais diretos de comunicação com autoridades vinculadas e partes relacionadas, onde fluem uma média mensal superior a 300 cartas de orientação e 20 notificações;
- ✓ atendimento tempestivo a todas as consultas recebidas: 20% com resposta não;
- ✓ consolidação de dúvidas mais frequentes em “Perguntas e Respostas” periodicamente atualizado;
- ✓ incorporação de novas regras ao Código de Conduta para evitar uso de informações privilegiadas em investimento pessoais ou de pessoas ligadas.

Grupo 3 – Apoio à promoção da ética em entidades e órgãos do Executivo Federal.

Resultados:

- ✓ formação de rede permanente de 165 representantes setoriais, em 220 entidades e órgãos do Executivo Federal;
- ✓ definição de objetivos estratégicos e instrumentos de avaliação comuns, que permitem avaliar o estágio da gestão da ética;
- ✓ passou de 31% para 86% o percentual das entidades e órgãos utilizam normas específicas para regular a conduta dos seus quadros;
- ✓ 56% já estabeleceram responsabilidades por zelar pela efetividade das normas.

Grupo 4 – Promoção de parcerias e cooperação técnica.

Resultados:

- ✓ obtenção de apoio da OCDE e ONU para identificação de boas práticas em gestão da ética nas nações associadas;
- ✓ em negociação com o BID, apoio financeiro para execução de investimentos específicos, nos âmbitos da Comissão de Ética e Corregedoria-Geral da União;
- ✓ minutas de entendimento com o DESA/ONU;
- ✓ firmado convênio de cooperação com a Petros;
- ✓ desenvolvimento e aplicação de metodologia para aferir entidades mais suscetíveis a desvios;
- ✓ elaboração de material para gestão da ética, com ESAF e ENAP;
- ✓ execução de programa de treinamento em gestão da ética e para multiplicadores da ética, alcançando cerca de 250 técnicos com responsabilidades da área;
- ✓ realização de fóruns de representantes de ética e outros especialistas nacionais e estrangeiros, governamentais e não-governamentais (I, II, III Encontros) para discutir e disseminar as boas práticas da gestão da ética;
- ✓ implantação progressiva de novas facilidades para o contato entre a CEP, representantes setoriais, servidores e sociedade em geral: sítio na *internet* (<http://www.presidencia.gov.br/etica>), onde podem ser acessadas informa-

ções úteis sobre a aplicação do CCAAF e seus resultados, legislação, diagnósticos e formulários;

- ✓ elaboração dos seguintes documentos de referência: Gestão da Ética; Gestão da Ética em Países Selecionados; Diagnóstico do Modelo de Gestão da Ética no Brasil; Ética: Marco Teórico; Guia para Elaboração de Código de Conduta; Diretrizes para Educação em Ética; Questionário para Avaliação da Gestão da Ética; Matriz de Responsabilidades em Gestão da Ética (por matéria regulada); Consolidação da Legislação;
- ✓ apoio à realização do Fórum Internacional sobre Transparência e Responsabilização no Setor Público, em cooperação com MP/OCDE/OEA/ENAP/ESAF;
- ✓ divulgação da Gestão da Ética e experiência na implementação do CCAAF por meio de palestras nos seguintes eventos: reuniões do Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para Estados Brasileiros; Programa Nacional de Treinamento da Responsabilidade Fiscal para Municípios; Fórum Empresarial; curso de Relações Fiscais ESAF/BIRD; programa de Educação Fiscal do Estado do Mato Grosso; reunião dos corregedores das secretarias de fazenda dos Estados brasileiros; fórum internacional sobre Transparência e Responsabilização no Setor Público MP/OCDE/OEA/ENAP/ESAF;
- ✓ realização de fóruns de representantes de ética e outros especialistas nacionais e estrangeiros, governamentais e não-governamentais (I, II, III Encontros) para discutir e disseminar as boas práticas da gestão da ética;
- ✓ avaliação do Instrumento de Gestão, aplicados em todos os órgãos/entidades abrangidos pelo CCAAF (realizado: março/02 - a realizar: setembro/02).

Grupo 5 – Estabelecimento de condições para transição governamental.

Resultados:

- ✓ participação no grupo de transição da Casa Civil, que coordena projeto de transição;
- ✓ identificação de pontos para Agenda 100, bem como projetos com dificuldades;
- ✓ obtenção de apoio externo, em especial da Transparência Brasil, que apresentou aos candidatos elenco de oito medidas para promover o combate à corrupção, entre as quais consta o fortalecimento da Comissão de Ética Pública.

Vale destacar pelo menos três grandes tarefas pendentes do trabalho da Comissão de Ética Pública:

- Revisão do modelo de gestão da ética (funções e responsabilidades) – O modelo de gestão da ética da Administração Pública brasileira não é só desconhecido para o cidadão, o é igualmente para os funcionários, que sequer sabem claramente a quem recorrer quando frente a um dilema ético que se mostra de difícil solução. Mas as funções e responsabilidades não são apenas desconhecidas, muitas vezes por parte das próprias entidades públicas, são mal distribuídas e apresentam lacunas comprometedoras.
- Revisão do marco regulatório da conduta dos funcionários – O conjunto das regras de conduta que vinculam funcionários do Executivo Federal é extenso, mal distribuído entre normas legais e infra-legais, além de muitas vezes incongruente e inaplicável.
- Implementação de pesquisas de opinião sobre valores éticos, como instrumento de suporte e avaliação da gestão da ética.

O presente volume é parte integrante de um conjunto que alcança outros dois e apresenta as transcrições das palestras proferidas nos seminários ÉTICA COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO, realizados entre setembro de 2001 e setembro de 2002, que reuniram os representantes setoriais da Comissão de Ética Pública. Referidos encontros foram fundamentais para o processo de formação da Rede de Ética. A partir deles foram definidos objetivos estratégicos e instrumentos de avaliação comuns, para nortear as ações de promoção da ética nas entidades e órgãos do Executivo Federal. Além disso, serviram para intensa troca de experiência sobre experiências e boas práticas em gestão da Ética. Foram eventos abertos, do qual participaram, além dos representantes setoriais das entidades da Administração Pública Federal, outros especialistas com responsabilidades ou interesse no tema, provenientes de organizações governamentais e não-governamentais, nacionais e estrangeiras, inclusive agências multilaterais de desenvolvimento.

Mauro S. Bogéa Soares
Secretário-Executivo da Comissão de Ética Pública

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	9
CERIMÔNIA DE ABERTURA	17
Sr. João Geraldo Piquet Carneiro	19
Sr. Humberto Souto	21
Sr. Guilherme Dias	31
Sr ^a Maria de Fátima Pessoa de Mello Cartaxo	37
ELEIÇÕES E TRANSIÇÃO DE GOVERNO	41
Sr. Nelson Jobim	43
Sr ^a Celina Vargas do Amaral Peixoto	51
Sr. Franklin Martins	55
Sr ^a Lourdes Sola	59
Sr. Wilson Calvo Mendes de Araújo	65
Sr. Claudineu de Melo	71
Sr. José Antonio de Almeida	75
Sr. José Negreiros	79
Sr. Cláudio Abramo	81
ÉTICA COMO INSTRUMENTO DA BOA GOVERNANÇA	83
Sr. Paulo Paiva	85
Sr ^a Elia Armstrong	95
Sr. Hélio Zylberstajn	101
Sr. Juca Kfourri	107
Sr. Luiz Antônio Sampaio Campos	113
ESTUDOS DE CASO EM GESTÃO DA ÉTICA	119
Sr. Laércio Faria	121
Sr. Eloy Andrade	127
Sr ^a Helena Kerr do Amaral	133
Sr. Fabrício Colombo	137
Sr. Antonio Augusto de Aquino e Castro	145
Sr. José Leovegildo Oliveira Moraes	151
Sr. Mauro Sérgio Bogéa Soares	155

AVALIAÇÃO DA CONDUTA ÉTICA	159
Sr. João Camilo Penna	161
Sr. Cláudio Weber Abramo	163
Sr. Antônio Seco	171
Sr. Cláudio Reis	175
Sr. Roberto DaMata	179
Sr ^a Lúcia Hipólito	187
Sr ^a Eliane Catanhêde	191
ENCERRAMENTO E BALANÇO	195
Sr. João Geraldo Piquet Carneiro	197

CERIMÔNIA DE ABERTURA

Presidente de Mesa:

JOÃO GERALDO PIQUET CARNEIRO
Presidente da Comissão de Ética Pública

Palestrantes:

HUMBERTO SOUTO

Presidente do tribunal de Contas da União

GILHERME DIAS

Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão

MARIA DE FÁTIMA PESSOA DE MELLO CARTAXO
Diretora-Geral da ESAF

O SR. PRESIDENTE DA MESA (João Geraldo Piquet Carneiro) – Antes de mais nada, gostaria de convidar para integrar a nossa mesa o Ministro Nelson Jobim, Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, que participará do próximo painel, mas, desde logo, gostaríamos de contar com a presença de S.Exa. à mesa.

Este nosso III Encontro se reveste de algumas características próprias, uma delas determinada pelo momento especial que o País atravessa, de transição de governo, de processo eleitoral. Desde que fizemos o primeiro seminário, há um ano e meio, o tema da Ética como Instrumento de Gestão passou a ocupar no País uma posição de enorme destaque. E creio que é uma evolução que veio para ficar. É um tema desafiante e nem todas as respostas estão dadas, se bem que as questões já estão devidamente enunciadas. E nós não poderíamos deixar que o trabalho que vem sendo desenvolvido hoje em cerca de duzentos e vinte órgãos e entidades da Administração federal não pudesse ser trazido a um debate mais amplo, como este que faremos aqui, ao longo dos próximos dois dias.

Temos um pequeno congestionamento de horários, mas vamos tentar administrar a dificuldade, da melhor maneira possível, em prol da necessidade de ouvirmos e haurirmos os ensinamentos de todos os presentes.

Teremos o pronunciamento do Ministro Humberto Souto, Presidente do Tribunal de Contas da União, órgão que tem tido um papel absolutamente fundamental na manutenção e na implantação de sistemas de controle da boa conduta, em matéria de contas públicas e de cumprimento de obrigações legais na gestão pública.

Em seguida, ouviremos o Ministro Guilherme Dias, do Planejamento Orçamentário e Gestão. Se ele me permite, vamos começar com o Ministro Presidente do Tribunal de Contas, pois, afinal de contas, somos todos a ele submetidos.

E, finalmente, temos a presença da Dra. Maria de Fátima de Mello Cartaxo, Diretora-Geral da ESAF, que também, pela terceira vez, nos hospeda aqui neste nosso evento.

O SR. MINISTRO HUMBERTO SOUTO (Presidente do Tribunal de Contas da União) – Dr. Piquet Carneiro, Presidente da Comissão de Ética Pública e Presidente desta sessão; Ministro Jobim, Presidente do Tribunal Superior Eleitoral e Ministro do Supremo Tribunal Federal; Ministro Guilherme Dias, do Planejamento; Dra. Cartaxo, Diretora da ESAF, demais autoridades aqui presentes, meus senhores e minhas senhoras, foi com muita honra que recebemos o convite do Dr. Piquet Carneiro, para falar um pouco sobre o tribunal, sobre a ética e a visão da ética no Serviço Público. Por esta razão, aqui estamos, para tentar transmitir aquilo que sentimos, pensamos e entendemos como contribuição do controle externo em atingir os objetivos de ter uma Administração Pública absolutamente ética.

Gostaria de falar de improviso, mas o bom costume manda que se traga um trabalho produzido, para dar algumas noções daquilo que está acontecendo no controle externo. Longe de mim ser professoral ou querer ensinar às pessoas como se faz o controle e como se busca atingir a ética no Serviço Público, mas procurarei, dentro da modéstia mineira, transmitir o que penso sobre o problema.

Ao longo das últimas três décadas, o panorama político e acadêmico internacional exibiu uma drástica mudança na concepção e na forma de atuação do Estado. O paradigma burocrático, baseado no sistema weberiano e centrado na regulamentação de procedimentos a serem adotados pelo Poder Público, enfrentou sérias críticas e começou a ser substituído, em todo o mundo, pelo chamado modelo gerencial de gestão pública, orientado para a ampliação de resultados da ação estatal. Uma das mais marcantes consequências dessa transição foi o abrandamento das rígidas regras formais que norteavam a conduta dos agentes públicos, de modo a conceder a estes maior flexibilidade para atingirem seus objetivos. Essa maior autonomia dos gestores estatais estimulou a discussão a respeito dos parâmetros éticos a serem por eles observados, no desempenho de suas atividades, agora que os limites da sua atuação já não eram tão bem delimitados.

Paralelamente à mudança conceitual da gestão pública, ao reconhecer a maior eficiência do setor privado na alocação econômica de recursos, também levou ao deslocamento para mãos de particulares da prestação de serviços públicos historicamente oferecidos pelo Estado, que passou a assumir funções de cunho mais regulador. Tal transformação acarretou a necessidade de recrutamento de quadros especializados no setor privado, implicou transferência de propriedade de fatias significativas do patrimônio público e ampliou o relacionamento econômico entre as esferas públicas e privadas.

Como não poderia deixar de ser, ainda mais diante do abrandamento das normas formais de conduta, os conflitos de interesses não demoraram a se manifestar, o que suscitou discussão ainda maior a respeito de aspectos éticos da conduta dos agentes. Se essa discussão já era justificável nos países desenvolvidos, pioneiros da transição de paradigma, tornaram-se cruciais nos países em desenvolvimento, onde a importância do Estado na superação do atraso econômico e na redução das desigualdades sociais é muito maior do que naquelas nações que já atingiram patamares

mais elevados de bem-estar e de riqueza.

Ainda que isso nem sempre seja reconhecido por alguns dos defensores mais renomados do novo modelo gerencial, em países como o nosso, que lutam pela superação das dificuldades econômicas e sociais, o papel do setor público é insubstituível na indução do desenvolvimento. É o Estado, por sua capacidade de mobilizar recursos financeiros e humanos, que tem condição de definir prioridades estratégicas, de elaborar políticas de desenvolvimento e de mobilizar e induzir alocação de capitais. O Estado, ao recolher recursos dos cidadãos e definir sua aplicação no fornecimento de bens e serviços, que determina quais grupos sociais serão beneficiados ou prejudicados pela oferta ou não de itens como saúde, educação e segurança. Se o Estado é, assim, fundamental para o desenvolvimento do País e para a redução das desigualdades, é indispensável que sua administração seja feita dentro dos mais elevados padrões de eficiência e, acima de tudo, de ética.

Como ensinava Thomas Jefferson, “a arte de governar é a arte de ser honesto”. Mas não se pode esperar que todos os gestores da coisa pública, apenas pela força das suas consciências, se portem dentro dos mais elevados padrões éticos. Surge, assim, a necessidade de vigiá-los constantemente.

É preciso, pois, controlar a ação do agente público, para garantir que ela seja sempre voltada para a consecução dos interesses coletivos e para alcance dos grandes interesses nacionais. Este é o papel de todos os órgãos públicos incumbidos de fiscalizar o Estado, em especial do Tribunal de Contas da União, que, ao exercer o controle externo, em auxílio ao Congresso Nacional, age em nome do cidadão comum que o Parlamento representa.

Embora as fronteiras entre os dois campos nem sempre sejam claramente delimitadas, é possível dizer que a atuação do órgão de controle pode se dar, em linhas gerais, de duas formas: a primeira e mais óbvia delas é mediante o combate à corrupção e aos desvios; a segunda, que não tem merecido tanta atenção daqueles que não acompanham o assunto diuturnamente, é, por meio de estímulo, a eliminação do desperdício e da ineficiência. A corrupção não é um mal que aflige apenas países menos desenvolvidos. Diariamente os jornais dão conta de que a aceitação de vantagens indevidas pelos agentes públicos, para facilitar atos de particulares em detrimento do interesse coletivo, assim como a utilização de patrimônio estatal em benefício de uns poucos e não de todos, também ocorre em países mais avançados econômica e socialmente. A cauterização dessa chaga não é fácil. Em primeiro lugar, a crescente complexidade dos processos administrativos modernos e sua rapidez cada vez maior tornam difícil a detecção das irregularidades, mesmo por órgãos de controle bem aparelhados. Em segundo lugar, os instrumentos e recursos à disposição dos agentes encarregados da fiscalização são absolutamente incompatíveis com a tarefa a eles atribuída e precisam ser ampliados.

Tomando como paradigma a atuação do Tribunal de Contas, vê-se, por exemplo, a dificuldade de acesso do tribunal a dados relativos ao sigilo bancário e fiscal dos responsáveis que procura investigar, o que dificulta e, muitas vezes, inviabiliza as

apurações. Note-se também a insuficiência dos recursos materiais alocados ao controle. Nos últimos anos a participação do Tribunal no Orçamento da União, que sempre foi tão significativa, caiu de 0,7 para 0,4%. Como então dispor de um número adequado de auditores, fornecer-lhes cada vez mais sofisticado treinamento necessário à detecção de fraudes e facilitar-lhes os deslocamentos físicos?

Uma pausa para fazer justiça ao Ministro Guilherme Dias, que este ano procurou dotar o tribunal de um orçamento que procure melhorar a sua atuação ainda mais na contribuição de fiscalizar o bom emprego dos recursos públicos. Mas ainda está muito longe, é claro, da necessidade que tem um órgão de controle, como o Tribunal de Contas, num país continental e com a ramificação e a sofisticação existente hoje na administração e na forma de burlar o emprego dos dinheiros públicos.

Tal insuficiência foi agravada pelo fato de a Constituição de 88 ter criado, para a Corte de Contas, diversas novas atribuições, com o conseqüente acréscimo de novas atividades para o seu exercício. Como o quadro de funcionários especializados permaneceu praticamente o mesmo, desde a promulgação da nova Carta, surgiram ainda mais dificuldades para a realização do controle.

A superação de tais restrições tem demandado enorme esforço do Tribunal de Contas: a racionalização de procedimentos; a simplificação de normas processuais; a melhoria do planejamento estratégico; o aperfeiçoamento de instrumentos gerenciais; a implantação de critérios rigorosos de avaliação de desempenho de seus servidores, tudo isso tem sido feito para tentar aumentar os resultados da ação do tribunal, com a mesma disponibilidade de recursos.

Os resultados têm sido satisfatórios. Entre 1999 e 2001, a quantidade de processos julgados por ano, passou de cerca de 9.800 para 12.200, um aumento de aproximadamente 25%. Como o número de processos atuados diminuiu, estamos conseguindo corrigir um pouco o atraso de processos e diminuir o tempo médio de julgamentos. O montante das sanções pecuniárias aplicadas também cresceu significativamente. Passou de cerca de 38 milhões, em 1999, para 357 milhões, já em 2001, um aumento de mais de 800% de resultados positivos para a recuperação de perdas da Administração. O número de fiscalizações realizadas também se expandiu, indo de cerca de 700 por ano em 99, para 900, em 2001, o que representa 30% de aumento nas fiscalizações.

Além disso, se em 1999, apenas 191 responsáveis, cujas contas foram julgadas irresponsáveis, tiveram seus nomes encaminhados ao Ministério Público Eleitoral para aplicação de sanções de inelegibilidade, em 2001, o número já era quase duas vezes e meia maior, elevando-se a aproximadamente 640 nomes encaminhados este ano para o Ministério Público, para serem estudadas as condições de elegibilidade.

Apesar de todos esses avanços, deve-se notar que, as melhorias de desempenho, em decorrência da melhoria de procedimento de trabalho, têm limites. Assim, continua a ser necessário ampliar a disponibilidade de recursos para o controle externo, sob pena de comprometer-se o combate eficiente à corrupção.

Mencionei até agora dois obstáculos enfrentados na luta contra os desvios de

recursos públicos: a complexidade e a velocidade crescente dos procedimentos administrativos, a escassez de recursos e aparelhamento dos órgãos de controle.

Faria uma nova pausa, para repetir o que sempre tenho dito aos senhores, embora pedindo vênia para a simplicidade das minhas palavras. Na minha vida pública de quarenta anos, sete deles no Tribunal de Contas da União, pude constatar que o atingimento da consciência ética no Serviço Público, por parte dos agentes públicos, e o atingimento dos objetivos no sentido de efetivamente se conseguir a boa aplicação dos recursos arrecadados da população não pode se limitar a sistemas de controles. São fundamentais, e no Brasil nós temos o Tribunal de Contas, que, na minha reputação, do que conheço hoje do mundo, em termos de órgão de controle, entendo que é um dos mais perfeitos no sentido de funcionamento, de estruturação, porque tem duas vertentes: ao mesmo tempo em que executa a fiscalização, através de auditorias e fiscalizações normais, por meio de denúncias, solicitações do Congresso e por iniciativa própria, o que representa uma demanda enorme no nosso País, porque o tribunal fiscaliza desde uma embaixada em Hong Kong, até um pequeno município no mais remoto e mais distante lugarejo do Brasil; para examinar uma denúncia sobre a merenda escolar ou sobre o emprego dos recursos públicos para a saúde pública e assim por diante, passando pela Petrobrás, pelo Banco do Brasil, pelas universidades, por todos os hospitais brasileiros, por todos os 2.400 órgãos que prestam contas ao tribunal.

Então, há um acervo de trabalho no tribunal que precisaríamos de vinte tribunais de contas no Brasil, não fosse a competência que tem o Tribunal de Contas hoje, sem dúvida alguma o quadro técnico, se não é o melhor do Brasil, está entre os melhores quadros técnicos do Brasil, com funcionários que não são os mais bem remunerados do Brasil, mas não tem nenhum funcionário que seja mais bem remunerado do que o do Tribunal de Contas da União, com todas essas vantagens, sendo um tribunal de contas que não tem nenhum funcionário que não seja concursado, mesmo os recrutamentos particulares, pessoais do Ministro, para atendê-lo como chefe de gabinete e assim por diante são concursados, mesmo com tudo isso, mesmo com todo esse aperfeiçoamento, o tribunal, somente para fiscalizar já teria grande dificuldade.

Temos ainda toda a parte jurisdicional. O tribunal julga todo agente público, todas as contas públicas. Conseqüentemente, o tribunal tem uma gama de serviços, porque há que se franquear a ampla defesa. Tem que permitir que um funcionário, que foi prejudicado pelo tribunal, que retirou uma gratificação que lhe foi concedida pelo seu chefe imediato ao aposentar-se, mas que foi dada ilegalmente e ele tem direito de defesa, tem a sua justificativa, porque o tribunal não é infalível, ele pode errar. Então, entramos na fase recursal e assim as empresas públicas, as empreiteiras, as empresas que prestam serviços e que têm demandas no tribunal diariamente, que hoje têm um quadro de advogados da mais alta qualidade e que militam no tribunal, defendendo esses interesses. Então, é um trabalho que requer, além de conhecimento dos funcionários do tribunal e dos seus ministros, uma abdicação total, para

que possam dar conta de todo esse trabalho.

E para mostrar o trabalho do tribunal, basta lembrarmos das privatizações num país como o Brasil. O Tribunal de Contas tem o dever de acompanhar todas as privatizações, desde o estágio de inclusão no Conselho de Privatização até o leilão, e depois a execução dos contratos para fiscalizar a tarifa elétrica, a tarifa de pedágio, a tarifa telefônica e assim por diante. Então, é impossível, com 750 técnicos na área de fiscalização, área fim do tribunal, porque na verdade temos 1.000 técnicos, mas somente 750 técnicos estão nesta área, os outros estão na área administrativa, para dar conta de toda a fiscalização do Brasil inteiro.

No entanto, mesmo assim, o tribunal tem feito um esforço hercúleo e tem conseguido, até pelo efeito psicológico, fazer um trabalho muito grande, buscando mostrar e sinalizar a necessidade da ética na Administração Pública.

Seria necessário, então, que tivéssemos vinte tribunais, como dizia, retomando o meu raciocínio inicial. Como não é possível fazer isso, sou daqueles que advogam que, somente a participação da sociedade, somente o controle social, somente a educação da sociedade, somente com a imprensa investigativa que temos, os recursos da informática, da Internet, com uma participação mais efetiva nós poderemos alcançar os objetivos de termos este País efetivamente voltado para a administração ética, digna, correta e austera.

Para isso é preciso que movimentos como este do Comitê de Ética, presidido pelo Dr. Piquet, e com a participação do jornalista Abramo, que é muito valiosa e muito importante, poderemos sensibilizar e atingir no momento atual, porque entendo que o problema global é da sociedade, é um problema de educação e tem que começar com a criança brasileira. Mas nesta fase, movimentos como este são fundamentais para se levar ao administrador público a consciência de que ele tenha uma administração correta e que possa retribuir à população o esforço que é feito por essa população no recolhimento dos impostos. E isso não conseguiremos fazer a não ser com a educação, a não ser com mensagem, a não ser com a conscientização da população. Não acredito no homem honesto que não tenha compromisso social. Não acredito no homem honesto que não tenha compromisso com o saber, com a informação de que, quando ele está desviando um centavo da Administração Pública, está matando uma criança que está passando fome, no mais distante município deste País.

Enquanto o brasileiro não tiver esta consciência, enquanto o homem público brasileiro, o funcionário público, o agente público, o político brasileiro não tiver esta consciência e também a sociedade brasileira como um todo, tenho impressão de que teremos grandes dificuldades para atingir uma plenitude ética na Administração Pública. Acho que a formação moral é muito importante, a formação familiar, mas acho que sem esta consciência de que é um ato quase de patriotismo, um ato quase de soberania, de cidadania no sentido de que tenhamos a consciência da pobreza, da miséria, da má distribuição de renda, para que nós possamos, com a nossa gestão, a nossa ação, o nosso ato, seja no Tribunal de Contas ou na Administração Pública ou

no Tribunal de Justiça, seja onde for, ou na Câmara dos Deputados ou no Senado ou na Presidência da República, se não tivermos esta consciência, vinte tribunais de contas, vinte controles internos, vinte ministérios públicos, vinte tribunais de justiça não serão capazes de conter a má distribuição de renda, o desvio dos recursos públicos e a corrupção neste País. E tenho impressão de que em país algum. Sou daqueles, portanto, que propugnam pela educação e por movimentos como este da ética, de conscientizar as pessoas da necessidade da dignidade, da correção, da honestidade e do caráter na Administração Pública.

Não obstante essa dificuldade, os órgãos de controle têm o dever de estimular a participação da comunidade no controle das despesas estatais. Para tanto, elas devem incrementar o máximo a transparência e a publicidade da sua ação de fiscalização. Devem, por exemplo, fornecer, em linguagem acessível, dados sobre a atuação do Poder Público, como tem procurado fazer o tribunal, por intermédio da divulgação da sua página na Internet de indicadores sobre as contas públicas ou facilitar o acesso a informações constantes dos processos de apuração de irregularidades, desde que isso, obviamente, não fira os direitos individuais, aos envolvidos com direito à honra e à imagem. Mas essas ações, por sua natureza basicamente passiva, precisam ser complementadas por condutas ativas.

É também preciso fazer publicidade dos resultados das ações de controles. Esta é uma forma não só de prestar contas ao cidadão do uso que se fez dos recursos confiados ao órgão de controle, mas igualmente de estimulá-lo a cobrar do Poder Público a implementação das decisões e determinações resultantes das fiscalizações, cujo intuito é assegurar a aplicação dos recursos em benefício da sociedade. É o que faz o tribunal, por exemplo, quando distribui relatórios sintéticos, escritos em linguagem comum das avaliações de programas de governo e das providências sugeridas para a sua melhoria ou quando divulga a relação dos responsáveis, cujas contas foram julgadas irregulares.

Tais iniciativas de estímulo ao controle social precisam ser complementadas por outras de cunho mais técnico. É preciso fazer mapeamento das áreas de risco da Administração Pública, onde a possibilidade de ocorrência de casos de corrupção é maior e direcionar os esforços de fiscalização para aqueles setores. É necessário estimular a cooperação entre os diversos órgãos de controle, como o Tribunal de Contas, a Corregedoria Geral, o Ministério Público, de modo que as investigações sejam coordenadas e que os recursos humanos sejam empregados de forma mais eficiente, para que o intercâmbio de informações seja mais amplo e célere, com benefício para todos.

Os laços com o Congresso Nacional, que tem a missão de zelar pelo alcance dos grandes objetivos nacionais, também precisam ser estreitados, não só para que o Parlamento possa ser municiado de dados para exercer o controle de que é titular, mas para que, quando necessário, possa exercer sobre o Poder Executivo pressão para correção de irregularidades. É o que tem acontecido, por exemplo, no tocante à fiscalização das obras públicas.

Neste ponto, com a permissão do Presidente, precisaria prestar uma informação aos senhores, sobre o que vem ocorrendo com referência ao problema das obras públicas, principalmente se lembrarmos do famoso e célebre caso do TRT de São Paulo. Até 1997, comunicávamos ao tribunal, tínhamos uma relação de informações e contra-informações, mas, a partir dessa época, o tribunal implementou um comitê de relacionamento com o Congresso, com o objetivo de fazer com que o tribunal pudesse fornecer os elementos necessários, principalmente à Comissão de Orçamento do Congresso Nacional, que engloba a Câmara e o Senado, para que, ao votar o Orçamento, tivessem conhecimento do que estava acontecendo com as obras que estavam sendo executadas. Não é fácil fazer uma transformação dessas de uma hora para a outra.

De 1997 para cá, para informar o que está acontecendo hoje, estamos neste momento realizando 434 auditorias em 434 obras. De forma que o Congresso Nacional, ao votar o Orçamento, para dotar de recursos orçamentários essas obras, já tenha a informação de como elas se encontram no seu cronograma físico-financeiro de execução. É claro que isso trouxe uma conturbação enorme para o tribunal, uma ampliação de serviços enorme, mas estamos, graças à nossa informatização, conseguindo vencer esses obstáculos. E tenho certeza de que já agora, no mês de setembro, entregaremos ao Congresso Nacional essa relação, para que o Parlamentar, ao votar uma verba, seja remetida pelo Poder Executivo, seja solicitada pelos demais poderes, ou seja pela própria iniciativa do parlamentar, saiba se está colocando verba para uma obra que tem comprometimento com referência ao emprego dos recursos públicos ou não.

Este é um avanço formidável, embora tenha demandado sacrifício enorme por parte do tribunal, porque dezenas de obras têm sido suspensas, dezenas de obras tem tido seus contratos corrigidos, contratos com superfaturamentos e que, após uma observação do tribunal e uma determinação do tribunal, esses contratos são redimensionados, são corrigidos, são colocados nos parâmetros normais do mercado hoje, inclusive fornecidos pelo próprio governo, com os valores que deverão servir como parâmetros. Se tivéssemos esse serviço que temos hoje, não teria acontecido o problema que ocorreu no TRT de São Paulo. Mesmo o Tribunal de Contas tendo visitado aquela obra em 92 e 93, tendo detectado quase vinte irregularidades e determinou a sua correção, o Presidente do tribunal, ao invés de obedecer ao Tribunal de Contas, contratou advogados os mais renomados deste País e contestou a decisão do Tribunal até o Supremo Tribunal Federal. Somente agora se conseguiu esclarecer e resolver, quando o próprio Supremo apoiou a decisão do Tribunal de Contas da União, antes revogada por uma liminar.

Fatos como este hoje já podem permitir informar ao administrador público, que está preocupado com a ética e que está aqui preocupado com o Brasil, que o Tribunal de Contas já concluiu o julgamento do TRT, já mandou para a Advocacia Geral da União e esta já arrestou bens, inicialmente, depois executou a dívida acima de 200 milhões de reais, as empresas já deram bens em garantia e estão contestando a

ação, como é do regime democrático e aí temos um longo percurso no Poder Judiciário, naturalmente, com referência a esta execução. Mas o Tribunal de Contas, a esta altura, já entregou à Advocacia Geral da União, já foi executada a dívida e já está em fase processual.

Com essa ação do Tribunal de Contas os senhores podem avaliar a quantidade de obras públicas e de recursos que foram economizados para o Erário. Isso é buscar a ética e é fazer com que o administrador sinta a necessidade da ética na administração, porque o tribunal não só executa as pessoas, o tribunal sinaliza o que está fazendo, graças à grande respeitabilidade que adquiriu ao longo desses cento e dez anos no Brasil. O administrador público, ao tomar conhecimento de um procedimento do tribunal, começa a modificar o seu procedimento. E graças a isso temos consciência de que o Brasil avança na busca do aperfeiçoamento da Administração Pública e tem conseguido avanços extraordinários, no sentido de combater a corrupção e o desperdício, porque não só o tribunal trabalha neste sentido, como a atuação do Ministério Público e hoje do próprio controle interno nacional, tem contribuído para que o Brasil possa encontrar momentos com mais justiça na distribuição dos seus recursos.

Se a corrupção compromete os resultados da ação estatal e, conseqüentemente, atua como inibidora do desenvolvimento econômico e social, não menos importante é o prejuízo decorrente do desempenho insuficiente dos gestores públicos. Muitas vezes, essa insuficiência de desempenho decorre das limitações materiais com que se defrontam os administradores estatais e da ausência de um planejamento adequado de ações. Tais restrições, particularmente a segunda delas, fazem com que as ações e procedimentos sejam ineficientes e que os resultados obtidos pelos gestores de órgãos, entidades e programas do governo estejam aquém dos desejados. A atuação do controle externo sob esse aspecto, o da melhoria do desempenho pode ser tão importante para a Administração Pública e para a indução do desenvolvimento quanto o combate à corrupção.

Presto uma informação aos senhores que têm interesse nesta área: há cinco anos o tribunal firmou contrato com o Reino Unido, no sentido de preparar o seu quadro de funcionários, para a execução de auditorias de desempenho, modelo que no Brasil não se realizava, foi uma conquista da última Constituição. Já é usado largamente nos Estados Unidos e na Europa, mas o Brasil se limitava às auditorias legais, às auditorias financeiras e assim por diante. Hoje o tribunal tem um amplo aspecto da sua administração voltada para a auditoria de desempenho e vamos assinar esta semana, já foi aprovado pelo Reino Unido a nova etapa para mais cinco anos desse convênio, onde estamos preparando os nossos funcionários que vão para a Inglaterra, permanecem lá dois, três, quatro meses, eles contrataram auditorias aqui no Brasil para acompanhar o desenvolvimento dos nossos funcionários e nós estamos realizando auditorias principalmente no campo social, na educação, na segurança, na saúde com auditorias-piloto de desempenho, onde não há aquele objetivo de punir o agente público, mas sim o objetivo de contribuir com o Estado, contribuir

com a Administração Pública, no sentido de corrigir rumos, de buscar o melhor aproveitamento do esforço e do trabalho dos funcionários públicos brasileiros. Com isso, temos realizado auditorias extraordinárias. Em três meses nós realizamos uma auditoria, damos diagnósticos e fornecemos ao governo e ao Congresso Nacional, às universidades etc. O objetivo é evitar que, no próprio desempenho da atividade pública, não só pelo lado da corrupção, que é um outro tipo de auditoria, mas pelo lado do desempenho, da competência, da capacidade e do aproveitamento da melhor força de trabalho, do aproveitamento da realização de seu serviço, possa atingir os objetivos que foram previstos orçamentariamente nos nossos minguados recursos.

Então, também neste campo o tribunal tem desenvolvido um trabalho extraordinário de aperfeiçoamento. Acredito que, nos próximos anos, com este novo convênio que assinaremos esta semana, teremos um salto de qualidade impressionante no Tribunal de Contas, para oferecer à sociedade brasileira a busca, aí indiretamente, dos resultados éticos na administração, que é através do aperfeiçoamento do agente. Essa auditoria é feita em cooperação com o próprio agente administrativo, que recebe um formulário, participa da auditoria e, ao final da auditoria, ele está de acordo com aquele relatório e vai procurar implementá-lo com aquelas recomendações e determinações do tribunal em todo o painel da sua administração.

Esta é uma conquista extraordinária do controle e de que nem sempre o brasileiro toma conhecimento. Uma coisa interessante no Brasil é que nós tomamos conhecimento muito das coisas más que estão acontecendo, dos desastres, das desgraças, mas o brasileiro não toma conhecimento das coisas importantes que estão acontecendo no País, em diversos setores, que estão melhorando, que estão avançando. E uma delas, na minha avaliação, é a conquista na área do controle, em busca de contribuir com o aperfeiçoamento ético da Administração Pública.

Poderíamos aqui conversar ainda por muito tempo sobre a contribuição que o controle vem dando e a visão que o Tribunal de Contas tem sobre a necessidade do controle e a sua importância, para que possamos atingir esses parâmetros éticos na Administração. No entanto, já me chama a atenção o nosso Presidente, de que temos um painel longo e que outros expositores deverão nos premiar aqui, não com a nossa modesta palestra, mas, naturalmente, com a inteligência fulgurante de que são possuidores, com conhecimentos variados com relação ao assunto.

Portanto, gostaria de encerrar a minha participação nesta manhã de hoje, que muito me honrou e honrou o tribunal como um todo, parabenizando todos aqueles que estão contribuindo com movimentos como este, que deveriam se multiplicar pelo Brasil inteiro, porque são fundamentais e importantes para que possamos alcançar a distribuição efetiva dos nossos minguados recursos e fazer com que tenhamos uma sociedade mais justa no Brasil.

O SR. MINISTRO GUILHERME DIAS (Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão) – Bom dia a todos!

Primeiramente, gostaria de agradecer ao Dr. Piquet Carneiro, Presidente da Comissão de Ética Pública, o gentil convite para participar da abertura deste seminário. Desejo também cumprimentar o Ministro Humberto Souto, Presidente do TCU; o Ministro Nelson Jobim, Presidente do TSE, e a nossa amiga Maria de Fátima, que nos recebe tão bem nesta instituição, a ESAF, e também a todos que estão presentes a este evento.

Em primeiro lugar, procurarei ser breve, considerando que o Ministro Humberto Souto já expôs uma série de questões sobre as quais temos muita convergência. Aliás, o Tribunal de Contas da União tem sido de um nível de cooperação técnica importante, por conta da Lei de Responsabilidade Fiscal, por conta desses desafios quanto ao acompanhamento em tempo real do Orçamento, desde a sua proposta, a sua discussão no Congresso e a sua execução.

Gostaria também de recuperar a idéia de que o tema da ética no Brasil, em particular, ressurgiu com força com a redemocratização do País, mas também nesse movimento mais geral internacional na última década, daquela transformação, como bem colocou o Ministro Humberto Souto, de transmissão do modelo tradicional weberiano, para o modelo gerencial. Eu diria que a ética, a transparência, a boa governança, essa série de conceitos são elementos essenciais da reforma do Estado, inclusive no Brasil, nos últimos anos, e visam, entre outros fatores, garantir a confiabilidade e a credibilidade das instituições públicas democráticas e a inserção do País no ambiente competitivo internacional. A existência de instituições sólidas e a confiança não só dos agentes econômicos, mas da sociedade de um modo geral é fator hoje indispensável para a estabilidade das economias e para o desenvolvimento econômico. E eu diria inclusive que, não só no âmbito internacional, assistimos no Brasil à competição regional entre unidades da Federação por investimentos, por aproveitar as oportunidades de desenvolvimento é fortemente influenciada pela presença de elementos de boa governança. Não é à-toa que algumas regiões hoje se destacam, em detrimento de outras. A questão da boa governança, portanto, passa a ser nas Administrações Públicas também um referencial importante que guia as decisões do investidor, que guia o movimento da sociedade.

No processo de reforma do Estado brasileiro, em particular nesses dois mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso, buscamos desenvolver na Administração Pública o modelo de gestão por resultados, buscando maior transparência e as condições objetivas para o maior controle social, que é uma aspiração. A sociedade se organiza, mas depende também da Administração Pública criar os meios que facilitem o acesso à informação.

Esse processo lidou com várias frentes de trabalho e queria destacar algumas delas. Mas, primeiro, sempre gosto de lembrar, que agora já é um fato, o bem-sucedido processo de descentralização na execução de políticas públicas. Na história republicana nunca houve uma descentralização objetiva na execução de programas

sociais como houve nos últimos anos. Isso mobilizou a participação direta dos municípios, que viraram entes autônomos na Constituição de 88, mas ganharam organicidade mesmo mais recentemente; a participação de organizações governamentais; o desenvolvimento de inúmeros mecanismos de controle social. Caso clássico é o da merenda escolar. No início do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso era comprada em Brasília e hoje é comprada não é nem no município, mas na escola. Acho que este é o caso mais exemplar de descentralização que suprime, de certo modo, muitas questões relativas aos procedimentos de controle, quer dizer, porque torna tão próximo do consumidor, da comunidade que frequenta a escola e simplifica muito o processo de acompanhamento e fiscalização. Além da universalização do ensino fundamental; a extensão do programa de Saúde da Família em todo o País, todos mecanismos evidentes de descentralização.

Na área social, é sempre bom lembrar, a transferência de renda direta, como bolsa-escola, bolsa-alimentação, erradicação de trabalho infantil, mecanismos que representaram, sem dúvida, um avanço, no sentido de focar o gasto público, além de eliminar a intermediação política e clientelismo, que prosperou no passado em torno das políticas de assistência social.

Outro ponto importante, mudando um pouco o foco, foi a mudança nos mecanismos de planejamento, de elaboração do Orçamento e da execução financeira mesmo do Orçamento, que levaram o Brasil hoje, segundo várias instituições internacionais e mesmo domésticas, a ter elevada credibilidade em matéria de contas públicas e ser considerado *bench mark*, como se diz no jargão, não só entre países ainda em desenvolvimento, mas também mesmo em termos de transparência das contas públicas, mesmo se comparado a países mais desenvolvidos.

Todas essas atividades, todos os projetos executados pelo governo hoje são estruturados em programas e com metas bastante definidas, ou seja, metas físicas, indicadores que correspondem aos recursos financeiros alocados. Uma despesa hoje, para constar do Orçamento da União, tem que estar prevista, discutida, aprovada pelo Congresso Nacional antes e incluída no plano plurianual. O plano e o Orçamento têm a mesma linguagem. Há uma total integração do ponto de vista até de sistemas. É uma integração operacional. E essa integração é o elemento principal para assegurar a melhoria da qualidade, obviamente, na alocação de recursos, mas também a transparência. É o que disse, a sociedade aspira ao controle social, ela se organiza, mas também há que ter a contrapartida das contas públicas, não só no agregado, mas no detalhe, estariam organizadas de forma que se possa fazer elementos de comparações. E não é à-toa hoje que há inclusive várias organizações não-governamentais que se especializaram nessa modalidade. Isso constitui até uma boa fonte de polêmica e de debate nos meios de comunicação sobre o Orçamento, a execução orçamentária no Brasil.

Um terceiro ponto importante que queria destacar é o uso intenso de novas tecnologias de informação e comunicação na prestação de serviço público. O desenvolvimento daquilo que resumimos como governo eletrônico no Brasil vem promo-

vendo o acesso do cidadão aos serviços prestados pelo Poder Público, através da Internet. Esta é uma realidade hoje para cerca de 1.700 serviços governamentais que podem ser acessados pela rede portal de governo.

Com relação a governo eletrônico, que acho mais diretamente ligado à questão do controle dos recursos públicos, uma iniciativa de destaque é o Compras Net, que revolucionou o sistema de compras do governo federal, simplificou enormemente o cadastramento dos fornecedores. Inclusive até atendendo a uma recomendação do TCU agora, não é mais cobrado pelo cadastramento dos fornecedores. O cadastramento do fornecedor hoje na Administração Pública implantado é gratuito e enormemente simplificado por via eletrônica, permitindo uma total transparência hoje nas licitações, nos preços praticados nos contratos do governo. E ainda estamos intensificando a realização de aquisições via Internet, na modalidade do pregão eletrônico. Estamos trabalhando também no Obras Net, que seria o correlato para essa compra de bens e serviços na área de obras de engenharia de porte.

Concordo com o Ministro que me precedeu, no sentido de que o controle das ações de governo pela sociedade é a forma mais efetiva de impulsionar essa mudança ética. Mas várias ações foram empreendidas em direção ao aperfeiçoamento dos mecanismos de controle na Administração Pública, seja o controle interno, seja o controle externo. No controle interno não podemos deixar de observar a criação da controladoria/corregedoria, nome que será ajustado agora no Congresso Geral da União, que inclusive ampliou, incluindo os trabalhos já desenvolvidos pela Secretaria Federal de Controle e tem trabalhado na fiscalização dos recursos públicos.

Na linha da transparência e controle social é inevitável reafirmarmos a Lei de Responsabilidade Fiscal, que representou a mudança na cultura da sociedade, na cultura do administrador público e, desde a sua sanção, em maio de 2000, eu diria que há uma intensa mobilização nacional não só pelo governo federal — e temos o Ministério do Planejamento, o Ministério da Fazenda, a nossa ESAF, enfim, a ENAP, todos usando o nosso instrumental para facilitar o treinamento, o acesso, a entender essa nova linguagem da Lei de Responsabilidade Fiscal — mas vemos uma mobilização do TCU e dos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios, enfim, da sociedade de um modo geral, na efetiva implantação da lei.

Neste trabalho de criar as condições, na parceria para estimular um melhor aparelhamento do controle externo, esta semana, na sexta-feira, estaremos fazendo um seminário no Rio de Janeiro do Ministério do Planejamento e todos os Tribunais de Contas dos Municípios, para fecharmos a concepção de um projeto básico a ser submetido ao Banco Interamericano, justamente para financiar a modernização de todos os Tribunais de Contas de Estados e Municípios. É lógico que vários deles se desenvolveram muito, estão mais aparelhados, mas há outros menos. Queremos ter um nível de homogeneidade, para que todos possam fazer corresponder no mesmo diapasão.

Devo destacar também a participação do Tribunal de Contas da União, que já é bastante aparelhado, adestrado, também vai ter uma operação específica com o

Banco Interamericano de recursos já previstos para 2003, no sentido de também avançar na modernização e no seu aparelhamento. Portanto, são várias frentes no controle interno e no controle externo e nós somos parceiros nesse trabalho.

Ao lado desses novos modelos e instrumentos de gestão, evidenciou-se a necessidade de se constituir regras claras que garantam a responsabilização do administrador público. Acho que a figura do Código de Ética e da Comissão de Ética veio tocar nesse ponto. A promoção da ética não se resume à existência pura e simples de normas de conduta, pois elas já estavam previstas no Código de Ética dos servidores, de 1993, o próprio Regime Único já estabelece um conjunto de regras. O que há de novo nesse movimento do novo Código de Ética, no movimento liderado pela Comissão de Ética Pública é o processo de discussão de envolvimento, de mudança cultural, de mobilização pela ética.

Nesse sentido também os avanços na área de recursos humanos, como a criação e consolidação de novas carreiras em áreas estratégicas da gestão do Estado, asseguram continuidade da Administração Pública. Diria que são esses servidores públicos, mais do que nunca, que constituem a garantia de que transição política e mudança de comando de governo não abra espaço para ações voluntaristas ou desafinadas com os princípios da ética e da responsabilidade. A eficácia de um processo de mudança dessa natureza requer, portanto, a constituição de um sistema bem definido de regras e de sanções aplicáveis aos servidores e, principalmente, à alta administração, que sejam mecanismos, por sua vez, controláveis pela sociedade.

Gostaria aqui de cumprimentar a Comissão de Ética Pública pelo trabalho, que desde o seu estabelecimento, em 2000, vem atuando em definir regras claras para condutas que antes não eram questionadas, estavam naquele espaço duvidoso da lei. Vem interpretando casos omissos da legislação, dando publicidade às regras de modo a que o administrador público bem-intencionado possa conhecer, ter um guia correto de procedimento e orientação e recomendar a aplicação de sanções, quando couberem.

Depois de citar as frentes de trabalho com vistas a questão da ética, da boa governança no setor público, queria concluir dizendo que tenho certeza absoluta de que avançamos muito na construção de um novo padrão ético na Administração Pública. E também tenho a certeza de que há muito o que fazer. O principal é que acredito firmemente que não há espaço, nesse tema da ética, nesse tema de melhorar o padrão de Administração Pública, para improvisado nem para palavras de ordem. No passado no Brasil já vivenciamos de tudo. Havia aqueles políticos cujo lema era rouba, mas faz! Já houve político também que dizia que, com uma vassoura, iria varrer a corrupção do País. Então, com o amadurecimento a sociedade brasileira abomina, rejeita a tentação desses extremos, ou seja, um extremo que representa aquele cinismo de que os fins justificam quaisquer meios; e aquele outro extremo que deposita em supostos salvadores da Pátria a demanda por ética e por resultados no Serviço Público. É uma demanda da sociedade, mas é uma demanda também do servidor público, que tem como projeto de vida trabalhar e justificar socialmente o

fruto do seu trabalho.

Acredito, então, voltando a uma questão de central e de difícil equacionamento, que o maior desafio está exatamente na seguinte questão: a mesma sociedade que requer menos burocracia, mais resultado, mais velocidade e mais presteza na Administração Pública, é aquela mesma sociedade que também clama por mais controle, mais fiscalização e assim por diante. A questão que se coloca é: como compatibilizar os requisitos de gestores e empreendedores ou da nova revolução gerencial na Administração Pública com adequados sistemas de controle e fiscalização; como permitir que possamos avançar na desburocratização, na agilização sem perder qualidade, sem perder transparência; como buscar o correto equilíbrio entre os mecanismos de controle formal, aqueles estabelecidos em lei. E nós no Brasil somos um país de tradição de transformar as nossas convicções em lei. Então, tudo aquilo que é fruto do consenso ou da maioria da sociedade, acaba se transformando em lei. E se é lei, exige um requisito formal. Como compatibilizar esse conjunto de leis, que muitas vezes assusta quem tem que assumir uma função pública, e as formas de controle social, que sem dúvida são muito eficazes também, se bem organizadas, se adequadamente informadas?

Creio que a resposta não está pronta. Evidentemente, eu não tenho esta resposta, ninguém a tem de forma muito simples colocada. No entanto, eu tenho uma certeza: temos o caminho seguro da transformação, da melhoria contínua, do compromisso de quem trabalha no setor público, mas do compromisso da sociedade também que fiscaliza o setor público. E tenho certeza de que, deste caminho, a sociedade brasileira ou o Brasil não vai se afastar. É esta a minha palavra aqui de otimismo. Nós avançamos muito e não vamos também nos afastar desse rumo de buscar a boa governança e a ética, sempre evitando, como disse, aqueles extremos do populismo e do cinismo.

Agradeço a todos com esta crença de que vamos avançar neste trabalho de forma permanente e com a participação, principalmente, do servidor público, porque ele é o compromisso da transformação na Administração Pública.

A SR^a MARIA DE FÁTIMA PESSOA DE MELLO CARTAXO (Diretora-Geral da ESAF) – Muito obrigada.

Dr. João Geraldo Piquet Carneiro, Presidente da Comissão de Ética Pública; Ministro Guilherme Dias, Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão; Dr. Humberto Souto, Presidente do Tribunal de Contas da União e Ministro Nelson Jobim, Presidente do Tribunal Superior Eleitoral e Ministro do Supremo Tribunal Federal, senhores membros da Comissão de Ética Pública, senhores participantes deste Seminário Internacional sobre Ética como Instrumento de Gestão e senhores representantes setoriais da Comissão de Ética Pública, as palavras da anfitriã em geral são muito breves, palavras sobretudo de boas-vindas e de desejo de que o evento transcorra da melhor maneira possível e que se cumpram os objetivos propostos.

Peço licença ao Presidente Piquet para tecer algumas breves palavras, muito breves tenho certeza, sobre a importância deste seminário, pois uma escola de governo não poderia se calar diante da relevância do significado para o nosso País de um evento como este. Selecionei apenas cinco pontos que gostaria de destacar.

Primeiramente, gostaria de parabenizar os organizadores. São eventos como este que alavancam o processo de fortalecimento democrático do nosso País. Como muito bem disse o Ministro Guilherme Dias, a informação é um pressuposto da gestão ética, mas a educação também. Se as pessoas não estão educadas, esclarecidas, se os recursos não estão transparentes, não pode haver o controle social tão desejado pelas sociedades democráticas.

Em segundo lugar, queria registrar a perfeição da organização deste seminário nos seus conteúdos, nos temas, nos palestrantes; parabenizar os organizadores, sobretudo o nosso Secretário Executivo Mauro Bogéa, o José Carlos e toda equipe da Comissão de Ética, porque sei que se dedicaram muito tempo na sua elaboração, juntamente com a Comissão de Ética Pública. Os temas são muito relevantes e atuais. Aqui se vão discutir transição de governo, a ética como instrumento de boa governança, casos concretos de gestão de ética e a avaliação de conduta. Vejam que a grande diferença que, desde o seu início, a Comissão de Ética tem colocado nesses encontros — este é o terceiro de uma série de encontros com os representantes setoriais — é que a ética não é encarada como uma questão teórica, abstrata, acadêmica, como um conjunto de valores que norteiam a conduta humana, mas é vista como um instrumento de gestão. É a ligação que se faz entre os valores, entre a conduta, entre o referencial ético e a gestão pública. E isso é aprofundamento democrático, é construção da democracia, como muito bem ressaltou o Ministro Guilherme Dias.

Nesse sentido, não poderia deixar de destacar a questão também metodológica. Somos uma escola e chamamos a atenção para a questão do conjunto dos temas, da sua organização, da metodologia usada. Os painéis são compostos por palestrantes de origem diversa, que vão demonstrar um olhar diversificado sobre o tema, uma leitura diversificada de um mesmo aspecto, de um mesmo fenômeno. Isso também será uma riqueza para os debates. Mas além dos painéis, existem os debatedores

dos painéis, existem os debates com todos os participantes. Então, a própria construção do seminário reflete essa preocupação de compartilhar experiências e ampliar os horizontes dos debates.

Por fim, quero dizer que esta escola, por seus dirigentes, seus representantes, seus funcionários, seus professores e colaboradores, se sente muito honrada em sediar um evento desta natureza, porque estamos também tendo a oportunidade de construir juntos este aprofundamento democrático na gestão da ética, essa ligação entre a ética e a gestão pública.

