

Estado, ética pública e corrupção*

57

FERNANDO FILGUEIRAS E
ANA LUIZA MELO ARANHA

INTRODUÇÃO

A formação ética de servidores públicos faz diferença para o controle da corrupção? Com essa pergunta em vista, o objetivo desse artigo é interrogar sobre o lugar da ética na organização institucional dos órgãos burocráticos do Estado brasileiro e quais os desafios para a consolidação do controle da corrupção.

A partir da pesquisa realizada pelo Centro de Referência do Interesse Público da UFMG com servidores públicos federais, perquirimos de que modo a formação ética impacta a percepção deles sobre a corrupção e sobre a atuação das instituições de controle da corrupção. Argumentamos que é preciso diferenciar uma concepção de ética pública em relação a uma concepção de ética do serviço público para compreendermos melhor o lugar dos valores fundamentais de um Estado republicano e democrático na consolidação das organizações da administração pública.

Na primeira seção do artigo, tratamos a relação entre ética pública, corrupção e democracia, com o objetivo de diferenciar conceitualmente ética pública e ética do serviço público. Na segunda seção testamos empiricamente as diferenças de opinião de servidores públicos a respeito da percepção da cor-

* Agradecemos os comentários e sugestões feitas pelos professores Newton Bignotto de Souza, do Departamento de Filosofia da UFMG, e do professor José Ângelo Machado, do Departamento de Ciência Política da UFMG.

rupção. Ao final, especulamos sobre a importância do princípio da publicidade na consolidação do controle da corrupção.

ÉTICA PÚBLICA, CORRUPÇÃO E DEMOCRACIA

Tem havido nas democracias contemporâneas o sentimento de que a política tem resultado em corrupção, havendo um contexto para a discussão de uma crise de legitimidade que assolaria os sistemas políticos (Filgueiras, 2008). A crise do sistema de representação política e o solapamento da política democrática seria resultado imediato da corrupção do poder, a qual seria a tônica nos processos de formação da vontade por meio de doações privadas a campanhas eleitorais e um jogo oculto de influências para favorecer empresas e conglomerados financeiros por meio da política. Em detrimento do interesse público, têm sido favorecidos interesses privados espúrios.

A corrupção tem sido, de fato, um problema fundamental para a consolidação da democracia, porquanto pensada como um tipo de patologia estatal, derivada das crescentes oportunidades econômicas para que ela possa ocorrer por meio da extração indevida de rendas. De acordo Susan Rose-Ackerman, a corrupção ocorre em função do comportamento *rent-seeking* dos agentes políticos e dos burocratas, os quais, uma vez que tenham poder discricionário e informação privilegiada, ampliam suas rendas privadas de maneira ilegal, em detrimento do interesse público (Rose-Ackerman, 1999). A corrupção depende dos sistemas de incentivo para o comportamento *rent-seeking*, os quais são ampliados à medida que se amplie a discricionariedade dos agentes públicos (Krueger, 1974).

Esta concepção do problema da corrupção acarreta duas consequências práticas. Em primeiro lugar, o problema da corrupção suscitou uma perspectiva de reforma do Estado com o objetivo de diminuir o papel das burocracias nas democracias. Uma vez que a discricionariedade dos agentes públicos implica a criação de oportunidades econômicas para a corrupção, o silogismo básico impõe a diminuição do tamanho das burocracias e do próprio Estado na vida em sociedade. Esta concepção do problema da corrupção foi recebida e aprimorada por agências internacionais, tais como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, que entraram em cena nas reformas dos aparelhos estatais com o objetivo de diminuir a corrupção (Elliot, 2002). A intervenção das agências multilaterais no processo de reforma do Estado e a preocupação delas com a corrupção praticada nos países financiados com os seus recursos levaram à construção de um modelo internacional de combate

à corrupção. O problema é que esta concepção internacional de combate à corrupção, muito centrada em seus aspectos econômicos, cria um receituário que não leva em consideração diferenças culturais e institucionais das sociedades, fazendo com que a corrupção percebida permaneça mesmo com avanços no receituário proposto.

De outro lado, o tema das reformas veio acompanhado da constituição do conceito de transparência e da abertura do governo ao controle público exercido pela sociedade. A entrada das agências internacionais no combate à corrupção suscitou uma atividade de maior vigilância por parte dos órgãos de imprensa e dos formadores de opinião, fomentando a transparência e a existência de um governo aberto. O resultado é uma enorme confusão entre transparência e *accountability*, que são expostos como termos intercambiáveis (Etzioni, 2010). Ademais, o resultado de uma política da transparência que surgiu no contexto das reformas de Estado criou um clamor por mais ética na política. A transparência tem suscitado uma reação conservadora a partir de uma imagem comum de governos incompetentes e corruptos (Fung e Weil, 2010; Filgueiras, 2011). Para os objetivos desse texto, interessa-nos esse segundo aspecto da relação entre ética, burocracia, democracia e corrupção.

A ética é oferecida ao público como um remédio aos malefícios da corrupção e das idiosincrasias do poder político, entrando para o discurso como um elemento fundamental para a consolidação de um espírito público altruísta e voltado para a consecução do bem público. Mais ética na política tem sido oferecida como uma ideia estruturante de um discurso voltado para a defesa de reformas políticas. Ao se constatar um agravamento da corrupção, constitui-se um discurso ético voltado para a defesa do bem comum.

