

ANO XII | 2011

3

ÉTICA PÚBLICA E CONTROLE DA CORRUPÇÃO



Editor responsável

Thomas Knirsch

Coordenação Editorial

Reinaldo José Themoteo

Conselho editorial

Antônio Octávio Cintra
Fernando Limongi
Fernando Luiz Abrucio
José Mário Brasiliense Carneiro
Lúcia Avelar
Marcus André Melo
Maria Clara Lucchetti Bingemer
Maria Tereza Aina Sadek
Patrícia Luiza Kegel
Paulo Gilberto F. Vizentini
Ricardo Manuel dos Santos Henriques
Roberto Fendt Jr.
Rubens Figueiredo

Revisão

Reinaldo José Themoteo

Capa, projeto gráfico e diagramação

Cacau Mendes

Impressão

Stamppa

ISSN 1519-0951

Cadernos Adenauer XII (2011), nº 3

Ética pública e controle da corrupção

Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, novembro 2011.

ISBN 978-85-7504-162-8

Todos os direitos desta edição reservados à

FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER

Representação no Brasil: Rua Guilhermina Guinle, 163 · Botafogo

Rio de Janeiro · RJ · 22270-060

Tel.: 0055-21-2220-5441 · Telefax: 0055-21-2220-5448

adenauer-brasil@kas.de · www.kas.de/brasil

Impresso no Brasil

Sumário

Apresentação	7
O declínio da ética pública	II
JOSÉ EISENBERG E RODRIGO MUDESTO	
Desenho institucional e valores da ética pública no Brasil	23
RITA DE CÁSSIA BIASON	
Práticas corruptas, estratégias de combate e normas sociais	35
FÉLIX GARCIA LOPEZ	
Estado, ética pública e corrupção	57
FERNANDO FILGUEIRAS E ANA LUIZA MELO ARANHA	
Ethos organizacional e controle da corrupção: o TCU sob uma ótica organizacional	75
MARCO ANTÔNIO CARVALHO TEIXEIRA E MÁRIO AQUINO ALVES	
Combate à corrupção e controle interno	99
CECÍLIA OLIVERI	
Conselhos de políticas: possibilidades e limites no controle público da corrupção	III
ELEONORA SCHETTINI M. CUNHA	

Apresentação

7

Desde 2008 a Fundação Konrad Adenauer (FKA) e o Centro de Referência do Interesse Público (CRIP) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) têm mantido atividades de colaboração atinentes ao enfrentamento da corrupção no Brasil. Por meio de publicações, seminários e pesquisas, esta parceria entre a FKA e o CRIP tem se revelado frutífera. Este Caderno Adenauer coaduna o esforço de pensar o controle da corrupção, reunindo autores de diferentes áreas para refletir sobre a ética pública e o controle da corrupção. A partir de pesquisa realizada pelo CRIP com servidores públicos federais e conselheiros nacionais de políticas públicas, por meio do projeto “Corrupção, democracia e interesse público”, em parceria com a Controladoria Geral da União (CGU) e com o Escritório das Nações Unidas Sobre Drogas e Crime (UNODC), interrogamos a questão da qualidade do controle público da corrupção no Brasil.

O Brasil tem enfrentado nos últimos anos uma sucessão de escândalos de corrupção que assolam a legitimidade da política e da administração pública, de modo que suas consequências implicam um profundo sentimento de fracasso coletivo na ordem do Estado. Mas este sentimento, ao mesmo tempo em que se aprofunda na dimensão da cultura política, insere-se em uma complexidade de fatores estruturais da organização administrativa do Estado, a qual não permite vislumbrar avanços importantes nas instituições de controle. Esta complexidade revela-se em um paradoxo de fundo: o Estado brasileiro tem proporcionado desenvolvimentos institucionais importantes para o enfrentamento da corrupção, mas o desenvolvimento institucional, por si só,

não tem sido uma condição suficiente para a consolidação de uma ordem política com menor incidência de corrupção e com um direcionamento ético mais profundo.

Este Caderno Adenauer é dedicado ao tema da ética pública e ao controle da corrupção, com dois enfoques complementares: (1) – o desenvolvimento de valores nas organizações públicas, tendo em vista uma concepção mais ampla de ética pública; (2) – o desenvolvimento institucional das organizações responsáveis pelo controle público da corrupção. Pensamos ser estes dois enfoques complementares por conta da experiência democrática brasileira inaugurada com a Constituição de 1988. A Carta Magna possibilitou, por um lado, o aprimoramento das instituições de controle do Estado por meio de sua maior autonomia e, por outro lado, uma maior participação da sociedade civil mediante o controle das políticas públicas. A maior autonomia das instituições de controle e a maior participação da sociedade revelam o fato de que a Constituição de 1988 desencadeou um processo de desenvolvimento institucional do Estado com mudanças estruturais importantes como a modernização administrativa, o equilíbrio da ordem fiscal e o aprofundamento das políticas sociais. Apesar disso, práticas arcaicas ainda permanecem no horizonte do Estado, especialmente por meio de uma corrupção que afeta a efetividade das políticas públicas e corrói a possibilidade de uma vida institucional democrática e republicana. Isto ocorre porque a corrupção hoje é mais desvelada pelas instituições de controle, mas disso não resulta uma maior responsabilização frente à coisa pública. Neste horizonte, fica claro que não se pode pensar o desenvolvimento institucional sem um marco de valores republicanos para a gestão pública e, principalmente, para o enfrentamento da corrupção.