Temos aqui um grande programa nacional, o Programa Nacional de Educação Fiscal para a Cidadania, que procura mostrar que o administrador público, o servidor público e o dirigente público são, sobretudo, gestores de recursos públicos. Essa visão fiscal falta à maior parte das administrações públicas, não só à brasileira, mas às administrações dos países em desenvolvimento. Na verdade, somos gestores de recursos humanos, de materiais financeiros e tecnológicos, mas todos públicos. E, enquanto gestores de recursos públicos, temos também o dever de ser guardiões dos valores da sociedade brasileira, valores esses que estão espelhados na nossa Constituição, os valores da democracia, os valores da Federação. Como bem demonstrou o Ministro, a descentralização é o cumprimento de um valor expresso no art. 3º da nossa Constituição, que visa a redução da pobreza, a redução da desigualdade e a construção do desenvolvimento. Somos uma República Federativa e a descentralização espelha o cumprimento deste norteador, desta diretriz constitucional programática, porque é uma norma programática, mas repercute na legislação posta, porque é constitucional.

Quero também dizer que, neste sentido, temos a obrigação, como escola de governo, de fazer com que a sociedade brasileira entenda também que os recursos vêm dela e são elas, as pessoas, que entregam os recursos ao governo, para que eles sejam aplicados em seu favor. Só assim convencidos, elas podem exercer o controle social, podem interagir com as administrações públicas.

Neste sentido, estou bastante confortável em dizer, porque não faço parte, não participei da concepção da Comissão de Ética Pública, mas esta é uma das grandes experiências brasileiras que devem ser disseminadas para os países em desenvolvimento. É o setor privado e o setor público interagindo no fortalecimento do referencial ético.

Outro exemplo de uma boa experiência brasileira é a Lei de Responsabilidade Fiscal. E falo com igual isenção. Na verdade, tudo o que estávamos falando sobre envolver a sociedade na gestão dos recursos públicos, no controle da sua boa aplicação está na Lei de Responsabilidade Fiscal. Isso é gestão de ética, porque é preservação de valores. Se o cidadão, que é o detentor dos recursos, não ajuda, não participa da administração desses recursos, ele não está agindo na preservação dos seus próprios direitos, dos seus próprios interesses.

Encerrando, gostaria de ressaltar que, neste mundo de mudanças, que é o século XXI, em que os conceitos são transitórios e se estão revisitando uma série de

instituições que eram consolidadas e uma série de cânones do mundo ocidental estão sendo revistos, temos que voltar um pouco à questão das identidades, fortalecer as identidades das instituições públicas. E o referencial ético é este instrumento, é este valor. Precisamos ter um núcleo permanente. Somos instituições públicas de um país que tem uma Constituição e um Estado democrático. E o núcleo dos valores da sociedade brasileira tem que ser preservado. Nesse sentido, a educação é o grande instrumento. E penso que estamos fazendo aqui essa história da construção da preservação dos valores da democracia e da Federação brasileira.

Agradeço a todos vocês, aos organizadores, à Comissão de Ética Pública por esta oportunidade de a ESAF aprender, mais uma vez, com os que aqui estão, com os debates, com as palestras e crescer como instituição.

Fazendo o meu papel de anfitriã, desejo que este evento se desenvolva da melhor maneira possível e que seus objetivos, ao final, sejam plenamente atingidos.

ELEIÇÕES E TRANSIÇÃO DE GOVERNO

Moderador:

JOÃO GERALDO PIQUET CARNEIRO

Presidente da Comissão de Ética Pública

Apresentadores:

NELSON JOBIM

Presidente do TSE

CELINA VARGAS DO AMARAL PEIXOTO

Comissão de Ética Pública

FRANKLIN MARTINS

Jornalista (TV Globo)

LOURDES SOLA

Comissão de Ética Pública

WILSON CALVO MENDES DE ARAÚJO

Casa Civil da Presidência da República

Representantes das Candidaturas:

CLAUDINEU DE MELO

Representante do candidato Luiz Inácio da Silva (Lula)

JOSÉ ANTÔNIO DE ALMEIDA

Representante do candidato Antony Garotinho

Debatedores

JOSÉ NEGREIROS

Jornalista (Correio Braziliense)

CLAUDIO WEBER ABRAMO

Transparência Brasil

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM (Presidente do Tribunal Superior Eleitoral) – Sr. Presidente da mesa, cara Prof^a Celina do Amaral Peixoto, Lourdes Sola e Wilson Calvo, jornalista Franklin Martins, demais membros que integram a mesa, mas não se sentam à mesa, cabe-me fazer uma pequena exposição sobre a questão proposta à discussão, a conduta ética dos servidores públicos durante os processos eleitorais.

Para examinarmos este tema, eu queria abandonar por completo qualquer discussão de natureza filosófica dos conflitos que possa haver entre as éticas kantianas e as fundamentalistas e as éticas consequencialistas. Vamos examinar o que temos e não o que poderíamos ter. Quero dizer que a minha formação é analítica e, portanto, tenho divergências de natureza filosófica, em relação às éticas fundamentalistas ou imperialistas, se quiserem uma linguagem mais depreciativa.

Vamos tentar verificar o que temos no sistema brasileiro, no que diz respeito ao comportamento, com relação a eleição e Serviço Público. E aqui nós estamos no meio do caminho. Toda a legislação eleitoral brasileira, pelo menos até 1999, se montou em estabelecer sempre uma relação, tendo em vista a proteção de resultados. As condutas eram tidas ou havidas como condutas que poderiam dar consequências de natureza eleitoral, como cassação de registro de candidatura, cassação de mandatos, multas etc., dependendo do resultado que essas condutas causassem no processo eleitoral. Tínhamos nitidamente uma opção clara sobre a consequência. Ou seja, poder-se-ia ter uma conduta que objetivamente se caracterizasse como conduta contrária a certas definições éticas, mas se essa conduta não afetasse o resultado da eleição, ela não levaria à consequência mais importante, a cassação do mandato. Todo conjunto de demandas eleitorais, quer a impugnação de registro de candidatura, que é o primeiro momento de apreciação das condutas dos virtuais candidatos, ou seja, vinculadas à inelegibilidade que decorre da Lei Complementar 64, quer as investigações judiciais, que dizem respeito às condutas de candidatos e de agentes públicos durante a campanha eleitoral; quer as ações, os recursos contra a expedição de diploma, que são as demandas que se dão depois da eleição e depois da diplomação feita pelos tribunais eleitorais; quer a ação de impugnação dos mandatos eletivos, que são as demandas judiciais que se ajustam ao momento posterior à posse do eleito.

Temos quatro momentos fundamentais: o primeiro, é o momento anterior ao registro da candidatura, é o momento que se põe entre a escolha do candidato pela convenção partidária e o deferimento do registro pela Justiça Eleitoral. Aqui temos um âmbito específico de discussão. Um segundo âmbito específico de discussão é exatamente do início da campanha eleitoral até o dia da eleição, que corresponde exatamente às ações de investigação judiciais sobre abuso de poder econômico, sobre distorções que sejam conduzidas. Após o resultado da eleição e com a diplomação, temos o recurso contra expedição de diploma, quando também se discutem as mesmas matérias eventualmente já discutidas anteriormente. E ainda, por último, a ação de impugnação do mandato eletivo, uma ação constitucional que tem

assento no texto da Constituição e que tem como *dies a quo*, o início desta situação a posse do candidato.

Até 1999, todas as condutas vedadas aos agentes públicos e todas as condutas vedadas nas campanhas eleitorais e tidas como condutas ilícitas no sentido jurídico, essa ilicitude só levaria à cassação do registro na hipótese da investigação judicial, cassação do diploma, na hipótese de já estar diplomado, ou cassação do mandato, na hipótese de já ter tomado posse e ter sido eleito, se — e somente se — as condutas objetivamente consideradas tivessem produzido uma alteração no resultado da eleição. Observem que aqui temos claramente uma opção legislativa, nitidamente consequencialista. Por exemplo: para cassar o diploma ou o mandato de um parlamentar, ou de um agente público, ou de um agente político — e eu chamaria aqui agente político e não público, para ter uma linguagem mais ampla — precisávamos, primeiro, provar a prática da conduta descrita como ilícita. Vamos supor, por exemplo, a doação na campanha eleitoral de cestas básicas. Vamos admitir que, num caso específico, um determinado candidato doou mil cestas básicas. Isto é matéria incontroversa no sentido de fato. Todos concordam que mil cestas básicas foram doadas. O fato de ter sido provado que ele doou mil cestas básicas não basta, tendo em vista esta legislação a que estou me referindo, para dar a consequência da cassação do mandato, se esse cidadão for eleito.

Vamos deixar bem claro também, para não sermos ingênuos, que não temos ações eleitorais contra candidatos derrotados. Logo, tem que se ver também que as ações eleitorais são utilizadas pelos outros partidos, exatamente contra os candidatos vitoriosos. O Dr. José Antônio, que opera longamente no Tribunal eleitoral, sabe muito bem disso. Candidato derrotado não tem advogado fazendo sustentação oral, nem tem advogado disponível para ajuizar as ações. Logo, tudo está voltado para a consequência lógica.

Provado que foram doadas mil cestas básicas, não basta isso. É necessário ainda que se prove que essa doação causou uma alteração na vontade do eleitor, ou seja, distorceu a vontade do eleitor, teve a força de produzir os votos visados pela doação. Se doou e não conseguiu os votos, não leva a consequência alguma, por essa lógica desse sistema. No entanto, se doou e ficar provado que essa doação teve como consequência alterar os votos e a vontade do eleitor e ter obtido votos, também não basta essa segunda conclusão. Ou seja, não basta a existência do fato, não basta a demonstração de que o fato distorceu a vontade do eleitor. Há ainda a necessidade de uma terceira consequência do ato já provado, qual seja, que ele tenha distorcido o resultado da eleição.

Imaginem a seguinte hipótese: o candidato doador de mil cestas básicas é de um partido “x”, cuja legenda, no final do cálculo do nosso sistema eleitoral, precisaria de 20 mil votos para se eleger. O último candidato eleito daquela legenda partidária teve 20 mil votos. Vamos admitir que o candidato fez 60 mil votos. Logo, o candidato tem um superávit de 40 mil votos, no que diz respeito à legenda do partido pelo qual concorreu. Se ele doou mil cestas básicas e elas foram doadas num município de 20

mil eleitores, mesmo que os 20 mil eleitores tenham votado nesse candidato, o resultado da ação ilícita não alteraria o resultado da eleição, porque 60 mil menos 20 é igual a 40. Logo, ele estaria eleito, mesmo se não tivesse praticado o ato distorcivo.

Este era o quadro da legislação eleitoral brasileira até 1999. O que estava atrás de tudo isso era o conceito de que todas as regras legislativas eleitorais eram para proteger o resultado da eleição. O bem protegido, portanto, por esse sistema e essa lógica que se manteve até 1999, absolutamente íntegra — e ainda se mantém, mas se manteve até 1999 como única lógica possível — era a proteção do resultado da eleição. Ou seja, não se coibia a conduta em si, se apenas a conduta pelo resultado por ela produzido e não pela lógica de ser ela ontologicamente contrária às regras constitucionais ou regras legais. Isso está muito claro no nosso sistema.

No entanto, esta situação se altera em 1999. Vem a introdução pela Lei nº 9840/99, que altera a Lei Eleitoral nº 97, e introduz uma figura nova chamada captação de sufrágio, em que a regra se altera para as hipóteses previstas no art. 41, IX, ou seja, o sistema se mantém íntegro para os outros mecanismos, mas, em relação àquilo que a lei definiu como captação de sufrágio, altera-se substancialmente. Define a lei que se constitui a captação do sufrágio o candidato doar, oferecer, prometer ou entregar. Vejam: doar e entregar pressupõe a transmissão da posse de algo, de coisa, de bem; ou oferecer e prometer, não pressupõe a transmissão da posse de coisa alguma, basta a promessa e basta a oferta. Mas não é uma conduta pura e simples sem um objetivo. O objetivo é definido na lei como produzir essas duas condutas que correspondem, duas delas, à transmissão de bens e, outras delas, na promessa de transmissão de bens ou promessa de benefícios de natureza não patrimonial necessariamente, visando obter o voto do candidato. A regra muda. Aqui não temos mais um delito de consequências, mas um delito eleitoral de mera conduta. O fato de ter doado ou entregado, o fato de ter prometido ou oferecido com o objetivo de ter o voto do candidato, por força da nova regra, leva à cassação do registro da candidatura, se a eleição ainda não se realizou, ou à cassação do diploma, se o candidato já estiver diplomado.

A partir de 1999, cortamos o eixo que vinha de 1932, ou seja, esta não é uma história pequena, vinha de 32, quando começamos com a reforma eleitoral do Código Assis Brasil, posterior à revolução de 30. Com isso, tivemos uma mudança substancial do eixo a partir de 1999, exatamente considerando a circunstância de que esta legislação, com a visão que está posta, tem como causa um sistema eleitoral que produz essas condutas distorcidas. Não podemos só examinar as condutas quer dos agentes públicos candidatos, quer dos agentes públicos não candidatos, mas vinculados a candidaturas, pura e simplesmente, sem verificar os induzimentos ou não que o sistema eleitoral e o sistema legal faça e impõe a esses candidatos.

Observem que temos um sistema eleitoral nas eleições proporcionais, ou seja, para deputados, onde os temas são mais agudos, de lista aberta, em que o eleitor vota em candidato e que a disputa é individualizada pelos candidatos, em que os partidos são frágeis no controle das ações dos candidatos. E mais, não cabe aqui

fazer um discurso sobre o sistema eleitoral, lembrando que a disputa eleitoral no sistema proporcional de lista aberta, com o cálculo que temos, é uma disputa interna. Os candidatos dos partidos internamente disputam entre si, porque são eleitos os candidatos mais votados dos partidos, na medida em que os partidos conquistaram um número de vagas. Se um determinado partido por sua legenda conquistou dez vagas, foram eleitos os dez mais votados desse partido. Logo, quem derrota o décimo primeiro, que seria o primeiro suplente daquela legenda, é exatamente o candidato que se elegeu em décimo lugar. Assim, a disputa eleitoral é interna. Esse tipo de sistema eleitoral induz a condutas individuais dos personagens, para obter o voto individual.

Eu queria deixar bem claro que, se nós queremos enfrentar, meu caro Piquet Carneiro, com lucidez e clareza o problema, precisamos não só discutir a legislação no que diz respeito às ações de coibição, mas também entender os pressupostos que estão inseridos no sistema e que produzem condutas distorcidas. Se o objetivo do candidato é ganhar a eleição e, se ganhar a eleição, depende de voto pessoal, acabam caminhando essas condutas para o sistema de distorções, no sentido de obter o resultado. Se os resultados eleitorais não fossem determinados por um sistema eleitoral individualizado, as condutas seriam diversas. Isto porque para eleger não se precisaria o voto pessoal.

O art. 41, letra “a” é absolutamente consistente num sistema eleitoral de voto individual e de lista aberta. No momento em que tivéssemos um outro sistema eleitoral, em que os partidos fossem fortemente institucionalizados e não fossem os candidatos fortemente individualizados, não teríamos a necessidade de um sistema modelo 41, “a”.

A compreensão disso é importante para entendermos, por exemplo, que na vedação que a legislação eleitoral estabelece aos agentes públicos, em sentido lato, e que coincide com as questões éticas referidas pelo eminente Presidente de nossa mesa, estão no art. 73 da lei eleitoral, listando uma série de condutas vedadas aos agentes públicos. Certas condutas levam à cassação do mandato do candidato, se o agente da conduta for o agente público, for um candidato. É o caso, por exemplo, da cessão ou uso de bens móveis ou imóveis, pertencentes à administração direta ou indireta, em benefício de candidatura. Observem bem: em benefício de candidatura. Sempre é possível estabelecer uma relação entre resultados nesta regra. Aqui já não estou no 41, “a”, estou no modelo antigo. E o modelo antigo nos dá, exatamente neste dispositivo, observem bem, quando estabelece a regra e define a regra com toda a sua especificidade, assim dispo: “são proibidos aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidade entre candidatos dos pleitos eleitorais. Logo, se não ficar demonstrado que a conduta realizada tem a tendência ou a potencialidade de afetar a igualdade, não é uma conduta vedada. Assim, a conduta não é vedada pela sua materialidade e sua ontologia, mas sim é vetada pela sua consequência no processo eleitoral. Esta é a opção e a história que temos. Daí por que os tribunais eleitorais, quando examinam

as questões, principalmente de cassação de registros de candidaturas etc. e de abuso de poder econômico estão sempre vinculados. Não cai sob a égide do 41, “a”, estão vinculados ao resultado da peticidade. Ou seja, a conduta antiética ou mesmo ilícita que não alterou o resultado da eleição, não tem conseqüências jurídicas. Se não tem conseqüências jurídicas, ilícita não é, já que — continuando falando claramente a partir de uma visão não essencialista — sabemos, perfeitamente, que o que define o ilícito é a sanção, ou seja, o ato é ilícito porque é proibido. Ele não é proibido porque seja ilícito. No nosso sistema legal positivo temos que a definição do delito decorre da sanção. Toda conduta que for antecedente de uma sanção, é uma conduta ilícita. Ela não é ilícita por ser causa da sanção. É ilícita porque tem como conseqüência uma sanção. O que define a ilicitude eleitoral no Brasil e no sistema positivo é a conseqüência estabelecida pela lei. E se na conseqüência não se estabelece isto, temos que a ontologia da conduta não tem nada a ver com a sua ilicitude. Esta a opção legal feita.

E observem bem, não é discutida nessa linha. É pouco discutida nessa linha. Não se põe sobre a mesa essa discussão. Ela estava oculta em todo o debate legislativo. Particpei de vários debates legislativos no Congresso Nacional, exatamente na elaboração da lei, e acontece o que se passou com o art. 41, “a”, quando foi votado no Congresso em 1999, embora lá já não estivesse, mas acompanhei com importância.

Observem como as coisas se põem: o art. 41, “a” diz isto. Essas duas condutas ilícitas que podem autorizar a cassação do mandato, diz a letra da lei: é o candidato que tem que doar, oferecer, prometer ou entregar. Ora, quem conhece sistemas eleitorais e processos eleitorais sabe que candidato, diretamente, não faz coisa alguma. E a lei estabeleceu que a captação de sufrágio se caracterizava se — e somente se — a oferta, a doação fosse feita pelo candidato. Isso determinou ao Tribunal Superior Eleitoral, reconhecendo que isso inviabilizaria qualquer tipo de aplicação da norma, entender que “candidato doar” significava candidato doar direta ou indiretamente, ou seja, pela forma comum que se faz, que é exatamente através de cabos eleitorais. Eu nunca vi o candidato doar diretamente. E tenho uma longa experiência em campanhas eleitorais. Logo, se mantivéssemos a interpretação estrita que veio da norma, não teríamos como aplicar conseqüências.

Por último, vejamos o que diz também a norma: essas condutas são consideradas captação de sufrágio se elas forem realizadas desde o registro da candidatura até o dia da eleição. O espaço lógico e temporal em que essas condutas caracterizadas de captação de sufrágio poderiam se realizar como tal e ser tidas como tal, tinham o dia do início e o dia do fim. O dia do início seria o dia do registro da candidatura e o dia do fim o dia da eleição. O Dr. José Antônio sabe muito bem o que os advogados fariam. No dia 5 de julho os partidos levavam e depositavam perante o Tribunal eleitoral o seu pedido de registro da candidatura e, no dia seguinte, O Dr. José Antônio aparelhava todos os candidatos do seu partido a serem impugnados do registro. E jogaria essa impugnação do registro e essa discussão do registro até o dia

da eleição, ou inclusive depois da eleição. Ou seja, não se teria nunca realizado literalmente o dia inicial para a prática do sufrágio porque, terminada a eleição, temos casos em que o registro da candidatura só tem definitivamente deferido depois da eleição. Ora, se nós mantivéssemos a interpretação literal de que é desde o registro da candidatura até o dia da eleição, seria muito simples para aqueles que são expertos no tema: basta impugnar a candidatura e protrair no tempo o registro daquela candidatura. Daí por que o tribunal também, forçando o sistema, entendeu e decidiu que não é da data do deferimento do registro, mas da data do depósito do pedido de registro, isto é, a partir do último dia de registro, 5 de julho do ano da eleição.

Com isto eu queria mostrar aos senhores, rapidamente, que estamos aqui no sistema posto com duas posturas: a primeira, claramente conseqüencialista: proteger o resultado da eleição. Se matou, mas não alterou a eleição, crime eleitoral não houve. Poderá haver crime de homicídio penal. Já no sistema do art. 41, “a”, se praticou a conduta, mesmo que essa conduta não tenha levado ao eleitor votar, mas o objetivo da doação e da promessa era efetivamente obter o voto do eleitor, independentemente disso, independentemente de saber se o eleitor votou, independentemente de saber se aquela conduta e aqueles votos decorrentes daquela conduta alteraram ou não o resultado da eleição, isso não é questão para o 41, “a”, porque o objeto da proteção jurídica não é o resultado da eleição, mas a vontade do eleitor. Muda-se, portanto, o eixo no art. 41, “a” para o convívio de dois sistemas. E aqui nos fica muito nítido que estamos perante um delito de mera conduta, ou seja, basta ter feito aquilo para chegar a essa conseqüência. Daí por que aquilo que em eleições muito comum era feito, em que havia um candidato a deputado em algum Estado ou Município fazendo doações de tudo que era resultado, o que faziam os cabos eleitorais dos outros candidatos? Corriam para pegar tudo, porque recebiam os bens e evitavam o resultado. Isso porque a lei caminhava desta forma. Então, eles não tinham interesse em denunciar, eles tinham interesse de tirar do mercado eleitoral aqueles bens e transferi-los virtualmente para os seus candidatos.

Para encerrar devo dizer também, ainda somando a este terceiro ponto, uma questão também não claramente vinculada ao processo de ética, que diz respeito ao induzimento ao voto. Leiam-se pesquisas eleitorais. Dado o objetivo da realidade, eleitor na sua normalidade — estou me referindo ao eleitor não ativista, não militante, estou me referindo ao eleitor objeto da campanha eleitoral — sempre pretende ter voto útil. Ou seja, dificilmente ele vota em candidato derrotado, porque ele quer participar do processo decisório. E a questão a ser posta é esta: se isto é verdade, no sentido da observação sociológica da conduta do eleitor, em que ele quer participar do resultado, pergunta-se: pode-se ou não, é eticamente relevante — não estou falando juridicamente — ou não se ocultar do eleitor esta informação, ou é um direito do eleitor ser informado da potencialidade de resultado dos candidatos? E aqui voltamos a discutir qual é o bem que se protege. Com a pesquisa eleitoral, sabemos que os eleitores começam a tomar decisões. A pergunta é a seguinte: protege-se a vontade e a decisão do eleitor, no sentido de ser informado da potencialidade dos seus

candidatos para, a partir daí, tomar decisões, ou se protegem os interesses dos candidatos para o resultado das eleições? Este é um problema não jurídico, é um problema ético. Quem nós privilegiamos: o eleitor, no direito de ser informado, ou os candidatos, no direito de ocultar uma informação relevante para a decisão do eleitor?

Este é um problema que nós ainda não colocamos sobre a mesa com transparência, como também não colocamos sobre a mesa com transparência a questão do financiamento eleitoral de campanha. Fala-se muito em financiamento público. E nós temos uma mania muito clara de discutir palavras. É a mesma coisa que essa história de independência do Banco Central. Um diz que é a favor da independência do Banco Central, outro diz que é contra. E você começa a perguntar em que consiste essa independência. Na realidade, não sabemos bem o que significam as palavras independência e financiamento público de campanha e quais são as regras que isso determina.

Só para encerrar, meu caro Piquet — agora não é ameaça, é definitivo — observem que todos dizem que são a favor do financiamento público de campanha. Grande parte sugere inclusive destinar sete reais, considerando o número de eleitores registrados nas últimas eleições, que o orçamento público é nacional, distribuem esses valores aos partidos e aí estão todos felizes. No dia seguinte, o Dr. Piquet Carneiro é convidado para presidir a comissão de distribuição desses valores. Os dinheiros são do Orçamento Público Federal. Ele terá que entregar aos diretórios nacionais dos partidos. Quanto entregará para cada um? Todos os partidos eleitorais têm direito ao financiamento público, ou só têm direito os partidos parlamentares, ou seja, aqueles que elegeram alguém? Se todos os partidos eleitorais, sem qualquer restrição, tiverem direitos a uma quota do financiamento público, sabemos o que vai acontecer: os trinta partidos registrados no Tribunal Superior Eleitoral aumentarão para duzentos. Ou não é verdade? Logo, temos que resolver esse problema. Se é partido parlamentar, se é partido eleitoral e, se forem partidos eleitorais são todos. E sendo os dois tipos, como se divide entre os dois? Na proporção do número de parlamentares conquistados na última eleição? E aí o Dr. Piquet Carneiro terá que pensar neste assunto. Mas depois de resolvido o problema, o Dr. Piquet Carneiro vai chamar e, calculado nos milhões respectivos da distribuição, entregar cem a determinado partido. Neste caso o Dr. Piquet Carneiro tem que resolver o seguinte problema: o diretório nacional do partido gerencia a campanha dos candidatos majoritários à presidência da República; os diretórios regionais dos partidos gerenciam as candidaturas para o Parlamento federal, para os Parlamentos estaduais e para os governos estaduais. E cem tem que ser dividido entre o diretório nacional e os diretórios regionais. É claro que o diretório nacional vai querer ficar com maior quinhão, porque tem que gerenciar a candidatura presidencial. Conflitam-se, portanto, os diretórios, entre o diretório e a grande coalizão de diretórios regionais. E se não bastasse isso, São Paulo vai dizer que a distribuição do valor tem que ser de acordo com a população do Estado; o Acre vai dizer que não; o Amazonas vai dizer que deve ser levada em conta a extensão territorial do Estado; e o Rio de Janeiro dirá que a extensão

territorial, não, tem que levar em conta a população. E o Piquet Carneiro vai ter que fazer a opção.

Vencido este problema, conseguida a distribuição por essa fórmula, o Dr. Piquet Carneiro vai enfrentar um segundo problema: um determinado Estado, daqueles cem, recebeu dez. O diretório regional do partido no Estado gerencia a eleição dos candidatos a governador e senadores. Os parlamentares gerenciam a si mesmo a sua campanha. E aí surge o seguinte problema: quanto dos dez ficam para o diretório gerenciar a campanha majoritária e quanto dos dez ficam para os deputados gerenciarem as suas campanhas. Piquet consegue encontrar uma saída. Sei lá qual foi, mas ele consegue encontrar uma saída. Fez um acordo. Só que na lista dos candidatos do partido, alguns são candidatos à reeleição. Já são eleitos. Outros são paisanos puros, ou seja, nunca foram eleitos a nada. Os paisanos puros deverão receber o mesmo valor para financiar a campanha do que os paisanos graduados? Perceberam?

Eu queria apenas chamar a atenção para o fato de que não vamos discutir com lucidez a questão da ética, quer da conduta dos servidores públicos como candidatos, quer da conduta dos servidores públicos como militantes se não tivermos relacionado essas exigências com os condicionamentos institucionais decorrentes do sistema eleitoral. Caso contrário, estamos brincando no ar, ou seja, sem qualquer responsabilidade e sem qualquer tipo de compromisso com a realidade, tendo em vista que evidentemente nós sabemos que as instituições políticas desenhadas influenciam nas condutas dos candidatos. E se influenciam, precisamos saber até quando isso é uma imposição ou até quando isso é uma decisão. E aí nós surgimos com o seguinte problema: é ético ou não ético as condutas que decorram de decisões ou podem ser julgadas éticas ou não éticas as condutas que decorram de imposições? Dito de outra forma, as condutas que forem inexigíveis de forma diversa podem ser julgadas por um juízo ético abstrato, ou precisam ser julgadas no processo histórico real?

Muito obrigado. (*Palmas.*)

A SR^a CELINA VARGAS DO AMARAL PEIXOTO (Comissão de Ética Pública)
– Obrigada, Piquet. Como este tema é muito apaixonante para mim, vou ler o texto, para não me perder.

Estamos hoje reunidos com o objetivo de analisar, avaliar e contribuir para a promoção da ética na Administração Pública, como instrumento de gestão pública e com o foco dirigido para o Executivo federal, visando a compartilhar sucessos e dificuldades. Como a Administração Pública não existe de maneira isolada, precisamos analisar também as questões que envolvem a relação do Estado com a sociedade. E como o nosso sistema eleitoral é democrático, temos que envolver nessa discussão a questão das eleições e o tratamento específico que as autoridades precisam ter em eventos políticos eleitorais. Por este motivo, precisamos estar atentos em relação ao comportamento e às regras de conduta que norteiam as autoridades integrantes da alta administração federal, visando a estimular e manter a boa tradição do servir ao público.

E foi com esta orientação que a Comissão de Ética Pública recomendou ao Presidente da República a Resolução nº 7, de 25 de fevereiro de 2002, e seus esclarecimentos posteriores que complementam o código de conduta da alta administração federal e que interpretam algumas regras com o objetivo de esclarecer o comportamento das autoridades em eventos eleitorais. A Resolução nº 7 estabelece que, na sua condição de cidadão eleitor, a autoridade pode participar, em caráter pessoal, de eventos de natureza político-eleitoral, desde que não resulte em prejuízo do exercício de sua função pública, nem na utilização de recursos, bens e serviços ou funcionários públicos diretos, indiretos ou terceirizados. A autoridade pode ainda facilitar o acesso a informações, conceder audiências ou convidar candidatos e partidos políticos, para a discussão de temas de sua área de atuação, desde que o mesmo direito seja assegurado a outros candidatos e partidos políticos que o solicitarem.

A lei é clara, como o Ministro Nelson Jobim bem falou, e estabelece critérios sobre o que a autoridade pública não deve fazer. Mesmo assim, procuramos detalhar um pouco mais esse não deve fazer, para que as coisas ficassem mais claras. A autoridade pública não deve, sendo candidato ou não, aceitar ou exercer formal ou informalmente função de administrador de campanha eleitoral. A autoridade pública não deve fazer — cunhamos esta expressão na nossa última reunião — assédio eleitoral, ou seja, constranger subordinados a apoiar partidos ou candidatos. Discriminar subordinado por motivo de preferências políticas; se valer de viagens de trabalho para participar de eventos político-eleitorais; permitir que o local de trabalho seja utilizado para campanha eleitoral; fazer promessa cujo cumprimento dependa do cargo público, como realização de obras, liberação de recursos e nomeação para cargos ou empregos; evitar conflito de interesse entre a função pública e a atividade político-eleitoral, abstenendo-se de participação ou solicitação do seu afastamento do cargo.

A lei é clara. No entanto, mesmo diante de uma manifestação pública de desejo de se candidatar, a autoridade não deve praticar ato de gestão que resulte em qualquer tipo de privilégio, seja para sua pessoa, instituição ou entidade, comunidade,

visando a sua base eleitoral atual ou futura. Recomendamos até um método que foi adotado de que a autoridade, toda vez que recebesse um candidato, tomasse nota, registrasse e fosse acompanhada por um servidor público.

Estas são as determinações de uma legislação que trata da conduta dentro do contexto legal. E gostaríamos de falar um pouco mais do ponto de vista da sociedade, ou seja, como esta questão aparece dentro da realidade na sociedade, nas campanhas eleitorais e como se formam realmente as comunidades políticas eleitorais.

Com o objetivo de esclarecer a realidade da política eleitoral, eu também imaginei uma situação. Não fui tão criativa quanto o Ministro Nelson Jobim, imaginando o vereador doando mil bolsas, mas também na minha vivência em política eleitoral imaginei que um candidato a vereador pudesse, na sua função legislativa municipal, querer sustentar a sua base eleitoral e, para fazer isso, usa em geral de alguns artifícios. A primeira coisa que faz quando se elege ou quando está para se eleger é criar, com a finalidade de obter posteriormente recursos públicos, um tipo de atividade assistencialista para atender, sejam crianças, mulheres ou idosos, porque esta é a população que fica nas comunidades. Essa ação assistencialista pode ser num bairro, pode ser num município, pode ser numa zona eleitoral, principalmente nessa zona eleitoral onde o candidato foi o mais votado. Recursos para essas atividades podem ser obtidos através da sua própria atuação na Câmara de Vereadores, no Legislativo estadual ou federal. Ele está plantando ali uma semente para sua futura eleição. Se o tema da campanha dele é a saúde — e em geral a maioria dos candidatos opta pela saúde, porque ela é a base para sobrevivência da vida humana — pode criar um centro de atendimento à mulher, um local de distribuição gratuita de medicamentos, ou uma rede de serviços de ambulâncias. Aparentemente, esta iniciativa do candidato a vereador ou deputado pode facilitar a vida do eleitor. No entanto, isso pode significar uma grave distorção, pois o político, satisfeito com esta microação, dificilmente passará a lutar por uma política pública de saúde para a sua região. Ao contrário, como regra geral, passará a defender a obtenção de recursos privatizados, de alguma forma, para a sua atividade assistencialista, visando ao crescimento da sua base eleitoral.

De outra parte, se o político consegue ser nomeado ou se elege para o Executivo, passa a ter acesso a recursos públicos mais abrangentes, de forma mais fácil. Se a sua área de atuação é a saúde, ele vai investir na saúde; se for a educação, ele vai investir na educação; se for transporte, que são as áreas mais beneficiadas por esse tipo de metodologia eleitoral, é isso o que acontece.

Eu me pergunto se não existe aí um forte conflito de interesse entre a gestão dos recursos públicos e a manutenção de uma eficiente máquina eleitoral de atendimento comunitário e assistencialista.

Esse mesmo vereador, que já foi indicado para secretário, agora pode ser eleito para o Executivo, pode ser prefeito ou pode vir a ser governador, passa a ter o direito de nomear cargos de confiança. Esses cargos não passam pela seleção através do sistema do mérito. Ele tem o direito de nomear pessoas com o seu livre arbí-

trio. Para mim, neste caso, e isso é o mais grave para a Administração Pública, instala-se o processo de incorporação de um conjunto de pessoas, que no jargão político são denominados de cabos eleitorais, que são contratados sem concurso público para os quadros das secretarias, ministérios, empresas públicas ou serviço terceirizado do Estado. Forma-se, então, uma rede de interesses eleitorais que se confunde com a Administração Pública, seja de âmbito municipal, estadual ou federal. Estabelece-se, assim, uma promiscuidade entre as alianças eleitorais, o momento da eleição e os compromissos dela resultantes com a ação de governar e de administrar o Município, o Estado e o País.

Com a finalidade de esclarecer esses procedimentos, o resultado desta promiscuidade é que eleitores só obtêm benefícios através de privilégios concedidos pelos políticos e, em conseqüência, estabelecem uma relação de dependência com o seu benfeitor. Isso em termos genéricos é o que acontece. Só o vereador consegue vaga na creche e na escola; só o deputado estadual instala água e esgoto ou pavimenta ruas de sua comunidade; só os deputados federais e os senadores conseguem verbas públicas para construir ou reformar hospitais, pólos esportivos, estradas e influenciar nos pólos de desenvolvimento regional de seus Estados.

No meu entender, isto se chama privatização do espaço público. Esta realidade leva ao processo de enfraquecimento da Administração Pública e dos lamentáveis efeitos desta rede de interesses eleitorais na gestão dos assuntos governamentais e na distribuição dos recursos, bens, serviços ou funcionários públicos da administração direta, indireta ou terceirizada.

Mas estamos aqui para analisar comportamento, conflitos de interesses e suas conseqüências para a boa gestão dos negócios públicos. E entendemos que as pessoas que assumem posições públicas não devem projetar suas personalidades e redes de relações pessoais ou eleitorais no cargo que ocupam.

Faço-me perguntas, e faço essas perguntas ao plenário, porque acho que elas devem ser motivo do debate maior que teremos aqui. Os procedimentos para captar e gastar recursos financeiros em campanhas eleitorais não merecem uma forma mais transparente não só da sua forma de captação, mas também da sua prestação de contas? Uma empresa que financia campanhas eleitorais pode, *a posteriori* ou antes, assinar contratos ou receber benefícios do mesmo Poder Público constituído o qual ela financiou para a sua campanha? O repasse de recursos públicos não exige um compromisso mais consistente com os investimentos em políticas públicas e seus resultados? Quem aconselha pode auditar? Um auditor de contas pode simultaneamente julgar procedimentos? Quem analisa e julga contas de uma empresa pode também eleger seus executivos?

Estas são questões que considero merecerem uma reflexão maior e para as quais não tenho todas as respostas.

Para finalizar não seria correto imaginar que esse fenômeno é atual e recente. Ele data dos tempos coloniais — e aqui entra o meu viés meio de socióloga (de historiadora) —, desde a forma como as Capitânicas Hereditárias foram concebidas

neste País, mesclando o privado com o público. Análises não foram poucas, a socióloga Dra. Lourdes Sola que está aqui também conhece o assunto, o mandonismo local, o coronelismo, enxada e voto. Mandonismo ou Coronelismo, ambos expressam compromissos, uma troca de favores entre o Poder Público em ascensão e os chefes locais, senhores de terras que, decadentes, lutavam pela sobrevivência. São resultantes desse compromisso algumas características do nosso sistema político, que ainda perduram em nosso País: o mandonismo, o filhotismo, o nepotismo, o falseamento do voto, o voto de cabresto e, certamente, a desorganização dos serviços públicos locais.

Hoje este fenômeno não é mais rural, é urbano. No entanto, a relação persiste, continua doente, decadente e dependente da distribuição de benefícios públicos. Estes podem vir das mãos dos cabos eleitorais, dos líderes comunitários, de presidentes de associações de bairros, de favelas e, quem sabe, de outras lideranças que andam a desafiar a ordem estabelecida. Não são mais os senhores rurais, mas são chefes urbanos que continuam a impedir o desenvolvimento das políticas públicas, em detrimento do seu privilégio de distribuir os recursos e os serviços que, na verdade, pertencem ao público, à sociedade e ao próprio eleitor.

Nesta campanha eleitoral, além desses fenômenos do coronelismo urbano, estamos assistindo também a outros mais recentes, que parecem estar desafiando a nossa imaginação. A televisão, a exposição de candidatos na mídia, como se esse fosse um palanque diferente e decisivo. Esse estilo de fazer política está a exigir de nós - candidatos de boa aparência e com discurso fácil - uma reflexão maior.

Para finalizar, creio que o Presidente do Tribunal de Contas usou uma expressão que me impressionou muito: ao terminar o seu discurso, ele mencionou que, talvez, a corrupção pudesse ter alguma ligação com a manutenção da nossa pobreza, da nossa miséria e das dificuldades com que estamos vivendo. Eu também tenho esta percepção sobre o assunto, e esta pergunta não quer calar dentro de mim e gostaria de encerrar aqui passando esta questão para debate em plenário.

O SR. FRANKLIN MARTINS (Jornalista) – Antes de mais nada, queria agradecer-lhes o convite e também ao Piquet a gentileza de me passar à frente de outros palestrantes, considerando que estou com problema de horário. Por falha de comunicação, supunha que participaria de uma mesa anterior.

Pela intervenção do Ministro Nelson Jobim e pela intervenção da Celina, já deu para perceber a quantidade de temas embutidos nesta questão. Temos temas eleitorais, questões políticas e questões administrativas. Portanto, os temas: ética, transição ou regulação da transição, seja na caça ao voto, seja na condução da administração, seja nas relações políticas entre os diferentes agentes é uma questão muito complicada. E eu acho que, sem dúvida, o Brasil está avançando. O próprio fato de este governo estar se dispondo a ter uma comissão — depois aqui provavelmente se vai falar sobre isso — onde o governo que entra vai ter direito a não sei quantos DAS, talvez um diretor do Banco Central, ou seja, ele já vai entrando, de certa forma, na administração antes de propriamente estar empossado, e com isso tem uma troca de figurinhas dos dois lados, evidentemente, isso é altamente positivo, altamente civilizado e mostra que o Brasil avançou.

Não precisamos ir muito longe. Juscelino Kubitschek ia passar a faixa para Jânio Quadros, soube que Jânio Quadros iria fazer um discurso violentíssimo contra ele, mandou avisar que, se fizesse ali no Parlatório, ele não entregaria a faixa e não se responsabilizaria pelo que iria acontecer. Jânio recebeu o recado, fez um discurso protocolar e o discurso desancando o Juscelino ele fez depois pela Voz do Brasil.

Não precisamos também ir muito longe. Quando Tancredo ficou doente, naquele vai e vem, Figueiredo disse que para Sarney ele não passaria a faixa de jeito nenhum. E se formos um pouco mais atrás e mais regionalmente, vamos ter casos de folclores saborosíssimos. Quem aqui é de Alagoas sabe que, quando Arnon de Mello, pai de Collor, ganhou as eleições de Silvestre Pércles do Góis Monteiro, levou três meses sem poder entrar no Palácio dos Martírios, porque o governador que saía, adversário político tremendo do que entrava, mandou pintar todas as paredes do palácio com tinta vinda diretamente dos dejetos do esgoto do palácio. O cheiro empestou a cidade, teve que se tirar todo o reboco, fazer nova pintura para depois entrar.

Então, evidentemente, temos uma transição mito mais civilizada. Pelo menos se pretende isso hoje em dia no Brasil. E isso é muito positivo. Eu queria deixar muito claro. Mas vamos ter claro também que é civilizado, mas também o é porque existem injunções políticas. Aquela comissão, tudo isso é ótimo. Mas Fernando Henrique não chamou para audiência no Palácio do Planalto o Ciro, o Lula, o Garotinho simplesmente porque quer fazer uma transição civilizada. É porque estava pulando na chapa quente! A transição é complicada. Ela tem problemas que se projetam de hoje para o futuro, mas tem os problemas do futuro que se projetam sobre o presente.

Num mundo globalizado, onde o Brasil está fragilizado diante da necessidade de manter fluxos de investimentos para cá, precisa tourear uma situação extremamente complicada, precisava ter segurança, ou pelo menos passar a segurança, de que o que ele estava acertando hoje com o FMI não seria sacudido amanhã. Portan-

to, ele precisava fazer esse jogo. Não se trata de questão administrativa, é uma questão de ordem, de condução de política econômica e que teve que ser feita. Isso é civilizado, mas foi porque estávamos com a corda no pescoço.

Temos, então, que ir separando cada uma dessas coisas. A comissão eu considero altamente positiva, é um enorme avanço. O próprio fato de Fernando Henrique receber no Palácio para discutir é também um avanço, algo civilizado. Agora, uma eu acho que é ditada por um amadurecimento do País, a questão da comissão; a outra é ditada por uma injunção política extremamente delicada. Devemos fazer essa separação.

Se estamos vendo esse amadurecimento, temos outros elementos. A Lei de Responsabilidade Fiscal traz um amadurecimento nessa questão da transição, quando diz que o governante não pode deixar um passivo, porque vai entrar. Antes os presidentes e governadores tomavam posse em 1º de março. Assim, o sujeito tinha dois meses de orçamento e “tacava o pau” no orçamento e deixava o governante que iria entrar depois à míngua. A nossa Constituinte sabiamente resolveu o problema, estabelecendo o dia 1º de janeiro para a posse. Assim, ninguém mais tem reveillon em dia de posse por causa disso. Agora estão tentando colocar no Dia de Reis, há uma emenda constitucional sobre isso. É um problema lidar com essa transição, é sempre delicado. Fomos longe demais, agora talvez se coloque para 6 de janeiro, se houver tempo este ano já se vota esta proposta.

De qualquer forma, há um problema político e administrativo extremamente delicado. O governo que está saindo não pode deixar de governar até o último dia. O governo que está entrando não pode receber um passivo de má-fé do governo que está saindo. Ele pode até receber um passivo, e achar que recebe porque, vamos dizer, um governo de oposição eleito acha que o outro destruiu o País ou destruiu o Estado e vai receber um passivo. Mas isso faz parte do jogo. O que ele não pode é receber um passivo de má-fé. Portanto, é delicado para quem está saindo e para quem está entrando regular isso.

Como disse, acho que o estabelecimento da comissão é altamente civilizado, mas ela ainda não abarca os problemas de fundo. Fernando Henrique é um homem civilizado e está querendo ver como resolver positivamente a questão. Por exemplo: tem que nomear a nova diretoria da agência de aviação civil. Não, vamos deixar isso para fazer em conjunto com o novo presidente, porque você não tem que fazer agora e, de certa forma, está deixando um passivo para ele. Há outras nomeações delicadas a fazer. Por exemplo: tem a decisão sobre a concorrência, a licitação, a disputa pelos caças que vão reequipar a Força Aérea Brasileira. O Fernando Henrique tecnicamente poderia tomar esta decisão. Mas é justo que ele faça isso junto com o sucessor, porque é uma decisão que pode esperar um pouquinho e ele não tem que puxar para si, se isso vai afetar o governo do outro. Então, é algo positivo e queria deixar isso bastante claro. Acho que Fernando Henrique tem tido uma atitude positiva. No entanto, nem sempre se consegue resolver isso da melhor forma, porque, por outro lado, ele tem que governar até o final. É uma questão muito complicada.

Levantou-se aqui o avanço havido, mas eu não queria deixar de fazer uma provocação. E a condição de jornalista me permite isso. Acho tão interessante o que Fernando Henrique está fazendo que eu me pergunto por que ele não fez isso em 1998. E isso nos leva a uma questão: a reeleição. Que problemas éticos coloca a reeleição? A Celina citou o caso do vereador. Mas o presidente, ou o governador, ou o prefeito que está no cargo não tem uma condição de competição absolutamente desigual com aquele que está fora do cargo? Eu não tenho a menor dúvida disso. Poder-se-á dizer que a sociedade também tem o direito de poder reeleger. Isso é verdade. Como equilibramos isso? Vocês acham que Fernando Henrique chamaria para audiência no Palácio do Planalto, em 1998, o Lula e o Ciro Gomes? Não, porque ele ia ganhar a eleição, ele sabia disso. Mas como nesta eleição o candidato dele, naquele momento, estava ameaçado de ir para o vinagre, ele chamou porque precisava, porque era uma questão de ordem política.

A questão da reeleição para mim, que sou jornalista, para Negreiros e outros colegas que estão aqui, coloca um problema sério. Como cobrir com igualdade de condições uma eleição em que o presidente é candidato à reeleição, ou o governador é candidato à reeleição? Eu não posso deixar de informar à população sobre os atos do governo. Mas é evidente que aqueles atos do governo estão imbuídos de conteúdo eleitoral no final do processo.

Cito um exemplo: o Roriz vai inaugurar daqui a pouco a terceira ponte. Talvez ele saia do governo antes ou não, mais vai inaugurar a terceira ponte. É evidente que é um ato de governo e o jornalista vai ter de informar a população. Mas é evidente que o intuito dele de inaugurar no dia 12 de setembro é eleitoral. Ele está querendo mostrar o seguinte: vejam como eu sou bom de obra. E ele está no direito dele. Mas isso é justo com os outros candidatos e do ponto de vista dos eleitores? É evidente que não. O que eu, como jornalista, vou fazer? Provavelmente, vou cobrir a inauguração da ponte e não vou colocar o Roriz para falar na televisão, não vai ter declaração do Roriz, eu vou tentar resolver aquilo que a situação não resolve.

Portanto, a reeleição coloca problemas éticos importantes, do ponto de vista da utilização, mesmo que não seja ferindo a lei, mesmo que não agrida a consciência jurídica, mas é uma competição desigual, absolutamente desigual. Por isso devemos acabar com a reeleição? Eu não sei, mas é uma questão a ser discutida. Pessoalmente, sou contra a reeleição em municípios. Onde não tem opinião pública, não deveria haver reeleição. Em município onde não tem dois turnos, não deveria haver reeleição. Quanto à reeleição para presidente e governador, tudo bem, mas há problemas que não estão resolvidos. E não podemos achar que estão resolvidos.

Para finalizar, gostaria de enfocar três questões que considero importantes. Em primeiro lugar, o Jobim colocou um ponto importante: não adianta ficarmos discutindo questões éticas, fora das condições concretas em que se faz a política. O nosso sistema eleitoral, pelo qual elegemos nossos deputados, é absolutamente falido. Por onde passo, falo isso. E as pessoas não se dão conta, porque temos esse sistema desde que nos entendemos por gente. Ele é um sistema que vigora desde 46. Assim,

estamos acostumados a ele e achamos que este é o único sistema do mundo. E este é um sistema horrível, é tão ruim que só existe na Finlândia. Não sei se na terra de Papai Noel dá certo, mas aqui no Brasil ele já revelou os mesmos problemas que ele revelou em todos os lugares do mundo onde foi aplicado. Com o tempo, ele vai criando a figura do político que é — desculpem, não estou fazendo referência a nenhum deputado concretamente — um especialista em ganhar eleição. O que caracteriza o político não é ser um bom representante do povo, um conhecedor dos problemas do povo etc. Na sua média ele vira um especialista em ganhar eleição, porque ele ganha eleição, no fundo, sozinho. Ganha contra o partido, ganha contra os colegas. E isso o Jobim falou muito bem. Ele é um franco atirador, de um modo geral.

O sistema distrital tem o controle, tem a fiscalização do eleitor sobre o partido. Quatro anos depois ele vai voltar àquele distrito, para pedir voto de novo. Então, ele é fiscalizado por alguém. O sistema de lista fechada, em que se vota numa lista preparada pela convenção do partido, há a fiscalização do partido e o sujeito deve contas ao partido e, assim, ele não faz muita brincadeira. No nosso sistema, não. Após eleito, ele dá uma banana para o partido, uma banana para o eleitor, faz o que quiser. E se ele não der é porque não quis dar, porque ele poderia dar. Ele faz o que quer. Nós produzimos *free lancers* na política o tempo todo. Depois vamos discutir a ética com esse sujeito. O sistema disse a ele o seguinte: você passe por cima de todo mundo, dê cotovelada em cima de todo mundo, pise no pescoço da sua mãe e chegue lá! E depois vai exigir ética dele? E esse não é um problema dos políticos, é um problema do Brasil, da democracia. Esse nosso sistema está falido, o País não aguenta mais.

Bem dizia o Dr. Ulysses Guimarães, quando disseram uma vez para ele que aquela Câmara estava ruim. Respondeu ele: você não viu nada, meu filho, espere a próxima; não existe o menor risco de melhorar. E é verdade, cada vez piora mais. E não me refiro às pessoas. Há pessoas na Câmara dos Deputados de enorme talento, de enorme espírito público etc. Mas o sistema produz isso.

É uma questão séria, grave. Não podemos ficar exigindo ética na disputa eleitoral, quando as condições da disputa eleitoral premiam quem age individualmente, quem passa por cima dos outros, quem é capaz de ser o mais esperto naquela disputa. Não aquele que tem espírito público, aquele que vai discutir programas etc.

Finalmente, gostaria de me referir a uma questão citada pelo Ministro Jobim, sobre o financiamento de campanha. Pessoalmente, sou inteiramente favorável. Não entendi se o Ministro Jobim tem posição contrária ao financiamento público. Favorável. Eu sou inteiramente favorável ao financiamento público, embora concorde com ele, no sentido de que se tem que definir muito precisamente o que é o financiamento público. Por outro lado, sou inteiramente contra uma combinação de financiamento público com financiamento privado.

A SR^a LOURDES SOLA (Comissão de Ética Pública) – Senhoras e senhores, bom dia!

Nós nos pusemos de acordo que eu falaria sobre governabilidade e presumo que só interessa discutir este assunto em uma dimensão muito precisa: a governabilidade democrática, porque, obviamente, pode-se falar de problemas de governabilidade em outros regimes políticos.

Diante deste tema encomendado pelo Piquet, pensei que há várias formas de abordar, e há mesmo, vários níveis de análise e não resisto a pensar o seguinte: estou me dirigindo a uma platéia composta de servidores públicos, fundamentalmente, e a temática foi dirigida primariamente ao debate sobre a ética no Serviço Público. Se há um público especialmente sensível a um dos grandes problemas da teoria democrática moderna, é o Serviço Público. Quando digo moderna, refiro-me ao séc. XX para cá. Um dos grandes problemas da teoria democrática moderna é a tensão constante que existe entre autonomia necessária para gerir, autonomia para decidir e, ao mesmo tempo, o controle democrático. Acho que os casos mais extremos e onde se coloca com mais agudeza essa tensão é no Judiciário e no Banco Central. É necessário que haja o mínimo de autonomia decisória e, ao mesmo tempo, é necessário controle democrático, construir mecanismos de controle democrático, desenhos institucionais dessa ordem. Este é um grande problema da teoria democrática e não está resolvido. Cada país tem a sua forma de solução e é um dos problemas-chave, porque a autonomia tem a ver muito com a capacidade de governar, a capacidade de gestão e, ao mesmo tempo, o controle democrático é imprescindível num regime como o que se pretende consolidar neste País. Os casos mais extremos, portanto, são exatamente o Judiciário e o Banco Central, porque a questão básica é quem guarda os guardiões. Quem guarda o guardião da ordem monetária e quem guarda a lei. Esta é uma dimensão da governabilidade.

Outra dimensão, que me parece muito importante quando refletimos sobre governabilidade democrática, é o seguinte problema que está posto sempre, para qualquer país, mas no nosso caso, por conta de um sistema partidário em vias de consolidação e não consolidado, é mais agudo. E isso é sempre, há um hiato entre uma coalizão eleitoral e a coalizão governamental, isto é, a coalizão que acaba sendo a que governa. E isso pressupõe, num país como o Brasil, um eixo parlamentar e um eixo federativo, apoio de governadores representativos. Isso já dá uma certa complexidade. Esta é uma dimensão de governabilidade. E em toda transição temos uma passagem e, com freqüência, a coalizão eleitoral não é exatamente a mesma da coalizão governamental e esse trânsito pressupõe muito mais da arte de governar, especialmente num país cujo regime é presidencialista, além do que é multipartidário, tem que coordenar vários partidos aliados para decantar soluções de governo que, com freqüência, são soluções no calor da hora. Esta é uma dimensão.