O problema do discurso ético e da defesa de mais ética na política para diminuir a corrupção esbarra em um problema de princípio no que diz respeito às democracias (Vita, 2008). A ideia de defender mais ética na política depende de se constituir uma concepção de verdade irrefutável, a qual seja capaz de articular os valores de uma sociedade em uma concepção unívoca e pautada por sanções em caso de desvios. A ideia de se defender mais ética na política para diminuir a corrupção esbarra em uma concepção pluralista em relação aos valores de fundo da sociedade. Em uma concepção liberal de democracia, os indivíduos devem agir de acordo com as suas próprias convicções morais de valores, sem haver qualquer tipo de constrangimento em relação a estes valores. Em sociedades plurais com respeito aos seus valores, é fundamental que o ordenamento político não paute sua ação na sociedade em uma concepção deontologicamente informada, mas em uma concepção procedi-

mental que seja capaz de aliar valores e normas em torno de procedimentos capazes de assegurar uma justiça razoável ao universo em que se aplica.

A corrupção, nesses termos, não pode ser pensada como a degeneração dos valores, mas como a quebra de normas informadas pela lei e pelos valores da sociedade. Uma concepção de democracia normativamente informada não deve estar assentada na universalidade dos valores, mas na responsabilidade em relação às instituições e normas que organizam a vida em sociedade. Defender mais ética na política significa afirmar uma concepção unívoca e universalista dos valores e que não admite contestação pública. Logo, a defesa de mais ética na política muitas vezes confronta-se com os princípios democráticos referentes ao pluralismo dos valores. O fato é que em experiências práticas, o discurso da ética muitas vezes esteve presente em golpes de Estado e na constituição de estados autoritários, como o caso do Brasil, em particular (Carvalho, 2008), e da América Latina, ao longo dos anos de 1960 e 1970. Defender mais ética na política significa defender uma concepção deontológica de valores baseada na existência de convicções morais dotadas de validade universal.

Assim sendo, constitui-se na política moderna uma contradição entre a ética, compreendida como a existência de ações pautadas na convicção em torno de valores universais, e a democracia, pautada em um pluralismo de valores (Weber, 2002). De acordo com Weber, a modernidade diferenciou o espaço da ética na política, uma vez que ela se distingue em duas esferas complementares. Em primeiro lugar, Weber destaca a existência do que chamou de ética dos fins últimos ou ética de convicção, que corresponde à existência da ação pautada em convicções morais, tais como a fé e os valores familiares básicos. De outro lado, de acordo com Weber, há a ética de responsabilidade, que corresponde à ação movida pela responsabilidade frente ao interesse público. A ética de convicção refere-se à ética própria do espaço privado. A ética de responsabilidade, por outro lado, é publicamente orientada e sua recusa significa a crescente não responsabilização da ação política nas sociedades modernas (Weber, 2002).

Se o quadro normativo da ética na modernidade está cindido pelo fato da emergência das democracias, a defesa de mais ética na política esbarra no problema da responsabilidade, se pensada como o conjunto das convicções morais. Mais ética na política, no contexto de sociedades democráticas, deve ser pensada como mais ética de responsabilidade, ou, simplesmente, como mais responsabilidade política, compreendida, aqui, como a conjunção entre *accountability* e publicidade. Responsabilizar-se pela ação não significa que as convicções morais tenham peso na configuração da ação política. De acordo

com Weber, a ética na política moderna está cindida entre o privado (lugar das convicções e dos valores irrefutáveis para o indivíduo) e o público (espaço da construção do interesse público). E a ética no espaço público não se constitui no plano das convicções, mas de uma construção partilhada e democrática dos interesses que se integram no plano das normas fundamentais. A ética de responsabilidade, por conseguinte, não questiona a existência de valores supremos que orientam a ação, mas a construção de instituições e de uma vida institucional capaz de assegurar uma forma de convivência entre os diferentes.

A ideia de mais ética na política, portanto, precisa ser qualificada no contexto da modernidade. A ética que se contrapõe à corrupção não é universalista e baseada em uma verdade irrefutável, mas uma ética balizada na responsabilidade e no enquadramento dado pela sua construção no espaço público (Thompson, 2005). É necessário, portanto, qualificar essa ética de maneira a torná-la mais condizente com a natureza política das democracias. Nesse caso, é preciso defender uma concepção de ética pública como elemento diferenciador dos valores e da construção da própria responsabilidade do Estado frente à sociedade.

