

A Ética nas Funções de Estado

Marco Aurélio Mello¹

No Brasil, quem tem ética parece anormal.

(Mário Covas)

Será uma boa nova o retorno à velha discussão sobre a ética na gestão pública? Os otimistas decerto responderão que sim, vendo a questão como sinal do despertar da consciência cívica nacional ou, mais ainda, como prova viva do amadurecimento político do país. Os mais pessimistas, já descrentes, enxergarão, sem dúvida, os escândalos por trás da notícia, os abusos e desmandos que serviram de mote à volta do assunto às páginas dos jornais. Qualquer que seja a vertente escolhida, porém, o fato é que, a cada dia, a população parece mais intransigente e vigilante em relação ao comportamento dos agentes públicos. Daí a grande repercussão das manchetes em se tratando de desvios de conduta, sempre ganhando vulto, temerariamente, até um mero indício sobre uma mínima possibilidade de corrupção. Lenta, mas solidamente, vai-se incutindo na sociedade brasileira a exata noção acerca da importância da transparência nos atos de administração pública, do combate eficaz à corrupção, da cobrança diária no tocante à responsabilidade dos agentes públicos.

Hoje em dia, não parece se mostrarem suficientes, aos olhos do povo, eventuais bons resultados da ação estatal, mensurados no âmbito da eficiência e eficácia e estampados em relatórios recheados de cifras e índices alentadores. Exige-se daqueles que personificam o Estado postura compatível com o múnus público. Há de se cumprir e respeitar as leis, sim, mas à luz da ética como norte fundamental nas relações interpessoais. As proficientes palavras do professor Roberto da Matta retratam quase à perfeição esse entendimento:

“Quando falamos em ética, não estamos simplesmente nos referindo a uma relação de eficiência entre uma agência governamental e suas tarefas junto ao Estado, mas estamos pondo em cena, pela primeira vez no caso do Brasil, a atitude que deve guiar o que se está fazendo.

A ética introduz uma forte e irrevogável dimensão moral no âmbito da administração pública. Não se trata mais de multiplicar eficiência e recursos, mas de realizar isso dentro de certos limites e com uma certa atitude. Se, antigamente, os fins justificavam os meios – e os fins da administração pública brasileira sempre se confundiram com os objetivos políticos imediatos e práticos de quem governava –, agora a equação entre meios e fins muda de figura, pois os agentes devem estar conscientes e preparados para levantarem objeções a respeito dessa equação. Realmente, a ética sugere que nem todas as combinações entre meios e fins são moralmente coerentes ou aceitáveis. Ser eficiente pode levar a uma subversão dos

¹ Ministro do Supremo Tribunal Federal.

“São poucas as pessoas que gostam de lavar pratos mas fazem isso diariamente porque dão um grande valor a ter uma mesa limpa. Nenhuma lei impõe esta tarefa, nenhum fiscal examina se foi feita, ou não, nenhum relatório é necessário, ninguém é multado ou preso por não fazer. Mas fazemos. (...) Proponho uma cultura econômica na qual nos comportamos moralmente pela mesma razão que lavamos pratos: isso nos dá vantagens, e as consequências de não fazer seriam penosas pessoalmente, não do ponto de vista legal.”

Aí está, de uma forma quase trivial, o valor dos princípios éticos, quando menos na economia individual de cada um de per si e de todos, em última instância. A sociedade brasileira há muito já intuiu a serventia desses valores, pelo que, de uma maneira cada vez mais direta e atenta, vem reclamando dos dirigentes e autoridades uma conduta compatível com o mister de bem servir à coletividade. Como no exemplo acima, o raciocínio é simples; a equação, descomplicada: maior transparência conduz forçosamente ao aumento de credibilidade na gestão de recursos públicos, o que resulta no fortalecimento das instituições e da economia do país, de modo a permitir, quem sabe, um “orçamento ético” – nas sempre pertinentes palavras do ex-Governador Cristovam Buarque –, e, assim, a diminuição das desigualdades sociais, atávica mazela que nos expõe diariamente ao opróbrio do mundo.

Mais do que justificada, portanto, desponta a necessidade de se fortalecer, aprimorar e divulgar amplamente os padrões éticos que devem reger a prestação do serviço público, com o objetivo tanto de coibir infrações como de difundir uma mentalidade que, de tão absorvida, torne-se arraigada, um modo de proceder tão usual como a mais rotineira tarefa. O ideal seria a introjeção completa desses princípios éticos como uma forma inequívoca de proporcionar benefício comum à nação, tanto quanto todos aceitam ser indispensável a obediência às leis de trânsito como única possibilidade de ter-se veículos e pedestres pelas ruas. Não se trata de uma utopia. Mais já foi feito, basta observar ser regra a convivência pacífica entre os povos, entre vizinhos, apesar da diversidade de interesses. A guerra, sim, é a exceção, bem como o desrespeito às leis. Daí a avançar-se para a observância concreta e corriqueira das normas de conduta não custa muito, mormente no âmbito restrito da atuação governamental. É questão de prioridade e determinação, para a qual inescusável vem a ser o empenho férreo, diligente, diuturno do Estado no intuito de estabelecer e difundir normas e procedimentos simples, claros e de fácil compreensão com vistas a firmar um padrão ético de conduta efetivo que vá ao encontro das expectativas da sociedade, atualmente eivada de crescente desconfiança em relação aos agentes públicos. A tarefa mostra-se hercúlea e demanda, além de tempo, investimentos maciços em educação – pilar central da cidadania porquanto a ninguém escapa ser árdua a missão de eliminar vícios culturais enraizados, decorrentes de práticas administrativas obsoletas e autoritárias, esteadas na abominável tradição coronelista de se confundir o patrimônio público com o domínio privado.

