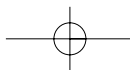
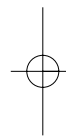
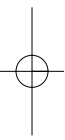
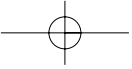
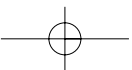
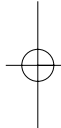
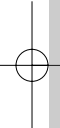


ÉTICA PÚBLICA E CONTROLE DA CORRUPÇÃO





Cadernos Adenauer



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

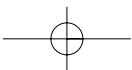
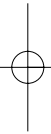
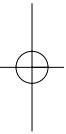
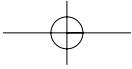
Tel.: 0055-21-2220-5441 · Telefax: 0055-21-2220-5448

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*

O declínio da ética pública

II

JOSÉ EISENBERG E RODRIGO MUDESTO

Receou, portanto, não poder pagar as despesas, como fizera já uma ou duas vezes, e outorgar as liberalidades, que distribuía em certo tempo com mão generosa, porque excedia em liberalidade a todos os reis, seus predecessores. Profundamente consternado, resolveu ir à Pérsia cobrar os tributos dessas regiões e ajuntar muito dinheiro. (I Macabeus, 3:32)

Vivemos tempos bíblicos – grandes dilúvios no Oriente, mais peregrinações belicosas no Médio Oriente, e uma aparente revolta cívica dos jovens romanos espalhados pela Europa e pela América diante da corrupção devassa de seus imperadores. São bíblicos nossos tempos não tão somente pelos eventos que parecem recorrentes, mas pela forma como compreendemos o tempo em que vivemos e pelo vocabulário ancestral que empregamos.

Nossa insolúvel querela entre antigos e modernos gera empregos curiosos de conceitos. Um dos conceitos mais antigos é o de corrupção. Ele é empregado nos estudos da política há milênios, mas mesmo sendo tão antigo seu uso não é unívoco. O termo é muito do gosto também de nossa imprensa, que sabe da sua potência de vender mais jornais que seus irmãos democracia, república ou virtude. Contraditoriamente com sua história, a noção de corrupção em nosso noticiário pretende retratar uma aberração fenomênica de nossa cultura e época, quando não um mero atributo da *persona* de determinados agentes públicos, os chamados “corruptos”. Não sendo este o lugar para longas discussões filológicas, é necessário realizar, entretanto, uma breve recuperação de alguns dos sentidos que já foram emprestados a esse conceito.

Somente desta forma podemos caracterizar e problematizar – escapando de reproduzir o débil senso comum – a ética pública hoje em dia. Se é comum nos nossos dias falarmos da corrupção para nos referir à conduta ou comportamento “equivocado” de agentes ou instâncias públicas, outrora designávamos com ela o declínio de uma ética pública no todo do corpo. Em outras palavras, o servidor público “corrupto” não foi sempre o ponto de partida para se compreender o papel da ética na política.

A recuperação histórica da polissemia do conceito nos permitirá compreender de maneira mais rigorosa o que significa ética pública e a sua corrupção em um Estado de Direito. Enquanto antinomia da ideia de ética pública, a noção de corrupção pode ser, e talvez seja algumas vezes, um sinal de vigor político do corpo social.

* * *

Tanto as filosofias orientais quanto a matriz greco-romana reservaram um lugar de destaque para a noção de corrupção. Para os Hindus, por exemplo, vivenciamos já há algum tempo a era do chamado *Kali Yuga*, período agonístico marcado pela crescente deterioração da ordem do mundo, que teve início com a morte de Krishna; nele, se tornam cada vez mais presentes a intoxicação, a prostituição, a destruição da natureza e a jogatina. Nosso *Kali Yuga* é um período marcado por uma crescente corrupção que vai inexoravelmente impregnar toda a experiência humana. Somente quando se chega nesse estágio é possível que surja, num movimento cíclico, uma nova era de ouro no mundo; em um linguajar mais místico: o caos absoluto engendra a possibilidade da ordem absoluta.

Relatos como esse, em que a corrupção é tida como um processo inexorável de decadência que define uma época e suas gerações, estão presentes em todas as religiões mundiais, como as designava Max Weber. Seja na história bíblica de Noé, na epopeia suméria de Gilgamesh que a antecedeu, ou no treinamento para a *pañca-Āyīçni* – os famosos cinco preceitos morais da religião budista –, é a corrupção extrema do mundo que cria as condições para o restabelecimento da ordem. Tais visões não resumem a corrupção a erro, mas “à vida como ela é”, como parte da lógica do mundo.

Esta maneira de ver o mundo é também ponto de partida das reflexões dos pensadores clássicos gregos, entre os quais podemos destacar Aristóteles, dado seu enfoque político ao tema e em virtude da imensa repercussão de sua abordagem. Para Aristóteles, a mudança do mundo social só pode ser com-

preendida em analogia ao mundo físico. Na ordem hierárquica aristotélica, os homens estão sujeitos a um movimento contínuo de mudança por estarem distantes da inerte perfeição cosmológica. Aristóteles concluiu que a inconstância do mundo social era fruto de um processo natural de corrupção, de decaimento. A construção morfológica de uma sociedade é, para ele, um movimento contínuo de corrupção de um ponto inicial ideal; ao mesmo tempo, toda nova sociedade é um *insight* (*fiat lux*, murmurará o Deus de São Jerônimo). Toda nova sociedade é inspirada em uma sociedade que a antecede e que perde seu brilho na medida em que se reproduz continuamente. Toda a sociedade está sempre e continuamente se recriando como uma mimese mais ou menos corrompida de seu passado.

Mas o que fazer? Para Aristóteles, o mecanismo da mudança é irresistível e irreversível. Deter o processo de corrupção seria o mesmo que pretender sustar o próprio movimento do mundo. Resta apenas direcionar a mudança para formas que se demonstraram, em outros momentos e em outras localidades, mais estáveis, encontrando na experiência formas mais resistentes à *stasis* e, portanto, menos sujeitas à corrupção. Seu conhecido elogio da Monarquia, da Aristocracia e da *Politeia* não consiste em uma receita do tipo “fim da história”, mas em ciclos de geração e regeneração. Até mesmo a Monarquia, regime político superior a todos os outros por permitir tomadas de decisões isentas e livres das paixões de múltiplos homens, acabará se degenerando em Tirania se não for habilidosa e constitucionalmente direcionada a uma Aristocracia em seu devido tempo. É necessário alimentar um itinerário virtuoso gerando boas cidades, providas de constituições equilibradas, em que seus sujeitos possuam uma educação que permita uma sociabilidade prudente, abstenção de radicalismos e exageros que possam levar à corrupção e decadência precoces. Mantidas essas condições, os regimes se sucederam em seu devido tempo alterando o foco da legitimidade do poder (um, poucos, muitos).

A profilaxia dos regimes políticos é a resposta possível do mundo antigo para o problema da corrupção, ela encontrará sua forma mais acabada nas teorias do romano Políbio, que exercerá enorme influência em Cícero e posteriormente em Montesquieu. Como veremos mais à frente, o mundo moderno proporá outra resposta. Por ora é preciso entender de que forma essa ideia se fez presente nos diferentes códigos morais. Tomemos como exemplo o judaico-cristão, o muçulmano, e o republicano romano.

Com a expansão do helenismo, as ideias de Aristóteles acerca da necessidade de se proteger, de forma constitucional, a sociedade dos efeitos da corrupção natural ganharam relevo universal. Efeitos disso são observados, por

exemplo, na influência helênica sobre a tradição judaica. Enquanto os textos do Pentateuco tratavam a questão da corrupção como uma consequência da fragilidade do gênero humano (Eva e a maçã, ou Sodoma e Gomorra), que levava necessariamente a períodos de queda e reerguimento decorridos da ira/compaixão divina, os livros apócrifos de Macabeus – posteriormente adotados como canônicos entre os católicos aristotélicos, mas não pelos platônicos protestantes – tratavam dela sob o ponto de vista de um registro ético, circunscrito pela política, tal qual havia feito Aristóteles. É interessante notar que o receio da influência grega, pano de fundo da trama de Macabeus, seja motivado pela adoção das tópicos igualmente gregas. A corrupção é apresentada aí como resultado da adoção de leis radicais e da ambição destemperada, mas, principalmente, como resultado da adoção forçada de costumes estrangeiros. Até esse momento, os judeus simplesmente caíam em pecado (afinal, eram seres apetitivos). A partir daí, passavam a ser corruptos na medida em que se rendiam à opressão e à racionalidade de estrangeiros. Lutar contra a corrupção significava restabelecer boas práticas, imitando o comportamento dos antigos que tiveram algum contato com a perfeição divina. A observância das leis antigas e o hábito da disciplina seriam a única forma de conseguir os auspícios do retorno de Deus.

De forma muito parecida, Ibn Khaldun (1332-1406), segundo Ernest Gellner um dos mais importantes pensadores da política entre os muçulmanos, expõe uma defesa da possibilidade de administrar a expansão constante da corrupção cidadina. Para ele, são os povos do deserto, os nômades, que, ao se manterem mais próximos da essência dos antigos costumes e de uma prática mais autêntica do *asabiyah* (sociabilidade tribal), funcionam como reserva moral e força reparadora dos efeitos da tendência natural à corrupção presente nas cidades. Khaldun, que muitos creditam como um dos precursores do conceito moderno de sociedade civil, acreditava que a interferência periódica de instâncias de controle fosse capaz de restituir o comportamento virtuoso. O governo é um presente da tribo para a cidade, que precisa ser renovado a cada três ou quatro gerações, quando a força do conjunto anterior dos conquistadores-legisladores tribais tiver se exaurido e a coesão urbana for erodida pelos emasculadores hábitos da vida civilizada.

Alguns séculos antes em Roma, com Marco Antônio Cícero, encontramos uma combinação da defesa de uma vida simples e prudencial, em sentido aristotélico, com uma defesa vigorosa da ação cívica. Para ele, a opulência e a riqueza desgastam e corroem os principais cidadãos romanos, e é preciso lutar e agir para que o bem possa prevalecer. A corrupção é a corrupção do

Senado Romano, que se afastou da grandeza espiritual de Roma devido à opulência do Império. Não se trata de um vício de sujeitos, mesmo que manifesto na ação de determinados senadores. É preciso mudar o próprio Senado para que a virtude seja restabelecida.

Se a concepção ciceroniana de corrupção ainda não atribui aos sujeitos a responsabilidade pela decadência ética que os define enquanto “corruptos” – afinal, é o Senado que precisa mudar, não os senadores – nela já é perceptível a mudança que lentamente vai substituir a pergunta, “porque o mundo, eticamente ordenado, se corrompe?” pela pergunta “como sujeitos corruptíveis irão conformar-se a uma ética pública?”. Gradualmente, o tratamento com a “profilaxia de regimes” será substituído pela moderna busca de asepsia do corpo político.

As guerras religiosas na Europa no início da Era Moderna, e o desejo de evitá-las, foram razão suficiente para provocar a privatização da religião e a burocratização da política que se seguiu. E é nestes dois movimentos que encontramos os elementos que explicam a transição de uma pergunta para outra.

Ao longo do medievo a igreja de Roma havia se fortalecido como um dos mais importantes senhores de terras do continente. Os sucessivos herdeiros do chamado Sacro-Império, por sua vez, jamais abandonaram a pretensão de reconstituir os limites máximos do Império Romano e de seu sucedâneo carolíngio. Se, a princípio, doar terras à Igreja, como faziam os reis carolíngios, era uma forma de obter o aval do representante de Cristo para suas pretensões de poder, com o tempo, a expansão latifundiária da Igreja criou um paradoxo. O papa era o vigário de Cristo e, como tal, tinha proeminência espiritual sobre o imperador e sobre todos que viviam em terras da Cristandade; entretanto, ele era um suserano como os demais lordes europeus, e como tal, um empecilho às pretensões de soberania universal do imperador. O papado e a rede papista agiam então como força de descentralização e de oposição ao poder do Império, mesmo nos períodos em que o papado se outorgava a função de ungir os novos imperadores. A sua defesa da autonomia em seus feudos servia como legitimação de muitos outros insubmissos senhores locais na Europa, minando a capacidade do imperador de obter no plano secular não só o domínio dos territórios que o papa controlava patrimonialmente, mas inclusive onde seu poder era apenas religioso. Neste contexto, o papado, longe da postura ascética verificada em líderes religiosos orientais, acaba reproduzindo e sofisticando hábitos cortesãos como o acúmulo de riqueza, tráfico de influência, nepotismo e, principalmente, o culto da exuberância e da opulência.

Diante desse quadro, não se pode esperar que a tradição ou seus guardiões (a Igreja) sejam capazes de propiciar a renovação cíclica da ordem política. É uma época em que a percepção de corrupção está imensamente difusa, sendo percebida tanto em fenômenos epidemiológicos, como a peste negra; astrológicos, como expressos no milenarismo; sociológicos, como as virulentas e confusas heresias camponesas. Até que Calvino seja capaz de emplacar os míticos cristãos primitivos como a fonte da reserva moral, toda a ordem dos antigos já terá se tornado inviável. Mas como Marx disse, nenhuma sociedade se coloca uma pergunta para a qual não possa formular a resposta. Essa nova resposta, que só encontrará sua forma acabada em Max Weber, começará a ser formulada por um funcionário público às voltas com os atropelos da Itália de Borgias e Medicis.

Rodrigo Borgia, que passou para a história como o Papa Alexandre VI, e seu filho, Cesare Borgia, foram extremamente bem sucedidos em lidar com o preconceito das tradicionais famílias italianas referente à sua ascendência espanhola. Ambos desenvolveram uma trajetória exemplar: o pai viria a ser conhecido como o mais mundano dos pontífices católicos e o não menos desregrado filho viria a ser declarado o modelo ideal do príncipe por Maquiavel, exatamente por saber aproveitar com ousadia e agressividade a fortuna de ser filho do homem mais influente e temido da Europa.

Roma neste período foi cenário de selvagens disputas palacianas pela cadeira de Pedro. Quando Alexandre VI foi ungido papa, havia uma percepção generalizada na península itálica de que o cargo exigia a valentia e a crueldade de um soldado e a ambição e o caráter de um cortesão. Não por coincidência Rodrigo Borgia adotou o nome de conquistador grego. Ele se pretendia portador das virtudes de ambos os mundos: o antigo e o moderno.

Mas essas características, assim como o apoio do Imperador, levaram homens como Savonarola a se insurgir contra papas e governantes como Alexandre VI. A defesa feita pelo republicanismo renascentista das virtudes romanas e cristãs buscava recuperar a ordem do mundo com uma volta aos antigos diante do que entendem como uma corrupção da grandeza histórica dos herdeiros de Roma. Infelizmente, a solução ciceroniana não estava mais acessível.

A compreensão desse novo tipo de ator e do novo tipo de virtude que o alimenta tem como principal marca o famoso livro de um florentino que empreende, a contragosto talvez, a forçosa tarefa de abjurar suas crenças republicanas e realizar o elogio do valentão, devasso e corrupto Cesare Borgia.

Não se pode ler n' *O Príncipe* uma simples lista de regras de como se manter, a todo custo, no poder. Ele não deve ser diretamente referido, entre-

tanto, como precursor de uma “ética da responsabilidade” – tema weberiano de que trataremos a seguir –, de uma conduta calcada em resultados. Assim como havia feito Aristóteles em seu tempo, Maquiavel interpreta o mundo e seus protagonistas com a intenção de verificar quais são os governos mais bem sucedidos quando se trata de lidar com aquilo que chamamos contemporaneamente de “insegurança administrativa”. O que o diferencia do estagirita é que se neste o remédio para a deterioração de governos e governantes é a prudência e boas leis, para Maquiavel, ao menos em sua época, a doença parecia ter se tornado incurável. Era preciso governar sem governabilidade. Era preciso administrar a escassez de recursos e a assimetria de poder. Se em Aristóteles percebemos o movimento cíclico de corrupção e renascimento, em *O Príncipe* a única forma de persistir é permanecer em expansão. Para o grego, governar é segurar com mãos firmes, enquanto que para Maquiavel administrar é jogar malabares com batatas quentes. A novidade de Maquiavel está no que poderíamos chamar de uma “filosofia da administração cotidiana.” O presente para os antigos é um tempo de desgaste entre um passado puro e um futuro redentor. Para “o servidor público” Maquiavel, somente o cotidiano presente conta. E a saída era administrar a tensão do cotidiano.

Em Maquiavel, a defesa da monarquia baseia-se na capacidade do monarca de poder se afastar dos particularismos, situação ideal para o exercício das virtudes vigorosas e criativas da força e da astúcia. Não havia moralidades que pudessem ser imitadas (Cícero) ou livros sagrados a serem redescobertos (Maca-beus). Diante de um quadro de corrupção endêmica, o destino da cidade era reflexo do destino de seu governante. Esse Maquiavel tardio preserva o jovem Maquiavel que, do mesmo ponto de vista trágico, via a república como arena institucional-legal para forças sociais opostas, em que as ambições confluíam para o bem comum e a vitalidade dos cidadãos era a vitalidade da república. Mas o Maquiavel amadurecido compreende que é necessário modelar-se conforme o tempo e que a arena da política deve ser endogenamente esvaziada de certezas morais, mesmo que externamente convenha aparentá-las. A razão do homem de Estado é exclusivamente a expansão do Estado. É o período dos selvagens heróis que fundaram a Europa moderna, personagens como o Imperador Carlos V, o rei francês Francisco I, Rodrigo Borgia e outros. Seres apetitivos e cobiçosos, vivendo em um período de riquezas escassas.

A principal diferença entre os “tempos” de Maquiavel e os daqueles pensadores que o sucederam tem relação com as profundas mudanças econômicas e tecnológicas que se seguiram à guerra religiosas. A profunda mudança na capacidade de produção das sociedades europeias, as riquezas do continente

americano e a migrações formadas do campo, tudo isso permitiu àqueles que buscavam a hegemonia a possibilidade de barganhar não mais basicamente pela força, mas lançando mão daquilo que Ernest Gellner denomina “estoque inesgotável de corrupção”. Foi possível, em uma oportunidade rara na história humana, que ocorresse uma divisão do trabalho político e administrativo. Esta profissionalização foi possível porque a capacidade crescente de produzir riqueza pôde ser empregada no sentido de contentar o apetite dos membros agressivos da sociedade. Em outras palavras, os “heróis” puderam ser saciados e mantidos afastados em suas casas.

O percurso intelectual Maquiavel-Weber é bem mais tortuoso e incerto que o caminho Aristóteles-Políbio. A mudança que levou à substituição dos regimes dinásticos por governos racionais-legais ocorreu em rio caudaloso, que passa por novos continentes e suas montanhas de ouro e escravos, guilhotinas e fogueiras religiosas, novas indústrias com máquinas de ferro e de carne. Menos a evolução qualitativa do pensamento do que nosso orgulho nos leva muitas vezes a pensar que foi o rescaldo dessa turbulência que permitiu que viéssemos a preferir o regime dos burocratas à liderança dos heróis, a preferir higienizar constantemente o Estado por meio de uma ética pública a nos aventurar na purgação violenta e cíclica da corrupção dos regimes. Mas o que se perde com a segurança da jaula de ferro?

Na era moderna poucos como Jean-Jacques Rousseau perceberam com tanta agudeza a força de seu tempo, e poucos deixaram tão claro o quanto a lastimavam. Rousseau denunciou aos cidadãos a sua volta que o tempo dos republicanos passara, algo conjurado em rituais de papel e tinta que roubavam a vida dos cidadãos.

A decadência moral que Rousseau atribui à modernidade pode ser compreendida em sua crítica ao comediante e em seus textos sobre o teatro. O comediante é um ser narcisista incapaz de se colocar no lugar do outro, veículo de preconceitos e de falsidade. Para Rousseau o tema da representação é central na medida em que marca o equilíbrio entre, de um lado, a capacidade humana de expressão e de autonomia e, de outro, a capacidade de compartilhar e de pertencer. A arte em particular, mas a expressão humana em geral, só pode ser realizada como uma mimese, uma imitação da natureza, mas isso pode se dar ou com autenticidade ou como farsa. O comediante retrata a farsa, a piada pela piada, o arremedo, o inautêntico. Da mesma natureza vem a crítica à representação política. Rousseau percebeu que o Estado moderno se formava pela abdução dos interesses na dimensão pública. Para Rousseau, como bem percebeu Marshall Berman, a autenticidade estaria na manifes-

tação pública dos interesses de cada um, dessa forma obtendo decisões também autênticas. A representação, ao mascarar o interesse, era como uma comédia ruim, em que se fingia tomar parte os cidadãos. E os cidadãos corrompidos pela cobiça econômica e pela usura recolhem-se ao que a modernidade chama de “negócios privados” (*private business*). É notável como a corrupção para Rousseau é percebida como algo que denigre principalmente o cidadão. Ainda falta um século para que o foco se direcione ao agente público. Rousseau vê os funcionários da administração do Estado como um meio. Só em Hegel a burocracia, ao manifestar o Espírito no Estado, tornar-se uma classe universalizável.

À margem do pensamento de Rousseau e Hegel, a prática de dois homens ilustra bem as mudanças que estavam ocorrendo: Oliver Cromwell e Maximilien de Robespierre. Ambos sempre se colocando como servidores públicos e evitando serem identificados com a soberania, ambos promoveram festins de sangue que dariam pesadelos a qualquer dos Borgias. No processo de rotinização da política, profissionalizaram os exércitos e os burocratas e dessacralizaram o carrasco. Ambos ostentaram a alcunha de incorruptíveis, enquanto redefiniam o próprio sentido da corrupção. Ambos afastavam os nobres da política, com a guilhotina ou a bolsa conforme a situação, enquanto faziam de assalariados públicos os novos senhores. Restava apenas, portanto, promover a assepsia constante do Estado, cuidar para que a corrupção não se espalhasse, eliminar as maças podres.

Essa nova classe, surgida das revoluções, não estava sujeita aos códigos de honra do antigo regime. E nem poderia contar com presunção de que compartilhavam cosmologicamente da culpa, como os homens públicos antigos. Poderosos mas apartados da “boa sociedade”, deveriam assumir a responsabilidade por seus “erros”.

Sobre esta nova classe operava o imperativo moral de Kant, que preparou a ética para o momento pós-revolucionário e para o longo e tortuoso caminho até a ética da responsabilidade de Weber. Se Kant foi quem lhe emprestou sistematização, foi por ter dado à transformação que estava em curso, de Maquiavel a Weber, a simplicidade discursiva que uma boa persuasão exige: sob o imperativo categórico, correção transforma-se em norma, e corrupção, por conseguinte, em erro moral. Torna-se falta de ética pública o desvio de conduta pública. Faltava apenas atribuí-la à classe universal de Hegel para que se consumasse a redução filosófica da ética pública em ética do servidor público.

Completar essa missão coube a Max Weber. Categorias como eficiência, prestação, produtividade e impessoalidade passam a ser empregadas na ava-

liação de uma ética pública focada na conduta do indivíduo. O ideal do agente público agora é o de um ser destituído de valores com exceção daqueles próprios ao seu estamento funcional. Se não há valores não há decaimento, ou corrupção no sentido antigo, a corrupção só pode ser apreendida pela modernidade como desvio da busca de fins, como erro. O desvio de conduta expressa a “falha humana”, isentando a impessoal, artificial e mecânica figura do estado do “erro”. O burocrata, ideal weberiano de profissional do mundo moderno, é totalmente alheio às causas e consequências de suas ações, só devendo se ocupar de que prazos, sigilos e fluxos sejam atendidos normativamente. A única medalha que pode ser colocada no peito do burocrata weberiano é o reconhecimento de seu valor para o Estado, seu único orgulho é a perfeição na execução do procedimento.

Do ponto de vista do conceito de ética pública, portanto, a passagem dos antigos para os modernos representou uma passagem da problematização da integridade da república para uma problematização da integridade dos membros do corpo estamental responsável pela condução do bem público, isto é, da eticidade dos atos dos servidores públicos. Esta lenta transformação, que ocorreu ao longo do período moderno, começando com Maquiavel e consumando-se em Weber, implicou em novas formas de compreender a ética pública e a ética do servidor público que não podem ser trivialmente articuladas a uma concepção do Estado Democrático de Direito que não leve em conta o novo papel do ideal republicano (o império da lei) e do servidor público (a serviço deste ideal) em nossos tempos.

Sob uma perspectiva estritamente procedimental, o burocrata weberiano, quando virtuoso, parece ser o final feliz da reprodução do bem público através do corpo estamental de um Estado de Direito. Afinal, a eticidade do procedimento, i.e., da lei formal, na medida em que encontra neste corpo uma materialidade e instrumentos pretensamente eficazes para a produção de aquiescência às leis, resolve o problema do caráter democrático que se pretende imputar às normas jurídicas que regulam a vida do Estado de Direito. A autonomia pública dos cidadãos, na expressão de Habermas, ou as liberdades políticas, para utilizar a nomenclatura adotada por Rawls, está assegurada pela legitimidade recíproca estabelecida entre o exercício democrático da vontade geral e o exercício burocrático da reprodução das normas democraticamente estatuídas.

Já a autonomia privada dos cidadãos, as suas liberdades civis, no regime político em que governam os burocratas encontram-se protegidas pela imunidade jurídica conferida a estas liberdades, definidas como direitos civis e alheias,

portanto, ao exercício da reprodução da eticidade previamente imputada ao procedimento. A própria existência do procedimento, neste contexto, é decorrente desta imunidade da autonomia privada à ingerência da burocracia.

O regime da burocracia, portanto, sob a égide de uma ética do procedimento, já incipiente na ética da responsabilidade de Weber, necessita apenas de atores (pessoas e instituições) capazes de assegurar uma engenharia jurídica sustentável, responsiva e eficiente. Mas se buscamos designar como ética pública algo para além da mera eticidade dos comportamentos humanos de servidores públicos; se buscamos um sentido de virtude para o comportamento dos cidadãos, o procedimento e a ética a ele associado – aquela que torna a burocracia o corpo governante – são satisfatórios, porém, insuficientes.

Eles nos asseguram liberdades, mas nos tornam alheios aos processos decisórios que configurariam, em tese, o nosso exercício da democracia; conferem-nos direitos e formas de lutar pelo acesso a eles, mas subtraem as razões públicas que deveriam nos tornar aquiescentes. Tornamo-nos fonte de legitimação de um exercício do mando jurídico, sem que a moralidade das razões para tal seja sujeita ao debate desobstruído da esfera pública. Ficamos diluídos nas rotinas da burocracia e na carência de inovação e criação de seus servidores.

A ética do procedimento, portanto, ou até mesmo sua versão primitiva, a ética da responsabilidade, podem ser satisfatórias, até mesmo necessárias a uma reconstrução do conceito de ética pública para o mundo contemporâneo. Suficientes, entretanto, jamais serão.

Vivemos tempos bíblicos, dissemos. Mas nossos bodes expiatórios não são mais capazes de purgar a sociedade. Corpos sujos que maculam procedimentos em que se apegam indivíduos obcecados por aparentar formalismo e pureza. Um sinal de perigo marca todo o contato entre os dois corpos do rei. Disfarçadamente esperamos que o Estado resolva nossos problemas, enquanto em público defenestramos todos que se ocupam de transacionar o público e o privado. Mas se não há mais conquistadores do deserto, se não há disposição para defender vontades gerais, estarão os cidadãos condenados a corromper servidores públicos para que o mundo transcenda a infertilidade dos procedimentos?

José Eisenberg · Professor de Filosofia do Direito da Faculdade Nacional de Direito da UFRJ.