Weber articulou a questão da ética e da política percebendo que a modernidade da democracia significou a constituição de espaços diferenciados de interesses, movidos por concepções de mundo próprias, baseadas em valores, portanto, diferenciados. A concepção de responsabilidade da ação e dos interesses deve ganhar uma moldura normativa que não se encontra na existência de valores universais, mas nos parâmetros normativos estabelecidos pela lei. O Estado moderno exige a lei como parâmetro para ação dos agentes políticos, tendo em vista a diferenciação de organizações e instituições. O que Weber não levou em consideração é o fato de que a corrupção pode ser justificada na lei. Se o direito for pensado a partir do código legal e ilegal, corre-se o risco de ser possível que uma ação imoral seja justificada no plano da lei. Sendo assim, a vida institucional não se sustenta apenas no plano da lei, mas na interseção dela com valores fundamentais com os quais todos possam concordar. Por ser um conceito normativamente dependente (Filgueiras, 2008), a corrupção não deve ser pensada exclusivamente o código da ilegalidade, mas também no código da imoralidade, tendo em vista uma concepção das normas como a junção da lei com os valores fundamentais de uma sociedade.

Nestes termos, a ética pública, ao contrário da ética, em geral, não busca por uma construção universal de valores, mas pela constituição de regras para o mundo público com base em uma estruturação de arranjos institucionais básicos que balizem a existência, de um lado, de valores que todos possam

partilhar e, de outro lado, a existência de convicções privadas de valores referentes à existência do próprio indivíduo. É a diferenciação do interesse público frente aos interesses privados que importa à constituição da ética pública, que deve ser compreendida, nesses termos, na construção de instituições básicas para a sociedade, que a permita estabelecer justiça frente aos diferentes interesses privados que permeiam a vida em coletividade. A centralidade da lei, portanto, configura um padrão de valores em que o agente público – políticos e burocratas – deve pautar sua ação na sociedade. A responsabilidade do agente público diante da lei e dos valores da sociedade, portanto, é o termo fundamental da ética pública.

A gestão pública, por conseguinte, molda-se em uma concepção de ética pública, sem a qual não é possível compreender os valores que organizam a vida social em contextos democráticos pluralistas (Bozeman, 2007). Mais ética na política não comporta uma relação direta com a defesa de uma ética pública, a qual também não deve ser compreendida como a ética do serviço público. A ética do serviço público pauta-se, tradicionalmente, em uma concepção forte de organização hierárquica e profissional do serviço público, legitimada pela legalidade (Thompson, 2005). A ética do serviço público compreende um campo de valores diferenciados, com a expectativa de uma concepção profissional movida por uma *expertise* própria, balizada em um conhecimento científico da administração (Bourdieu, 2005).

A ética pública, portanto, configura-se como uma ética do espaço público, a qual depende de uma construção democrática de valores e normas e de uma vida institucional balizada na disposição do cidadão para obedecer às normas fundamentais do ordenamento político. A ética pública estipula os parâmetros para a compreensão da corrupção como um processo que viola a publicidade do Estado democrático, tendo em vista uma configuração consensual de valores e normas que informam o conteúdo dos juízos morais emitidos para descrever a ordem política. A corrupção não significa apenas a apropriação indébita de recursos públicos, mas juízos morais emitidos a partir da constatação da degeneração de valores e normas publicamente constituídos pela cidadania (Filgueiras, 2008).

Como uma ética do espaço público, a ética pública não se confunde com a ética do serviço público. Muitas vezes, a ética do serviço público significa reforçar o espírito de Estado e a impermeabilidade do serviço público a uma ideia mais forte de democratização do Estado e de responsabilização diante do cidadão comum. O aprofundamento da ética do serviço público pode tornar a opinião do servidor do Estado menos permeável ao senso comum e mais

voltada para as questões intra-estatais. O interesse público constitui-se, se considerarmos a ética pública como sinônimo da ética do serviço público, como o interesse do Estado.

A ética pública, por outro lado, trata da construção democrática dos valores, ou seja, de uma concepção de cidadania democrática voltada para o cidadão comum, o que demanda uma concepção aberta de gestão pública. A publicidade da gestão pública depende, por conseguinte, não de uma concepção forte de ética do serviço público, mas de uma concepção aberta de ética pública, voltada para a participação e intervenção do cidadão nos negócios públicos. A diferença entre ética pública e ética do serviço público configura uma perspectiva para análise do quadro da corrupção nos sistemas políticos contemporâneos, com base na experiência concreta do enfrentamento da corrupção. Isto não significa pleitear mais ética para a política, mas inserir o Estado contemporâneo em uma concepção de valores democráticos que moldam o problema da ética, da publicidade e das barreiras à corrupção. A seção seguinte do texto trata do caso brasileiro.

O CASO BRASILEIRO

O caso brasileiro, desde a democratização, revela um paradoxo no que diz respeito ao problema da corrupção. O Estado brasileiro tem aprimorado suas instituições de controle e a corrupção tem sido mais desvelada e transparente ao público. Todavia, o sentimento da população em torno da corrupção revela um crescente descontentamento com relação às instituições da democracia e suscitado a reação conservadora que enxerga o Estado como o espaço dos vícios e, por conseguinte, da corrupção (Filgueiras, 2011).

Essa reação conservadora frente ao Estado brasileiro tem provocado o clamor por mais ética, de forma a consolidar um tipo de opinião que reforça os esforços por ampliação da transparência do governo e um sentimento de caça aos privilégios. Como se trata de uma sociedade regida por uma tradição patrimonialista, os esforços por modernização e democratização do Estado brasileiro passam pela demanda por mais ética dos órgãos estatais.