Outra dimensão de governabilidade: quando se pergunta se esse sistema gera condições de governabilidade ou não, é uma pergunta que se desdobra em outro nível, ou seja, o governo “xyz”, de quem quer que seja, que ganhe a eleição, terá

capacidade de coordenar e de comandar estruturas de Estado? Em que medidas as estruturas de Estado, as burocracias são estáveis, obviamente, têm experiência acumulada e o poder de governar depende muito da capacidade que um determinado governo tem de poder efetivamente comandar as estruturas de Estado. É apenas para dar uma indicação da dificuldade que temos quando pensamos em governabilidade democrática.

No entanto, eu queria tomar esta questão através de uma palavra de otimismo que está perfeitamente bem na linha das análises já feitas e também na linha das conquistas que a Comissão de Ética Pública já adquiriu.

Em primeiro lugar, eu queria lidar com uma palavra que, a meu ver é fóbica, dependendo do partido, do candidato etc. Essa palavra, que se transformou em fóbica, é a palavra globalização. Ou seja, subvalorizada, supervalorizada, em geral as pessoas se definem de uma maneira mais emocional, até porque é um conceito guarda-chuva, no qual cabem vários ingredientes, nem sempre explicitados.

Na nota de otimismo, fazendo uma análise sócio-política mesmo, diria que, depois do fim da guerra fria, o que tivemos foi a seguinte combinação: políticas de liberalização econômica e de integração dos países à ordem internacional, que correspondem a normas globais, querendo-se ou não, normas dadas por mercado, por tecnologias etc. e, ao mesmo tempo, nesse mesmo momento, se aceleraram os processos de democratização em vários países. Ou seja, muitos Estados passaram a entrar em processos de democratização, numa amplitude geográfica absolutamente inédita. Só para terem uma idéia, há trinta anos, quando foi escrita por Dahl o livro Poliarquia, que é por onde se reflete sobre democratização, havia apenas vinte e nove Estados democráticos. Hoje há cem, ou talvez alguns mais, a maioria dos quais criados na década de 90. Temos, portanto, uma enorme mudança em escala global que se opera ao nível do sistema político. Quando se fala em globalização e se pensa: se ou mal ou bem, de alguma se sobrevaloriza ou para rejeitar ou para valorizar esse processo, o que se tem é a idéia de que, sobretudo, se enfatiza a integração financeira, a integração econômica, a integração provocada pelas tecnologias de informação etc., ou migrações, que também é uma forma de integração em escala global.

O que não se valoriza suficientemente, a meu ver, mas que vai criar problemas de governabilidade é o fato de que a grande mudança que se deu depois da guerra fria se operou na escala política. E essa dimensão tem sido negligenciada pela maioria dos analistas, inclusive nós da política. Isto porque ficamos preocupados com as dimensões nacionais internas dos nossos próprios processos de democratização.

Esta idéia de que se está formando uma nova ordem política, através de processos de democratização que valorizam a democracia representativa sem se esgotar nela, na verdade, quem mais chama a atenção é Klaus O., cujas credenciais são bastante socialistas de origem. Portanto, acho muito importante citá-lo nessa visão que se tem de um elemento da política democrática em escala global.

O primeiro dilema que quero colocar é da seguinte natureza: exatamente no momento em que o maior poder político está sendo transferido para o eleitorado em

cada Estado, é neste momento que tem havido uma transferência parcial, felizmente, de maior poder financeiro e econômico das autoridades políticas nacionais aos mercados globais. Temos aqui uma tensão permanente entre a democratização, que tem um horizonte forçosamente nacionalista e o poder é transferido a eleitorados nacionais, por definição, que estão situados no território nacional e, ao mesmo tempo, é neste momento que, por razões que têm a ver com várias formas de integração, se reduz o poder de arbitrar dos Estados nacionais, para bem ou para mal, mas também para bem.

A minha pergunta é a seguinte: qual é o papel da política democrática nesse novo contexto? Estamos vivendo, gostemos ou não, um processo de globalização objetivo, de integração em que os mercados falam e interferem no processo eleitoral. Acho que ninguém ignora que o prêmio de risco atribuído ao País tem bastante a ver com temores de que ganhem oposições, que até recentemente falavam ou ainda falam em ruptura ou em mudança de modelo econômico. Evidentemente, há uma presença do veto de mercados, mas, em última análise, o protagonista principal das nossas eleições, como deve ser, é o eleitorado. Então, aí há uma tensão, não há dúvida.

Quero acrescentar que não existe teoria para isso. Até agora, que eu conheça, o que temos são teorias de médio alcance e temos ainda que pensar uma outra noção que usamos de maneira mais ou menos leviana, incompleta. Ou seja, a noção de *accountability*. Confortavelmente, usamos o termo em inglês não me parece que seja só por pedantismo, mas é porque ela condensa duas noções que, na experiência latina e brasileira especialmente, são dois processos diferentes, tanto do ponto de vista processual, quanto do ponto de vista realmente conceitual. *Accountability* cobre duas dimensões: o processo de prestações de contas de autoridade pública à sociedade, ou horizontalmente a um órgão público que controla; e também implica na responsabilização política, no nosso caso. Essas duas dimensões estão condensadas na tradição anglo-saxônica, e não na nossa. Processualmente, pode-se ter o mecanismo de prestação de contas perfeitamente bem-instaurado, sem que se tenha o processo de responsabilização política garantido. Convoco os juristas em meu auxílio mais tarde para refletir um pouco sobre isso. Mas tem efeito sobre o estilo de fazer política, certamente, em países como o nosso, em que essas duas noções estão dissociadas.

Estou chamando a atenção para o fato de que temos um dilema muito claro, que foi vivido e que será vivido no próximo governo, esteja lá quem quer que seja. É esta tensão entre a resposta dos mercados, que é imediata, a mudanças ou a continuidade de política econômica e, ao mesmo tempo, um eleitorado, que tem uma outra dimensão, demandas, exigências e o governante terá que fazer atos de calibragem muito finos.

A meu ver, para entrar diretamente na questão, quem quer que seja que assumo o governo nas próximas eleições, terá, fatalmente, que obedecer a certas restrições políticas e institucionais que limitam o poder de arbitrar, de mudar, de conservar. Isto está dado e tem a ver com a consolidação das instituições brasileiras. Significa também que vai ter que, ou mudar a institucionalidade, em alguns casos, mas de

qualquer maneira o que se tem na relação eleitorado e mercado é o seguinte exemplo abstrato: imagine-se que um governante resolva adotar modelos de política econômica que voltem a ser inflacionários, ou com grandes desequilíbrios monetários e fiscais. Imediatamente, ou três ou quatro meses depois, a informação é instantânea. Vou falar daqui a pouco da imprensa. Aumentou em “x”, ou o dólar foi apreciado em “y”. Essa informação passa a noção de crise instantaneamente. E, imediatamente, a popularidade desse governante — e nós temos as pesquisas —, dependendo do “afeto” que o eleitorado tenha por estabilidade, e acho que tem depois do Plano Real, teremos imediatamente uma queda de popularidade. Esta interação pode levar a uma correção de rumos ou a uma solução mais radical da parte do governante. Só para mostrar que a interação é complexa. A voz do mercado opera uma dimensão — e estou falando no mercado internacional também —, independente de o sistema ser mais ou menos vulnerável à questão externa. E, ao mesmo tempo, é extremamente vulnerável às preferências do eleitorado e da sociedade, com razão.

Quero chamar a atenção, só para terminar, para as restrições em relação às quais todo e qualquer governante, toda e qualquer coalizão que for eleita terá que levar em conta, o que obviamente vai reduzir a margem de arbítrio, em termos de governança. Em primeiro lugar, já foi citado aqui e não vou me estender sobre isso, o fato de que existe hoje — e não existia na Argentina — a Lei de Responsabilidade Fiscal, que disciplina a relação não só do governo, em termos centrais, mas a relação com o eixo federativo. Isto já é algo que está estabelecido e que foi aprovado por uma coalizão bastante ampla, inclusive incluída a oposição. Basicamente o PT estava incluído nessa coalizão que aprovou a lei.

Temos desta vez, diferentemente da experiência de 94 e 98, um Congresso bem mais ativo e mais atuante e vai ter que aprovar a agenda, sobretudo, com a eliminação do poder institucional que era gerado automaticamente pelas medidas provisórias. Elas foram limitadas.

Em terceiro lugar, a capacidade dos governos estaduais de veto ou de barganha aumentou. Quero chamar a atenção para isso nos governos do eixo federativo. Lembrem-se de que em 94 os governos estaduais, por várias razões de ordem econômica, que não vou elaborar aqui, entraram em crise fiscal e ficaram muito dependentes de renegociação com o governo central. E este, em troca, impunha regras para que houvesse a rolagem das respectivas dívidas. Hoje os governos estaduais, em boa escala, são muito mais poderosos; ou seja, vão recuperar o poder de veto e de barganha que tinham. Diante desta limitação, qualquer governante terá que enfrentar.

Em quarto lugar, ainda do ponto de vista institucional — e pode ser desfeito, porque não é constitucional, mas, de qualquer maneira, está aí — temos regime de metas de inflação, taxa de câmbio flutuante e uma série de outras obrigações de respeito a contratos. Portanto, não há como escapar, a menos que se provoque uma reestruturação dessas condições, a partir de toda uma renegociação com a sociedade e, sobretudo, com os seus representantes.

E, finalmente, não há como excluir o fato de que existe uma disciplina de mer-

cado, uma ruptura de regras vai provocar, muito possivelmente, mecanismos de fuga, ou de endosso, ou de inversão que favorecem ou dificultam os processos de inversão e, portanto, de crescimento que vão se refletir.

De qualquer maneira, em termos de desempenho, em termos de transparência de contas públicas e de formação das políticas monetárias, a experiência brasileira é daquelas onde mais se atingiu em termos de *account ability*, tanto nas duas dimensões às quais me referi aqui.

Lembro também que, no meu conceito de globalização, em que entra essa interação constante entre a tensão aos mecanismos nacionais e, ao mesmo tempo, endosso por mecanismos internacionais, não há como escapar aos mecanismos pelos quais vários depoimentos feitos aqui, no primeiro bloco, indicaram que muitas das experiências de aumento de transparência, de aperfeiçoamento dos mecanismos de *account ability* têm a ver inclusive com a colaboração de organismos internacionais, que só se instituiu graças a essa interação que a globalização, no sentido lato que usei, permitiu. Acho que a própria Comissão de Ética é o resultado disso. Quando somos aprovados e até elogiados por comissões internacionais e vigiados, tenho impressão que esta é uma das dimensões mais importantes da globalização e que, em geral, acabam sendo subestimadas, porque globalização se transformou numa palavra fóbica, num anátema e, exatamente, porque ela é usada extremamente num sentido muito unilateral.

Muito obrigada. (*Palmas.*)

O SR. WILSON CALVO MENDES DE ARAÚJO (Subchefe de Coordenação da Ação Governamental, Casa Civil da Presidência da República):

Senhoras e senhores, boa tarde. Infelizmente, o jornalista Franklin Martins já se ausentou, porque queria dar uma explicação sobre dois pontos por ele abordados, quanto à contratação de pessoal via consultorias e também a utilização de cargos públicos. Queria deixar claro ao nosso grupo que o Governo já vem tratando dessa matéria e, em breve, teremos uma lei encaminhada ao Congresso, regulando a utilização de consultores. Quanto à utilização de cargos públicos, o fortalecimento das carreiras vem reduzindo, e muito, a liberação de cargos de livre nomeação. Carreiras ou instituições como INSS, Banco Central, Receita Federal, Controle Interno, têm uma total limitação ou pouquíssimos cargos de livre nomeação. É um processo longo, mas chegaremos ao ideal.

Iniciamos o processo de transição governamental em dezembro do ano passado. Todos sabemos que a transição sempre ocorreu de uma forma empírica, sem respaldo legal, sem maior fundamentação. Ainda em dezembro, discutimos bastante a necessidade de, a partir deste ano, regular essa matéria, buscar ter um instrumento legal, para que o governo atual que está saindo possa trabalhar com a equipe que está entrando. Para isso, o Presidente designou o Ministro Pedro Parente como coordenador dessa missão. Desde o primeiro momento, a orientação que tínhamos era a de que, independentemente de quem venha a ganhar as eleições, qualquer que seja o partido e o candidato eleitos, o importante é o respeito à sociedade, ao cidadão, que não quer ver interrompidas ações de governo ou serviços públicos, logo nos primeiros dias de governo. Portanto, a nossa missão, o nosso foco, está na sociedade e não em determinados partidos para auxiliá-los no processo eleitoral.

Com base nessa orientação, já em abril deste ano, editamos um primeiro decreto possibilitando que todos partidos políticos pudessem ter acesso a informações e programas do Governo, de modo a facilitar a elaboração dos programas dos futuros candidatos. Isso se deu antes mesmo de escolhidos os candidatos de cada partido. Foi uma medida adotada em de abril deste ano, iniciando o processo de transição. A idéia era a de que, a partir do encerramento das eleições, do primeiro e do segundo turno, teríamos no governo atual uma equipe, dentro da Casa Civil e nos ministérios, à disposição da equipe do novo governo, de modo que, ao tomar posse, em 1º de janeiro (se for mantido o 1º de janeiro), o novo governo imediatamente poderá iniciar suas ações. Quer dizer: não há uma paralisação, os novos atos podem ser todos baixados e publicados imediatamente.

O objetivo de todo esse processo é assegurar a continuidade operacional e administrativa, preservar a memória institucional, como já falei, acima de partidos ou ideologias e conferir transparência ao processo de transição governamental. Os trabalhos foram desenvolvidos, buscando informações de outros países, principalmente países que têm o mesmo regime presidencialista, e levantamentos. Foram realizadas entrevistas e pesquisas em busca de informações sobre governos anteriores, desde 1985, quando se iniciou a transição para o governo Sarney, passando pela

transição Sarney-Collor, processo do qual também participei, até os momentos atuais. Todo esse levantamento e toda essa bibliografia estarão registrados. Fizemos entrevistas, no caso dos Estados Unidos, com Martha Kumar (Diretora do Projeto Casa Branca 2001), Chase Untermeyer (da transição Reagan-Bush); Richard McCormack (da transição Ford-Carter) dentre outros. No Brasil, foram feitas entrevistas com o atual Ministro Paulo Renato Souza, com o ex-Ministro Hargreaves, com o assessor do Governo Collor, Pedro Bara Neto, com o Embaixador Marcos Coimbra, o Embaixador Carlos Garcia, hoje na Espanha. Fizemos em torno de vinte entrevistas e todas elas serão proximamente publicadas e amplamente divulgadas para a futura equipe de transição e para toda a sociedade. O nosso modelo buscou aprender com a experiência de outros países. A esse respeito, eu pediria três minutos para que o Dr. Nestor Forster Jr., que faz parte da nossa equipe de transição, falasse a respeito. Ele fez diversas entrevistas em Washington, nos Estados Unidos, e eu queria que ele acrescentasse alguns detalhes sobre elas.

O SR. NESTOR FORSTER JR. – Obrigado, Dr. Wilson Calvo, boa tarde a todos. De maneira muito breve, para não tomar mais tempo do que o necessário, gostaria de esboçar o modelo para a transição que foi desenvolvido desde dezembro do ano passado por esta equipe de coordenação da transição da Casa Civil da Presidência da República.

A primeira constatação nossa, ao começar este exercício, foi a de que não havia no Brasil nenhum modelo que pudéssemos utilizar. Nunca foi feita uma transição governamental estruturada, planejada, sobre a qual se tenha legislado com antecipação ao próprio pleito presidencial. Assim, tivemos que procurar alguma experiência internacional que pudesse nos inspirar. Obviamente, procuramos países que tivessem afinidades com o sistema brasileiro, do ponto de vista político, que fossem repúblicas presidencialistas. Isto, por si só, já excluiu países com os quais, naturalmente, poderíamos aprender, como é o caso dos países da Europa ocidental, onde há regimes monárquicos, a maioria parlamentarista. Outro requisito que identificamos desde o início foi o de que queríamos países que desfrutassem de estabilidade política e continuidade democrática. Regimes totalitários não serviriam de nada, pois não conhecem transição. E o terceiro critério, que se aplica cumulativamente aos dois anteriores, foi o de que os países já possuísem algum grau de institucionalização da transição. Era justamente isso que estávamos buscando. O critério da estabilidade política e democrática excluiu também da nossa área de interesse os nossos vizinhos latino-americanos, a maioria países que, como o Brasil, tiveram uma história um pouco conturbada e demoraram a ter uma democracia efetivamente consolidada. Então, não tiveram um desenvolvimento de nenhuma estrutura própria de transição presidencial planejada.

A aplicação cumulativa desses critérios nos levou a identificar o modelo dos Estados Unidos como aquele que melhor poderia ser utilizado, para nos inspirar na definição de um modelo próprio brasileiro. Os Estados Unidos, além de preencherem

aqueles critérios que nós assinalamos no início do nosso exercício, possuem uma profunda experiência nesta matéria, decorrente da existência da própria especialização acadêmica nessa área de estudos governamentais. Breve pesquisa feita na Casa Civil identificou 67 universidades americanas que oferecem cursos de “Estudos Presidenciais”, dentre os quais a questão da transição é estudada em profundidade. Além disso, é muito próprio do sistema americano a existência de centros de estudo privado, os chamados “think-tanks”. Há milhares deles nos Estados Unidos. E cerca de cento e cinquenta deles se dedicam especificamente a estudos de governo, do funcionamento da máquina estatal, do funcionamento das instituições do país. E alguns são centrados especificamente no funcionamento da Casa Branca, da presidência norte-americana.

Por fim, quanto à questão específica da institucionalização, os americanos têm uma experiência de 40 anos nessa área, que começou com a eleição do Presidente Kennedy, em 1960. Ele tomou posse em janeiro de 61 e, nesse período de poucos meses da transição 1960-61, ele teve de custear, com recursos próprios, a montagem de um escritório no qual pudesse começar a preparar o seu governo. Ele não achou muita graça em gastar dinheiro do seu próprio bolso para isso. Então, posteriormente, ele criou um grupo de trabalho que foi encarregado de examinar a viabilidade de se institucionalizar o financiamento do funcionamento desse escritório de transição, como veio a ser chamado posteriormente, pagar o salário das pessoas que trabalhariam nesse período até a posse do governo e, enfim, custear despesas outras, como equipamentos, deslocamentos etc. Esse grupo concluiu os trabalhos em 1963, e a sua recomendação veio a se tornar a primeira medida legislativa, a primeira lei existente naquele país sobre transição presidencial. Foi aprovada em março de 1964, já depois da morte do Presidente Kennedy.

De lá para cá houve uma série de evoluções nessa legislação, são 40 anos de história desse mecanismo nos Estados Unidos. Mais recentemente incorporaram, inclusive, o financiamento para o governo que sai. A equipe da administração que está deixando o poder também tem cerca de três meses, depois da posse do novo Presidente, instalações pagas com recursos públicos, para concluir aquelas operações, como respostas de cartas ao Presidente da República, preparação de materiais do legado histórico do Presidente, já adentrando o novo mandato.

Não quero me estender mais, só gostaria de mencionar as dimensões que tomou o processo de transição nos Estados Unidos. No caso da última transição, do Governo Clinton para W. Bush, conversei com várias pessoas em Washington que participaram do processo e, em termos de dimensões, para que se tenha uma idéia do que isso representa nos Estados Unidos, eles gastaram, nessa última transição presidencial, 8,5 milhões de dólares. Foi exatamente o limite que os republicanos se haviam imposto, o mesmo valor que havia sido gasto na transição anterior, do Presidente Bush (pai) para o Presidente Clinton. Desses 8,5 milhões de dólares, 4 milhões são recursos públicos do Governo americano. Trabalharam na transição cerca de 800 pessoas, a maioria das quais voluntários.

Queria apenas deixar bem claro que buscamos como inspiração um modelo já existente e com o qual pudéssemos aprender a desenvolver o nosso próprio modelo. Não se trata, de forma alguma, de transplantar um modelo de uma outra realidade que, dificilmente, se adaptaria às peculiaridades do nosso sistema.

Vou devolver a palavra ao Dr. Wilson Calvo, que irá ressaltar para nós as inovações introduzidas no modelo de transição que estamos implementando na Casa Civil.

Muito obrigado.

O SR. WILSON CALVO MENDES DE ARAÚJO (Subchefe de Coordenação da Ação Governamental, Casa Civil da Presidência da República):

Obrigado, Nestor. Como dito, o nosso modelo é diferente. Temos uma “Agenda 100”, que corresponde às ações prioritárias para o novo governo nos cem primeiros dias de mandato. Também estão sendo compiladas, para serem fornecidas à equipe de transição antes da posse, todos os projetos ou ações que não tiveram encaminhamento. Adiante vou detalhar um pouco mais. Por último, temos um conjunto de informações sobre todas as entrevistas, resenhas bibliográficas e todo o detalhamento desse projeto até a fase em que se encontra.

Faz parte desse projeto também a questão orçamentária. A idéia seria encaminhar um projeto de lei fazendo menção a que, a cada eleição, a cada mudança de governo, no ano anterior às eleições, a lei eleitoral já faça previsão para que reserve recursos para os cargos temporários, o espaço físico e a logística que será utilizada. No caso de cargos temporários, para breve, provavelmente na primeira semana de outubro, estamos para encaminhar uma medida provisória, porque infelizmente não haveria tempo hábil de aprovar um projeto de lei criando cinquenta cargos temporários que vão ser oferecidos para a equipe de transição. Não são “DAS” comuns como os existentes na Administração Pública. São cargos específicos que terão início e término de vigência e só vigorarão durante o período de transição de um novo governo. A idéia é de cargos carimbados, com uma denominação própria, cargos especiais de transição governamental, com valores compatíveis com os valores dos DAS, mas que não se misturam com o DAS e nem poderão ser utilizados após as eleições, pois expiram no décimo dia após a posse do presidente. Com isso passamos a ter o conhecimento das pessoas que estão chegando para trabalhar conosco.

Trabalhei em três transições e a mim foram apresentados integrantes da transição: “este é o coordenador da equipe do Fernando Collor, que vai buscar informações na área onde você atua.” Comecei a abrir informações sabendo que, como servidor público, eu estava infringindo a legislação. Eram pessoas estranhas ao Serviço Público, que poderiam fazer outros usos daqueles dados.

Portanto, com os cargos temporários, vamos ter total transparência de quem são essas pessoas. O Presidente eleito vai indicar quem ele quiser e um ato do Chefe da Casa Civil, Ministro Pedro Parente, fará publicar no Diário Oficial o nome dessas pessoas, que será de conhecimento público. Todos esses servidores, após

nomeados, vão estar na mesma condição de qualquer servidor público federal, seguindo as mesmas regras, isto é, os direitos e deveres da Lei nº 8.112 e dos códigos de ética. Eles vão ser equiparados a nós, ainda como servidores, e poderão ter acesso a todas as informações com mais tranquilidade e com maior transparência.

Quanto ao espaço físico para esta transição, conseguimos o espaço “Centro de Treinamento do Banco do Brasil”, uma área de cerca de 700 m², com alguns gabinetes, inclusive um gabinete para o Presidente eleito, onde estará alojada apenas a equipe do novo governo. No que se refere aos servidores que prestarão informações, já temos cadastrados cerca de 400 interlocutores dos ministérios, autarquias e fundações, levantando informações para alimentar a base de dados e oferecer esse conjunto de informações à nova equipe.

Ainda dentro do projeto, estamos visando à agilização das nomeações. O governo dispõe hoje de um mecanismo, criado em 1995, que é uma pesquisa para determinadas nomeações. Para determinado nível de cargo, antes da nomeação, é feita uma pesquisa, para verificar se a pessoa está desimpedida para ocupar aquele cargo, se está desobrigada com o Fisco, se não tem empresa incompatível com a função que vai exercer, etc.. Essa pesquisa leva dez, quinze dias, aproximadamente, dependendo do caso. Se o novo governo quiser manter essa mesma sistemática, a pesquisa poderá ser feita anteriormente.

Ambientação do servidor: o servidor temporário poderá trabalhar conosco. Vamos oferecer espaço para que esse pessoal da transição possa ter assento nos nossos gabinetes. Na Casa Civil estamos oferecendo local e, se o Presidente eleito achar que tem alguém com perfil para atuar na Casa Civil, poderá já participar conosco, inclusive de determinadas reuniões.

Temos também um portal de transição, no qual estará disponível a estrutura da Administração Pública, os projetos do PPA, todos os projetos da área social, o Guia do Servidor, os Códigos de Ética, tanto o primeiro, quanto o que trata da questão de atendimento a pessoas, entrevistas, reuniões. Tudo isso estará disponibilizado no portal da transição.

No portal temos também informações sobre a “Agenda 100”, projetos não implementados e glossário de termos. A “Agenda 100” é a lista de todos os assuntos que demandarão ação ou decisão no novo governo, nos cem primeiros dias de mandato. Se quiserem rever o projeto de Orçamento, por exemplo, que provavelmente vai ser sancionado pelo futuro Presidente, ou pagamentos diversos, acordos internacionais, prazos vincendos; prazos para renegociação de dívidas, participação de conselhos, etc., tudo isso poderá ser verificado na “Agenda 100”. Então, a futura equipe de Governo poderá tomar conhecimento antecipadamente de seus compromissos. Toda essa gama de informações fará parte da Agenda 100.

Os “projetos não implementados” são aqueles que foram iniciados e que estão em fase final de elaboração e achamos por bem, até em respeito ao novo governo, não encaminhá-los neste momento, como a criação de uma agência, a indicação dos presidentes ou diretores de uma agência, como a de aviação civil, isso tudo é o novo

governo quem indicará. Aquilo que for inevitável, que é de extrema necessidade ainda para esta gestão, será feito até o último dia. Aquilo que poderá ficar para a nova Administração será apresentado à equipe de transição e o novo governo vai decidir se encaminharemos agora ou depois.

Glossário: serão listados todos os principais termos utilizados na Administração Pública, como siglas, códigos de programas, códigos de órgãos, além de expressões do jargão burocrático, para facilitar o entendimento daqueles que estarão chegando ao governo.

Para finalizar, quero tratar da questão da contribuição que a transição pode dar para a ética pública. Com a institucionalização do processo de transição, vamos evitar, por exemplo, que interesses privados interfiram, de maneira imprópria, na formação do novo governo. Podemos evitar a informalidade e a desordem, porque a desordem abre espaço para aventureiros. Além disso, a organização planejada substituirá o improvisado e estaremos criando canais institucionais para o contato da sociedade com o novo governo desde o primeiro momento. Pretendemos, assim, evitar que interesses privados influam de maneira imprópria na formação do novo governo e na conformação de sua agenda, o que poderia trazer indesejável ônus ao contribuinte e ao cidadão, porque muitas das coisas que têm de ser desfeitas apresentam um custo caríssimo.

Estaremos fornecendo meios que, de outra forma, teriam que ser custeados por verbas privadas. Não sei como eram custeadas essas despesas no passado, mas despesas havia. Houve governo que tomou posse em 15 de março e a equipe ficou trabalhando por quatro meses. Alguém pagou, pode ter sido sobra de campanha ou contribuição privada. Então, por uma questão de ética, as pessoas poderão trabalhar recebendo recursos da União, com os mesmos direitos e deveres que os demais servidores públicos. Como já disse, as pessoas nomeadas para os cargos temporários estarão vinculadas às mesmas regras dos demais servidores públicos. E nós, ao fornecermos as informações, estaremos também protegidos, sabendo que aquela informação será tratada de acordo com a legislação em vigor. Assim, estaremos evitando uma interferência imprópria do setor privado e de grupos de interesse específicos.

Por último, esperamos estar contribuindo para a criação de um ambiente de colaboração entre a administração corrente e a nova administração, deixando bem claro que, independentemente do partido que venha a ganhar as eleições, a equipe que está hoje formada e já é transparente e conhecida por todos, é a mesma equipe que vai auxiliar o novo governo. Finalmente, caso haja interesse, nada impede que este modelo desenvolvido pela Casa Civil venha a ser empregado também por Governos Estaduais e por Prefeituras de grandes capitais para institucionalizarem suas operações de transição governamental.

O SR. CLAUDINEU DE MELO (Representante do Candidato do PT) – Sr. Presidente da Mesa, demais membros, meus senhores e minhas senhoras, dada a exigüidade do tempo, vou procurar fazer um rápido condensado das idéias que levaram às conclusões que eu pretendo apresentar a final.

O candidato do Partido dos Trabalhadores está absolutamente consciente de que a análise, a proposição de caminhos na gestão da coisa pública, no plano ético, passa, necessariamente, pelo entendimento, pela compreensão do que é a ética social. Não é possível separarmos essas duas éticas. Nós não temos uma ética social e, de outro lado, uma ética política, uma ética na gestão da coisa pública. Ora, precisamos compreender, nessa linha de raciocínio, quais são realmente os elementos, os dados que nos levaram a pensar exatamente o que pensamos; ou, em outras palavras, por que nós somos exatamente como somos.

Notem, a questão ética aparece na história do homem muito distantemente. Já na Grécia antiga esta questão se punha para os grandes pensadores. Ela evolui, o Cristianismo vem a dar um tom diferente à ética até então praticada, até então interpretada na sociedade, especialmente na sociedade ateniense. O Cristianismo modela, de certa forma, o comportamento da humanidade. É um movimento extraordinário, um movimento que afeta hoje 1 bilhão e 300 milhões de pessoas.

Pois bem, a evolução da ética no mundo cristão sofre, em dado momento, algumas inversões de rumos. Temos, na origem, com os primeiros cristãos, a ética como um valor supremo: a igualdade de todos os homens cristãos. Essa idéia do valor supremo da igualdade, prevalecendo sobre todos os demais valores se põe, então, na ética cristã, e ela prevalece até o séc. IV, quando há uma inversão de valores no seio da Igreja Católica. A partir daí, do Concílio de 325, que então se redireciona a posição da Igreja Católica, no sentido de entender-se que o grande valor, o valor supremo, num primeiro momento era a igualdade, passa a ser a liberdade. Esse valor da liberdade absoluta, inclusive de apropriar e acumular riquezas, avança ao longo dos séculos. E, num dado momento, esse valor passa a ser o grande instrumento de defesa da doutrina liberal que se inicia no séc. XVII. No séc. XVII os grandes pensadores tomam esse valor supremo para fazer oposição aos governos absolutistas, ao poder supremo do monarca.

Essa idéia prevalece até o final do séc. XVIII, quando é incorporada pela doutrina capitalista.

O capitalismo é hoje o modo de vida das sociedades em geral, como efeito imediato do processo de globalização econômica, e em especial da sociedade brasileira. O que nos interessa, com toda esta evolução, na qual lamentavelmente não posso me aprofundar, é saber qual é a ética do capitalismo. Esta é a questão central. O capitalismo tem uma ética?

Eu diria que a ética do capitalismo é a não ética. O capitalismo, na medida em que ele se insere no seio das sociedades, nos agrupamentos, ele instala um regime de competição, onde a prevalência do mais hábil, do mais inteligente e do mais forte se sobrepõe ao menos inteligente, ao menos forte, ao menos hábil. Poderia dizer que

o capitalismo não tem uma ética, na medida em que ele se insere no meio das sociedades e destrói, seus fundados, produzindo a concentração da riqueza e a desigualdade. Ele é, na melhor das hipóteses, um modo de vida absolutamente aético.

Ora, se é este o mundo capitalista em que nós vivemos, se é esta a doutrina política que governa efetivamente hoje os nossos pensamentos, as nossas relações no plano social, precisamos encontrar as regras que possam, de alguma forma, conformar o grande problema surgido da não ética. Temos de encontrar os meios que possibilitem um convívio harmônico, ou pelo menos um convívio mais justo de todos os agentes que participam dessa relação capitalista.

Notem que, numa outra perspectiva, a ética do capitalismo é uma só: se eu quero dizer que ele tem uma ética, é a ética da eficiência. E a eficiência é medida pelo lucro. Ora, um país que desenvolve as suas políticas, os seus interesses visando exclusivamente o lucro de determinados agentes econômicos, evidentemente, ele está privilegiando um grupo minoritário, certamente, em detrimento da grande maioria.

Daí por que alguns dilemas se colocam num governo republicano e democrático. O primeiro deles é a prevalência do interesse público sobre o interesse privado. Ora, sabemos, e a experiência brasileira demonstra isso ao longo desses quinhentos anos, que temos um Estado patrimonialista. Já foi mencionado aqui, inclusive, a questão da privatização do Estado. O Estado brasileiro foi sempre apropriado por determinados grupos, que dele se beneficiaram, e o utilizaram não no interesse público, mas no interesse privado.

Eu me lembro, e me permito relembrar aqui, de uma informação passada por um prefeito de São Paulo, no início da década de 90, e ele dizia o seguinte: um dia ele decidira abrir o nosso Teatro Municipal, para justamente permitir o ingresso do povo em geral. Ele sofreu uma pressão terrível, não conseguiu realizar o evento, porque os grupos que efetivamente tinham contratos com o Teatro Municipal o impediram. Para eles o teatro municipal, notem a ironia, não era um local público mas o local dos contratantes seletos.

O segundo grande dilema, a meu ver, é saber se nos guiamos por valores ou por interesses. Uma sociedade não pode se guiar só por valores. Essa é uma sociedade de anjos. E nem só por interesses. A sociedade se guia por interesses e valores. Qual é a função do funcionário público? Esta é a questão que se coloca. Em primeiro lugar, funcionário vem de função. Função é um poder. Mas é um poder que se exerce não no interesse próprio, mas no interesse de outrem. O funcionário é aquele que exerce um poder no interesse público. Ora, se esta é a função, portanto, que deve ser exercida por aquele ocupante de um cargo público, é fundamental que o funcionário tenha a dimensão clara de que o interesse público é que deve prevalecer sempre sobre o interesse privado.

Qual é o interesse público? A meu ver é de três ordens: o primeiro deles é o dever de voltar a coisa pública para o desenvolvimento auto-sustentado. Um governo desenvolve o país, ou não, por uma decisão puramente política. Não existe país desenvolvido e país subdesenvolvido, como fatalidade. O exemplo histórico mostra

que, na verdade, os países se desenvolvem, ou não, na medida em que seus governantes decidem desenvolvê-lo ou não desenvolvê-lo.

O segundo interesse público, num eventual governo democrático, é a defesa intransigente dos direitos humanos, em especial os chamados direitos humanos de segundo a geração, quais sejam, os direitos sociais, econômicos e culturais, assegurados no art. 6º da Constituição Federal.

E, finalmente, o terceiro interesse público a ser observado é a implementação de uma efetiva democracia participativa, como estabelece o art. 1º da Constituição Federal, quais sejam, os mecanismos de defesa do interesse público: o plebiscito, do referendo, o orçamento participativo e outros. É um compromisso de um eventual governo do Partido dos Trabalhadores, justamente implementar também esse interesse público.

Notem, o funcionário público, no desenvolvimento dessas políticas, tem uma função pedagógica no plano ético. Na medida em que ele efetivamente se põe à disposição do público ou do interesse público, na medida em que ele efetivamente exerce essa função, visando esses grandes objetivos do Estado, ele tem uma função pedagógica. Ele ajuda a educar a sociedade civil ajuda a transformar a sociedade brasileira.

O SR. DEPUTADO JOSÉ ANTÔNIO DE ALMEIDA (Representante do candidato do PSB) – Em primeiro lugar, gostaria de cumprimentar os membros da mesa, na pessoa do Dr. José Geraldo Piquet Carneiro, e cumprimentar a todos aqui presentes, agradecendo, em nome do candidato Anthony Garotinho, a oportunidade de participar deste evento.

Gostaria de saudar a série de providências que foram adotadas, no sentido de fazer a transição civilizada que se avizinha agora neste momento. São providências que me parecem adequadas. É verdade que o processo vai começar ainda e alguma coisa será aperfeiçoada durante esse período. Inclusive futuras regras legais poderão advir nesse aperfeiçoamento, mas há um sentido muito claro de tornar a transição a mais correta possível, diante da necessidade de evitarmos uma solução de continuidade entre o governo que sai e o governo que entra, em prejuízo da população, que deve ser sempre a destinatária dos serviços do Estado.

É evidente que o modelo americano é o mais aperfeiçoado, mas não podemos transplantá-lo para cá e, inclusive, certamente não seria possível, pelo menos aos atuais candidatos a presidente, fazer como fez Kennedy, bancando do seu próprio bolso essa transição. Então, realmente, faz sentido que seja uma transição bancada pelo Erário.

Por outro lado, é interessante também, é uma questão para ser examinada, deixar o *staff* que sai, pelo menos uma parte dele, com condições de informações. Tenho uma experiência grande como advogado, não tenho muita experiência como parlamentar, estou no meu primeiro mandato, mas como advogado tenho uma experiência grande e os tribunais de contas até já chegaram a uma conclusão. Antigamente eles intimavam os prefeitos que tinham deixado o mandato para prestar informações ou defesa em processos de prestação de contas, enviando uma correspondência para a sede da prefeitura. E, muitas vezes, os que tinham assumido eram os adversários que justamente não queriam que eles tomassem conhecimento de qualquer diligência que poderiam fornecer. Este caso mostra que é necessário essas informações estarem presentes, de alguma maneira, até posteriormente.

Acho que as observações do Dr. Melo, que representa o PT, tem alguma coisa de convergência com o que nós pensamos, mas o que é fundamental é termos a noção de que a ética deve presidir a atuação do funcionário público, a atuação do Poder Público e é uma coisa que, a rigor, deveria estar até antes da norma. No Brasil temos a visão muitas vezes de que precisa haver uma norma, para que exerçamos uma atribuição conforme a norma. Muitas vezes, se pensa no Serviço Público, que não é admitido na doutrina do Direito Administrativo, de que o que não está proibido está permitido. Isso pode até valer no âmbito privado, mas não vale no âmbito do Poder Público. Contudo, esta é a visão que se tem.

A nossa posição, assumindo o governo, é tentar conduzir a Administração dentro dos mais rigorosos limites da ética. Para isso, precisamos situar alguns fatos que, de alguma maneira, arranharam a ética governamental, alguns deles já foram objeto até de regulamentação por parte da Comissão de Ética Pública, uma boa providência

adotada e que deve continuar, inclusive deve se ampliar o seu raio de atuação, mas alguns fatos, como por exemplo, o transporte oficial utilizado para viagem de lazer, são coisas que poderiam até não haver previsão legal proibindo, mas, certamente, não eram coisas que poderiam ser adotadas, de acordo com a ética. São atuações que, de alguma maneira, prejudicaram esse lado das coisas, o lado ético, e agora existem regras da Comissão proibindo, mas a rigor, o próprio princípio administrativo já proibiu.

Acho que o Brasil tem uma legislação avançada sobre isso. Situo, principalmente, o art. 37 da Constituição Federal, quando coloca dois princípios que não são comuns em outras Constituições, no tocante ao Serviço Público, que é o princípio da moralidade. Não é que não seja comum a moralidade administrativa em outros países, mas lá nem sempre há a previsão na própria Constituição. E no Brasil há. E também o princípio da impessoalidade, também fundamental e que, infelizmente, também nos parece haver uma dificuldade grande atualmente de ser atendido, especialmente a regra contida no § 1º, do art. 37. que dispõe sobre a impessoalidade, mas a divulgação dos atos governamentais, ela sofre arranhões incontáveis na questão da impessoalidade. A ponto de haver recentemente até uma campanha institucional do governo federal que chegava a anunciar que o governo do Brasil tinha oito anos, quando temos o governo do Brasil desde a Independência e, se levarmos em consideração a República, desde 1889. Essa campanha inclusive tinha uma visão futurista, que certamente privilegiava um dos postulantes à presidência da República, porque candidato ungido pelo atual governo. Tanto que no seu *slogan* está lá: oito anos construindo o futuro. E chegou a ser suspensa esta campanha, por decisão do Corregedor-Geral da Justiça Eleitoral e, uma confirmação mais clara disso, houve uma decisão suspendendo essa campanha, inclusive mandando apagar referências a esse *slogan* e a esse símbolo, o oito estilizado, em todas as placas de obras que já contavam com essa marca, vamos dizer assim, porque a justificativa do ato que mandou fazer assim era a vigência da lei eleitoral, o art. 73 da Lei nº 2.504, que veda aos funcionários públicos fazerem promoções visando a questão eleitoral. Então, foi quase que uma confissão desse fato de que havia um sentido subliminar de campanha eleitoral nessa proposta. Isso, certamente, não me parece ser uma coisa que atenda à ética na Administração Pública. Portanto, é algo que nós, conscientes disso, pretendemos, a todo custo, evitar na gestão dos negócios públicos.

Eu queria fazer brevíssimas considerações apenas sobre alguns pontos mencionados pelo Ministro Nelson Jobim, que me parecem pertinentes, e também algumas breves colocações sobre observações havidas aqui.

O Ministro Nelson Jobim falou da Lei nº 9.840. Participei ativamente da elaboração dessa norma como deputado e ela tem um conteúdo muito significativo, porque inclusive ela vem de uma iniciativa popular. Quando foi dada a entrada no projeto com a iniciativa popular não havia regras definindo isso, mas ela contou com mais de 1 milhão de assinaturas colhidas pelas entidades que a organizaram, patrocinadores da proposta. E ela tinha realmente algumas regras que tornariam mais explícitas,

com uma visão diferente do que se vinha examinando até aqui. Não levar em consideração o resultado final do pleito e sim a conduta objetiva. Ela tinha inclusive a expressão “candidato, ou alguém por ele”. Isso vinha no sentido colocado pelo Ministro Nelson Jobim. Se se fosse examinar só o candidato, certamente o candidato em si não faz aquele ato que é considerado uma captação ilegal de sufrágio. E nós tiramos a expressão “alguém por ele”, porque com ela não passaria, havia uma resistência muito grande por parte de muitos deputados com relação a esta questão, porque se enxergou ali a possibilidade de um adversário fazer pelo candidato.

No entanto, foi muito importante que o tribunal tenha dado a interpretação finalística da norma, não tenha ficado na interpretação literal, que é mais fácil, mas é a mais pobre. O TSE tem essa interpretação, mas, infelizmente, os tribunais regionais, na sua maioria, não têm essa interpretação até hoje. Muitos casos ainda não foram julgados com base nesta lei, porque só agora estão chegando ao Tribunal Superior Eleitoral.

Gostaria também de tocar rapidamente no que a Profa. Celina Vargas do Amaral Peixoto mencionou. Acho que a forma mais perversa de coronelismo hoje, Vitor Nunes Leal não imaginava, é exatamente o coronelismo eletrônico. Sou do Estado do Maranhão, em que um grupo domina o Estado há mais de trinta anos e tem em seu poder, de seus familiares ou de seus aliados, mais de cem emissoras de rádio e oito emissoras de televisão. Este é o coronelismo eletrônico.

Concluindo, Sr. Presidente, tentando me ater ao tempo, eu quero dizer que, um dos problemas mais sérios realmente quanto ao exercício da atividade governamental com ética, veio com a reeleição. A reeleição quebrou todo o sistema que tínhamos com relação à condução dos candidatos ao Poder Público. Da forma como foi aprovada, sem examinar outros mecanismos, outros institutos, ou outras regras constitucionais que decorriam da proibição da reeleição, quebrou até um sistema que torna mais grave o dano que a ética e a democracia sofrem com a reeleição. Um funcionário que seja auxiliar operacional da ESAF, por exemplo, funcionário público tem uma regra de desincompatibilização. A lei exige que ele se afaste, no mínimo, três meses antes do pleito, da função pública que exerce, para que essa função pública supostamente não possa influenciar o resultado do pleito. E presidente da República, governador de Estado e prefeito, chefes do Executivo, não têm essa regra de desincompatibilização. A reeleição sem desincompatibilização é uma situação que torna inteiramente desigual a disputa e pode levar a atitudes voltadas unicamente com objetivo da reeleição.

Na eleição presidencial de 98 no Brasil houve um fato que foi muito mencionado, a inauguração de uma outra forma de populismo: o populismo cambial. Manteve-se aquela quase igualdade entre dólar e real, porque havia risco significativo de perda da reeleição, se aquela alteração fosse feita. Com isso, temos conseqüências gravíssimas para a economia brasileira até hoje.

O SR. JOSÉ NEGREIROS (Jornalista) – Cumprimento, inicialmente, o Dr. Piquet Carneiro e os demais integrantes da mesa, agradecendo por ter a oportunidade de poder participar deste encontro.

Gostaria de falar um pouco do Correio Braziliense, que tem um código de ética, porque acho que as observações do Franklin foram bastante apropriadas e concordo com a maioria delas. Mas é crescente a necessidade que temos na sociedade brasileira hoje em dia de discutirmos o papel do trabalho do jornalista, como se expressa, que limites ele tem.

Cerca de três anos atrás fizemos um código, contendo cerca de vinte e três deveres e sete direitos. O exercício de suas intenções é controlado por uma comissão formada por jornalistas da redação, por representantes de outras áreas e por representantes da diretoria da empresa. E queria dizer que não é incomum a existência de códigos de ética na imprensa brasileira. Não é só o Correio que tem, outros também o têm. Um dos pontos mais importantes desse documento é a identificação do jornalista ao fazer o seu trabalho. No Correio Braziliense é proibido aquilo que em algumas empresas é possível: o jornalista se travestir de outra pessoa, para tentar obter uma informação.

Outro ponto muito importante também é que nós tratamos o suspeito de forma muito breve, ou muitas vezes nem tratamos. É muito comum também, já se observou, que uma pessoa apareça como suspeita num caso e logo em seguida se tem a informação de que as apurações policiais chegaram à conclusão de que havia um erro. Um caso que acho que está na memória de todos vocês é o daquele professor que estava num avião da TAM e foi apontado como suspeito de ter posto uma bomba dentro do avião. Algumas revistas deram como capa, sete, oito páginas, muitos jornais gastaram muitas páginas e muita tinta e, pouco tempo depois, se chegou à conclusão de que ele não tinha nada a ver com o episódio.

Esse instrumento é muito importante no exercício do nosso trabalho, porque ele está conectado também com o Conselho de Leitores, com quem nos reunimos sistematicamente, e esses leitores criticam o nosso trabalho, na nossa presença.

Uma breve observação que gostaria de fazer a respeito do que o Franklin falou e para ter conexão com a questão eleitoral, é que o nosso sistema de cobertura eleitoral que tentamos fazer, mas nem sempre é possível, para eliminar ou tentar neutralizar aqueles casos que ele referiu de um governante que vai inaugurar uma obra e, portanto, mereceria injusta ou indevidamente o espaço no jornal. O que procuramos fazer é toda uma cobertura enfocada na divisão igual do espaço para os candidatos. Não sei se vocês observam que, mesmo a agenda dos candidatos de partidos menores, está publicada. É um enfoque da cobertura também que procura fugir de ficar numa situação de refém do político, porque algumas assessorias produzem o que se chama de factóide e às vezes a imprensa é “obrigada” a publicar aquilo. Quer dizer, nós não nos sentimos obrigados, por exemplo, a publicar uma denúncia, por mais grave que ela seja. Vamos por a nossa equipe para apurar os fatos também e ver se realmente eles têm procedência. Esse tipo de jornalismo é praticado em

alguns países europeus, com maior ou menor eficiência, e nos Estados Unidos, o jornalismo cívico, o jornalismo público também tem expressão muito importante em alguns estados.

Queria só mencionar que temos uma meia dúzia de instrumentos que procuram balizar nossas posições em relação a isso. Por exemplo, uma questão que estamos tentando discutir, que aparece na campanha e que é extremamente complexa é a disputa pelos milhões de empregos que poderão ser oferecidos por este ou aquele candidato. Salvo engano, um candidato promete 8 milhões de empregos no seu mandato e outro promete 5 milhões. De acordo com os economistas consultados nos últimos dias, para que esses empregos fossem produzidos, o Brasil teria que crescer a uma taxa entre 5 e 7%. E não se imagina que nem o país mais próspero e rico do mundo poderá fazer isso.

O tempo é muito curto e queria só resumir essas observações. Aquelas pessoas que tiverem interesse em aprofundá-las, podem procurar o *site* do Correio Braziliense, há indicações sobre isso, os endereços e telefones estão no próprio jornal e estarei à disposição para uma discussão mais profunda sobre o assunto.

O SR. CLÁUDIO ABRAMO (Secretário-Geral da Transparência Brasil) – Piquet, se você me prometer que amanhã não me cortará o tempo, falarei pela metade do tempo que teria aqui agora. Prometido?

Em primeiro lugar, queria observar muito rapidamente que me sinto num diálogo um tanto esquizofrênico, porque pessoas falam e vão embora. Isso tem acontecido a manhã toda e há várias coisas que eu gostaria de falar, mas os indivíduos não estão presentes. Assim, perde-se um pouco a dinâmica de um diálogo.

E queria observar, a respeito disso, especificamente que este painel sobre Eleições e Transição de Governo não contou com a presença de dois representantes de duas candidaturas, do Serra e do Ciro Gomes, só tenho a lamentar. Lamento também que o representante da candidatura Lula tenha se retirado após falar, e cumprimento o Deputado José Antônio por não ter se retirado após falar.

A Transparência Brasil tem uma campanha este ano relativa às eleições, chamada Voto Limpo 2002. Tem a ver com transição porque, um dos elementos da campanha é o seguinte: apresentamos aos quatro principais candidatos presidenciais — o conceito de principal perde-se um pouco no subjetivismo, mas eu acredito que tenha sido acima de 10% de intenções de voto num certo momento — uma lista com oito medidas concretas para combater a corrupção, que consideramos essenciais para que esse mal seja combatido no Brasil.

A corrupção, deve-se dizer, não se combate com palavras, não se combate simplesmente com exortações de natureza ético-moral. Caso assim fosse, as religiões que estão aí, fazendo exortações de caráter moral há muitos séculos, já teriam resolvido o problema da corrupção. Quer dizer, não é assim que se resolve. Resolve-se, ou pelo menos se ataca a corrupção por medidas concretas. Elas são de natureza weberiana, se quiserem, em parte, quer dizer, a estrutura do Estado precisa funcionar melhor. A corrupção se dá porque as oportunidades acontecem, oportunidades sob o ponto de vista da estrutura legal e as oportunidades sob o ponto de vista da estrutura administrativa. Os mecanismos de controle do Estado não funcionando bem, propiciam a corrupção. É bastante simples, bastante weberiano.

Entre essas oito medidas que apresentamos aos quatro candidatos como importantes, a primeira delas é a formação de uma agência nacional anticorrupção. Não é uma nova repartição com 60 mil funcionários, mas um organismo para pensar, que teria participação por convite, naturalmente, do Judiciário, do Legislativo, do Tribunal de Contas da União, do Ministério Público, de organizações da sociedade como observadoras. Essa agência teria, como primeira função, estabelecer, em seis meses, o mapa de risco da corrupção, ou seja, quais são os principais pontos que propiciam a corrupção no País e, a partir desses seis meses, fazer um plano e orquestrar a aplicação das medidas.

Até agora nenhum candidato concordou em assinar e, com respeito a isso, faço a seguinte observação: políticos e candidatos passam muito tempo falando sobre corrupção ao longo de quatro anos. O tema corrupção é bastante comum na Câmara dos Deputados, no Senado, nas Assembléias Legislativas etc. Curiosamen-

te, quando chega na hora das eleições, ninguém fala nisso. Se os senhores forem procurar os programas de governo dos candidatos, o tema não aparece. O tema não é objeto de debates entre os candidatos. O tema não é objeto de perguntas dos jornalistas aos candidatos. Se vocês olharem por esse ponto de vista, verificarão que o assunto corrupção e como combatê-la desapareceu do debate político, o que é muito estranho, uma vez que o tema corrupção aparece entre as preocupações dos brasileiros quando a pergunta é feita.

Eu gosto muito de números, prefiro os números às palavras. A Transparência Brasil publica em seu *site* na Internet um gráfico que informa as ocorrências dos nomes dos candidatos relativamente associados aos temas corrupção e transparência, de forma favorável e desfavorável. Não se trata de saber se fulano acusou sicrano de ladrão. Não é isso. São as ocorrências do tema. Vocês podem entrar no nosso *site* e vão ver como está isso. Até ontem, o candidato José Serra não havia mencionado o assunto; o candidato Luís Inácio Lula da Silva mencionou um pouquinho só; o Ciro Gomes tinha aparecido com essa história a que o Ministro Nelson Jobim se referiu; e o candidato Garotinho, por um problema no Rio de duas semanas atrás. Isso foi só. O assunto, que é grave para os rumos da Administração, não está sendo observado pelos candidatos. E acho que isso é muito preocupante, porque revela uma falta de compreensão a respeito de assuntos que dizem respeito muito diretamente à eficiência administrativa. O governo tem que ser eficiente. Se o governo não olha para a corrupção, ele será ineficiente.

Muito obrigado, amanhã eu falo mais sobre isso. (*Palmas.*)

ÉTICA COMO INSTRUMENTO **DA BOA GOVERNANÇA**

Moderador

MARCÍLIO MARQUES MOREIRA

Comissão de Ética Pública

Apresentadores

PAULO PAIVA

Vice-Presidente do BID

ELIA ARMSTRONG

Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da ONU

HÉLIO ZYLBERSTAJN

Instituto Ethos

JUCA KFOURY

Jornalista

Debatedor:

LUIZ ANTÔNIO DE SAMPAIO CAMPOS

Sr. Paulo Paiva (Vice-Presidente de Planejamento e Administração do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID).

É com muito prazer que participo do Terceiro Encontro de Representantes Setoriais da Comissão de Ética Pública e do Seminário Internacional sobre Ética como instrumento de gestão pública. Quero agradecer aos organizadores pelo convite e pela oportunidade que me concederam em estar aqui hoje com vocês.