Rodrigo Mudesto · Cientista Político (UFMG, 2003), ex-professor da UEMG/Fevale. Consultor nas áreas de políticas públicas e educação e coeditor da Revista Pittacos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARISTÓTELES. *Da Geração e da Corrupção*. Landy, 2001.
- ARISTÓTELES. *Constituição de Atenas*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004.
- BERMAN, Marshall. *The Politics of Authenticity: Radical Individualism and the Emergence of Modern Society*. New York: Atheneum, 1970.
- CÍCERO. *Da República*. Trad. Amador Cisneiros. São Paulo: Escala, 2004.
- CÍCERO, Marco Túlio. *Do sumo bem e do sumo mal*. (De finibus bonorum et malorum). São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- CONSTANT, Benjamin. Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos. *Revista Filosofia Política*, n. 2. Porto Alegre: L&PM, 1995.
- DIDEROT, Denis; ALEMBERT, Jean le Rond D'. *Verbetes políticos da Enciclopédia*. São Paulo: Discurso Editorial; Unesp, 2006.
- GELLNER, E. *Condições da liberdade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1996
- BÍBLIA SAGRADA. São Paulo: Ed. Ave Maria, 1995. (Macabeus).
- HABERMAS, J. *Between Facts and Norms*. Cambridge, MIT Press, 1994.
- KANT, Immanuel. *A metafísica dos costumes*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2005.
- MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. São Paulo: Martins Fontes, 1996.
- MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. *Considerações sobre as causas da grandeza dos romanos e de sua decadência*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2002.
- RAWLS, J. *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press, 1993.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Carta a Christophe de Beaumont e outros escritos sobre a Religião e a Moral*. São Paulo: Estação Liberdade, 2005.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Carta a D'Alembert*. Tradução de Roberto Leal Ferreira; apresentação e introdução de Franklin de Mattos. Campinas: Ed. Unicamp, 1993.
- WEBER, Max. Rejeições religiosas do mundo e suas direções In: WEBER, Max. *Ensaio de sociologia* (orgs. H. H. Gerth e C. Wright Mills). Rio de Janeiro: Zahar, 1971.
- WEBER, Max. *Economia e sociedade. Fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: Editora UnB, 2003 (vol. 1, Primeira Parte, cap. 3).

Desenho institucional e valores da ética pública no Brasil

23

RITA DE CÁSSIA BIASON

“Efetivamente, o homem, quando perfeito, é o melhor dos animais, mas é também o pior de todos quando afastado da lei e da justiça (...).” Aristóteles, Política (1253a)

O MARCO REGULATÓRIO BRASILEIRO SOBRE ÉTICA PÚBLICA

No relatório de Pesquisa “Corrupção, Democracia e Interesse Público” foram entrevistados 1115 servidores públicos e 335 conselheiros nacionais de políticas públicas (Filgueiras, 2010, págs. 27 e 44). O resultado sobre a avaliação dos servidores acerca do interesse público, além de questões relativas a ética e corrupção, são alguns dos diversos pontos primorosos do relatório. A confrontação entre interesse público versus corrupção demonstra preocupações com a ética pública. Este aspecto será objeto da nossa reflexão e problematização. Os questionamentos que norteiam nosso estudo são: “Em que medida os desvios de conduta representam um risco institucional? Como devemos enfrentar o problema dos desvios éticos? O que devemos aprimorar para fortalecer um desenho institucional de forma a assegurar os valores éticos sobrepondo-os às práticas corruptas?” Para responder estas questões, inicialmente, revisitaremos o marco regulatório brasileiro sobre ética pública no âmbito Federal.

O ordenamento jurídico brasileiro dispõe de diversos instrumentos para coibir e punir os abusos e desvios éticos de funcionários, tais como: Constituição Federal de 1988, Código de Ética Profissional do Servidor Público

Civil do Poder Executivo Federal¹, o Código de Conduta da Alta Administração Federal², a Lei de Improbidade Administrativa (LIA)³, o Código Penal (concessão, corrupção passiva, peculato e prevaricação)⁴ e a Lei nº 8.112/90⁵ que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

Os princípios que regem a Constituição Federal são aqueles dispostos no capítulo dedicado à administração pública (Capítulo VII “Da Administração Pública”; Título III “Da Organização do Estado”), em especial no artigo 37, *caput*. São eles: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. O princípio da legalidade impõe que a administração faça apenas o que a lei permite. Em outras palavras, a atuação administrativa requer prévia habilitação legal, não sendo possível a criação de direitos ou obrigações sem o respaldo de lei específica. Compreendido de forma mais genérica, o referido princípio estabelece que a administração pública deve se sujeitar ao ordenamento jurídico como um todo (Biason, 2008).

Com o princípio da impessoalidade busca-se evitar que a ação estatal favoreça ou prejudique os cidadãos de forma pessoal. O agente público deve agir em nome da entidade pública, mais especificamente do interesse público. Nesse sentido, valoriza-se a ideia do desempenho de funções públicas, por meio das quais cabe ao poder público atender aos interesses coletivos.

- 1 Instituído pelo Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994. Nele estão estabelecidos princípios e valores que visam a estimular um comportamento ético na Administração Pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm. Acesso em 07/05/2011.
- 2 Instituído em agosto de 2000, constitui um conjunto de normas ao qual a pessoa nomeada pelo Presidente da República, para um cargo de primeiro escalão da Administração Federal, deve “aderir” ao Código. Disponível em: http://www.servidor.gov.br/codigo_conduta/index.htm. Acesso em 07/05/2011.
- 3 Lei federal nº 8.429, de 02 de junho de 1992, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa (LIA), disciplina as sanções aplicáveis aos agentes públicos em decorrência da prática de atos de improbidade no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública brasileira. São previstas as seguintes sanções: perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos por prazo determinado, pagamento de multa civil e proibição de contratar com o poder público ou, ainda, de receber benefícios ou incentivos fiscais, por prazo determinado. As sanções previstas nessa lei são aplicáveis, independentemente das sanções penais, civis e administrativas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8429.htm. Acesso em 07/05/2011; Biason, 2008.
- 4 Refere-se aos artigos 312, 313, 315, 316, 317 e 319 do Código Penal.
- 5 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8112cons.htm. Acesso em 07/05/2011.

O princípio da moralidade, transformado em princípio jurídico com o advento da Constituição de 1988, refere-se à moralidade administrativa, servindo como mais um fundamento para melhor conformar a atuação dos agentes públicos e também dos particulares que se relacionam com a administração pública. Com isso, pretende-se garantir, além do cumprimento da lei, a observância de regras de boa administração e dos princípios da justiça e equidade, inclusive naquelas situações em que o administrador público pode agir com discricionariedade, isto é, com maior liberdade na tomada de decisões.

O princípio da publicidade impõe à administração pública a atuação transparente de modo a possibilitar o mais amplo acesso às informações sobre a atividade administrativa. Esse princípio assegura o direito à informação tanto de interesse particular como de interesse coletivo, contribuindo para a construção da ideia de *accountability* e para o controle da administração pública brasileira pela sociedade civil.

Com relação ao princípio da eficiência, cumpre destacar que esse princípio foi acrescentado ao artigo 37, da Constituição federal, por meio da Emenda Constitucional nº 19/98, no âmbito da reforma administrativa empreendida no Brasil ao longo dos anos 90. Trata-se de conceito econômico que vem sendo interpretado, no direito, como diretriz segundo a qual a administração deve atingir metas previamente estabelecidas com o menor custo (econômico e social) possível, desvencilhando-se de procedimentos burocráticos, sem, no entanto, comprometer a legalidade.

Ressalta-se que os princípios aplicáveis à administração não se limitam, entretanto, às disposições do artigo 37, da Constituição federal. Há princípios que decorrem de outros dispositivos constitucionais e “infra-constitucionais”; há também princípios que não resultam diretamente de norma escrita, mas de construção doutrinária. Nesse sentido, cumpre mencionar os princípios da supremacia do interesse público, razoabilidade, proporcionalidade, motivação, segurança jurídica, continuidade do serviço público, presunção de legitimidade ou veracidade dos atos administrativos, especialidade, hierarquia, controle administrativo, autotutela, controle jurisdicional do ato administrativo, entre outros (Di Pietro, 2008).

No que se refere ao uso indevido do cargo público e o enriquecimento ilícito⁶ no exercício da função, consideradas uma variação do desvio ético,

6 Lei nº 8.429/1992, de 2/06/1992, dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8429.htm. Acesso em 14/05/2011.

estão contempladas e são reguladas pelo crime de corrupção passiva, concussão, lei de improbidade administrativa, lei de enriquecimento ilícito e infração ao código de ética do servidor. O tráfico de influência é um crime definido na lei de licitações⁷, de improbidade administrativa e no código de ética. O uso de informações privilegiadas⁸, atividade paralela ao serviço público, conflito de interesse, recebimento de presente e uso de bens públicos em atividade privada não são considerados crimes, porém representam uma infração grave no código de ética do servidor público civil do poder executivo federal⁹, artigo XV.

As normas básicas que visam à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins públicos (os princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência) estão previstas na Lei nº 9.784¹⁰, de 29/01/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

O sistema de declaração de bens dos servidores públicos em geral foi introduzido no Brasil pela Lei nº 3.164¹¹, de 1/07/1957, e instituiu o registro público obrigatório dos valores e bens pertencentes ao patrimônio privado de quantos exerçam cargos ou funções públicas da União e entidades autárquicas, eletivas ou não (art. 3º). A atualização dos dados dessa declaração deve ser feita anualmente ou na data em que o agente público deixar o exercício do mandato, cargo, emprego ou função, que pode substituí-la por cópia da declaração anual de bens e rendas apresentada ao Fisco federal (art. 13, § 4º).

7 A Lei federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que disciplina os processos de licitação no Brasil, aplica-se à celebração de contratos administrativos relativos a “obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações”, no âmbito dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A essa lei subordinam-se todos os órgãos e entidades pertencentes à administração pública brasileira, inclusive as entidades controladas direta ou indiretamente pelos entes federativos acima referidos. Ainda, submetem-se a essa lei, nos termos do Decreto federal nº 5.504, de 05 de agosto de 2005, todos os entes públicos ou privados que recebam bens ou recursos públicos, no âmbito federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm. Acesso em 14/05/2011.

8 Quando o funcionário revela fato que tem ciência em razão do cargo e que deva permanecer em segredo, artigo 325 e 326 do código penal brasileiro, é considerado crime.

9 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm. Acesso em 14/05/2011.

10 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L9784.htm>. Acesso em 14/05/2011.

11 Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=172778&tipoDocumento=LEI&tipoTexto=PUB>. Acesso em 14/05/2011.

A Lei nº 8.730¹², de 10/11/93, estabelece a obrigatoriedade de todos os agentes políticos e membros da magistratura e do Ministério Público da União, bem como os que exerçam cargos eletivos, empregos ou funções de confiança, na administração direta, indireta e fundacional, apresentarem declaração de bens, com indicação das fontes de renda, no momento da posse, no final de cada exercício financeiro, ao final da gestão ou mandato, exoneração, renúncia ou afastamento definitivo, como medida de controle interno do aumento do patrimônio dessas categorias de servidores e agentes políticos e a compatibilidade desse aumento com as rendas declaradas.

As autoridades submetidas ao Código de Conduta da Alta Administração Federal (CCAAF) são: ministros e secretários de Estado, titulares de cargos de natureza especial, secretários executivos, secretários ou autoridades equivalentes ocupantes de cargo do Grupo de Direção e Assessoramento Superiores (DAS) nível seis - presidentes e diretores de agências nacionais, de autarquias, inclusive especiais, de fundações mantidas pelo Poder Público, de empresas públicas e de sociedades de economia mista. Todos esses agentes públicos, além da declaração de bens e rendas de que trata a Lei n. 8.730/93, devem encaminhar à Comissão de Ética Pública as informações sobre sua situação patrimonial que, real ou potencialmente, possa suscitar conflito com o interesse público, indicando o modo pelo qual irá evitá-lo (art. 4º do CCAAF).

As autoridades descritas acima, submetidas ao código de ética, são obrigadas a comunicar à Comissão de Ética Pública ¹³ os atos de gestão patrimonial que envolvam transferência de bens a parentes próximos (cônjuge, ascendente, descendente ou colateral), aquisição direta ou indireta de controle de empresa, alteração significativa no valor ou na natureza do seu patrimônio, bem como os atos de gestão de bens cujo valor possa ser substancialmente afetado por decisão ou política governamental da qual tenha prévio conhecimento em razão do cargo ou função (art. 5º do CCAAF).

12 Esta lei também é aplicável aos governos estaduais e municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8730.htm. Acesso em 14/05/2011.

13 Criada em 1999, é de responsabilidade da comissão divulgar o CCAAF e fiscalizar os desvios de conduta. Atuação dá-se no acompanhamento da situação patrimonial e de atos de gestão que possam suscitar conflitos de interesse; e na emissão de orientações sobre as matérias reguladas por esse Código. A Comissão de Ética conta com uma Secretaria-Executiva, vinculada à Casa Civil da Presidência da República, à qual presta o apoio técnico e administrativo aos trabalhos da Comissão. Informações disponíveis em: http://etica.planalto.gov.br/sobre/o_que_e. Acesso em 22/05/2011.

No âmbito da fiscalização a Controladoria Geral da União¹⁴ é uma instituição relevante e tem por função zelar para que os procedimentos de apuração de irregularidades, em órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, atuando principalmente na fiscalização e aplicação de sanções.

Merecem destaque outras entidades que exercem fiscalização de procedimentos éticos, tais como: o Tribunal de Contas da União¹⁵, o Ministério Público Brasileiro¹⁶, a Comissão Parlamentar de Inquérito¹⁷, a Polícia Federal¹⁸ e as corregedorias setoriais.¹⁹

Todos os dispositivos e sanções presentes no marco regulatório brasileiro, de natureza administrativa, civil e criminal, tentam coibir práticas corruptas e desvios de conduta na administração pública. O arcabouço normativo representa um *check and balance* aos desvios de conduta dos servidores públicos. Se a falta de ética é inaceitável do ponto de vista moral, também o é do ponto de vista administrativo pois os desvios podem gerar uma disfuncionalidade no setor público desde a baixa produtividade dos servidores até a descrença no governo.

-
- 14 As competências da Controladoria Geral da União foram definidas na Lei nº 10.683 e contempla a atuação, supervisão e fiscalização dos órgãos do Poder Executivo, podendo instaurar procedimentos administrativos. Informação disponível em: <http://www.cgu.gov.br>. Acesso em 22/05/2011.
 - 15 Com funções de controlar, fiscalizar e julgar as contas dos administradores e demais agentes públicos. O mesmo aplica-se aos tribunais estaduais e municipais. Informação disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/TCU>. Acesso em 24/05/2011.
 - 16 É Composto pelo o Ministério Público da União (subdividido em Trabalho, Militar, Distrito Federal e Federal) os Ministérios Públicos Estaduais. Compete ao Ministério Público Brasileiro “(...)promover a ação penal pública nos casos de crime contra a administração pública, bem como o inquérito civil e a ação civil pública para proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (art. 129, I e III, da CF)”. Disponível em: <http://www.pgr.mpf.gov.br/>. Acesso em 24/05/2011.
 - 17 Geralmente são criadas para apurar determinado fato, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.
 - 18 Compete à Política Federal “(...) apurar as infrações penais praticadas contra bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas (art. 144, § 1º, da CF).” Disponível em: <http://www.dpf.gov.br/> Acesso em 28/05/2011.
 - 19 Desatacam-se as corregedorias da: Polícia Federal; Advocacia Geral da União; Receita Federal; e agencias nacionais reguladoras.

ÉTICA, INTERESSE PÚBLICO E INTERESSE PRIVADO

A análise da ética pública e interesse público, nesta segunda parte, será elaborada a partir da noção de construção do “bom governo” presente no pensamento de quatro autores clássicos: Platão, Aristóteles, Maquiavel e Hobbes.

Desde a “República” de Platão o bem comum surge como um valor fundamental a ser conquistado pelos cidadãos atenienses por meio da família, da execução dos trabalhos e da efetivação de um sistema educacional que permitisse o desenvolvimento de virtudes indispensáveis aos cidadãos. Apesar dessas noções serem pilares da Cidade Ideal, o fundamento supremo é a ideia do bem comum. O filósofo partia da premissa que a “ação do cidadão” é que determina a do Estado, ou seja, a forma como o primeiro age é determinante para a constituição do segundo (Chauí, 2002, p. 302-315).

Na “Política” de Aristóteles, a cidade não é apenas um espaço político onde se sobrevive, mas o espaço político do bem viver comum. O homem é um animal político sobrevivendo apenas na vida em comunidade e o interesse comum, que une todos os homens, são os meios para se viver melhor. Este viver melhor depende de uma “sociabilidade natural” e para a realização dela é necessário uma existência pacífica que tem no conjunto de leis, ou na Constituição, o melhor modo para se organizar a cidade. Por meio do conjunto de leis, dar-se-á o fim natural e perfeito da cidade uma vez que esta estrutura dá ordem à cidade, definindo o funcionamento do Estado e da autoridade que o governa. Diferente de Platão, o bem viver não repousa na Cidade Ideal, mas na concretização de interesses comuns que os cidadãos devem assegurar na cidade “real”. Para isto o homem político deve demonstrar o mais elevado grau de todas as qualidades morais, a virtude ética. O indivíduo existe em função da cidade, é por meio desta existência que se alcança o supremo bem, a felicidade (Chauí, 2002, p. 440-457). Fundamentado o critério no interesse comum, a fim de concretizar o “viver bem”, a ética Aristotélica pleiteia um indivíduo em função da cidade que tem no “bem” da cidade a ação mais importante.

O florentino Maquiavel trará conselhos ao príncipe que deve lembrar-se dos fins a serem alcançados e dos meios para concretizá-los objetivando manter os principados. A *Virtú* e *Fortuna* serão os eixos centrais dessa manutenção, sendo a segunda a chave para o êxito da ação política representando a metade das nossas ações que não podem ser governadas, cabendo a primeira, *virtú*, àquele momento exato criado pela *Fortuna*. No âmbito da fiscalização

a Controladoria Geral da União é uma instituição relevante e tem por função apurar irregularidades, em órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, atuando principalmente na fiscalização e aplicação de sanções. A ação destinada ao sucesso seria então aquela que se exerce em compatibilidade com a qualidade tempo, e os homens seriam felizes na medida em que soubessem combinar seu modo de agir com as oportunidades particulares do momento (Bobbio, 1980, p. 73-84). A ética maquiaveliana, dissociada da tradição cristã, está diretamente vinculada ao Estado. O nascimento do Estado Moderno traz uma “razão de Estado” que o bem comum aristotélico e platônico não contemplava. O que Maquiavel ocupa-se é da preservação do Estado: “(..) o homem político não pode desenvolver a própria ação seguindo os preceitos da moral dominante, que em uma sociedade cristã coincide com a moral evangélica” (Bobbio, 2000, p. 178).

A questão do Estado, especificamente da unidade, será central no pensamento de Thomas Hobbes. A preocupação do autor é que, frente à dissolução da autoridade, o caos e anarquia se impusessem e o homem retornasse ao Estado de Natureza. Ou seja, a falta de poder centralizado poderia instaurar a “guerra de todos contra todos” e violar a paz, uma vez que todos desejam poder. Para garantir a ordem e assegurar a vida, se estabelece um contrato entre o soberano e os súditos. Apesar da incapacidade dos homens de viverem em associação, aceitam o pacto de submissão que lhes garantirá a vida. O soberano/Estado será regulado pela força, legitimado por meio de leis. Isto significa que os súditos devem despojar-se da sua “potência individual” e transferi-la para a autoridade pública. Rompendo com a herança aristotélica, Hobbes demonstra que o consenso entre os homens somente poderá formalizar-se por meio de um contrato, de um ato jurídico-político. Contrato que deverá ser respeitado por todos os que concordaram em se submeter ao poder do governante a fim de assegurar a justiça (Bobbio, 1991, p. 23-63).

Enquanto em Hobbes temos um Estado assegurado pelo contrato, em Maquiavel as leis asseguram os bons costumes, fundamental ao bom governo. Nos dois pensadores gregos o prenúncio de leis está alocado na ideia do bem comum. Em todos o que se deseja é a construção de um modelo virtuoso de governo onde os interesses da comunidade possam ser assegurados.

A virtude, quer de natureza legal ou social, deve servir de parâmetro ao bom governante, sem o caráter de excepcionalidade tão admirado nos dias atuais, as transgressões representam um prejuízo ao bem comum. O conduzir-se eticamente na política é algo que se espera do governante e dos seus servidores imediatos. Quer pela garantia do bem comum, quer pelos respeito às

leis, a ética pública é um elemento imprescindível para aqueles que cuidam dos negócios do Estado e que supõe-se devam “devotar” sua vida a garantir os interesses da comunidade. O que tais autores pontuam é que o interesse público está acima do privado exatamente o inverso do que temos acompanhado na história política brasileira na qual o “público” tem servido para consolidar os ganhos privados de tal forma que compromete a gestão pública e a boa governança²⁰.

Portanto se considerarmos que a ética pública fundamenta-se na busca do bem estar, da justiça e da virtude de todos os cidadãos, os interesses privados representariam uma violação dessa ética. A equação é simples: a ética pública está para o interesse público, ou interesse da sociedade, assim como corrupção está para interesse privado e desvios éticos. Ética pública, regulada por leis, define o funcionamento das instituições brasileiras e representa um instrumento de gestão pública.

Gestão pública que no modelo democrático tem no aparato normativo sua principal fundamentação e talvez aqui resida uma fragilidade²¹. Se tomarmos a premissa que a ética pública brasileira tem nas leis as suas principais orientações, há uma predominância do controle burocrático-normativo e político sobre o controle social, que é excluído dos procedimentos éticos. No modelo brasileiro (sub)entende-se que o controle social ou a participação dos cidadãos dá-se por meio das eleições, ou seja, “um homem, um voto”. Esta concepção considera suficiente esse tipo de representação na tradução da vontade do cidadão. Exclui-se a decisão do governo sustentado por meio “da deliberação dos indivíduos racionais em fóruns mais amplos de debate e negociação” (Faria, 2000, pág. 47).

Averiguando a ampla variedade de orientações éticas não se identificou dentro do marco regulatório brasileiro nenhuma instituição específica com atribuição de dar treinamento ou orientação aos servidores públicos federais sobre ética pública. Portanto dos quatros pontos fundamentais para assegurar os princípios da ética pública, normatização, educação, monitoramento e punição, temos uma falha na educação e capacitação dos servidores, que o próprio relatório do CRIP comprova.

20 A boa governança fundamenta-se nos princípios de: liderança, compromisso, *accountability*, transparência e integridade do setor público.

21 A Teoria Clássica define a Democracia como “o arranjo institucional para se chegar a decisões políticas que realiza o bem comum fazendo o próprio povo decidir através da eleição de indivíduos que devem reunir-se para realizar a vontade do povo” (Amantino, 1998, p. 129).

No item de avaliação dos aspectos éticos, 49,8% dos entrevistados disseram ter recebido alguma formação sobre ética contra os 50,2% que não receberam (Filgueiras, 2010, pág. 75). Quando indagados sobre a importância de práticas administrativas no controle da corrupção, a orientação ética aparece em 3º lugar com 7,93% (Filgueiras, 2010, pág. 89). Apesar do alto índice de servidores sem treinamento há uma consciência sobre a importância da formação sobre ética. Ressalta-se que ao serem questionados sobre os fatores que contribuem para a corrupção, 19,4 % dos servidores entrevistados apontam a “cultura da sociedade brasileira, a falta de ética dos servidores e o jeitinho” (Filgueiras, 2010, p.91). Tanto a ética pública quanto a corrupção, na pesquisa, estão correlacionados no entender dos servidores entrevistados. Portanto quanto mais aprimoramento houver sobre ética tanto maior a possibilidade de reduzir a corrupção.

O desvio de conduta, as transgressões ou práticas corruptas representam um risco institucional na medida em que abandonamos o bem comum, priorizando o interesse privado sobre o público. O enfrentamento do problema dos desvios éticos deve ser assegurado além das leis, regras e normas. Devemos por meio dos cursos de treinamento e de aprimoramento consolidar uma cultura de gestão pública ética. O aprimoramento para fortalecer um desenho institucional de forma a assegurar os valores éticos que sobreponha-se às práticas corruptas é contínuo, não há fórmula mágica.

CONCLUSÕES

O desenho institucional brasileiro não possui um modelo de gestão da ética pública claramente definido. O que existe é um emaranhado de normas e leis que definem o marco regulatório brasileiro e estão distribuídos em diversos órgãos da administração pública federal. Nossa garantia de que o servidor priorize a ética pública e por extensão o interesse público depende enormemente da sua formação/treinamento e dos valores construídos por esse agente ao longo de sua trajetória pública. A conduta ética da gestão pública depende do agente público ter uma clara percepção do que pode ser realizado ou não, aquilo que pode ser feito ou não para preservar o interesse da sociedade.

Apesar das inúmeras sanções normativas, o poder de fiscalização e punição representa um elemento importante e determinante nas garantias éticas na administração pública brasileira, assim como uma compreensão dos fatores que levam aos desvios éticos. Desvios éticos que podem ocorrer por

pressão dos superiores ou colegas ou então pela vontade e/ou necessidade de obter um ganho extra. No sentido de eficácia na fiscalização, o papel da Controladoria Geral da União tem sido significativo: de 2003 até abril de 2011, as punições expulsivas (demissões, cassações e destituições) por atos de improbidade aplicadas a servidores estatutários no âmbito da administração pública federal, totalizam 1867.

Um outro aspecto significativo na promoção da ética pública é um elemento de caráter subjetivo: os servidores devem ter consciência que o interesse público deve servir de parâmetro às suas ações, afinal a ética pública reflete-se numa boa gestão pública por meio da capacidade de inibir práticas corruptas e promover a boa governança. Este equilíbrio somente poderá ser alcançado por homens públicos “virtuosos”, com razão suficiente para deliberar ações que permitam promover os interesses da sociedade brasileira.

Rita de Cássia Biazon · Professora de Ciência Política na Universidade Estadual Paulista – UNESP – Campus de Franca e coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Corrupção (GEPC).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMANTINO, Antonio K. Democracia: a concepção de Schumpeter. *Revista Teoria e Evidencia Econômica*, Passo Fundo, v.5, n. 10, p.127-140, 1998.
- BIASON, Rita. *Relatório de Implantação da Convenção Anticorrupção da Organização dos Estados Americanos (OEA): segunda rodada*, 2008. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/spanish/bra.htm>. Acesso em 07/05/2011.
- BOBBIO, Norberto. *Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000.
- _____. *Thomas Hobbes*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1991.
- _____. *Teoria das Formas de Governo*. Brasília: Editora da UNB, 1981.
- CHAUÍ, Marilena. *Introdução à História da Filosofia: dos pré-socráticos a Aristóteles*. São Paulo: Companhia das Letras. Vol I, 2002.
- COMPARATO, Fábio Konder. *Ética: direito, moral e religião no mundo moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Atlas, 20ª Ed, 2007.
- FARIA, Cláudia F. Democracia Deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. *Revista Lua Nova*, nº 50, 2000.
- FAZZIO JUNIOR, Waldo. *Corrupção no Poder Público*. São Paulo: Editora Atlas, 2002.
- FILGUEIRAS, Fernando. *Relatório de Pesquisa Corrupção, Democracia e Interesse Público, 2010*. Disponível em: <http://www.democraciaejustica.org/cienciapolitica3/node/226>. Acesso em 7/05/2011.
- QUIRINO, Célia; VOUGA, Cláudio; BRANDÃO, Gildo Marçal (orgs). *Clássicos do Pensamento Político*. São Paulo: Edusp/FAPESP, 1998.
- RIBEIRO, Antonio S. (2004). *Corrupção e Controle na Administração Pública Brasileira*. São Paulo: Editora Atlas.