Apesar disso, o empreendimento de reformas no plano da gestão pública brasileira tem sido bem sucedido, de forma que o passado patrimonialista tem ficado para trás, em nome de um desenvolvimento da capacidade institucional de gestão, principalmente no plano do governo federal. A gestão pública no Brasil avançou, especialmente no que diz respeito aos seguintes fatores: (a) a gestão fiscal do Estado, que trouxe ganhos de economicidade no

setor público; (b) as inovações no plano dos governos subnacionais, que introduziram o paradigma gerencialista nas políticas públicas; (c) a criação de mecanismos mais apurados de avaliação das políticas públicas, especialmente na área social, o que permite maior gerenciamento da aplicação de recursos; (d) a adoção de planejamento no setor público, não no sentido tecnocrático, mas pela integração de programas de governo e projetos; (e) a adoção do governo eletrônico, que mais avançou no âmbito dos estados, com a introdução de pregão eletrônico e organização das informações (Abrucio, 2007). Apesar dos avanços constatados na gestão pública brasileira, falta avançar ainda a profissionalização do serviço público, o desenvolvimento de instituições e práticas de gestão mais eficientes e a maior efetividade das políticas públicas para ajudar a solucionar os problemas da sociedade brasileira.

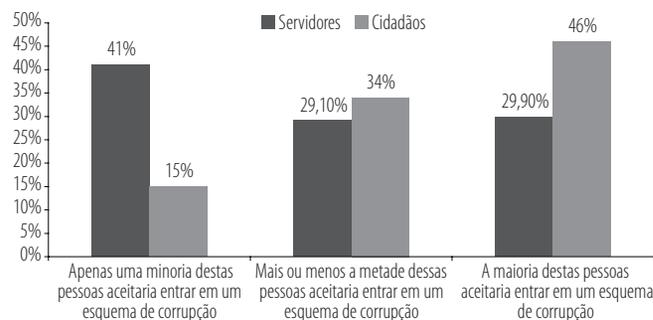
Nesse sentido, o clamor por mais ética pode revelar um remédio equivocado para o mal da corrupção. Não se trata de constituir mais ética no serviço público brasileiro, mas um arranjo institucional mais adequado para a consolidação das instituições de controle, que as torne capazes de fomentar a responsabilidade e o interesse público. E pensar um quadro institucional mais adequado para as instituições de controle significa estabelecer âncoras na sociedade, de maneira a configurar um avanço na ética pública por meio da reconstrução do espaço público. Ou seja, ao invés de maior transparência – se pensada apenas como uma técnica de vigilância sobre os agentes públicos – e um clamor por mais ética no serviço público, é fundamental a reconstrução do espaço público pela defesa da publicidade da ação do Estado no contexto democrático. A ética do serviço público não se confunde com a ética pública, a qual trata da construção da publicidade e da *accountability* em contextos democráticos.

No caso brasileiro, é premente observar que essa diferenciação entre ética do serviço público e ética pública não é levada em consideração. Priorizamos, a partir do clamor por mais ética, a ética do serviço público, tendo em vista a constituição dos valores fundamentais que orientam a organização do serviço público. A partir de pesquisa realizada pelo Centro de Referência do Interesse Público da Universidade Federal de Minas Gerais, constata-se que os servidores que receberam formação ética, em comparação com os servidores que relatam não terem recebido tal formação, tendem a ter uma percepção mais voltada para os valores da organização e apresentam uma avaliação das instituições de controle da corrupção mais positiva em relação ao seu desempenho. Ao priorizar a ética do serviço público, constata-se que a opinião dos servidores públicos federais sobre a corrupção é mais diferenciada e alinhada com os valores das organizações do Estado do que o simples cidadão. A formação ética impermeabiliza

a percepção dos servidores públicos em relação ao senso comum, criando um invólucro institucional voltado para os valores da organização.

De acordo com o gráfico abaixo¹, podemos perceber a diferença de opiniões dos cidadãos e dos servidores públicos brasileiros em relação à confiança frente aos ocupantes de cargos de alto escalão. Essa diferença demonstra exatamente o que foi exposto acima: os cidadãos brasileiros têm uma posição mais crítica em relação ao mundo público do que os próprios servidores públicos, posto que os primeiros acreditam mais que a maioria dos servidores do alto escalão aceitaria entrar em esquemas de desvio de verbas (46% dos cidadãos afirmam isso), enquanto os outros defendem mais que apenas uma minoria aceitaria (40% dos servidores apostam nisso). Disto retira-se que os cidadãos têm uma postura mais crítica e negativa e acabam propondo como saída para isso mais ética no mundo público. Assim, existiram duas percepções diferentes, advindas de dois campos diferentes: a opinião pública dos cidadãos, negativa, e aquela dos servidores públicos, mais otimistas frente aos ocupantes de cargos do alto escalão.