Instituições e procedimentos não bastam para enfrentar a corrupção sistêmica que nos assola. É o que apontam José Eisenberg e Rodrigo Mudesto quando eles identificam uma decadência da ética pública nas sociedades contemporâneas. Eles compreendem por declínio da ética pública o processo por meio do qual a modernização implica uma razão pública sustentada na perfeição dos procedimentos que regulam a ação dos agentes públicos – burocratas –, em que a ética pública deixa de ser o tema da integridade da ordem pública para ser a integridade dos membros do corpo estamental responsável pela condução do bem público. Isto caracteriza, certamente, a forma como a experiência ética dos modernos pauta-se pelos procedimentos encontrados, principalmente, no marco normativo do Estado. Com a experiência brasileira em vista, Rita Biason analisa o marco legal da ética pública no Estado brasi-

leiro, identificando a ausência de um desenho institucional mais claro, que não se confunda com um emaranhado de leis e regulamentos distribuídos de forma *ad hoc* entre os diversos órgãos do Estado.

Sem ter um marco normativo mais claro, é evidente que não se pode esperar avanços factíveis para a criação de uma responsabilização mais forte dos agentes públicos, resultando na permanência de práticas de corrupção que se reiteram à revelia do desenvolvimento das instituições mediante uma cultura política pouco democrática e pouco republicana, segundo a qual a corrupção é a regra e não a exceção. O texto de Felix Garcia Lopez aborda esta questão por meio da análise das ambivalências constitutivas da cena pública no Brasil, mostrando a importância de se tratar a perspectiva cultural de enfrentamento da corrupção e os seus desafios para a consolidação de uma ideia mais forte de normas públicas. Nesse contexto, em que a ética pública torna-se apenas uma ética procedimental, a corrupção pode se reproduzir por dentro do Estado, em que uma ética do serviço público venha a esconder qualquer possibilidade de crítica por parte de servidores públicos. Fernando Filgueiras e Ana Luiza Melo Aranha mostram que mais ética do serviço público não é uma condição suficiente para o controle da corrupção, sendo um desafio para as sociedades democráticas a consolidação de uma concepção mais ampla de publicidade.

Como apontamos anteriormente, o enfoque dos valores deve ser complementar ao enfoque do desenvolvimento institucional. Não é possível conceber que a simples defesa de valores da ética pública nos tornará sujeitos éticos. A ética pública insere-se nas instituições e em sua integridade. É nessa luta pela integridade que o arranjo institucional tem sido objeto de avanços, apesar de percalços e desafios que surgem ao longo do caminho. Marco Antônio Carvalho Teixeira e Mário Aquino Alves mostram os desafios e as questões suscitadas para o controle da corrupção, tendo em vista o desenvolvimento recente do Tribunal de Contas da União. A trajetória de institucionalização do TCU revela os avanços e retrocessos que o Estado brasileiro, em sua história republicana, proporcionou no que diz respeito ao tema do controle. O mesmo ocorre com a trajetória do controle interno, que Cecília Olivieri descreve sobre a Secretaria de Controle Interno e as atividades da Controladoria Geral da União (CGU). O que se desprende do desenvolvimento de instituições e organizações de controle do Estado é que elas não são condições suficientes para a diminuição da incidência de corrupção. O mesmo vale quando se toca no tema do controle social da corrupção, o qual deve ser entendido como o controle que as organizações da sociedade civil exercem

sobre as políticas públicas proporcionadas pelo Estado. Como mostra Eleonora Schettini Cunha, não basta transferir para a sociedade civil a tarefa de controlar a corrupção praticada no Estado, porquanto esta perspectiva esbarra em limitações estruturais e no fato de que as próprias organizações da sociedade civil podem enfrentar a corrupção interna. Conselhos de políticas públicas devem manter e aprimorar o caráter deliberativo das políticas públicas, podendo contribuir para o controle da corrupção, mas em uma escala mais modesta por conta do caráter ainda recente e pouco institucionalizado da representação exercida pela sociedade civil.

Resta a pergunta: o que fazer? Fica claro que o enfrentamento da corrupção não pode esperar uma mudança moral da sociedade. Mas também fica claro que sem o desenvolvimento e a integração das instituições no esforço de enfrentar a corrupção, pouco avançaremos nesse paradoxo que nos cerca. É fundamental que a decisão por enfrentar a corrupção que toma o Estado brasileiro deve ser política, no sentido de reforçar a publicidade das instituições e a sua instrumentalização para romper com o atual círculo vicioso que nos cerca. Para isso, os valores da ética pública, que vão além da ética do serviço público, contam como horizonte de valores possíveis, sujeitos a revisão e ao aprimoramento à medida que a democracia se aprofunde na cena política brasileira.

FERNANDO FILGUEIRAS

*Professor do Departamento de Ciência Política
da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).
Coordenador do Centro de Referência do Interesse Público (CRIP), da UFMG*