Práticas corruptas, estratégias de combate e normas sociais

35

FELIX GARCIA LOPEZ

INTRODUÇÃO

A corrupção é um tema que acompanha de perto nossa história política, é parte de nossa formação social e tem raízes bem fincadas em nossas práticas políticas e administrativas.¹ A legitimidade do tema no campo de estudos nas ciências sociais brasileira é recente, mas hoje ele está presente na agenda pública das principais instituições de fomento à pesquisa, dos governos e organismos multilaterais. A edição de um novo livro sobre a questão é sintomática dessa legitimidade.²

Neste capítulo, proponho discutir algumas dificuldades práticas nas estratégias de combate à corrupção na esfera política e administrativa no país. Ao fazê-lo, considero a relevância de incorporar ao debate o papel desempenhado por valores e práticas da esfera societária – na falta de melhor

1 Apesar da variação do sentido semântico atribuído ao termo ao longo do tempo (Carvalho, 2008). Como discuto adiante, os próprios sentidos atribuídos à corrupção variam de conforme as posições estruturais que atores estatais e não estatais ocupam no sistema social e político.

2 Apesar de ser tema cujo debate acadêmico tem sido mais modesto que sua relevância social e política, já existem diferentes teorias e abordagens na literatura disponíveis. A diversidade seria ainda maior se incorporássemos no debate a polissemia que o termo *corrupção* carrega, da filosofia política à ciência política, dos gregos ao presente. Para este último debate, o leitor poderá consultar Filgueiras (2008).

termo –, que tornam complexo o contexto dentro do qual as políticas anti-corrupção se desenrolam. Dialogo, sobretudo, com as análises mais formalistas sobre o tema, que enfatizam o papel desempenhado por regras oficiais, incentivos institucionais e sistemas de incentivo e desincentivo à idoneidade das condutas no interior da burocracia e da esfera política. Não pretendo exumar atavismos culturais e desconsiderar as importantes mudanças e avanços na forma como a corrupção tem sido combatida no país, bem como as transformações ocorridas tanto na formulação de novas estratégias institucionais quanto nas próprias percepções sociais sobre a corrupção. Entretanto, como todo fenômeno que tem elementos de mudança e elementos de continuidade, minha ênfase recairá sobre os traços de continuidade com o passado que, de forma frequente, ainda se mostram visíveis e atuantes em grande parte dos novos “escândalos de corrupção”, de que temos notícias continuamente por meio da mídia.

O texto se estrutura em três seções, além desta introdução. A segunda seção considera a relevância das crenças, valores e normas sociais para discutir o fenômeno da corrupção em nosso país. Discuto também alguns traços de nossa tradição social e administrativa que, mesmo nos sucessivos processos de mudança institucional, continuam a nos acompanhar. Com isso, indico como esses valores e tradições se perpetuam no interior da burocracia pública.

A terceira seção avalia as mudanças em políticas públicas de combate à corrupção e apresenta alguns processos de mudança social que podem potencializar mudanças na forma como a população brasileira encara o fenômeno.

Na quarta seção resumo o argumento e apresento algumas considerações sobre o futuro da corrupção no sistema político e administrativo brasileiro.

REGRAS FORMAIS, CULTURA E PRÁTICAS CORRUPTAS

Considero a variável cultural indispensável para pensar a corrupção no Brasil (e alhures). Mas não a considero de forma isolada. Penso que há uma combinação entre incentivos conferidos pelo desenho das instituições formais e valores sedimentados em nossa formação social. De forma conjunta, ambas se tornam apropriadas para explicar um fenômeno que, não raro, é descrito com base exclusivamente em pressupostos de corte econômico, que enxergam apenas racionalidade instrumental e cinismo dos indivíduos, ao explicar suas atitudes, práticas e estratégias de ação que resultam em cor-

rupção.³ Partilho das críticas que grande parte das abordagens sociológicas e antropológicas sobre o tema dirige a uma abordagem exclusivamente fundada nos pressupostos de racionalidade estratégica e maximizadora de benefícios e, em decorrência, do comportamento *rent-seeking* dos burocratas, políticos e demais cidadãos. Sem desconsiderar que esse tipo de abordagem pode lançar claras luzes à compreensão de dimensões relevantes do fenômeno, acho, contudo, indispensável considerar “a sociedade, com suas práticas humildes e sua força invisível” (Matta, 2000, p. 357). Por isso desconsidero que incentivos formais, mudanças de regras administrativas, redefinição de incentivos e punições produzem, sim, efeitos no comportamento dos atores e nos resultados agregados da interação, mas é redutor achar que essas mudanças operam no vazio e ganham força e sentido pela própria existência formal da regra, sem passar pelo inescapável filtro interpretativo de valores e práticas dos atores, as quais são parte de nossa práxis política e administrativa. Desconsiderá-las nos faz incorrer no erro de atribuir um poder transformativo à regra formal maior do que ela de fato costuma ter.

A interação entre valores e regras formais é complexa. É verdade que engenharias institucionais podem condicionar expectativas e incidir sobre as práticas, convertendo-as, por rotinização, em valores e crenças que alteram os conjuntos de preceitos a nortear as escolhas dos indivíduos. Como indicou Fábio Reis, *‘expectativas que se reiteram e corroboram acabam por transformar-se em prescrições, isso permitiria [...] no devido tempo, mudanças adequadas no próprio componente normativo da cultura pertinente, numa dialética benigna entre esforços deliberados de ‘engenharia’ política e a indispensável ‘decantação’ sociológica em que nascem as instituições verdadeiras.’* (2008, p. 397) Mas nem as instituições formais, nem as motivações que estão por trás de sua constituição, surgem descolados da tradição e dos valores que esta alimenta.

É na cultura que podemos encontrar parte das respostas sobre o porquê, apesar de sistemas de controle algumas vezes draconianos, a corrupção subsiste, em níveis altos – a crer nas percepções sociais sobre o tema que diversos estudos costumam captar. Se a corrupção resultasse apenas da combinação insatisfatória de sistemas de incentivos e desincentivos às escolhas dos agentes corruptos, nosso draconiano sistema de controle já teria dado resposta satisfatória a esse problema fundamental do Estado no Brasil.

3 Refiro-me à tradição dominante de análise – na ciência política, inclusive – fundada na teoria do *rent seeking*, herdada da economia.

O próprio sistema draconiano de controle⁴, em si, é uma resposta – mas não só isso – ao papel desempenhado por algumas relações e mecanismos sociais, ainda fundamentais em nossa sociabilidade, e que estão presentes na forma como os órgãos do Estado atuam.⁵ Refiro-me ao papel que relações sociais de tipo clientelista, relações de parentesco, relações de amizade, relações de conhecimento, conjugados aos mecanismos sociais como *troca de favores, presentes, favorecimentos dos mais diversos tipos*⁶ representam no dia-a-dia do funcionamento dos órgãos estatais.

Retomo essa dimensão de análise sobre a corrupção utilizando uma terminologia, que caiu em desuso desde o final dos anos 70⁷, porque essas continuam a serem percepções sociais cuja compreensão é indispensável para análise do fenômeno da corrupção. E deve vir associada ao papel da mudança nas *regras formais e mecanismos de incentivo/desincentivo* como variáveis a merecer atenção na discussão sobre a corrupção.

Inúmeros casos (ou “escândalos”) de corrupção indicam que os benefícios advindos de práticas corruptas não se fundam *exclusivamente* em práticas derivadas de trocas de curto prazo, de caráter restrito, entre pessoas que mantenham vínculos puramente instrumentais, acionados somente quando se trata de praticar corrupção. Essas práticas também se assentam em relações cujas naturezas vão além da amizade instrumental, de que fala Pitt-Rivers, ao postular ser a ‘amizade’ uma instituição passível de compreensão analítica.⁸ Como indicou Bezerra, uma parte considerável das práticas de corrupção “insere-se em um ciclo maior de transações, não necessariamente corruptas, que se efetuam entre as pessoas” (1995, p. 178) e que são requeridas por conta

4 Sistema que costuma ser pouco conhecido a não ser pelos gestores públicos.

5 Apesar de as representações oficiais que o Estado faz sobre ele mesmo, por meio dos discursos oficiais, não retratarem essas dimensões.

6 A algo que é amplamente reconhecido por nós como uma dimensão crucial de nossa organização social e foi amplamente teorizado e debatido no campo da antropologia política e faz parte das discussões de grande parte da sociologia política brasileira.

7 Quando os estudos sobre clientelismo político saíram de cena.

8 No momento em que escrevo o texto, os jornais publicam denúncias e acusações de enriquecimento ilícito do ex-Ministro da Fazenda. A principal acusação refere-se a tráfico de influência do ex-ministro, após abandonar o cargo de ministro. Outra acusação trata da destinação de recursos orçamentários para a cunhada. O evento ocorre poucos meses após a mais próxima assessora da atual presidente da República ter sido acusada de favorecer operações e negócios de seu marido e filho, utilizando-se de sua posição institucional. Os dois exemplos não são episódicos, infrequentes e ocorrem no núcleo da administração pública federal.

mesmo da sociabilidade indispensável à prática da corrupção, entre as quais se insere atributos como *confiança* – que discuto adiante – e, como parte daquele atributo, a necessidade de *segredo*.

A prática da corrupção, em muitas situações, resulta do imbricamento de relações instrumentais e não instrumentais, valores modernos e valores tradicionais, regras e procedimentos administrativos que são oficialmente demandados pelo código oficial do Estado com ações que são extraoficiais, mas igualmente demandadas. As diferentes práticas corruptas se assentam nesse terreno de fronteiras turvas, que mistura ações legais e ilegais, legítimas e ilegítimas, qualificativos cujas definições subjetivamente construídas pelos atores públicos variam conforme as regiões e níveis de governo⁹, os graus de profissionalização da burocracia e os níveis de desenvolvimento socioeconômico. Elas constituem um verdadeiro mosaico de combinações possíveis. Mais do que isso, as fronteiras são turvas também entre os preceitos administrativos do que sejam as boas práticas na esfera estatal e o que são obrigações sociais do lado de fora das organizações estatais.¹⁰ Não à toa verificamos que as conhecidas práticas de familismo, compadrio e seus correlatos têm um nível de legitimidade na esfera privada que migra fácil e constantemente para a esfera estatal.

Pressupor que os valores supostamente embutidos na ordem legal, como normas administrativas que prezam pela defesa do ‘interesse público’ (essa palavra multiforme e difícil de definir) são igualmente partilhadas por indiví-

-
- 9 Não tenho dúvida que um dos problemas mais graves para efetivar políticas públicas no Brasil deriva de um arraigado sistema de espólio na esfera administrativa da maior parte dos municípios brasileiros, que encontra forte ressonância na própria maneira como a população lida com essas questões. O problema deriva do fato de haver um desnível entre os valores e percepções do núcleo da burocracia pública federal e dos gestores no nível municipal.
- 10 Fronteiras turvas foi o conceito que Gupta cunhou para analisar a corrupção na Índia, a partir das diferentes práticas e percepções que indivíduos tinham de sua experiência no contato cotidiano com a burocracia do nível local. Em um observação importante (que vale como conselho ao se analisar a relação de políticos e burocratas com os cidadãos, no Brasil) Gupta sublinha que “*the Western historical experience has been built on states that put people in locations distinct from their homes – in offices, cantonments, and courts – to Mark their ‘rationalized’ activity as office holders in a bureaucratic apparatus. People such as Sharmaji collapse this distinction not only between their roles as public servants and as private citizens at the site of their activity, but also in their styles of operation. [...] In other words, if officials like Sharmaji and the village development worker are seen as thoroughly blurring boundaries between ‘state’ and ‘civil society’, it is perhaps because those categories are descriptively inadequate to the lived realities that they purport to represent.*”

duos que transitam em diferentes esferas de ação é desconsiderar que as outras esferas transferem seu quinhão valorativo para a esfera administrativa e política. Paul Stirling (1968) ressaltou quão inadequado é pressupor que o burocrata ou o político, ao cruzarem a soleira da porta de entrada dos órgãos estatais, se despem de valores que são constitutivos da sociabilidade cotidiana. Com base em Stirling, considero haver três inadequações que podem se associar aos pressupostos dos formuladores de políticas de combate à corrupção. A primeira é a falácia da mentalidade econômica, que considera a corrupção uma exclusiva expressão do cinismo de indivíduos em cujas ações há apenas o interesse em se locupletar. A segunda é a ilusão jurídica, que pressupõe serem os políticos e, principalmente, os gestores públicos, portadores dos saberes emanados dos complexos códigos administrativos e jurídicos bem como dos princípios éticos que a eles estão apensos, o que torna toda infração legal um desvio consciente dos princípios que – aqui está o problema –, pressupostamente, “todos” partilhamos. Isso decorre da ignorada universalização de uma visão de mundo particular, associada uma área de atuação específica a cada carreira profissional que integra o campo burocrático. É o caso, por exemplo, de alguns pressupostos presentes nos órgãos de controle, que costumam ‘enfiar o seu pensamento pensante na cabeça dos agentes atuantes’ (Bourdieu, 2001, p. 64).

Exemplo dessa dissonância é a legitimidade de práticas que os atores políticos dão para práticas consideradas corruptas ou inidôneas pela esfera jurídica, que Teixeira (1998) explorou em seu livro. Ao combinar, por meio da abordagem antropológica, análise de rituais e as considerações weberianas sobre o papel que a *honra* desempenha como “categoria central do domínio político”, a autora revela a esfera política é regida por critérios valorativos próprios os quais, nem de longe, se resumem ou equivalem àqueles preceitos normativos dentro dos quais a esfera jurídica – que pretende reger a esfera política – define as fronteiras do comportamento aceitável.¹¹

A terceira inadequação, mais geral, é pressupor que a força da lei é suficiente para mudar todo um sistema social, sem perceber que a sociedade ‘com suas etiquetas, seus valores e suas razões’ é portadora de capacidade normativa

11 “Embora a esfera jurídica, a política, a ética e a burocracia apresentem continuidades em suas zonas fronteiriças, elas estabelecem critérios distintivos no julgamento de valor das interações em curso e seus respectivos domínios: o direito vs. o errado; o honrado vs. o desonrado; o bem vs. o mal; o honesto vs. o desonesto.” (Teixeira, 1998, p. 153)

que não só desafia os parâmetros legais produzidos pela burocracia pública, como pode subvertê-los radicalmente.¹²

Por isso, reduzir a compreensão da corrupção a um desvio administrativo derivado da racionalidade estratégica e instrumental dos corruptos e corruptores (que muitas vezes sequer se pensam como tal), faz com que os necessários sistemas de controle da burocracia desconsiderem outras variáveis que estão embutidas em parte das redes corruptas e ajudam esclarecer sua própria natureza.

A própria diferença entre tradições administrativas nacionais é indicativa do papel que concepções fundadas na cultura desempenham para estruturar a esfera político-administrativa. Por isso, essas tradições não devem ser reduzidas a variações entre sistemas que estão a caminho do sistema normativamente adequado – em formulações próprias às teorias da modernização –, e tendem, em algum lugar do futuro, por obra da compreensão sobre o que são as boas e corretas práticas, se encontrarem em sua homogeneidade. Em sua discussão sobre capital social Fukuyama faz a seguinte observação:

“Na China e na América Latina, as famílias são fortes e coesas, mas é difícil confiar em estranhos, e os níveis de honestidade e cooperação na vida pública são muito mais baixos. Consequência disso são o nepotismo e a corrupção pública.” (2002, p. 156)

Concordo que níveis baixos de confiança interpessoal têm forte relação com a prática do nepotismo, uma dessas práticas recentemente consideradas corruptas, do ponto de vista legal. Entretanto, Fukuyama vincula, normativamente, nepotismo a “baixos níveis de honestidade”. Ao fazê-lo, desconsi-

12 Como mencionou Roberto da Matta, essa lógica segundo a qual as diretrizes oficiais do estado se impõem de forma unilateral sobre sólidos valores sociais dela divergentes é inadequada para retratar a real dialética da interação entre normas estatais e práticas sociais. O antropólogo fluminense critica as abordagens nas quais “a sociedade é vivida e concebida como se os valores sociais implícitos no nosso jeito de viver não tivessem nenhuma motivação ou capacidade normativa, estivessem irremediavelmente condenados à extinção e, eis a ingenuidade mais profunda, fossem fáceis de mudar. Sem compreender que o Estado moderno foi partejado e construído ao longo de uma história e por um dado sistema social que se exprime em sua lógica e em seus valores, nossas elites imaginam um absurdo: um Estado acabado e independente da sociedade, capaz de a ela impor os seus valores e a sua racionalidade. [...] Será possível somente pensar no Estado, deixando de lado valores e práticas sociais imbricados nas instituições e nas pessoas que constituem esse Estado sempre obcecado com a sua própria mudança?” (Matta, 2000, p. 358)

dera ser o nepotismo coerente não com maiores ou menores níveis de honestidade, mas com maiores ou menores níveis de confiança interpessoal. Essa confusão deriva de seu pressuposto segundo o qual nepotismo é uma prática indevida e indesejável, e que seus praticantes são cínicos. Isso deriva de sua desconsideração sobre os códigos morais que dão sentido às práticas nepotistas – ao lado do cinismo.¹³ O caso do nepotismo é exemplar, mas há um conjunto de práticas presentes em nosso sistema político, que estão no nível das normas sociais e percepções coletivas, cuja relação com a questão da confiança interpessoal é forte. A mais importante e visível dessas práticas é o papel que desempenha, de forma deletéria em termos de racionalidade burocrático-administrativa, os assim chamados “cargos de confiança”. A relevância que esses cargos têm em nosso sistema político espelha valores que combinam desconfiança interpessoal e alta confiança nos círculos nucleares (da família, dos amigos¹⁴).

- 13 Contra os críticos que dizem ser essa uma visão ingênua do mundo real da política, da ganância, da busca de benefícios privados em detrimento do interesse público, que não são captados por essas abordagens não instrumentais da ação humana, gostaria de dar um exemplo menor, mas instrutivo sobre como o tal ‘cinismo’ dos indivíduos, ou sua ‘racionalidade’ não podem ser dissociadas da compreensão sobre a visão de mundo dos diferentes atores sociais. Quando realizei pesquisas sobre o sistema político local em um município no Estado do Rio de Janeiro, um dos assessores legislativos me apresentou suas críticas à nomeação de parentes para o gabinete dos vereadores. De acordo com seu argumento, ao nomear os parentes, o vereador diminuía seu potencial de votos no futuro, pois descartava um cargo que poderia ser dado a um não-parente com alguém que já lhe renderia, de qualquer modo, um voto, ou seja, o parente nomeado. Na lógica desse assessor, parentes votam, naturalmente, em seus afins ou consanguíneos e naturalmente utilizariam sua rede de influência para captar votos para o vereador, em busca da reeleição. Em um município no qual 600 votos definem o sucesso dos candidatos a vereança, ao deixar de nomear um não-parente, o vereador “abriu mão dos votos de pelo menos uma família inteira [a do não-nomeado]”. Há aqui, primeiro, um argumento derivado da lógica de maximização dos votos. E ele é bastante coerente com esse propósito. Entretanto, os vereadores têm suas próprias justificativas para o nepotismo, que também é bastante lógica e coerente, mas diversa daquele assessor. Em nenhum deles houve menção a critérios meritocráticos para a nomeação, o que seria outro critério bastante coerente e lógico, mas pouco compatível com a lógica que ordena o sistema administrativo do município mencionado. Pergunto-me, voltando ao início dessa nota: há somente cinismo, instrumentalismo maximizador de votos – ou renda – ou, há um ordenamento lógico e coerente, que faz sentido apenas quando se compreende as visões de mundo díspares que os atores partilham ao atuar no campo político?
- 14 Se bem que esses não são requisitos para nomeação em nenhum dos cargos. Entretanto, mesmo se observarmos onde esses cargos são preenchidos por critérios meritocráticos, eles estão, talvez na maior parte das vezes, subordinados a um critério que, em última instância, é motivação fundamental para a escolha: a proximidade entre quem indica para o cargo e quem é para ele nomeado. Pode-se argumentar que cargos dessa natureza estão presentes na maior parte dos sistemas políticos. Entretanto, a dimensão quantitativa (*continua*)

A combinação torna o que seria uma anomalia burocrática¹⁵ – que permite destinar, somente no nível federal, mais de 20 mil cargos aos que Weber denominava “funcionários políticos” – em algo desejável e necessário, do ponto de vista dos políticos e parlamentares. O nepotismo, por esse prisma, é uma variante mais assertiva dessa lógica, que exige confiança para que políticos e burocratas possam transitar de forma segura em uma arena marcada por traições, por disputas de poder e pela própria ameaça de corrupção dos subordinados, principalmente dos assessores.¹⁶ Faz sentido considerar que, nessa lógica, seja mais adequado tornar parte de seu círculo de assessoria direta ou de representação no interior da burocracia, aqueles em que você confia, antes de mais. Então, quando Fukuyama associou o nepotismo ao juízo moral que atribui menor honestidade àqueles que incorrem na prática, o faz porque talvez não considere esses valores tradicionais como legítimos, que estão imbricados e podem ser também utilizados de forma cínica, ao lado de motivações derivadas de objetivos espúrios que, não há dúvida, estão presentes em grande parte das práticas de corrupção.

Para ficar ainda no exemplo do nepotismo: quando apresentavam suas posições em relação aos cargos de confiança, os parlamentares fluminenses atribuíam alta legitimidade ao que poderíamos chamar “nepotismo meritocrático”, que nos soa como oxímoro. Suas justificativas se apoiavam na necessidade de definir entre os selecionados para as “indicações”¹⁷ para a burocracia, nomes que conjugavam proximidade pessoal e capacidade para

(*continuação*) e sua relevância para estruturar o sistema político nacional estão longe de encontrar muitos casos similares em qualquer país com burocratização administrativa em nível avançado. Mais do que isso, o sistema de indicações e nomeações políticas foi parte constitutiva de nossa formação social e política, ao contrário, por exemplo, do sistema de nomeações que se desenvolveu na administração pública norte-americana, durante o século XIX, onde surgiu o termo *spoils system*. Lá, o sistema nasceu e morreu no século XIX, quando ocorreu a reforma do serviço civil. Ademais, tinha claras conotações partidárias. Aqui, o sistema acompanha-nos desde a colônia e foi se enraizando na forma de funcionamento das instituições políticas do Império e da República, com força suficiente para manter-se quase incólume até o presente, a despeito dos progressos feitos nos últimos quinze anos, no nível federal. (cf. Lopez, 2005; 2009)

- 15 Vista da ótica do sistema de dominação racional-legal, tal como desenvolvido pelo próprio Weber.
- 16 “Eu não vou botar cobra pra me picar” foi a explicação que uma parlamentar estadual deu à motivação para indicar um de seus parentes a um cargo de livre nomeação na burocracia pública.
- 17 Indicações ao chefe do poder executivo, que detém, formalmente, o poder de *nomear* os funcionários políticos.

desempenhar a função. Se essas práticas e valores ferem os princípios do individualismo, impessoalismo, liberalismo, igualitarismo, não significa, contudo, que não tenham sua racionalidade e não expressem demandas oriundas da própria esfera social. Também não quer dizer que laços de solidariedade familiar não interponham obstáculos à consolidação de práticas republicanas no interior da esfera política e da esfera administrativa.¹⁸

Sabemos que interesses pecuniários, condutas que expressam consciente desvio do interesse público constituem talvez a maior parte dos motivos que explicam a corrupção nas esferas política e administrativa. Um olhar mais sociológico, contudo, tempera essa percepção que reduz o fenômeno à já mencionada combinação ineficaz entre regras mal-definidas e sistemas de punição inadequados ou inexistentes.

Em suma, não há coincidência necessária entre os fatos que consideramos corruptos e o que a lei define como corrupção. Como indicaram os autores do relatório CRIP:

“o problema de tratar a corrupção na lógica puramente administrativa está em não perceber o fato de que ela é um fenômeno polissêmico, que congrega aspectos que vão além da questão propriamente organizacional. [...] A corrupção está relacionada a problemas de ordem política, econômica, social e cultural que definem seu caráter polissêmico e fluido, de acordo com o modo como é absorvida em práticas sociais e construções culturais mais amplas, as quais moldam a forma como a sociedade percebe e constrói relações de interesse público. A polissemia da corrupção significa a maneira de acordo com a qual não existe um único objeto ou prática que possa ser enquadrada em seus moldes jurídicos.” (P. 20)¹⁹

Então, apesar da regra oficial ter seu papel na redefinição de práticas e estratégias ela não é *per se* suficiente para, pelo menos no curto prazo, rede-

18 Ambas as esferas tem sua autonomia valorativa, como Max Weber demonstrou. Entretanto, aqui as trato de forma justaposta porque são esferas que tem forte conexão.

19 Filgueiras (2008, p. 166), na mesma linha de argumentação, anotou que “[...] as reformas [institucionais] estão circunscritas em uma noção geral de ação enquanto movida pelos interesses dos agentes políticos e econômicos, desconsiderando eventuais diferenças nas concepções morais de uma sociedade bem como os elementos que definem sua práxis social. O rol de reformas defendidas tanto na literatura especializada quanto pelas agências internacionais tem um caráter generalista e míope, visto que desconsidera os elementos morais e as condições cotidianas da corrupção na política.”

finir padrões de percepção sobre práticas legítimas e ilegítimas na administração. Considero essa perspectiva ainda mais adequada à esfera política, onde o conflito entre práticas sociais legítimas, mas consideradas, do ponto de vista jurídico ou administrativo, corruptas, é mais intenso. É como se pudéssemos lembrar, utilizando a terminologia de James Scott (1969; 1977), que ‘corrupção de mercado’ e ‘corrupção paroquial’ são dimensões igualmente importantes a considerar; não apenas a primeira. Elas se mesclam nas ‘relações diádicas’ (Landé), no ‘grupos diádicos não-corporados’, nos ‘conjuntos de ação’ (Barnes), nas ‘facções políticas (Landé), nas redes sociais e outras formas de grupamento socialmente relevantes a desafiar a noção de impessoalismo, dentro e fora da esfera estatal.²⁰

Um cenário em que se combinam interesses econômicos privados, flexibilidade na interpretação legal, por conta do complexo emaranhado de leis e regras administrativas, sobreposição de relações institucionais e relações pessoais, em que as relações de *confiança* e *desconfiança* são evocadas como instrumentos que inibem e potencializam a corrupção desempenham no sistema político, indica que o controle da corrupção não é tarefa trivial – a realidade está aí para nos mostrar isso. Posso citar como exemplo a percepção de 60% dos servidores que fazem parte da amostra do relatório CRIP, os quais indicam que “regras e procedimentos não são igualmente aplicados no serviço público”.

Não é um paradoxo que essa complexidade posta pela diversidade de mecanismos sociais, interesses, posições institucionais, enfeixados por um nível de *desconfiança* interpessoal que está entre os maiores do mundo – 92%, de acordo com *World Survey Values* – resulte em sofisticados controles administrativos, que se verifica nas instituições de controle interno e externo da burocracia brasileira, nos dias de hoje.

É oportuno mencionar aqui que a análise feita por Inglehart & Baker (2000) com os dados longitudinais do *World Survey Values*. A amostra de 75 países indica que o desenvolvimento econômico produz mudanças culturais similares em todos os países, o que depõe em favor das teorias da modernização, que postulam correlação entre desenvolvimento econômico e o sentido das mudanças valorativas. Entretanto, as mudanças nas atitudes e valores observadas como decorrência de alguns processos de modernização econô-

20 Se eu evoco a terminologia própria da antropologia política, é porque falo referindo-me ao economicismo que, naturalmente, está presente na lógica dos órgãos de controle, mas não deveria ter o monopólio da compreensão da corrupção, no âmbito das ciências sociais.

mica não elidem fortes traços de continuidade com a tradição, em cada uma das regiões geográficas analisadas (Inglehart & Baker, 2000, p. 30-31)²¹. O argumento de Inglehart nos mostra o papel primordial que elementos valorativos exercem sobre as práticas, e que as normas e práticas informais exercem sobre o conjunto de códigos formais desenhados pelo estado, a despeito de mudanças sociais e institucionais importantes. Note-se, aqui, que a própria concepção segundo a qual as reengenharias institucionais podem ser constituídas de forma desgarrada das tradições administrativas, pressuposta na frase anterior, é pouco realista.