Gráfico I. *Opinião sobre o envolvimento de pessoas que ocupam cargos de alto escalão no governo com o desvio de verbas públicas:*

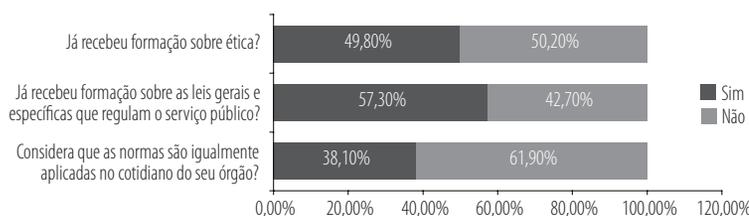


Fonte: Centro de Referência do Interesse Público, 2011.

1 A pesquisa com cidadãos refere-se a um *survey* nacional de opinião pública sobre corrupção e interesse público financiado pela Fundação Konrad Adenauer (FKA) e realizado pelo Centro de Referência do Interesse Público, em parceria com o Instituto Vox Populi, em 2009. A pesquisa com servidores públicos também se baseou no método de *survey* e foi financiada pelo Escritório das Nações Unidas Sobre Drogas e Crime (UNODC). Esta pesquisa entrevistou 1115 servidores públicos federais, civis, do Poder Executivo sobre questões relativas à cultura política, ao controle da corrupção e à percepção sobre a atuação das instituições de controle, no ano de 2010.

O que se segue é uma tentativa de demonstrar, a partir dos dados da pesquisa com os servidores, que existiria dentro da própria administração pública brasileira duas percepções diferentes sobre a corrupção e o interesse público. Uma delas acompanha a opinião dos cidadãos e a outra é formada por aqueles que tiveram formação ética. Ou seja, quando interrogados a avaliar a corrupção e a atuação das instituições de controle da corrupção, os servidores públicos federais que receberam formação ética tendem a construir uma percepção diferente sobre a corrupção, mais impermeável ao senso comum e menos crítica em relação aos valores das organizações. Do ponto de vista de questões organizacionais e da formação desses servidores nos valores da ética do serviço público, o gráfico 2 abaixo mostra o quanto dos servidores recebeu formação ética, o quanto dos servidores recebeu formação sobre as leis gerais e específicas que regulam o serviço público e o quanto considera que as normas da administração pública são igualmente aplicadas no cotidiano dos órgãos.

Gráfico 2. *Formação ética, treinamento e universalismo dos procedimentos burocráticos*



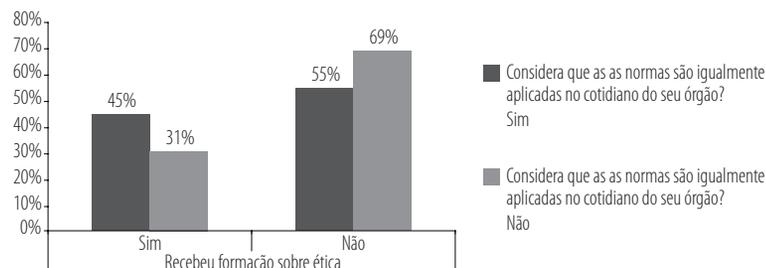
Fonte: Centro de Referência do Interesse Público, 2010.

Ao abordarmos a pesquisa com os servidores públicos, comparamos as respostas daqueles que tiveram formação ética com aqueles que não tiveram esse tipo de formação. De uma forma geral, os servidores com formação ética são mais otimistas em relação ao mundo público e suas atividades. Dos gráficos abaixo, onde estão sintetizados os cruzamentos entre a variável formação ética e outras variáveis relacionadas à corrupção e ao interesse público², depreende-se, por exemplo, que aqueles que receberam formação ética acreditam mais que as normas da administração pública são igualmente aplicadas por todos os servidores (45% dos que receberam formação ética acreditam que as normas são

2 Apenas são mostrados os cruzamentos cujos testes de qui-quadrado se mostraram estatisticamente significativos, para um nível de confiança de 95%.

igualmente aplicadas enquanto quase 70% dos que não receberam formação ética acreditam que as normas não são igualmente aplicadas).

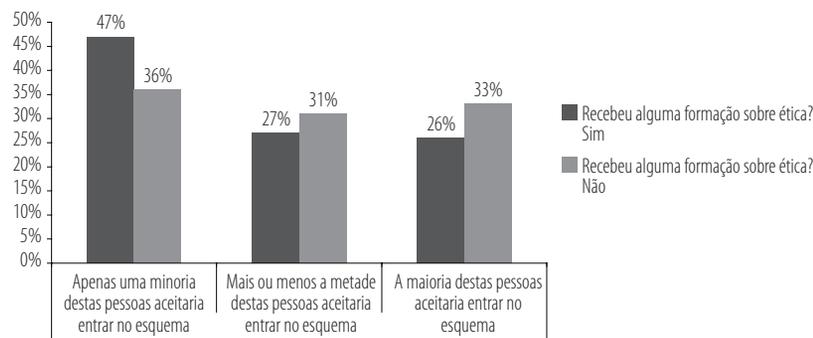
Gráfico 3. Cruzamento entre formação ética e aplicação das normas



Fonte: Centro de Referência do Interesse Público, 2011.