de tais princípios sejam auto-aplicáveis: Lei nº 8.112/90 (sobre o Regime Único do Servidor Público), Lei nº 9.429/92 (concernente à tipificação dos casos de improbidade), Lei nº 9.784/99 (relativa ao processo administrativo), Lei nº 8.666/93 (acerca dos procedimentos alusivos às licitações) e, mais recentemente, o Código de Conduta da Alta Administração Federal, aprovado pelo Presidente da República em 21 de agosto de 2001.

Vê-se, portanto, que de maneira alguma é por falta de previsão legal que se padece dos males ligados à falta de ética no serviço público, entre os quais se destacam:

- a) enriquecimento ilícito no exercício da função;
- b) tráfico de influência;
- c) utilização indevida de cargo público;
- d) mau uso de informação privilegiada;
- e) emprego de recursos públicos e servidores em atividades particulares;
- f) assessoria ao setor privado;
- g) recebimento de presentes.

Também muitos são os órgãos encarregados de controlar, fiscalizar, capacitar, treinar e punir os agentes públicos para alcançar esse padrão desejado, a exemplo da Corregedoria-Geral da União, Secretaria Federal de Controle, Tribunal de Contas da União, Ministério Público Federal, Polícia Federal, comissões de ética (Decreto nº 1.171 /94), Secretarias de Gestão e de Recursos Humanos, comissões parlamentares de inquérito, ENAP e ESAF (escolas de governo destinadas ao treinamento e capacitação de servidores), além de toda a estrutura do Judiciário para julgar e punir as transgressões porventura notadas pelas auditorias, inspeções e fiscalizações realizadas por órgãos de controle interno e externo para aferir a legalidade, legitimidade e economicidade da gestão dos administradores públicos. Entrementes, a peça-chave de toda essa máquina, o verdadeiro botão de partida de todo o sistema chama-se “cidadão”, a quem é dado, inclusive, em verdadeiro reconhecimento a este poder-dever, o direito de ajuizar a ação popular, com o objetivo de anular ato prejudicial ao patrimônio público, bem como de provocar o Ministério Público para a propositura de ação civil pública.

Se contamos com os meios legais e a infra-estrutura pertinente, por que tantos problemas de conduta são percebidos no serviço público?

Infelizmente, a questão é mais cultural que de estrutura. Como bem assinalou o Poeta Maior, Carlos Drummond de Andrade, a grande falha da República é suprimir a corte, mantendo os cortesãos. Ao contrário do que aconteceu na América do Norte, cujos cidadãos construíram o país, no Brasil nascemos “feitos” pela Metrópole e por mais de três longos séculos vimo-nos impedidos de “fazermos”. As capitânicas hereditárias eram verdadeiras possessões de desmandos e, sem contar com um mínimo degrau de liberdade, foi realmente penoso construirmos qualquer anteparo de cidadania. Esbarramos nos comezinhos obstáculos da falta

- a) aumento dos custos de operação;
- b) majoração do endividamento externo e interno do país;
- c) maior dificuldade na captação de recursos para investimento;
- d) diminuição da qualidade e alcance das ações do governo;
- e) redução da produtividade do setor público;
- f) desvio de recursos destinados a áreas sociais para setores ligados a construção e infra-estrutura (esfera mais propícia ao favorecimento indevido);
- g) por conseguinte, agravamento da desigualdade social, com acentuação dos sacrifícios impostos à população mais carente;
- h) descrédito no funcionamento e eficácia das instituições e serviços públicos;
- i) diminuição da auto-estima da população;
- j) visível perturbação no moral da nação;
- k) deterioração do nível de confiança na economia brasileira, desestimulando a vinda de capital produtivo estrangeiro e incentivando a fuga de capitais;
- l) prejuízo à formação dos valores na camada mais jovem da população, dada a divulgação de péssimos exemplos do que deveria ser a elite intelectual e moral brasileira.

Só recentemente, em meio à sucessão de escândalos a envolver altos dirigentes, acompanhados incansavelmente por uma imprensa cada vez mais independente e ágil, e com a inegável mobilização da sociedade brasileira, o assunto reaparece como prato do dia, bastando uma rápida olhada nas eleições deste ano para se constatar que não vingam mais, por aqui, atitudes consideradas pouco éticas, como o louvor ao oportunismo que, anos atrás, deu margem até a um anúncio publicitário com o qual se divulgou a esperteza como um jeito de se dar bem na vida. Quem não se lembra da infelizmente famosa “lei do Gerson”?