Minha contribuição ao tema A Ética como Instrumento da Boa Governança vai fugir, em certa medida, dos enfoques mais apropriados para a discussão das relações entre ética e gestão pública. Assim, não cuidarei de aspectos relacionados ao comportamento do agente público ou a códigos de ética. Quero caminhar por trilhas mais tortuosas, menos precisas e, talvez, mais obscuras. Vou tratar das relações entre ética e economia e suas conseqüências para a política econômica. Sei que não é tarefa fácil. O rigor científico da racionalidade dará lugar, muitas vezes, às possíveis imprecisões da abordagem normativa. Será um caminhar entre a razão e a crença, onde os limites nem sempre estarão muito bem definidos nas trilhas do meu percurso. Conforta-me saber que não estou só nesta caminhada. Este tema tem estado no centro da preocupação de muitos economistas e na agenda de várias instituições. O Banco Interamericano de Desenvolvimento tem sido pioneiro na promoção de debates e da inclusão do tema em seus programas e projetos. Ainda no início deste mês, o BID promoveu em Buenos Aires, em cooperação com a Universidade de Buenos Aires, a CAF, e os governos da Noruega e da França, um Seminário Internacional sobre os Desafios Éticos do Desenvolvimento, dando seqüência à série de atividades que vem desenvolvendo neste área nos últimos anos. Quero, nesta oportunidade, assinalar também que entendimentos estão bastante avançados na consecução de uma parceria inovadora entre o BID e a Comissão de Ética Pública do Brasil, no desenvolvimento de um programa de promoção da ética e de defesa do patrimônio público, graças ao empenho do Dr. José Geraldo Piquet Carneiro.

A idéia de que ética deve ser incorporada nas avaliações e nas decisões econômicas tem sido crescentemente reclamada e difundida. Por exemplo, Samuel Brittan(1995), jornalista do Financial Times, afirmou que “a idéia de uma economia tecnocrática e livre de valores já teve seus dias”; o prêmio Nobel Amartya Sen(2002), por sua vez, observou que “a natureza da economia moderna tem se empobrecido substancialmente devido ao crescimento do fosso entre economia e ética”. Outro prêmio Nobel, Joseph Stiglitz(2000) foi além, dizendo que “interesse pessoal e o paradigma de mercado não apenas falharam em gerar resultados mais eficientes, mas mesmo quando estes ocorrem, não concorrem com a justiça social”. Mesmo quando o “laissez-faire” era uma novidade, razão e fé estavam intimamente associados, como nos conta Emma Rothschild(2001) em *Economic Sentiments*.

Quero aqui, hoje, seguir este rumo. Rumo que, aliás, eu já havia apontado aos novos economistas formados pela UnB, em 1998, quando, patrono daquela turma, lhes disse: “Sabemos que um dos desafios a enfrentar é o de conseguir promover o desenvolvimento econômico e social; vale dizer, tratar da produção e da distribuição

dos bens e serviços materiais para elevar a qualidade de vida de todos os cidadãos. Para garantir a todos acesso a uma atividade que lhes permita ser também cidadãos, na sua plenitude. Aqui, hoje, vocês se qualificam para o exercício da profissão. Exercê-la não é simplesmente um ato individual. Mais do que isto, é uma atitude solidária e coletiva. O exercício da profissão do economista requer, também, a busca do bem-estar de todos”.(Paiva,2001)

Quero nesta oportunidade voltar ao mesmo tema, examinando as limitações da economia de mercado, contrapondo interesse pessoal a interesse público; contrapondo indivíduo a sociedade; mercado a estado. Não como antíteses mas como complementos.

Como bem observou Stiglitz(2000), “ética tem a ver com as relações dos indivíduos entre si, com a comunidade e com a sociedade, em geral”. E é esta aceção de ética que quero aplicar à economia.

Quero, pois, tratar da ética em relação à economia e ao desenvolvimento e não tão-somente como conduta de comportamento. Quero dar ênfase às políticas e aos aspectos coletivos. Talvez possa me faltar rigor científico, mas não me faltará “boa intenção”. Talvez falte razão, mas não faltará convicção.

A referência histórica para minha análise é a América Latina de hoje, sua experiência das últimas décadas, onde reformas profundas foram feitas na economia e no estado, onde foram implementados programas macroeconômicos visando a estabilidade da moeda. Mas onde ainda persistem altos níveis de desigualdade e elevada proporção da população vivendo em condições de pobreza. Região onde as taxas de crescimento econômico têm sido relativamente baixas e instáveis. O desafio ético em tratar do desenvolvimento nesta região, creio, é o de buscar conciliar a eficiência com a equidade; o de conciliar crescimento econômico com justiça social.

Quero primeiro traçar, muito rapidamente, as principais tendências das transformações que ocorrem na América Latina. Depois vou discutir as relações entre ética e economia. Daí quero abordar os desafios da busca da equidade, tanto de sua relação/oposição à eficiência, quanto de sua dimensão intertemporal. Finalmente, vou tratar, mais especificamente, de dois aspectos da política econômica onde as opções éticas parecem-me dadas – política monetária e política fiscal; concluindo, então, em seguida.

As transformações das últimas décadas

Certamente, se alguém for identificar quais são as principais transformações que, nas últimas décadas, têm afetado o mundo, em geral, e a América Latina, em particular, apontaria duas tendências: a consolidação dos mecanismos de mercado, no âmbito econômico, e a consolidação da democracia, no âmbito político. Mercado e democracia são as bases sobre as quais estão se edificando as novas sociedades.

No âmbito da economia há, cada vez mais, uma tendência de redução da intervenção do Estado nas atividades econômicas e de predominância de liberdade à iniciativa privada. As reformas do Estado procuram, por um lado, tornar sua atuação

na oferta de bens públicos mais focada e mais eficaz e, por outro lado, reduzir sua intervenção no mercado, quer através das privatizações, quer através da desregulamentação das atividades econômicas. Vão se fortalecendo assim os mecanismos de mercado para determinar a oferta e a demanda e para a fixação de preços dos bens e serviços. Acredita-se que para ampliar a eficiência da economia e obter o bem-estar de todos.

Cresce também a unificação dos mercados através da intensificação do comércio internacional e dos acordos de integração econômica. É o retorno ao princípio de livre comércio.

No âmbito político aumenta-se o número de países que vêm escolhendo a democracia como sistema de governo. Na América Latina, por exemplo, os governantes têm sido eleitos, de uma forma ou de outra, através do voto popular. Tem sido fortalecida a maior participação popular na vida política dos países e aumentado significativamente a criação de organizações não-governamentais. A liberdade de imprensa vem se ampliando, e, em consequência de tudo isso, vai se consolidando a cidadania. Vão difundindo-se na sociedade as preocupações com transparência na gestão pública, com o combate à corrupção e com cobrança da responsabilidade (“accountability”) dos agentes públicos.

Mercado e democracia se constroem sobre o fortalecimento da liberdade individual e do respeito às instituições. Do ponto de vista individual, se impõe a liberdade e, do ponto de vista institucional, prevalecem os contratos que estabelecem as regras das relações dos indivíduos entre si, entre eles e as instituições e entre essas (rule of law). Liberdade individual e contratos são os pilares desta nova sociedade, democrática e de mercado.

Ademais, essas tendências são acompanhadas de oportunidades e também de desafios. São, sobretudo, acompanhadas de incertezas. O receio à exclusão, a persistência da desigualdade e a instabilidade no crescimento econômico são os principais desafios com que a América Latina se depara neste limiar do século XXI.

Ética e Economia

Foi no bojo do iluminismo do final do século XVIII e princípio do século XIX que os fundamentos da ciência econômica foram construídos. Naqueles tempos de turbulências e rupturas, o pensamento econômico estava interligado às reflexões sobre política, filosofia e religião, como observa Emma Rothschild(2001). Essencialmente, o pensamento econômico liberal, desenvolvido neste período, indica que o interesse pessoal é o motivo único para as relações de troca de bens e serviços, dando assim à liberdade e ao individualismo um papel central na determinação dos preços. Ademais, assegura que a eficiência da economia depende exatamente da liberdade das decisões individuais dos vendedores e dos compradores e que o bem estar geral é a resultante das ações individuais. É sobejamente conhecida a citação de Adam Smith que diz que “não é da boa vontade do açougueiro, do produtor de cerveja ou do padeiro que esperamos o nosso jantar, mas do seu próprio interesse pessoal. Nós

não apelamos à sua humanidade mas ao seu amor-próprio e nunca lhes falamos de nossas necessidades mas de suas vantagens”. (Fusfeld(1996)).

Esta concepção implica condições de concorrência perfeita onde os milhares de atores (vendedores e compradores) têm completa informação, de forma que a decisão de cada um individualmente não afeta o volume ou o preço das quantidades demandadas ou ofertada. Oferta e demanda são afetadas e preços estabelecidos pela soma das milhares de decisões individuais.

Várias críticas têm sido apontadas à aplicação indiscriminada desta concepção. Por um lado, porque as condições muito particulares onde a teoria de concorrência perfeita se aplicaria não estão dadas na vida real (Solow(1993)). Por outro lado, esta teoria poderia estar se baseando em uma representação do agente econômico como uma pessoa imoral – ou, ao menos, amoral, como aponta McNeill(2001) e em sociedades sem instituições e sem considerar as relações sociais.

Do ponto de vista do funcionamento mesmo do mercado Adam Smith já indicava suas restrições às possibilidades de se obter eficiência em qualquer situação dada. Smith dizia que uma das limitações desta teoria é que a obtenção da eficiência dependeria do grau da distribuição da renda (Fusfeld(1996)). Dizia ele que se o padrão de produção ajusta-se ao padrão da demanda, em uma situação de distribuição muito desigual da renda, esses padrões irão oferecer muito mais aos ricos do que aos pobres, não contribuindo assim para a eficiência da economia.

Mais recentemente, Stiglitz(2000) viria afirmar que comportamento baseado em interesse pessoal não resulta necessariamente em maior eficiência devido às imperfeições de informação e a mercados incompletos.

Mas é interessante voltar a Adam Smith, como o fez Amartya Sen, e verificar que ele foi mais além, buscando entender como as trocas eram realmente organizadas e dizia que algo mais do que a motivação pura era necessário para a realização eficiente de um contrato. Este algo mais seriam as instituições – para a efetividade legal do contrato, o seu monitoramento, e a sua auditoria - e o comportamento ético – que facilitaria acordos em termos aceitáveis para as partes(Sen, 2000).

Creio que quando se procura relacionar a moral à economia – e é interessante lembrar que Adam Smith era um professor de moral – dois valores são fundamentais: a confiança e a solidariedade.

Não apenas a força da lei, mas a força da confiança. As relações no mercado dependem sobretudo da construção de entendimento de regras, compromissos e ações aceitos e exercidos por todos, indistintamente. Isto vai além dos incentivos objetivos ou subjetivos inerentes às operações do mercado e além dos termos escritos dos contratos. Quero enfatizar este ponto: as instituições são importantes e as leis tem um papel relevante no ordenamento dos mercados, mas não são, necessariamente, suficientes. Além das instituições vêm os valores morais aceitos por todos e que garantem o perfeito e permanente relacionamento entre indivíduos e instituições. É a confiança mútua que solidifica as relações e garante sua estabilidade. Isto está relacionado com a cultura moral da economia. Na introdução de seu recente

livro Powerson(2000) diz sobre a cultura econômica o seguinte: “são poucas as pessoas que gostam de lavar os pratos mas fazem isto diariamente porque dão um grande valor a ter uma mesa limpa. Nenhuma lei impõe esta tarefa, nenhum fiscal examina se foi feito ou não, nenhum relatório é necessário, ninguém é multado ou preso por não fazer. Mas fazemos. ...proponho (escreve ele) uma cultura econômica na qual nós nos comportamos moralmente pela mesma razão que lavamos os pratos: isto nos dá vantagens e as conseqüências de não fazer seriam penosas pessoalmente, não do ponto de vista legal”

A confiança é assim um aspecto da cultura moral da economia não estribada na lei mas sim nos costumes. Sua ausência compromete os resultados das decisões individuais e a eficiência da economia. Sua presença é essencial para o bem funcionamento do mercado.

Outro valor importante é a solidariedade. O interesse pessoal não deve ser independente das relações sociais. Deve haver um equilíbrio entre interesse pessoal e interesse público Deve-se levar em consideração que a liberdade deve ser de todos e que a melhoria da qualidade de vida de uns não pode ocorrer em detrimento da piora da qualidade de vida de outros ou a de hoje não pode ser vista sem medir seus efeitos sobre o futuro - talvez um tipo especial de eficiência intertemporal de Pareto. A Comissão de Paz e Justiça do Vaticano(2001), procurando dar significado à idéia de solidariedade no nosso tempo, a definiu assim:

“A solidariedade, tanto nacional quanto internacional, não é um sentimento de compaixão vaga ou de ternura superficial pelos males sofridos por tantas pessoas mais próximas ou mais longe, mas sim é a determinação firme de trabalhar pelo bem comum, vale dizer, pelo bem de todos, porque somos todos verdadeiramente responsáveis por todos”.

Assim, creio, que a economia no nosso tempo deve tender a conciliar os mecanismos racionais de alocação de recursos com base nas decisões individuais com os princípios de confiança e de solidariedade para se atingir maior eficiência e mais alto nível de bem-estar para todos os cidadãos.

Os desafios da Equidade

Um dos principais desafios nos nossos dias é o de encontrar o caminho do desenvolvimento econômico sustentável que simultaneamente resulte em ganhos de produtividade, de renda per capita e de justiça social. Se para crescer a economia tem que buscar cada vez maior eficiência e buscar a melhor alocação dos recursos escassos, isto não pode resultar em exclusão de segmentos crescentes da população. Da mesma maneira, o desenvolvimento deve ser sustentável na sua dimensão temporal, vale dizer, manter-se ao longo dos anos sem comprometer os recursos que deveriam estar disponíveis às gerações futuras. Assim, os desafios da busca da equidade tem duas dimensões: sua relação com a eficiência e sua relação com o meio ambiente e com o equilíbrio fiscal permanente.

Eqüidade e Eficiência

O contraste entre os avanços importantes que estão ocorrendo nas reformas econômicas e a permanência ou mesmo agravamento dos problemas sociais tem trazido à tona dúvidas e preocupações sobre o futuro da América Latina e sobre os caminhos a seguir. Se há uma discussão técnica sobre as opções adequadas de política econômica, vai também surgindo um novo debate sobre a moral e a economia. Talvez, nem tudo que pode ser tecnicamente correto seria moralmente aceito. Quais os princípios que devem instruir as opções de políticas públicas? Olhando para a América Latina, penso que o maior desafio, no plano econômico, é o de conciliar eficiência com eqüidade. E, no plano político, o de conciliar liberdade com justiça social. Manter os esforços de fortalecimento do mercado e da democracia com ações efetivas de redução das desigualdades sociais.

Liberdade é um valor fundamental decorrente tanto do livre mercado quando da democracia. Este é um valor do desenvolvimento. Ter liberdade significa ter direito a fazer escolhas, significa ter acesso aos direitos econômicos, aos direitos políticos e ao desenvolvimento social. Significa o desenvolvimento das potencialidades humanas. Significa a consolidação plena da cidadania. Nos últimos anos o tema da liberdade tem sido discutido no âmbito das teorias de desenvolvimento. Amartya Sen(1999), por exemplo, argumenta que a análise do desenvolvimento tem que reconhecer que liberdade é, ao mesmo tempo, o fim e o principal meio do desenvolvimento. E acrescenta que não se consegue a liberdade, por conseguinte, o desenvolvimento sem a igualdade.

Liberdade significa acesso às oportunidades econômicas, políticas e sociais. Na acepção de Sen liberdade deve ser uma conquista de toda a sociedade. Quero dizer que é um valor não apenas no sentido do interesse pessoal, mas também do interesse público. Neste sentido, liberdade às oportunidades deve ser assegurada a todos os cidadãos. Não apenas a alguns cidadãos. Todos, indistintamente de raça, sexo, religião ou posição sócio-econômica, devem ter liberdade.

Eqüidade é, assim, outro valor do desenvolvimento. O direito a oportunidades iguais. Desta forma, só haverá liberdade, no sentido coletivo, se houver igualdade de oportunidades a todos. Igualdade de oportunidades econômicas, de direitos políticos, de direitos humanos e ao desenvolvimento social.

Igualdade é, pois, condição necessária para que se consolide a liberdade. Sem aquela não haverá esta. Liberdade e eqüidade são duas faces complementares da democracia e do mercado. Amartya Sen(2000) afirmou que as desigualdades acentuadas são um obstáculo à liberdade. A este respeito ele disse: “É difícil entender uma perspectiva de liberdade que não tenha a eqüidade como elemento central. Se a liberdade for realmente importante não é correto reservá-la unicamente para uns poucos eleitos.”

Esta visão traz à discussão o tema da incompatibilidade entre a busca da eficiência e da eqüidade. A primeira resultante dos mecanismos de mercado e a segunda da intervenção do Estado. Um instrumento analítico para ajudar os economistas a

entender a questão e decidir sobre “escolhas de políticas públicas” é a chamada eficiência de Pareto que determina o limite (ótimo de Pareto) onde a alocação de recursos não deixaria ninguém melhor sem que deixasse alguém pior, independentemente da maneira como estes recursos estão distribuídos entre os indivíduos ou as famílias. Falhas de mercado, concentração de renda, subutilização de recursos, informação incompleta, entre outros, são fatores que podem alterar as condições ideais para que o ótimo de Pareto possa ser atingido. Ao contrário, eles indicam que várias alternativas poderiam existir para se buscar simultaneamente maior eficiência e mais equidade ou, mesmo ainda, que possa haver mais de uma alternativa de eficiência de Pareto, como sugere Stiglitz(2000). Em certas situações, onde a desigualdade é bastante elevada e recursos estão subutilizados, reduzi-la pode, inclusive, contribuir para ampliar a eficiência da economia. Creio que na América Latina hoje esta é a situação. O principal desafio da economia é buscar o crescimento sustentado, com maior eficiência e mais equidade. E a busca deste duplo objetivo não só é necessária como possível.

Equidade intertemporal

Um aspecto muito importante do desenvolvimento é a sua dimensão temporal. É possível se imaginar uma dada situação em que se possa elevar o bem-estar de uma determinada população, em um determinado período, através do uso ilimitado dos recursos naturais ou do comprometimento com políticas públicas que transfiram para as gerações futuras os custos dos gastos presentes. Vale dizer, transferindo para gerações futuras o custo do bem estar presente. Trato agora da noção de sustentabilidade. Liberdade implica responsabilidade e o desenvolvimento deve seguir um curso que eleve o bem estar da população presente sem comprometer a qualidade de vida das populações futuras. O desenvolvimento deve ser sustentável do ponto de vista econômico, social e político.

O equilíbrio intergeracional refere-se à relação entre as decisões de hoje e suas implicações sobre as gerações futuras, quer sejam relacionadas com os temas ambientais, quer sejam relacionadas às decisões de gastos públicos.

Aqui há de se considerar, por um lado, o compromisso com o meio ambiente, com a preservação do planeta. A qualidade de vida da população de hoje não pode ser atingida às custas da qualidade de vida das populações futuras.

O equilíbrio ecológico exige a opção de caminhos que possam garantir o crescimento econômico, a melhoria da qualidade de vida, com a preservação do meio ambiente. O que se chama de crescimento sustentável.

Por outro lado, há que se considerar, também, as opções de gastos públicos correntes e/ou de manutenção de desequilíbrios fiscais que podem implicar em dívidas para gerações futuras, cuja fatura poderá ser apresentada em termos de mais inflação, de maior carga tributária e/ou de desemprego e recessão econômica. O equilíbrio fiscal deve também ser sustentável no longo prazo.

Esta noção de sustentabilidade tem sido abordada por Ignacy Sachs(2000)

que vê o desenvolvimento da seguinte maneira: o crescimento econômico se subordina a um duplo imperativo ético de solidariedade sincrônica com as gerações presentes (social) e de solidariedade diacrônica com as gerações futuras (ambiental). Eu acrescentaria a responsabilidade fiscal na solidariedade com as gerações futuras. Assim, o crescimento da economia deve conciliar o bem-estar das gerações presentes e das gerações futuras e a equidade deve ser entendida não apenas com relação às oportunidades e condições de vida entre as pessoas em um determinado período mas também entre diferentes gerações.

Dois exemplos de opção ética na execução de política econômica

Quero agora abordar dois temas de política econômica cujos objetivos, creio, são bastante consensuais na sociedade. Há uma clara opção pela estabilidade da moeda. A população tem demonstrado em diversas ocasiões e de diversas maneiras sua preferência por um regime de moeda estável. Também tem demonstrado sua aprovação a uma gestão mais equilibrada das contas públicas. Estabilidade monetária e equilíbrio fiscal são, pois, valores aceitos por todos e, desta forma, constituem-se em valores éticos que devem instruir as decisões sobre política monetária e política fiscal. E são, ao mesmo tempo, objetivos racionais de política econômica que contribuem para que se eleve o nível de eficiência e se busque maior equidade.

Responsabilidade Monetária

Um dos problemas macroeconômicos que afetaram e ainda aterrorizam as economias latino-americanas é a inflação. Períodos longos de superinflação resultam em efeitos perversos sobre diferentes aspectos da economia e da sociedade. Gostaria de apontar alguns. Alta inflação prolongada desarticula a estrutura de preços relativos e, em consequência, dificulta a previsibilidade necessária aos investimentos, provocando redução nas taxas de crescimento econômico. Também estimula a especulação financeira em detrimento aos investimentos produtivos. Enfim afeta negativamente a eficiência da economia. Do lado da equidade seus efeitos não são melhores. Alta inflação é como um imposto regressivo que atinge mais fortemente os pobres, os mais vulneráveis. Conhecemos esta história muito bem. Os segmentos de renda mais alta têm acesso a mecanismos de proteção de sua poupança, como aplicações financeiras com indexação, "hedge" em outra moeda, etc. Os mais pobres, que vivem de seus salários ou transferências governamentais, fixos em termos nominais, como pensões e aposentadoria, são os mais penalizados, posto que os valores reais de seus rendimentos são corroídos pela inflação.

Alta inflação tem igualmente um efeito perverso sobre as instituições, posto que a instabilidade na estrutura de preços relativos gera um ambiente propício para atitudes defensivas e agressivas no sentido de se tirar melhor proveito da situação. Gera um ambiente propício à corrupção e à desestruturação de instituições.

Desta forma, por seus efeitos positivos sobre a eficiência e a equidade, a preservação da estabilidade da moeda é um valor em si. Não discuto alternativas técni-

cas de políticas antiinflacionária mas simplesmente aponto o objetivo final. Esta é uma responsabilidade das autoridades, dos agentes políticos e da sociedade em geral. É um dever ético, pois, preservar a estabilidade da moeda.

Responsabilidade Fiscal

Outro aspecto de política econômica cujo objetivo é de responsabilidade geral da sociedade é a política fiscal. Trato a questão fiscal levando em consideração suas duas dimensões. A tributária, que cuida da transferência de recursos das pessoas e das empresas para o Estado e a relativa às despesas públicas.

Do lado da receita, a orientação deve seguir, ao menos, dois princípios: o da eficiência tributária, ou seja, que a estrutura e o nível da carga tributária sejam os mais adequados para a manutenção do bom funcionamento do mercado e do crescimento econômico e o da justiça tributária, que trata da utilização dos tributos, levando em consideração que iguais devem ser tratados igualmente e desiguais desigualmente. Vale dizer, deve ser justa com os contribuintes e deve cumprir uma função distributiva, principalmente em uma sociedade desigual.

Do lado das despesas, o principal objetivo deve ser o equilíbrio orçamentário necessário, tanto para a estabilidade monetária quanto para o crescimento econômico. É importante também que, dadas as restrições da receita, o equilíbrio orçamentário assegure maior transparência nas contas públicas facilitando as decisões relativas à distribuição dos recursos em planos, projetos e programas.

O equilíbrio orçamentário deve ser igualmente estrutural. Vale dizer, deve ser permanente, ao longo dos anos. As decisões de gastos de uma geração não devem comprometer as gerações futuras. Desequilíbrios estruturais representam para as gerações futuras mais carga tributária, mais inflação e mais desemprego. As decisões devem levar em consideração tanto o bem-estar da população presente quanto o bem-estar das populações futuras.

No campo fiscal já avançamos muito no Brasil e estamos avançando na América Latina. Mas muito ainda há que fazer. Por exemplo, o equilíbrio orçamentário deve ser permanente; as relações entre executivo e legislativo devem caminhar para maior compromisso com objetivos e metas fiscais e para um mecanismo que garanta maior força impositiva ao orçamento aprovado pelo Congresso Nacional. Preservar o equilíbrio fiscal e garantir maior eficácia na alocação dos recursos públicos é outro dever ético.

Conclusões

Para concluir gostaria de dizer que em economia e na escolha das políticas públicas a ética faz a diferença. Devemos examinar com cuidado os mecanismos de funcionamento do mercado, as inter-relações entre o mercado e o estado. Devemos entender que as instituições são fundamentais e que liberdade e respeito aos contratos são os pilares das sociedades modernas, democráticas e de mercado. Mas, sobretudo, é fundamental a consolidação de valores morais para orientar o comporta-

mento dos agentes econômicos e, nesta discussão, aponto dois valores: confiança e solidariedade.

Neste mundo de incertezas o desafio é a busca de caminhos que conduzam a ações que possam facilitar os avanços no sentido da ampliação simultânea da eficiência e da equidade, do desenvolvimento sustentável com justiça social.

A SR^a ELIA ARMSTRONG (Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da ONU) – Boa tarde a todos.

Gostaria de agradecer aos organizadores por terem me convidado a participar desta reunião tão interessante. Estou muito feliz em dizer que o nosso departamento tem estado contribuindo e colaborando com o Governo brasileiro desde 97 nas questões de promover a ética no serviço público e a sua importância. Estamos muito interessados no acompanhamento, estamos acompanhando as evoluções de perto, vendo como uma boa prática, vivendo as medidas concretas que estão sendo empreendidas e introduzidas em termos de montar uma rede de pessoas em diferentes agências etc.

Antes de iniciar minha apresentação, gostaria de fazer uma rápida introdução sobre o Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais. O sistema das Nações Unidas é tão grande, que mesmo para aqueles que estão dentro às vezes nos confundimos e muitas vezes temos que nos posicionar. O Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais está dentro da Secretaria em si e como as outras partes da Secretaria é nosso dever monitorar diferentes tendências e, no nosso caso, em questões sociais e econômicas dos estados-membros. E geralmente nos reportamos ao Conselho Econômico e Social e a todos os outros comitês subordinados.

Gostaria de acrescentar que há outra sessão da Secretaria em Viena, que lida com a questão de justiça criminal, mas nós no Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais porque vemos as relações entre boa governança, desenvolvimento e algumas das condições econômicas e sociais que encontramos nos estados-membros, estamos bastante interessados nos aspectos mais de prevenção, porque o palestrante anterior explorou tão bem as ligações entre a ética e o crescimento e o desenvolvimento econômico, gostaria de partir de um ponto de vista muito mais de administração pública.

Acredito que há bastante consenso de que a boa governança é muito importante para erradicar a pobreza e para uma adesão de um desenvolvimento sustentável que foi desenhado anteriormente com todos os valores que são subjacentes, mas o desafio está em que ainda temos que mudar o comportamento, a conduta no nível individual e temos que ter uma massa crítica. E é um desafio grande em termos de como convencer as pessoas a mudar a forma como se comportam, como agem, de forma que criem um ambiente melhor, uma sociedade melhor para todos. Temos que tentar utilizar todos os meios que temos a nossa disposição, desde políticas macroeconômicas até medidas de justiça penal, mesmo montar incentivos macroeconômicos adequados em termos de incentivo para atrair o direcionamento moral das pessoas. Então tentamos utilizar tudo o que temos a nossa disposição para conseguir o que parece ser algo simples, que é como fazer com que as pessoas mudem seus comportamentos.

Enquanto esperamos as transparências, vou dar uma visão geral do que vou falar em valores do serviço público e os padrões éticos. Alguns dos indicadores de sucesso da tentativa de mudar o comportamento em um grande número de pessoas

e depois considerar algumas boas práticas, dentro do contexto também dos desafios enfrentados por muitos países hoje e fazer uma ligação de como isso tem a ver com boa governança.

Valores do serviço público. A primeira pergunta é: o que são? Valores do serviço público têm sido considerados pela OCDE, como princípios coletivos compartilhados sobre o que é bom e o que é ruim no setor público. Acho que eventos recentes também no setor privado nos Estados Unidos mostram a importância de definir padrões e valores e mantê-los no serviço público e privado, porque se eles não são mantidos se tornam uma questão no setor público. Então o momento de considerar essas questões é muito importante.

E isso vai à próxima pergunta: por que são importantes? Acho que em termos de serviço público, de valores do serviço público, tendo valores públicos declarados, isso dá uma mensagem aos cidadãos sobre a missão e a visão das agências públicas e que padrões de serviços se derivam desses valores que eles devem poder esperar. E como são publicados, como eu disse antes, algumas coisas são encontradas na Constituição, em diferentes leis e regulamentações, alguns governos também fizeram discussões em trabalhos de discussão, trabalhos de políticas, documentos e também foram discutidos já em fóruns como este, numa escala menor. E a idéia é ter uma discussão a respeito e ver se as pessoas têm um entendimento comum de quais são esses valores e para quem eles são comunicados, é a última pergunta.

Gostaria de rapidamente citar dois estudos. Eu falei em geral sobre a questão dos valores, mas quais são os valores mais citados? Houve um estudo recente da OCDE e vou somente citar os primeiros três que se identificam em legalidade e integridade com valores declarados, não como preceitos, mas como em documentos legais, jurídicos. Um estudo semelhante foi feito pelas Nações Unidas para alguns países de valores semelhantes, o primeiro imparcialidade, o segundo integridade e o terceiro foi a igualdade. Acho que algumas das questões foram levantadas pelo palestrante anterior sobre a importância disso no desenvolvimento.

Padrões éticos. Quais são os padrões? Quando falamos sobre a imparcialidade, ou integridade, ou a igualdade, o que podem entender sobre imparcialidade ou o que eu posso entender como imparcialidade pode ser diferente. De fato podemos nos comportar de forma diferente, de acordo com os nossos entendimentos desses conceitos. Acho que os padrões são uma forma mais precisa orientar as pessoas a se comportarem para produzir esses valores em uma luta diária. Então podem ser muitas vezes expressos em regulamentos, em códigos de conduta e outra. E algo simples pode ser que se você é um servidor público e você deve estar oferecendo os serviços de forma imparcial, com imparcialidade, eu também. Você pode querer colocar num princípio de direcionamento, princípios ou regras sobre doações, sobre presentes que receber para prestar um serviço não é algo apropriado, porque isso não está de acordo com um princípio norteador. E assim são os padrões éticos e devem estar de acordo com a sociedade em que estão presentes e devem ser acei-

tos e aceitáveis para todos.

Condições diferentes de valores não são tão vagos e são menos abertos a diferentes interpretações porque são importantes. São importantes porque acho que estabelecem limites, fronteiras e fazer o cumprimento dos padrões é de fato comunicar e mostrar que não apenas é desejável que isso seja feito, mas também é necessário que o comportamento seja assim para o bem comum.

Quem deve aplicar esses padrões? Bom, temos órgãos especializados, acho que temos representantes e um deles, essa manhã, foi o Tribunal de Contas. E temos o controle externo, temos instituições de controle interno também. Mas de fato outra coisa surgiu essa manhã, que é com maior democratização, há uma necessidade de controle social por parte da sociedade como um todo, que tem algo a dizer sobre como as pessoas se comportam em lidar com os recursos públicos e nas administrações públicas.

Indicadores de sucesso. Isso, se você tem sucesso na comunicação dos valores e sucesso na comunicação dos padrões, então isso deverá levar a uma mudança no comportamento. E como você sabe quais são alguns dos passos, você deve fazer exercício de comunicação para que todos entendam. Isso pode parecer uma coisa de senso comum, mas muitas vezes não é tão aparente.

Quando fui para o serviço público canadense, em outra vida, eu me considerei ser uma pessoa bastante honesta, que seguia as leis e quando eles me deram o seu código de conduta, eu olhei e me senti um pouco confusa, pensando: o que é isso, como isso se aplica a mim? E veio numa pilha de outros papéis que eu tinha que assinar. Hoje em dia, como muitas regras podem enfrentar o cumprimento dos seus deveres, então acho que a menos que tenhamos uma clara comunicação dessas coisas não podemos simplesmente presumir que seja senso comum, que seja entendido da mesma forma.

Estive no leste da África, dois anos atrás, estava andando pelo Quênia e uma mensagem sempre surgia nas oficinas de trabalho que estávamos fazendo sobre ética. E de fato é preciso fazer cumprir, se são boas regras, mas se não forem aplicadas, as pessoas não vão levá-las a sério. Então o número de aplicações, ações de cumprimento era um indicativo de que o objetivo estava sendo atingido.

Mas também é preciso ter servidores públicos mais éticos. Como se pode medir isso? Bom, talvez pudéssemos fazer um levantamento de todos os setores públicos e perguntar: você sente se está mais ético? Não seria uma forma muito fácil. O que poderíamos fazer é fazer levantamentos para descobrir se os servidores públicos entenderam os valores e também as pesquisas sobre usuários de serviços para ver quantos tiveram que pagar suborno ou ser testemunhas de condutas não-éticas. Ou também poderemos montar um sistema para monitorar casos de má conduta e se estiver havendo uma redução no número de casos, estão podem concluir que há servidores públicos mais éticos.

Mas acho que o indicativo global que tem surgido recentemente é o índice de transparência e corrupção. E passarei agora para esta transparência. O índice de

percepção de corrupção da *International* de 2002 saiu há pouco tempo e mostra que há um indicativo da situação de ética, ou da situação da conversão – acho que essa seria uma descrição melhor – no sentido de que é um concurso de levantamento de percepções que são realizadas em comunidades empresariais e garantem que há pelos menos três pesquisas antes de fazer uma classificação dos países. Interessante que notei que o Brasil ficou na classificação nº 45. E comecei a me perguntar algumas coisas em termos de considerar as transparências e ver o que esses países têm em termos de característica. Então, para o Brasil eu peguei os dados do relatório de desenvolvimento de 2000, 170 milhões de pessoas e o PNB em termos de poder de compra de 3.570 dólares *per capita*. E como isso se pode colocar em termos dos 5 melhores e os 5 mais corruptos. Esses cinco ganhadores este ano foram: Finlândia, Dinamarca, Nova Zelândia, Islândia e Cingapura. E é interessante, quando olhamos, em geral são pequenos em termos de população, em geral são bastante homogêneos e em geral tendem a ser países com maior riqueza em termos de recursos. Não encontrei o número para a Islândia, mas acho que é em torno de 1 milhão mais ou menos. E não há nenhum país da OCDE nessa faixa de renda.

Se considerarmos os cinco piores, temos um outro cenário. Os cinco deste ano são: Bangladesh, Nigéria, Paraguai, Madagascar e Angola. Certamente os últimos dois países têm populações bastante grandes, exceto o Paraguai, que tem mais ou menos a mesma população que os cinco melhores. Mas todos os outros têm muito mais. Em termos de recursos, vemos aqui uma diferença enorme no nível de recursos em PNB *per capita*.

Então, em termos desses números, desses dados, o que podemos apreender com isso? Quais são as deduções: uma é que o contexto, os recursos, a história e a cultura administrativa fazem uma diferença enorme.

Uma das questões que surgiram quando eu estava em Uganda, no Quênia, estávamos discutindo a situação atual lá de lidar com questões éticas, essa questão do colonialismo, e eles falaram sobre a qualidade do serviço público lá, dentro das regras colonialistas, mas também houve uma observação feita de que com esse sistema colonialista o sistema era uma máquina extrativista para os poderes colonialistas. E desde a independência, pelo menos no Quênia, nunca as duas partes observaram que havia tido muita reforma institucional e modernização para remover essas características. Então, todas essas heranças, essas estruturas acho que também desempenham uma diferença, tem uma diferença em considerar os cinco melhores e os cinco piores.

Então, o que eu queria dizer é que tendo considerado isso, as duas práticas devem ser julgadas pelo resultado, mas também levar em consideração o nível de desafios que o país enfrenta.

Vamos considerar aqui a Dinamarca. Acho que a Dinamarca era a número um o ano passado, ou algo assim, mas fiquei muito interessada em considerar a Dinamarca. Esse país tem muito pouca regulamentação formal no comportamento dos servidores civis. E os códigos detalhados quase não existem. Na superfície poderia

parecer um paradoxo, mas a explicação está na tradição e na cultura do serviço civil. Então fiquei muito impressionada, porque o conhecimento geral é que quanto mais instituições estiverem instaladas, melhor. Mas também fiquei impressionada com o leste africano, quando houve uma observação feita lá dizendo que quando há muitas instituições, significa que houve muitos problemas. E algumas vezes apenas a presença das instituições não significa que há um comportamento melhor dos servidores públicos.

Pelo que entendi, a Dinamarca, desde sua primeira constituição livre, em 1859, tentou atingir o equilíbrio entre a lealdade e integridade no serviço público. Desde 1851 eles introduziram o plano geral de pensão para os servidores públicos e posteriormente pagamentos mensais. Então, desde o princípio estabeleceram incentivos, mas uma estrutura de incentivos econômicos adequada e tiveram os meios para fazê-lo, para tentar fazer com que os servidores públicos se adequassem a valores e padrões que haviam estabelecido; isso em contraste a muitos países no mundo em desenvolvimento, que se tornaram independentes desde os anos 60 e tiveram muito menos tempo para fazer esse trabalho. Também dizem que a Dinamarca foi muito pragmática para experimentar fazer projetos antes de realmente fazer iniciativas em grande escala. Acho que isso também pode ser uma boa lição para outros países.

Se houve segredos entre a tradição e cultura, então como chegar lá? Os países podem saltar estágios de desenvolvimento ético? Quando eu estava, novamente, na Secretaria da OCDE trabalhando com um estudo sobre a ética no serviço público, em 96, entramos numa discussão bastante interessante, estávamos dizendo que naquele momento o que parecia é que esses países, especialmente os países que estavam fazendo reformas administrativas bastante grandes, estavam indo mais em direção ao planejamento de valores, porque queriam dar aos gerentes flexibilidade para agir e menos regras e regulamentações. E quando consideramos alguns países que estavam começando a modernizar-se mais, eles estavam de fato inserindo mais legislação, mais regras. Então nos perguntamos o seguinte: é possível que um país salte a fase de regras e de regulamentações e vá direto para os estágios de valores e ainda assim conseguir obter um bom comportamento entre os servidores públicos? E, de fato, a menos que você faça realmente esse tipo de experiência, é muito difícil saber. Nossa idéia naquela época é que não, não se pode pular essa fase de regras e regulamentações, mas fazer com que faça parte da psique da população, para que você possa começar a comunicar rapidamente o nível de valores e talvez dessa forma possa ser saudável ou até o processo acelerado.

Perguntar então quais são as instituições corretas, como criar o ambiente correto, como conseguir as pessoas certas? Bom, naquele momento na OCDE desenvolvemos uma estrutura que chamamos de Infra-estrutura de Ética e em termos das instituições corretas consideramos que é necessário ter instituições que possam prevenir, impedir a corrupção e incentivar o comportamento ético, instituições que administrem o serviço público para que os incentivos corretos sejam feitos e as correções sejam feitas quando algo dá errado. É claro que também ter aplicação.

Quanto a como criar um ambiente correto, bom, primeiro é ter um ambiente de confiança e credibilidade e também de orientação ao desempenho. Quanto a conseguir as pessoas certas, bom, uma das coisas que levantamos foi a importância de práticas de gerenciamento de recursos humanos para que as pessoas corretas sejam identificadas para o serviço público, para que uma estrutura boa seja instalada para que possam administrar.

Rapidamente, então, boas práticas declarar e redeclarar valores do serviço público, continuamente comunicá-los dentro do governo, demonstrá-los por liderança e aplicar os padrões.

Práticas promissoras é a próxima transparência. Ver o público também na definição dos valores e alguns países, como a África do Sul, estão nessa direção. Fizemos um seminário em 98, onde estavam presentes líderes religiosos e outros, falando sobre valores em geral para a sociedade. E continuamente comunicá-los fora do governo, envolver o público na aplicação dos padrões e simplificar numa cultura de integridade.

A ética e boa governança, a honestidade é o fundamento para o desempenho no setor público. Mas também discutimos isso no setor privado, dado o que está acontecendo nos Estados Unidos agora, os servidores públicos são guardiões da confiança pública e a credibilidade atrai o investimento privado, o comércio e também o crescimento. E acho que muitas dessas questões já foram discutidas.

Muito obrigada. (Palmas.)

O SR. HÉLIO ZYLBERSTAJN (Instituto Ethos) – Muito boa-tarde.

Quero, inicialmente, agradecer, em nome do Instituto Ethos, pela oportunidade de poder estar aqui, representando o instituto, participando deste evento muito interessante, rico e importante e apresentando um pouco do trabalho feito naquele instituto e algumas conclusões que podemos tirar sobre a possibilidade do aprimoramento da ética nos negócios no Brasil.

Vou dividir a minha apresentação em quatro grandes partes. Em primeiro lugar, vou falar sobre os problemas sociais no mundo e no Brasil. Muito rapidamente, vou dar algumas pinceladas sobre a gravidade e a extensão dos problemas de meio ambiente e sociais em que vivemos neste momento. Na segunda parte vou tentar mostrar o que tem sido o movimento de responsabilidade social e empresarial e, principalmente, como o Instituto Ethos tem lidado com a questão. Nas duas partes seguintes vou falar de um aspecto que representa um sinal da oportunidade para a responsabilidade social, que é o resultado de uma pesquisa sobre percepções, comportamento e atitudes do consumidor em relação à ética empresarial.

A questão ambiental no mundo. Os ambientalistas dizem que não repomos o equivalente a 160 bilhões de toneladas de água. Esse volume de água é retirado na China, na Índia, no norte da África, na Arábia Saudita e nos Estados Unidos. Estamos consumindo e não estamos repondo. Nos últimos cem anos, os estudos indicam que alguma coisa entre 1.4 e 5.8 graus foi o aumento da temperatura média no globo. Esse aumento médio da temperatura provocou já danos ambientais. Um deles foi a perda de 70% dos corais do Oceano Índico. Estamos hoje no mundo no nível máximo de pesca. Estamos utilizando 90 milhões de toneladas por ano de pesca e esse é o limite sustentável. Se a pesca continuar se expandindo, vamos começar a mexer no estoque dos pescados e, portanto, vamos diminuir a quantidade disponível desse recurso. Estamos perdendo áreas na agricultura, por uma série de razões. E nos próximos vinte anos a previsão é de que percamos 30% da área que pode ser utilizada pela agricultura. A produtividade cresce a 1% ao ano, portanto, ela não é suficiente para repor essa perda.

Questões sociais no mundo: 20% da população detêm 86% da renda. Há uma boa notícia nessa trágica informação. Na margem, isso não está mudando, porque nos últimos anos 86% do acréscimo da renda estão sendo ampliados pelos mesmos 20%. Quer dizer, essa desigualdade, aparentemente, não está crescendo nos últimos anos. Estamos nesta situação dramática, mas não está piorando. Aqueles 30% de maior renda detêm 74% das linhas telefônicas. 93% do acesso à Internet, 84% da pesquisa e 95% das patentes registradas nos Estados Unidos. Nos dez anos anteriores a 1999, 80% dos países tiveram renda per capita menor do que tinham dez anos antes. Quer dizer, a renda per capita diminuiu para 80% dos países. É verdade que não diminuiu para 80% das pessoas no mundo. Basta um país grande estar nesse grupo, que já temos uma idéia de que as coisas não correspondem. De qualquer forma, uma grande parte das pessoas no mundo está vendo sua renda decair. E essa é uma informação que dá a idéia da dramática desigualdade no mundo. As três

pessoas mais ricas têm o equivalente a 600 milhões de pessoas mais pobres. Cada um desses mais ricos vale, em termos de riqueza acumulada, o mesmo que 200 milhões de pessoas mais pobres.

No Brasil, 3% dos nossos recursos hídricos estão no Nordeste e 6% no Sudeste. Isso dá uma idéia de que, em termos de recursos hídricos, embora o Brasil seja um país extremamente muito bem dotado, essa boa dotação não está bem distribuída na nossa geografia e vamos ter problemas por causa disso. A nossa população não se distribui de acordo com os recursos hídricos. Quase 90% dos municípios brasileiros não têm sistemas de disposição de resíduos e, portanto, estamos contaminando o solo, a água e o ar numa vasta extensão do nosso território. Desperdiçamos 14 milhões de toneladas de alimentos por ano e, praticamente metade da energia que consumimos, vem de combustíveis fósseis e, portanto, não renováveis.

A questão social no Brasil: 1/3 da nossa população, em números redondos, tem uma renda mensal inferior a 80 reais. Quer dizer, 1/3 da nossa população está excluída do consumo e da cidadania, portanto, vive à margem da sociedade. Temos profundas desigualdades de renda, de educação e de alfabetização entre brancos e negros. A nossa sociedade é muito desigual em termos étnicos também. Em termos de desigualdade de renda só ganhamos da Suazilândia, Nicarágua e África do Sul. Portanto, temos questões ambientais e sociais terríveis, tanto no mundo, globalmente, quanto no nosso País.

O panorama empresarial. As cinco maiores empresas, no ano de 2000, tinham faturamento igual ao PIB do Brasil. Cinco empresas produzem o mesmo faturamento que equivale à nossa renda nacional. E as dez maiores empresas do mundo têm um faturamento que equivale à renda do Brasil e mais esses quatro países: Argentina, México, Venezuela e Equador. Quer dizer, temos gigantes corporativos muito mais ricos do que uma quantidade enorme de países. E o lucro das grandes empresas tem aumentado bastante nos últimos dez anos. Os negócios vão bem, mas o ambiente vai mal e a sociedade vai mal. Este é o retrato que temos hoje.

Por outro lado, as empresas são a fonte do poder econômico e financeiro neste Planeta. E hoje, devido à extrema facilidade de mobilidade dos recursos, o plano financeiro se sobrepõe, inclusive, ao plano econômico e há indícios de que domina o plano político. Essa afirmação do presidente Bush, recentemente, é uma demonstração disso: o mundo de hoje não precisa proteger o meio ambiente, mas proteger os resultados econômicos. Esta é a visão da atual administração americana.

Acho que é complicado mudar essa situação, mas creio que um bom ponto de partida seria através das empresas. As empresas têm que se preocupar com qualidade, com ética e, portanto, precisam ser transparentes. Uma empresa que está preocupada com o longo prazo tem que ter esses três eixos, esses três valores na sua governança. E para que isso se realize, ela tem que lidar, dialogar, contemplar os interesses desse grupo não só de acionistas, mas ela tem que pensar sobre o meio ambiente, o que está causando a sua atividade ao meio ambiente, ela tem que se relacionar com os consumidores, ela precisa pensar na sua relação com o governo,

com os fornecedores, com os seus empregados e com a comunidade. E em geral a comunidade está se organizando pelo que chamamos de terceiro setor. As empresas têm essa lista de interesses para contemplar, se a empresa for convencida a pensar no longo prazo.

A missão a que o Instituto Ethos se propôs. O instituto foi criado para disseminar a prática da responsabilidade social e empresarial, ajudando as empresas a alcançar o desenvolvimento social, econômico e ambientalmente sustentável. O Ethos tem crescido com uma rapidez muito grande. Hoje somos mais de seiscentas empresas associadas. Essas seiscentas empresas no total têm mais de 1 milhão de empregados, o faturamento conjunto é de 280 bilhões por ano. Esta não é uma relação boa, porque faturamento de empresa não é a mesma coisa que renda nacional. Mas dá uma idéia da dimensão dessas empresas que se associaram ao Ethos. Estamos falando de um faturamento que equivale a mais de um quarto do PIB brasileiro. Isso mostra que muitas empresas, e empresas muito importantes, que empregam uma parcela muito grande da nossa mão-de-obra, estão preocupadas com a ética e com a responsabilidade social. Tão preocupadas a ponto de se associarem ao Ethos e de trabalharem com o Ethos em diversas iniciativas.

Qual o benefício para uma empresa quando ela se lança em busca da responsabilidade social? Um dos benefícios é que isso pode facilitar o acesso aos mercados. Uma empresa pode, por exemplo, se comprometer a trabalhar segundo cláusulas sociais e cláusulas ambientais. Ela pode se propor a obedecer a uma padronização dos processos de gestão da responsabilidade social. Ela pode se dispor a verificações e a certificações periódicas. Tudo isso, somado, facilita o acesso dessa empresa e, cada vez mais, vai facilitar o acesso a mercados. Os consumidores estão cada vez mais conscientes a respeito dessas coisas. Pode facilitar o acesso a capital. Na medida em que o balanço da empresa inclua o balanço social, que o balanço seja não só financeiro e econômico, mas também um balanço social, e na medida em que as estratégias da empresa se voltem para alinhar o negócio com a responsabilidade social. Isso tem facilitado, cada vez mais, o acesso ao mercado de capitais.

A prática da responsabilidade social é um bom negócio para a empresa, porque também ajuda a gerenciar os riscos à imagem. Uma empresa que tem uma boa imagem junto aos seus *stake holders*, está menos sujeita a riscos de danificar a sua imagem. Dialogando com os *stake holders* e investindo no social, ela tem esse tipo de benefício também. Tem maior chance de ter consumidores fiéis. Isso se consegue pelo marketing social. E o clima interno fica muito melhor. A responsabilidade social é também uma boa política de recursos humanos. É um argumento a mais para reter as pessoas, para atrair os talentos e o clima da empresa fica muito melhor, porque ele promove a ética interna.

Esta transparência mostra alguns resultados de uma pesquisa que o Instituto Icatu promoveu sobre percepções de consumidores. Vejam a resposta a esta pergunta: para que eu considere uma empresa socialmente responsável, suas atividades devem ir além do que as leis exigem. Vejam a proporção de pessoas que concor-

daram com isso. É verdade que essa mostra não é a dos consumidores em geral, mas são consumidores especiais, consumidores formadores de opinião. Mas esses consumidores, em algum momento, no futuro, vão formar a opinião dos demais consumidores. Vejam o potencial que existe em relação ao mundo do consumo.

Outra pergunta: as grandes empresas deveriam ter a responsabilidade de ajudar a reduzir a distância entre ricos e pobres. Ou seja, as pessoas percebendo as empresas tendo alguma responsabilidade com a questão da desigualdade. Notem que 83% dos formadores de opinião concordam com esta afirmação. Outra: atitudes de uma empresa que estimulariam você a comprar mais produtos e a recomendar esses produtos para os seus amigos. Vejam as porcentagens. Colaborar com escolas, com postos de saúde e entidades sociais da comunidade sensibiliza quase a metade dos consumidores. Contratação de deficientes físicos, 42%; programas de alfabetização para os empregados e familiares, 29%; e combate à pobreza agrada a 24% dos consumidores.

Uma pergunta mais concreta: você pensou em prestigiar uma empresa que achasse socialmente responsável? Como prestigiar? Comprando seus produtos ou falando bem da empresa? Vejam o primeiro gráfico, que é o que interessa, 58% ainda não pensou em fazer isso. Mas se somarmos as duas outras colunas, temos quase 40% de pessoas que pensaram, mas não chegaram a fazer, e 245 que fizeram efetivamente. Os consumidores têm proporções crescentes de comportamento em direção às empresas socialmente responsáveis.

Nós conjecturamos com as pessoas a respeito de situações: que atitudes de empresas fariam com que o consumidor nunca mais comprasse seus produtos? Propaganda enganosa, empresa que tenha causado danos físicos ou morais aos trabalhadores, que tenha vendido produtos nocivos à saúde, empresa que polua o ambiente, empresa que usa mão-de-obra infantil. São proporções bastante significativas, insisto, que indicam que os consumidores estão adquirindo essa consciência do consumo socialmente responsável.

O Instituto Ethos, juntamente com o Instituto Icatu, tem estimulado a promoção do consumo consciente, ou seja, transformar o ato de consumo num ato de cidadania. Concretamente, significa fazer escolha de compras, o uso e o pós-consumo de produtos e serviços, bem como o uso de recursos naturais, de maneira informada, seletiva e consciente de seus impactos na sociedade e no meio ambiente. Por exemplo: imprimir no verso de folha já usado, usá-la duas vezes. Este é um consumo consciente. Como não é um documento que precisa ser oficial, para um uso mais formal, pode-se maximizar o uso desse recurso natural. Outro ato: conscientizar e mobilizar outros consumidores para que façam o mesmo.

O Instituto Ethos também está promovendo o Programa Sou mais Nós. É a idéia de organizar indivíduos em comunidades, mobilizando-os por meio dos líderes comunitários e transformando essas pessoas em protagonistas do consumo consciente. Elas identificam as ações concretas sobre as relações do impacto social e ambiental que favoreçam as atitudes e comportamentos socialmente desejáveis.

Temos neste quadro uma relação de atitudes que podem ser tomadas. Por exemplo: os consumidores poderiam preferir empresas que são amigas da criança. Com isso elas poderiam estar levando quase 3 milhões de crianças para a escola. Este é um programa da Abridq. Isso é importante, porque temos 400 mil crianças brasileiras que trabalham entre 5 e 9 anos de idade. Temos 2,5 milhões de adolescentes, de 10 a 14 anos que também trabalham, muitos deles em atividades pesadas. Quase 30% dos alunos do ensino fundamental não conseguem chegar à quinta série. Apesar de o Brasil ter avançado muito na questão da educação, temos um problema sério de qualidade da educação. E ainda temos um problema bem mais restrito, mas é um problema, de acesso e de continuidade na educação.

Outro comportamento: usar a frente e o verso do papel, como já me referi. Vocês podem ter uma idéia do que isso pode significar. Há alguns números impressionantes. Uma tonelada de papel economizado salva vinte eucaliptos. Se 1 milhão de pessoas decidirem usar o verso do papel, a cada mês nós preservaríamos florestas que seriam suficientes para recobrir dezoito campos de futebol e tirar talvez um pouco do trabalho do Juca Kfourri.