Da mesma forma, os servidores com formação ética também se mostram mais otimistas em relação ao envolvimento de pessoas do alto escalão em esquemas de desvio de verbas. Se trabalharmos a variável apresentada no gráfico 1 internamente à opinião dos servidores, percebe-se que a formação ética diferencia suas opiniões. Quem recebeu formação ética acredita mais que apenas uma minoria aceitaria entrar no esquema (46%). Já no grupo dos que não tiveram formação, as respostas estão mais divididas, apesar de uma parte achar que só a minoria aceitaria (35%), uma grande parte também acha que a maioria aceitaria (33%).

Gráfico 4. Cruzamento entre formação ética e envolvimento do alto escalão em desvios de verbas

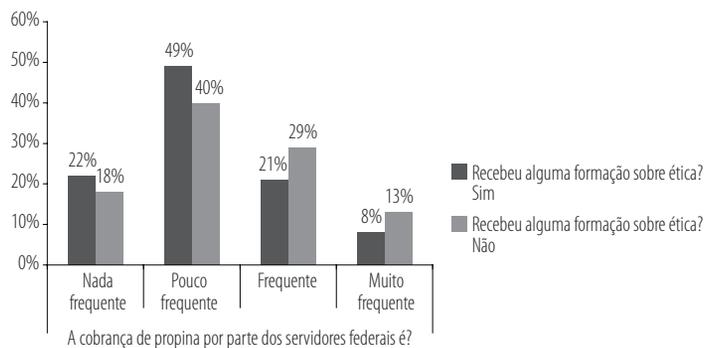


Opinião sobre o envolvimento de pessoas do alto escalão do governo em esquemas de corrupção

Fonte: Centro de Referência do Interesse Público, 2011.

Ainda comparando aqueles que tiveram formação ética com os que não tiveram, encontra-se que os primeiros continuam com uma perspectiva mais otimista, dessa vez em relação à frequência da cobrança de propina. Quem recebeu formação ética tende a acreditar que a cobrança de propina é pouco (49%) ou nada frequente (22%). Já quem não recebeu essa formação acredita que a cobrança é pouca (40%) ou frequente (29%).

Gráfico 5. Cruzamento entre formação ética e frequência da cobrança de propina



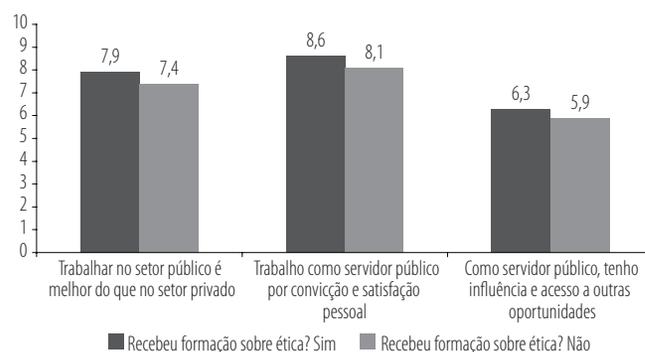
Fonte: Centro de Referência do Interesse Público, 2011.

As diferenças entre aqueles que receberam e os que não receberam formação ética permanecem perceptíveis nos dados quando os servidores respondem sobre o nível de concordância com algumas afirmações sobre o trabalho no setor público. A partir de uma escala onde 0 a 10, pela qual 0 corresponde ao valor “discorda totalmente” e 10 corresponde ao valor “concorda totalmente”, os servidores foram convidados a se posicionar acerca de algumas frases que dizem respeito ao setor público. A partir de testes de médias foram verificadas se existiam diferenças estatisticamente significativas entre as respostas dos que tiveram e dos que não tiveram formação ética³. Nos gráficos 5 e 6 são mostrados os cruzamentos onde existem essas diferenças, onde as médias dos que receberam formação ética é sistematicamente diferente dos que não receberam.

3 Foram realizados testes *Independent-Samples T test* (teste t para verificar se há igualdade entre as médias dos dois grupos).

No gráfico 6 é verificado que a média das respostas de quem recebeu formação ética é sempre superior daquela dos que não a receberam: quem teve formação ética acredita mais que trabalhar no setor público é melhor do que no privado (média de 7,93 contra 7,51 de quem não teve formação), quem teve esta formação trabalha mais no setor público por convicção e satisfação pessoal (8,61 contra 8,28) e também acredita mais que como servidor público tem influência e acesso a outras oportunidades (6,33 contra 5,87). Ou seja, a formação ética influencia as respostas e a percepção dos servidores em relação ao trabalho no setor público.

Gráfico 6. Cruzamento entre formação ética e questões sobre o trabalho no setor público



Fonte: Centro de Referência do Interesse Público, 2011.

No próximo gráfico encontra-se também que a média das respostas dos servidores que possuem formação ética é sempre maior do que a dos que não receberam esse tipo de formação. Assim quem recebeu formação ética acredita mais que seu salário é satisfatório (para quem teve essa formação a média de concordância com essa afirmação é de 6,43 contra 5,51 para quem não teve), que o trabalho no serviço público lhe dá status diferenciado na sociedade (média de 6,47 entre os que receberam formação e de 5,86 entre os que não receberam) e trabalham no serviço público pela estabilidade (7,6 para os que têm formação ética e 7,19 para quem não tem). Sendo assim, mais uma vez, aqueles que tiveram contato com formação ética se mostram mais otimistas em relação ao trabalho no setor público: estão mais satisfeitos com salários, com a estabilidade e com o status proporcionado por esse trabalho.