Como otimista que sou por convicção e natureza, enxergo no horizonte tempos alvissareiros. Senão, que dizer da Comissão de Ética Pública, cujos resultados já se entremostam, apesar da tenra idade do órgão? Importantíssimo e digno de aplausos parece-nos o mencionado Código de Conduta da Alta Administração Federal, aprovado “com o intuito de angariar a confiança da sociedade na conduta dos agentes públicos, a partir do exemplo dado pelos ocupantes dos mais altos cargos comissionados do Executivo Federal: ministros, secretários nacionais, presidentes, e diretores de autarquias, fundações, empresas públicas, agências reguladoras e sociedades de economia mista – pouco mais de 700 pessoas”. O próprio Presidente da República recomendou aos dirigentes das entidades e órgãos do Executivo Federal para que, dentro de suas atribuições e no âmbito de suas competências, empenhassem-se a fim de aprimorar o sistema. Esse Código toma claro o dever de esses servidores revelarem seus interesses particulares que venham a conflitar com o exercício da função pública. Delineia também os limites de atividades profissionais e de gestão patrimonial e financeira. Abrange itens como aceitação de favores, desde transporte, hospedagem, até presentes que possam comprometer a lisura da conduta. A um só tempo, o Código também

pública no Judiciário e o respeito às suas autoridades é proporcional à atuação de seus membros. Devemos atuar com vigor em relação aos nossos juízes para reestabelecer a autoridade judicial no país”.

Deste outro lado do hemisfério, somos mais parcimoniosos. De minha parte, defendo, sim:

a) a diminuição da burocracia como método eficaz para aumentar a transparência, eliminando-se os indesejáveis “interpostos canais”, a famosa zona cinzenta na qual dificilmente o interesse público dissocia-se do privado. Atualmente, há inúmeras formas de se alcançar esse desiderato, já que, modernizada a máquina administrativa, é de se esperar maior eficiência no controle dos atos públicos. Basta lembrar da informatização e de instrumentos como a Internet, de grande aceitação e rapidamente assimilada pela população brasileira;

b) uma equação mais ajustada, mais realista, entre a responsabilidade exigida pelos cargos e as remunerações percebidas pelos agentes. Se é certo, como afirmava Machado de Assis, que a ocasião faz o furto, pois o ladrão já nasce feito, há de se concordar que determinadas circunstâncias funcionam como autênticos chamarizes, incentivando o desvio de conduta, mormente numa época de apelo fácil ao consumismo desenfreado e mitigação de valores morais. Com salários compatíveis, menor o risco da corrupção. Ninguém haverá de expor um bem precioso como um bom emprego, principalmente nessa quadra de vacas magras, se a possibilidade de ganho ou impunidade não se sobrepuser, com vantagens, a uma eventual perda, sobretudo se grande a sanção;

c) a capacitação profissional de agentes como condição sine qua non para uma boa administração, no mais amplo sentido. Parece ser consenso que os holofotes devem estar voltados, a par do aprimoramento técnico, à formação humanística dos servidores, o que envolve, necessariamente, a lapidação de valores éticos e morais;

d) uma maior eficácia na aplicação das leis, o que inclui, talvez – e avento com a possibilidade a título de sugestão –, a aprovação de um código de conduta, à guisa do que foi feito para a alta administração federal, a ser aplicado à luz dos princípios da nossa Lei Orgânica da Magistratura Nacional. Não que a Loman, já vetusta, não nos sirva mais. A questão deve ser vista pelo prisma da agilidade, abrangência e explicitude das normas, de modo a ajustar antigos comportamentos e obsoletas práticas à modernidade e velocidade que comandam os dias atuais. A efetividade das normas está hoje prejudicada pela omissão do Legislativo no exame do Projeto de Lei encaminhado, em 1992, pelo Supremo, visando, inclusive, à criação do Conselho Nacional de Administração de Justiça;

Por derradeiro, para sacudir o último resíduo de descrença dos derrotistas, aponto a campanha presidencial deste ano como a mais iluminada vitrine de que em curso está o processo de aperfeiçoamento ético por que passa toda a sociedade brasileira. Vivemos, sim, uma época em que desponta o valor “solidariedade” entre

a nossa gente, a incluir também o empresariado nacional, haja vista o notável crescimento do chamado “Terceiro Setor”, formado por entidades privadas que se unem ao Estado com o objetivo de alcançar um país melhor e mais justo. Essa consciência cidadã das elites pátrias vem da tardia constatação de que os problemas sociais não são da responsabilidade exclusiva do Estado, mas incubem à sociedade, de modo a se conseguir mais facilmente “o bem de todos e a felicidade geral da nação”, como profetizou D. Pedro I. Iniludivelmente, tal resultado diz com a prevalência da atitude, do ato ético, o qual, nas sábias palavras de Sua Santidade o Dalai Lama, vem a ser, exatamente, “aquele que não prejudica a experiência ou a expectativa de felicidade das outras pessoas”. Oxalá assim seja, a fim de que, num futuro bem próximo, o jeitinho brasileiro perca de vez a conotação pejorativa para ganhar somente as texturas da alegria e criatividade da gente morena daqui.