Já mencionei que um desses elementos de continuidade em nossa sociabilidade é a desconfiança interpessoal. Retorno a ele agora, para discutir sua relevância em dar sentido à lógica de nosso sistema administrativo, sobre o qual se tem feito fortes críticas no período recente, em particular por setores da burocracia responsáveis por lidar com a implementação das políticas públicas.

O papel que a desconfiança desempenha em nosso sistema administrativo e político é, a meu ver, um dilema a um só tempo responsável por criar as refinadas amarras hoje existentes na esfera administrativa, para combater a corrupção econômica, e a responsável pelo 'engessamento' da gestão pública. Do ponto de vista dos gestores, há excessivas amarras e controles sobre uma desejável autonomia decisória dos administradores, que se tornam contraproducentes à adoção de escolhas mais acertadas na administração cotidiana dos órgãos e, nas decisões de alocação de recursos, durante o processo de implementação das políticas públicas.

Ao definir de forma minuciosa todas as práticas permissíveis o que se produz, muitas vezes, de forma paradoxal, é corrupção. Isso ocorre quando o excessivo controle das rotinas burocráticas cria as bases para a própria infração legal, seja porque a burocracia desconhece as regras em seus detalhes, minúcias e amarras, seja porque o saber fazer da prática lhes impõe escolhas desamparadas pela regra formal, mas permitidas pelo bom senso. O bom senso, contudo, não é suficiente para eximir gestores de acusações de ilícitos, o que acaba por converter a ação fundada no bom senso em uma ação formalmente

21 "Economic development seems to move societies in a common direction, regardless of their cultural heritage. Nevertheless, distinctive cultural zones persist two centuries after the industrial revolution began." (Inglehart & Baker; 2000, p. 31) Adiante, o autor anota que "despite globalization, the nation remains a key unit of shared experience, and its educational and cultural institutions shape the values of almost everyone in that society. The persistence of distinctive value systems suggests that culture is path-dependent." (2000, p. 37).

ilegal; talvez, do ponto de vista do direito administrativo, uma ação corrupta. Com base na justificável ânsia por controlar a corrupção, casada com a desconfiança na capacidade, competência e idoneidade dos gestores para fazer as melhores escolhas (percepção fundada em nossa tradição política patrimonialista²²) cria um cenário que pode, na tentativa de controlar a corrupção, “criá-la”, por conta das restrições administrativas. Ao mesmo tempo, é forte a percepção da própria burocracia sobre a necessidade de regulação detalhada das práticas dentro das quais operam os gestores públicos. Conforme os dados apresentados pelo relatório CRIP, aproximadamente 50% dos entrevistados acham que “metade ou a maioria das pessoas que ocupam altos cargos no Governo Federal aceitariam entrar em um esquema de corrupção.” (CRIP, 2010, p. 54)²³

A situação é quase dilemática. Não é trivial a tarefa de conciliar a necessidade de fechar brechas que possibilitam a corrupção e atender a demanda de setores mais profissionalizados da burocracia por maior autonomia administrativa que permita ao gestor aplicar seu bom senso no cotidiano da administração. O cenário é ainda mais complexo se considerarmos que maior autonomia gestonária (que se traduz em maior confiança depositada nas capacidades da burocracia pública) não pode ser considerada de forma genérica; a depender das diferentes capacidades técnicas da burocracia, maior autonomia pode ser contraproducente, para a boa política pública e para o bem público. E quanto às capacidades técnicas da burocracia, a federação brasileira é bastante desigual. Questões administrativas que tenham efeito vinculante nos três níveis de governo podem ser relevantes no nível federal, mas produzirem efeitos muito negativos no nível estadual e local, onde o sistema de espólio é ainda mais vigoroso que no âmbito federal.

-
- 22 É do próprio Ministro da Controladoria Geral da União a avaliação segundo a qual “A evolução da administração pública brasileira ainda está em fase de transição entre o patrimonialismo [...] e a incipiente administração por resultados, sem ter passado pela etapa histórica e indispensável da administração burocrática weberiana por completo, a etapa da racionalidade burocrática.” (Hage, 2010, p.15. *Apresentação Oral*. Ciclo de Palestras, Secretaria de Assuntos Estratégicos, Brasília, DF)
- 23 De forma geral, a avaliação da corrupção feita por conselheiros e servidores públicos é muito marcada por sua dimensão econômica (a definição centrada no mercado, na tipologia de Heidenheimer, 1970) vis-à-vis, a definição centrada no ofício público e a definição centrada na ideia do bem público. Se isso é um efeito do senso prático dos servidores e conselheiros, que atribuem à contratos e licitações o canal por onde se infiltram a maior práticas das práticas corruptas, ou se é efeito de imposição da visão apresentada pela imprensa, é difícil avaliar.

Uma alternativa possível a minorar esse dilema é ampliar a agilidade da esfera responsável por punir praticantes de corrupção. Como foi recentemente teorizado, ao se combinar alto nível de regulação e controle da burocracia, que detecta com relativa eficácia a corrupção, e baixo nível de processamento e punição desses casos pelo judiciário, a resultante é o forte impacto negativo sobre a legitimidade do sistema político. Conforme os argumentos de Filgueiras e Avritzer (2010), o problema crucial é a disjunção entre controles burocrático-administrativos e controle judicial. Uma vez que os primeiros são hipertrofiados *vis-à-vis* os controles públicos não-estatais e controle judicial (que se expressa, por exemplo, no volume da produção legislativa sobre o controle da corrupção, com mostraram Filgueiras & Avritzer (2010), a detecção de práticas corruptas se alastra rapidamente pela opinião pública, por meio da propagação dos “escândalos”, via mídia. Estes não encontram solução punitiva na esfera judiciária, que não dispõem ou de capacidade de processar a demanda ou de meios jurídicos e instrumentos legais para levar a termo a punição, por conta de garantias constitucionais, talvez, excessivas. A morosidade do judiciário é reconhecida pela própria Controladoria Geral da União. De acordo com seu atual ministro-chefe, “o obstáculo mais sério de todos [no combate à corrupção] é a morosidade do processo judicial e o excessivo ‘garantismo’ constitucional, que protege os réus a ponto de um processo penal contra um criminoso de colarinho-branco no Brasil nunca chegar ao fim.” (2010, p. 42)

Em parte, o relatório recém publicado pelo CRIP indica ser esse um dos obstáculos às políticas de combate à corrupção política e administrativa no Brasil. De acordo com seus autores, “[...] o aprimoramento institucional dos mecanismos de controle no Brasil tem sido uma resposta *ad hoc* do sistema político a escândalos de corrupção, reforçando uma lógica de vigilância burocrática maior, sem um aprimoramento gradativo do controle judicial e do controle público não-estatal.” (2010, p. 45). Resulta dessa combinação a sensação de impunidade, que incide diretamente sobre a legitimidade da democracia e do poder judiciário, diminuídos diante da opinião pública.

MUDANÇAS RECENTES E NOVOS MECANISMOS DE COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL

S seja como for, ao observar as mudanças operadas, nos últimos dez anos, nas estratégias de combate à corrupção, por diferentes órgãos de controle e, em

particular, no nível federal, pela Controladoria Geral da União (CGU) cuja criação é recente e data de 2003²⁴, vislumbram-se mudanças mais acentuadas nas estratégias de controle sobre corrupção e, em decorrência, no médio prazo, em percepções sobre as práticas corruptas.

A última década mostrou forte ampliação do sistema de controles da burocracia pública, que indica capacidade de aprimoramento também no controle da corrupção (Silva et al., 2010).

A própria elevação da Controladoria Geral da União ao *status* de ministério, a ampliação de seu quadro de pessoal, em particular, dos especialistas dedicados atuarem em diferentes estratégias de combate à corrupção são avanços. A partir das ações da CGU que indico, no último quinquênio, mudanças positivas ocorreram nas políticas de prevenção, fiscalização e controle das práticas corruptas. No âmbito de atuação da CGU, alguns programas aumentaram de forma significativa a capacidade estatal para detectar e combater práticas corruptas. Esses são os casos, respectivamente, da criação de um sistema de informações para combate ao enriquecimento ilícito, que avalia as condutas dos gestores e do observatório da despesa pública. Este último permite a obtenção imediata de comportamentos atípicos na despesa pública, o que dá espaço para atuação preventiva, no caso de confirmação de irregularidades.

Ainda no campo das ações de controle, tem havido aprimoramento no processo de avaliação da execução dos programas de governo, as auditorias de avaliação de gestão. Entre 2006 e 2010, o número de ações de acompanhamento da execução de programas governamentais saltou de 56 para 4.380, e se ampliou o leque de ações governamentais acompanhadas, de 13 para 79 (Brasil, 2010, p. 487). Essas auditorias contribuem para corrigir rumos e maximizar os impactos das políticas governamentais, por dois motivos. O primeiro é o fato de as fiscalizações terem, cada vez mais, propósitos pedagógicos

24 De acordo com seu próprio sítio, a CGU é o órgão do governo federal “responsável por assistir direta e imediatamente ao Presidente da República quanto aos assuntos que, no âmbito do Poder Executivo, sejam relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria.” Criada em 2001, em continuidade à expansão dos órgãos de controle interno da burocracia, em 2003 a CGU foi alçada ao status de Ministério e, em 2006, teve sua estrutura modificada e ampliada, assumindo também funções de antecipação – ao lado da detecção – de possíveis casos de corrupção. Para uma análise da evolução e do papel desempenhado pelo sistema de controle interno do governo federal, no quadro de nosso sistema político presidencialista ver Olivieri (2010) e o site da própria CGU (www.cgu.gov.br)

e instrutivos para os gestores (antes que punitivo²⁵), resultando em maior e mais efetivo aprendizado da gestão durante a implementação dos programas. Segundo, mesmo quando o caráter pedagógico da cooperação está ausente, os problemas e sugestões produzidas são encaminhadas para os respectivos ministérios. Em ambos, as práticas inadequadas podem ser reduzidas.

Os programas de fiscalização da execução da despesa de recursos federais nos municípios de pequeno e médio porte tem sido fonte importante para irradiar processos de aprendizagem sobre práticas de gestão desejáveis onde elas são mais difíceis de enraizar, i.e., no nível local. (Santana, 2008). Esse é um instrumento muito relevante para ampliar o controle da corrupção.

O município concentra mais de 50% do funcionalismo público, o que impõe um desafio no controle da corrupção que é ainda maior. Por ter um quadro administrativo que é menos profissionalizado, ter um sistema de controle da gestão que é precário ou inexistente²⁶ e onde valores e formas comunitárias de sociabilidade – nos termos de Tönnies (1947) – são mais presentes, é nos pequenos e médios municípios que a incidência de personalismo, aceitação do patrimonialismo como princípio estruturante das práticas administrativas e da política sejam mais vigorosos.²⁷ Por isso, também será natural que o efeito cascata potencialmente decorrente das ações no nível federal, apenas gradualmente provoquem mudanças na base da pirâmide político administrativa.²⁸

Vale notar, ainda, o papel que campanhas de disseminação da informação e capacitação de gestores e demais cidadãos sobre a importância do controle

25 Como ressaltado por documento oficial do governo federal, “o controle interno mudou a forma de trabalho, passando a alertar os gestores sobre eventuais problemas que precisam ser resolvidos ao longo do exercício, sugerir aprimoramento na elaboração do relatório de gestão e na atuação no decorrer da auditoria.” (BRASIL, 2010, p. 314)

26 Com efeito, a debilidade dos mecanismos de controle no nível local foi atestada recentemente por Leite (2008).

27 Vale ressaltar aqui, que a tipologia de Tönnies nos serve para indicar a dominância de certos padrões de sociabilidade (comunitária ou societária) que não são excludentes. Nesse sentido, como indicou Brancaleone (2008, p. 102) Tönnies tem plena consciência de que “os padrões de sociabilidade comunitária [vis-à-vis a sociabilidade societária] continuam a existir na sociedade urbana e capitalista, marginal e residualmente, na maioria dos casos [...] e possibilitando a articulação até mesmo de outras sociabilidades ‘híbridas’”.

28 É de se esperar, portanto, que pesquisas de opinião sobre corrupção entre administradores e políticos atuantes no nível municipal, indiquem avaliação diferente àquela encontrada em outros níveis, quanto à relação entre corrupção e interesse público.

público não-estatal. Essas ações podem hoje ter sua efetividade em muito ampliada, por conta do grande movimento de publicização dos dados propiciado por políticas de transparência dos gastos públicos.²⁹

Por outro lado, a estratégia alternativa à morosidade do judiciário ao já mencionado descompasso entre os sistemas de controle interno é o fato de que a punição judiciária tem sido acelerar o processo de punições administrativas. Nesses termos, parece ter havido maior ênfase no direito administrativo disciplinar como fonte de combate à corrupção, dando à administração melhores instrumentos de atuação.³⁰

Combinadas, essas práticas ampliam o arsenal de ações contra práticas que continuam a desafiar a desejável ampliação de valores e práticas republicanas no interior da gestão pública e das instituições políticas, aqui incluídos os três poderes da República, fortalecendo a esfera pública.

Tais mudanças, contudo, só atuam sobre o imaginário coletivo após algum lapso de tempo. Transformações mais céleres podem ser ensejadas por meio de campanhas públicas que façam conexões entre os efeitos da corrupção sobre as condições de privação de parcelas da sociedade. A atual debilidade dos vínculos que estabelecemos entre a corrupção administrativa e política, que tem fins pecuniários, e os impactos nos níveis de privação e de pobreza é impeditiva de maior indignação com a prática. E a indignação é combustível que pode catalisar um controle – inclusive público não estatal – mais ativo sobre a corrupção. Penso que essa desconexão é tributária de nossa visão ainda distanciada do Estado, que o concebe como instância descolada da sociedade – da mesma forma costumamos pensar a despesa pública de forma ainda desvinculada das indagações sobre quais serão as fontes societárias de seu financiamento, apesar do avanço gradual nesse sentido.

Mudanças nesse sentido – que não ocorrem por um ato de vontade do gestor – é fundamental para ampliar o controle e a preocupação sobre as reputações, de gestores e políticos. Na medida em que pobreza e corrupção passem a ser associados no imaginário, haverá maior controle moral sobre os corruptos o que também impõe maiores riscos à reputação dos corruptos (Fukuyama, 2002).

29 Dados da CGU mencionam a capacitação de 38 mil cidadãos, entre 2004 e 2010, no programa de controle social sobre o uso do dinheiro público (BRASIL, 2010, p. 484).

30 O número de punições anuais realizadas no âmbito do serviço público federal, por meio de demissão, cassação ou destituição do cargo, elevou-se de 357 para 521 em 2010, conforme dados da CGU.

Outro processo relevante na forma como percebemos e lidamos com a corrupção diz respeito às mudanças positivas na estrutura social brasileira na última década, quando houve redução, ao nível de milhões, no contingente de pessoas em situação de privação material, indicando diminuição nos nossos ainda dramáticos níveis de desigualdade social. Esse processo tende a enfraquecer o familismo amoral, ao qual aludiu Edward Banfield (1958), ao analisar a lógica de atuação dos moradores de um pequeno povoado rural do sul da Itália. O conceito familismo amoral denota o conjunto de valores e crenças em que há baixos níveis de solidariedade social e do sentimento de pertencimento a uma coletividade mais ampla, que fosse além dos círculos familiares. A situação retratada era impeditiva da disseminação de valores orientados ao debate e engajamento em questões públicas, a não ser nas situações que ofereciam aos indivíduos perspectivas de ganho material no curto prazo. Ao adaptar os argumentos de Banfield e indicar sua pertinência para refletir sobre o caso brasileiro, Reis (1998) indicou nossos altos níveis de desigualdade erigem obstáculos similares à expansão e fortalecimento da esfera pública.

A incorporação de expressivo contingente de cidadãos à economia de mercado e ampliação dos direitos de cidadania, aliada a um conjunto de novos incentivos à participação – cujo retrato está na ampliação dos canais por meio dos quais os indivíduos podem deliberar sobre políticas públicas (Lopez & Pires, 2010) – potencializa ações que podem resultar em redução do amoralismo, em particular, nas frações de classe mais pobres da sociedade brasileira, estimulando sua participação autônoma na esfera política, via instituições participativas, e alargando a esfera pública. Uma vez que privação e desigualdade atuam contra a solidariedade cívica e estimula a reciprocidade de base pessoal, o seu contrário pode ser um estímulo ao alargamento da arena pública (Reis, 1998, p. 126).

CONCLUSÃO

Ao discutir as práticas corruptas no interior do Estado brasileiro contemporâneo ressaltai um conjunto de dificuldades práticas que se apresentam aos formuladores de políticas de combate à corrupção. Diferente das análises mais formalistas sobre o Estado que acentuam o efeito dos rearranjos institucionais sobre as práticas políticas e administrativas, destaquei como essas mudanças produzem efeitos menos imediatos ou, ainda, se tornam de difícil efetivação por conta de valores, relações e instituições sociais que ainda são parte fundamental de nossa sociabilidade. Esse cenário produz uma com-

binção complexa entre aspectos formais e informais, legítimos e ilegítimos, variáveis de acordo com níveis de governo e posições dos indivíduos na estrutura social e na estrutura política, que constituem um mosaico difícil de ser atacado por simples redesenho legal. Mencionei alguns exemplos da literatura que indicam como políticos e burocratas operam um código de normas sociais que é um híbrido entre valores modernizantes e republicanos e valores a eles antagônicos, mas igualmente importantes na sociabilidade cotidiana. Esse hibridismo se mostra visível nas lógicas do espólio que grassam nas administrações públicas municipais. Exemplo adicional, agora a mostrar como valores societários colonizam a estrutura do Estado, é o papel que a confiança desempenha para estruturar o sistema administrativo e, sobretudo, político, no Brasil.

Essa combinação peculiar entre as normais oficiais definidas pelos códigos de conduta da administração e sua adaptação ao exercício cotidiano no interior da burocracia e da política, torna pouco realista pensar que essas contradições valorativas deixem de existir e a lógica do impessoalismo burocrático e os princípios do republicanismo se imponham de forma fácil no cotidiano da administração pública nacional.

Mas a mudança das práticas políticas e administrativas é sempre procesual. Existem diferentes processos em curso que indicam mudanças relevantes nas percepções de atores estatais e não estatais sobre a corrupção.

O primeiro deles, discutido na terceira seção, foi a entrada em cena de ações de controle, formação e educação públicas realizadas por órgãos de controle da burocracia, notadamente a Controladoria Geral da União.

Segundo, o rápido avanço no processo de publicização e maior transparência pública promove, gradualmente, o controle sobre a ação dos agentes públicos, que se tornam responsivos à simples possibilidade de terem suas ações controladas por atores interessados.

Terceiro, a redução nos níveis de desigualdade e o recente processo de incorporação de amplos segmentos sociais ao mercado econômico e aos direitos de cidadania, aliado ao processo de disseminação das instâncias participativas podem estimular maior engajamento desses setores em questões públicas, ampliando a solidariedade cívica e, em decorrência, ativando maior controle sobre a corrupção.

Todavia, isso dependerá da valorização de uma normatividade republicana, a qual contradiz as práticas cotidianas privatistas de amplos setores da sociedade, em todos os estratos sociais. Como indicou Domingues, a lógica patrimonial que segue “operando oculta [...] tem mais dificuldade para se

legitimar no plano macro, conquanto no plano micro não haja maior questionamento de sua ilegitimidade formal” (Domingues, 2008, p. 190).

Se é inadequado achar que uma reforma moral não é factível como solução para atacar a corrupção, ainda que seja ingrediente importante, é igualmente estéril esperar que a redução da corrupção seja obra apenas de reformas institucionais, que animam continuamente o aparato estatal. Não há causalidades únicas. Isso é o que nos indicam os inúmeros processos políticos, cuja origem é societária, e hoje conformam muito mais o fazer dos agentes públicos do que as análises mais formalistas sobre mudanças estatais costumam enfatizar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BANFIELD, Edward. *The moral basis of a backward society*. New York: Free Press, 1958.
- BEZERRA, Marcos. *Corrupção: um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil*, 1995.
- BRANCALEONE, Cassio. Comunidade, sociedade e sociabilidade: revisitando Ferdinand Tönnies. *Revista de Ciências Sociais*, 39, 1, p. 98-104, 2008.
- BOURDIEU, P. *Meditações Pascalianas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.
- BRASIL. *Balanco Geral da União – Prestação de Contas do Presidente da República: exercício 2010*. Brasília. Acessado em 20 de maio de 2010. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/PrestacaoContasPresidente/2010/Arquivos/PCPR2010.pdf>
- DOMINGUES, José. Patrimonialismo e neopatrimonialismo, Em: AVRITZER, L. et al. (orgs.) *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.
- FILGUEIRAS, Fernando. *Corrupção, legitimidade e democracia*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.
- FILGUEIRAS, F. & L. AVRITZER. Corrupção e controles democráticos no Brasil. In: CUNHA, A.; ABREU, B. & MEDEIROS, B. (Eds.) *Estado, Instituições e democracia: República* (vol. 1). Brasília: IPEA, 2010.
- GOYATÁ, Rubens. Privatismo. In: AVRITZER, L. et al. (orgs.) *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.
- GUPTA, Akil. Blurred Boundaries: the discourse of corruption, the culture of politics, and the imagined state. *American Ethnologist*, 22, 2, p. 375-402.
- HAGE, Jorge. Controladoria-geral da União. Palestra proferida na Secretaria de Assuntos Estratégicos, 29/07/2010, Brasília. Degraação disponível em http://www.sae.gov.br/site/wp-content/uploads/editora%C3%A7%C3%A3o-CGU_site.pdf
- HEIDENHEIMER, Arnold. Introduction, In: *Political corruption: concepts and contexts*. New Jersey: Transaction Publishers, 1970.
- INGLEHART, Ronald & Wayne BAKER. Modernization, cultural change and the persistence of traditional values. *American Sociological Review*, Feb., 65, 1, p. 19-51.
- LANDÉ, Carl. Introduction: the dyadic basis of clientelism. In: SCHMIDT, S.W., et alli, eds., *Friends, followers, and factions*. Berkeley, University of California Press, 1977, p. XIII-XXXVII.
- _____. Group politics and dyadic politics: notes for a theory. In: Schmidt, S.W., et alii, eds., *Friends, followers, and factions*. Berkeley, University of California Press, 1977, p. 506-510.

- LEITE, Adailton. Controle interno nos municípios: constrangimentos e consequências. *Revista da CGU*, 3, 5, p. 10-21, 2008.
- LOPEZ, Felix. A política de espólio dos deputados estaduais do Rio de Janeiro. *Tese de Doutorado*. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2005.
- MATTA, Roberto. Estado e sociedade: a casa e a rua. In: PIORE, M. (org.) *Revisão do Paraíso*. São Paulo: Campus, , 2000, p. 354-362.
- OLIVIERI, Cecília. *A lógica política do controle interno: o monitoramento das políticas públicas no presidencialismo de coalizão*. São Paulo: Annablume/FAPESP, 2010.
- REIS, Elisa. Desigualdade e solidariedade: uma releitura do familismo amoral de Banfield. In: *Processos e Escolhas: estudos de sociologia política*, 1998.
- REIS, Fábio. Corrupção, cultura e ideologia. In: AVRITZER, L et al. (orgs.) *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.
- SANTANA, Victor. O impacto das auditorias da CGU sobre o desempenho administrativo local. *Revista da CGU*, 3, 5, 2008.
- SCOTT, James. The analysis of corruption in developing nations. *Comparative Studies in Society and History*, 11, 3, June, 1969.
- . Patron – client politics and political change in Southeast Asia. In: SCHMIDT, S.W., et alii, eds. *Friends, followers, and factions*. Berkeley, University of California Press, p. 123-146, 1977.
- STIRLING, Paul. (1968) – Impartiality and personal morality (Italy). In: PERISTIANY, J. *Contribution to Mediterranean sociology*. Paris, Mouton, p. 49-64, 1968.
- TEIXEIRA, Carla. *A honra da política: decoro parlamentar e cassação de mandato no Congresso Nacional*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1998.
- TÖNNIES, Ferdinand. *Comunidad y sociedad*. Buenos Aires: Losada, 1947 [1887].

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.

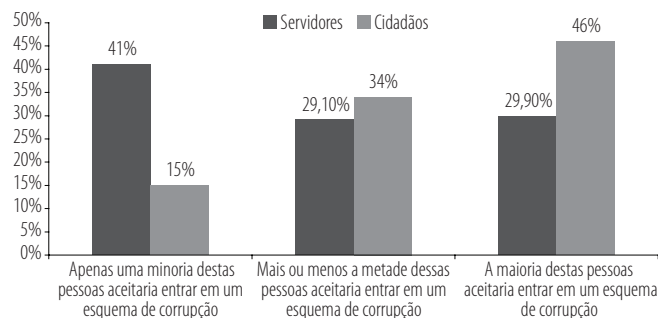
Nesse sentido, o clamor por mais ética pode revelar um remédio equivocado para o mal da corrupção. Não se trata de constituir mais ética no serviço público brasileiro, mas um arranjo institucional mais adequado para a consolidação das instituições de controle, que as torne capazes de fomentar a responsabilidade 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:*

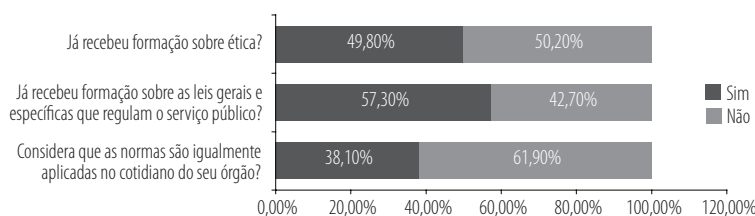


Fonte: Centro de Referência do Interesse Público, 2011.

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*



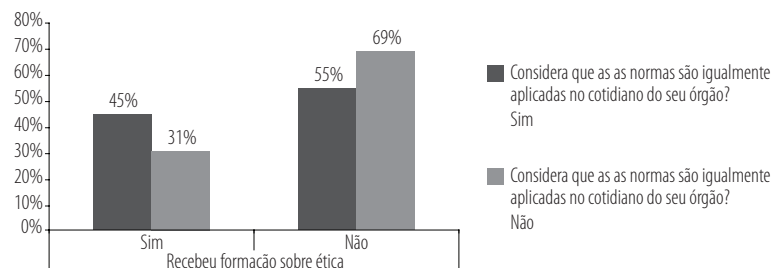
Fonte: Centro de Referência do Interesse Público, 2010.

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).