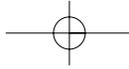
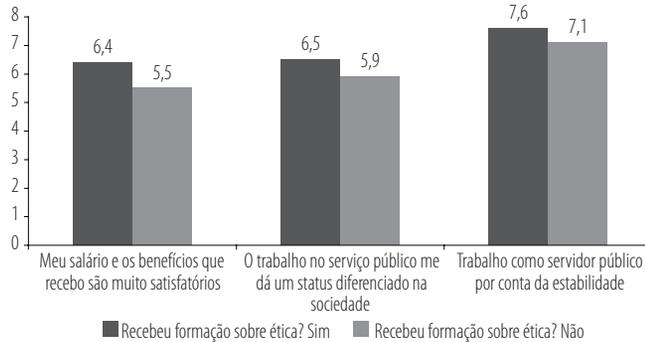


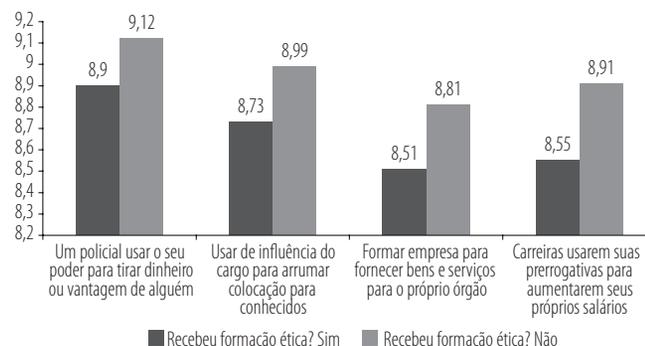
Gráfico 7. Cruzamento entre formação ética e questões sobre o trabalho no setor público



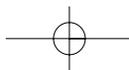
Fonte: Centro de Referência do Interesse Público, 2011.

Para testar a percepção desses servidores sobre a corrupção, ele foram inquiridos a atribuir um valor a situações práticas, que envolveriam atos ilícitos. A partir da exposição de uma frase aos servidores, eles atribuiriam o valor 0 para “nenhuma corrupção” e 10 para “muita corrupção”. Ao analisarmos as respostas, mais uma vez existe um padrão: aqueles que tiveram formação ética permanecem mais otimistas, ou seja, percebem menos corrupção nas situações descritas, e aqueles que não tiveram essa formação são mais pessimistas, entendendo que as situações envolvem muita corrupção. Dessa forma, a média de quem não teve formação ética é maior, são mais pes-

Gráfico 8. Cruzamento entre formação ética e situações que envolvem corrupção



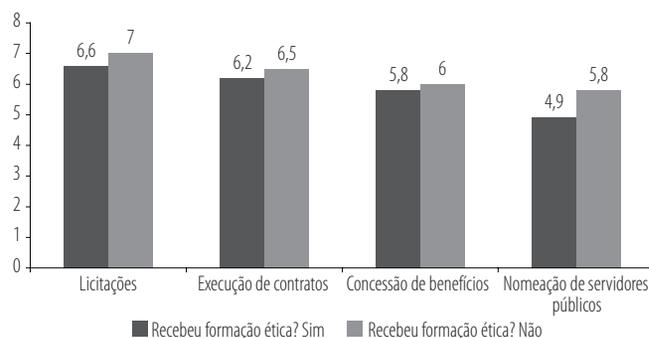
Fonte: Centro de Referência do Interesse Público, 2011.



mistas, acreditando mais que algumas situações envolvem muita corrupção, como um policial usar seu poder para tirar vantagem ou dinheiro de alguém (média de 9,1), usar de influência do cargo para arrumar colocação para conhecidos (média de 8,99), formar empresa para fornecer para o próprio órgão (média de 8,84) e carreiras usarem suas prerrogativas para aumentar seus próprios salários envolve mais corrupção (média de 8,92).

A última comparação em se tratando de formação ética entre os servidores foi feita levando-se em conta a questão sobre áreas da administração pública que podem apresentar nenhuma corrupção (valor 0) ou muita corrupção (valor 10). As respostas dos dois grupos continuam diferentes, e os que não tiveram formação ética continuam sendo mais pessimistas, apresentando médias maiores, ou seja, acreditando mais que há muita corrupção nestas áreas. E da mesma forma os que tiveram formação ética afirmam que estas áreas não apresentam tanta corrupção assim. No gráfico abaixo encontra-se que quem teve formação ética acredita que as licitações, a execução de contratos, a concessão de benefícios, a nomeação de servidores públicos envolve menos corrupção – e a média de quem não teve formação ética é sempre maior: 7,04; 6,59; 6,07 e 5,7.