Desperdício de comida no Brasil. Isso é uma tragédia. As estimativas indicam que desperdiçamos 14 milhões de toneladas de alimentos por ano, 30% das hortaliças são perdidas entre a sua produção e a sua distribuição. Temos uma ineficiência muito grande. Podemos promover um esforço coletivo gigantesco para usar menos os automóveis. E no quadro vocês têm os números do que isso significaria. Não vou repeti-los, só para mostrar que isso ajudaria tremendamente no combate à poluição.

Consumo consciente é o processo de escolha que visa a equilibrar o bem-estar do consumidor, com as possibilidades ambientais e as necessidades sociais. Esta a idéia de promover mais o consumo consciente. Insisti mais no consumo consciente, mas as fronteiras da promoção da responsabilidade social são enormes. Há muita coisa a fazer na defesa do meio ambiente, no combate à pobreza, no combate à desigualdade e na promoção da educação. E tudo isso pode ser alcançado pelo lado do consumo. O consumidor consciente pode escolher produtos de empresas que sejam socialmente responsáveis.

E, finalmente, outra forma de se enxergar o que seria responsabilidade social. A responsabilidade social seria a substituição da concorrência de curto prazo, concorrência irracional e destruidora, por um outro tipo de competição de longo prazo, que tem uma lógica mais saudável. Responsabilidade social significa convencer a empresa de que ela deveria substituir os objetivos de curto prazo por objetivos mais permanentes, objetivos de mais longo prazo. Isso é sonhar muito, é irrealizável? Parece-me que não. Os números do Instituto Ethos indicam que há um interesse crescente das empresas em relação à responsabilidade social. E mais do que isso, eu diria que há uma demanda muito grande na sociedade por ética e por responsabilidade social. Todos nós, como consumidores, estamos cada vez mais preocupados com estas questões. Todos nós, como trabalhadores, também gostaríamos que as empresas e organizações onde trabalhamos também promovessem a ética e a res-

ponsabilidade social. E acho que o mais importante de tudo é que muitas empresas estão começando a perceber que ética e responsabilidade social são oportunidades de negócio hoje. É verdade que a questão do meio ambiente é um problema hoje, a questão da pobreza é um problema, como também a questão da educação. Mas se a empresa conseguir colocar essas questões no seu eixo de negócio, esses problemas viram oportunidades. Se ela conseguir acompanhar o seu negócio com a responsabilidade social, ela tem chances, novos limites para ampliar o seu negócio. Então, a responsabilidade social e a ética passariam a fazer parte do negócio e passariam a produzir empresas muito mais lucrativas no longo prazo.

Muito obrigado. (*Palmas.*)

O SR. JUCA KFOURI (Jornalista) – Vou adotar, porque Jacques é mais imponente, impõe mais respeito.

Eu me propus ser rapidíssimo, não tão rápido quanto foi o Cláudio Abramo hoje pela manhã, porque seria bater um recorde e não estou preparado para isso. Mas tentarei ser o mais rápido possível, para que possamos depois debater por mais tempo.

Primeiramente, quero deixar muito claro que, depois de tudo que ouvimos aqui hoje, falar de esporte e de futebol pode parecer uma coisa menor. Certamente é. Eu sou francamente adepto de uma teoria de um escocês chamado Bill Shankly, técnico e *manager* do Liverpool, na Inglaterra, que dizia que o futebol não é uma questão de vida ou de morte, é muito mais do que isso. Infelizmente, vivemos hoje no esporte alguma coisa que torna o Barão de Cobertein, que dizia que o importante era competir e não vencer, num romantismo absolutamente desatualizado.

Objetivamente, o fato é que poucas áreas da atividade humana, pelo menos em tese, deveriam ser tão didáticas como o esporte pode ser, porque é por intermédio do esporte que desde cedo aprendemos a lidar com frustrações. Aprendemos a ganhar, mas aprendemos a perder. É por intermédio do esporte que aprendemos várias regras, algumas mais fáceis, outras mais difíceis. Por exemplo, a regra do impedimento é um desafio na cabeça da maior parte das pessoas, apesar de tão debatida e ensinada. O fato é que não se joga basquete sem regras, não se pula numa piscina para competir sem regras, não se joga futebol sem regras, não se luta boxe sem regras e assim por diante. Infelizmente, no entanto, o fato de o esporte ter se transformado no grande negócio de fim de século e começo de milênio, estabeleceu um verdadeiro vale-tudo no esporte mundial. E nos países em desenvolvimento, nos países desse lado de cá isso se transformou numa verdadeira doença. O caso do futebol está aí, recentemente objeto de duas CPIs, uma no Senado e outra na Câmara. Elas redundaram num projeto de lei, sobre o qual falarei mais adiante, a chamada lei da responsabilidade no esporte, a exemplo da lei da responsabilidade fiscal, já em vigor.

Sempre que falo sobre ética, principalmente para estudantes de jornalismo, começo as minhas observações dizendo o seguinte: há um jornalista que faz parte da história da imprensa brasileira, talvez o mais importante jornalista da história do País, Cláudio Abramo, não por acaso, pai do Cláudio Weber Abramo, que sempre dizia o seguinte: quando os estudantes lhe perguntavam sobre a ética do jornalista, ele dizia que a ética do jornalista era a ética do cidadão. A ética do jornalista não era diferente da ética do carpinteiro. Da mesma maneira que um carpinteiro tem que fazer direito o seu serviço, cumprir aquilo que promete, não mentir na hora da escolha da madeira, da dimensão da obra que faz e do prazo que vai entregar, o jornalista da mesma forma. Ele tem que fazer direito o serviço dele, dentro dos cânones do que é fazer o bom jornalismo. Da mesma maneira, obviamente, se trata o dirigente esportivo ou o atleta.

Quero relembrar para os mais antigos e contar para os mais novos um episó-

dio, que não é do século passado apenas temporalmente. Em 1962, na Copa do Mundo no Chile, jogavam Brasil e Tcheco Eslováquia, era a segunda partida da Copa, dois times fortes que vieram a decidir aquela Copa, com a vitória do Brasil. Pelé chutou uma bola da intermediária e distendeu o músculo da virilha. Naquela época não existia substituição. Quando o jogador se machucava, ele costumava ir para a ponta esquerda, para fazer número, como se dizia então. E Pelé foi para a ponta esquerda fazer número. Pelas tantas, passaram uma bola para Pelé. Ele parou, veio um zagueiro tcheco, chamado Lala, marcá-lo. Nisso o capitão do time tcheco gritou para o Lala deixar. Lala parou e, durante trinta segundos, estabeleceu-se uma cena insólita. Pelé, com a bola entre as pernas, impossibilitado de fazer um gesto mais brusco e driblá-lo, até que Lala pôs as mãos na cintura e Pelé percebeu claramente que Lala não ia lhe roubar a bola, até porque ao ouvir o grito do capitão do time ele pode ter entendido que era um grito, mas não exatamente o que ele estava gritando para o Lala. Ao perceber que o adversário não lhe ia acossar, jogou a bola para fora e saiu de campo. Tinham umas 15 mil pessoas no estádio de Salsalito, em Viña del Mar, e essas 15 mil pessoas se levantaram, aplaudiram Pelé, que saiu de campo e o jogo continuou. Acabou 0 x 0 e, adiante, o Brasil ganhou a Copa, numa final com a Tcheco Eslováquia, sem Pelé, por 3 x 1.

Aparentemente, este é um episódio que não se repete no mundo de hoje. Só aparentemente, porque não faz um ano, num jogo pelo campeonato inglês, o atacante italiano Dicânio recebeu uma bola na área para fazer o gol, no penúltimo minuto de jogo, que estava empatado, quando percebeu que o goleiro adversário, na saída da bola para tentar o cruzamento, tinha se chocado com o companheiro e estava desmaiado no chão, na marca do pênalti. Ele não teve dúvida: em vez de cabecear a bola para dentro do gol, pegou a bola com a mão, pôs a bola no chão e saiu.

O Deputado Eurico Miranda, presidente do Vasco da Gama disse que, se fosse no Vasco, ele punha para fora imediatamente. Ele gosta de dizer que ética é uma questão para filósofos. O presidente da Federação de Futebol do Rio de Janeiro, Eduardo Viana, popular Caixa D'Água, diz que a ética que importa é a ética da elite. Com esta ele está preocupado. Com a do povo, que se dane, que se exploda. E o presidente da CBF, Sr. Ricardo Teixeira, vende dos seus laticínios para a própria CBF. E leva as festas das conquistas brasileiras para os seus bares no Rio de Janeiro, um dos quais chamados El Turfe. Parece até que recentemente o vendeu. E quando cobrado, ele diz que não há nenhum problema nisso. Quando alguém lhe diz que a mulher de César não basta parecer honesta, precisa ser honesta, que existem outras fábricas de laticínios que poderiam fornecer seus produtos à CBF seria melhor do ponto de vista ético, ele dá uma risada e diz que, ao contrário, que faz até desconto para a CBF, que a CBF não poderia comprar mais barato do que ele vende e a prova provada de que os produtos deles são bons é que os jogadores nunca reclamaram.

Esse cidadão foi talvez a vítima principal das duas CPIs. Elas terminaram pedindo dezessete inquéritos que já correm no Ministério Público contra ele. Mas o

torcedor brasileiro olha e diz: até agora não aconteceu nada. E ele acaba de voltar da Ásia pentacampeão mundial, cada vez mais forte, já pensando na reeleição.

Gostaria, portanto, de chamar a atenção para a importância didática que o esporte tem na vida do brasileiro. Boa parte, para não dizer a esmagadora maioria, da população brasileira só tem noção do que seja justiça — o brasileiro em geral não é réu de coisa alguma, não frequenta a corte, não vai aos tribunais — quando um jogador do seu time é expulso e vai ser julgado, quando o seu time comete alguma irregularidade e vai ser julgado nos tribunais de justiça esportiva. E esse torcedor, quando vê um Eurico Miranda invadindo o campo para bater no juiz e não acontecer nada a ele nem ao Vasco, ou o jogador ser expulso de campo no domingo, o que em tese lhe tiraria do próximo jogo, e estar no próximo jogo, porque o cartola mais influente conseguiu anular o cartão vermelho anterior, passa a achar que ele também pode fazer tudo, que ele pode invadir o campo, pode passar no sinal vermelho, pode jogar lixo na rua, porque não acontece nada com ninguém. Pensa ele: se o deputado pode fazer, se o cartola pode fazer, por que eu não posso? Eu também vou invadir o campo, vou derrubar o alambrado porque o meu time está perdendo! Por que eu vou ser punido, se o Edmundo foi expulso e acabou jogando a final entre Vasco e Palmeiras? Ele passa a achar que de fato vivemos num país sem lei, que vivemos num país da impunidade.

Contra o argumento da boa parte da imprensa que vive denunciando esse descabro, o que mais se ouve é que, assim mesmo, nós somos pentacampeões mundiais. A Itália do Dicânio, que pegou a bola com a mão, caiu fora da Copa na primeira fase; a República Tcheca jamais ganhou uma Copa do Mundo. E nós, com todos os nossos modos de ser, com o nosso estilo, já ganhamos cinco vezes a Copa. Como se fosse por intermédio que o jogador brasileiro ganhasse a copa. E jogador brasileiro que, diga-se de passagem, hoje não vemos no Brasil, mas na Europa, exatamente pelo modelo de gestão absolutamente antiético que vigora no nosso futebol.

Como um dos resultados das duas CPIs, o governo federal editou uma medida provisória, que quer transformar em lei agora, a chamada lei de responsabilidade no esporte. É uma lei que, eu diria, defende a luz elétrica e a água encanada. É a lei do óbvio, é a lei que estabelece que as relações profissionais dentro dos clubes são atos de comércio, o que submete os clubes profissionais brasileiros, ou seja, aqueles que contratam, compram e vendem direitos de publicidade, direitos de televisão, atletas, passam a se submeter ao Código Comercial. Devem publicar seus balanços anualmente e devem se submeter a auditorias externas. Tão simples quanto isso, nada além disso. Está uma grita generalizada. Diz-se: quem afinal vai querer, a partir de agora, dirigir um clube, ser candidato à CBF ou a uma federação estadual, correndo o risco de ter que arcar com o seu patrimônio? Patrimônio que, diga-se de passagem, em regra, é amealhado por intermédio do esporte. São todos amadores, nenhum deles recebe para o posto de sacrifício que desempenham nos clubes e nas entidades dirigentes. Mas todos se tornaram milionários, a partir do momento em que entraram no futebol. E

repelem a lei da responsabilidade no esporte. E têm hoje uma representatividade tamanha, que se criou na Câmara o que se chama da bancada da bola.

O relator do projeto é o deputado tucano Ronaldo César Coelho, que acaba de apresentar a sua proposta de texto como projeto de lei. Para surpresa geral, tirando as entidades dirigentes do arcabouço dessa lei, mantendo apenas os clubes. A CBF, por exemplo, está fora. Imaginem vocês, vou repetir, acabamos de assistir a duas CPIs, uma se chamava a CPI da CBF/Nike, a outra se chamava CPI do Futebol. Dessas duas, a entidade mais fiscalizada e mais denunciada foi a CBF e seus dirigentes. No texto da lei, por milagre, sabe-se lá que tipo de milagre, o deputado fez contar apenas entidades de prática esportiva. Retirou o que está em vigor na medida provisória. Ficaram entidades de prática esportiva e entidades dirigentes. Trata-se de não deixar que isso aconteça, evidentemente.

Este tipo de evento é muito bom, para que todos nos esclareçamos, fiquemos mais ricos em informação, mas é essencial para que todos nós tenhamos armas para cobrar não só de nós mesmos, mas do próximo, para que possamos exercer plenamente a nossa cidadania.

Então é importante que isto fique bem claro: há uma lei a ser encaminhada, que nesse momento corre esse risco, de ser feita pela metade. O Ministério Público está agindo mais lentamente do que gostaríamos que agisse, mas sabemos também que isso faz parte de uma das misérias da vida pública nacional, que é o pouco aparelhamento dos órgãos de investigação e controle no País.

Há uma discussão – e já vou terminar – uma discussão até que um candidato à Presidência da República tem repetido, a meu ver equivocadamente: nada há que se fazer com a CBF, porque a CBF é uma entidade privada. Não vou nem dizer o óbvio, que ela, é claro, uma entidade privada com evidente função social e obviamente mista, até pelo singelo motivo de que quando o time da CBF entra em campo para jogar futebol o hino que tocam não é o da CBF, é o famoso “ovirando”, é o Hino do Brasil. As cores da camisa da CBF são as cores da Bandeira do Brasil. Então não me venham dizer que a CBF é uma entidade privada, que não tem que dar satisfação a ninguém e que não deve estar sob nenhum tipo de controle social. Até porque, e esse argumento foi usado para que não fossem instaladas as CPIs, e o Supremo foi taxativo ao dizer que não, que a CBF podia sim ser objeto de fiscalização do Congresso Nacional, até porque não fosse assim não teria havido também a CPI dos bancos, nem muito menos da indústria farmacêutica, porque até onde me consta, tirante o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, os outros bancos são todos privados, a indústria farmacêutica, parece-me, não tem nenhuma do Estado, salvo engano, talvez tenha alguma e eu não saiba.

Então esse argumento de que a CBF vive à margem é evidentemente um convite à ilegalidade.

Quero deixar bem claro que não sou nenhum poeta, nenhum filósofo, como diria o Deputado Eurico Miranda, nem muito menos um romântico, embora seja corintiano, o que tem uma justificativa. O Corinthians nasce de um clube inglês cha-

mado *Corinthians Time*, que em 1910 fez uma excursão vitoriosa aqui pelo Brasil e um grupo de operários espanhóis e italianos, ali do Bom Retiro, 1910, no dia 1º de setembro, o Corinthians está fazendo 92 anos esta semana, fundaram o Corinthians Paulista. O *Corinthians Time* era um time amador à época e permanece amador até hoje nos arredores de Londres. Era um time que quando havia a marcação de um pênalti contra ele, o goleiro saía, porque o time acreditava que a feitura do pênalti é para impedir o gol. O gol é o objetivo número um do futebol. Macula o sentido do jogo que alguém tenha feito uma falta impedir um gol. Então, já que foi o nosso time que fez, o goleiro sai para que o adversário possa fazer o gol e o jogo correr normalmente.

Por incrível que pareça e por menos que vocês acreditem em mim, até hoje o *Corinthians Time* faz isso na Inglaterra. É um time hoje da quarta divisão, amador e até hoje quando há pênaltis contra o *Corinthians* o goleiro sai.

É óbvio que eu não chego a tanto. É óbvio que não, da mesma maneira que eu não chegaria a pedir para o jogador do meu time, neste mundo de negócios que virou o futebol, em que ganhar um título ou perder pode significar a entrada de 10 milhões, ou a saída de 10 milhões de dólares. É óbvio que eu não pediria nem sequer ao atleta do meu time que quando tivesse certeza de que o pênalti que foi marcado para o time foi um pênalti mal marcado chutasse a bola para fora. Não, não, talvez em nem pedisse para aquele jogador pegar aquela bola com a mão em vez de metê-la para dentro do gol. Talvez eu dissesse para ele: olha, você podia ter fingido que não viu o goleiro machucado, mas, pelo amor de Deus, há limite para tudo.

Se a esperteza não é necessariamente um crime, se ser esperto não é ser desonesto, há um mínimo de transparência e de decência que a gente precisa exigir daqueles que dirigem aquilo que é simplesmente a maior paixão do brasileiro, que é o futebol.

Muito obrigado. (Palmas.)

O SR. LUIZ ANTÔNIO SAMPAIO CAMPOS (Diretor da CVM) – Boa tarde a todos. Queria agradecer a oportunidade de estar aqui falando a respeito da ética como instrumento da boa governança e mais especificamente no caso da Comissão de Valores Mobiliários, que é uma agência que regula o mercado de capitais, que em essência é o mercado onde a captação da poupança popular é realizada para objetivos de investimentos, seja pelas companhias abertas, seja pelos fundos de investimentos e outros títulos de valores mobiliários que a criatividade do mercado e do ser humano vem trazendo.

O Mercado de Valores Mobiliários tem como instrumento primordial a sociedade anônima como técnico-organizacional. E essa sociedade anônima tradicionalmente persegue o lucro. Então, falar de questões éticas no mercado de capital onde se busca a maximização do lucro, onde a especulação é bem-vista e é da essência e onde o capitalismo é rigoroso pode parecer uma inconsistência ou trazer algumas perplexidades, como acho que entendi que na palestra da manhã alguém falou.

Mas acho que não, não para mim pelo menos. Parece-me que, na verdade, a ética no mercado de capitais, como em qualquer local onde as pessoas convivem em sociedade, é do interesse de todos que haja um padrão mínimo de conduta esperado e exigido das pessoas. Isso porque evidentemente se de um lado você pode se beneficiar pela conduta antiética ou aética, por outro lado você pode evidentemente ser lesado por essa conduta. De forma que no mercado de capitais não é diferente. Como acredito que a maior parte das pessoas são éticas, elas têm interesse, até para se proteger e para construir um mercado e não destruí-lo, de se reunir em torno de uma conduta, em torno de regras básicas que se traduzem em essência pela ética. A imperfeição do ser humano e a imperfeição dos mercados então certamente reclamam a ética.

Examinando os acontecimentos mais recentes, verifica-se que mais do que nunca os mercados de capitais estão a reclamar o retorno, ou uma maior ênfase, ou uma maior preocupação com a ética. Faltou ética no caso Anro, faltou ética em vários outros casos que estão noticiados nos jornais, onde o mercado de capitais americano, que, como todos sabem, é uma instituição daquele país e que é a mola propulsora daquela economia, foi abalado drasticamente.

Se os senhores forem examinar, verão que em alguns dos casos – ainda não tenho detalhes de todos, certamente não foram julgados – muitas das posturas ali eram legalmente admitidas ou aceitáveis. A contabilização fora do balanço de determinados investimentos financeiros que a Anro tinha era certamente, do ponto de vista técnico-contábil, segundo consta, regular; mas era eticamente conveniente, era eticamente recomendável que os administradores daquela companhia, sabendo que a omissão daquela informação no balanço e nas demonstrações financeiras poderia levar um sem-número de investidores a tomar uma decisão equivocada, parece-me que não.

Tudo isso, então, a meu ver, recomenda que a liberdade precisa ser temperada pela ética. Na assembléia francesa, na época da elaboração do Código Civil francês,

falou-se uma frase que ficou famosa: “Entre o rico e o pobre, entre o forte e o fraco, muitas vezes é a liberdade que oprime e a lei que liberta”. Acho que hoje em dia nos mercados de capital certamente isso entre o informado e o desinformado faz muita diferença. Aliás, faz toda a diferença. A transparência então é a mola mestra, é o ponto fundamental sob o qual o mercado de capital se funda, é onde toda a sua estrutura está regulada.

Ainda antes da fundação da SEC, que foi a primeira agência reguladora de mercados de capitais, existente nos Estados Unidos, na época um jurista, que depois tornou-se um Ministro da Suprema Corte americana, dizia o seguinte: “A luz do sol é o melhor desinfetante e a luz dos escritórios o melhor policial”. Isso tudo então estava para recomendar que dada a informação esse era o elemento fundamental para que o mercado de capitais funcionasse. E na época da criação da SEC houve uma discussão muito grande sobre se devia ou não devia se limitar a questão informacional, ou se deveria examinar o mérito. E o que se concluiu na época foi mais ou menos o seguinte: que você deveria evitar que as pessoas enganassem os investidores, mas não que os investidores se enganassem. Ou seja, estando disponíveis as informações e sendo elas corretas, cada um avalia, examina e realiza da forma que a sua inteligência e a sua consciência recomendar.

E assim a CVM vem fazendo. Não é uma particularidade da CVM, todas as agências reguladoras dos mercados de capitais têm na transparência a sua pedra fundamental. É nela que toda a sua estrutura foi erigida. E também com base num outro argumento, certamente ético também. Quando você é obrigado a dar as informações, como diziam os americanos: a se despir em público, provavelmente você vai estar mais preocupado com as suas formas. Então toda vez que você é obrigado a abrir as entranhas de uma companhia, abrir toda a sua política de investimento, o seu comportamento e os seus planos, provavelmente você vai estar mais preocupado em ter uma conduta socialmente aceita, socialmente recomendável e bem-vista.

Isso evidentemente tende a diminuir a ineficiência do mercado, na medida em que quanto mais rápido as informações sejam disseminadas, menor a possibilidade de haver a negociação por parte de pessoas com informações privilegiadas. E o mercado de capitais então nesse sentido, além de exigir a transparência, vem colocando pessoas que estão lá como auxiliares dos investidores, auxiliares da prestação da boa informação e da adequada decisão de investimentos. Daí por que se exige a presença de intermediários, sociedades corretoras, a figura do auditor independente, agora um pouco desacreditada pelos recentes envolvimentos. Todas essas pessoas estão lá exclusivamente para garantir a confiança e a integridade do mercado. E o investidor, o poupador que está disposto a entregar as suas economias em troca de um investimento vai receber a informação adequada.

É uma situação às vezes complicada do ponto de vista estético, porque muitas vezes quem paga a remuneração desses intermediários ou desse auditor independente não é a pessoa a quem ele visa a proteger. No caso do auditor independente é a companhia que paga a sua remuneração e ele está lá em benefício dos investido-

res, em benefício do mercado de capitais. Da mesma forma, numa festa de distribuição de valores mobiliários ou de ações, quem paga a remuneração da sociedade distribuidora é quem está recebendo os recursos, quem está vendendo os valores mobiliários. Mas ele está lá em benefício de quem está comprando os valores mobiliários. É uma situação complicada, mas é assim que funciona.

Daí, outra preocupação crescente e que cada vez se fala mais nisso no mercado de capitais é a figura do conflito de interesses. Esse tem sido certamente um dos temas centrais das discussões mais recentes no que toca ao mercado de capitais e à Comissão de Valores Mobiliários. O conflito de interesse se dá de diversas formas. Ele se dá na relação do analista de investimento ao recomendar a compra ou a venda de determinado valor mobiliário, quando ele está analisando a companhia a pedido da própria companhia ou a pedido do seu acionista controlador, isso se dá na figura do auditor independente quando ele presta, além dos serviços de auditoria independente, serviços de consultoria e muitas vezes esse serviço de consultoria acaba representando uma parcela maior até da sua remuneração do que o serviço de auditoria independente, exemplificativamente aqui o caso da Anro, ou a Arthur Andersen, que recebeu 27 milhões de dólares por serviços de consultoria e 25 por serviços de auditoria. E no final ela estava auditando diversas contas onde estavam inseridas operações financeiras que ela tinha como tinha como consultora recomendado que se fizesse. Então é uma questão bastante complicada.

Outra questão bem complicada que temos visto no caso de conflitos de interesses diz respeito aos grandes grupos financeiros e também aos grandes grupos empresariais, onde esses grupos têm muitas vezes com uma empresa relações das mais diversas naturezas, relações de crédito, que o banco oferece crédito para essa companhia, ao mesmo tempo a corretora desse banco presta serviços de distribuição de valores mobiliários dessa companhia, ao mesmo tempo analistas desse conglomerado financeiro analisam as informações dessa companhia e aí fica uma situação complicada de até que ponto dá para atestar, ou atribuir que a conduta ética funciona nessas operações; quando na verdade é o mesmo grupo financeiro que vai receber todas as remunerações e muitas vezes a remuneração de um serviço é muito maior do que a de outro que ele está prestando. Aí isso tudo tende a tornar a situação dessas empresas nesses conglomerados financeiros bastante complicada.

Basicamente a CVM, e mundialmente, trata essas questões de conflito de interesse de duas formas: uma através da divulgação da informação e outra através da proibição. E é uma questão muito complicada você dizer qual é a melhor forma. No Brasil muitas vezes se tem a postura de proibir porque foi mal usado e não coibir o mau uso. Aqui a CVM tem muitas vezes optado pela divulgação, pela informação dos serviços e o mercado, ou seu investidor, tendo ciência e informação dos serviços das diversas ordens em remuneração recebida por essas empresas pelos diversos serviços que eles prestaram poderá dar o crédito que julgar adequado para a informação que ele está prestando. Em alguns casos, onde a CVM entende que há absoluta incompatibilidade entre um serviço e outro, ela proíbe a prestação. Isso se

deu, por exemplo, no caso das auditorias independentes, onde a Comissão de Valores Mobiliários proibiu a prática de determinados serviços de consultoria por empresas que prestam serviços de auditoria independente para a mesma companhia.

Isso tudo leva àquilo que hoje em dia está cada vez mais falado e discutido, que é a governança corporativa. No Brasil, tenho que dizer que do ponto de vista legal a maior parte das regras éticas já estão hoje transcritas na nossa lei de sociedade por ações, na Lei 6.404/76. São aquelas regras básicas que dizem que o acionista controlador deve atuar em benefício da companhia e não em benefício próprio; aquela regra que diz que um membro do conselho de administração de uma companhia tem que atuar em benefício da companhia e não em benefício dos acionistas que o elegeram; aquela que diz que o diretor também deve atuar em benefício da companhia; regras também que dizem que o acionista controlador, ou diretor, ou membro do conselho de administração que tiver conflitos de interesses em determinada operação realizada com a companhia deve declarar o seu conflito e se abster de participar da votação. Isso nos deixa numa situação um pouco mais confortável. Se formos examinar algumas das regras que hoje acabaram de virar lei nos Estados Unidos, que está tentando reconstruir a credibilidade e a confiança no mercado de capitais americano, vamos verificar que muitas delas já existem na lei brasileira. Isso desde 1976. Não só essas que falei, como aquela que exige que o administrador assine o balanço e as demonstrações financeiras, aquela que exige que o rodízio dos auditores e que veda alguns serviços de consultoria e auditoria independente.

E aqui há uma situação curiosa. No Brasil, a governança corporativa distingue um pouco da situação americana. Lá, até pouco tempo se dizia que a grande vantagem do mercado de capitais americano não havia a figura do acionista controlador. Além da questão da possibilidade das tomadas de controle, no caso de a companhia ser mal administrada, não havia aquela pessoa que influenciava mais diretamente a administração. E o que se verificou, e daí o movimento da governança corporativa nos Estados Unidos, foi que se transferiu todo o poder para os administradores da companhia, que então passaram a administrar a companhia mais em benefício próprio do que em benefício dos acionistas, que eram afinal quem detinham o capital e quem estavam sujeitos aos riscos do negócio. No Brasil, o que acontece é que a figura do acionista controlador é a regra e é muitas vezes criticada. Mas acho que a crítica vai mais dos maus exemplos do que da figura do acionista do controlador em si, não só porque pela lei ele está muito responsabilizado, mas também porque o fato de você ter alguém que efetivamente detém o controle e exerce o controle de uma companhia significa que alguém vai estar lá examinando mais detidamente e quase que em tempo permanente a atuação dos administradores da companhia. E na medida em que ele recebe, o único benefício dele é o mesmo benefício dos demais acionistas, que não têm tempo e nem “expertise” para administrar e acompanhar o negócio tão de perto quanto o acionista controlador, o que acontece é que ele certamente trará maiores benefícios para toda a comunidade de acionistas.

E eu teria uma pergunta para o Hélio Zilberstajn. Achei fantástica a pesquisa

que foi apresentada e acho que do ponto de vista legal, no art. 116 a lei diz exatamente que “o acionista controlador deve usar o poder com o fim de fazer a companhia realizar o seu objeto e cumprir sua função social e ter deveres e responsabilidade para com os demais acionistas da empresa, os que nela trabalham e para com a comunidade em que atua, cujos direitos e interesses deve lealmente respeitar e atender”. Apesar de a sociedade visar o lucro ela tem essa responsabilidade. A dificuldade toda acho que vai ser muito mais de educação do que qualquer outra coisa. Vemos que do ponto de vista legal, e até em função social da propriedade, prevista na própria Constituição Federal, o administrador da companhia, o acionista controlador pode ter essa conduta socialmente responsável e, mais, até deve ter essa conduta socialmente responsável.

A dúvida que me ficou foi com relação àquela pesquisa apresentada, em que as respostas são impressionantes, é se foi considerada nas perguntas uma diferença entre o preço; ou seja, se a adoção de uma conduta socialmente responsável tiver um ônus que faça com que a companhia seja menos lucrativa, ou por outro lado tenha seus produtos menos competitivos por causa do custo ela venha a ter um preço mais caro, se mesmo assim os consumidores permaneceriam comprando o produto dela em detrimento dos outros. Quer dizer, eu adoraria que a resposta fosse sim.

ESTUDOS DE CASO EM **GESTÃO DA ÉTICA**

Moderador:

LUIZ CARLOS DE ALMEIDA CAPELLA
Secretário de Recursos Humanos do
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Apresentadores:

LAÉRCIO FARIA

Secretário-Geral da Eletrosul

ELOY ANDRADE

Diretor da General Eletric do Brasil

HELENA KERR DO AMARAL

Secretária de Gestão Pública da Prefeitura de São Paulo

FABRÍCIO COLOMBO

Departamento de Polícia Rodoviária Federal

ANTÔNIO AUGUSTO DE AQUINO E CASTRO

Coordenador do Centro de Treinamento da NUCLEP

Debatedores:

JOSÉ LEOVEGILDO OLIVEIRA MORAIS

Advogado

MAURO SÉRGIO BÓGEA SOARES

Secretário Executivo da Comissão de Ética Pública

O SR. LAÉRCIO FARIA (Secretário-Geral da Eletrosul) – Bom dia, senhores. É uma satisfação, em nome da Diretoria Executiva da Eletrosul, estar presente neste importante fórum.

Quero dizer aos senhores que a Eletrosul é uma empresa do Governo Federal, estatal, do setor elétrico. É uma empresa de transmissão de energia elétrica que atua nos estados do Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, com sede na bela Ilha de Santa Catarina.

O case que vamos apresentar hoje se refere ao desafio que a Eletrosul lançou para, com a participação dos seus colaboradores, fazer o seu Código de Ética.

Pergunto ao Sr. Coordenador se o tempo já começou a correr.

Essa é imagem que mostra aos senhores a sede da empresa em Florianópolis. O case é uma questão de ética sobre o desafio acerca da importância de fazer um código de ética com os colaboradores da Eletrosul. A preocupação da alta administração da empresa foi com um código de ética que representasse a cultura organizacional da instituição, que pudesse contar com a efetiva participação de todos os nossos colaboradores.

“Palavras e intenções tornam-se transformadoras quando acompanhadas de atitudes e práticas.” Pensando dessa forma, estabeleceu-se um desafio, qual seja, fazer um código de ética com a participação dos nossos colaboradores.

Para darmos início a essa metodologia, fizemos um esboço do nosso código de ética. Foi feita a definição da estratégia de como deveríamos envolver os nossos colaboradores. Tínhamos informações importantes sobre a participação, e o contato foi feito com o Instituto Ethos, que nos auxiliou sobremaneira no encaminhamento desse assunto. Foi feito também um trabalho muito importante de sensibilização da alta administração e do corpo gerencial, mediante uma reunião realizada no dia 31 de agosto do ano passado, para que todos pudessem ter a mesma intenção e o mesmo sentimento quanto à importância desse assunto.

Naquele momento, considerávamos indispensável que o Presidente da empresa também se manifestasse sobre a importância do nosso código de ética, o que foi feito por intermédio de uma carta, encaminhada individualmente a todos os nossos colaboradores, cuja leitura farei rapidamente para os senhores:

“A Eletrosul já possui sua ética empresarial, que é resultado da nossa interação na condução do negócio, mas registrá-la é uma forma de firmar nosso compromisso social e discutir sobre o assunto, no sentido de elevar nossa consciência como seres humanos.”

Continua a carta, dizendo o seguinte:

“Para que o nosso Código de Ética seja bem sucedido, sua concepção deve envolver todos os gestores, colaboradores e empregados. A participação, cumplicidade e transparência no processo de sua elaboração contribuirão para dar vida às intenções presentes na origem do documento, bem como fortalecer o compromisso de todos.”

Essa correspondência teve uma aceitação muito grande e nós, felizmente, conseguimos, por meio do contato direto que tivemos com os nossos gerentes, e do Presidente junto com os demais diretores, mobilizar parte significativa dos nossos colaboradores. Houve uma discussão prévia entre as áreas; fomos a cada uma delas, discutir com os nossos colaboradores e fizemos um convite-convocação a esses colaboradores para participar de um workshop sobre o Código de Ética, para que todos começassem a ter uma idéia de como seria feito esse trabalho. A realização do workshop contou com a participação efetiva do Instituto Ethos de Responsabilidade Social.

Agora chega o momento mais importante que vivenciamos: a elaboração desse código. Esse processo foi muito bem avaliado pela diretoria e pelos gerentes, com apoio do Instituto Ethos, e formamos várias equipes de trabalho com os nossos colaboradores. Aqui vocês estão vendo cenas de reuniões de trabalho, onde temos várias pessoas da Eletrosul reunidas em grupos, cada um discutindo um tema sobre o nosso Código de Ética.

Depois dessas discussões, foi feito um trabalho, distribuído a todos os outros grupos, para que todos pudessem ter as mesmas informações sobre o que estava sendo discutido. Cada equipe indicava um representante para, no momento seguinte, discutir uma forma mais evoluída do que estava sendo debatido naqueles outros grupos.

Devido à participação das equipes, cada uma, como falei, indicava um representante, formou-se a minuta desse código para outra avaliação. Essa minuta foi encaminhada a todos os nossos empregados e colaboradores, no sentido de oferecer a cada um mais uma oportunidade de sugerir e colaborar com a elaboração desse Código.

São imagens de reuniões realizadas com as pessoas que contribuíram com o nosso Código de Ética.

Finalizando essa parte de consenso, houve uma minuta já padronizada, discutida e avaliada, com a participação de nossos empregados. Agora chegou o momento de levarmos para a direção da empresa esse código discutido entre os nossos colaboradores. Depois, a Diretoria entendeu que deveria colaborar na elaboração desse Código com algumas sugestões, então voltamos a nos reunir com aquela equipe responsável pelo trabalho. Mediante um processo de discussão e de consenso, conseguimos ter o nosso Código finalizado.

A conclusão desse Código foi submetida à Diretoria da empresa, que também tinha participado, como os demais colaboradores. Eis a aprovação do Código de Ética da Eletrosul.

Ficamos muito satisfeitos por termos vencido mais esse desafio. O Código de Ética da Eletrosul, que tenho o prazer de, agora, ler para vocês, é o seguinte...

Fizemos distribuição, antes de realizarmos um fórum específico, por meio de correio eletrônico, "banners". Em todas as exposições e eventos, a Eletrosul sente-se responsável em também contribuir com essas informações. O jornal interno da

Casa periodicamente trata de assuntos sobre a ética da Eletrosul. Em “folder”, mala-direta e salas de visitas também consta esse material. Em todas as áreas da empresa, encontramos esse material à disposição de nossos empregados e visitantes.

Recentemente, realizamos um seminário sobre qualidade, no qual foi dada ênfase a essa questão da ética. A Eletrosul vem desenvolvendo fóruns específicos sobre a ética.

No mês passado, contamos com a presença, Dr. Mauro, do Dr. Piquet Carneiro, que esteve na Eletrosul falando sobre o trabalho da Comissão de Ética Pública.

Agora convido os senhores a tomar conhecimento do nosso Código de Ética, que teve a elaboração que acabei de relatar:

“O Código de Ética da Eletrosul é um instrumento de orientação para os seus colaboradores, referente aos valores morais e princípios de conduta nas relações interpessoais, profissionais e sociais.”

Colaboradores são todos aqueles que, de forma direta ou indireta, contribuem para o desenvolvimento da nossa empresa.

Qual é o objetivo do nosso Código de Ética?

“Ser uma referência de gestão ética na administração, que contribua para o desenvolvimento profissional e pessoal dos nossos colaboradores, observando o interesse social e o compromisso com a ecologia.”

Princípios éticos do nosso Código de Ética:

As decisões e ações dos colaboradores serão pautadas pelos princípios morais universais, devendo ser caracterizadas pelo respeito e compromisso com o bem social, a ecologia e a valorização do ser humano, observando: promoção do bem comum, de modo que o interesse público prevaleça sobre os interesses particulares; desenvolvimento da conduta de responsabilidade social; respeito ao ser humano, às diferenças individuais e à liberdade de expressão; preservação da probidade como valor ao exercício dos direitos e das obrigações de forma igualitária; otimização do uso de recursos públicos, combatendo toda forma de desperdício; integridade e honestidade em todas as relações, preservando o exercício dos direitos e das obrigações de forma igualitária; responsabilidade pelos atos praticados, como o compromisso com a dignidade; princípios éticos, transparência na comunicação empresarial, disseminando as informações de interesse da sociedade e dos colaboradores, respeitando os aspectos éticos e legais pertinentes.

É interessante que, nesses princípios éticos do nosso Código, estão presentes os princípios da impessoalidade, da probidade, da eficiência da administração. Todos eles foram norteadores na elaboração do nosso trabalho, foram importantíssimos para que pudéssemos chegar a esse nível.

A empresa não só possui esse Código de Ética, mas também uma Norma de Conduta das Relações de Trabalho de que constam os direitos e obrigações. O Código de Ética da empresa não tem característica sancionatória, não prevê penas. Ele é o referencial do ideal de ética da empresa e busca... Em qualquer tipo de desvio, o caráter da censura seria, digamos assim, o mais importante, porque se

busca uma retidão da conduta ética na Casa.

Uma coisa é haver um código de ética, como há um manual ou qualquer outro instrumento orientador, outra coisa é praticar aquilo que prevê o documento, caso contrário não há valia. Não se agrega valor se houver uma prática dissociada daquilo que a própria empresa chamou para si, para a sua responsabilidade. De sorte que pediria a atenção dos senhores para mostrar um pouco das práticas da Eletrosul, já em sintonia com o nosso Código de Ética.

Estamos realizando fóruns internos sempre discutindo essa questão da ética e da cidadania. Aqui temos a imagem de uma reunião realizada com representantes do Instituto Ethos.

Como o Código de Ética prevê o reconhecimento dos talentos internos, a empresa tem desenvolvido seminários internos de qualidade nos quais temos tido a felicidade de contar com a participação significativa dos nossos empregados. Quando eles apresentam propostas de melhorias, há o reconhecimento da empresa mediante viagens que esses empregados fazem com os seus familiares.

Sobre o item de processo de elaboração do Código de Ética, também é mais uma imagem do envolvimento de nossos colaboradores.

Pela primeira vez, inspirada no Código de Ética, a Eletrosul fez uma pesquisa de cliente externo, porque considerava indispensável conhecer a sua performance sob o ponto de vista do seu cliente.

Há dois anos, preocupada com a questão social da inserção comunitária, a empresa desenvolveu um trabalho sobre cidadania, e os próprios empregados criaram a sua organização não-governamental, que tem feito um trabalho fabuloso junto às comunidades carentes da área de atuação da empresa. Observem que, nessas fotos, nossos empregados e colaboradores ensinam informática àquelas crianças que não têm condições nem computadores na sua casa. Então há esse trabalho de disseminação do conhecimento.

Sobre o item de valorização do ser humano, encontramos, dentro da nossa própria empresa, empregados que exerciam determinadas atividades sem o requisito de formação acadêmica necessário. Por meio do Projeto Educar, feito pela nossa área de recursos humanos, estamos dando a essas pessoas a oportunidade de ter formação digna, com o trabalho realizado na Casa.

Também no quesito de valorização do ser humano, desde 1997, a empresa tem feito um trabalho com adolescentes de 16 a 17 anos e meio. Desde essa data, são 395 jovens, também de escolas carentes, que fazem trabalho de apoio à nossa área administrativa.

Temos a certificação dos nossos operadores. Uma coisa que chamou a atenção da administração da empresa recentemente foi a necessidade de não apenas conhecer a visão do nosso cliente externo, mas saber como os nossos empregados viam a nossa organização. Fizemos uma pesquisa de clima organizacional e, para a nossa felicidade, obtivemos 86% de participação dos nossos empregados colaboradores nessa pesquisa, com base na qual conseguimos elaborar um plano de melhoria,

já acatando, quase na sua essência, as contribuições de melhorias dos nossos empregados colaboradores.

Um ponto muito importante nessa questão do papel social e de cidadania mais presente nas coisas da empresa é o projeto que denominamos “Teatro de Energia”, que teve a finalidade de mostrar às crianças de seis a doze anos como devem, nas suas casas, ter a preocupação quanto ao uso racional de energia elétrica. Os senhores se lembram de que, ano passado, vivemos aquele processo excepcional de escassez de energia elétrica e, sintonizados com o Governo Federal, fizemos um trabalho de conscientização. Aqui estão imagens de crianças. Esse Projeto Teatro de Energia passou por 32 cidades de Santa Catarina e foi assistido por 31 mil crianças de seis a doze anos de idade. Foi um trabalho maravilhoso que fizemos.

Há um projeto de doze anos, denominado Projeto Casa Aberta, também sintonizado com o Código de Ética na questão da promoção do bem comum. O Projeto Casa Aberta também atinge crianças carentes, das escolas da rede pública, que vão até a Eletrosul, conhecer o trabalho que a empresa faz de transmissão de energia elétrica e de respeito ao meio ambiente.

Recentemente, mediante convênio estabelecido com o Procel, da Eletrobrás, o Casa Aberta está sendo ampliado e agora estamos atuando também nos hospitais de Santa Catarina e Porto Alegre com o objetivo de melhorar a eficiência energética desses hospitais em até 20%.

Com relação ao meio ambiente, por meio de convênio com o Ibama e prefeituras e secretarias de meio ambiente dos estados de atuação da Eletrosul, estamos fazendo o replantio de mudas e há um controle muito forte, desde 1987, quanto às queimadas realizadas próximas às linhas de transmissão e subestações da empresa. Esse trabalho tem sido fantástico, porque temos, a cada ano, obtido a satisfação de redução desses índices de queimadas próximas às linhas de transmissão e subestação. Esses são materiais que utilizamos na divulgação dessa campanha contra queimadas.

Gostaríamos de lembrar que também consta do nosso Código de Ética a questão da qualidade e eficiência. A empresa, motivada por essa razão, implantou, no ano 2000, o seu Programa da Qualidade do Serviço Público, que estará sendo estendido a todas as suas áreas até 2006. É o que chamamos de Qualidade 100% na Casa até 2006. Essas são imagens dos nossos diretores mobilizando-se para fazer com que a qualidade possa atender a esse propósito de 100%.

Finalizando a nossa apresentação sobre esse *case* de desafio de como fazer um código de ética com a participação dos nossos empregados, temos uma Comissão de Ética da qual tenho a satisfação de contar com dois representantes da Eletrosul neste evento, o Dr. Edson Estringari, nosso Gerente da Assessoria Jurídica, e o Dr. Hércules.

Então, senhores, essa é a apresentação do nosso *case*. Estamos convencidos de que a questão da ética não se resume apenas nessa apresentação. A dimensão humana, para que se possa ter a questão da ética muito bem assimilada por todos,

requer um exercício constante, permanente e de exemplo, caso contrário, teremos, sempre e em todos os lugares, quer numa empresa pública ou privada, restrições quanto ao comportamento ético de quem quer que seja.

Agradeço a atenção dos senhores.

O SR. ELOY ANDRADE (Diretor da General Eletric do Brasil) – Bom dia a todos. É com muita satisfação que estou aqui, participando deste Seminário a convite da Comissão de Ética Pública. Considero esta uma iniciativa brilhante. Creio que estamos começando realmente a atuar numa área bastante importante. Iniciativas que, no passado, não existiam nessa área estão começando a brotar cada vez mais e ficamos muito contentes por estar aqui, poder participar com vocês e trazer um pouco da nossa experiência em relação a esse assunto, vivida por nós aqui no Brasil.

O nosso Programa de Ética é global, internacional, e a minha função é desenvolver no Brasil as adaptações necessárias para que o programa possa ser realizado, efetivamente cumprido e acatado pelas pessoas que fazem parte da organização. Tenho a cautela de lidar com os aspectos da nossa cultura, no sentido de que esse código, apesar de internacional, considere também características da realidade brasileira.

Trouxe uma apresentação que farei rapidamente para vocês, então peço licença para me locomover e fazer a apresentação de lá.

Quereria parabenizar o Laércio pela excelente apresentação. Gostei muito do trabalho que vocês estão fazendo.

Como foi desenvolvido e implantado um programa de ética? Começamos chamando de código, mas mudamos para programa, porque percebemos que a implantação de um sistema de ética numa organização é um verdadeiro programa, é algo que envolve iniciativas de diversos pontos, de controle e de verificação.

A premissa principal é o que se está protegendo quando se estabelece um código de ética. Na nossa visão, uma organização que se disponha a ter um código de ética está preocupada com a sua reputação. Estamos vendo cada vez mais que a credibilidade de todas as organizações está em jogo, e é um dos ativos mais importantes que elas podem ter.

O orgulho das pessoas que participam dentro daquela organização também é um aspecto importante, é um ativo importante a ser preservado; a competitividade e os direitos individuais. Então costumamos dizer que todos têm interesse na implantação de um programa de ética, não só a liderança da organização ou os acionistas, mas também todas as pessoas que compõem a empresa, como foi bem citado pelo Dr. Laércio quando deu o exemplo da Eletrosul. Quer dizer, os próprios funcionários, as pessoas que fazem parte da organização se envolveram na criação do código de ética; é interesse de todos.

Quais são os elementos para a implantação de um programa? Entendemos que, para ter um programa implementado, tem que haver uma predisposição forte dos acionistas e dos líderes – creio que essa é a parte mais importante. Quando falo em predisposição, tem que ser verdadeira. A criação de um programa de ética passa muito por uma revisão de valores. Há um determinado momento em que se deve parar para pensar aonde se quer chegar, tanto a organização como você, pessoal e profissionalmente, para, a partir daí, começar a alinhar os princípios norteadores daquela organização e de que maneira aqueles princípios se inter-relacionam com

os demais membros daquela organização. Então entendemos que esse é o aspecto mais importante. Sem o compromisso firme das pessoas que estão na posição de acionistas, líderes e proprietários não se consegue desempenhar a implantação de nenhum programa de ética.

Depois, o desenvolvimento de um código de princípios e valores que passa pela criação de um comitê de implementação, geralmente uma comissão mista, com a participação de pessoas de diversos segmentos da instituição.

Temos a figura de um ouvidor. Entendemos que, para haver um programa de ética efetivo, é importante haver uma espécie de linha de ajuda, por meio da qual as pessoas possam trocar dúvidas, trazer os seus problemas e, eventualmente, até preocupações. Costumamos chamar de preocupações porque nunca se sabe, num sistema de ouvidoria, se aquela informação é de violação de lei ou algo que requer uma cautela mais profunda, então costumamos chamar de comunicação de preocupações. Consideramos importante existir um canal de comunicação dentro da organização para receber queixas e preocupações.

E também a criação de um sistema de revisão e controle daquelas diretrizes que fazem parte do código de ética da empresa.

Esse é o papel dos líderes, como havia dito no quadro anterior. Na nossa visão, os líderes têm que construir a cultura da ética. Procuramos, inclusive, incentivar a discussão desse tema em todas as reuniões de *staff*, seja de diretoria, seja de gerência. Sempre se traz o assunto, discutem-se questões. Muitos casos que nos são trazidos na nossa linha de ajuda são usados para treinamento, para enfatizar a mensagem, e os líderes são pessoas que têm que criar e desenvolver essa cultura. Também devem ter capacidade para prevenir os problemas, mediante programas de treinamento contínuos. Não se implementa um código de ética adequadamente se as pessoas não souberem o que podem e o que não podem fazer, o que é ou não proibido pelas diretrizes, então gastamos bastante tempo em treinamentos.

A linha de ajuda é uma das alternativas para a detecção de problemas de ética, mas também existem programas de investigação e de auditoria para certificar que alguns aspectos específicos estão sendo observados, desde a verificação na parte financeira, gastos, até programas de entrevistas com as pessoas para aferir o grau de conhecimento que elas têm em relação às diretrizes da empresa.

E uma forma de resposta. De certa maneira, toda organização que tem um programa de ética espera uma resposta quando os problemas acontecem. Então é um desafio bastante grande.

A chave para o sucesso é a qualidade das pessoas que estão dentro da organização, líderes com uma forte mentalidade ética e também uma remuneração compatível com os graus de responsabilidade e de envolvimento que as pessoas devem ter na função que exercem. Em nada vai favorecer um programa de ética se a organização estiver sendo vista pelas pessoas que fazem parte dela como injusta. Aliás, esse é um dos grandes desafios, um dos itens polêmicos que mencionarei um pouco mais adiante.

O nosso Código de Ética parte de um código de conduta, ou seja, são os princípios básicos que norteiam toda a nossa atividade ética. Se vocês quiserem conhecer a síntese de todas as nossas diretrizes éticas, elas estão aí: obediência às leis e aos regulamentos aplicáveis; ser honesto, justo e digno em todas as atividades; evitar qualquer tipo de conflito de interesses entre as atividades pessoais e da organização; incentivar o ambiente com práticas trabalhistas justas; esforçar-se para criar um ambiente de trabalho seguro e proteger o meio ambiente; reconhecer, valorizar e dar exemplo de conduta ética.

Realmente, hoje em dia, temos uma preocupação grande em recompensar e favorecer o desenvolvimento de profissionais que demonstram uma conduta ética bastante positiva.

Aqui estão os elementos que, na nossa visão, compõem o programa de ética da empresa. Todo programa de ética, segundo o nosso entendimento, tem uma fase de avaliação de riscos, ou seja, em cada um daqueles valores há diretrizes, para cada diretriz, há quatro ou cinco procedimentos, então fazemos um exercício, em cada uma das atividades da empresa, para detectar riscos de problemas. Portanto vai-se pensar no contexto, no tipo de operação, no tipo de atividade que a empresa está desenvolvendo e em quais áreas as pessoas poderiam violar as diretrizes, onde poderia haver infração às normas de ética da empresa. Depois, passamos por uma fase de prevenção, que engloba: o trabalho no código de conduta, a apresentação das diretrizes, muito treinamento. A cada ano, há duas ou três fases ou ondas, como chamamos, de treinamentos, mais genéricos ou específicos, para a sensibilização das pessoas. Para essas reuniões trazemos vídeos, procurando torná-las o mais ativas possível, a fim de que as pessoas não se sintam cansadas, com sono. A discussão sobre ética pode se tornar meio sonolenta, então procuramos fazer algo mais dinâmico, exatamente para as pessoas poderem refletir. Há muito estudo de casos, incentivos e detecção das pessoas certas.

Na parte de detecção de problemas, temos reportes, auditorias e uma revisão, feita com a gerência de alto nível da organização, porque temos um Conselho Superior de Revisão de Práticas de Ética. Para essa revisão vão todos os líderes da organização, com a gerência sênior da empresa, discutir, falar sobre problemas, sobre tendências, o que está ocorrendo nos negócios e também trabalhar os eixos. Essas reuniões são para trabalhar onde há problemas mesmo.

As respostas são investigações, ações disciplinares e disclosures. Às vezes, temos que comunicar às autoridades públicas sobre alguma conduta indevida. Na melhoria de processos também, comunicar a experiência e implementar a melhoria do sistema por meio dos casos em que vamos aprendendo e nos desenvolvendo.

Sistema de linha de ajuda. É esse sistema de comunicação que desenvolvemos para que a empresa possa receber preocupações de empregados e de quaisquer pessoas que façam parte da nossa organização em relação às diretrizes de ética da empresa. Esse é um mapa de processo, mostrando como funciona.

Há diversas linhas de ajuda espalhadas dentro da GE. Procuramos definir que

cada operação tenha o seu canal de comunicação, ou seja, que cada divisão consiga lidar com os seus próprios problemas, por intermédio de um ouvidor local, mas também há um ouvidor corporativo no Brasil ou fora do Brasil. Então existem diversos canais. À medida que a pessoa tenha algum problema, funciona desta forma: se ela deseja se manter anônima, se é importante, então vai para a ouvidoria local ou para a ouvidoria corporativa; se, para aquela pessoa, o anonimato não é importante, ela pode se dirigir a diversos canais de comunicação. À medida que é trazida essa preocupação, ela é investigada. Então se estabelece um comitê para investigar aquele assunto e gasta-se muito tempo para investigar o que está acontecendo.