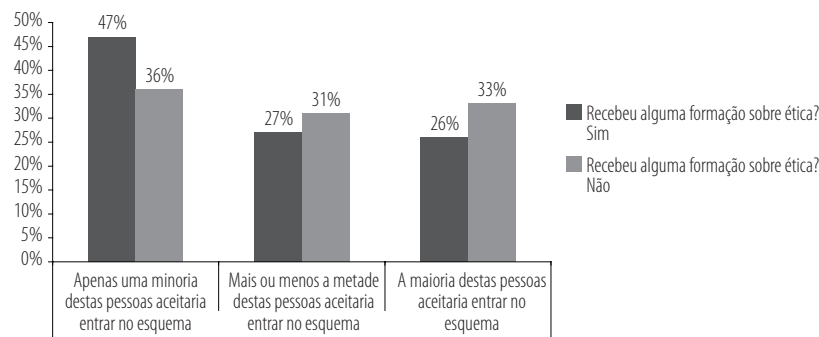
Gráfico 3. Cruzamento entre formação ética e aplicação das normas



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

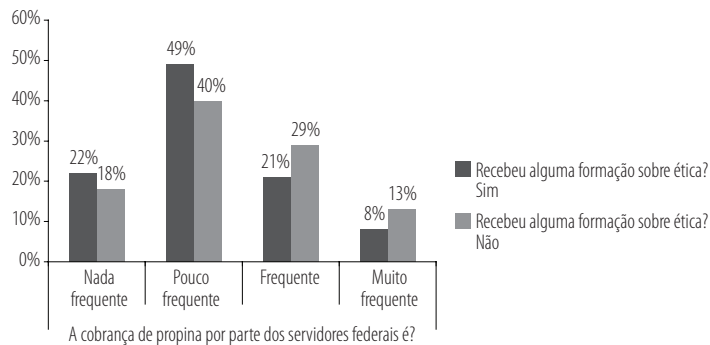


Opinião sobre o envolvimento de pessoas do alto escalão do governo em esquemas de corrupção

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



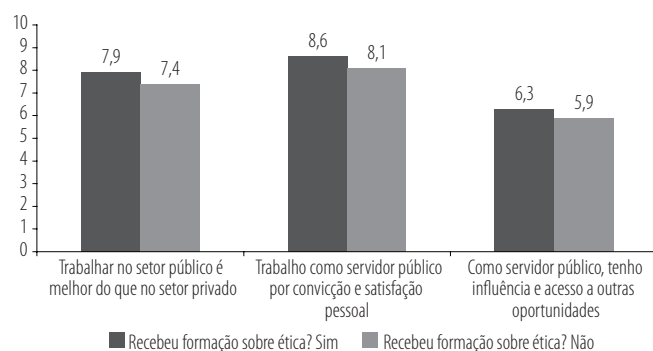
Fonte: Centro de Referência do Interesse Público, 2011.

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.

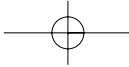
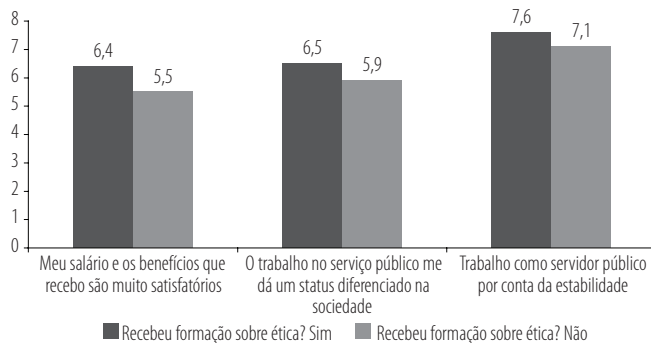


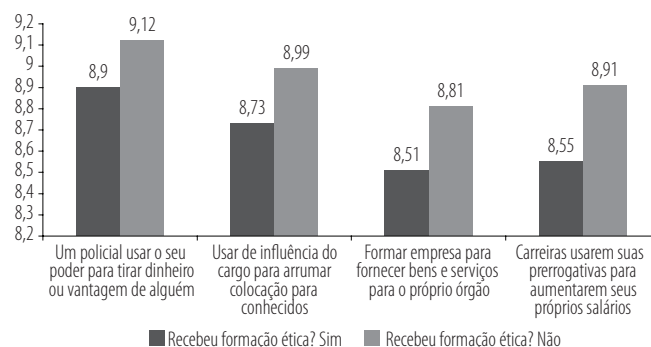
Gráfico 7. Cruzamento entre formação ética e questões sobre o trabalho no setor público



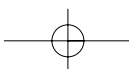
Fonte: Centro de Referência do Interesse Público, 2011.

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



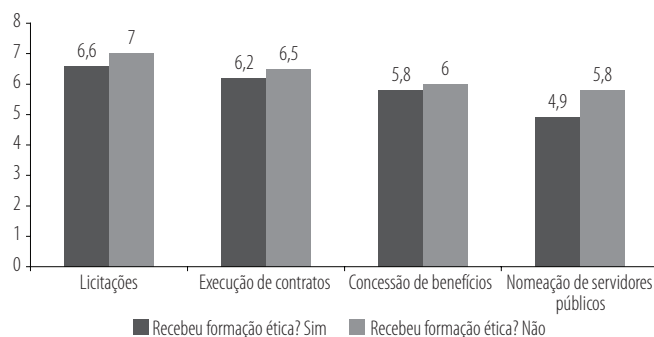
Fonte: Centro de Referência do Interesse Público, 2011.



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.

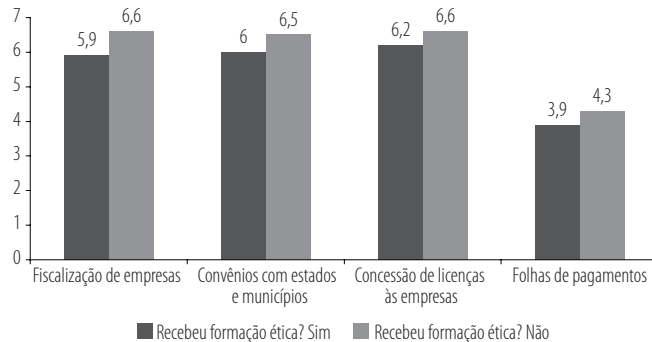
Gráfico 9. Cruzamento entre formação ética e áreas da administração pública que podem envolver corrupção



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 premência 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.

Ethos organizacional e controle da corrupção: o TCU sob uma ótica organizacional

75

MARCO ANTONIO CARVALHO TEIXEIRA E
MÁRIO AQUINO ALVES

A literatura nacional tem explorado pouco o entendimento das instituições de controle sobre a administração pública como: os tribunais de contas; o Judiciário, o Legislativo e demais órgãos de controle interno, a partir das diversas ramificações da Teoria das Organizações (exceções são Freitas, 2005; Almeida, 2006). Consequentemente, há uma série de possibilidades analíticas que ainda possuem potencial para a compreensão do funcionamento de tais instituições que seja distinta das análises da Ciência Política, da Sociologia, das Políticas Públicas e da Economia.

Por exemplo, para Opello Jr (1986), o estudo das instituições legislativas – os parlamentos – podem seguir duas estratégias distintas. Uma delas consiste na análise do papel político dos indivíduos na atividade legislativa, conduzindo ao entendimento do processo de institucionalização das casas legislativas à partir da análise dos papéis desempenhados pelos atores políticos. Seguindo esta linha, o estudo das casas legislativas a partir dos papéis políticos dos legisladores nos parlamentos contemporâneos poderia levar ao entendimento de que a organização do legislativo se assemelharia a uma anarquia organizacional, nos moldes propostos por Cohen, March e Olsen (1972), ou seja, uma organização caracterizada por preferências problemáticas, por uma tecnologia não evidente e por uma participação fluida, ao sabor dos interesses dos parlamentares.

As demais instituições que compõem o sistema de controle sobre a administração pública brasileira – o Poder Judiciário, o Ministério Público, os tri-

bunais de contas e a Polícia Federal – não apenas possuem regras rígidas que definem claramente suas atribuições e formas de funcionamento, como os seus dirigentes, mesmo quando indicados pelo Executivo, chegaram a elas após um rigoroso processo de recrutamento por mérito na base da carreira, o que confere um maior grau de tecnicidade no desempenho de suas atividades (Loureiro, Arantes, Couto e Teixeira, 2010). Ou seja, diferentemente do Legislativo, as chamadas preferências problemáticas dos parlamentares que decorrem do processo de representação política e que poderiam trazer algo semelhante a uma anarquia organizacional, não deveria se manifestar nas demais instituições de controle da administração pública.

A outra estratégia de investigação sobre as instituições de controle consistiria na sua análise organizacional. No caso dos parlamentos, esta abordagem deslocaria o nível de análise dos indivíduos para a organização legislativa propriamente dita. Uma casa legislativa se torna institucionalizada, de acordo com Opello Jr. (1986), quando se pode perceber a existência e a continuidade de regras, processos e modelos de comportamento que permitem atender às novas configurações de reivindicações políticas. “Os atributos organizacionais dum parlamento existem independentemente dos membros que o compõem e das questões específicas de que se ocupa” (Loewenberg e Patterson, 1979, p. 20 apud Opello Jr, 1986, p. 296). Assim, os atributos que definem a organização e institucionalização de um parlamento são o grau de autonomia, a complexidade e o universalismo (Opello Jr, 1986). A *autonomia* é o grau de distinção/diferenciação que a legislatura assume estruturalmente das demais instituições políticas e grupos sociais; já a *complexidade* mede o processo de diferenciação que as estruturas internas da legislatura assume, estabelecendo regras especializadas e uma divisão do trabalho baseada em expectativas de papéis políticos amplamente partilhadas; por *universalismo* entende-se a medida em que as regras internas e a tomada de decisões obedecem a processos e precedentes distintos, e não a interesses pessoais ou particularistas. “Uma Assembleia que seja autônoma, complexa e universalista poderá dizer-se institucionalizada e os seus membros sentirão um *esprit de corps* em relação à organização, identificando-se com ela” (Opello Jr, 1986, p. 297).

Já no que diz respeito a instituições de controle como os tribunais de contas, pode-se fazer um paralelo sobre os atributos que definem sua organização e sua institucionalização com aqueles que o fazem sobre os parlamentos. Assim, entende-se que pelo atributo da autonomia, os tribunais de contas surgem de um processo de diferenciação em relação aos poderes executivo -

no que tange ao controle das finanças públicas - e legislativo - no que tange ao controle dos atos do executivo. Pelo atributo da complexidade, os tribunais de contas passaram por um processo de diferenciação interna que criou dois *corpus* distintos; um conselho formado por “ministros” originados do próprio sistema político (a partir das indicações do executivo e do legislativo) e uma burocracia composta por funcionários concursados, que se subordinam à formalidade dos procedimentos. Já o atributo do universalismo, no caso dos tribunais de contas, sofre o constrangimento da discricionariedade da escolha dos seus conselheiros – ou ministros, como no caso do TCU -, uma vez que este processo de seleção sofreu diferentes intervenções ao longo da história brasileira.

Para que se possam aprofundar as características organizacionais das instituições de controle faz-se necessário compreender melhor o processo de institucionalização destas organizações, no sentido de aproximar a compreensão dos elementos de autonomia, complexidade e universalismo da literatura da Teoria das Organizações que lida com o fenômeno da identidade organizacional, o *ethos* organizacional.

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DE UMA ORGANIZAÇÃO E O ETHOS ORGANIZACIONAL

De acordo com Scott (2001), organizações podem ser entendidas a partir de três diferentes perspectivas: como sistema racional, ou seja, como ferramentas racionalmente criadas para atingir objetivos; como sistema natural, ou seja, como arranjos de grupos humanos com vistas à sua sobrevivência; e como sistema aberto, ou seja, arranjos que mantêm uma relação de interdependência com o ambiente. Este último modelo é um pouco mais sutil, a organização como sistema aberto. Aqui, as organizações são compreendidas a partir de elementos analíticos das perspectivas naturais e racionais. As organizações ainda são entendidas como “coisas” - elas têm uma “vida própria” -, mas elas não como entidades totalmente fechadas, que devem lutar para manter a sua identidade, ao mesmo tempo em que mantém conexões com o ambiente.

Selznick (1949, 1972) demonstrou que as cúpulas organizacionais tendem a reagir às mudanças do *caráter organizacional*. Para Selznick (1972), as próprias organizações se transformam em instituições quando são infundidas de valor, ou seja, quando deixam de significar meros instrumentos e passam a ser identificadas como fontes de gratificação pessoal e integridade de

um grupo. Esse processo de infusão produz uma identidade distinta para a organização: seu caráter, seu *ethos organizacional*.

O estudo da formação do *ethos organizacional* é, portanto, o próprio processo de análise institucional. A institucionalização de uma organização é um processo que reflete sua história em particular, as pessoas que nela trabalharam, os diversos interesses consagrados (*vested interests*) dos grupos que a constituem e a maneira como se adaptou ao seu ambiente (Selznick, 1972). Embora a institucionalização não torne a organização inerte, mudanças organizacionais se tornam difíceis quando os indivíduos criam uma habitualidade e uma identificação com os processos e procedimentos que foram há muito estabelecidos, resultando na consagração de vários interesses. A estrutura organizacional se manterá relativamente estável ao longo do tempo porque reflete o arranjo mais eficaz quando da criação da organização e tende a se institucionalizar mesmo que as pressões ambientais apontem que esse arranjo não mantém sua eficácia (Stinchcombe, 1965). Assim, as razões que levam organizações a manter um *ethos* estável seriam a força da tradição, a presença de interesses de determinados grupos que procuram manter o *status quo* e certas ideologias operacionais que se voltam para a “manutenção do que sempre deu certo” (Stinchcombe, 1965). Muitas vezes, os ambientes onde se inserem as organizações provocam impactos de diversas naturezas que trazem possibilidades de mudança. Porém, nem todas mudam, ou mudam muito lentamente. A este processo dá-se o nome de *inércia organizacional*: as organizações mudam de forma lenta e por processos não desejados pelos seus dirigentes (Stinchcombe, 1965).

Há, ainda, uma forma peculiar de a organização permanecer em inércia: trata-se do cerimonialismo (Meyer & Rowan, 1977). O comportamento do núcleo técnico de uma organização pode – vez ou outra - sofrer restrições decorrentes de imperativos de eficiência que tendem a ser impostos pelo ambiente externo. Assim, os gestores poderiam realizar uma operação de “desacoplamento” (*decoupling*) em relação ao ambiente externo, criando mecanismos que “simulam” - de maneira cerimonial - a adoção de processos tidos como legítimos pelo ambiente e pela sociedade. Em decorrência desse processo de “desacoplamento”, aumentaria a sua legitimidade diante dos outros atores, bem como a possibilidade de conseguir os recursos para continuar suas atividades. Dessa forma, o *ethos organizacional* manter-se-ia intacto diante das diversas pressões ambientais.

A manutenção do *ethos organizacional* pode provocar uma *dependência de trajetória organizacional* (*path dependence*), ou seja, um enrijecido dos padrões

de ação, potencialmente ineficientes, que é construído pelas consequências não intencionais das decisões anteriores e pelos processos de *feedback* positivo (Sydow & Schreyögg & Koch, 2009).

Compreender o Tribunal de Contas da União (TCU) à luz do seu desenvolvimento histórico e organizacional, assim como por meio da formação do seu *ethos organizacional* é que será feito na sequência.

DO CONTROLE DA LEGALIDADE AO CONTROLE DA CORRUPÇÃO: A EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL DO TCU

Do mesmo modo que em outros países, onde a criação de instituições de controle de contas ocorre de maneira concomitante à modernização das monarquias ou mudanças para o regime republicano, no Brasil foi com a proclamação da República que as discussões sobre a necessidade de um órgão independente para exercer o controle financeiro sobre as contas do governo foram iniciadas. O novo governo, assim como as novas instituições, deveria trazer consigo a marca republicana do zelo pela coisa pública, até então negligenciada pela estrutura do Estado habituada a governos de feição absolutista (Teixeira, 2010).

O governo provisório, encarregado de fazer a transição da Monarquia para a República, lançou as bases para a formação do TCU ao editar o Decreto nº 966-A, de 07 de novembro de 1890, criando “um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos atos concernentes à receita e despesa pública” (Barros, 1999, p. 232-233). Rui Barbosa se encarregou de redigir proposta inserida e aprovada no texto constitucional em fevereiro de 1891 em que a criação do Tribunal de Contas se baseava na seguinte justificativa:

Liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, e somente perderão seus lugares por sentença.

Na origem, as atribuições institucionais do TCU baseavam-se na observação do cumprimento dos ritos legais após a efetivação dos gastos pelo governo, sem que houvesse qualquer ação preventiva para evitar o mau uso do dinheiro público. Observa-se, ainda, que o recrutamento do corpo dirigente do TCU era feito exclusivamente pelo Executivo com aprovação do Senado,

o que na trajetória vai responder por um paradoxo histórico institucional bastante controverso: recrutamento de auditores e técnicos por critério meritocrático baseado em concurso público e seleção de dirigentes por decisão política.

Entretanto, o TCU não ficou livre de pressões políticas sobre suas atividades. Ainda 1893, o Executivo entrou em rota de colisão com os dirigentes do Tribunal de Contas em razão do veto de gastos “considerados danosos aos cofres públicos” (Siqueira, 1999, p. 164-165). Membros do governo indagavam acerca da autoridade do TCU alegando que o órgão estava se colocando acima do presidente da República, fazendo crer que o chefe do Executivo não deveria ter seus atos questionados pelo Tribunal de Contas.

Como forma de retaliação, a presidência da República redigiu decretos reduzindo a competência do Tribunal para impugnar despesas do Executivo. Em protesto, o Ministro da Fazenda Serzedello Corrêa demitiu-se do cargo e demonstrou num documento público datado de 27 de abril de 1893 sua insatisfação:

Esses decretos anulam o Tribunal, o reduzem a simples Ministério da Fazenda, tiram-lhe toda a independência e autonomia, deturpam os fins da instituição, e permitirão ao Governo a prática de todos os abusos e vós o sabeis - é preciso antes de tudo legislar para o futuro. Se a função do Tribunal no espírito da Constituição é apenas a de liquidar as contas e verificar a sua legalidade depois de feitas, o que eu contesto, eu vos declaro que esse Tribunal é mais um meio de aumentar o funcionalismo, de avolumar a despesa, sem vantagens para a moralidade da administração.

O TCU sobreviveu a diversas transformações políticas, tendo, em alguns momentos, suas atividades restringidas em períodos autoritários, e em outros recuperando antigas atribuições e assumindo novas. O quadro a seguir apresenta uma síntese dos percalços institucionais do TCU entre as constituições de 1891 e 1967.

Quadro I. Os percalços institucionais dos TCs brasileiros (1891-1967)

Constituições	1891	1934	1937	1946	1967
Atribuições constitucionais	Verificar a legalidade das contas do Executivo	Verificar a legalidade das contas do Executivo	Verificar a legalidade da execução orçamentária e dos contratos celebrados pelo Executivo	Verificar a legalidade das contas do Executivo, bem como a concessão de aposentadorias, reformas e pensões	Verificar a legalidade das contas do Executivo e realizar auditorias nas entidades fiscalizadas
Desenvolvimento	↔ (Mantém)	↑ (Avança)	↑ (Avança)	↕ (Avança/Recua)	
Requisitos para se tornar Ministro/Conselheiro	Não consta	Não consta	Não consta	Ter no mínimo 35 anos e gozar plenamente dos direitos políticos	Idade mínima de 35 anos, idoneidade moral, notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública
Desenvolvimento	↔ (Mantém)	↔ (Mantém)	↑ (Avança)	↑ (Avança)	
Forma de recrutamento Ministro/Conselheiro	Nomeados pelo Executivo com aprovação do Legislativo	Nomeados pelo Executivo com aprovação do Legislativo	Nomeados pelo Executivo com aprovação do Conselho Federal	Nomeados pelo Executivo com aprovação do Legislativo	Nomeados pelo Executivo com aprovação do Legislativo
Desenvolvimento	↔ (Mantém)	↓ (Recua)	↑ (Avança)	↔ (Mantém)	
Garantias a Ministro/Conselheiro	Só perderiam o cargo por sentença judicial	Mesmas oferecidas aos Ministros da Corte Suprema	Mesmas garantias que aos Ministros do Supremo Tribunal Federal	Mesmos direitos, garantias, prerrogativas e vencimentos destinados aos juizes do Tribunal Federal de Recursos	Mesmas garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos Ministros Tribunal Federal de Recursos
Desenvolvimento	↑ (Avança)	↔ (Mantém)	↔ (Mantém)	↔ (Mantém)	

Fonte: Loureiro, Teixeira e Moraes, 2009. Elaborado pelos autores.

O quadro acima permite fazer algumas ponderações. Quanto às atribuições constitucionais, registram-se avanços durante os períodos destacados. Uma ambiguidade é verificada no Regime Militar (CF 1967) quando este promoveu avanços ao permitir a realização de auditorias nas entidades fiscali-

zadas, mas impediu que se continuasse apreciando a legalidade da concessão de aposentadorias e pensões. Quanto às exigências para se tornar Ministro, a CF de 1967 reiterou a idade mínima de 35 anos que já constava na CF de 1946 e passou a exigir notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública, o que não significa exigir formação técnica nas áreas citadas. Permaneceu ao longo dos períodos analisados a nomeação dos ministros pelo Executivo com a aprovação do Legislativo. A exceção ficou para o Estado Novo (CF 1937) onde o Conselho Federal assumiu a atribuição do Poder Legislativo. No que se refere às garantias oferecidas aos Ministros, não houve qualquer alteração mesmo quando se comparam os períodos democráticos com os períodos autoritários. As mudanças decorrentes da redemocratização e promovidas pela Constituição de 1988 que vão permitir ao TCU desenvolver estratégias de controle de corrupção serão destacadas na sequência (Teixeira, 2010).

1988: MUDANÇAS, AMPLIAÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES E CONTROLE DA CORRUPÇÃO

O processo de redemocratização que culminou com a Constituição de 1988 representou um novo momento na trajetória de desenvolvimento institucional do TCU. Mudanças típicas da conjuntura crítica representada pelo novo Regime Político trouxeram modificações com relação ao recrutamento do corpo dirigente (seus ministros), quanto as atribuições do órgão e a possibilidade de se criar canais institucionalizados para a abertura de diálogo com a sociedade civil com o intuito de promover o controle social sobre a administração pública e aperfeiçoar os trabalhos do próprio do TCU por meio do diálogo com novos atores sociais, e, atendimento ao Art. 74 da no seu § 2º onde está previsto que *Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União* (Teixeira, 2010).

SOBRE O RECRUTAMENTO DOS MINISTROS

Uma importante mudança introduzida durante a conjuntura crítica que permeou a elaboração da CF de 1988 refere-se à forma de recrutamento de seus Ministros. O Executivo perdeu o monopólio do recrutamento, passando a indicar apenas 1/3 deles, enquanto o Legislativo ficou responsável pela indicação dos outros 2/3, mantendo-se a aprovação de todos pelos parla-

mentares. Permaneceram também a vitaliciedade e as mesmas garantias oferecidas ao alto escalão do Poder Judiciário.

O Presidente da República não pode escolher livremente todos os ministros do Tribunal de Contas de sua cota de 1/3. Para cada três indicados, um deve ser recrutado entre os auditores de carreira do próprio TCU e outro dentre representantes do Ministério Público de Contas. Em ambos os casos o Executivo escolhe a partir de uma lista tríplice.

Tal mudança foi importante na medida em que possibilitou buscar maior equilíbrio entre a discussão política e a discussão técnica no âmbito do corpo dirigente do órgão, o que contribuiu para minimizar dirigismos de natureza política nas decisões da instância superior dos tribunais de contas. Vale lembrar que apesar dos trabalhos de auditoria e fiscalização terem natureza eminentemente técnica, o corpo dirigente do Tribunal de Contas é soberano quanto a decisão final, podendo inclusive contrariar o parecer dos técnicos.

No quadro 2 destacado abaixo, verifica-se a existência de técnico do TCU e de procurador do Ministério Público de Contas dentre os membros da administração superior do órgão.

Quadro 2. *Origem profissional dos atuais Ministros do TCU*

Carreira política (Senado, Câmara Federal)	06
Burocracia (TCU, Ministério Público, funcionário do Senado*)	03
Total	09

Fonte: Informações disponíveis em www.tcu.gov.br, acesso em 30/05/2011.

* o funcionário do Senado foi recrutado na Cota do Legislativo.

Apesar de se verificar o cumprimento da obrigação constitucional de partilhar nomeações de ministros com o recrutamento de auditores de carreira e membros do ministério público de contas, faz-se importante aprofundar esse debate no sentido de buscar maior equilíbrio entre o Técnico e o Político na composição do colegiado de dirigentes dos tribunais de contas brasileiros. Apesar da previsibilidade constitucional, o atual critério parece não ser suficiente já que cerca de 80% dos dirigentes dos tribunais de contas foram recrutados quase que exclusivamente por critérios políticos. Ainda hoje, os nomes que vão ocupar vagas nos TCs – independentemente de pertencerem à cota do Executivo ou do Legislativo – acabam sendo discutidos muito mais em

função da negociação de apoio político ao Executivo do que da contribuição que tais nomes possam trazer para o órgão.

Quanto aos requisitos para se tornar Ministro, manteve-se a idade mínima de 35 anos, além de exigir idoneidade moral e reputação ilibada. Outra mudança importante foi fixação de 65 anos como idade máxima. Tal medida tornou-se significativa em razão de o Ministro ter que se afastar compulsoriamente aos 70 anos de idade para aposentar-se. Em pesquisa sobre o perfil de 81 ex-ministros que passaram pelo TCU desde a fundação do órgão, Speck (2000, p. 204) constatou que 34 (42%) permaneceram no cargo menos de cinco anos. Uma possível explicação está no fato de o Ministro ter direito a aposentaria integral em um cargo cuja remuneração é próxima da que é percebida pela alta corte da Justiça do país.

Passou-se, também, a exigir pelo menos dez anos de exercício em atividade profissional que permita ao candidato a ministro adquirir conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos, financeiros ou da administração pública. No caso, fala-se em conhecimento e não em formação acadêmica.

SOBRE AS ATRIBUIÇÕES: DO CONTROLE DA LEGALIDADE AO CONTROLE DA CORRUPÇÃO

Com a Constituição de 1988 o TCU também teve suas atribuições substancialmente ampliadas e conforme prevê o art. 71, foi reafirmado o papel de auxiliar o Congresso Nacional no exercício do Controle Externo sobre a gestão financeira da administração pública. Porém, a expressão “auxiliar” deve ser entendida no sentido de prestar apoio ou subsidiar e de maneira alguma deve ser interpretada como qualquer tipo de subordinação direta com o Congresso Nacional.

Essa autonomia em relação ao Congresso Nacional fica ainda mais evidenciada na medida em que o TCU administra o seu próprio orçamento, possui corpo de funcionários em regime estatutário e é responsável pelo regimento interno e lei orgânica que organizam o funcionamento e atividades do órgão. Além dessas questões, seu colegiado de dirigentes (os ministros) usufruem as mesmas garantias de vitaliciedade, estabilidade e inamovibilidade do cargo que são comuns aos membros do alto escalão da magistratura federal.

O órgão de controle de contas possui instrumentos institucionais que lhe garante independência no desempenho de suas funções. As atribuições adquiridas pelo TCU após o processo de redemocratização estão sintetizadas no quadro a seguir.

Quadro 3. *As competências constitucionais privativas do Tribunal de Contas da União*

1. Apreciar as contas anuais do presidente da República.
2. Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos.
3. Apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares.
4. Realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional.
5. Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais.
6. Fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados a estados, ao Distrito Federal e a municípios.
7. Prestar informações ao Congresso Nacional sobre fiscalizações realizadas.
8. Aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos
9. Sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal.
10. Emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, sobre despesas realizadas sem autorização.
11. Apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades na aplicação de recursos federais.
12. Fixar os coeficientes dos fundos de participação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e fiscalizar a entrega dos recursos aos governos estaduais e às prefeituras municipais.

Fonte: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/institucional/conheca_tcu/institucional_competencias acesso em 30/05/2011.