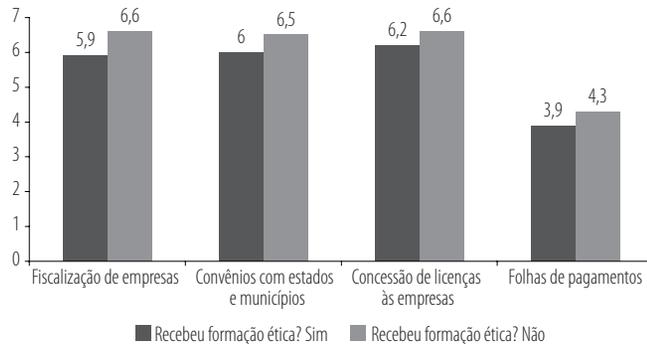
Gráfico 9. Cruzamento entre formação ética e áreas da administração pública que podem envolver corrupção



Fonte: Centro de Referência do Interesse Público, 2011.

No próximo gráfico a relação encontrada é a mesma: quem não teve formação ética percebe mais corrupção nas áreas da administração como a fiscalização de empresas, os convênios com estados e municípios, a concessão de licença a empresas e as folhas de pagamentos.

Gráfico 10. Cruzamento entre formação ética e áreas da administração pública que podem envolver corrupção



Fonte: Centro de Referência do Interesse Público, 2011.

Destes dados retira-se que existe claramente uma percepção diferenciada do serviço público e das áreas e atividades referentes a ele por parte dos servidores que tiveram formação ética. É como se esta formação incutisse nesses servidores posições mais otimistas, ou pelo menos os afasta das percepções difundidas no senso comum de que o mundo público no Brasil é excessivamente corrupto. A ética do serviço público impacta a percepção dos servidores sobre a corrupção e sobre as instituições de controle de forma a torná-los menos críticos em relação à corrupção existente no Estado. Do ponto de vista organizacional, é perceptível que a ética do serviço público tem avançado no Brasil. Mas ainda falta o desenvolvimento da ética pública (sem se confundir com a ética do serviço público), para fazer avançar o quadro institucional do Estado e uma perspectiva democrática do controle da corrupção, tendo em vista a premissa do valor da publicidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dos dados apresentados na seção anterior, depreende-se que o avanço da ética do serviço público não implica o avanço da ética pública. Isso pode ser demonstrado pelo modo como os servidores consideram que as normas do serviço público não são igualmente aplicadas no cotidiano dos órgãos (gráfico 2). A ausência de universalismo de procedimentos e o modo como os próprios servidores indicam fortemente a existência da corrupção no Estado brasileiro apontam para o fato de que o aprimoramento institucional das instituições de

controle depende da consecução de uma concepção de ética pública e não apenas de ética do serviço público.

Por esta concepção de ética pública, entendemos que o aprimoramento institucional ocorre com o fortalecimento de uma noção mais forte de publicidade, por meio da qual não basta maior transparência, mas uma concepção do espaço público orientada ao bem da comunidade e para uma concepção de Estado republicano e democrático. Sem avançar em uma ética pública, balizada na existência de um Estado republicano e democrático, corremos o risco de ficarmos girando em círculos, ou de constituir instituições draconianas, as quais emperram a eficiência da gestão e a busca pelo desenvolvimento.

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. Doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Autor de *Corrupção, democracia e legitimidade* (Editora UFMG, 2008).

Ana Luiza Melo Aranha · Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais. Pesquisadora do Centro de Referência do Interesse Público (CRIP).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, vol. 41, edição especial comemorativa, 2007.
- BOURDIEU, Pierre. Espírito de estado: gênese e estrutura do campo burocrático. In: *Razões Práticas. Sobre a Teoria da Ação*. Campinas: Papirus, 2005.
- BOZEMAN, Barry. *Public values and public interest. Counterbalancing economic individualism*. Washington: Georgetown University Press, 2007.
- CARVALHO, José Murilo de. Passado, presente e futuro da corrupção à brasileira. In: AVRITZER, Leonardo, et alli (orgs.). *Corrupção: ensaios e crítica*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- ELLIOTT, Kimberly A.. A corrupção como um problema de legislação internacional: recapitulação e recomendações. In: ELLIOTT, Kimberly A (org.). *A corrupção e a economia global*. Brasília: Editora UnB, 2002.
- ETZIONI, Amitai. Is transparency the best disinfectant?. *The Journal of Political Philosophy*, vol. 18, nº 3, 2010.
- FILGUEIRAS, Fernando. Transparência e controle da corrupção no Brasil. In: FILGUEIRAS, Fernando; AVRITZER, Leonardo (orgs.). *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.
- FILGUEIRAS, Fernando. *Corrupção, democracia e legitimidade*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- FUNG, Archon; WEIL, David. Open government and open society. In: LATHROP, Daniel; RUMA, Laurel R.T. (eds.). *Open government. Transparency, collaboration, and participation in practice*. Cambridge, MA: O'Reilly, 2010.
- KRUEGER, Anne O. The political economy of rent-seeking. *American Economic Review*, nº 64, 1974.
- ROSE-ACKERMAN. *Corruption and government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- THOMPSON, Dennis. *Restoring responsibility*. Ethics in government, business, and healthcare. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- VITA, Álvaro. Liberalismo. In: AVRITZER, Leonardo, et alli (orgs.). *Corrupção: ensaios e crítica*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- WEBER, Max. A política como vocação. In: WRIGHT-MILLS, Charles; GERTH, Hans (Eds.). *Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro: LTC, 2002.