Aqui procuramos elencar as características de um ouvidor. Percebemos que muitas vezes as pessoas indicavam para ocupar o cargo de ouvidor alguém extremamente rígido, bravo, aquela pessoa de quem ninguém teria coragem de se aproximar para falar nada. Então procuramos definir o perfil de um ouvidor, que chamamos de *ombudsman*. Entendemos que devem ser pessoas com um bom nível de integridade pessoal, respeitáveis, conhecidas, pessoas justas, com sensibilidade, que inspirem confiança, com boa perspectiva do negócio, que conheçam todas as diretrizes da empresa, que tenham boa capacidade como facilitadores e negociadores. Tem que ser um perfil realmente de uma pessoa disposta a acalmar conflitos, inclusive conflitos internos, mas que tenha também a sua independência e confiança, que tenha capacidade para organização e uma boa comunicação.

Como vocês podem perceber, essas características são mais pessoais do que profissionais propriamente ditas. Então procuramos alertar sempre à Divisão de Recursos Humanos para enfatizar mais as características pessoais do que o *background* profissional mesmo, porque, para essa função, entendemos que há um aspecto bastante pessoal envolvido.

Esse quadro é a continuação do mapa de processo, indicando como funciona uma investigação. Uma vez apresentado o problema, é indicada uma equipe para a revisão. Fazem parte dessa indicação a área jurídica, a auditoria, a gerência, RH, começa a investigação da preocupação que é trazida, estabelecem-se medidas que devem ser adotadas, que podem ser disciplinares ou corretivas, ou a correção de alguma rotina ou norma interna que a empresa deixou, e as pessoas estavam se utilizando de uma lacuna devido a uma diretriz interna.

Depois passamos por uma fase de treinamento e comunicações, ou seja, aquelas lições aprendidas no caso têm que ser divulgadas na organização, preservando ao máximo a confidencialidade, e uma discussão final com a pessoa que trouxe a preocupação.

Discrição e confidencialidade são um desafio para nós. Nem sempre conseguimos manter esse compromisso, porque, muitas vezes, quando se faz uma investigação interna na organização, ocorre um burburinho, aliás, é um aspecto bastante delicado.

No nosso programa, procuramos também aplicar a algumas pessoas, que a implementação de um código de ética dentro da organização não é uma atitude de

arrogância de atitude. Somos muito sensíveis a isso, e tenho uma preocupação grande em desenvolver um contato inicial. Na verdade, procuramos assegurar que os nossos parceiros, fornecedores, representantes comerciais que trabalhem conosco adotem as mesmas diretrizes ou tenham, pelo menos, os mesmos princípios. Para nós, o ideal sempre é que essas organizações tenham um código próprio. Sinto muita alegria e satisfação quando alguém indica um fornecedor para a empresa que tenha o seu código próprio, um trabalho interno sendo desenvolvido, de forma que possamos trocar idéias no sentido de colaboração mútua. É uma questão delicada, que cada vez nos preocupa mais, porque erros ou falhas de um fornecedor ou de um representante podem colocar a organização em maus lençóis. Já aprendemos essa lição e, em consequência disso, estamos realmente desenvolvendo um programa ofensivo de aplicação com outras empresas.

Esse é o programa de acompanhamento. Temos o Conselho Superior de Verificação de Cumprimento das Diretrizes, revisões formais, auditoria, acompanhamento de questões críticas, o Comitê de Ética, que funciona duas vezes por ano, em reuniões para avaliar questões, e aplicação de medidas disciplinares. Entendemos que treinar, discutir e falar bastante a esse respeito é importantíssimo.

Por fim, são os aspectos polêmicos sobre os quais gostaria de deixar uma mensagem para vocês: nenhuma implementação de programa de ética é perfeita. Não podemos partir do pressuposto de que, devido ao fato de a empresa ter um programa de ética, o seu nome nunca será envolvido em problemas, em queixas, que as pessoas vão se comportar direitinho. Não se pode garantir isso.

Existem muitas questões polêmicas que eu gostaria de dividir com vocês. Por exemplo: quando você contrata uma pessoa que vem de uma organização que tem uma cultura diferente ou quando a empresa compra uma outra organização que tenha uma cultura diferente; a posição dos líderes que tinham uma postura ética diferente. Fazer essa mudança é um processo um pouco polêmico. É um processo interior, pessoal e bastante complicado.

Cultura generalizada. As pessoas dizem: vocês estão falando de uma coisa que não existe; a realidade é outra, não é assim que se faz negócio. É uma outra questão que se deve enfrentar nesse aspecto. Muitas vezes as pessoas não acreditam que estamos falando sério. Leva-se um tempo grande para que as pessoas absorvam isso.

A questão de confidencialidade é uma dificuldade nossa.

Consistência do posicionamento da empresa nos diversos níveis. Na medida em que a empresa tem um programa de ética, ela passa a ser checada e avaliada constantemente em relação às suas decisões. Então, numa promoção, um benefício que é dado a alguém, as pessoas vão sempre falar: se a empresa é ética, por que fez isso? E sabemos que existem muitas decisões dentro da organização, algumas das quais, muitas vezes, não se revestem da prática justa que se esperava, mas há um esforço. É uma questão que as organizações também devem se preparar para enfrentar.

Represálias e retaliações no caso das pessoas que trazem preocupações. Às vezes, os próprios colegas começam a apelidar aquelas pessoas. No Brasil, chamamos aquelas pessoas de dedo-duro. Isso pode criar um clima interno muito desagradável e, às vezes, também a represália pelo líder, que não gostou da investigação que foi iniciada.

O processo de investigação é uma coisa também polêmica. As pessoas têm muita expectativa em relação a isso, então ficam sempre questionando. É uma questão que tem que ser sempre abordada.

E o acompanhamento forte da área jurídica, porque muitas questões envolvem a honra das pessoas. Isso pode acabar gerando problemas.

Era essa a minha mensagem. Muito obrigado.

A SR^a HELENA KERR DO AMARAL (Secretária de Gestão Pública da Prefeitura de São Paulo) –

Gostaria de agradecer muito à Comissão de Ética Pública o prazer de debater os desafios que enfrentamos na Prefeitura do Município de São Paulo neste fórum tão privilegiado.

Todos nós, brasileiros do setor público, lembramos, nos anos 90, do Município de São Paulo com uma triste memória, pois questões ligadas à ética não faziam parte do cotidiano da administração pública naquela cidade. É uma cidade de 10 milhões e meio de habitantes, mais de 120 mil servidores da ativa, que conviveu durante oito anos com um grau altíssimo de corrupção. Os escândalos, mais do que uma mera disfunção institucional, acabaram deixando como legado uma dívida que consome 13% do orçamento do Município atualmente. Isso dificulta muito enfrentar os problemas sociais de grandes metrópoles como São Paulo, além de ter propiciado atraso tecnológico e a desmoralização do principal ativo que o poder público pode ter, o seu corpo de servidores públicos.

É evidente que essas dificuldades de São Paulo têm relação com maus governantes, mas também com problemas estruturais da administração pública do País. O setor público convive até hoje com práticas modernas e práticas extremamente tradicionais, clientelistas e patrimoniais, presentes na estrutura do poder decisório, na fragmentação institucional e na relação entre o Estado e a sociedade, caracterizada por um baixo nível de controle público sobre a administração. Mas também vejo, hoje, razões para otimismo. A nossa democracia, embora recente, tem mostrado a possibilidade de se desenvolver programas de ética pública e de redução da impunidade. Mais do que isso, temos uma imprensa praticamente livre, atenta a essas questões; partidos políticos amadurecidos; e, com mais frequência neste ano, debates públicos sobre programas de governo, o que é inédito. E mais, as organizações sociais formadas no movimento de redemocratização do País e pautadas na defesa de direitos sociais, de direitos humanos e de questões como a transparência, colaboram para a administração pública dar um passo adiante. Experiências bem sucedidas também nos ajudam.

É difícil falar de um programa de ética pública tão focalizado e centrado como os mencionados nas duas apresentações anteriores, da Eletrosul e da General Electric. Em São Paulo, temos um mundo a resolver. Assim apresento cinco grandes diretrizes com as quais estamos trabalhando para uma gestão pública ética e para reconstruir a administração pública e a auto-estima do servidor municipal.

A primeira linha é o incentivo à participação da população no controle público. As questões do controle público e de que a falta de ética na administração pública não é responsabilidade só do Executivo são um ponto de partida.

Em janeiro de 2001, a Prefeita criou a Ouvidoria do Município, independente da administração municipal e com autonomia para fazer denúncias e críticas. Este órgão tem feito um esforço muito grande para ser o canal de acesso ao cidadão no exercício da cidadania, tendo como princípios centrais a transparência e o combate à corrupção.

A Ouvidoria de São Paulo, em um ano e oito meses, recebeu quase 30 mil demandas de várias ordens, de pedidos de informação e orientação – a ausência de canais de discussão entre sociedade e Estado é grande em qualquer governo – a encaminhamentos, elogios e queixas mais sérias. Vale destacar as denúncias ligadas a crimes, infrações disciplinares e reclamações de serviços.

Notem que 84% das reclamações são sobre a qualidade da prestação de serviços. A Ouvidoria vai muito além do âmbito da ética pública. As questões de crimes e infrações disciplinares são relativamente reduzidas.

Em relação à avaliação de má conduta de servidores, de quase duas mil denúncias, no mesmo período, as medidas disciplinares ou penais atingiram 275 servidores. De fato, aquela “máfia dos fiscais”, amplamente divulgada pelos jornais do Brasil inteiro no final dos anos 90, representava uma parcela ínfima de servidores. Demitimos 38 pessoas.

Gostaria de insistir nesse ponto: 38 funcionários corruptos, alguns foram inclusive presos, outros, simplesmente demitidos ou tiveram as aposentadorias cassadas, comprometeram a auto-estima de 120 mil profissionais do Município de São Paulo. É o problema da reputação a que se referiu o Dr. Eloy. Como se melhora a qualidade do serviço em termos de eficiência se o servidor tem vergonha de se dizer servidor público municipal?

Voltando àquele quadro geral das prioridades, no caso do incentivo à participação da população, tínhamos que entrar na era do governo eletrônico. O que é entrar na era do governo eletrônico em uma Prefeitura que só possuía sistemas antigos e que não obteve investimento algum em tecnologia da informação exatamente quando o mundo se atualizou e deu um salto tecnológico, que foram os anos 90? Havia uma dificuldade concreta de entrarmos nesse mundo do governo eletrônico. Mesmo assim, o governo fez um esforço grande, reconstruindo o Conselho de Informática, sob a responsabilidade dos secretários, reformulando o portal e buscando financiamentos externos.

Lembro que, pela nossa dívida de 13%, gerada por anos de maus governos, não tínhamos acesso a financiamento internacional. O único ao qual poderíamos ter acesso seria o do BNDES (o PMAT, que tem recursos do BID, administrados pelo BNDES), que só foi assinado em maio deste ano. Portanto, os resultados da aplicação desse dinheiro só serão sentidos nos próximos dois anos, não de imediato.

Mesmo assim, o portal foi reformatado, padronizado para oferecer informações à sociedade. Reestruturamos o Guia de Informações ao Cidadão e aprimoramos um recurso que já existia para atender as solicitações de serviços do contribuinte.

Assim, hoje, já estão disponíveis alguns dados relevantes para o controle público: informações sobre certidão negativa e sobre todas as licitações que ocorrem na Prefeitura. No caso, por exemplo, da Secretaria de Gestão Pública, que considera isso estratégico, divulgamos os salários dos servidores, tanto por faixa salarial quanto por categoria profissional, e o total da folha de pagamento.

Devemos mencionar outras ações ligadas à participação do controle público

como o Orçamento Participativo, uma experiência já consolidada em várias prefeituras do Partido dos Trabalhadores, a criação do Conselho Municipal de Direitos Humanos e o incentivo ao controle por parte dos Conselhos de Saúde, Educação e da Criança e do Adolescente.

Um grande projeto estratégico para aumentar a ética pública em São Paulo foi a redemocratização das relações de trabalho. Essa iniciativa assegurou direitos de representação sindical, mas sobretudo viabilizou um sistema de negociação permanente com os servidores. Foi criado um convênio do qual participam 29 entidades sindicais, e, representando o Governo, cinco secretarias. As mesas de negociação são acompanhadas por um ouvidor e pela sociedade civil. Participam a USP, a FGV de São Paulo, o Dieese, a OAB e a Câmara Municipal, para que o foco da negociação não seja simplesmente salarial, mas voltado para a qualidade da prestação do serviço público.

No acordo coletivo de serviço, assinado em agosto, discutimos temas ligados à ética: redução do absenteísmo na Prefeitura e melhoria das relações de trabalho. Note-se que o Estatuto do Servidor Público do Município, de 1979, está correto. Se seguissemos esse Estatuto, não teríamos problema de ética pública. No entanto, como muitas regras, regulamentos e leis deste País, ele pode ser mal usado, ignorado ou letra-morta. Para torná-lo vivo, devemos ter um processo de negociação constante a fim de que isso se torne uma prática da vida das pessoas, e não um mero documento no armário.

Antes mesmo de a Prefeita assumir o Governo, ela negociou com o Banco Mundial o Projeto de Boa Governança e Combate à Corrupção. É um programa para o qual fizemos uma pesquisa, agora em fase de análise, com três públicos-alvo, para conhecer a percepção e a experiência deles com a corrupção. Foram entrevistados servidores municipais, fornecedores e moradores da cidade.

Esse programa também está sendo desenvolvido o tempo inteiro junto com a sociedade, porque sabemos que o problema da corrupção não é apenas do Executivo. Fica chato falar em sua presença, mas é preciso agradecer ao jornalista Cláudio Weber Abramo. Fizemos mais do que simplesmente adaptar o questionário pensado pelo Banco Mundial, com o que se fez em outros países do mundo. Por contribuição dele, que faz parte desse grupo, do Instituto Ethos e de alguns professores da Unicamp e da USP, o questionário dirigido aos fornecedores foi reformulado, pois sabemos que esse é um dos nós críticos de corrupção. Incluímos mais questões para tentar identificar onde está o problema na relação fornecedor/poder público.

Outro projeto importante é o da Redução da Exclusão Digital. Não adianta criar um portal eletrônico quando apenas 10% da população conseguem acessar esses serviços. Temos um projeto estratégico de inclusão digital: implantar telecentros na cidade inteira, para mobilizar talentos que existem na cidade, que tem as melhores universidades e os melhores hospitais, mas também os maiores problemas de violência urbana, ultrapassando inclusive o Rio de Janeiro e outras cidades do País.

Esses telecentros estão sendo desenvolvidos, inclusive, com doações do setor

privado e temos o objetivo de instalar 100 deles até o final deste ano.

Por fim, o quinto item fundamental. É impossível lidar com ética pública só negociando com os servidores e obtendo denúncias mediante a Ouvidoria e a apuração. Temos que modernizar as práticas de trabalho. Há um projeto intensivo de reforma administrativa institucional e organizacional, cujo coração está na criação de subprefeituras e na descentralização da cidade, para aproximar o cidadão, haver governo onde ele não existe e aperfeiçoar tanto a transparência das ações como a tomada de decisão pública.

Os recursos virão do PMAT, que tem financiamento do BID, e do financiamento do Ministério da Previdência, que vai nos ajudar nessa questão. O objetivo é, por exemplo, na área de compras públicas, sermos capazes de ter um sistema de gestão de suprimentos e de compras, que permita a transparência e o controle da sociedade, além do aumento da eficiência e da redução de custos.

Na área de recursos humanos, teremos condições de melhorar a alocação de talentos. No universo de 120 mil servidores ativos e 40 mil inativos, é impossível trabalhar com sistemas precários informatizados, sem falar nos sistemas de execução orçamentária e tributário.

Sabemos que, com isso, conseguiremos melhorar o atendimento ao público e resgatar a auto-estima do servidor, dos talentos escondidos dos servidores públicos. Daí a questão da ética e daqueles documentos, que já exigíamos, como declaração de bens e de não ter conflito de interesse no seu trabalho com o que está exercendo na prefeitura, poderem de fato ser fiscalizados e controlados.

Voltando, temos prioridades e uma política integrada para fazer esse projeto de resgate da ética pública em São Paulo. Uma cidade, insisto, que tem uma qualificação do servidor muito acima da esperada. O que se exige, quando do ingresso, é que 27% dos servidores tenham curso superior. Hoje 44% do total de servidores possuem nível superior em São Paulo. Mas, com a desmoralização havida num período de grande corrupção, esses talentos não eram aplicados na eficiência do serviço público.

Esse modelo, com a participação da sociedade, contribuindo no controle das ações públicas e, simultaneamente, com a modernização tecnológica, tende a nos levar a algum lugar melhor do que o que encontramos há um ano e meio.

Mas também entendo que, num debate desses, temos que alertar. A questão da ética pública não é um problema latino-americano, não é um problema do setor público, nem de países em desenvolvimento. É um problema de constante renegociação. Quer dizer, todo ano tem que se refazer o debate, sempre repactuando a busca da ética pública. É claro que, em ambiente democrático e negocial, isso traz esperanças de que possa acontecer, mas gerações atentas é que farão com que possamos ter de fato uma ética pública num grande município como São Paulo e na administração pública brasileira.

Era o que queria dizer e espero que possamos debater bastante. Obrigada.

O SR. FABRÍCIO COLOMBO (Departamento de Polícia Rodoviária Federal) –

Bom dia, Dr. Capella, colegas componentes da Mesa, e um bom-dia especial aos membros da Comissão de Ética Pública, ao José Carlos, ao Dr. Mauro e aos demais componentes presentes, e um também especial aos meus companheiros do Departamento de Polícia Rodoviária Federal aqui presentes e aos demais membros desta plenária, que são o objetivo deste encontro.

Antes de iniciar, gostaria de fazer algumas colocações acerca do que observei nos que me precederam. Conversei inclusive com o colega de mesa. Sou também instrutor do Grupamento de Policiamento Especial e estava comentando com ele que pretendia fazer a exposição à frente da mesa, mas não vou mais, pois ficarei movimentando-me em demasia, e vocês vão ficar loucos me procurando, além de que o responsável pela filmagem terá dificuldades em realizar seu trabalho. Então vou ocupar o púlpito para fazer isso, porque ficarei impedido de me locomover muito. Peço licença para me dirigir até lá.

Preliminarmente, gostaria de agradecer o convite feito ao Departamento de Polícia Rodoviária Federal para estar presente podendo transmitir aos senhores um pouco de nossa experiência na gestão da ética. Vimos, no primeiro dia de encontro, muito quanto à teorização da ética. Venho aqui com o objetivo de cumprir o que nos foi proposto, a visão prática. Quais os problemas que o Departamento de Polícia Rodoviária Federal tem enfrentado na prática?? E no que isso poderá, de certa forma, auxiliar o trabalho de vocês?? Tudo dependerá da experiência que vocês já tenham adquirido nesse âmbito.

Não posso começar a falar da experiência do Departamento de Polícia Rodoviária Federal sem, antes, situá-los rapidamente acerca da nossa estrutura organizacional.

O Departamento de Polícia Rodoviária Federal, ao contrário do que muitos imaginam, é uma instituição civil. Apesar de utilizarmos uniforme e não fardamento, somos uma instituição civil, formada por servidores públicos federais civis, como a maioria dos senhores aqui presentes. Utilizamos este uniforme em razão de uma convenção internacional assinada também pelo Brasil, que exige que o policiamento de trânsito seja efetuado com a utilização de uniformes de cor cáqui e cobertura de cor branca.

A Polícia Rodoviária Federal está no Brasil inteiro. É uma instituição federal com presença em todas as unidades da federação.

É difícil falar em ética na atual sociedade, estando do lado de uma instituição policial. Lembro de minha infância, quando a polícia era a instituição que procurávamos sempre para solucionar os nossos problemas. Não sei se hoje as nossas crianças ainda são ensinadas assim, não sei se os pais ainda ensinam as crianças a buscar a polícia para solucionar problemas. Essa é uma questão não só de ética, mas de visão social acerca das instituições encarregadas da segurança pública no País. Temos uma enorme dificuldade para lidar com a imagem desacreditada da segurança pública.

A Polícia Rodoviária Federal tem, na sua estrutura, uma sede administrativa central aqui em Brasília, chamada Departamento, e as sedes estaduais sob a forma de superintendências e distritos regionais. São 21 superintendências e cinco distritos localizados em todas as unidades da federação. Temos 151 delegacias de Polícia Rodoviária Federal nos estados e 405 postos policiais, estes em que os senhores estão acostumados a verem nas rodovias federais. São 7.388 servidores civis da União, ativos, atualmente no Departamento.

Temos também, uma Corregedoria forte. E por conta disto são duas as espécies distintas de trabalho: Por um lado as corregedorias, que laboram no aspecto disciplinar do controle de desvios de conduta dos policiais, e por outro lado, as comissões de ética, que laboram na parte da postura moral e ética da desenvoltura procedimental. Tanto a Corregedoria como a Comissão de Ética tem bem definidos seus papéis, e por isso são fortes e atuantes.

Como em todo início, enfrentamos, obviamente, os primeiros desafios. E Quais foram estes primeiros desafios do Departamento de Polícia Rodoviária Federal quando aceitou desempenhar um firme propósito de gerir ética? Veremos agora.

A própria estrutura organizacional, como já deu para perceber, que é razoavelmente grande, apresentou-se como um dificultador. Como fazer uma gestão de ética em meio a um órgão tão grande e tão difuso numa realidade nacional tão distinta, onde os policiais do Sul têm uma formação diferente dos policiais do Norte, do Nordeste, do leste??? A diferença cultural, estrutural e geográfica neste País é muito grande. Como gerir ética numa instituição que trabalha com a fiscalização e com a segurança pública? Uma instituição que tem previsão constitucional, que tem atribuições constitucionais. Diga-se de passagem, muito diferentes das que a sociedade imagina, a Polícia Rodoviária Federal não lida apenas com multas de trânsito e atendimento de acidentes nas rodovias federais. Desde 1990, quando foi ao Ministério da Justiça, e ainda mais com o advento do Decreto nº 1.655, no ano de 1995, a PRF passou a trabalhar efetivamente com a segurança pública, incluindo atividades de combate ao narcotráfico, contrabando, descaminho e todos os demais crimes existentes neste País, inclusive compondo as equipes especiais de “Força Tarefa” nos estados do Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo. Nossa instituição sofreu uma profunda modificação estrutural, deixando de ser uma “guarda de rodovias federais” para se transformar em polícia ostensiva da União nas rodovias federais, combatendo toda espécie de criminalidade afeta a uma polícia ostensiva. Isso nos trouxe uma dificuldade: como enfrentar a ética nessa nova estrutura organizacional? Como enfrentar a ética neste novo enfoque de segurança pública? Como fazer isso de modo eficaz?

De sorte que este era nosso primeiro desafio. A estrutura organizacional. Mas outros desafios também iniciais surgiram, a exemplo das comissões de ética existentes, mas não efetivas. Sabemos, pois, que o Decreto nº 1.171 é de 1994, há oito anos no ordenamento jurídico exigia a criação de comissões, no que fora atendido, em parte. Havia comissões criadas naquela época, mas elas não eram efetivas, fo-

ram criadas no papel, mas não procedimentalizaram a gestão da ética, exigência agora presente com a criação da Comissão de Ética Pública, que passou a incentivar os órgãos a movimentarem suas comissões setoriais.

Um outro desafio inicial, era definir os conceitos e enfoques da ética versus disciplina e correção. Existe uma linha ainda obscura que divide ética de correção e disciplina. Temos separado muito bem no Departamento, uma de outra. Passamos a trabalhar com a parte disciplinar da Lei nº 8.112 e das demais leis afetas disciplina e com a parte ética por meio do Decreto nº 1.171/94. Pois são absolutamente estanques: disciplina é disciplina; ética é ética. É claro que, na disciplina, a ética está presente, mas entendemos por bem separar os trabalhos, atribuindo a ética um enfoque mais abrangente, relacionado a conduta e não ao resultado, como é o caso das disposições disciplinares. Além de que, com a ética como prevenção, poderíamos reduzir as condutas tendentes à indisciplina.

Outro inicial desafio foi a baixa efetividade da censura como sanção. Não estamos a defender a visão de que a sanção é a única solução para o problema da ética, longe disso. Michel Foucault e Becharia já diziam muito bem que se a sanção fosse a solução para os delitos, então os países que aceitam a pena de morte para crimes civis deveriam apresentar o menor número de crimes, o que não vem se demonstrando ao longo dos anos. Portanto não estamos aqui para defender a sanção, mas uma efetividade mínima a ela. Pois atualmente a sanção prevista no decreto leva a seguinte indagação: fui censurado, e daí? Faço o que com a censura? Ela serve para quê? Serei impedido de fazer o que por ter sido censurado pelo Decreto nº 1.171 mediante uma comissão de ética? Se a censura não me traz prejuízo algum, qual então a desvantagem de ser censurado? Tínhamos, pois, que pensar em uma forma simples de dar alguma efetividade à sanção.

Quais foram as soluções primárias que encontramos para esses primeiros desafios? Inicialmente, fizemos uma comissão, nos reunimos, verificamos essas dificuldades e questionamos oficialmente a Comissão de Ética Pública e a Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento acerca da interpretação do Decreto nº 1.171 e da aplicabilidade de algumas questões que entendíamos um tanto quanto controvertidas, a exemplo do fato de o Decreto prever apenas uma comissão por órgão e termos um órgão no Brasil inteiro. Como colocar uma comissão em Brasília para trabalhar no Brasil inteiro no controle da ética? Precisariam existir comissões regionalizadas, mas o Decreto nº 1.171 não autorizava. E, pelo princípio da legalidade, previsto no art. 37 da Constituição Federal de 1988, eu não poderia fazer essa interpretação. Então deixei àqueles que detêm competência legal para fazê-lo, Dr^a Cíntia Beltrão, Dr. Capella e a Comissão de Ética Pública. Passei a questão a eles, que me responderam, dizendo que eu poderia abrir uma comissão de ética em cada estado, o que fizemos.

Delimitamos essas comissões de ética nos estados com a atuação territorial, ou seja, elas trabalhariam no processamento dos casos de desvio de conduta ética dos servidores lotados naquelas unidades da federação onde estavam baseadas.

Fizemos uma separação entre as infrações de ética e as infrações disciplinares. Passamos a trabalhar as infrações de ética com as comissões de ética e as disciplinares com a Corregedoria, para não haver essa miscigenação de assuntos e confusão acerca de quem faz o quê, quando, como e porque.

Criamos um mecanismo de premiação da ética para auxiliar na efetividade da sanção. Se eu passo a premiar a ética através de um controle efetivo, premiando o policial que, durante os dez ou vinte últimos anos, não sofreu nenhuma censura, darei um incentivo àquele servidor público para que ele acredite que viver e agir com ética sejam algo interessante a se fazer.

E trabalhamos também na efetividade da sanção com a aplicação de requisitos éticos de acesso a cursos de aprimoramento pessoal e a funções de confiança. Ora, é antiético nomear para uma função de confiança alguém que não seja ético, ou que tenha sofrido alguma sanção ética ou disciplinar, então passamos a fazer esse controle. Tenho que fazer um controle da ética para transformar em efetiva essa questão da sanção de ética, senão hoje sou sancionado por uma comissão de ética, e amanhã sou nomeado para uma função de confiança, para um cargo comissionado ou para sei lá o quê. Isso é antiético até no aspecto social. Não pode existir algo assim, então passamos a fazer um efetivo controle.

Passamos a desenvolver estudos para a criação de instrumentos de controle interno. Tínhamos que criar instrumentos de controle interno para dar aquela sensação de que a impunidade cessaria ou, no mínimo, seria algo muito raro. Então passamos a pensar no que criar para controlar os nossos servidores públicos que trabalham com a questão de segurança pública e com a fiscalização de rodovias. E assim adotamos estas soluções primárias, tencionando minimizar as dificuldades iniciais encontradas.

Enquanto isso, passamos a disseminar a ética com algumas ações. A primeira ação foi adotar o compromisso público diante da comissão setorial nas posses e nomeações. Alguns podem dizer: "Ah, o Decreto nº 1.171 já prevê isso; vocês não fizeram novidade alguma". Sim, é bem verdade que é texto do Decreto, mas neste país várias normas sem aplicação existem, por isso decidimos que ninguém seria, e nem será nomeado ou tomará posse sem que seja na frente da Comissão, sem que receba uma cópia do Código de Ética e ouça algumas orientações dos membros da comissão sobre conduta ética. Em assim sendo, os servidores passaram a se sentir vigiados e ao mesmo tempo seguros pois alguém os vigiava ao mesmo tempo que o fazia também com os demais servidores, principalmente nos cargos em comissão e funções gratificadas onde se imagina a maior impunidade.

Passamos a entregar a cópia do Decreto a todos os servidores do órgão, desde o mais remoto posto, na rodovia Transamazônica até o posto da PRF na região do Chuí. Se ele leu ou não leu, eu não sei, mas ele recebeu a cópia do Código de Ética e deveria ter lido, e será cobrado por isso em momento oportuno.

Outra forma de disseminação adotada foi a inserção do tema em palestras, reuniões administrativas, encontros e seminários do órgão e também no curso de

formação de policiais. Faça aqui outro parêntese – “Houve um concurso público recentemente e estamos formando 600 policiais em quatro centros de formação espalhados pelo Brasil, onde estamos inserindo a disciplina de ética diretamente na formação desses policiais. Assim o cidadão saiu da sociedade, fez um concurso público dos mais concorridos do país (600mil candidatos para 600 vagas) veio para ser um policial rodoviário federal e vai receber, na academia, a formação acerca de uma conduta ética que ele deve adotar não só no órgão mas em toda sua vida em sociedade.

As reuniões administrativas passaram a ter espaços para falar sobre ética, nos seminários e workshops do órgão passou-se a falar de ética. Dr. Mauro esteve, como palestrante, no último seminário que realizamos de recursos humanos no Maranhão e teve duas horas para falar sobre ética a todos os chefes de recursos humanos da Polícia Rodoviária Federal. Todo esforço voltado a disseminar a ética dentro da instituição.

Criamos um canal de acesso eletrônico para consultas e sugestões, para que aquelas pessoas que estivessem realmente interessadas no controle da ética tivessem onde buscar informações acerca da ética.

Normatizamos internamente – e vocês receberam uma cópia da Instrução Normativa nº 08, que é apenas um modelo, um exemplo – para adaptar as questões do Código de Ética à nossa instituição, porque ela é um pouco *sui generis*. Para fazer essa adaptação, criamos algumas normas internas a fim de dar efetividade ao que estamos desenvolvendo.

Assumimos também, na gestão da ética, um compromisso social, extra categoria profissional, extra-institucional, com reflexos para a chamada sociedade civil. Tínhamos que mudar a concepção de polícia como instrumento de controle coercivo da sociedade, porque a polícia, no Brasil, sempre foi tida por repressiva, ou como se diz por aí: “ quando não corrupta e não funciona para nada e não trabalha e não e não. Então resolvemos fazer um sim, sim. Após realizarmos alguns estudos de estratégia de ação decidimos por um trabalho na área da saúde e fizemos um “comando médico” – não sei se os senhores acompanharam as reportagens divulgadas pela imprensa – em que passamos a controlar a ética dos nossos motoristas profissionais que trabalham com cargas perigosas nas rodovias federais, e que sofrem a pressão capitalista do “cumprir horário de entrega” e não conseguem desenvolver o seu trabalho com naturalidade. Este trabalho direcionou a PRF de uma atividade repressiva, para uma atividade preventiva. E descobrimos – vocês viram os resultados na imprensa – motoristas com estágio de pré-colapso respiratório, a ponto de estar prestes a uma parada cardio-respiratória dirigindo um veículo com carga tóxica, explosiva ou corrosiva. Com isso foi possível evitar vários incidentes e acidentes , além de alertar as empresas transportadoras de carga para a necessidade de exames de saúde em seus funcionários.

Dando seqüência à explanação aqui projetada, temos o item :- A criação de instrumentos de controle-. Como fazer para criar aqueles instrumentos de controle de que falamos anteriormente? Criamos um monitoramento eletrônico por vídeo e

via satélite das atividades finalísticas do órgão, o Comosat. Contratamos, mediante licitação, uma empresa que equipou as nossas viaturas com um sistema via satélite. Sei onde a viatura lá do Maranhão está nesse momento mediante um controle via satélite. Se ela por algum motivo sair da rodovia federal, sei que saiu, posso então contactá-la para buscar o motivo. E, dentro da maioria das viaturas, temos câmaras de vídeo por meio das quais sei como está sendo feito o trabalho dentro e fora da viatura policial, assim posso dar mais segurança ao policial e a sociedade além de poder controlar a ética e a disciplina dos servidores no trato com o público usuário das rodovias federais.

Também contratamos uma auditoria no sistema de multas para verificar falhas no sistema de controle das multas de trânsito aplicadas pelos policiais, trabalho este ainda em andamento. Houve ainda a criação de “grupos de inspeções sistemáticas” que foram a todos os estados, em nossas unidades descentralizadas, fazendo visitas aos gestores estaduais; uma comissão de verificação dos contracheques, para saber se não havia distorções nos pagamentos dos policiais, posto que os pagamentos são feitos pelos gestores estaduais; E por fim, o gerenciamento centralizado das comissões setoriais de ética, através do qual passamos a gerenciar, via administração central, o trabalho das comissões regionais, aliado a um intensivo controle disciplinar efetuado pelos núcleos internos de correção e pela Corregedoria central.

Veremos agora quais são as nossas dificuldades atuais.

O que temos ainda para solucionar? Não são poucas as dificuldades. Temos, como questão que consideramos primordial, o acúmulo de funções por parte dos membros da Comissão de Ética. Todos vocês sofrem isso; cada um de vocês é membro de uma comissão de ética, mas tem outra função para desenvolver. O que me faz refletir: será que a ética fica em segundo plano? Por que não podemos desempenhar a ética pela ética? Por que tem que ser a ética com outra coisa? Isso atrapalha o trabalho consciente de uma gestão de ética, no nosso ponto de vista, por certo que fazer duas coisas ao mesmo tempo reduz a possibilidade de sucesso de ambas.

Outro ponto é o rito processual previsto no Decreto nº 1.171 – e não creio que a norma só resolva problemas, mas ela, as vezes, também cria alguns – um exemplo é o rito do decreto 1171, que é sumário ao extremo (se é que é possível ser classificado assim) e contraria, de certa forma, em alguns aspectos, à ampla defesa e o contraditório, garantias constitucionais. Se aplicarmos o texto do Decreto, os advogados, do outro lado, na defesa dos servidores, com um simples mandado de segurança param os processos na comissão de ética com o argumento de que não foram respeitadas as garantias constitucionais, uma vez que não ouvi testemunhas, porque o Decreto não permite, mas deveria tê-lo feito. Então temos um problema efetivo no trabalho das comissões de ética.

Assegurar maior efetividade da sanção, o que ainda é um problema hoje. Poderíamos pensar, em termos de Brasil, em criar um sistema em que ninguém assumisse um cargo em comissão se tivesse sofrido uma sanção ética, ou disciplinar, o que não existe hoje, mas deveria. Por isso temos que dar efetividade a essa sanção.

Análise de recursos pelas assessorias ministeriais. Esta é uma grande questão que coloquei para o Dr. José Carlos e para o Dr. Mauro Bogéa: o Decreto estabelece que... estou falando rápido demais, mas o meu tempo está acabando.

O Decreto estabelece que os recursos das comissões de ética são encaminhados aos Ministros de Estado. É óbvio que um Ministro de Estado não vai analisar recursos; vai mandá-los para a Consultoria Jurídica, que, por sua vez, vai mandá-los para a sua Coordenação de Assuntos Disciplinares ou semelhante, que trabalham com o processo disciplinar, Lei nº 8.112. Também óbvio que essa assessoria, a menos que tenha essa questão da ética e do Decreto 1171 muito bem claras, fará a análise do processo da Comissão de Ética como faz a análise do processo disciplinar, o que é um erro, pois o enfoque que temos visto anteriormente é o de que o processo da ética é total e absolutamente distinto do processo disciplinar da lei 8112, inclusive seu rito é muito diferente. A nosso entender, quem deveria trabalhar com os recursos das comissões de ética são os especialistas na matéria. A Comissão de Ética Pública da Presidência poderia trabalhar com os recursos, e não as assessorias ministeriais, que não estão aqui presentes neste seminário e não compõem as salas de discussões deste processo de gestão da ética, são formalistas. Raríssimos são os assessores ministeriais que estão presentes, o que nos faz ver isso como um problema que compromete a efetividade da gestão da ética. Faço um trabalho sério, faço um processo sério, sigo o disposto no Decreto 1171, mas basta que o servidor impetre um recurso hierárquico arguindo expedientes da Lei 8112 e a assessoria cancela o meu processo, então perdemos tempo aqui, não é? Gastamos dinheiro público com seminários, palestras, encontros, mas basta um recurso hierárquico e pronto, os formalistas destroem a gestão da ética em segundos.

A última questão que considero interessante – e é a esse respeito que estou falando – é ultrapassar a teorização. Nos falta capacidade de quebrar esta barreira. Não podemos ficar teorizando ética. Ética não é teoria; ética é prática. A teoria é importante, mas temos que trabalhar a prática. Teorizar é muito bonito; mas faço um trabalho de ética...Pensadores e pensadores, e quando formalizo um processo, a Consultoria Ministerial anula; faço um processo, e a Consultoria anula, ou seja, somos incompetentes e o servidor sai rindo da nossa cara??? E os servidores públicos, hoje, não são mais bobos não. Eles têm advogados. A maioria deles tem terceiro grau, 10% ou 15% deles são bacharéis em Direito, eles conhecem os seus direitos e muito bem. Podem não conhecer os deveres, mas os direitos eles conhecem, não é verdade? Como trabalharemos? Viremos teorizar ou vamos colocar isso na prática? Como fui chamado para falar sobre a parte prática, estou muito à vontade.

Para concluir a nossa exposição, teríamos algumas sugestões a apresentar. Já que é para falar da prática, posso sugerir.

Como primeira sugestão a todos nós – não apenas à Comissão de Ética Pública ou à Mesa, mas a todos nós, que estamos tentando gerir ética neste País – temos que fazer um aprimoramento legislativo. Ah, mas está dizendo que só a norma resolve tudo? Não estou dizendo isso; estou dizendo que precisamos ter, no mínimo, uma

segurança jurídica para fazer o nosso trabalho, precisamos de um decreto que tenha previsão de defesa, precisamos de um decreto que seja coerente com a Constituição Federal, precisamos de um decreto que permita a oitiva de testemunhas, precisamos ter um decreto mais real, que trabalhe com a realidade das comissões.

Creio que devemos pensar na ampliação do foco de gestão da ética para além das altas autoridades. Vejo – e essa é uma leitura que fazemos no nosso órgão – que o Brasil começou bem, pensando em gerenciar ética, a Comissão de Ética fazendo um trabalho maravilhoso em relação aos Ministros de Estado, aos Secretários de Estado, aos Chefes de Governo, mas precisamos “descer” um pouco mais, precisamos trabalhar com os servidores públicos, precisamos trabalhar com os nossos colegas do INSS lá do interior de Alagoas, precisamos trabalhar com o pessoal do Ibama na fronteira, não podemos trabalhar apenas com as altas autoridades. Não é uma crítica; é apenas uma sugestão. Creio que podemos “descer um pouco mais”, para trabalhar com a base dos servidores públicos, a fim de exigir das autoridades essa espécie de consciência de gestão ética.

Como última sugestão, a manutenção desse compromisso com a gestão da ética. Vimos ontem, pela manhã, a questão dos candidatos, e a transição de governo. Quantos de nós estarão aqui no ano que vem? Quantos de nós estávamos aqui no ano passado? Por favor, levantem a mão quantos estavam aqui no ano passado. Olhem, não temos 50%. Não sei se cresceram mais 50% ou se os outros 50% estavam saindo. Quantos de nós estarão aqui no ano que vem? Que continuidade teremos nesse trabalho? Vocês estão preparando multiplicadores?? Haverá uma mudança de governo, uma mudança nos cargos em comissão e o Colombo vai trabalhar lá no interior de Santa Catarina e não poderá mais fazer muito sobre ética. Não sei se vocês têm essa realidade, mas essa seqüência de trabalho é uma das questões sobre a qual temos que pensar e muito. Sem seqüência de trabalho não temos resultados. Não adianta planejar se não se vai atingir o resultado, porque haverá um corte, uma ruptura nesse sistema. Creio que precisamos pensar isso como uma das coisas mais sérias a se fazer.

Senhores, espero não ter ultrapassado em demasia o tempo que me foi dado e agradeço-lhes a atenção.

O SR. ANTÔNIO AUGUSTO DE AQUINO E CASTRO (Coordenador do Centro de Treinamento Técnico da NUCLEP) – Bom dia a todos os presentes. Queria, saudando o Dr. Luiz Capella, saudar os companheiros da Mesa. Antes de começar a nossa fala, parabenizo as pessoas que me precederam, pela forma com que apresentaram a experiência de suas instituições.

O nosso objetivo neste encontro é relatar a experiência da NUCLEP na promoção da ética pública. Nosso assunto será dividido em três blocos distintos: o primeiro tópico é a apresentação da Empresa; o segundo, é o assunto propriamente dito, a promoção da ética; e, finalmente, vamos apresentar aos senhores alguns indicadores que provavelmente indicarão o esforço que a Empresa vem fazendo para a promoção da ética pública.

No que se refere à apresentação da empresa, o primeiro tópico, conforme havíamos falado, trata-se de uma empresa estatal federal, constituída em 1975, como parte do Programa Nuclear Brasileiro. O Brasil, àquela época, havia assinado um acordo de cooperação com a Alemanha no campo da energia nuclear para fins pacíficos.

A NUCLEP está localizada no Estado do Rio de Janeiro, mais especificamente no Município de Itaguaí, a 85 quilômetros da cidade do Rio de Janeiro, e às margens da Rodovia Rio/Santos. Essa é uma localização estratégica no eixo Rio/São Paulo, um grande centro consumidor de energia elétrica e fica próxima ao Porto de Sepetiba, onde a empresa possui um terminal marítimo para escoamento dos produtos fabricados. Conforme veremos daqui a pouco, são produtos que teriam dificuldade de escoamento pelas rodovias, em que pese o brilhante trabalho da Polícia Rodoviária Federal.

Os principais objetivos da empresa são: projetar, desenvolver, fabricar e comercializar componentes pesados para usinas nucleares. Tão-somente a título de exemplo, estamos apresentando de forma ilustrativa dois componentes: o primeiro, mais acima, é o gerador de vapor de uma usina nuclear. Para que vocês tenham uma idéia de dimensão, o comprimento desse componente verticalizado é algo parecido com um prédio de seis andares. Para transitar um componente como esse pelas nossas rodovias, como vocês hão de convir, seria uma operação bastante complexa, por isso a empresa tem um terminal portuário. O componente é um reator nuclear para a propulsão naval, desenvolvido em parceria com o Centro de Pesquisa da Marinha. Essa é uma obra importantíssima para o País, agrega valores tecnológicos que poucas nações no mundo têm, e as que têm não passam com facilidade.

Além dos componentes nucleares, a empresa está capacitada a fabricar, projetar, desenvolver e também a comercializar outros componentes para as indústrias convencionais. A título de exemplo, colocamos o equipamento que está à direita e acima, uma câmara hiperbárica. Esse é um equipamento que, até alguns anos atrás, era comprado no exterior; simula pressões equivalentes a altas profundidades do nosso oceano, uma obra feita para a Petrobras. Hoje já é um equipamento nacionalizado. Além do desenvolvimento do *know how*, o que é muito bom para o País, evita também que divisas saiam do Brasil. Abaixo a fotografia do lançamento de um dos quatro submarinos que a empresa fabricou em parceria com a Marinha do Brasil. A

empresa fabricou o que chamamos de casco resistente do submarino, que é a parte interna do submarino, um *know how* dominado por pouquíssimos países do mundo. Quem tem quer vender o produto acabado, como um carro ou um liquidificador que compramos no mercado, se me permitem essa comparação. A empresa teve que desenvolver todos os dispositivos de fabricação. A engenharia da empresa trabalhou em todos os dispositivos para a fabricação do casco resistente do submarino. Os dispositivos talvez sejam os principais elementos, porque o projeto é público. Talvez possamos encontrar um projeto de submarino até na Internet, mas a fabricação, os detalhes, isso é uma preciosidade para qualquer país.

No que se refere à promoção da ética, vamos passar para os senhores a cronologia dos eventos.

Em 1994, o governo, por meio do Decreto nº 1.171, criou o Código de Ética do Servidor Público Civil Federal. Desde aquele ano – isso é importante... Há pouco, o colega da Polícia Rodoviária falava que o Código elaborado em 1994, por uma série de razões, “não havia sido implantado e executado”. A NUCLEP começou a atuar com o Código desde aquela época. Naquele mesmo ano, o Código criado pelo governo foi adotado pela empresa.

Em agosto de 1994, a empresa criou a sua Comissão de Ética, que atua desde então, inclusive já tratando de casos. Temos dois casos sobre os quais, por questões éticas, não vamos falar aqui tratados pela empresa. Coube à primeira Comissão... E foi dito que uma das dificuldades de se implantar o Código naquela época, nas diferentes instituições – a Polícia Rodoviária também comentou ainda há pouco – é porque não havia procedimentos mínimos. A primeira Comissão de Ética da NUCLEP propôs à alta administração, que aprovou, rotinas de encaminhamento de assuntos ligados à ética. Recentemente, a Comissão de Ética Pública criou a figura do representante setorial. Em 1994, chamávamos esse representante de coordenador. Cabia ao coordenador gerenciar as atividades. Todos os assuntos relacionados à ética eram conduzidos a esse coordenador.

Este ano, tivemos a felicidade de receber o convite da Comissão de Ética Pública para participar do Comitê de Educação da Secretaria Executiva do Comitê de Ética Pública.

Queria fazer um parêntese para me reportar às palestras realizadas ontem. Em quase todos os painéis, foi comentada por vários a importância da educação. A NUCLEP entende que ética faz parte de um processo educacional. A empresa mantém, desde 1980, um curso de formação profissional nas suas instalações, dentro do centro de treinamento da própria empresa, destinado a jovens na faixa etária de 15 a 16 anos, que ingressam por concurso público, por isso têm a possibilidade de fazer carreira na empresa. Hoje, em relação à mão-de-obra direta da empresa, cerca 43% é egressa dessa escola, que desenvolveu uma pedagogia própria, com curso de horário integral, associando o ensino fundamental, na época chamado de primeiro grau, com aprendizagem profissional. Foi a primeira experiência no nosso País. Hoje é mais do que uma experiência, é um programa que, em 1997, recebeu o Prê-

mio Educação para a Qualidade do Trabalho. Prêmio esse criado pelo governo brasileiro com instituições como a Unicef dentre as participantes. Mais do que um programa, é uma conquista da empresa e da sociedade, porque atinge um público extremamente comprometido na sua vida escolar. Um desajuste na vida escolar imenso. Há uma atuação muito intensa da empresa, sem nenhum tipo de assistencialismo. Há um resgate social sem sombra de dúvidas.

No Comitê de Educação, a empresa pôde contribuir em função até de sua experiência na área de educação e de formação, no desenho de dois produtos fundamentais para a promoção de ética, porque, na percepção da empresa, ética e educação estão fundidas. Esses dois eventos são palestras sobre ética cujo conteúdo e a metodologia foram exaustivamente discutidos no Comitê, chegando-se a um padrão que deve ser difundido em todo o território nacional para todas as instituições governamentais, sejam da administração direta ou da indireta. Isso se reveste de uma importância extraordinária, porque, nessas palestras, serão apresentados conceitos. Evidenciamos que um dos grandes complicadores se referia exatamente à parte conceitual da ética. Temos aqui um grupo, se não há engano na minha contagem visual, em torno de 200 pessoas. Se fôssemos definir ética, talvez tivéssemos 200 definições diferenciadas. A homogeneização, a padronização dos conceitos reveste-se, conforme falamos, de extrema importância.

Essas palestras serão ministradas por pessoas que virão a ser preparadas. Ontem foram feitas algumas chamadas, solicitando que as instituições encaminhassem os seus representantes para o curso de multiplicador da ética pública. O curso que vai durar 48 horas para uma palestra que será ministrada em duas horas. Esses dois eventos, na nossa percepção, são fundamentais, porque vão, muito provavelmente, garantir às instituições instrumentos poderosos de promoção da ética pública.

Ainda há pouco, ouvimos um comentário: os códigos de ética são distribuídos, mas não sabemos se eles são lidos. O fundamental é que eles sejam lidos. Mais importante do que ensinar é aprender. Para isso, as palestras têm que ter instrumentos de retorno, assunto sobre o qual tentaremos falar um pouco mais.

A palestra-piloto da administração indireta foi realizada na própria NUCLEP, nas instalações da empresa, com a presença da sua diretoria, de um representante da Comissão de Ética Pública, o José Carlos, e dois representantes do Ministério do Planejamento, Gestão e Orçamento.

Na verdade, o que foi feito naquele momento, em 27 de junho, uma data recente, foi a validação do esforço do Comitê de Ética Pública. Naquele momento, alguns ajustes foram realizados – e esse era o objetivo –, ajustes finos até e, a partir de agora, as instituições poderão fazer a difusão do seu programa de ética, como foi dito há pouco. A questão da ética é realmente programa, não adianta uma mensagem, até porque educação não se esgota em um único momento. É mudança de cultura, o que demanda tempo. E mais, é fundamental que seja feito para todo o público da instituição, não apenas para a alta administração.

O curso que empresa mantém na grade curricular dos nossos alunos – vejam, meninos e meninas de 16, 17 anos – possui conteúdo de ética, informações não sob o título da disciplina ética, mas conteúdo. A questão da educação é de extrema importância, porque representa mudança de cultura.

A empresa já realizou, até o dia de hoje, seis palestras. O público da NUCLEP é absolutamente heterogêneo. Os nossos colaboradores, os empregados da empresa têm do ensino fundamental até o curso pós-universitário, mestrado, doutorado, etc., cursos feitos no País, cursos feitos no exterior. A composição das turmas intencionalmente é feita da forma mais heterogênea possível, para que o vocabulário seja o mesmo e para que, no futuro, não seja dito: puxa vida, fala-se sobre ética e discrimina-se composição de turma? Uma turma de executivos, uma turma de gerentes, outra turma de mão-de-obra direta? Não, a composição é intencionalmente heterogênea. Isso faz parte até do modelo das palestras.

Além dos empregados, a empresa também ministra as palestras para os prestadores de serviços. Vamos apresentar números mais adiante.

Além de empregados e prestadores de serviços, toda e qualquer instituição que esteja na empresa participará, por intermédio de seus empregados, dessas palestras.

Os alunos que a empresa mantém – são 100 alunos em horário integral, conforme falei, que devem atender prioritariamente às necessidades de mão-de-obra da empresa. Aqueles alunos que a empresa não consegue absorver, por qualquer razão, às vezes até pela carteira de obras, são colocados no mercado de trabalho e são extremamente requisitados em função da sua formação. Vejam: não é treinamento, é programa educacional. Não estamos falando de uma experiência; estamos relatando um fato que ocorre desde 1980 e pouca gente conhece ainda. Este é um fórum que acreditamos bastante saudável para falarmos sobre esse assunto.

Até a presente data, os participantes, em termos de empregados, representam 30% do efetivo da empresa. Em relação aos prestadores de serviços, 33%, praticamente a terça parte dos empregados já passou pela palestra, ao término da palestra eles recebem o Código de Ética, que, na verdade, é lido. É uma leitura entre aspas, mas ele é passado durante as palestras, o que garante que todos, de alguma maneira, mantiveram contato com os diversos itens do Código. Isso é fundamental, senão poderíamos correr o risco das pessoas receberem o Código e não seria demais falarmos que – talvez não seja uma leitura prazerosa – o colocariam em suas pastas, nas suas gavetas e não fariam a leitura.

É interessante que hoje em dia os empregados ligam para o centro de treinamentos e perguntam em que dia vão assistir às palestras. Esse assunto circula na empresa.

Quando falo em prestadores de serviços, refiro-me inclusive àqueles que cuidam da manutenção da área verde, àqueles que cuidam da manutenção da empresa, pessoas com grau de escolaridade, na maioria das vezes, de ensino fundamental incompleto, algumas semi-analfabetizadas. Essas pessoas ou vão diretamente a nós ou por meio de seus superiores, supervisores, mestres, etc. nos perguntam quando

será a próxima turma, quando vão participar.

Desta forma concluímos o relato da experiência da NUCLEP e manifestamos a certeza de que ética é muito mais do que um modismo, é uma necessidade e talvez até condição de sobrevivência das instituições públicas.

Muito obrigado.

O SR. JOSÉ LEOVEGILDO OLIVEIRA MORAIS (Advogado) – Bom dia a todos. Meus cumprimentos à Mesa.

Quero dizer que é um privilégio para todos nós que estamos aqui ouvir essas experiências, que são realmente muito enriquecedoras. Começamos com a experiência da Eletrosul, em que se procurou visualizar como instituir um código de ética numa empresa e envolver as pessoas na constituição desse código e depois, na sua difusão.

Vimos também a experiência da NUCLEP, falando a respeito de como deu implementação ao Código de Ética do Servidor Público na própria empresa e também o aspecto da mudança cultural, muito focado especialmente sob o prisma da educação, voltada para dizer: não basta termos o Código, não basta termos a Comissão, precisamos difundir, de uma forma eficiente, para que haja mudança de cultura e que os valores sejam incorporados.