No quadro acima verifica-se a manutenção da prerrogativa de elaborar parecer técnico sobre a tomada de contas do Executivo e de realizar auditorias nas entidades fiscalizadas. Uma das atribuições mais substantivas é “apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento”. Nesse caso, o TCU faz uma análise da prestação de contas anual da presidência da República e encaminha um parecer conclusivo ao Congresso sobre a regularidade da mesma. Caso o parecer conclua pela irregularidade (o que seria uma condenação a gestão financeira do ano em apreciação) cabe ao Congresso aceitar ou não. Caso rejeite o parecer, as contas são consideradas aprovadas contrariando o posicionamento do Tribunal. Caso aceite, a posição do TCU será validada e o presidente da República será “politicamente” condenado por sua gestão financeira o que pode torná-lo inelegível caso não haja uma decisão judi-

cial que suspenda os efeitos da rejeição de contas. Não houve desde 1934 qualquer rejeição das contas anuais do Poder Executivo pelo Tribunal de Contas.

No caso dos tomadores de despesa (conforme consta no item 2 do quadro 3), diferentemente do que ocorre com o presidente da República, o TCU julga as contas e não precisa enviá-las ao Congresso Nacional, o que reforça novamente seu grau de autonomia. Os condenados por gestão irregular em caráter irrecorrível, além de responderem criminalmente em ação a ser encaminhada pelo Ministério Público de Contas, terão seus nomes encaminhados à Justiça Eleitoral e esta, após apreciação do mérito, pode considerá-los inelegíveis para as próximas eleições. A possibilidade de inelegibilidade em razão de condenação pelo Tribunal de Contas está prevista na Lei Complementar nº 64/1990.

As auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas assumiram uma amplitude maior e passaram a ser denominadas de Auditorias de Natureza Operacional (ANOP). Esse novo tipo de auditoria se divide em duas modalidades: 1) Auditoria de desempenho operacional cujo objetivo é verificar se os gestores estão cumprindo dispositivos legais e as metas previstas no projeto original da política pública em desenvolvimento e 2) Auditoria de Avaliação de Programas, com o intuito de verificar se os mesmos ganharam efetividade, eficácia e equidade. Apesar de elas também serem a pedido do Legislativo, os números apresentados no relatório de atividades do TCU de 2008 revelam que das 566 auditorias e fiscalizações realizadas durante o citado ano, 68% ocorreram por iniciativa do próprio TCU e 32% por solicitação do Congresso Nacional. Quando realizadas de maneira concomitante ao desenvolvimento da política pública, tais auditorias tornam-se importantes instrumentos de controle da corrupção na medida em que é possível identificar desvios em relação a proposta original em diferentes sentidos: se for obra, em relação ao material utilizado e projeto original, se for política pública em relação ao público alvo ou aos alcances que estavam previstos.

DIÁLOGO COM A SOCIEDADE E RELAÇÃO COM O CONGRESSO NACIONAL

Também se destaca como ganho nessa nova fase do Tribunal de Contas o fato de o mesmo estar aberto a apurar denúncias que podem ser apresentadas por qualquer cidadão, partido político ou organização da sociedade civil. Ou seja, apesar de o TCU desempenhar o papel Constitucional de órgão auxiliar do Legislativo, suas atividades mantêm diálogo direto com os cida-

dãos e entidades da sociedade civil, o que acaba contribuindo para o fortalecimento, legitimação e autonomização de suas ações, além de fortalecer estratégias preventivas de corretivas de controle da corrupção.

A Ouvidoria do TCU, desde sua criação em 2004, é o principal instrumento de diálogo do órgão com o cidadão. O Acesso pode ser feito por telefone (0800), por formulário eletrônico ou pelo correio. Toda reclamação recebe um retorno acerca do procedimento que foi adotado ou do resultado de investigações. De acordo com o relatório de atividades do TCU, em 2008, apenas por meio da Ouvidoria foram recebidas 6.104 denúncias sobre indícios de irregularidades na aplicação de recursos públicos. A tabela abaixo ilustra o número de processos apreciados em 2008, a natureza dos mesmos, bem como a origem de tais processos.

Tabela I. *Natureza e origem dos processos apreciados pelo TCU em 2008*

Natureza e origem dos processos	n.º de processos apreciados) (%)	
Auditoria, inspeção e levantamento (iniciativa do Tribunal e solicitação do Legislativo)	566	6,90%
Consulta (autoridades, comissões legislativas, AGU, organizações, etc)	68	0,83%
Denúncia (iniciativa de cidadãos, partidos, organizações, etc)	491	5,99%
Representação (Ministério Público, CGU, TCEs, parlamentares, juízes, etc)	2.863	34,91%
Solicitação do Congresso Nacional	94	1,15%
Tomada e prestação de contas (iniciativa do Tribunal)	1.773	21,63%
Tomada de Contas especial (iniciativa do Tribunal)	1.924	23,46%
Outros Processos*	421	5,13%
Total	8.200	100,00%

Fonte: relatório anual de atividades do TCU, 2008. Disponível em www.tcu.gov.br. Acesso em 30/05/2011.

* Acompanhamento, monitoramento, acompanhamento de desestatização, comunicação e solicitações de certidão.

Evidencia-se na tabela acima que os trabalhos desenvolvidos pelo TCU vão muito além do papel de controle da legalidade. Uma observação simplificada poderia sugerir que dos 8.200 processos apreciados pelo Tribunal de Contas em 2008 apenas 94 (1.15%) foram demandados pelo Congresso Nacional, o que minimizaria a importância da relação do TCU com o Legis-

lativo. Porém, é possível encontrar demandas de parlamentares e de Comissões permanentes, provisórias ou de inquéritos do Congresso também em solicitações de informações, fiscalizações e auditorias, consultas e representações, o que reforça as atividades de órgão de controle da corrupção. Mas, se levarmos em consideração, (e que já foi destacado anteriormente) que de todas as fiscalizações e auditorias realizadas pelo TCU em 2008 (566) 68% foram feitas por iniciativa do próprio Tribunal enquanto 32% foram demandadas pelo Congresso, fica evidenciada não apenas a autonomia de ação do TCU, como também a existência de um razoável espaço ainda não ocupado pelo parlamento brasileiro no sentido de demandar ações de controle sobre a gestão financeira do governo federal.

Fazem parte, ainda, do rol de competências do TCU atribuídas por leis específicas: fiscalização da LRF, legalidade de contratos e licitações e fiscalização do andamento de obras conforme previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias, esta última um dos principais instrumentos de controle da corrupção conforme será visto na próxima seção.

Sobre as obras fiscalizadas pelo TCU que são objeto de recomendação de suspensão cabe ao Congresso Nacional emitir decretos legislativos acerca das recomendações feitas pelo Tribunal. Em caso de identificação de irregularidades em contratos, cabe ao Congresso solicitar ao Executivo a sustação do mesmo. Se no prazo de 90 dias não houver sido tomada a providência, o Tribunal de Contas tem a prerrogativa de encaminhar uma decisão definitiva. O TCU pode aplicar multa em caso de irregularidade, cabendo ao autuado um prazo de 15 dias para quitá-la. Caso isso não ocorra, formaliza-se um processo de cobrança executiva que será promovido pela Advocacia Geral da União (AGU).

FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E CONTROLE DA CORRUPÇÃO

Conforme vem sendo previsto nas LDOs, desde 1997 cabe ao TCU fiscalizar obras públicas em andamento e informar ao Congresso Nacional sobre a existência de indícios de irregularidades, para que no momento de elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) seja possível encaminhar os casos em que as irregularidades não foram sanadas para o Anexo VI da LOA e com isso suspender total ou parcialmente o repasse de recursos.

Segundo Ribeiro, Silva Jr e Bittencourt (2009) foi com o Escândalo do Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo cuja origem remonta ao ano de 1994, quando o TCU comunicou ao Congresso a identificação de irregularidades na execução da obra e esta permaneceu recebendo recursos públicos até

1997, que os parlamentares identificaram a necessidade de rever procedimentos acerca do repasse de recursos orçamentários da União para obras com irregularidades já identificadas.

Assim, estabeleceu ao TCU por meio das LDOs a prerrogativa de fiscalizar anualmente obras de grande vulto para subsidiar o Congresso na discussão e aprovação da LOA, o que se constituiu numa medida preventiva de proteção ao erário público ou de controle da corrupção.

Diferentemente do que se tentou colocar no debate público por meio de vozes ligadas ao governo federal e até por membros do Poder Legislativo, não é o TCU que paralisa obras, o órgão apenas subsidia a Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional (CMO) e esta no momento da discussão da LOA é quem decide se obra terá o repasse de recursos interrompidos ou não.

O ciclo de fiscalização se inicia anualmente em fevereiro e termina em agosto quando os auditores emitem um relatório que será objeto de deliberação do colegiado de ministros do Tribunal de Contas. Posteriormente, o TCU encaminha o Relatório final ao Congresso Nacional e este utiliza as informações para fazer os ajustes necessários no para a tramitação da LOA.

Conforme consta no Art. 96, § 1º da LDO de 2010, Lei nº 12.017, de 12/08/2009, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da LOA 2010:

A seleção das obras e serviços a serem fiscalizados deve considerar, entre outros fatores, o valor empenhado no exercício de 2008 e o fixado para 2009, os projetos de grande vulto, a regionalização do gasto, o histórico de irregularidades pendentes obtido a partir de fiscalizações anteriores, a reincidência de irregularidades cometidas e as obras contidas no Anexo VI da Lei Orçamentária de 2009, que não foram objeto de deliberação do Tribunal de Contas da União pela regularidade durante os 12 (doze) meses anteriores à data da publicação desta Lei.

Em 2009 foram fiscalizadas 219 obras em todos os estados e regiões do país. Do ponto de vista regional a distribuição ficou da seguinte forma: 29,68% no nordeste; 22,37% (49) na região norte; 22,37% (49) no sudeste; 14,15% (31) no centro-oeste e; 11,42% na região sul. A conceituação de Índícios de Irregularidades Graves está definida no art. 94, § 1º, inciso IV, da Lei 12.017, de 12/8/2009 (LDO/2010) da seguinte maneira:

Os atos e fatos que, sendo materialmente relevantes em relação ao valor total contratado, tendo potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário

ou a terceiros e enquadrando-se em pelo menos uma das condições seguintes, recomendem o bloqueio preventivo das execuções física, orçamentária e financeira do contrato, convênio ou instrumento congêneres, ou de etapa, parcela, trecho ou subtrecho da obra ou serviço:

- a) possam ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato; ou
- b) configurem graves desvios relativamente aos princípios a que está submetida à Administração Pública.

A fiscalização de obras pode apresentar cinco diferentes resultados assim classificados: 1) Indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IG-P); 2) Indício de irregularidades grave com retenção parcial de valores (IG-R); 3) Indício de irregularidade com recomendação de continuidade (IG-C); 4) Indício de outras irregularidades (OI) e; 5) Sem ressalva (SR).

Uma obra classificada com IG-P pode provocar a recomendação do bloqueio preventivo das execuções física, orçamentária e financeira do empreendimento ou de parte dele e requer audiência ou citação dos responsáveis ou adoção de medida cautelar suspensiva do ato ou do procedimento impugnado, o que será decidido pela Comissão Mista de Obras do Congresso Nacional. O IG-R permite cautelarmente a retenção apenas de valores equivalentes ao possível dano identificado como condição para a continuidade da obras. As classificações IG-C e OI referem-se a indícios de irregularidades sanáveis e que são consideradas intermediárias que a priori não requer o pedido de paralisação do empreendimento ou de parte dele. A tabela abaixo permite uma visão geral do resultado dos trabalhos de fiscalização desenvolvidos em 2009 em atendimento a LDO.

Tabela 2. *Classificação dos indícios de irregularidades*

Classificação	Quantidade	%
IG-P	41	18,72%
IG-R	22	10,04%
IG-C	86	39,26%
OI	35	15,99%
SR	35	15,99%
Total	219	100,00

Fonte: relatório Fiscobras, 2009.

Disponível em www.tcu.gov.br, acesso em 30.05.2011.

Na tabela acima, fica demonstrado que das 219 obras fiscalizadas, 41 (18,72%) foram classificadas com Índícios de Irregularidades com recomendação de paralisação. Convém lembrar que essa é uma informação que o TCU envia ao Congresso e cabe à CMO tomar a decisão. Outras 22 obras (10,04%) tiveram a indicação de Índícios de irregularidades com retenção parcial dos recursos, mas sem a sugestão de paralisação. As demais ou tiveram a identificação de indícios considerados sanáveis ou não foram feitas quaisquer ressalvas durante a fiscalização das mesmas. Na próxima tabela estão elencados os principais motivos que levaram os técnicos do TCU a considerarem uma obra com indícios de irregularidades.

Tabela 3. *Causas da identificação de indícios de irregularidades*

Motivos	Quant. IG-P	Quant. IG-R	Total	%
Sobrepço/superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado	40	20	60	35,29%
Projeto básico deficiente ou desatualizado	30		30	17,64%
Orçamento do Edital / Contrato / Aditivo incompleto ou inadequado	22		22	12,95%
Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento	21		21	12,36%
Ausência de parcelamento do objeto, embora técnica e economicamente recomendável	20		20	11,76%
Critério de medição inadequado ou incompatível com o objeto real pretendido	13	04	17	10,00%
Total	146	24	170	100,00%

Fonte: Transcrito de Ribeiro, Silva Jr. e Bittencourt (2009).

Conforme se visualiza na tabela 3, sobrepço/superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado representam mais de 35% das causas das irregularidades que motivaram classificar obras em IG-P ou IG-R. Na sequência estão Projeto básico deficiente ou desatualizado, e Orçamento do Edital / Contrato / Aditivo incompleto ou inadequado. O Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO), a Petrobrás e o Ministério da Interação Regional estão entre os órgãos do governo federal com o maior número de obras classificadas com IG-P ou I-R.

O tempo para liberação da obra com IG-P ou IG-R depende fundamentalmente de duas situações: 1) esclarecimentos que possam descaracte-

rizar a existência de indícios, o que imediatamente propicia regularidade ao empreendimento; 2) medidas que consigam sanar as irregularidades identificadas. O primeiro caso geralmente faz com que a obra nem conste no relatório enviado para a CMO na medida em que no decorrer da fiscalização os esclarecimentos ou ajustes já tenham sido feitos. Uma vez que obra constou no relatório enviado pelo TCU ao Congresso, necessariamente é a CMO que deverá deliberar sobre a liberação da mesma.

Segundo relato de funcionários do TCU há situações em que as dúvidas são sanadas imediatamente após a fiscalização e que os fiscalizados, ao terem acesso ao conjunto de informações, já procuram o quanto antes dirimir as dúvidas. As situações que constam no relatório geralmente suscitam medidas de adequação e no decorrer da fiscalização não foi possível sanar as dúvidas existentes.

A possibilidade trazida na LDO de o TCU solicitar a suspensão de uma obra quando se identifica à existência de irregularidades é fundamental para evitar prejuízos aos cofres públicos. O Controle da corrupção fez parte do desenvolvimento do *ethos* do Tribunal de Contas e fez com que órgão avançasse muito além da sua tradicional atividade de controle baseado na consulta de documentos e na contabilidade dos gastos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os tribunais de contas brasileiros são organizações que emergiram de uma situação específica: a transição da ordem monárquica, pautada pelo Poder Moderador, herança de um passado absolutista, para a vida republicana, construída a partir de uma ideologia positivista, de controle sobre as finanças públicas.

Verificou-se que o Tribunal de Contas da União desempenha um papel primordial no controle da corrupção, por meio de diferentes estratégias, sobretudo na fiscalização de obras de grande vulto. Além disso, o órgão tem sido um importante instrumento para promover ações de responsabilização daqueles que provocaram danos ao erário público.

Durante o seu desenvolvimento institucional e, sobretudo, após o processo de redemocratização que culminou com elaboração da Constituição de 1988, o TCU não apenas assumiu novas atribuições como também se adequou às transformações impulsionadas pela redemocratização do país.

Entende-se, portanto, que a institucionalização da organização TCU conduziu à emergência de um *ethos organizacional* fortemente marcado pela

observância da retidão dos processos de dispêndio público. Neste processo, a garantia do atributo da autonomia organizacional tornou-se o elemento importante para a constituição deste *ethos*, em especial no que diz respeito à escolha dos novos ministros com perfil técnico.

Ainda do ponto de vista de ações que colaboram com o controle da corrupção, destaca-se a criação de diferentes instrumentos de diálogo direto com os cidadãos e as organizações sociais, que são resultado do atributo da complexidade, uma vez que sistemas técnicos precisam interagir com sistemas mais participativos. A Ouvidoria tem funcionado como espaço de captação de denúncias de irregularidades que são formuladas por cidadãos individualmente ou mesmo por organizações da sociedade civil. Registra-se, ainda nesse campo, a disponibilização de um conjunto de informações de interesse público, como por exemplo: a publicização do cadastro de responsáveis com contas julgadas irregulares; a lista de pessoas inabilitadas para função pública e a lista de licitantes inidôneos.

A lista de cadastro de pessoas responsáveis com contas julgadas irregulares subsidia os tribunais eleitorais na impugnação de candidaturas ou mesmo no julgamento de processos de cassação de mandatos, o que demonstra uma boa articulação entre o órgão de contas e a instituição encarregada de organizar o processo eleitoral no Brasil. A lista de pessoas inabilitadas para função pública impede que estas venham a ser contratadas novamente por órgãos públicos, tal informação é importantíssima, na medida em que pode gerar responsabilização de quem a descumprir. A lista de licitantes inidôneos é um excelente instrumento para proteger os diversos níveis de governo de uma relação contratual com empresas que já tenham promovido danos ao erário público.

Outra modificação importante que pode ser atribuída ao processo de redemocratização e que contribuiu para uma nova trajetória dos tribunais de contas foi a alteração na forma de recrutamento de ministros. Antes todos eram nomeados pelo Executivo com a aprovação do Legislativo, o que colocava em dúvida a autonomia do órgão na medida em que era o governo que nomeava o seu próprio fiscal. Após 1988, as indicações passaram a ser partilhadas com o Legislativo sendo que ao Poder Executivo restou a possibilidade de indicar 1/3 dos ministros e destes apenas um passou a ser de livre escolha e os demais a partir de lista tríplice que se origina do corpo técnico do TCU (auditor substituto de ministro recrutado em concurso público) e do Ministério Público de Contas. Essa mudança produziu dois efeitos positivos: ampliou o debate técnico no momento em que são discutidas importantes

decisões no colegiado de ministros e possibilitou ao corpo técnico do órgão que funcionários de carreira tenham acesso à estrutura superior do Tribunal.

Por fim, ao mesmo tempo em que existem avanços, também surgem situações que merecem maior análise ou até novas pesquisas. A primeira delas refere-se a auditorias cujo foco é a Avaliação de Programas e Projetos de Governo quanto à efetividade, à eficácia e à equidade. A dúvida que fica é se o TCU estaria plenamente capacitado para tanto ou se já não existem outros órgãos com acúmulo de conhecimento que pudesse desempenhar de maneira mais adequada tal atividade. Obviamente que esta é uma atribuição nova e que são realizados painéis de referência para subsidiarem os auditores antes de se iniciarem os trabalhos, mas a dúvida sobre se essa seria uma competência do TCU ainda persiste, principalmente por haver outros órgãos tecnicamente mais preparados para realizarem avaliação de políticas públicas.

A segunda refere-se à complexidade que envolve o debate acerca da fiscalização de obras em andamento para subsidiar a elaboração da LOA conforme vem sendo previsto desde a LDO de 1997. Uma questão fica evidente, o TCU está apenas cumprindo o que está previsto na LDO e, portanto, não se identifica qualquer tipo de abuso de atribuições na medida em que cabe a CMO especificamente decidir sobre o bloqueio de recursos que pode paralisar o empreendimento. De qualquer modo, cabe ao Tribunal de Contas prestar informações ao Congresso sobre indícios de irregularidades e, assim, possibilitar que obras com suspeitas de corrupção continuem recebendo recursos públicos como ocorria com a reforma do prédio do TRT/SP que acabou resultando num escândalo de corrupção de grandes proporções financeiras. Uma pesquisa sobre como a LDO vem atribuindo funções e limites ao TCU na fiscalização de obras de grande vulto, ano a ano, desde 1997 talvez fosse interessante para melhor compreender como o trabalho do Tribunal de Contas ecoa junto aos parlamentares.

Essa questão suscita a necessidade de pesquisas sobre o sistema de controle da administração pública no Brasil onde possa ficar mais claro o papel de cada órgão e como pode ocorrer a cooperação entre eles. Fala-se numa suposta sobreposição de atividades entre os órgãos de controle, mas até o momento não se identificou a existência de qualquer trabalho que analisasse mais profundamente tal questão.

Destaca-se, ainda, a posição institucional do Tribunal de Contas de não submissão a nenhum dos poderes do Estado como algo indispensável para a sua autonomia. O fato de o mesmo constar na Constituição Federal de 1988 como órgão de auxílio não significa vínculo ou submissão, mas, sobretudo, o

dever de prestar informações ou de ter uma relação colaborativa. O que pode ser atestado por um conjunto de atribuições que o TCU responde diretamente ao Congresso como realização de auditorias, a resposta a pedidos de informações e solicitações de esclarecimentos de CPIs, dentre tantas outras demandas, como também o encaminhamento anual da prestação de contas do chefe do executivo para que o Congresso Nacional estabeleça julgamento.

Esta posição de não submissão do Tribunal de Contas da União alinha-se à perspectiva do desenvolvimento de um forte *ethos organizacional*, nos seus dois *corpus*: o corpo deliberativo dos ministros e a sua burocracia renovada.

Por fim, é preciso lembrar que apesar da posição de fiscais da execução orçamentária e financeira dos poderes do Estado, os tribunais de contas não podem ficar livres de também serem fiscalizados por algum órgão externo. Desde abril de 2007 encontra-se em tramitação no Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 30/2007, de autoria do Senador Renato Casagrande, que cria o Conselho Nacional dos Tribunais de Contas. O órgão teria a função de controlar as atividades dos dirigentes e demais funcionários dos TCs no que se refere ao cumprimento das atribuições.

A possibilidade de criação de tal órgão é bem vinda e inclusive poderá contribuir para o aperfeiçoamento das atividades dos tribunais de contas, da mesma forma que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) está contribuindo para a melhoria das atividades do sistema de justiça no Brasil. Afinal, os controladores também precisam ser controlados, sobretudo para evitar abuso de poder no exercício das atribuições.

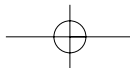
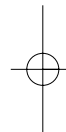
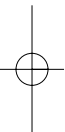
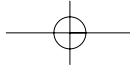
Marco Antonio Carvalho Teixeira · Professor do Departamento de Gestão Pública e do Programa de Mestrado e Doutorado em Administração Pública e Governo da FGV-EAESP.

Mário Aquino Alves · Professor do Departamento de Gestão Pública e do Programa de Mestrado e Doutorado em Administração Pública e Governo da FGV-EAESP.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARROS, Lucivaldo Vasconcelos de. *TCU: presença na história nacional*. In: monografias vencedoras do prêmio Serzedello Corrêa 1998. Brasília: Editora do TCU, 1999.
- COHEN, M. D., MARCH, J. G.; OLSEN, J. P., A Garbage Can Model of Organizational Choice, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, No. 1. (March, 1972), p. 1-25.
- FREITAS, C. A. S. A aprendizagem, isomorfismo e institucionalização: o caso da atividade de auditoria de natureza operacional no TCU. Dissertação de mestrado, Universidade de Brasília, Brasília, 2005.
- LOUREIRO, Maria Rita, TEIXEIRA, Marco Antonio, MORAES, Tiago. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente, in *Revista de Administração Pública*, 43 (4) jul-ago: p. 739-772, 2009.
- LOUREIRO, Maria Rita; ARANTES, Rogério; COUTO, Cláudio; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia Viotto. (Org.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. 1 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2010, v. 1, p. 1-32.
- MARTINS, Carlos Estevam. Governabilidade e controles. *Revista de Administração Pública*, vol. 23. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1989.
- _____. *O circuito do poder*. São Paulo: Entrelinhas livraria e editora, 1994.
- MARTINS JR., Wallace Paiva. *Controle da Administração Pública pelo Ministério Público*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.
- MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, v. 83, p. 340-363, 1977.
- OPELLO JR, Walter. Portugal's Parliament: An Organizational Analysis of Legislative Performance. *Legislative Studies Quarterly* 11 (August, 1986): 291-319.
- PESSANHA, Charles. O controle externo sob controle do tribunal nacional. *Revista Insight inteligencia*. abril, maio, junho, Rio de Janeiro, 2003.
- PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 1998.
- RIBEIRO, Romiro; SILVA JR., Homero; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. *Mitos e fatos sobre o mecanismo de paralisação de obras com indícios de irregularidades graves*. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da

- Câmara dos Deputados e Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal. Nota Técnica Conjunta n.º 10, 2009.
- ROCHA, Alexandre Amorim. Especialização e autonomia funcional no âmbito do Tribunal de Contas da União. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, jan/mar, 2003.
- SCOTT, W. R. *Institutions and Organizations*. 2 ed. London: Sage Publications, 2001.
- SELZNICK, Philipe. *TVA and the Grass Roots*. Berkeley: University of California Press, 1949.
- SELZNICK, Philipe. *A liderança na administração: uma interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1972.
- SIQUEIRA, Bernardo Rocha. *O Tribunal de Contas da União ontem e hoje*. In monografias vencedoras do prêmio Serzedello Corrêa 1998. Brasília: Editora do TCU, 1999.
- SPECK, Bruno Wilhelm. *Inovação e Rotina no Tribunal de Contas da União*. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 2000a.
- SYDOW, Jörg; SCHREYÖGG, Georg; KOCH, Jochen. Organizational Path Dependence: Opening the Black Box. *Academy of Management Review*, 2009, v. 34 n. 4, p. 689-709
- STINCHCOMBE, Arthur L. Social Structure and Organizations. In: MARCH, James G (edited by), *Handbook of Organizations*,. New York: Rand McNally, p. 142-193, 1965.
- TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Tribunal de Contas da União: Trajetória Institucional e Desafios Contemporâneos. In: CUNHA, Alexandre dos Santos; MEDEIROS, Bernardo de Abreu; AQUINO, Luseni Maria. (Org.). *Estado, Instituições e Democracia: república*. 1 ed. Brasília: IPEA, 2010, v. 9, p. 415-443.



Combate à corrupção e controle interno

99

CECÍLIA OLIVIERI

O objetivo deste artigo é contribuir para o debate sobre o combate à corrupção no Brasil a partir de perspectivas pouco utilizadas ou desenvolvidas nos estudos sobre o tema, e que aparecem em primeiro plano no Relatório de Pesquisa do Projeto Corrupção, democracia e interesse público (Filgueiras, 2010). São elas a visão da corrupção a partir de uma perspectiva institucional e a visão do combate à corrupção como política de Estado.

Nesse sentido, o artigo amplia o debate para outros temas que, a nosso ver, devem ser preocupações centrais da construção de instituições e de políticas de combate à corrupção: a coordenação entre os atuais órgãos que atuam no combate à corrupção e a relação entre atividades de combate à corrupção e de controle interno.

A COORDENAÇÃO ENTRE OS ÓRGÃOS DE CONTROLE E DE COMBATE À CORRUPÇÃO

No Brasil, não existe uma agência cuja função seja exclusivamente o combate à corrupção, nem nenhum órgão que concentre todas as etapas envolvidas no ciclo de combate à corrupção (prevenção, investigação, apuração e punição). Existe uma dispersão dessas ações entre várias instituições, como Ministério Público, Polícia Federal, Tribunais de Contas, comissões do Legislativo, Controladoria Geral da União, tribunais de justiça.

Essas instituições têm atribuições mais amplas que o combate à corrupção, e essa atividade não é o foco principal de nenhuma delas. A etapa da prevenção tem sido desempenhada pela SPCI (Secretaria de Prevenção da

Corrupção e Informações Estratégicas) da CGU, que produz informações estratégicas para promover a atuação da Controladoria na identificação de ilícitos, sendo que a CGU tem outras atribuições além da identificação de crimes contra o patrimônio público, como as auditorias internas, a correição e a ouvidoria. A investigação, por sua vez, fica a cargo da Polícia Federal, que tem outras competências além da apuração de crimes contra o patrimônio público, como a segurança das fronteiras. A etapa da apresentação da denúncia é competência do Ministério Público, que também atua na defesa da ordem jurídica e dos interesses individuais indisponíveis. Ou seja, não há nenhum órgão governamental que “pense” exclusivamente sobre o fenômeno da corrupção nem nenhum instrumento que permita a articulação e a coordenação das ações dessas instituições na prevenção, investigação, apuração e julgamento da corrupção.

Isso não significa, necessariamente, que haja a necessidade de criação de mais uma instituição para cuidar especificamente do combate à corrupção. A administração pública brasileira tem uma “tradição” de criar novas organizações, mesmo que a melhor solução seja a reforma ou reestruturação de instituições que já existem e que desempenham de forma ineficiente as atividades que se quer atribuir à nova organização. Essa estratégia, que muitas vezes é adotada devido às dificuldades políticas de realizar reformas ou reestruturações, leva não só à multiplicação de gastos, como à redundância e sobreposição de órgãos e atribuições e, portanto, à ineficiência.

Análises pioneiras apontaram que nosso sistema de integridade brasileiro é fraco do ponto de vista da capacidade de repressão e punição da corrupção devido às lacunas nas modalidades de controle, tanto nos controles verticais ou sociais, quanto nos controles externos e internos (Abramo e Speck, 2001, p. 22). Os mais recentes estudos na área têm apontado que essas instituições são suficientemente bem estruturadas para realizar suas atribuições legais, mas que há necessidade de criar mecanismos ou práticas de coordenação entre as ações do ciclo de combate à corrupção – executadas de forma dispersa por cada instituição – para torná-las mais efetivas.

As instituições brasileiras que atuam no ciclo do combate à corrupção apresentam um paradoxo: elas são fortes, ativas e relativamente bem estruturadas (muitas são independentes e seus funcionários são bem formados e remunerados), mas o resultado final é fraco, pois muitos casos só são descobertos depois de grandes prejuízos ao erário, a punição demora ou não acontece, e os casos de corrupção se repetem, ou seja, não conseguimos preveni-los.

Taylor e Buranelli (2007) apresentam esse problema de forma clara: analisando alguns casos de corrupção recentes do ponto de vista dos estágios de monitoramento, de investigação e de punição, eles concluem que as instituições de controle da corrupção no nível federal (Ministério Público, Polícia Federal, TCU, e CPIs) são, individualmente, ativas, fortes e eficientes, mas a falta de coordenação entre elas leva a falhas nos processos de responsabilização e sanção, ou seja, à não punição dos envolvidos nos casos de corrupção.

Para os autores, essas falhas decorrem da sobreposição das responsabilidades das instituições devido à concentração da sua ação na etapa de investigação, e a ausência de laços de cooperação e de uma instância central que coordene o processo de responsabilização do começo ao fim (os órgãos acabam competindo entre si por informações, por exposição na mídia, e não acompanham o processo judicial e de aplicação efetiva de sanções).

O estágio de investigação é sobrevalorizado em detrimento dos estágios de monitoramento e de sanção, ou seja, as investigações geralmente se iniciam quando surge um escândalo e os prejuízos aos cofres públicos já são vultosos (pois o monitoramento falhou na identificação ou na correção de irregularidades) e muitas investigações não levam a punições concretas em termos de prisões ou recuperação dos valores desviados (pois os processos no Judiciário são lentos e nenhuma das instituições analisadas acompanha o desenvolvimento dos processos) (Taylor e Buranelli, 2007).

Um estudo recente sobre os órgãos de controle chega a conclusões parecidas às de Taylor e Buranelli sobre a necessidade de articulação entre as instituições de controle externo e interno (Loureiro, 2011). Analisando a CGU, o TCU, a AGU, e o Ministério Público Federal, esse estudo teve como foco os processos de controle interno e externo da administração pública como mecanismos de promoção da qualidade e da eficiência da gestão pública e não no combate à corrupção.

Nesse sentido, Loureiro (2011) conclui que a pluralidade de órgãos de controle sobre a administração pública não é um problema em si, pois eles têm atribuições distintas, específicas e que não poderiam ser realizadas pela mesma instituição. Além disso, elas têm cumprido suas atribuições no sentido de promover a transparência, a responsabilização e a melhoria da gestão pública, mas há problemas decorrentes da falta de coordenação entre as ações desses órgãos. Apesar de essas instituições terem se fortalecido nos últimos anos e suas atividades de controle sobre a administração pública serem efetivas, há problemas de sobreposição, falta de coordenação e falta de definição da finalidade e das modalidades de controle.

A promoção da transparência é o efeito mais visível e com enormes potencialidades. Todos os ministérios e órgãos federais publicam em seus sítios os relatórios de execução orçamentária e financeira através do Portal da Transparência, cuja gestão está a cargo da CGU¹. Outra iniciativa do governo federal que promoveu significativo aumento da exposição de dados governamentais foi a divulgação no sítio da CGU dos relatórios de fiscalização nos municípios, que apontam as irregularidades encontradas pela CGU na gestão municipal dos recursos federais. Eles alcançaram grande repercussão, e a publicação dos relatórios foi mantida apesar da reação contrária de muitos prefeitos. Além disso, esses relatórios representam não só a divulgação mas também uma inédita reunião das informações sobre a gestão municipal em uma só fonte, o que facilitou e promoveu a produção de pesquisas acadêmicas e de organizações sociais sobre a política e a gestão municipal².

As atividades de controle interno e externo têm alcançado a gestão pública estadual e municipal, pois CGU e TCU têm competência constitucional para fiscalizar recursos públicos federais, mesmo quando são executados por entidades privadas ou por governos estaduais e municipais. Nesse sentido, as ações do controle interno e externo ajudam os ministérios a conhecer as práticas de implementação de suas políticas no nível sub nacional e provê informações necessárias para a estruturação ou reorganização das políticas. Como na maioria dos ministérios não há sistemas de monitoramento das políticas, as fiscalizações e avaliações da CGU e do TCU acabam, de certa forma, suprimindo a necessidade de informações sobre a implementação e os resultados das políticas.

A amplitude de ação desses órgãos de controle é, portanto, muito grande, uma vez que os efeitos de sua atuação ultrapassam, em muitos casos, o âmbito federal e alcançam a gestão pública estadual e municipal. Como em muitos ministérios, especialmente na área social e na de infraestrutura, a implemen-

-
- 1 Essa obrigatoriedade surgiu em 2005 por determinação do Decreto n. 5482, e alguns ministérios publicam, inclusive, os relatórios de gestão da CGU.
 - 2 Exemplos de trabalhos feitos com base nos dados dos relatórios da CGU: Análise das irregularidades na administração municipal do FUNDEF: contratações do programa de fiscalização a partir de sorteios públicos da Controladoria Geral da União (Marcos Mendes, *Transparência Brasil*, 2004); Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil's Publicly Released Audits on Electoral Outcomes (Ferraz, C. e Finan, F., *Quarterly Journal of Economics*, 2009), Electoral Accountability and Corruption: Evidence from the Audits of Local Governments (Ferraz, C. e Finan, F., *American Economic Review*, 2010), e Law Enforcement and Local Governance in Brazil: evidence from random audit reports (Zamboni Filho, Yves e Stephan Litschig, Mimeo, 2006).

tação das políticas é realizada de forma descentralizada por estados e/ou prefeituras, as ações de controle, tanto do TCU quanto da CGU, têm alcançado as ações de governadores e prefeitos que recebem dinheiro federal para implementar programas sociais e realizar obras públicas.

Os impactos positivos sobre a melhoria da gestão e sobre a promoção da transparência e da responsabilização existem, mas convivem com os problemas, já citados, de superposição da ação dos órgãos, falta de coordenação e falta de definição da finalidade e das modalidades de controle.

A superposição da atuação desses órgãos de controle ocorre geralmente na fase de investigação e em situações de escândalos ou denúncias que explodem na mídia, e em função das quais todos os órgãos de controle se mobilizam e demandam, ao mesmo tempo, prestação de informações parecidas ao órgão do Executivo que é alvo das denúncias. Nesse sentido, uma solução seria a articulação e padronização das demandas dos órgãos de controle, de modo que o órgão demandado provesse as informações de forma unificada e em um mesmo formato para todos os órgãos, reduzindo, dessa forma, o retrabalho decorrente da pluralidade de demandas. Nesse caso não é possível eliminar a superposição, pois todos os órgãos têm o dever legal de investigar as denúncias e não é possível restringir a investigação a apenas um deles (a não ser que se alterem as leis ou regimentos) (Loureiro, 2011).

A falta de coordenação, por sua vez, se expressa em três níveis: dentro dos órgãos de controle, entre eles, e entre órgãos controladores e controlados. Nos casos de órgãos, como o TCU, que têm representação em todos os estados - através das secretarias de controle externo estaduais - é importante a coordenação intra-institucional para promover a uniformidade de entendimento dos auditores de todos os estados sobre as mesmas questões. Houve casos de ministérios com atividades em vários estados que receberam instruções diferentes, sobre a mesma questão, por parte de diferentes secretarias de controle externo estaduais (Loureiro, 2011).

A coordenação entre os órgãos de controle, por sua vez, é necessária não apenas na fase de investigação, como já foi dito, mas também nos entendimentos sobre determinadas questões concretas - em alguns casos há entendimentos diferentes entre TCU e CGU, ou entre CGU e MP, e, portanto, cobranças divergentes aos gestores públicos (Loureiro, 2011).

O terceiro aspecto da coordenação se refere à relação entre controladores e os órgãos controlados (que são todos os da administração pública federal). Nesse sentido, é importante a definição da finalidade e das modalidades de controle, para que os gestores saibam pelo quê serão cobrados e de que forma,

de modo que a relação entre gestor e auditor seja de parceria na busca de soluções para aperfeiçoar a gestão pública (Loureiro, 2011). Especificamente sobre as auditorias e fiscalizações da CGU, trataremos a seguir.

A RELAÇÃO ENTRE ATIVIDADES DE COMBATE À CORRUPÇÃO E DE CONTROLE INTERNO NA CGU

O controle interno compreende as atividades de auditoria e fiscalização, que são realizadas pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), que está atualmente alocada na CGU. Essas atividades não se confundem, em princípio, com as de prevenção e combate à corrupção, pois estas têm o foco na identificação e punição de irregularidades e fraudes, enquanto o controle interno deve ter o foco na análise dos regulamentos e processos visando à promoção da regularidade e da eficiência da gestão.

Combate à corrupção e controle interno são duas atividades diferentes, mas que podem confluir na medida em sejam realizadas por um mesmo órgão, ou que a auditoria verifique irregularidades que possam ser enquadradas como ilícitos, ou seja, como atos de corrupção. No Brasil, a mesma instituição, a CGU, realiza o controle interno e tem atribuições de combate à corrupção.

A junção dessas atividades no mesmo órgão é recente. Até 2003 o órgão de controle interno, a SFC, não tinha nenhuma atribuição de combate à corrupção e centrava sua atuação nas atividades de auditoria, em especial nas auditorias sobre a gestão com o objetivo de promover a qualidade e eficiência das políticas públicas. A SFC foi criada em 1994 para reformar o sistema de controle interno do Executivo federal. O modelo antigo, que existia desde 1967, era caracterizado pela ênfase no controle de conformidade e de legalidade dos atos. A criação da SFC teve por objetivo modernizar a auditoria interna governamental, reforçando a ação da auditoria como instrumento para promover a eficiência da gestão pública, e não apenas para verificar sua legalidade. O combate à corrupção não estava entre suas atribuições (Olivieri, 2010).

Em 2002 a SFC foi incorporada à CGU, e, a partir de 2003, significativa parcela das atividades da SFC foram dirigidas para o foco do combate à corrupção e promoção da transparência. Isso ocorreu em função dos processos de desenvolvimento da CGU, em especial da visão política sobre suas atividades.

A CGU surgiu sob a égide da defesa da integridade pública e do combate à corrupção. Ela foi criada em 2001 com o objetivo de rebater acusações de corrupção feitas ao governo federal e de demonstrar o empenho do governo

em apurar denúncias e combater a corrupção. Suas atribuições eram, então, restritas às de corregedoria e por isso foi denominada Corregedoria Geral da União.

A partir de 2003 ela teve seu escopo ampliado de forma significativa, abarcando, além da correição, o controle interno, a ouvidoria, e o combate à corrupção, e seu nome foi alterado para Controladoria Geral da União (a sigla permaneceu a mesma: CGU).

A SFC havia sido integrada à CGU em 2002, o que gerou grande insatisfação entre os funcionários da Secretaria, que consideravam incompatível sua permanência em um órgão de corregedoria. O temor dos analistas da SFC era que o trabalho de auditoria e fiscalização fosse confundido, pelos funcionários dos ministérios que eram fiscalizados, com o trabalho de correição, ou seja, de apuração de responsabilidades e aplicação de punições aos servidores. Os analistas entendiam que a natureza do seu trabalho estava voltada para a parceria com os servidores, através de um processo de auditoria que buscava promover a melhoria da gestão e não apenas a identificação de irregularidades para punir os servidores responsáveis. Ou seja, a colaboração necessária entre analistas da SFC e servidores dos ministérios no trabalho de auditoria ficaria comprometida caso fosse confundida com a atividade de correição.

Por causa disso, a denominação da CGU foi alterada em 2003 para Controladoria Geral da União, e ela passou a congregar as atividades de auditoria, correição e ouvidoria, e, partir de 2006, a de prevenção da corrupção com a criação da SPCI.

O ano de 2003 marcou outra grande mudança na CGU: o reforço do seu papel como promotora da transparência e do combate à corrupção, através da mudança do foco da fiscalização nos municípios realizada pela SFC. Essa fiscalização dos recursos federais implementados nos municípios era realizada desde 1995 através de uma seleção aleatória dos municípios, baseada em critérios estatísticos que garantissem a produção de análises em nível nacional sobre a gestão dos programas federais, com o objetivo de produzir informações que ajudassem os ministérios a promover a qualidade da gestão. Em 2003, a seleção dos municípios a serem fiscalizados passou a ser feita através de sorteio, como o é até hoje. A fiscalização continua com a mesma dinâmica de visita dos analistas da SFC aos municípios para verificar a implementação dos recursos federais, mas agora a fiscalização produz um retrato da situação de cada município (as irregularidades encontradas na gestão do dinheiro e dos programas federais) e não mais um retrato da implementação das políticas federais em nível nacional. Ou seja, perdeu-se a qualidade da informação

gerencial e ganhou-se na transparência e responsabilização dos gestores municipais (Olivieri, 2010).

Essa mudança na concepção política do trabalho da SFC, que foi elaborada e implementada pelo Ministro Waldir Pires (que dirigiu a CGU entre 2003 e 2006, e cuja visão e gestão teve continuidade com o atual Ministro Jorge Hage) trouxe ganhos em relação à exposição e legitimação do trabalho da CGU, à inédita exposição da gestão municipal ao escrutínio público (uma vez que os relatórios estão disponíveis na internet para a consulta de qualquer pessoa), e ao fortalecimento da retórica do governo Lula de combate à corrupção e promoção da ética no serviço público e na política.

A CGU passou a ser vista e conhecida publicamente como o principal órgão de combate ao desperdício e à corrupção. Por outro lado, essa mudança reduziu a capacidade da SFC de dar continuidade ao trabalho de construir diagnósticos das políticas e programas federais em nível nacional a partir das auditorias nos ministérios e das fiscalizações nos municípios e contribuir, assim, para a melhoria da sua gestão.

Esse reforço da retórica do combate à corrupção marcado pela criação do Programa de Sorteios pode ser contraproducente para a atividade de controle interno da CGU, na medida em que os analistas da SFC sejam vistos pelos servidores dos ministérios como “caçadores de corruptos” e não como auditores dispostos a ajudar a administração pública a reduzir falhas, sanar irregularidades, construir novos procedimentos de gestão mais seguros e mais eficientes. Essa confusão de papéis pode, inclusive, comprometer a atividade de combate à corrupção, na medida em que os servidores aumentem sua resistência aos processos de controle e verificação que podem levar à identificação de irregularidades, ineficiências e corrupção.

As atividades e a retórica de combate à corrupção podem, portanto, reduzir ou anular as potencialidades das atividades do controle interno, que são tão ou mais importantes que o combate à corrupção, devido ao potencial do controle interno de gerar na administração pública a reforma de processos e a reestruturação de políticas que suprimam “oportunidades” para irregularidades e corrupção. A atividade de controle interno e a parceria entre analistas da CGU e servidores públicos podem gerar benefícios sistêmicos à administração pública, não apenas do ponto de vista da eficiência administrativa, mas também da segurança, integridade e transparência dos atos e processos da gestão, que são fundamentais para a prevenção da corrupção.

Como indicado em Filgueiras (2010), há necessidade de aprimoramento do sistema de gestão pública para reduzir a vulnerabilidade do governo em

processos de licitações, na gestão de contratos e convênios e nas atividades de fiscalização de empresas e de concessões de licenças (p.178). Uma das atribuições centrais da CGU é exatamente a identificação de falhas nesses sistemas e a proposição de medidas que possam saná-las.

A CGU tem feito enormes avanços nos últimos anos, entre elas o fortalecimento das atividades de auditoria. Muitas melhorias em processos da administração pública federal foram feitas a partir das auditorias, como é o caso da estruturação do Sistema Único de Assistência Social, que se beneficiou das informações produzidas pela CGU nas fiscalizações nos municípios, e a partir delas o Ministério do Desenvolvimento Social construiu mecanismos mais eficientes de repasse e controle dos recursos. Outro resultado da ação das auditorias da CGU e do TCU foi a reestruturação da gestão dos contratos do DNIT (Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes). Para resolver o enorme volume de irregularidades identificadas nas obras contratadas pelo DNIT em todo o território nacional, foram reorganizados os processos de licitação e de convênios, o que permitiu a redução do preço (obras superfaturadas) e a promoção da qualidade da execução das obras (através da definição de padrões para os projetos das obras).

As auditorias e fiscalizações feitas com o escopo de identificar falhas e construir juntamente com o gestor as soluções constituem um dos principais instrumentos para aumentar a qualidade da gestão, o que tem efeitos positivos em termos de promover a integridade dos processos administrativos e evitar fraudes, desvios e ineficiências.

COMENTÁRIOS FINAIS

O combate à corrupção não deve ser analisado nem deve ser elaborada uma política de Estado de combate à corrupção sem a ampliação do debate para questões institucionais e organizacionais.

Já temos várias instituições, legalmente instrumentalizadas e fortes, desempenhando ativamente suas atribuições. Nas ações que concernem à prevenção, investigação e punição da corrupção, há necessidade de construção de mecanismos de coordenação. As barreiras à coordenação são muitas, como o *ethos* próprio de cada instituição, rivalidades entre corporações, tradições institucionais estabelecidas. A construção desses mecanismos não passa, a nosso ver, pela proposição de novas instituições, mas pela criação de instâncias de debate, de definição de prioridades, e de articulação de ações. Sem o desenho de uma política de Estado, continuaremos a ter escân-

dados de corrupção e a “apagar incêndios” sem, entretanto, identificar sua fonte e sanar suas causas.

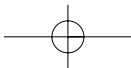
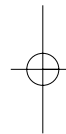
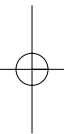
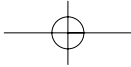
Por outro lado, é preciso dedicar atenção aos aspectos organizacionais da administração pública, tanto direta e indireta quanto dos três níveis da Federação, pois é nesse nível que se conformam as falhas e “brechas” em que se incrustam os esquemas de corrupção. As recentes reformas do serviço público deram pouca atenção à estruturação das organizações, à simplificação e modernização de procedimentos, à valorização e treinamento de profissionais do baixo escalão (que muitas vezes são os que operam a “cozinha” dos ministérios e secretarias, ou seja, os processos de contratação e licitação de serviços e obras) e a promoção da ética pública (na construção de um discurso e *ethos* atuais, na elaboração de regras e no treinamento dos servidores para uma prática ética).

Nesse processo de fortalecimento das organizações, o papel das auditorias do controle interno é fundamental, mas não suficiente. O auditor não pode, nem deve, se sobrepor ou substituir ao gestor, que é o responsável por garantir, em primeiro plano, a eficiência e integridade de sua instituição. A CGU pode ajudar a identificar as falhas e a indicar possíveis soluções, mas a responsabilidade e iniciativa são sempre do gestor público, tanto em sanar as falhas apontadas quanto em estruturar a organização para aumentar sua integridade e eficiência.

Cecília Olivieri · Professora da Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH), da Universidade de São Paulo. Autora de *A lógica política do controle interno – o monitoramento das políticas públicas no presidencialismo brasileiro* (Annablume, 2010).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMO, Cláudio W.; SPECK, Bruno W. *National Integrity systems. Country Study Reform. Brazil 2001*. acessado em: http://www.transparency.org/policy_research/nis/nis_reports_by_country, 2011.
- FILGUEIRAS, Fernando (org.). *Relatório de Pesquisa: Projeto Corrupção, Democracia e Interesse Público*. Belo Horizonte: UFMG, FAFICH, Centro de Referência do Interesse Público (CRIP), 2010.
- LOUREIRO, Maria Rita (org.). *Projeto Pensando o Direito: Relatório Final: Coordenação do Sistema de Controle da Administração Pública Federal*. DF: Ministério da Justiça; São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2011.
- OLIVIERI, Cecília. *A lógica política do controle interno – o monitoramento das políticas públicas no presidencialismo brasileiro*. São Paulo: Annablume, 2010.
- TAYLOR, Matthew M.; BURABELLI, Vinicius. Ending up in Pizza: Accountability as a Problem of Institutional Arrangement in Brazil. *Latin American Politics and Society* 49, no. 1: 59-87, 2007.



Conselhos de políticas: possibilidades e limites no controle público da corrupção

III

ELEONORA SCHETTINI M. CUNHA

INTRODUÇÃO

Os processos de mobilização social que estiveram presentes no período de redemocratização do Brasil propiciaram o surgimento de um novo tipo de ator social, de base local – as denominadas associações comunitárias ou de bairro – que se organizava para pleitear junto ao Estado o suprimento de serviços sociais e de infraestrutura que viessem a atender demandas que se intensificaram proporcionalmente ao processo de urbanização verificado especialmente na década de 1970 (Boschi, 1987; Avritzer, 1994; Doimo, 1995). Também nesse período, diversas organizações sociais de natureza voluntária foram criadas, tendo como principal objetivo a defesa de direitos que percebiam como incipientes ou inexistentes na sociedade brasileira. Se as primeiras tinham um perfil mais popular, as últimas eram constituídas por um público diverso, que incluía a classe média (Gohn, 1995; Avritzer, 2004). Em alguns casos, como na área da saúde, essas organizações se articularam a movimentos mais amplos (como o Movimento Sanitarista e o Movimento de Saúde), o que propiciou a coordenação de ações tendo em vista a formulação da nova Constituição Federal, para a qual foi convocada a Assembleia Nacional Constituinte, em 1986.

Uma característica desse período era a centralização do Estado brasileiro, que tinha como uma de suas consequências a formulação de políticas públicas pelo nível central, cabendo aos estados e municípios a sua execução, independente das capacidades institucionais para levar a bom termo as ações.

Também era muito comum a descontinuidade dos serviços e mesmo das próprias políticas públicas, que oscilavam conforme ocorriam mudanças de governo. Essas circunstâncias, além de gerarem baixa qualidade nos serviços, deixavam a população à mercê dos humores daqueles que ocupavam o comando do Estado. A insatisfação com essa situação produziu, em muitas organizações, a forte convicção de que era preciso estarem mobilizadas tanto para assegurar a continuidade quanto a qualidade dos serviços, exercendo algum tipo de controle da sociedade sobre as ações do Estado, de modo que os recursos públicos fossem utilizados de forma responsável e efetiva para o alcance da finalidade da política pública.

A área da saúde foi a pioneira na proposição de articular a participação social com o objetivo de propor prioridades para a política, bem como de assegurar a regularidade das ações. Já na VIII Conferência Nacional de Saúde, que ocorreu em março de 1986, é emanada uma recomendação – a de número 24 – para que houvesse a constituição de um novo Conselho Nacional de Saúde, de composição mista, com membros do Estado e atores da sociedade civil. Estavam postas as bases que iriam levar organizações e movimentos sociais a buscarem influenciar a Assembleia Constituinte no sentido de introduzir, no texto constitucional, o princípio da participação em diferentes áreas de políticas públicas.

As Leis que regulamentaram os artigos constitucionais que tratam de direitos sociais como saúde, assistência social, previdência, direitos da criança e do adolescente, dentre outras, instituíram os conselhos como a forma institucional que daria concretude à participação. Muitas dessas leis previram que os conselhos deveriam ser criados com natureza deliberativa, nos três níveis de governo, seguindo formatos semelhantes aos que foram propostos para o nível federal. No entanto, dado que os conselhos são instituídos na estrutura do Estado e em respeito à autonomia dos entes federados, caberia ao chefe do Poder Executivo, em cada nível, a iniciativa da proposição dessas novas instituições, geralmente vinculando-as a órgãos responsáveis ou com alto grau de afinidade com o campo específico de política pública. Assim, conselhos de saúde, por exemplo, encontram-se vinculados ao Ministério da Saúde, no nível federal, e às Secretarias de Saúde dos estados e municípios, assim como Conselhos de Direitos de Crianças e Adolescentes podem estar vinculados a órgãos de direitos humanos ou da área da assistência social. Os conselhos são, portanto, a expressão institucional das diretrizes constitucionais que vieram possibilitar a participação institucionalizada da sociedade civil na formulação das políticas e no controle das ações de responsabilidade do Estado.

Mas qual a possibilidade desses conselhos contribuírem para o controle da corrupção¹? É possível que também eles sejam passíveis de serem corrompidos? Essas questões foram formuladas a um conjunto de conselheiros, membros de conselhos do nível nacional², e suas opiniões serão objeto de análise deste texto. Inicialmente, será feito um breve resgate da história recente de criação desses espaços no Estado brasileiro, suas motivações e principais atribuições. Em seguida, serão apresentados os resultados da pesquisa e, finalmente, uma reflexão acerca de alguns limites e possibilidades que estão presentes nos conselhos e que se relacionam com o controle da corrupção.

OS CONSELHOS DE POLÍTICAS: ORIGEM E TRAJETÓRIA RECENTE

Há algumas características que são comuns aos diversos conselhos de políticas públicas, como o hibridismo e o pluralismo na representação, expressos numa composição em que estão representados o governo e diferentes organizações da sociedade civil. No entanto, há uma diferença entre eles que tem se mostrado relevante: ser consultivo ou deliberativo. Os primeiros reúnem pessoas reconhecidas por suas capacidades e conhecimento em determinada área de política e são considerados órgãos de assessoria e apoio à tomada de decisões pelos governantes. Eles têm existido na estrutura do Estado brasileiro de forma contínua desde 1920, quando as Caixas de Aposentadorias e Pensões constituíram órgãos colegiados que possuíam, em sua composição, alguns representantes dos trabalhadores, eleitos entre seus pares.