O Departamento da Polícia Rodoviária Federal, do meu amigo Inspetor Colombo, com quem temos tido uma gratificante experiência trabalhando juntos no Comitê de Normas da Comissão de Ética Pública – e pude aprender muito com ele nesse período –, trouxe aqui um ponto bastante relevante ao dizer: vamos passar também da filosofia para a prática, vejamos como as coisas realmente têm que acontecer. E demonstrou aqui que, em pouco espaço de tempo, conseguiu implementar muitas medidas altamente relevantes numa área muito sensível, num órgão de alta sensibilidade como é a Polícia Rodoviária Federal. Criticou alguns aspectos, especialmente a parte de processo, sobre a qual trabalhou conosco na elaboração de um projeto de ato legal para disciplinar como se deve conduzir o processo na Comissão de Ética. E essa experiência dele foi altamente relevante para que pudéssemos chegar ao resultado que alcançamos na elaboração dessa norma, que, se for editada, vai mudar a coisa, evitando talvez as anulações que efetivamente ocorrem.

E há duas experiências em dois pólos que considere bastante relevantes: de um lado, uma das maiores empresas do mundo, a General Eletric, que tem uma tradição na área de ética de muitos anos e mostrou um aperfeiçoamento muito grande nessa área, algo maravilhoso para aprendermos; de outro lado, a Prefeitura de São Paulo, uma das maiores do mundo, que não tinha, até pouco tempo, nada feito nessa área, mas que, nem por isso, deixou de elaborar um projeto para a implementação ética que realmente modifique e crie uma nova cultura e novos mecanismos.

Em tudo isso há um ponto comum que gostaria de ressaltar: quando falamos na questão da ética, falamos muito no ambiente interno, na relação entre os servidores dentro da própria organização, mas, se verificarmos todas as exposições que foram feitas aqui, sempre há uma conotação também do relacionamento do órgão, da empresa, da entidade com o público externo, seja na relação com clientes ou fornecedores, como no caso das empresas, ou com órgãos governamentais, seja na relação de serviço público/cidadão ou jurisdicionado que recebe a prestação do serviço público.

É natural que sempre ocorra um direcionamento maior para a questão interna, para os problemas que ocorrem, porque temos uma tradição maior de disciplinar, e a questão ética, no ambiente interno, se confunde um pouco com a questão disciplinar

porque, normalmente, uma coisa que constitui infração disciplinar também constitui infração ética.

Mas queria chamar a atenção para um outro aspecto em que precisamos trabalhar mais: é o aspecto Estado/cidadão, é a forma como o Estado exerce o seu poder por intermédio de seus órgãos e de seus agentes sobre o cidadão, que está obrigado perante o Estado. Nem sempre nos apercebemos do quanto isso é pesado e do ônus que isso realmente representa, porque estamos acostumados a viver com isso. O Estado, obviamente, tem que ser regulador das atividades para poder garantir os direitos mais elementares, como o direito à educação, o direito à vida, o direito à propriedade, direitos assistenciais, ambientais, então ele precisa de recursos para o aparelho estatal funcionar, por isso estabelece determinadas obrigações para o cidadão. Mas é preciso que o Estado se preocupe com a forma como esse ônus que exige do cidadão possa ser cumprido.

Ouvi a Prefeita de São Paulo falar: nós estamos adotando o governo eletrônico. Essa é uma forma de melhorar esse tipo de relação, porque se evita que o cidadão tenha que estar na repartição e sofrer as conseqüências do acúmulo de demandas por órgãos que não têm estrutura administrativa suficiente para atendê-las. Então é necessário que se use a tecnologia para desafogar esse problema.

O nosso Código de Ética diz que o servidor público tem que tratar com boa vontade, com zelo e dedicação o jurisdicionado, o cidadão que vai ao órgão público. Diz que se deve evitar a formação de longas filas, porque isso causa dano efetivamente ao cidadão, então é preciso que haja políticas que reduzam esse tipo de demanda, senão ela acaba sendo muito forte, e o Estado não tem como dar uma resposta adequada e eficiente, o que causa uma insatisfação muito grande. E sempre vem a questão: o problema é que servidor público é um indivíduo que sempre trata mal o público, porque a demanda é muito grande para a capacidade de atendimento e as pessoas acabam se sentindo realmente prejudicadas.

Vemos isso ocorrer hoje ainda, e isso é muito grave, porque quem precisa de um serviço público... e nem estou falando mais em precisar de educação ou de saúde, porque sabemos que na maioria das nossas cidades a parte pública é altamente caótica; falo dos serviços públicos normais que o cidadão tem que demandar para poder cumprir as suas próprias obrigações perante o Estado. Ouvimos muita crítica de quando o próprio Estado erra na sua conduta e o cidadão é forçado a arcar com mais um ônus decorrente daquele erro. Quem já não teve problemas com o seu carro porque pagou o IPVA em dia, pagou todo o licenciamento, mas o sistema de trânsito não registrou ou teve problemas com a fiscalização no trânsito ou perdeu horas e horas para resolver, provar que já cumpriu a sua obrigação para o Estado? Quem não teve problemas porque precisa tirar uma certidão na prefeitura ou na Secretaria de Fazenda ou na Receita Federal para poder exercer uma atividade perante o Estado, mas não pode fazê-lo porque o pagamento não foi alocado de forma correta? Ele pagou o tributo, cumpriu com a sua obrigação, e o Estado errou, o sistema de controle falhou. Na hora em que ele vai exercer o seu direito, ele é obstado, não

consegue contratar com o poder público, não consegue tirar a certidão porque vai pedir a retificação e existem centenas de processos na sua frente. O indivíduo perde contratos com o Estado, atrasa viagens que tem que fazer, perde tempo indo à repartição para resolver o seu problema, e nem sempre é bem compreendido por quem o recebe, porque já está acostumado com uma série de demandas dessa natureza. O ônus que isso acarreta, as violações de ordem moral, psicológica às vezes para o indivíduo dizer: eu cumpri, não tenho problema com o Estado, que errou, e ainda tenho que passar por tudo isso. Eu tenho que arcar com as conseqüências mais uma vez do erro do Estado.

Então é esse tipo de reflexão, porque isso também é ética, é a forma, como disse o Inspetor Colombo, de vermos a ética aplicada ao caso concreto, como resolver esse tipo de problemas que nos afligem no dia-a-dia. Isso é a ética do Estado, é a ética do órgão perante o cidadão, é a ética do servidor perante o jurisdicionado. Se não passarmos por uma mudança cultural, como se falou aqui, por meio da educação, para que haja uma conscientização não só do servidor, que está lá na ponta e sofre as conseqüências, mas de quem tem o poder de decisão para adotar as políticas necessárias à implementação das atividades da administração pública, não conseguiremos mudar esse quadro. Por isso fico muito contente ao ver que muita coisa está mudando.

Obrigado.

O SR. MAURO SÉRGIO BOGÉA SOARES (Secretário Executivo da Comissão de Ética Pública) – Agradeço. Devo registrar que meu desejo seria utilizar o tempo que tenho disponível para também apresentar aspectos diversos da experiência da Comissão de Ética Pública na administração do Código de Conduta da alta Administração Federal, que vincula esse grupo de servidores, emblemático e com alta visibilidade, constituído por ministros, secretários, presidentes e diretores de empresas estatais, autarquias e fundações. Não tenho dúvidas que se trata de uma experiência que ficará como referência em gestão da ética, não somente porque a Comissão empreende todas as funções relevantes em matéria de normatização, educação, monitoramento e consequência mas, sobretudo, porque o faz em relação a essas autoridades que, na visão de muitos, equivocadamente, poderiam estar à margem desse processo, por desnecessário que pareça. Não obstante, vou seguir o papel que a mim foi confiado de comentarista das experiências apresentadas.

Tenho tido a oportunidade e o privilégio de, nos últimos dois anos, visitar entidades e organizações a Administração Pública brasileira, em especial aquelas que integram a estrutura do Executivo Federal. Também muitas do setor privado. Uma lição já aprendi: não há quem se coloque contra o objetivo de promoção da ética. Mas essa unanimidade se dilui à medida que se procura definir e executar ações específicas para alcançar esse objetivo.

Ora, ética é prática, temos ouvido ao longo deste seminário, como ouvimos nos anteriores, e justamente não conseguimos lidar com a prática, de forma que se configure sustentável. A gestão da ética busca isso, assegurar um padrão ético efetivo e sustentável nas organizações.

As razões para a controvérsia, em grande parte das vezes, são absolutamente honestas, com origem naqueles verdadeiramente preocupados e comprometidos com a ética. Contudo, promover a ética se lhes afigura um objetivo incomensurável e de tão larga magnitude que, verdadeiramente, não se consegue identificar um conjunto de medidas executáveis que seja suficiente. Claro, existem razões de outra natureza, mas com essas, de certa forma, não gostaria de me ocupar. Preocupa-me que os “éticos” contribuam para a paralisia que resulta dessa controvérsia.

A gestão da ética é consequência da superação dessa barreira, superada mais pelo reconhecimento dos efeitos perversos da falta de ética, que pelos resultados positivos que a ética apresenta.

A gestão da ética não resolverá todos os problemas que resultam da falta de ética, mas representa estratégia efetiva para assegurar um padrão ético efetivo nas organizações e, assim, contribuir para a promoção da confiança das pessoas e segurança dos seus próprios funcionários sobre os limites éticos que devem ser observados na conduta diária.

Mas reconhecer a ética como algo que agrega valor às organizações é algo novo. Ainda que venha ganhando espaço, práticas não ética ainda são largamente consideradas no mundo dos negócios. A Transparência Internacional, que sempre nos fornece tantos números e pesquisas... recentemente divulgou pesquisa,

por meio da *The Economist*, sobre práticas corruptas e os países que sediam as empresas que mais delas lançam mão. A situação melhorou, pelo menos entre 1999 e 2000. Não obstante, em dois dos países com maior liderança no cenário internacional as práticas não éticas forma mais frequentes. São citados nominalmente Estados Unidos e Reino Unido.

O desafio da promoção da ética apenas começou a ser enfrentado. São evidências emblemáticas disso as convenções internacionais nos âmbitos da OCDE e OEA, firmadas apenas na segunda metade da década de noventa. Há mais pendências a serem superadas que conquistas para serem comemoradas. Mesmo não nações com instituições do Estado mais consolidadas, muito ainda está por ser feito.

Os recentes acontecimentos envolvendo as grandes corporações transnacionais, objeto de análise neste fórum, mostram que mesmo entre aqueles que mais evoluíram no enfrentamento da questão somente agora reconhecem que além de consequência, a falta de ética também é causa da má governança. Neste painel foi lembrado que fazer gestão da ética é criar condições para uma boa governança pública e corporativa.

Foram apresentadas algumas experiências em gestão da ética que merecem reflexão. Não pretendo esgotá-las em todos os seus aspectos. Não teria tempo nem condições. A própria experiência da Comissão de Ética com os integrantes do alto escalão é singular nesse sentido.

A idéia de que a ética precisa ser administrada nem sempre é aceita com facilidade. Alguns a entendem com a própria negação do caráter imprescindível da adequada formação e bom senso, características necessárias aos quadros de toda organização que se pretenda eficaz. Não é nada disso. Igualmente causa de polêmicas é a idéia de que certas regras de relacionamento dos funcionários com suas partes necessitam ser objetivadas, afinal, e em definitivo, não é o cumprimento de uma regra que torna a pessoa ética. Mas, as razões que justificam a administração da ética e a objetivação de determinados relacionamentos foram tratados aqui. De um lado é a necessidade de trazer do foro íntimo para o foro público a solução de certos dilemas que afetam a reputação das organizações. De outro, é fazer isso de forma padronizada e transparente.

Mas qual é o foco do trabalho da gestão da ética. A primeira idéia que poderia passar pelas nossas cabeças é que gestão da ética seja coisa de país pobre, organização corrupta ou de gente sem ética, porque quem mais dela necessitaria? Provavelmente o contrário é mais verdadeiro. A gestão da ética surge como resposta daqueles que não quiseram jogar o problema para baixo do tapete. Os compromissos internacionais firmados, aos quais já me referi, são evidências importantes. Os governos vêm se comprometendo mutuamente na execução de ações específicas, como reconhecimento dos efeitos deletérios da falta de ética. Como disse a secretária Helena Kerr, isso não é um problema que distinga países, que seja resultado do seu nível de desenvolvimento. O que os distingue é a forma como eles enfrentam esse problema.

A ética precisa ser administrada. E precisa ser administrada tanto em organizações do setor público quanto do setor privado.

Na realidade brasileira, razões de natureza histórica, social e cultural condicionam e devem ser levadas em conta pela gestão da ética. Objetivar regras de relacionamento em uma tradição de império do subjetivismo, das relações pessoais e de parentesco é um grande desafio, que impõe uma constante escolha entre o tradicional e o moderno – quem diz isso é o Professor Roberto DaMata, aqui presente.

As experiências relatadas confirmam que, ainda que a preocupação central das organizações seja a geração de resultados, a gestão da ética é o reconhecimento de que nem todas as combinações entre meios e fins são moralmente aceitáveis – DaMata antecipou essa questão ainda no nosso primeiro seminário, em setembro de 2001.

A expectativa era de que os processos de fortalecimento institucional resolvessem o problema de desconfiança com relação ao caráter ético da conduta dos agentes públicos e isso não se vem observando. Investe-se muito nas organizações, aumenta-se a capacidade de geração de resultados e, por mais que haja êxito nesse processo, nem sempre a confiança das pessoas cresce conforme a capacidade dessas empresas de prestar serviços ao cidadão. Isso é curioso. Pesquisas de opinião recentemente divulgadas demonstram essa fraqueza. Creio que seja uma leitura que se pode fazer da pesquisa da Transparência Brasil há dois anos, é uma leitura que se faz da pesquisa que o Sebrae desenvolveu há pouco tempo, a Cara do Brasil, que mostra que a desconfiança nos ocupantes sobretudo dos cargos mais altos da administração pública brasileira é tremenda. A confiança nem sempre cresce e, além disso, os funcionários das organizações, provavelmente diante de uma sociedade como algo grau de informação e mais ciosa do cumprimento dos valores éticos, passam a apresentar crescente insegurança sobre o que pode e o que não pode em matéria de conduta, limitando o exercício de suas próprias funções.

A gestão da ética vem suprir essas lacunas. Contribui para promover a confiança das pessoas e para dar garantia para que os funcionários possam cumprir com suas funções em toda sua plenitude.

Vimos a partir das experiências relatadas que estabelecer normas é apenas um primeiro passo em gestão da ética. O desafio maior é fazer com que elas reflitam os dilemas éticos que necessitam de solução e que tenham efetividade. É preciso ter quem por elas zele. Algo aparentemente trivial, mas de suma importância em realidade com a brasileira, onde se acha que a realidade muda por decreto, onde existem normas para serem cumpridas e normas para não serem cumpridas.

O grande desafio da gestão da ética não é estabelecer as normas. É a implementação – talvez a palavra mais usada neste painel. Promover a ética nesse aspecto é implementação. E implementação é educação. É preciso que as normas sejam comunicadas, compreendidas e observadas.

A evolução tem sido tremenda. Quando a Comissão começou a trabalhar – estamos falando do final de 2000 - sua primeira preocupação foi tentar identificar o

cenário, o estágio em que estavam as organizações do Executivo Federal em matéria de gestão da ética. Menos de 30% das organizações do Executivo Federal, entre as 220 estudadas, reconheciam que tinham regras. Quase caímos em depressão, quando reconhecemos que a situação representava um bom ambiente onde muitas experiências bem sucedidas deveriam existir. Graças a um trabalho cooperado e ao intercâmbio de experiências e informações, em março de 2002 86% das entidades do Executivo Federal já trabalhavam com regras de conduta. Algumas até incorporaram novas regras mais adequadas aos seus negócios, às suas áreas de atuação. 56% delas já acometeram a responsabilidade de zelar pela efetividade dessas regras a uma determinada área ou áreas. E, finalmente, 30% das organizações estudadas já desempenham todas aquelas funções que se entendem suficientes para estabelecer um padrão de conduta efetivo.

Sem embargo desses avanços, as tarefas pendentes são de maior magnitude. O marco regulatório da conduta, ainda que vasto e antigo, é controverso e, muitas vezes incongruente. A administração da ética é desconhecida e descoordenada. Temos que reconhecer que cutucamos o problema e apenas roçamos a solução.

Foi colocado pelos painelistas o desafio da continuidade dos trabalhos. Logo haverá uma mudança de governo. A pergunta é: estaremos aqui? Talvez não, isso não depende de nós, mas a maior parte estará nas organizações, e por uma vida quase inteira ainda, como funcionários de carreira que são. Então a nossa responsabilidade é muito grande, o que me traz uma expectativa muito positiva em relação ao futuro. Além disso, pudemos ver que dos dois candidatos que vão para o segundo turno das eleições, um já se comprometeu formalmente com o fortalecimento do trabalho da Comissão de Ética Pública, a partir de proposta apresentada pela Transparência Brasil, e o outro prometeu fazê-lo brevemente.

Convido a todos para que, não importa onde estejamos todos no próximo ano, continuemos a ser profissionais com responsabilidades pela promoção da ética na Administração Pública brasileira.

Obrigado.

AVALIAÇÃO DA **CONDUTA ÉTICA**

Moderador

JOÃO CAMILO PENNA

Comissão de Ética Pública

Apresentadores:

CLÁUDIO WEBER ABRAMO

Transparência Brasil

ANTÔNIO SECO

Consultor do BID

CLÁUDIO REIS

Professor da UNB

ROBERTO DAMATA

Antropólogo

Debatedores:

LÚCIA HIPÓLITO

Cientista Política

ELIANE CATANHÊDE

Jornalista

O SR. JOÃO CAMILO PENNA – Boa tarde a todos. Meu papel é de Moderador, mas, usando o privilégio da minha idade, por cinco minutos, serei provocador.

Ouvi com muita atenção os debates de ontem e de hoje e já vinha ficando muito impressionando com os trabalhos que a Comissão de Ética e o Governo Federal estão desenvolvendo. Com essa reunião de ontem e de hoje, convenci-me de que – vou citar nomes sob a coordenação de Piquet Carneiro, com a participação de todos os gerentes de programas – a ética está realmente permeando as consciências do Governo brasileiro. Isso é de enorme importância, porque se falou muito hoje na densidade de confiança e confiança só virá se houver ética de procedimentos. E a confiança é fundamental ao processo do avanço brasileiro.

Nos últimos oito anos, o Brasil avançou – não há dúvidas sobre isso. O produto cresceu 30%, fizemos a Lei de Responsabilidade Fiscal, adotamos uma série de outras medidas de reforma constitucional, uma nova legislação muito importante, o Brasil realmente mudou a sua estrutura institucional, mas, falou-se aqui, temos um recorde mundial terrível: temos a pior distribuição de renda do mundo. Acrescento que também fazemos parte de um clube, muito seleto, muito pequeno, onde estão os quatro piores exportadores do mundo em relação ao produto. O Brasil está nesse clube junto com Ruanda, Burundi e Haiti. São os quatro países do mundo que exportam menos de 9% do produto. Agora, com o câmbio a R\$3,00, melhorou um pouco, mas isso força a inflação. Então passamos a ter um segundo momento terrível, além da distribuição de renda, que é a competitividade. Sendo o Brasil parte de um clube, com depois de Ruanda, Burundi e Haiti, dos piores exportadores do mundo, isso mostra que temos a pior competitividade do mundo.

É fundamental, pois, introduzir na dimensão da ética dois objetivos graves: sair desses dois recordes brasileiros no mundo. Os recordes brasileiros são estes: a pior distribuição de renda do mundo, a pior relação de exportação sobre produto do mundo.

Ora, sendo esses recordes tão graves, é fundamental que nos concentremos, com prioridade absoluta, em combatê-los. Não tenho qualquer dúvida de que só conseguiremos melhorar a distribuição de renda e aumentar a competitividade internacional com procedimentos éticos, eis que a ética, no fundo, no fundo, é educação, que deve vir da família, é de cada um. Preocupa-me um pouco o grande esforço coordenado da ética, mas ela precisa disso sim, mas do esforço de cada um. Cada um tem de buscar lá longe, na sua infância, razões para um comportamento adequado, que saiba fazer o Brasil crescer com mais equidade, para não sermos excludentes, e com maior produtividade, para não sermos excluídos. Isso é fundamental, é um comportamento ético necessário. Sem isso seremos uma nação de terceira classe, continuaremos num clube junto com Ruanda, Burundi e Haiti.

A Celina, ontem, terminou a sua palestra dizendo que relacionaria esse índice de corrupção ao aumento da pobreza e da miséria. Este é um tema enorme. Talvez a nossa corrupção, a nossa aética esteja relacionada com a miséria brasileira.

Roberto DaMatta escreveu um informe de consultoria que foi distribuído nas pastas o qual gostaria de ler inteiro, pois é magnífico. É muito importante que se leia

esse trabalho.

Fiquei muito impressionado, ontem, quando Cláudio Abramo falava da corrupção do Brasil, que existe, eu sei, conheço casos, e muita gente está protegendo corrupção. Ainda ontem, vimos exemplos aqui em Brasília de corruptos protegendo acusação de corrupção de outros grupos, sabendo que ela é verdadeira.

Então temos aqui três problemas enormes: o combate à miséria, para sairmos do recorde mundial da pior distribuição de renda; o aumento da produtividade, para sairmos do pior índice mundial de competitividade, e colocarmos a corrupção na agenda, eis que nenhum dos candidatos presidenciais, segundo Abramo falou, o fez.

Creio que cada um de nós tem que fazer um exame profundo de consciência. E me lembrei até daquela estória: “Não perguntai por quem os sinos dobram; eles dobram por ti”. Cada um de nós é responsável. Se não buscarmos no fundo de nós mesmos uma responsabilidade ética com relação a esses três fatores, não adianta o Governo querer montar a ética, não adianta amar em função do Governo.

Não podemos criar mais agências, criar mais coisas no Governo, aumentar mais o Governo, porque ele já está grande demais. O Governo brasileiro tem outro recorde: entre os países em desenvolvimento, ele usa 40% do produto nacional: 33,5% de arrecadação e 4,5% de déficit fiscal. Quarenta por cento do que produzimos são administrados pelo Governo e o que recebemos em troca? Muito menos do que os 40% que deveríamos receber, digamos. Então surge aí o quarto problema: aumentar a produtividade e a eficiência do serviço público, de modo que o custo/benefício seja razoável. Os senhores, hoje, gerem um alto custo/benefício, não há dúvida sobre isso.

Então deixo com os senhores o desafio ético, lembrando que ética é educação que vem da infância. É de cada um.

Muito obrigado.

O SR. CLÁUDIO WEBER ABRAMO (Transparência Brasil) – Muito obrigado, Ministro Camilo Penna. É um prazer estar aqui outra vez com a Comissão de Ética. Creio que participei de todos os seminários.

Repetindo o que digo todas as vezes, represento aqui a Transparência Brasil, que é uma entidade que se dedica exclusivamente a combater a corrupção. É, portanto, um assunto mais limitado do que o tema que os reúne aqui. O ato de corrupção é antiético, no entanto atos antiéticos são mais amplos do que os de corrupção.

Queria fazer só um pedido: tentarei obedecer estritamente ao meu tempo, mas, uma vez que ontem renunciei a fazer observações mais extensas, solicito uma ligeira condescendência.

O nosso tema hoje é “Avaliação da Conduta Ética”, que se fecha ao passarmos das palavras à ação. Com relação a isso, queria fazer uma referência ao meu passado intelectual.

Quando se fala de ética, as pessoas não estão de fato falando de ética, mas de moral. O termo “moral” ficou politicamente incorreto, então fala-se de ética. Moral diz respeito ao comportamento e é disso que estamos falando aqui. Moral não é aprendida por palavras, mas pelo exemplo. O indivíduo aprende como se comportar pelo exemplo que, como disse o Ministro Camilo Penna, vem de casa. Isso é uma metáfora, porque vem de testemunhar comportamentos corretos e, naturalmente, de ser reprimido quando tem comportamentos incorretos. E não é uma medida objetiva. Quer dizer, o tema desta seção tem que ser entendido com esse condicionante. Não existe medida objetiva para o comportamento ético, não se mede com número, não há um índice. Aquilata-se o comportamento pelo que se faz. Como não há indicadores diretos, o melhor que se pode fazer é validar ações indiretas. Vou discorrer um pouco sobre algumas avaliações indiretas do comportamento ético na relação público/privado, porque essa é a nossa preocupação.

A Transparência Internacional, que é uma entidade à qual a Transparência Brasil é associada, divulgou há mais ou menos dez dias o seu índice de percepções de corrupção. Como diz o nome, é um índice que aquilata como países são avaliados por um conjunto diversificado de observadores. Os países recebem notas de zero a dez, sendo que zero é visto como o mais corrupto e dez, como o menos corrupto. Coloquei nessa tabela países da América Latina e do Caribe apenas.

Aliás, vocês viram na imprensa uma referência constante ao fato de que o Brasil passou da 46ª para a 45ª posição, coisa desse tipo. Esse número não quer dizer absolutamente nada, é um equívoco, o que interessa é este número, esta é, digamos, a nota.

Deixe-me explicar o que é isso. Digamos que você faça uma prova e tire quatro. Na classe existem 20 alunos. Entre os 20, você se situa no 13º lugar. Vamos dizer que, no mês seguinte, há 22 alunos e você tire os mesmos quatro, então, em vez de estar no 13º lugar, você está no 12º. Não houve alteração alguma; a nota quatro permaneceu. É isso o que interessa.

O Brasil tem permanecido nas imediações da nota quatro desde 1999, quando

teve 4,1. Nesse ano teve 4,1; aqui, 3,9; 4,00 e 4,00.

Da mesma forma que não se congratula com um estudante por ele ter tirado quatro num mês e a mesma nota no mês seguinte, não devemos nos sentir muito contentes pelo fato de não termos diminuído mais ainda. O que esses números mostram é que a percepção sobre a corrupção brasileira não tem se alterado nos últimos anos. Essa não é uma boa notícia, porque, se medidas anticorrupção estão sendo adotadas pelo Governo Federal, pelos governos estaduais mais importantes e por algumas municipalidades importantes como São Paulo – pena que a Helena Kerr não esteja aqui –, isso não está passando, não está sendo percebido pelos observadores que são consultados nesse tipo de pesquisa, portanto não é boa notícia. Se as medidas não estão sendo entendidas assim, e o comportamento correto e adequado é mais bem transmitido quando é percebido como tal, se isso não está sendo percebido, não é boa notícia.

Coloquei esse gráfico foi porque há uma pergunta que sempre é feita e ele mostra que existe uma correlação estatística muito grande entre o índice de percepções da corrupção, que está aqui, e o PIB *per capita*. Esse ponto aqui é o Brasil. Vemos que quanto mais baixo o PIB *per capita*, maior a tendência de haver corrupção no país, o que não é difícil de entender.

Países muito pobres têm poucas estruturas, têm poucos recursos para aplicar na modernização das suas máquinas administrativas, no aperfeiçoamento de seus mecanismos de controle, portanto é bastante natural que países pobres tenham corrupção mais elevada. A questão que move muita gente é saber se a redução da corrupção poderia trazer uma redução da pobreza e um aumento, portanto, do PIB *per capita*.

Algo que é extremamente para as discussões que se estão travando aqui é a relação que existe entre o índice de corrupção e este, que é um número do Banco Mundial, que mede a eficiência de governos. Na verdade, um instituto do Banco Mundial faz uma aquilatação desse tipo, em que “ranqueia” os países de acordo com uma avaliação de quão eficientes são os seus governos. Este número é extremamente alto: 0,93. Há algumas pessoas aqui que têm familiaridade com estatística e sabem que esse número é bastante alto. Esses pontinhos verdes são onze países da América Latina. Aqui está o Brasil.

A existência de corrupção é um sinal de ineficiência administrativa. Você pode olhar por esse ângulo. Se um sistema político-administrativo é ineficiente, então há mais probabilidade de haver corrupção. Esse gráfico mostra isso bastante claramente.

Esse próximo é a mesma coisa com respeito ao quanto vale a lei. A origem é a mesma, do Banco Mundial, esse é o índice de percepção de corrupção da Transparência Internacional e faz-se uma avaliação que inclui, por exemplo, a velocidade de tramitação de processos do sistema judiciário de um país e outros fatores. Quanto vale a lei ali? Esse tipo de coisa é muito importante para saber, por exemplo, se contratos são honrados. Num país em que a lei não vale muito, os contratos não são

honrados, há um impacto econômico imediato. No Brasil, a correlação é, outra vez, muito alta.

Esse gráfico mostra ou pelo menos induz à conclusão de que, afinal de contas, essa percepção alta de corrupção no Brasil, no que diz respeito à sua comparação com o funcionamento das leis, não está muito fora da realidade. Como sabemos, o Judiciário brasileiro é o maior buraco negro da República, funciona muito mal e não existe nenhuma ou quase nenhuma intenção por parte daqueles que deveriam se preocupar com isso, a começar pelo Congresso Nacional, em alterar esse estado de coisas.

De acordo com dados do Ministério Público de São Paulo, a maior parte dos processos que são movidos contra administradores públicos, por apropriação indébita, por improbidade administrativa, etc., não vai a julgamento e o crime prescreve antes que haja algum procedimento legal.

Esse gênero de coisas realmente não ajuda a melhorar a probidade na gestão da coisa pública, porque a mensagem que se passa é de impunidade. Mesmo que o indivíduo seja processado, não será punido. Essa é a mensagem que o sistema judiciário brasileiro passa, não apenas o Poder Judiciário, mas também a polícia, que não sabe investigar, não tem aparelhamento nem recursos, é o Ministério Público, que muitas vezes não tem recursos, enfim, tudo aquilo que faz parte, que compõe o sistema judiciário.

Um outro índice interessante da Transparência Internacional é este: Índice de Países Corruptores. Vocês já verão por que estou mencionando esse índice.

Creio que foi a esse índice que o Mauro Sérgio se referiu de manhã. Ele é composto da seguinte maneira: 15 países importadores, entre os quais o Brasil, indivíduos que trabalham nesses países foram consultados a respeito de práticas comerciais de empresas oriundas de 21 países exportadores, que são esses aqui. Era feita uma série de perguntas, mas essencialmente procurava-se resposta para a seguinte questão: empresas pertencentes ou com sede em quais países têm mais propensão a corromper nos países importadores? Vou repetir. Perguntava-se ao brasileiro: senhor brasileiro, o senhor tem aqui essa lista de países. Entre zero e dez, diga o que o senhor pensa da propensão de empresas norte-americanas a corromper no Brasil. Ele dizia: tanto; Japão, tanto, etc., ao longo da lista de 21. Agregando-se os resultados, chega-se a isso aqui: a Austrália está lá em cima, a Rússia está aqui embaixo e quem está aqui? As empresas do próprio país, que são aquelas mais propensas a corromper. E corrupção não é um problema apenas do setor público; corrupção é um problema do setor público e do setor privado, porque sempre que existe um corrompido existe um corruptor. Não há corrupção sem o interesse privado estar implicado.

Então isso mostra que, nessa aquilatação que é feita pela Transparência Internacional, as empresas nacionais dos países importadores – não tenho isso desagregado para o Brasil – são mais propensas a corromper do que as empresas dos países exportadores.

Em que setores há mais propensão a corromper? Obras públicas, construção civil – não sei por que não me surpreendo –, armamento e defesa, petróleo e gás natural – obviamente, isso não se aplica ao Brasil, porque não é importador disso, quer dizer, não é muito significativo –, bens de raiz e propriedades, etc. E verifica-se que, quando existe corrupção, mesmo que tenha o nível mais baixo, ela é alta.

Temos aqui uma – é pena que não haja isso desagregado pelos países, porque poderíamos ter um mapa dos setores, mais preciso...

Uma outra medida é saber quanto – agora os economistas vão gostar desse; está em espanhol, porque tirei de uma apresentação que fiz no Equador – da economia do país é não-oficial. Medir a economia não-oficial é complicado. Nesse caso, a medida é feita a partir do consumo de energia elétrica. Mede-se a energia elétrica consumida no país, batendo-a contra os impostos não recolhidos, para saber se esses números são compatíveis. Nesse caso, esse número tem essa origem. Outras maneiras de se medir dão números diferentes.

De toda forma, o Brasil tem 37,8%, de acordo com esses números, que são de 2000, da economia informal. Uma parte da economia informal – não sei qual –, uma parcela implica diretamente descumprimento de normas formais, atos de corrupção, fiscalização que fecha os olhos e assim por diante. O Brasil outra vez não está numa posição muito interessante. É verdade que não é a Nigéria ou a Tailândia, mas quase 40% serem informais é complicado, quer dizer, boa parte da riqueza gerada no Brasil não é transformada em impostos. Isso não ajuda a reduzir a pobreza.

Outros números que temos dizem respeito à percepção de corrupção da população brasileira. Essa é uma pesquisa que a Transparência Brasil fez no ano passado, nacionalmente, quando se perguntou, entre outras coisas, que percepção as pessoas tinham sobre a corrupção nas três esferas: federal, estadual e municipal. Verifica-se aqui que 51% das pessoas pensavam, no ano passado, que a corrupção no plano federal havia aumentado; 41% no plano estadual e 40% no plano municipal. Insisto que isso não é uma medida de corrupção; está-se medindo o que as pessoas pensam.

Observa-se que essa percepção é muito pior do que a que estava no índice da Transparência Internacional, porque naquele índice o Brasil não tinha mudado, nos últimos anos, estava no mesmo lugar. Para o brasileiro, está piorando a corrupção. E, para mais da metade, a corrupção está aumentando no plano federal.

Perguntamos também se as pessoas – isso é experiência, não é percepção, portanto é um dado muito mais preciso – haviam sido submetidas a pedido de propina por parte de autoridades públicas. No Brasil, 4% das pessoas diziam que sim. A mesma pergunta foi feita, propositalmente, numa série de países industriais, que são esses aqui, mais a Polônia, que estava lá, e o número que se obtém para essa pergunta, experiência com pedidos de propina, é traço ou menos de 1%. O país europeu em que esse número é maior é Portugal, com menos de 1,5% por cento. No Brasil ao perguntarmos para os eleitores qual havia sido a sua experiência com respeito à compra de votos com dinheiro nas eleições de 2000. Um total de 6% das

peças disseram que haviam sido submetidas a esse tipo de oferta, sendo que nas regiões Norte e Centro-Oeste chegou a 12%. E estou falando só em compra de votos por dinheiro vivo; não estou falando sobre par de óculos, telhas, sacos de cimento, cesta básica.

Isso tem extraordinária importância para o momento em que vivemos. Vivemos um momento eleitoral, em que a prática da compra de votos é notória em diversas regiões do País. Se ela não for coibida, coloca em cheque a própria legitimidade das eleições evidentemente. Se uma parte dos votos é comprada, que legitimidade têm todos os candidatos eleitos? Todos passam a ser farinha do mesmo saco, porque não é possível distinguir quem comprou de quem não comprou. Vamos voltar a esse assunto adiante.

Um outro conjunto de números interessante é esse que está aí, que mede a confiança das pessoas em instituições. Essa, especificamente, foi concluída em julho deste ano por um consórcio de institutos de pesquisa ibero-americano. São 16 países da América Latina, Portugal e Espanha. Esse aqui é o agregado; esse aqui é o Brasil.

Então verificamos que, no ano passado – essa medida é feita todos os anos – o Brasil era o país que apresentava a menor confiança nas instituições entre todos os países; era pior do que a Colômbia, do que a Argentina, esses países em que nem Estado existe mais. A confiança do brasileiro nas instituições era pior do que em todos esses no ano passado. Este ano, o Gallup Argentina, que é quem agrega os dados, não divulgou o *ranking* dos países, então não tenho isso, mas tenho coisas curiosas. Por exemplo: peguemos confiança nas empresas privadas entre os 16 países. Cinquenta por cento das pessoas têm confiança nas empresas privadas nos 16 países; no Brasil, são 39%. Sessenta e um por cento das pessoas não têm confiança nas empresas privadas.

Vejam a confiança nos partidos políticos do Brasil: 6%; no Congresso Nacional, 11%; na Justiça, 20%. Quanto às ONGs, no relatório, eles não puseram do Brasil. Não havia o desagregado por país, então não sei, deve ser baixa também.

O que isso nos diz? Que a população brasileira está à beira de declarar a falência do Estado brasileiro. Se não há confiança nessas instituições especificamente... É curioso, Eliane: as pessoas têm mais confiança no noticiário de TV do que na imprensa escrita. É uma coisa fantástica, um negócio ininteligível: o sujeito acredita mais no que vê na televisão do que no que lê no jornal. Mostrei não esses números, mas os do ano passado, na Associação Nacional de Jornais, há algum tempo, e quase a casa veio abaixo. Enfim, esses números não nos dizem grande coisa a respeito das instituições brasileiras e da saúde institucional brasileira.

Por isso, entre outras coisas, a Transparência Brasil lançou uma campanha para as eleições deste ano, chamada “Voto Limpo 2002”, que tem algumas vertentes. O que vocês estão vendo aí é um exemplar de um anúncio para a mídia impressa. São quatro vertentes: primeira, não vote em ladrão, porque o roubado é você; vote em candidatos que sejam comprometidos com o combate à corrupção, porque não

basta dizer que se é contra a corrupção, todos o dizem. Se perguntar a um candidato: o senhor é contra a corrupção? Sim, sou contra a corrupção. É claro que isso não é suficiente; gostaríamos de ver propostas concretas para combater a corrupção.

O terceiro objetivo dessa campanha é combater a compra de votos, que, como vocês viram, é um problema grave. Nesse sentido, a Transparência Brasil remete a uma campanha da OAB e da CNBB que pretende empregar com força a Lei nº 9.840, a que o Ministro Néelson Jobim ontem se referiu, que permite um rito sumário para cassar o registro eleitoral do candidato.

A quarta dimensão é induzir o eleitor a perguntar ao candidato de onde vem o financiamento da campanha dele, quem paga a sua campanha. Enquanto ele dá um beijinho numa criança aqui e come um pastel ali, perguntem a ele: quem está pagando essa faixa? Quem paga os seus *outdoors*? Por que isso?

Vamos ficar só no plano do financiamento legal, aquele financiamento que a lei permite, o financiamento lícito.

A informação sobre quem financia a campanha eleitoral é crucial para entender quais são os comprometimentos do candidato. Saber que, por exemplo, um candidato é financiado por uma organização que defende a privatização do ensino público pode ser interessante, mas o eleitor pode não concordar com isso. Mesmo se o candidato responder: isso não é da sua conta, é uma resposta, pois indica quais são as inclinações do candidato.

Essa é uma campanha de adesão, qualquer um pode se associar a ela. Uma das organizações que mais gostaríamos que aderissem são aquelas de mídia. Várias delas já estão divulgando as peças que preparamos. Existem umas 40 rádios no Brasil divulgando, a TV Cultura de São Paulo, a CNT Gazeta, a Folha, as publicações semanais da Editora Três, o Diário de São Paulo, há uma série.

Esse anúncio, por exemplo, em alguns lugares de São Paulo, as pessoas disseram: não, não posso publicar isso aqui. Por que você não pode publicar isso? Porque pode ser entendido como sendo contra um determinado candidato. Digo: desculpe, mas como assim? Você pensa que esse candidato vai abrir um processo e dizer que todos sabem que sou eu que roubo, mas faço? É isso? Vejam como é curioso isso, como é possível que um advogado – isso foi coisa de advogado... O sujeito disse assim: não veicule, porque fulano de tal pode considerar ruim. Parece-me uma coisa extremamente... Mas mostra como esse tema acaba por se entranhar na mente das pessoas.

Uma outra dimensão dessa campanha – já me referi a isso ontem – é a seguinte: apresentamos para os quatro candidatos presidenciais mais bem colocados nas pesquisas num determinado momento do passado – o cara do PSTU não está aí nem o do PCO – um conjunto de oito medidas anticorrupção que acreditamos ser importantes para se realizar um efetivo combate à corrupção, no espírito de que não adianta falar contra; é necessário haver medidas concretas.

Os candidatos não estão falando do tema. Este é um gráfico preparado por uma instituição de São Paulo, que é atualizado cotidianamente e é cumulativo, que

mede o seguinte: as ocorrências na imprensa escrita de menções aos candidatos em associação aos temas corrupção e transparência, menções essas favoráveis ou desfavoráveis. Aqui não está dizendo se o Ciro Gomes ou o Garotinho estão sendo acusados de corrupção, não é isso. Está sendo dito quais são as menções na imprensa ao Sr. Lula de forma favorável e desfavorável em relação a esses temas.

Esse gráfico está mais ou menos assim há uma semana. Viajei para o exterior, voltei e ele estava mais ou menos na mesma. Aliás, não estamos falando nisso.

Então apresentamos a eles esse conjunto de medidas de anticorrupção que consideramos importantes. Quais são elas? A formação de uma agência anticorrupção, que não é um ministério, mas um *think thing*, algo assim, formada pelo Executivo; ela é montada no Executivo, mas tem por convite a participação do Judiciário, do Ministério Público, do Tribunal de Contas da União, do Legislativo, mais a sociedade civil, dita como observadora, para montar um mapa de risco estratégico e, em seis meses, propor um plano de reforma de natureza administrativo-legal e acompanhar a sua implantação. Agências desse tipo não pretendem substituir os poderes, mas coordenar aquilo que existe, que pode ser muitas vezes confuso, onde a comunicação ou a articulação não são boas.

Outra coisa é a implementação das convenções internacionais. O Brasil é signatário da Convenção da OEA Anticorrupção e da Convenção da OCDE contra a corrupção de funcionários públicos nas transações internacionais e essas convenções pressupõem que os governos adotem determinadas medidas para alterar a sua estrutura legal com relação a vários temas. Então queremos que o candidato que venha a ser eleito empreenda isso ativamente.

Há as outras aqui, licitações públicas e não sei o que, também propomos que... Pedimos que a Comissão de Ética seja fortalecida, mas também queremos que a Controladoria seja fortalecida.

Queria mencionar uma iniciativa que existe no Governo de São Paulo e estou vendendo o peixe como comprei. São informações oficiais – não são informações que nós colhemos – e isso também existe no Governo Federal, mas não sei os números, procurei e não achei.

Existe em São Paulo um processo de acompanhamento estrito dos contratos de serviços terceirizados. Existem seis mil contratos a cada momento de serviços terceirizados, relativos a limpeza, segurança, essas coisas, com 530 diferentes tipos de serviços, 10.300 fornecedores, a cada momento são cerca de R\$5 bilhões, com uma despesa mensal de cerca de R\$140 milhões. Esse é um sistema centralizado em que os contratos são monitorados um a um e agregados numa base de dados.

O que isso permitiu, de acordo com o Governo de São Paulo, desde janeiro de 1995 até hoje? Obviamente, isso tem a sua função eleitoral para os nossos amigos tucanos paulistas. Por favor, não estou fazendo propaganda eleitoral de ninguém, mas pegando dados que o Governo de São Paulo divulga.

Dizem eles que, fazendo a correção dos montantes que se gastavam antes, desde janeiro de 1995 até hoje, obteve-se uma economia de R\$5,17 bilhões ao longo

desses anos. Como se consegue isso? Pela automação dos procedimentos, pelo fato de haver agregação num banco de dados central, em que se verifica qual é o desvio-padrão das despesas para determinado tipo de contrato. Quem está acima do desvio-padrão, a partir de um certo patamar, é chamado para explicar por que está gastando tanto.

Finalmente, o que acontece com isso? Os auditores fiscais da Fazenda vão lá e selecionam os contratos a serem auditados, a Corregedoria-Geral da Administração promove a correição e, ao longo desse tempo, foram abertos esses processos: tantas demissões, sindicâncias e esse montante de R\$345 milhões economizados.

Por que eu trouxe esse número? Porque, para combater a corrupção, é necessário modernizar a administração, é necessário que os mecanismos de gestão sejam mais eficazes e que o tempo de tramitação de qualquer coisa seja diminuído, é necessário que os números cheguem rapidamente. Esse é um problema de eficiência, é uma questão bastante trivial, diria, de como melhorar os procedimentos administrativos. Obrigado.

Encerrando, já que me permitiram, por que fiz a apresentação dos números dessa maneira?

Exatamente para reforçar que, embora as mensagens e as exortações em prol de uma gestão mais proba, honesta da coisa pública sejam necessárias, aquilo que miramos é um melhor funcionamento do Estado. É preciso que o Estado funcione melhor para cumprir as suas funções, que os mecanismos de controle funcionem melhor. Numa democracia representativa, o principal mecanismo de controle que existe é o voto. Cada vez que um ladrão é eleito e diz: fui eleito, passei pelo teste das urnas, isso é verdade. Ele passou pelo teste das urnas sim. Cada vez que um indivíduo muito incompetente passa pelo teste das urnas, ele passou pelo teste das urnas. A nossa preocupação maior é, naturalmente, com os... Ainda não consideramos a corrupção a coisa mais importante do mundo, mas me refiro sempre a esse tema como sendo um alfinete. A corrupção vem em detrimento da melhor eficiência do Estado e quem sai perdendo são as populações miseráveis, são os pobres, é gente que morre de fome, sem ter alimento, medicamento, teto ou roupa. Essa é a preocupação que nós temos.

O SR. ANTÔNIO SECO (Consultor do BID) – Boa tarde. Vou usar o pódio porque tomei nota de algumas coisas para não me dispersar muito e tentar cumprir os 20 minutos.

Nessa apresentação, vou buscar contextualizar e realizar uma breve descrição de um modelo de sistema especialista que foi desenvolvido para avaliar a suscetibilidade a desvios éticos de uma entidade pública.

Esse trabalho foi realizado em um período de três meses, em uma etapa preparatória para um programa para a promoção da ética ser parcialmente financiado pelo BID para a Comissão de Ética Pública.

Ele foi baseado em vários estudos conceituais anteriormente realizados pela Comissão de Ética Pública. Na realidade, é basicamente um trabalho de investigação da viabilidade de aplicação dos conceitos éticos que foram desenvolvidos pela Comissão de Ética Pública a um sistema especialista baseado em lógica nebulosa. Veremos aqui rapidamente o que seja isso.

Uma descrição mais detalhada desse modelo foi entregue junto com o material deste evento.

Estudos realizados pela Comissão de Ética identificam e relacionam os principais fatores que influem no contexto ético das entidades públicas e pode ser representado por essa equação. Aí temos que o desvio ético é em função das suscetibilidades a desvios éticos e das medidas compensatórias que são tomadas para contrabalançar essas suscetibilidades. O objetivo é minimizar os desvios éticos.

Nesse trabalho que foi feito, basicamente vamos trabalhar com a suscetibilidade a desvios éticos. A nossa idéia é estabelecer números, criando assim um Índice de Suscetibilidade a Desvios Éticos, que chamamos ISDE.

Foram detectados dois grandes grupos de fatores que influem na suscetibilidade a desvios éticos de uma entidade pública: um é o poder de compra dessa entidade e outro é o seu poder de regulação. O poder de compra está subdividido nesses três componentes: orçamento disponível para compras; valor alocado para cada tipo de compra, ou seja, bens de consumo, investimento em serviços, sendo que a suscetibilidade vai aumentando de acordo com esses tipos de compra, e valores alocados por modalidade de compra, ou seja, licitação, carta-convite e dispensa, em que também a suscetibilidade cresce conforme crescem os valores.

Nos três meses que tínhamos, consideramos nesse modelo apenas os dois primeiros fatores, porque tínhamos que obter dados e, nesses três meses, não seria possível obter tantos dados assim para a nossa massa de testes.

Em relação ao poder de regulação, é uma coisa um pouco mais complexa. Esses sete fatores são os componentes do poder de regulação e marcam bem como isso está aberto. São a fiscalização, ou seja, como aquela entidade tem poder de fiscalizar a ponto de sancionar, fechar e até prender dirigentes de certa empresa cliente dela; se ela tem poder para autorizar o funcionamento de uma empresa, o poder para estabelecer limites tarifários e o poder de interpretar normas. Por outro lado, se os clientes dessa entidade pública têm capacidade de organização para

estabelecer *lobbies*, qual é o valor de mercado que aquela empresa regula e o poder econômico desse mercado. No nosso modelo, consideramos esses cinco fatores: os quatro primeiros e esse último.

Agora vou dar o conceito básico de lógica nebulosa. Essa frase, do Bertran Russel, de 1923, ilustra bem essa busca que há de alternativas que expressem melhor fenômenos e processos do mundo real. Uma dessas alternativas foi criada na década de 60, pelo Dr. Lotfi Zadeh, da Universidade da Califórnia, em Berkeley. Vejam que, em termos de matemática, é uma coisa relativamente nova.

A lógica nebulosa pode ser vista como um superset da lógica buliana tradicional, em que é introduzido o conceito de verdade parcial, ou seja, uma coisa não é somente falsa ou verdadeira, ela pode ser parcialmente verdadeira ou ter certos níveis de verdade.

Mostramos um exemplo muito básico que dá para ilustrar: o conjunto das pessoas altas, à sua esquerda, visto do ponto da lógica clássica. Estabelecemos que o parâmetro seja 1,80 metro. As pessoas que medem menos de 1,80 metro não fazem parte do conjunto das pessoas altas; as que medem mais, sim, fazem parte. Chegamos ao ponto de ver que uma pessoa de 1,79 metro não faz parte. Isso é uma transição brusca demais. E a lógica nebulosa objetiva tornar essa transição mais suave, como ocorre no mundo real.

Nesse outro caso, estabelece-se que, no conjunto das pessoas altas, as que medem menos de 1,70 metro definitivamente não fazem parte do conjunto das pessoas altas, mas as pessoas que medem mais começam a fazer parte desse conjunto com certo grau de pertinência, até chegarem a 1,90 metro. Todas as pessoas que medem mais de 1,90 metro fazem parte do grau um, ou seja, 100% do conjunto das pessoas altas.

A lógica nebulosa não deve ser vista como respostas vagas. Ela implica um raciocínio por aproximação que é aplicado a insumos exatos, ou seja, números, tendo como resultado números também.

Por que partimos para fazer esse modelo com base nessa técnica de lógica nebulosa?

Primeiro, porque tínhamos especialistas nesse tema de ética na própria Comissão de Ética, então era uma coisa essencial. Outra era a possibilidade de expressar o conhecimento desses especialistas por meio de variáveis e termos lingüísticos. Veremos isso um pouco mais adiante. Outra coisa era a grande flexibilidade que essa lógica dá. Como o tema ética é novo, certamente ele muda a cada instante, estão sendo feitas pesquisas, novos componentes, fatores e relacionamentos estão sendo criados e isso traz a necessidade de se fazer mudança no modelo, então isso tinha que ser bastante flexível. Outra coisa era a inexistência de dados históricos que pudessem estabelecer padrões.

Essas regras nebulosas exprimem o conhecimento dos especialistas sobre o tema. Vamos ver um exemplo prático mais adiante.

Essas regras entram aqui, é feita uma agregação que gera esse conjunto, que

é o nosso índice, que é “desnebulizado” e gera um número final, correspondente a um índice entre zero e dez, sendo que zero é um índice mínimo de disposição e dez seria o índice máximo de suscetibilidade.

Vamos criar para cada entidade pública dois índices: um relativo ao poder de compra e outro, ao poder de regulação. Por que isso? Porque possivelmente as medidas compensatórias sejam distintas para cada caso.

Isso seria como foi feito o modelo para o cálculo do índice do poder de compra. Aqui embaixo temos uma regra nebulosa, exprimindo o conhecimento de algum especialista. Notem que essas variáveis em marrom são as variáveis lingüísticas. Esses outros termos, auto-significativo e esse outro auto, são termos lingüísticos associados à variável lingüística. Isso pode estabelecer a força de uma determinada regra em relação a outras regras.

Aqui está um gráfico que mostra o cálculo de um índice de poder de compra para uma certa entidade analisada. Basicamente são os termos lingüísticos da variável orçamento. Vejam que a variável percentagem das compras e serviços começa a ser efetiva após os 70% e cresce conforme vai crescendo esse percentual.

Aqui embaixo, esse último gráfico é o resultado da aplicação dessa regra, que forma esse conjunto, que é o índice, o qual, “desnebulizado”, dá esse número de 1,9, para essa entidade pública específica.

Para o poder de regulação, é um pouco mais complexo. Estamos usando cinco variáveis de entrada que vimos antes. As quatro primeiras, que são o poder de fiscalização, o poder de funcionamento, o poder de interpretar normas e o poder de fixar tarifas, geram um conjunto intermediário, que é o fator de regulação, o qual, por sua vez, é combinado com o poder econômico da clientela dessa instituição, gerando o índice relacionado com o poder de regulação.

Isso mostra graficamente, só para dar uma idéia, a composição desses índices, gerando o ISDEPR para uma certa entidade pública da amostra. Notem que os valores de entrada foram estabelecidos com base no exame das finalidades e competências de cada entidade e de seu regulamento interno. Foram estabelecidas notas por especialistas em gestão pública para cada entidade, considerando esses aspectos.

Esse é o resultado que obtivemos. Fizemos uma seleção de onze entidades públicas, entre elas entes autárquicos, agências reguladoras, empresas públicas e órgãos da administração direta.

Podemos ver por esses índices, onde foi preservada a confidencialidade dessas onze entidades, porque não são resultados oficiais nem definitivos e esse modelo precisa ser um pouco mais melhorado, que a entidade um tem um forte poder de regulação, ou seja, tem uma suscetibilidade bastante alta nessa área e relativamente baixa de compra. A entidade seis tem poder de compra praticamente zero, nulo e um forte poder de regulação. A suscetibilidade dela a esse poder de regulação é bem alta. E a entidade cinco, por exemplo, é justamente o contrário: tem um poder de compra muito forte e um poder de regulação baixo. No caso, se tivesse que ser feita

uma seleção para saber onde iniciar a aplicação de medidas compensatórias, teria que haver uma lista de prioridades.

Concluindo, todo esse material foi entregue com um documento um pouco mais extenso, que faz uma descrição melhor disso. As conclusões a que chegamos é que os resultados obtidos foram considerados bem coerentes. Os resultados não devem ser considerados definitivos, porque, sendo o tema ético em entidades públicas um tema em fase de construção, isso terá que ser um pouco mais estudado e refletido no nosso modelo. O próprio modelo, em relação ao uso de lógica nebulosa, também pode ser, com um pouco mais de tempo, melhorado. Outra crítica é que esse tipo de abordagem tem um potencial muito alto, que pode elevar bem as conclusões. É necessário aprofundar a análise da suficiência dos fatores que foram considerados, os impactos individuais de cada um deles e o inter-relacionamento entre eles, para dar o peso certo no nosso modelo.

Outra coisa que vimos pela própria Internet: na literatura, não conseguimos achar nada que tratasse desse tipo de aplicação. Vimos muita aplicação de lógica nebulosa... Principalmente no Japão e na Alemanha, há casos de sistemas especialistas na área de controle de processos, na área de finanças, em termos de avaliação de crédito e certos controles, mas em área social e em ética principalmente, não vimos nada. Então cremos que se trata de um trabalho pioneiro, com os ônus e com os bônus disso.

Muito obrigado.

O SR. CLÁUDIO REIS (Professor da UnB) – Boa tarde a todos. É uma satisfação para mim participar mais uma vez do Seminário sobre Ética como Instrumento de Gestão.

O trabalho que vou apresentar não diz respeito tanto à questão de avaliação da conduta, mas especificamente à avaliação da gestão da ética a partir de uma leitura das respostas aos questionários de avaliação da gestão da ética que foram respondidos pelos representantes dos órgãos em setembro de 2001 e em março de 2002.

Houve um pequeno problema com o arquivo da apresentação, mas creio que está resolvido.

Fiz uma série de considerações também sobre o próprio questionário, mas vou deixar isso de lado e apenas mencionar o referencial que usei para analisar as respostas ao questionário. Esse referencial foi basicamente o conceito de infra-estrutura ética desenvolvido pela OCDE ao longo da década de 90.

Segundo esse conceito de infra-estrutura ética, um conceito de promoção da ética bem constituído deveria ser capaz de desenvolver três funções basicamente: a primeira é chamada de função de controle e é composta por esses três aspectos que estão aí: a existência de um quadro legal que garanta a independência dos procedimentos de investigação e processo; a existência de mecanismos efetivos de prestação de contas e o envolvimento do público. Então esses três aspectos deveriam constar de um programa de promoção da ética no que diz respeito ao desempenho dessa função de controle.

A segunda função é de orientação, composta por esses três aspectos: o engajamento da liderança política; a existência de códigos de conduta exprimindo valores e padrões e a socialização profissional por meio de educação e treinamento.

Finalmente, a terceira função é a de gestão, que envolve esses dois aspectos: a existência de condições sólidas para o serviço público por meio de uma política efetiva de recursos humanos e a coordenação da infra-estrutura ética por meio de uma política voltada para a ética, especialmente de uma área voltada especificamente para a ética.

Levando em conta esse conceito de infra-estrutura ética proposto pela OCDE, li o questionário e tentei identificar, em função disso, que questões correspondiam a quais funções dessa infra-estrutura. Então há um quadro em que tento mais ou menos fazer essa correlação. Menciono isso porque há aí um grau de interpretação minha de tudo isso.

O questionário é composto de quinze questões. Dessas, as questões 1, que diz respeito a normas, 4, que diz respeito à proteção dos envolvidos no processo de apuração de denúncia, a 5 que diz respeito a identificação de áreas e processos suscetíveis de desvios éticos, a 11 que diz respeito à divulgação das normas de conduta ao público externo, 13, que diz respeito ao monitoramento das normas, 14 e 15, que dizem respeito às conseqüências, identifiquei como relacionadas à função de controle.

As questões 7, que diz respeito ao comprometimento da alta administração, 8,

que diz respeito à divulgação interna das normas, 9, que diz respeito ao treinamento, 10, que diz respeito à aferição do conhecimento das normas por parte dos servidores, e 12, que diz respeito à orientação, cobririam esses aspectos da função de orientação.

Finalmente, as questões 2, que diz respeito à existência de uma área específica, a questão 3, que pergunta sobre a existência de uma Comissão de Ética, e 6, que se refere ao planejamento específico da área de ética, dizem respeito à função de gestão.

Posto isso, vou simplesmente apresentar aqui alguns pontos gerais que destaquei da minha leitura e algumas conclusões.

Em primeiro lugar, um dado interessante: o maior número de respostas afirmativas foi dirigido à questão 1, relativa às normas, e à questão 7, relativa ao engajamento da alta administração. Essas duas questões ficaram empatadas, quer dizer, tiveram mais de 80% de respostas positivas. Tive acesso a 107 questionários.

Com relação à questão 1, vou voltar um pouco mais ao final.

Quanto à questão 7, em geral, os atos mais lembrados que manifestavam esse envolvimento da alta administração no processo de promoção da ética são, em primeiro lugar, o cumprimento das responsabilidades definidas nas normas pertinentes, como, por exemplo, a instituição da própria Comissão de Ética, até atos como a manifestação pública de posições, passando pela inclusão de ações ligadas à gestão da ética no plano de trabalho do órgão, emissão de normas, elaboração de códigos de ética, etc.

O menor número de respostas afirmativas foi dado à questão 15, que diz respeito à existência de algum tipo de premiação relacionada à ética. Nesse item, se não me engano, 12, do total de 107, responderam afirmativamente. E os poucos que responderam, muito freqüentemente, manifestavam uma certa estranheza diante dessa idéia de se premiar algo que de alguma forma já é exigido. De toda maneira, entre esses poucos que responderam afirmativamente, apareceu algumas vezes a idéia de que a observância do padrão ético está sendo efetivamente levada em conta em determinados momentos. Por exemplo: na determinação do mérito dos servidores em geral para fim de posse em cargos de confiança, promoção e tal.

Um outro dado que me parece interessante também é que o maior aumento de respostas afirmativas, entre setembro de 2001 e março de 2002, ocorreu justamente com relação à questão 3, que diz respeito à existência de comissões de ética. Esse é um dado bastante relevante, que pode ter implicações bastante amplas nessa questão da gestão da ética. Um número bastante significativo de órgãos que não tinham comissões de ética em 2001 passou a ter em março em 2002. Seria interessante ver como está a situação depois da primeira rodada do questionário.

Finalmente, uma última observação geral: a função de controle, na minha leitura, sempre usando como referência esse conceito de infra-estrutura ética da OCDE, é aquela cujo bom funcionamento, nesse momento, seria o mais decisivo para avaliarmos o estado do esforço de gestão da ética. Nessa função, apenas em duas questões houve resposta afirmativa em mais da metade dos questionários respondidos.

São a questão 1, que diz respeito à existência de normas de conduta, e a questão 14, sobre a aplicação de sanções.

Se julgarmos pelo número de questões do questionário dedicadas a essa função de controle, ela foi privilegiada, enfatizada. São sete questões, se não me engano. Dessas questões dedicadas à função de controle, apenas essas duas tiveram respostas afirmativas em mais da metade dos questionários respondidos.

Finalmente, passo para as conclusões da minha leitura das respostas ao questionário.

A primeira conclusão é que existe um grau razoável de conhecimento das normas, com implicações para a conduta dos servidores. Quer dizer, as pessoas perguntadas sobre quais são as normas que se aplicariam eventualmente a essa questão da conduta são capazes de elencar um número bastante grande de normas relevantes. Então o grau de conhecimento das normas com alguma implicação para a conduta é razoável, no entanto é aparente também que ainda não há um entendimento comum sobre do que trata a ética pública, inclusive um número ainda razoável – não majoritário – de respostas negativas para a primeira questão mostra isso. Quer dizer, ainda não há um entendimento homogêneo sobre o que trata a ética pública. A Lei nº 8.112 tem implicação na conduta dos servidores, então, quando perguntado se existem normas para a conduta, respondo “sim”, porque existe a Lei nº 8.112. Um outro órgão que certamente também usa e aplica a Lei nº 8.112 diz que não há normas que se aplicam à conduta, etc., então provavelmente há um problema de entendimento. Não há um consenso ainda sobre o que trata a ética pública, como naquela discussão que apareceu hoje pela manhã, sobre o aspecto disciplinar e o aspecto ético, qual é a diferença, a peculiaridade de cada um. Creio que isso reflete um pouco essa falta de entendimento comum.

Em seguida, as normas mais lembradas são três como tendo alguma implicação para a conduta dos servidores: a primeira é a Lei nº 8.112; a segunda é o Código de Ética, aprovado com o Decreto nº 1.171, e a terceira é o Código de Conduta da Alta Administração Federal. Em seguida vem um conjunto bastante diverso de normas como regulamentos internos, manuais do empregado, etc.

O que isso significa? Em primeiro lugar, há ainda um predomínio do aspecto disciplinar. A Lei nº 8.112 é disparada a mais lembrada nesse contexto, então predomina ainda, quando se fala da promoção da ética pública, a ênfase nesse aspecto disciplinar. Na minha opinião, esse mesmo aspecto domina ainda o Decreto nº 1.171, quer dizer, o Código de Ética aprovado pelo Decreto nº 1.171.

O Código de Conduta da Alta Administração é um pouco diferente, quer dizer, ele introduz uma perspectiva diferente, mas é também lembrado nesse contexto, o que mostra que falta um pouco de homogeneidade nesse domínio das normas. Creio que essas normas não são totalmente homogêneas. Elas têm ênfase diferente, têm aspectos que as diferenciam.

De qualquer maneira, é significativo que essas três, dentro de um conjunto bastante diverso de normas, tenham uma função de ponto de referência. Essas três

normas estão funcionando de fato como pontos de referência.

Depois, o segundo aspecto é que a gestão da ética é vista como parte da gestão de pessoal. Isso é confirmado por outras coisas, como, por exemplo, o fato de que a área, em geral, nos órgãos, à qual cabe a gestão da ética é a de recursos humanos.

Há mais duas conclusões. A penúltima é que existe uma pluralidade, uma complexidade muito grande de normas e isso tem aspectos positivos e negativos. Positivo é que talvez, com isso, consigamos cobrir uma área mais ampla da conduta; o aspecto negativo é o fato de que essas normas muitas vezes apontam para direções nem sempre consistentes. Mais uma vez, o depoimento, hoje de manhã, da Polícia Rodoviária apontou nessa direção. Quer dizer, se tentamos levar até o fim, implantar tal e qual aquele modelo que está no Código de Ética de 1994, teremos algum tipo de inconsistência em algum momento. Então é preciso ajustes nesse ponto em relação às normas, embora elas existam abundantemente.

Uma última conclusão é que ainda falta autonomia para a área da gestão da ética. Creio que, nesse ponto, o aumento do número de comissões de ética pode ajudar, num prazo médio pelo menos, a mudar isso.

Era o que tinha para apresentar. Obrigado.

O SR. ROBERTO DAMATA (Antropólogo) – Quero agradecer ao Mauro, à Comissão de Ética e à Escola também, que me trouxeram e estão me hospedando de uma maneira, como sempre, magnífica, e à oportunidade de contribuir para um debate de um problema que é muito significativo para o caso do Brasil, no momento em que estamos vivendo, tem uma interseção muito grande, diria até trepidante e violenta com o estabelecimento do liberalismo no Brasil, se é que queremos realmente transformar o Brasil numa sociedade efetivamente liberal. Talvez essa seja uma questão que tenha que ser recolocada de tempos em tempos ou sempre, tem tudo a ver com isso. E, como sabemos, pelo menos para quem tem tentado compreender o que significa um regime liberal, que não fala só de economia, porque no regime liberal existe também um conjunto de valores, de práticas sociais, de rituais, de significados, de símbolos que são a ele atrelados e que foram gerenciados, alguns inventados e construídos pelo liberalismo como um sistema cultural. Isso é muito importante, porque a discussão no Brasil, em geral, atrela-se simplesmente a falar sobre o aspecto econômico do liberalismo e, dentro do aspecto econômico, nos últimos cinco ou seis anos, só do aspecto financeiro do liberalismo, a ponto de levar todos nós a, de algum modo, fazer um curso, ainda que mal feito, para aprender uma linguagem extremamente técnica do uso de finanças nos seus vários níveis.

Uma das coisas curiosas no mundo das sociedades liberais é o que tem sido dito por alguns sociólogos, alguns filósofos como o pós-moderno. A sociedade liberal líquida, diminui o valor das grandes narrativas, dos grandes dramas, das grandes tragédias. É o que está acontecendo, inclusive no momento atual brasileiro, nesse processo eleitoral, em que muitos jornalistas, sobretudo os veteranos, reclamam da ausência de drama. Onde está a Direita? Onde está a Esquerda? As coisas estão misturadas demais para o gosto de muitas pessoas, sobretudo para a média brasileira, que acompanha, que lê jornais, nós, a elite, que assistimos televisão, que fazemos um esforço de entendimento da realidade.

E o liberalismo tem outra coisa também terrível, com que a sociedade americana está habituada, porque talvez tenha sido a sociedade que tenha levado mais a sério por bem ou por mal o liberalismo como sistema cultural, que a questão do preto no branco. Todos que funcionam num regime liberal têm uma tabela de custos e de benefícios. Não adianta pensar que é possível fazer mais do que se pode fazer, porque os recursos que você tem para fazer são esses. E me parece que uma das reações mais violentas, embora inconscientes, implícitas, a este Governo que está terminando é exatamente a sua recusa a se colocar dentro de uma pauta de onipotência, que tem caracterizado as relações entre Estado e sociedade no Brasil, durante, provavelmente, todo o período republicano e que caracterizou, e até certo ponto legitimou, a própria instituição da República no Brasil, que veio para acabar, entre outras coisas, com o atraso racial do Brasil, que era biológico, localizava-se num plano diferente do plano da economia, que era muito mais determinativo e difícil de ser superado.

De qualquer maneira, quando falamos de ética – infelizmente, não pude acom-

panhar o dia de ontem inteiro, mas hoje pela manhã –, somos necessariamente obrigados a falar de práticas sociais, de sociedade, de normas e discutir com um certo grau de clareza sobre a dificuldade de obediência às normas, os limites não só das próprias normas. O limite da norma não se refere apenas à sua abrangência; o limite da norma é a obediência a elas, é fazer com que sejam legítimas. Quando falamos em legitimidade, falamos em obedecer às normas. E a dificuldade que temos em obedecer a essas normas, o que tem uma série de características.

Não sou especialista em avaliação, então vou repetir algumas coisas que já disse, inclusive neste auditório, que cada vez fica mais familiar para mim, porque é a terceira vez que estou falando aqui, tenho a honra, o privilégio e o prazer de fazê-lo. Vou me ater a um problema que se liga exatamente a isso que eu disse, que é esse esforço que somos obrigados a fazer quando abordamos o problema da ética de consciência, uma elevação da nossa consciência cívica, moral, social para esses problemas que até certo ponto têm nos afligindo, mas que nem sempre foram elucidados como problemas que afligiam o Brasil, porque a demanda sempre tem sido da disciplina, da norma. Tanto é que, na última exposição, do Cláudio, aparece a disciplina como uma questão que as pessoas... O que é citado? É citada a lei. Do que as pessoas se lembram no questionário? O que é importante? É exatamente a disciplina e, provavelmente, o lado punitivo, que é uma narrativa, um texto ou um subtexto que faz parte da crítica a este Governo que está terminando: o Governo deveria ter punido mais, deveria ter sido mais duro, mais atuante. Não tem atuado porque não atuar também é atuar. Não atuar em certas coisas... Atuante no sentido clássico, de transformar, de fazer do Estado brasileiro um Estado onipotente, que pode criar empregos, pode criar 40 mil escolas, 50 mil empregos, deve fazer milhões de coisas. E a sensação é de que se passou de um Estado onipotente para um Estado impotente, e ninguém fala em reconstruir um Estado que tenha uma potência mínima, que é inclusive a consciência dos seus limites. Creio que é exatamente isso que é tão interessante quando se discute o problema da ética.

Quando falamos em ética, podemos falar em vários sentidos, pois há muitos significados, mas vou me ater a dois, que estão interligados. O primeiro é a diferença entre aquilo que existe e aquilo que deve ser, que provavelmente todos os seres humanos têm em qualquer sociedade do planeta. Vivi isso e posso dizer com legitimidade: mesmo que você viva numa sociedade que não tem escrita, numa sociedade tribal, onde não há arquivos, não há jornal, não haja nada disso, as chamadas sociedades primitivas antigamente, se você assistir a um ritual, alguém poderá dizer: antigamente, era melhor ou poderia ter sido mais bem feito, sempre há uma diferença entre aquilo que é e aquilo que deve ser.

É aquilo que se traduz normalmente e, no caso brasileiro, com uma certa veemência, a diferença entre a lei e a realidade que o Alberto Torres, uma das primeiras pessoas que fizeram uma interpretação do Brasil, chamava, numa posição que até certo ponto era denunciadora e terrível, a diferença radical que existe entre o Brasil real e o Brasil legal, entre os ideais e as práticas em que todos estamos engajados,

as gerações que se seguiram a esses primeiros republicanos, para construir uma ponte entre isso, porque em certos momentos nos parecem tão antagônicas essas diferenças; a prática é uma coisa e a teoria é outra, a lei é uma coisa e as práticas sociais são diferentes.

A segunda acepção da idéia de ética, que tem uma ligação com a primeira, é que quando falamos de ética falamos de sistemas de valores, de comportamentos e de conduta que não precisam ser ditos. Eles estão tão internalizados que não precisam ser mencionados, não precisam ser lembrados. Vamos, por exemplo, comer de boca aberta; é uma questão de ética, não precisa ser dita a ninguém. Propor, quando se está com fome, comer uma criancinha gordinha. Canibalismo é impensável.

A ética tem muito a ver com as questões que não se colocam em legislação, que não podem ser amarradas em regulamentos, porque são questões impensáveis, tão internalizadas que elas estão.

A Antropóloga Mary Douglas chama a isso de “as idéias implícitas de uma sociedade”, aquilo que não é discutido, aquilo que não precisa ser falado. Por exemplo: conflito de interesses numa sociedade individualista e igualitária como é a americana não precisa dizer, os americanos sabem. Em nenhuma reunião de departamento dos Estados Unidos um professor vai propor que se traga aquela moça que tem 19 anos e que todos sabem que é amante dele para ser professora. Isso não existe nos Estados Unidos. Ele pode e quer que ela venha trabalhar no departamento, mas provavelmente será o último sujeito a mencionar o nome dela em qualquer reunião. Ele vai fazer o que assistimos em muitas cenas de filmes até os anos 80, que é jogar pôquer, porque a internalização do que se chama conflito de interesses – e dei um exemplo vivo, apesar de crasso – penetra tanto a consciência de um americano contemporâneo adulto que ninguém precisa lembrar a ele, não é preciso uma comissão ou um comitê para dizer isso. Parar num sinal se há uma pessoa atravessando é óbvio, porque ninguém vai atropelar ninguém ou porque o meu carro é melhor, porque ganhei o meu carro ontem ou porque quero mostrar que tenho superioridade social, como é o caso do nosso trânsito, onde temos éticas complexas, que atuam paralelamente, com as quais temos relacionamentos diferenciados.

Essa ética que fala de costumes, de idéias implícitas... Tocqueville usou no livro “Democracia da América” uma expressão muito bonita, que creio que veio de Rousseau: “são os hábitos do coração”, sobre os quais ninguém discute, porque estão internalizados. São hábitos que consideramos naturais, que fazem parte do nosso caráter, da nossa essência, aquilo que foi dado, eventualmente, por Deus ou por costumes imemoriais, por isso várias vezes foi dito aqui que é tão difícil mudar. Esse é um problema importante: que tenhamos uma certa humildade, como brasileiros, em relação às propostas de mudança. E mudar não é uma coisa fácil. Mudar com responsabilidade, com segurança não é um negócio muito fácil.

É a essa ética que se refere a maioria dos sociólogos, dos antropólogos, da minha tribo e do meu próprio trabalho, que me inspirou e caracteriza o trabalho do Weber, no seu grande livro, que é “A Ética Protestante” e “O Espírito do Capitalismo”.

Qual é a relação que existe entre esses fundamentos, esses valores que norteiam a ética religiosa, caracterizando o protestantismo, e a índole, quase no sentido desse impulso que proporcionou, que deu vigor, que norteou, mais do que nortear, liberou de uma maneira brutal e criativa uma variante do capitalismo, que foi implantada na Europa, que é o capitalismo norte-americano, que é o tema do texto fundamental weberiano?

Quando estamos falando em ética nesse sentido, falamos dessas relações.

O caso brasileiro é interessante. Uma das coisas que coloquei no meu trabalho em relação ao caso brasileiro, seguindo algumas sugestões inspiradas em Weber, é que, no caso do Brasil, o problema não é de uma ausência de ética, mas de ética demais. No Brasil, se superimpôs, sobretudo na modernidade brasileira a partir da República, aos costumes, às práticas sociais mais tradicionais as práticas republicanas, que são cosmopolitas, que são as práticas chamadas modernas, as práticas progressistas. As leis são escritas, existe um Diário Oficial onde as leis são publicadas, imitam-se regimes de gerência do Estado e da administração pública, cria-se um corpo de funcionários públicos que não são mais herdados, os cargos públicos não são herdados mais pela Igreja ou por um imperador, quem nomeia a todos é o Presidente da República, a ponto de o primeiro Presidente da República ficar assustado com a pilha de gente que pedia favores, e o que significa ser servidor público no Brasil.

Se eu propuser alguma coisa para vocês, que são responsáveis pelas comissões de ética de suas respectivas repartições, é aproveitar esse momento para pensar um pouco melhor e entender como cada instituição onde vocês trabalham, em que têm essa responsabilidade, entende isso, até pela própria palavra "ética", o que significa isso. Entender, procurar também investigar as dificuldades para poder entender como isso funciona. Se não entendemos, vamos acabar repetindo e fazendo coisa errada sem necessidade. Considero muito importante que, no caso do Brasil, o Estado... Deu-se ao Estado, que se colocou numa posição não só de regular, de incentivar determinadas dimensões que são fundamentais para a vida coletiva, mas ele quase decolou da sociedade. Tanto que a discussão que notamos hoje no âmbito político é de que vou mudar o Brasil... Os candidatos todos só falam em mudar o Estado, ninguém fala em mudar condutas sociais, que é exatamente o tema deste seminário. O que estamos falando neste seminário não é só em mudar, criar instituições estatais, mas como mudar a conduta. Quando falamos em mudar a conduta do brasileiro, falo em mudar a minha própria conduta. Esse é um tema que não tem sido debatido, que evitamos debater, mas que, inevitavelmente, esse liberalismo que, bem ou mal, se fez e que se honrou nos últimos oito anos, está nos levando a discutir, porque não é possível mais se agüentar uma violência, uma incordialidade, uma barbárie, por exemplo, no trânsito.

Não vou falar em criminalidade no Rio de Janeiro e em São Paulo, não chegarei a esse ponto. Não preciso nos deprimir mais do que já estamos deprimidos. Vou falar somente sobre o que acontece a cada um de nós quando pegamos um automó-

vel e começamos a dirigir, nas agressões que fazemos com os outros e às quais somos submetidos, o que significa isso. E a ausência de discussão em relação a isso. Isso é ética. Quando dirijo um automóvel e obedeco a um sinal vermelho, às onze horas da noite, quando ninguém atravessa a rua, é uma questão de ética. Evidentemente, a maioria das pessoas no Brasil diz que é uma burrice: você é um idiota em fazer isso; Roberto, você virou inglês. Morou muito nos Estados Unidos e está pensando que isso aqui é Indiana. Eu sou um idiota, porque, ao parar o carro e fazer um sinal para o outro passar, o sujeito fica até assustado. Isso é o quê? Isso é ética, isso é o que deveria estar internalizado em cada motorista brasileiro. Por que o mundo da rua tem que ser tão bárbaro, tão repleto de ausência de cordialidade, tão selvagem? Porque, no Brasil, existe uma oposição clássica entre a casa e a rua, entre o mundo das intimidades, da família e dos amigos e o público do público, da rua, que é um mundo selvagem, onde quem chegar primeiro ganha, quem puder se aproveitar se aproveite, quem puder se locupletar se locuplete. Essa, mais ou menos, é a mentalidade corrente, a ponto de a frase que disse o Cláudio Abramo, que trouxe um dado de pesquisa, “rouba, mas faz” estar institucionalizada. O que mais me deixa triste no seu trabalho não são aqueles índices de corrupção, mas viver num país em que esta frase: “rouba, mas faz”, como slogan eleitoral, ficou internalizada. Aceitamos isso como se fosse natural.

Quando há um sistema político baseado no voto, baseado na rotatividade do poder e no fato de que você respeita as regras e que aceita um slogan como “eu roubo, mas faço”, mete uma bala na cabeça e destrói... Não dá mais, é o pior dado possível.

Quando discutimos questões de ética, e a Comissão de Ética nos força a fazer isso, estamos sendo levados a reconsiderar isso e chegar a uma conclusão até certo ponto radiante de que, afinal de contas, nem tudo está perdido, porque pelo menos há um grupo de companheiros aqui, de gente disposta a ficar sentado algumas horas durante dois dias, com esperança e com tenacidade, para discutir esse problema, saber o que está sendo feito, o que pode melhorar, o que pode mudar.

Nesse sentido, quando falamos de ética como sistema, temos que ver – creio que é um problema importante – como esses valores se realizam no caso específico e concreto do sistema brasileiro, como se dá, no Brasil, o enlace entre valores de gerenciamento de instituições que foram desenvolvidos fora do Brasil e aqueles valores que desenvolvemos aqui, que têm a ver com toda a nossa herança luso-brasileira, que não significa que tenhamos que repetir os mesmos erros. Não é essa a perspectiva que estou defendendo aqui, que a antropologia que eu pratico defende, não é uma sentença de repetição nem de morte cultural, mas é preciso entender que há uma inércia naquilo que internalizamos: o que se aprendeu em casa fica, é forte. Para desmanchar exige não só leis que sejam contra, que é mais ou menos o que pedimos ao legislador, mas discutir que tipo de lei é, quais são os seus limites, e preparar, como dizia Gilberto Freire, a sociedade para aquilo que o Estado está fazendo em função dela. Não pode acontecer o que normalmente acontece, que o

Estado decola inteiramente da sociedade e passa a ter razões que ela desconhece. É um outro problema que foi discutido também: a questão da transparência, esse enlace fundamental, sem o qual não há governo nem liberalismo moderno, entre a sociedade e o Estado.

Existe uma série de subtextos, de questões colaterais que poderia mencionar, mas não vou fazê-lo, porque meus cinco minutos se esgotaram. Um dos mais importantes é que quando se fala em ética temos que falar em alguns componentes culturais de uma sociedade liberal. Um deles, evidentemente, é o individualismo; o outro é a competição. Então é muito curioso que tenhamos estabelecido pouca coisa... Fez-se alguma coisa, porque se discerniu algo em relação a uma meritocracia. Não se pode ter um sistema de ética, sobretudo na área de segurança pública, em que não se contemple premiar o policial, o soldado, seja lá quem for, ou o policial rodoviário que tenha uma carreira impecável em matéria de ética, fazer uma reunião ou um ritual em que seja contemplado. E esse ritual inclui não só receber uma medalha, mas também aumento de salário. Falou-se em remuneração aqui e é fundamental fazer isso, para que esse servidor se sinta bem. Para que ele recupere a sua autoestima como servidor público, é preciso que ele tenha um bom salário, evidentemente, mas precisa também saber que pode conquistar uma remuneração melhor. Então devem-se criar, dentro do sistema público, áreas que permitam que isso aconteça, em que as pessoas, por iniciativa própria, procurem melhorar, e não tratar o sistema público em termos de categorias.

Não vou falar do caso do sistema universitário brasileiro, porque dá para fazer toda uma conferência de uma semana, onde há uma coisa sagrada, chamada isonomia salarial, que é um verdadeiro tabu e que, para mim, é o maior absurdo desse sistema. Os professores treinam os alunos para o mercado, e não têm mercado. Só no Brasil. Somos excepcionais em relação a certas coisas.

Então há esse problema de prêmio, a questão da competição e um outro problema final, que é a questão da legislação. Há legislações superimpostas, há legislações segmentadas e uma confusão legislativa, em que chegam... E isso foi discutido, sobretudo na apresentação do Colombo, em que foi muito bem colocado e com muita clareza, porque a área da segurança é uma área em que essas questões se colocam com clareza. Você quer prender as pessoas, e não pode, porque a organização do sistema judiciário brasileiro é mais ou menos eclesiástica, em que cada juiz é um bispo. Aliás, alguns deles, inclusive quando chegam ao Supremo, falam exatamente como bispos. E são todos formalistas, porque se, no processo, não há aquelas evidências que o juiz considera necessárias para prender o bandido, o cara pode ser o maior traficante do mundo, mas vai ganhar uma liminar e vai embora da cadeia, como quase aconteceu no caso do “Juiz Lalau”. O Senado Federal cassou um Senador, e o Juiz não o condenou, porque não achou evidências para fazê-lo.

Quando se fala de um sistema surrealista – e não estou querendo fazer acusações –, são sintomas de mudanças relativamente radicais que estamos vivendo nesse início do Século XXI. Esse surrealismo tem, evidentemente, uma lógica. E a

lógica é a combinação de éticas diferenciadas que se cristalizam e se manifestam em determinadas situações específicas, em determinados processos sociais que vivemos e que são muito claros.

Muito obrigado, vou ficar por aqui.

A SR^a LÚCIA HIPOLITO (Cientista Política) – Inicialmente, queria cumprimentar a todos e agradecer à ESAF esse convite extremamente amável para vir conversar com os servidores públicos, sobretudo, a respeito de avaliação de condutas éticas e uma série de assuntos que temos ouvido.

Assisti ao Seminário desde ontem e, por tudo temos ouvido aqui, entendo que estamos vivendo vários dilemas. O primeiro é o seguinte: queremos eleições, gostamos de eleições e queremos até aperfeiçoar o sistema político, mas detestamos os eleitos, que vêm para estragar tudo. Os eleitos são clientelistas, os eleitos são fisiológicos, quando não são corruptos. Como não conheço exemplo de democracia representativa sem partidos e como também não conheço política sem político, creio que estamos num dilema.

Como ativa militante da democracia representativa, queria fazer um desabafo com vocês: creio que há um prazer meio perverso em falar mal do sistema político brasileiro. O Brasil promove eleições há 57 anos, ininterruptamente. Não é dizer pouco, em termos de América Latina, que tem freqüentes interrupções no processo democrático. Ficamos muito tempo sem eleger presidente, ficamos muito tempo sem eleger governador, mas elegemos o Congresso, prefeitos, assembleias legislativas. Portanto, poucos países podem gabar-se de ter uma experiência eleitoral similar à brasileira.

Nesse mar de más notícias que tivemos aqui, tenho uma boa notícia para vocês: o eleitorado brasileiro é o maior do mundo democrático. Os Estados Unidos, a Índia e a Indonésia possuem um eleitorado maior, mas nesses três países o voto é voluntário; a China, que também tem uma população maior que a nossa, pratica uma espécie “alternativa” de sistema político. Assim, o eleitorado brasileiro é mesmo o maior do mundo democrático. Colocar 115 milhões de pessoas, ordeira e pacificamente comparecendo às urnas também não é dizer pouco.

Existem partidos demais? Talvez, mas Noruega, Suécia e Dinamarca, por exemplo, possuem cada uma cerca de 20 partidos políticos. O importante não é o número de partidos, mas o número de partidos relevantes, que contam realmente na hora de governar.

Há problemas no sistema? Sim, há problemas: precisamos ter lista fechada, precisamos acabar com a coligação em eleição proporcional, precisamos acabar com o mecanismo perverso de distribuição das sobras, mas se não houver um mecanismo de fidelidade partidária nem Cristo lidera a bancada do PMDB, que vive em permanente clima de “estouro de boiada”. Não são os 11 deputados do PPS que criam problema; quem impede o bom funcionamento da Câmara dos Deputados são os 87 deputados do PMDB, que ninguém lidera. Cada votação é uma votação, cada problema é um problema, a negociação é praticamente homem a homem.

Mas este foi apenas um desabafo; não estamos aqui para falar disso.

O segundo dilema com que nos defrontamos quando se trata de condutas éticas e de imposição de padrões éticos é que temos que combinar, ao mesmo tempo, uma modificação de procedimentos – e isso está na raiz de várias reformas do Esta-

do –, maior desburocratização e também maior controle e fiscalização. Ou seja, temos que, ao mesmo tempo, simplificar e aumentar os controles.

Quando avaliamos condutas éticas, sobretudo no setor público, nos vem à mente o problema do controle democrático da máquina pública. Ocorre que conduta ética, que é do que estamos tratando aqui, não é incompatível com o Estado autoritário. O DASP, criado na véspera da decretação da ditadura do Estado Novo, impôs padrões éticos, racionalidade, funcionalidade, meritocracia. Durante toda a ditadura do Estado Novo, o DASP e o setor público se comportaram de forma eticamente impecável.

Portanto, conduta ética não é necessariamente incompatível com o Estado autoritário. Democracia é uma outra coisa.

Como para corroborar essa afirmação, durante o regime militar vários órgãos da administração pública brasileira foram insulados, protegidos do clientelismo, do fisiologismo, do assédio dos políticos. A burocracia insulada criou padrões de carreira, salários compatíveis com o mercado, meritocracia etc. Estou falando do BNDES, de Petrobras, Banco Central, Eletrobrás, Nuclebrás – e vou esquecer outras tantas “brás”. Na verdade, criou-se um modelo de ocupação dos cargos e de conduta na administração pública nesse período, que não era incompatível com conduta ética. Mas a verdade é que a ausência de democracia fez com que se criasse uma tecnocracia arrogante, auto-suficiente muitas vezes, uma burocracia para quem o interesse nacional estava subordinado ao interesse da sua empresa.

Ora, curiosamente, tanto em 45 quanto em 85, a retomada das liberdades democráticas liberou uma demanda reprimida que produziu um assédio brutal à máquina pública. Afrouxaram-se os controles, o clientelismo e o fisiologismo tomaram conta, a pretexto de se controlar democraticamente a máquina pública. Em 85, então, foi muito pior; para garantir a consolidação da Aliança Democrática, que elegeu Tancredo Neves, promoveu-se o esquartejamento da máquina pública brasileira, como nunca se viu na história desta República. Todos os cargos de direção dos órgãos federais nos estados foram entregues ao sócio majoritário da aliança que elegeu Tancredo: ou PMDB ou PFL. O resultado foi uma disputa feroz e a politização de órgãos antes meramente técnicos; órgãos como IBGE, Fiocruz, Finep, por exemplo, foram tomados de assalto pela disputa política clientelista.

Não é possível que não se consiga superar esse dilema entre o modelo tecnocrático-autoritário e o modelo clientelista-democrático; temos que procurar uma saída. Como poderemos controlar democraticamente a máquina pública sem que, com isso, ela seja eivada de clientelismo?

Tenho uma modesta proposta para apresentar à Comissão de Ética. O Art. 52 da Constituição descreve as competências privativas do Senado, entre as quais a de sabatinar e aprovar os nomes de muitos titulares da administração pública: embaixadores, presidente e diretores do Banco Central, diretorias das agências reguladoras, membros do Supremo Tribunal Federal etc.

No final, uma alínea esquecida diz o seguinte: “e outros órgãos que a lei determinar”. Por que não propomos um projeto de lei complementar determinando que

todos os titulares da administração indireta sejam sabatinados e aprovados pelo Senado? No mínimo, melhoramos a cultura geral dos senadores, porque suas excelências terão que aprender um pouco sobre o tema a respeito de como irão argüir os candidatos. É um ganho. Em segundo lugar, o Presidente da República pensará duas vezes antes de indicar um incompetente da sua conveniência. Com isso, ocorrerá um processo de co-responsabilidade com os representantes eleitos da sociedade, ou seja, os senadores.

Fica aqui a minha modesta sugestão à Comissão de Ética no sentido que elabore um projeto de lei que, tenho certeza, será aceito entusiasticamente pela classe política, sobretudo pelo presidente da República.

Finalmente, queria dizer algumas palavras sobre o servidor público. Tenho dito e repetido que, no Brasil, em geral, a elite não tem valores, portanto a massa não tem padrões. Quando a Comissão de Ética começou a fixar normas de conduta para as altas autoridades, deu um passo extremamente importante no sentido de fixar valores para os altos funcionários; esses valores devem ter capilaridade para chegar até o último escalão

Se conseguirmos, minimamente, que a alta administração dê o exemplo, já teremos dado um largo passo no sentido de insemear toda a administração pública com valores de conduta ética.

Nenhuma categoria profissional deste país tem vivido tão debaixo de holofotes da imprensa, quando não vítima de câmeras ocultas, gravadores, telefones grampeados etc., como o funcionalismo público. Categoria, aliás, à qual me orgulho muito de ter pertencido, antes que tivessem praticamente quebrado a espinha dorsal do Estado, a pretexto de fazer uma reforma. O Estado brasileiro expeliu os seus quadros mais experientes, os seus quadros mais entusiasmados; recentemente, os servidores públicos têm sido responsabilizados por tudo neste país, desde as mudanças de clima até o rompimento entre Xuxa e Marlene Mattos.

De todas as reformas pelas quais o Estado brasileiro já passou, essa é a primeira vez que vejo um órgão, que é a Comissão de Ética Pública, se preocupar em valorizar e estimular o administrador público honesto.

Talvez devêssemos também empreender uma campanha para que o empresário parasse de corromper. O empresário podia parar de se apropriar privadamente de parcelas do Estado e constituir verdadeiros cartórios, como sabemos que existem neste país. O empresário também podia parar de entregar na mão do ministro projetos de lei, portarias, decretos, etc. que vão diretamente para o Congresso ou para o *Diário Oficial*, sem mudar sequer uma vírgula. O empresário também podia parar de se candidatar a suplente de senador. Seu nome não aparece na cédula, ele financia a campanha do titular, que é eleito, nomeado ministro; o empresário assume e vai implementar seus próprios interesses nos próximos oito anos.

Em suma, quem sabe não criamos também uma comissão de ética privada? Podia ser no Instituto Ethos, podia ser na Transparência Brasil.

Mesmo condutas éticas no setor público podem ser muito mais eficientes e

eficazes se determinados cidadãos privados abandonarem um comportamento predatório em relação ao Estado. Um Estado que apresente regras claras, universais e ao alcance de todos, com respeito ao cidadão e conduzidas eticamente, desde do presidente da República até o chefe do almoxarifado do terceiro andar, certamente será um antídoto muito poderoso à rapinagem.

Obrigada.

A SR^a ELIANE CANTANHÊDE (Jornalista) – Boa tarde. Em primeiro lugar, muito obrigada pelo convite. Este sempre é um debate muito importante, aprendo mais do que posso trazer para vocês. Em segundo lugar, queria pedir desculpas pelo atraso. Posso me defender, dizendo que foi o melhor horário que consegui, tanto que estou até agora sem almoço. Coitada de mim.

Assim como a Lúcia tem uma ótica de cientista política, tenho uma ótica de comunicação e me chamou muito a atenção quando o Professor Cláudio Reis falou, nas conclusões, sobre o grau razoável de percepção que as pessoas tiveram nos questionários em relação às normas e o razoável grau de confusão que ainda há quanto ao entendimento sobre o que é a ética pública.

Isso me remete a uma experiência muito curiosa que tive na Venezuela. Eu precisava tomar vacina contra febre amarela e fui a um órgão público, a vacina era de graça, as pessoas lá eram funcionárias públicas, e a enfermeira me cobrou propina. A primeira coisa que pensamos é: socorro, como vou pagar propina para essa mulher? A segunda é: em Roma, como os romanos. Preciso sair daqui correndo porque tenho muito trabalho. Paguei a propina para a mulher. Fiquei com aquele negócio na cabeça e saí perguntando para as pessoas, para o motorista, para o homem do hotel, para o cidadão, na rua mesmo: escute, aconteceu isso. O que você pensa disso? E as pessoas não consideravam demais. Eu, ali, considerando aquilo chocante, e as pessoas consideravam meio normal. Ou seja, na ética daquelas pessoas, era razoável que uma enfermeira de um órgão público, que estava sendo paga para dar uma vacina de graça, cobrasse uma propina.

Isso também remete a uma disparidade entre a ética na rotina e a ética como princípio, porque, ao mesmo tempo, na Venezuela, houve uma mudança muito radical de padrão político com a eleição do Hugo Chaves. Não vou entrar no mérito político do Chaves, viu, Lúcia? Poderemos, depois, conversar sobre isso. A eleição do Chaves teve uma forte motivação ética, foi uma rejeição da população a métodos antiéticos, portanto imorais, de comportamento imoral, que vinha há longo tempo na Venezuela. Ou seja, ao mesmo tempo em que, na rotina, as pessoas cobram propina e todos consideram legal, é assim mesmo, como princípio, paira na população que é preciso mudar. Então entra a comunicação: é preciso aproximar essas duas coisas, criando mecanismos de comunicação internos e externos. Tem que haver a conexão entre uma vontade coletiva e a ação individual.

Quando a Transparência Brasil apresenta resultados, dizendo que a população brasileira considera que as instituições são uma droga, a saúde institucional brasileira é uma droga, tenho cá as minhas dúvidas, porque entendo que existe, ao contrário, uma aproximação entre prática e expectativa. Creio que o que está acontecendo no Brasil é um padrão de exigência e de conscientização que não tínhamos antes. Há um padrão, hoje, de exigência de ética, de cobrança, de fiscalização do setor público muito maior do que havia antes, tanto que, ao olhar para os candidatos à presidência – depois também conversaremos sobre isso, Lúcia –, podemos não gostar de um monte de coisas neles, mas eles são, como conjunto, um padrão maior do que já tivemos antes.

Então creio que existe – vem um pouco do meu lado Poliana nisso, porque também criticamos muito o tempo inteiro, mas temos que ter uma perspectiva de que é possível fazer – uma evolução muito positiva do cenário brasileiro, que envolve também a ética. Por isso existe uma Comissão de Ética, por isso estamos todos aqui discutindo ética.

Ainda na comunicação. Quando se fala em ética - isso é uma provocação a todos vocês e uma espécie de chamamento a uma insubordinação -, existe uma ótica diferente, ética, do jornalista e uma ótica do servidor, uma ótica do chefe do servidor e uma ótica do nosso companheiro Piquet, da Comissão de Ética. Na minha ética de jornalista, quero saber todas as informações que possam ser úteis para melhorar os processos e denunciar processos e pessoas e melhorar o padrão das pessoas que estão no serviço público brasileiro, em qualquer dos poderes.

Há pouco tempo houve o problema de um funcionário que denunciou publicamente alguma coisa e gerou um rolo danado, uma grande discussão. Era ou não ético? O que é mais ético para vocês: serem éticos em relação a uma norma que interesse a seu chefe e ao governo que vocês representam, ou, se isso não funcionar na comunicação interna, usar a outra ética, que é o meu dever e a minha consciência em relação ao meu País e à minha nação?

Nesse caso, a imprensa é, sim, uma conexão com a população, que tem que ser bem informada, tem que saber o que está acontecendo. Por favor, às vezes sejam insubordinados sim e se houve confusão porque existe uma norma ética dizendo que não, briguem para mudar a norma.

Só para exemplificar e não falar apenas em tese, o “Juiz Lalau”, Nicolau dos Santos Neto estava sendo julgado havia anos em São Paulo, devido à mesma obra do TRT. Alguém disse aqui, com muita propriedade, que a Justiça brasileira é a Justiça brasileira. Enfim, aquele negócio ficou lá, rolando anos e anos e não acontecia nada.

Tira-se o “Lalau” de São Paulo e da formalidade da Justiça brasileira, joga-se num cenário político, que é o Congresso e coloca-se a imprensa em cima. Ele vira manchete de jornal e rapidamente um processo que durava anos sem acontecer nada se torna isso que aconteceu. Pode não ter havido a melhor conclusão, mas foi muito melhor do que se não tivesse caído no Congresso Nacional, numa CPI e nas garras da imprensa, que nem sempre é certa, mas, vamos convir, tem tido uma atuação importante para mudar práticas brasileiras.

Dito isso, depois o Piquet vai brigar comigo, mas estou aqui para isso mesmo. Creio que ética é sermos todos melhores e como o seremos. Se a norma não combina, mudemos as normas.

Como reflexão, também sou filha de funcionários públicos, pai e mãe, ambos concursados, ambos exemplares, que trabalharam muito e muito éticos. Vim para cá quando pequena devido a isso. Então considero muito importante discutirmos aqui o papel do funcionário na ética pública, mas também temos que falar do papel público em relação ao funcionário.

Na Transparência, um dos resultados muito interessantes é que quanto mais baixo é o PIB *per capita* de um país, mais há corrupção. Então a reflexão é a seguinte: como exigir e compatibilizar comportamentos éticos, disciplina, eficiência e dedicação com baixa remuneração e com baixa auto-estima. Quer dizer, estamos discutindo como eles devem se comportar e temos que discutir como a nação tem que se comportar também em relação a eles.

Em todo esse nosso processo de discussão sobre como melhorar o nosso País, as instituições, partidos e representação, sempre considero que cometemos uma injustiça – nós, da imprensa, principalmente – que é focar sempre o Congresso. Então queria reforçar um pouquinho a defesa que a Lúcia fez. Em tudo, vemos se o sujeito está com o sapato errado, se ele apertou o botão errado, quem ele contratou erradamente, todo o foco é ali. Precisamos ampliar esse foco muito mais para os estados. Se compararmos o que acontece na Assembléia Legislativa de São Paulo, onde há uma imprensa forte, mas que não vê, com o que acontece no Congresso Nacional, onde sempre estamos vendo tudo, às vezes até mais do que devia... Primeiro: ampliar para os estados e, segundo, ampliar para o setor privado, porque, como o Cláudio disse, como a Lúcia e outras pessoas disseram aqui, não há corrupto sem corruptor e não há como colocarmos todas as culpas e necessidades de reformulação sobre o Estado, deixando de lado o setor privado.

O setor privado é muito preservado neste País, tem os lucros mais fantásticos do planeta, está sempre chorando, é sempre bonito, cheiroso, gostoso e em tudo o que acontece a culpa é do Estado. Temos que rever esse equilíbrio a partir de agora.

Como estão me chamando a atenção ali, desculpe, mas não resisto à tentação de voltar ao meu início e dizer: quem não comunica se trumbica. Tudo isso que estamos discutindo, se ficar aqui dentro só, é uma coisa; se passar para fora e mais, terá um caráter político e didático, que é o fundamental.

Muito obrigada.

ENCERRAMENTO **E BALANÇO**

JOÃO GERALDO PIQUET CARNEIRO
Presidente da Comissão de Ética Pública

O SR. JOÃO GERALDO PIQUET CARNEIRO (Presidente da Comissão de Ética Pública) – Minha intervenção será muito breve.

Em primeiro lugar, quero agradecer aos que colaboraram com a organização deste evento, a Maria de Fátima e sua equipe, que tão bem nos acolheram, à Célia Roedel, que se desdobrou e trabalhou conosco, a todos os voluntários da nossa Comissão, esses verdadeiros voluntários da pátria, porque os outros, como se sabe, foram trazidos *manu militar*, e não é o caso. À Maria Clara Rosa, pelo relatório final, que estará disponível na Internet e será remetido a todos.

O Mauro pediu especificamente que eu não agradecesse a ele, então não vou agradecer, mas vou atender um outro pedido que ele me fez para dizer que em março de 2004 haverá o IV Seminário Internacional de Ética como Instrumento de Gestão.

Creio que o objetivo geral do Seminário foi alcançado. Desta vez buscamos uma visão mais espectral da questão ética, saindo bastante da questão do serviço público. Fizemos uma ampla digressão sobre a ética no setor privado, a ética no esporte, quando tivemos o impressionante depoimento do Jornalista Juca Kfoury, tivemos, esta manhã, as experiências empresariais no campo da busca da conduta ética.

Nessa visão espectral, das coisas que me marcaram mais intensamente, diria que, em primeiro lugar, a questão que foi citada agora pela Eliane Cantanhede, do nosso imenso fracasso em matéria de comunicação. Estamos aqui há dois anos, trabalhando intensamente, mobilizando uma energia relevante dentro do setor público, mas não conseguimos ainda descobrir a maneira de levar isso diretamente, sem intermediação, à sociedade.

Ora, se nós não tivermos a sociedade rigorosamente do nosso lado, será difícil enfrentar as adversidades que naturalmente deveremos enfrentar. Da lição aprendida nesses últimos dois anos, há duas importantíssimas: a estratégia de trabalho que assegurou à Comissão total independência decisória, por não ser órgão de governo.

Já conversei sobre isso com o Cláudio Abramo. Um problema que nos preocupa a todos é saber como uma coisa dessas pode vir a ser institucionalizada sem apenas virar um daqueles quadradinhos no organograma da Presidência da República, quem vai dirigir, quais serão os cargos dos membros dessa futura Comissão, se eles deverão lealdade aos demais ministros ou não, ou poderão agir com o mesmo grau de liberdade que nós temos. Se conseguir, será ótimo institucionalizar, até porque resolverá, talvez, um outro problema com que temos nos deparado, que é uma absoluta pobreza em matéria de recursos financeiros para fazer as coisas elementares, como por exemplo um bom trabalho de comunicação.

Voltando aos aspectos que me marcaram neste nosso encontro, a questão da produção legislativa e a distância que há entre a norma jurídica, entre a suposta norma coercitiva e o que se passa no País real, ouvimos o depoimento do Ministro Nelson Jobim, falando de situações extremamente complexas, relativas a campanhas eleitorais, qual é o bem jurídico protegido, quando sabemos que, na prática, as coisas não se passam dessa maneira. Estamos vivendo dez anos do nosso último surto legisferante. Desde que aconteceu o *impeachment* do Collor e o escândalo do

orçamento, legislamos furiosamente para agravar penas e criar novos tipos penais para enquadrar os crimes de natureza financeira. Isso serviu para, num primeiro momento, atender ao anseio social de justiça, mas, no segundo momento, torna-se frustração, porque se criam novas penalidades, aumentam-se as penalidades existentes, mas o sistema institucional não reage a isso e não produz a punição, nem pode produzir.

Aí vem a segunda característica desse nosso trabalho. Decidimos não trabalhar com a questão jurídica, a questão legal; decidimos trabalhar com a questão comportamental, ética. Ou seja, não vamos apurar se a lei foi infringida, porque se fizermos esse ato será uma insensatez, porque vamos cair no devido processo legal, vamos ter que dar direito à ampla defesa. Não, nós pegamos um universo de 700 pessoas, todas demissíveis por vontade unilateral do Governo, independentemente de processo, então se houver um caso de transgressão muito forte ele poderá pura e simplesmente se exonerar do cargo. O mesmo não se conseguiria com um procedimento puramente disciplinar. Então me parece que esta característica do trabalho da Comissão permitiu a mobilidade e a rapidez na resposta.

Quero mencionar o exemplo atual da participação em campanha eleitoral, que foi objeto da Resolução nº 7, onde o número de transgressões por parte das autoridades abrangidas por essa resolução, ou seja, esses 700, tem sido praticamente zero. O uso de bem público, de pessoas, de funcionários públicos que está ocorrendo nos estados nas eleições estaduais, aqui no Executivo federal ainda não houve. Pode estar havendo outro tipo de pressão política, de uso de recursos públicos para atender municípios, cumprir convênios, mas nem isso pode mais pela lei, aí o sistema legal já impede que ocorra.

Então me parece que essa capacidade de atuar instantaneamente sobre o fato corrente é alguma coisa que devemos preservar.

E a outra coisa que acho que a experiência agora americana dos escândalos financeiros mostra é que existe um limite do que a lei pode mandar fazer e um limite do que a regulação pode determinar, pautar e condicionar os comportamentos individuais e coletivos. E nós que temos uma percepção jurídica da vida social achamos que as pessoas, nós aprendemos na escola: ah, é a lei, quando você passa na praia e encontra um caramujo, você se apropria, essa é uma figura jurídica, você pode se apropriar. Quer dizer, é a visão jurisdicista da vida social, porque não corresponde à realidade. Como vimos aqui, o Roberto DaMata explorou bem esse tema, as pessoas se comportam por uma série de outros valores, inclusive valores que são absorvidos no próprio ambiente de trabalho. Quer dizer, aquilo que aprendemos em casa e trazemos para o trabalho, quando é democratizado, isso passa a ter um valor comportamental específico. Agora, tem que haver o espírito de corpo, a vontade coletiva de mudar, que é o que estamos fazendo há dois dias neste lugar e já fizemos há seis meses e há um ano.

Então me parece que do ponto de vista do nosso trabalho interno temos sido razoavelmente bem sucedidos. Em matéria do trabalho externo, infelizmente não

conseguimos ainda romper essa barreira. É claro que há uma dificuldade natural de se transmitir, por exemplo, para um jornalista que um código de conduta por adesão moral é mais eficaz do que se fosse aprovado por um decreto, porque é a vontade do indivíduo de aderir. E aí podemos exigir dele muito mais coisas só com um texto legal. Mas acho que depois de dois anos já podíamos ter ido um pouco mais longe.

Mas não tomem essas minhas observações como uma expressão de ceticismo ou pessimismo, muito menos de acusação a ninguém, de culpa. Se alguém tem culpa, eu tenho a culpa em primeiro lugar, os meus companheiros de comissão em segundo e o Mauro em terceiro lugar.

Mas, dito isso, queria agradecer muitíssimo a participação de todos, acho que pelo menos chegamos ao ponto em que um trabalho dessa natureza não será definitivamente desativado por nenhum novo Governo, seja quem for o Presidente da República. O que temos que tomar cuidado é para que quem vier a ocupar o Governo busque a melhor solução para dar continuidade a esse trabalho.

Muito obrigado a todos. (Palmas.)