No governo de Getúlio Vargas foram criados o Conselho Nacional de Educação (1930), o Conselho Nacional de Saúde (1937), o Conselho Nacional do Petróleo (1938), o Conselho Nacional de Serviço Social (1938) e o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (1944)³, dentre outros. Os governos democráticos que se seguiram mantiveram os conselhos

- 1 Corrupção compreendida como “um conjunto amplo de práticas, que ocorrem no âmbito do Estado e no mundo privado, cujo significado primordial é degenerar práticas de interesse público” (Filgueiras, 2010, p.18).
- 2 Pesquisa “Corrupção, democracia e interesse público”, realizada em julho de 2010 e coordenada por Fernando Filgueiras, professor adjunto do Departamento de Ciência Política, da UFMG. A pesquisa baseou-se no método de survey, tendo entrevistado 335 conselheiros nacionais de políticas públicas, abrangendo tanto a representação do governo quanto a representação da sociedade civil nestes conselhos.
- 3 Nesse período, poucos conselhos tinham natureza deliberativa, ou seja, autonomia para tomar decisões vinculantes, estando dentre eles o Conselho Nacional do Petróleo (González, 2000).

na estrutura do Estado, reforçando suas características de especialização técnica. O período do regime militar, iniciado em 1964 com Castello Branco, não só manteve como reforçou a estrutura de conselhos, criando cerca de 30 conselhos até o ano de 1984. No entanto, os colegiados do período autoritário militar tinham uma atuação mais restrita, sob rigoroso controle governamental, e não incluíam a representação dos trabalhadores (González, 2000; Cortes, 2002; Cunha, 2009).

Dentre os conselhos que têm sido criados a partir da Constituição Federal de 1988, uma parte significativa possui função deliberativa sobre a gestão da política, o que produz a diferença mais substancial com relação a outros tipos de conselhos. Ela indica sua capacidade de produzir decisões vinculantes acerca de prioridades, estratégias, beneficiários, financiamento, dentre outros aspectos, assim como exercer o controle público⁴ sobre a ação do Estado decorrente dessas deliberações. Também traduz a partilha de poder entre Estado e sociedade civil na área da política pública, conferindo aos cidadãos que participam o real direito de decisão.

Em 2010, no nível nacional, existiam 34 conselhos (entre consultivos e deliberativos) cuja atuação estava relacionada a alguma área de política pública, vinculados à estrutura ministerial com a qual tem afinidade em função do tema que é o foco de sua atuação (Brasil, 2010)⁵. Esses conselhos envolviam um total de 1878 conselheiros, 868 deles representando o poder público e 1010 representando a sociedade civil. Uma amostra desses conselheiros foi entrevistada para que se pudesse conhecer sua percepção quanto ao

-
- 4 A ideia de controle público tem sido expressa na literatura recente pelo termo *controle social*, inclusive tendo sido amplamente incorporado nos discursos de membros dos governos e de conselheiros e estando largamente presente nos documentos oficiais, não só nessa literatura. Tradicionalmente, a sociologia, e mesmo a psicologia, utilizam o termo para designar os diferentes processos de influência da sociedade e até do Estado sobre o indivíduo, como meios de coerção e de padronização de condutas e comportamentos. Nessa nova concepção do termo, ele tem sido utilizado para designar “uma moderna relação Estado - sociedade, onde cabe a esta estabelecer práticas de vigilância e controle sobre aquele” (Carvalho, 1995, p.8), invertendo a lógica da concepção anterior, ou seja, agora o controle social é da sociedade sobre o Estado. Wampler define controle social como a “habilidade dos cidadãos de aumentar suas condições de controle sobre as políticas públicas e sobre as ações dos representantes do governo” (2003, p.70), reforçando o uso atual do termo.
- 5 Uma vez que as leis que regulam diversas políticas normatizam a criação de conselhos nos três níveis de governo, há estimativas de que existam mais de 11.000 dessas instituições no país, envolvendo mais de 100.00 pessoas (Cunha, 2009), o que indica a dimensão e o alcance dessas inovações institucionais.

seu entendimento do que é corrupção e quanto à capacidade dos conselhos nacionais exercerem o controle dessas práticas, o que será apresentado a seguir.

O QUE PENSAM OS CONSELHEIROS NACIONAIS SOBRE A CORRUPÇÃO

Para conhecer a opinião dos conselheiros foram realizadas entrevistas com uma amostra de 335 deles, sendo 48,7% representantes do governo e 51,3% representantes da sociedade civil, quantidade proporcional à composição dos conselhos, prevista em lei. Eles integravam 21 Conselhos Nacionais, assim classificados para esta apresentação dos dados: conselhos de políticas sociais (conselhos de previdência social, saúde, assistência social, segurança alimentar, economia solidária, FAT), conselhos de direitos (conselhos da criança e do adolescente, do idoso, da mulher, da juventude, indígenista, da pessoa portadora de deficiência), conselhos de políticas de desenvolvimento, infraestrutura e produção (conselhos de meio ambiente, das cidades, de aquicultura e pesca, do desenvolvimento rural sustentável, de recursos hídricos, do turismo) e conselhos de políticas de segurança (de drogas, política criminal e penitenciária, segurança pública).

Alguns dados sócio-demográficos relativos aos conselheiros nacionais entrevistados merecem ser destacados. O primeiro diz respeito ao seu grau de escolaridade, bem superior à média nacional: 88,1% deles têm formação escolar de nível superior, inclusive com pós-graduação (37,3% com nível superior completo, 25,7% com especialização e 25,1% com mestrado e/ou doutorado). A renda familiar mensal de 42,6% deles está acima de 20 salários mínimos⁶, sendo que 33,6% possui renda entre 10 e 20 salários mínimos e 11,7% com renda entre 7 e 10 salários mínimos, o que mostra que também nesse aspecto os conselheiros encontram-se acima da média nacional. Quanto à origem, predominam conselheiros de Brasília (49%), seguidos de São Paulo (12%), Rio de Janeiro (6%) e Minas Gerais (4,8%).

Uma das dimensões da pesquisa foca na cultura política que orienta os conselheiros, especialmente no que diz respeito à sua percepção sobre a corrupção. Uma vez que os conselhos são formados com representantes do governo e da sociedade civil, é importante destacar que ambos os segmentos

6 Como referência, o valor do salário mínimo, à época da pesquisa, era de R\$510,00 (quinhentos e dez reais).

apresentaram posições semelhantes. Assim, ao serem perguntados sobre o que consideram que corresponde ao “interesse público”, 79,9% dos conselheiros entendem que o interesse público corresponde ao interesse da sociedade e 21,1% que corresponde ao interesse do Estado. Os resultados indicam que os conselheiros entrevistados possuem uma concepção consistente quanto ao que é “público”, associando o interesse público com o conjunto da sociedade e não com a maioria dos seus indivíduos. Essa opinião indica posição de respeito aos interesses das minorias e uma cultura política mais tolerante e preocupada com o bem-estar coletivo.

Quando questionados acerca da sua opinião sobre a corrupção no Brasil, nos últimos cinco anos (Tabela 1), pode-se perceber alguma divergência de opinião conforme o tipo de conselho. A maioria dos conselheiros de políticas sociais, de direitos e de segurança considera que o nível de corrupção permaneceu no mesmo patamar nesse período, enquanto os de desenvolvimento têm uma opinião mais variada, havendo algum equilíbrio entre os que pensam que ela aumentou, diminuiu ou nem uma resposta ou outra. Chama atenção a percepção dos membros dos conselhos de políticas de segurança de que a corrupção “aumentou muito” no período, no que diferem significativamente dos demais.

Tabela 1. *Percepção sobre a corrupção no Brasil nos últimos cinco anos x Tipo de conselho*

Percepção sobre corrupção	Pol. sociais		Direitos		Desenvolv.		Segurança	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Diminuiu muito	1	2,6	1	1,6	7	3,4	0	0,0
Diminuiu	10	26,3	20	32,8	51	24,6	3	15,8
Não aumentou nem diminuiu	16	42,1	25	41,0	83	25,5	11	57,9
Aumentou	8	21,1	7	11,5	49	23,7	1	5,3
Aumentou muito	3	7,9	8	13,1	17	8,2	4	21,1
Total	38	100	61	100	207	100	19	100

Fonte: Centro de Referência do Interesse Público, 2010.

Na opinião da maioria dos conselheiros, o problema da corrupção no Brasil se encontra no Estado e suas instituições bem como no caráter do povo brasileiro (43,1%), o que reproduz a cultura política do brasileiro comum.

Os únicos que pensam diferente são os conselheiros da política de segurança, que entendem que a corrupção é mais presente no Estado e suas instituições (42,1%). Ainda assim, ao hierarquizar os ambientes em que a corrupção ocorre, os conselheiros consideram que ela está mais presente nas instituições estatais, especialmente no Legislativo – Câmara, Senado, Assembleias e Câmara de Vereadores – seguidas dos Clubes de Futebol, das Prefeituras, das pessoas mais ricas, da política civil, do governo do Estado, dos empresários, da polícia militar, da mídia e do poder judiciário, nessa ordem. Essa opinião corresponde ao nível de desconfiança dos brasileiros quanto às instituições políticas, que tem sido verificado sistematicamente em diferentes pesquisas de opinião.

PRÁTICAS INTERNAS E CORRUPÇÃO

O desempenho dos conselhos em relação às suas atribuições tem sido objeto de diferentes estudos, que buscam verificar em que medida esses espaços têm cumprido com as finalidades para as quais foram criados (Avritzer, 2007; 2010; Cambraia, 2008; Cunha, 2009; Almeida, 2008). Os conselheiros entrevistados também foram inquiridos acerca da sua percepção quanto à atuação dos conselhos que integram. A maioria dos conselheiros considera que a atuação do seu conselho é regular (46,7%), sendo que apenas entre os conselheiros das políticas sociais prevaleceu uma avaliação boa da atuação dos seus conselhos (44,7%).

Os conselhos, sejam de natureza consultiva ou deliberativa, são espaços onde se espera que ocorram a apresentação, o debate e a decisão (seja ela vinculante ou não) de questões consideradas relevantes para a política à qual integram. Ao serem perguntados sobre quais são os principais temas abordados nas deliberações dos conselhos, prevaleceu a opinião de que são aqueles relacionados aos objetivos das políticas, com exceção dos conselhos da política de segurança, em que esse tema divide a incidência com o de controle social (Tabela 2). O controle social é o segundo tema mais abordado nas deliberações dos demais conselhos, mas com variações percentuais interessantes entre eles: é mais presente nos conselhos de políticas e de direitos e pouco expressivo nos que tratam das políticas de desenvolvimento, infraestrutura e produção. Essa diferença pode estar no fato de que os conselhos cujas políticas asseguram direitos sociais e civis têm maior preocupação com o controle social, inclusive tendo essa função explícita em suas leis de criação e seus regimentos internos.

Tabela 2. Principais temas abordados nas deliberações dos conselhos x Tipos de conselhos

Temas	Pol. sociais		Direitos		Desenvolv.		Segurança	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Objetivos das políticas	23	59,0	38	63,3	149	70,0	9	45,0
Controle social das políticas	12	30,8	17	28,3	28	13,1	9	45,0
Procedimentos operacionais do conselho	1	2,6	3	5,0	19	8,9	1	5,0
Estrutura do conselho	3	7,7	1	1,7	8	3,8	1	5,0
Administração pública	0	0,0	1	1,7	9	4,2	0	0
Total	39	100	60	100	213	100	20	100

Fonte: Centro de Referência do Interesse Público, 2010.

Tendo em vista que os conselhos têm, dentre suas atribuições, a função de controle social, foi perguntado aos conselheiros se consideram que a atuação do conselho ajuda a coibir a corrupção nas políticas públicas (Tabela 3). Para uma maioria significativa dos conselheiros de políticas sociais e de direitos, o conselho cumpre com esse objetivo. No entanto, essa certeza se reduz quando se trata dos conselheiros das políticas de desenvolvimento e mais ainda quando são os conselheiros da política de segurança, dentre os quais se verifica uma maior descrença nessa capacidade dos conselhos. Essa opinião guarda correspondência com sua percepção acerca do aumento da corrupção (ver Tabela 1) e sua prevalência nas instituições do Estado.

Tabela 3. Atuação do conselho na coibição da corrupção nas políticas públicas x Tipo de conselho

Coibição da corrupção	Pol. sociais		Direitos		Desenvolv.		Segurança	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Sim	26	66,7	39	63,9	114	53,3	8	40,0
Às vezes	7	17,9	10	16,4	37	17,3	6	30,0
Não	6	15,4	12	19,7	63	29,4	6	30,0
Total	39	100	61	100	214	100	20	100

Fonte: Centro de Referência do Interesse Público, 2010.

Interessante observar que, para a maioria dos conselheiros, a corrupção está mais presente nas licitações (50,2%), na execução de contratos (16,7%), nos convênios com estados e municípios (10,3%), nos convênios com ONGs (9,0%) e outros (13,8%), processos sobre os quais eles têm muito pouca intervenção, uma vez que são ações da administração pública e/ou de terceiros que estabelecem parceria com o poder público. Geralmente, cabe ao gestor o papel de realizar as licitações e firmar os contratos e convênios, não estando os conselhos no fluxo desses processos.

O risco da corrupção nas deliberações dos conselhos é uma preocupação que está presente desde a estruturação das regras e dos procedimentos que orientarão a sua organização e suas deliberações na opinião de 74,8% dos conselheiros entrevistados. Talvez por isso, ao serem questionados sobre a frequência da detecção de corrupção nas deliberações do conselho, a maioria significativa dos conselheiros (mais de 80%) considera que é nada ou pouco frequente (Tabela 4). No entanto, chama atenção a opinião de 18,9% dos conselheiros de políticas sociais, que consideram que é frequente a ocorrência de corrupção nas deliberações de seus conselhos. Uma possível explicação poderia residir no fato de que esses conselhos definem a distribuição de recursos do Estado para organizações da sociedade civil e instituições que prestam serviços públicos, como abrigos, hospitais, escolas, dentre outros. Ou, ainda, que cabe a alguns deles concederem e/ou validarem certificações que habilitam organizações a receberem financiamentos públicos ou mesmo definirem valores que servirão como referência para esses repasses. Essas atribuições podem levar a práticas que visam o interesse de particulares em detrimento do interesse público.

Tabela 4. *Frequência com que detecta corrupção nas deliberações do conselho x Tipo de conselho*

Temas	Pol. sociais		Direitos		Desenvolv.		Segurança	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Nada frequente	17	45,9	31	53,4	121	59,3	12	60,0
Pouco frequente	13	35,1	26	44,8	68	33,3	4	20,0
Frequente	7	18,9	1	1,7	13	6,4	3	15,0
Muito frequente	0	0,0	0	0,0	2	1,0	1	5,0
Total	37	100	58	100	204	100	20	100

Fonte: Centro de Referência do Interesse Público, 2010.

Ao detectarem corrupção nas deliberações dos seus conselhos, as principais ações dos conselheiros são no sentido de acionar as instituições de controle administrativo e judicial (40,4%), como o Ministério Público, a Controladoria Geral da União e o Tribunal de Contas da União, e informar ao gestor da política para que ele tome as providências cabíveis (30,7%). E quando recebem denúncias de corrupção em outras áreas de políticas públicas, 43,0% dos conselheiros não atua, porque entendem que a questão não pertence à sua jurisdição e 30,3% aciona os órgãos de controle para que eles tomem as medidas necessárias para averiguação.

Percebe-se, portanto, que os conselheiros entendem que os conselhos podem auxiliar no controle da corrupção, mas que essa função cabe a outras instituições do Estado, que exercem o controle burocrático-administrativo ou o controle judicial, que teriam meios mais eficazes para essa tarefa.

Quando questionados acerca dos fatores que poderiam ser importantes para tornar os conselhos mais efetivos no controle da corrupção, 26,5% dos conselheiros consideraram que o principal seria a maior transparência de suas deliberações para a sociedade, 17,5% sugeriram mudanças na estrutura do conselho para impedir a influência do governo, 17,0% entendem que deveria haver uma seleção mais qualificada dos conselheiros, 15,5% propõem que haja procedimentos mais adequados para evitar o risco da corrupção, 12,6% sugeriram maior atenção à tentativa de corrupção, até então não tratada e 11,0% pensam que deve haver uma simplificação das informações disponibilizadas pelo Governo Federal.

Uma parcela significativa dos conselheiros entrevistados considera que são pouco ou nada frequentes as tentativas de suborno nas deliberações dos conselhos, conforme mostra a Tabela 5. Dentre eles, os conselheiros das políticas de desenvolvimento são os que identificam maior frequência dessas ocorrências, talvez em função do tipo de decisão que é tomada nos conselhos dessas áreas, que envolvem fortes interesses econômicos. No entanto, 95,8% dos conselheiros afirma que nunca foi vítima de tentativa de suborno em alguma deliberação do seu conselho.

Ao serem questionados se é comum o uso de influência ou posição na sociedade para tentar estabelecer as decisões ou evitar o controle sobre determinada política, a maioria dos conselheiros respondeu que isso não ocorre em seus conselhos. Apenas os conselheiros de políticas de desenvolvimento identificam em suas instituições uma maior ocorrência dessa situação, conforme mostra a Tabela 6.

Tabela 5. *Frequência de tentativa de suborno nas deliberações do conselho x Tipo de conselho*

	Pol. sociais		Direitos		Desenvolv.		Segurança	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Nada Frequente	31	83,8	48	81,4	154	77,0	19	95,0
Pouco frequente	5	13,5	10	16,9	42	21,0	1	5,0
Frequente	0	0	1	1,7	3	1,5	0	0
Muito frequente	1	2,7	0	0	1	0,5	0	0
Total	37	100	59	100	200	100	20	100

Fonte: Centro de Referência do Interesse Público, 2010.

Tabela 6. *Uso de influência ou posição para estabelecer decisões ou evitar o controle nas políticas públicas x Tipo de conselho*

Uso de influência	Pol. sociais		Direitos		Desenvolv.		Segurança	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Sim	12	31,6	21	36,2	94	44,5	6	30,0
Não	26	68,4	37	63,8	117	55,5	14	70,0
Total	38	100	58	100	211	100	20	100

Fonte: Centro de Referência do Interesse Público, 2010.

Aos que responderam positivamente, foi perguntada a frequência com que percebem o uso da influência. Para 40,9% dos conselheiros, ele ocorre com pouca frequência, 39,4% percebe que ocorre frequentemente e 16,7% consideram que acontece com muita frequência. A busca por influenciar as decisões de órgãos colegiados é vista como legítima para os teóricos da democracia deliberativa, pois se entende que as razões de todos os presentes devem ser apresentadas em público de modo que se possam conhecer as posições em debate e, inclusive, alterar suas próprias preferências, caso assim desejem (Cunha, 2009). O risco aqui é que estejam sendo usados recursos de poder (políticos, econômicos ou de outra natureza) como meio de manipulação da deliberação, de modo que as decisões favorecem algum tipo de ator, colocando em risco o interesse público.

CONSELHOS: LIMITES E POSSIBILIDADES NO CONTROLE DA CORRUPÇÃO

Como visto, os conselheiros associam o interesse público com o interesse de toda a sociedade e admitem a preocupação com a possibilidade da corrupção ocorrer nos conselhos. Eles identificam, com alguma frequência, tentativas de suborno e/ou influência nas suas deliberações, mas não consideram que a apuração de denúncias de práticas desse tipo, ocorridas nas políticas públicas, sejam de sua competência. Talvez porque a percepção de controle que têm é a mesma que deu origem a essas instituições, ou seja, de que devem acompanhar e avaliar as ações desenvolvidas pelo Estado e pela sociedade que venham a alcançar os objetivos da política pública, o chamado “controle social”. Além disso, os conselhos do nível nacional são essencialmente normatizadores, estabelecendo os padrões de organização e funcionamento que deverão ser seguidos por gestores e por conselhos de estados e municípios. Nesses níveis, onde ocorre efetivamente a execução das ações e onde ocorrem com mais frequência os procedimentos administrativos percebidos como os mais sensíveis à corrupção (licitações, contratos, convênios) talvez haja uma percepção mais forte quanto ao papel de controle de práticas corruptas.

Outro aspecto que deve ser considerado é que os conselhos se diferenciam quanto à sua natureza e atribuições, existindo conselhos consultivos e deliberativos, sendo que nem todos têm definido o “controle social” como uma de suas atribuições. Os conselhos de natureza deliberativa produzem decisões vinculantes que alteram padrões de financiamento público ou que autorizam a execução de atividades que envolvem grandes volumes de recursos, como os conselhos de saúde e de meio ambiente. Nesses casos, onde eles são responsáveis pela aprovação de concessão de licenças, registros, benefícios, recursos, dentre outras competências que podem envolver conflitos de interesses, é possível pensar numa maior possibilidade de tentativas de suborno e corrupção⁷. Também é possível pensar que a presença de conselheiros oriundos de organizações da sociedade que são financiadas e/ou bene-

7 Um fato marcante nesse sentido foi revelado em março de 2008, quando veio à público a existência da Operação Fariseu, comandada pela Polícia Federal, que apurava irregularidades desde 2004 no Conselho Nacional de Assistência Social, relacionadas a fraudes na concessão dos Certificados Beneficentes da Assistência Social (CEBAS). A apuração havia sido solicitada pelo Ministério do Desenvolvimento Social, em 2007, quando foram constatadas irregularidades que envolviam alguns conselheiros e funcionários do Ministério de Desenvolvimento Social que integravam a Secretaria Executiva do CNAS.

ficiadas pelo Estado pode implicar em riscos de práticas relacionadas aos recursos públicos que visam interesses privados em detrimento do interesse público. Por outro lado, podem-se imaginar casos nos quais o governo tenta manipular os conselheiros para a produção de decisões que são de seu interesse e não da sociedade, utilizando-se da cooptação e da troca de favores como estratégias de corrupção.

No caso dos conselhos de natureza consultiva, cujo principal papel é contribuir com o Estado na formulação de diretrizes, prioridades e objetivos para a política ao qual está vinculado, como o conselho de direitos das mulheres e dos idosos, os riscos são de degeneração da deliberação, também entendida como um tipo de corrupção por Avritzer (2008), que implica na burocratização dos conselhos e na manipulação (ou fixação) dos conteúdos a serem deliberados, risco que também está presente nos conselhos de natureza deliberativa. O jogo de influência que envolve o uso de recursos sociais, políticos e/ou cognitivos para tentar manipular os debates que ocorrem nos conselhos pode ter como objetivo o desvirtuamento do interesse público.

Os conselhos, portanto, são espaços de exercício do poder, situados na estrutura do Estado, sendo que alguns deles produzem decisões vinculantes. Nesse sentido, constituem-se como “autoridade política” e, nessa condição, devem ser submetidos ao controle democrático interno (burocrático-administrativo) e externo (judicial e político social). Estando situados na estrutura do Estado, não lhes cabe o exercício da *accountability* societal (Peruzzotti; Smulovitz, 2002), pois devem ser eles mesmos controlados pela sociedade, ou seja, pelos cidadãos e organizações da sociedade que atuam na esfera pública, como os diferentes fóruns, redes de organizações, mídia, dentre outros. Sua atribuição de controle social é no sentido de assegurar a pertinência, a qualidade e a continuidade de ações relativas às políticas públicas de modo que venham a produzir os resultados almejados.

Por outro lado, há aspectos relacionados à própria organização e funcionamento dos conselhos que podem ser fatores positivos na inibição de práticas de corrupção, que são tão pouco identificadas em seus conselhos pelos conselheiros entrevistados. A pluralidade na composição e a publicidade das reuniões (formulação da agenda, debates, posições, decisões) promovem a transparência e tendem a inibir a corrupção, pois produzem um tipo de controle mútuo entre os conselheiros e por aqueles que estão presentes nas reuniões. Também a construção da normatividade recente em diversas áreas de políticas públicas, cujas regulamentações têm sido produzidas a partir de uma lógica democrática, que incide sobre processos e deliberações, deixando pouca

margem para discricionariedades e consequentes desvios. A própria autonomia dos conselhos na criação e alteração de seus regimentos internos aponta a possibilidade de que, ao serem detectados focos ou situações de corrupção, os próprios conselheiros alterem regras, fluxos e procedimentos, de modo que venham a prevenir práticas corruptas em seu interior.

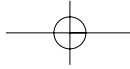
Também pode ser um fator inibidor da corrupção no interior dos conselhos o próprio processo de constituição das representações, em que os membros (especialmente os que representam a sociedade civil, mas muitos dos que representam o governo também) possuem certa trajetória na área da política que não só legitimam sua participação, mas também lhes compromete com os resultados da deliberação. O trânsito desses atores em diferentes espaços deliberativos interconectados, como os Fóruns, os Grupos de Trabalhos, as Comissões, as Conferências, dentre outros, e mesmo na alternância entre posições no seio da sociedade civil e, em outros momentos, como governo, possibilita a criação de vínculos entre os diferentes atores que funcionam, de alguma forma, como um controle de suas deliberações.

Os conselhos de políticas são instituições recentes da democracia brasileira, cuja própria institucionalidade tem sido construída em concomitância ao seu funcionamento, o que aponta que seus limites e suas potencialidades podem se constituir em fatores revisores, dada a sua natureza deliberativa e sua autonomia na formulação das regras que orientam sua organização e funcionamento. Acompanhar e avaliar esse processo pode contribuir não só para o aperfeiçoamento democrático desses espaços, mas também de outros que se sustentam na participação e na deliberação públicas.

Eleonora Schettini M. Cunha · Professora do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Organizou *Experiências internacionais de participação* (Editora Cortez, 2010).

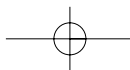
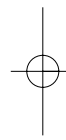
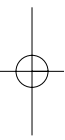
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Debora Rezende de. Participação nos conselhos gestores: uma ponte entre teoria e prática deliberativas. In: *6º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política – ABCP*. UNICAMP – Campinas, SP. 29/07 a 01/08/2008.
- AVRITZER, L. (Coord.). *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- _____. O associativismo na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Editora UNESP, 2004
- _____. (Org.). *A Participação Social no Nordeste*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007.
- _____. Esfera pública. In: AVRITZER, Leonardo et al. *Corrupção*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.
- _____. *A dinâmica da participação no Brasil*. São Paulo: Cortez; Brasília: IPEA, 2010.
- BOSCHI, Renato. *A arte do associativismo*. Rio de Janeiro: Vértice, 1987.
- BRASIL. Secretaria Nacional de Articulação Social da Secretaria-Geral da Presidência da República. *Conselhos Nacionais*. Brasília, 2010.
- CAMBRAIA, Alexander. *A participação como artefato do discurso: a relação entre participação e representação nos conselhos gestores*. Dissertação (Mestrado) apresentada ao Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.
- CARVALHO, Antonio Ivo de. *Conselhos de saúde no Brasil: participação cidadã e controle social*. Rio de Janeiro: FASE, 1995.
- CUNHA, Eleonora S. M. *Efetividade deliberativa: estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997 / 2006)*. Tese (Doutorado) apresentada ao Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.
- DOIMO, Ana Maria. *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume Dumará: ANPOCS, 1995.
- FILGUEIRAS, Fernando (Coord.). *Relatório de Pesquisa*. Projeto corrupção, democracia e interesse público. Belo Horizonte: UFMG, 2010.
- GOHN, Maria da Glória. *História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania dos brasileiros*. São Paulo: Loyola, 1995.
- GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. *Democracia e conselhos de controle de políticas públicas: uma análise comparativa*. Tese (Doutorado). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000.
- PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. Accountability Social, la otra cara del control. In: PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina (eds.) *Controlando la política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*. Buenos Aires: Editorial Temas, 2002.



WAMPLER, Brian. Can participatory institutions promote pluralism? Mobilizing low-income citizens in Brazil. *Studies in Comparative International Development*, Vol. 41, No. 4. Winter 2007.

CADERNOS ADENAUER XII (2011) Nº3



Publicações anteriores dos *Cadernos Adenauer*



O Congresso e o presidencialismo de coalizão (n. 2, 2011)

Infraestrutura e desenvolvimento (n. 1, 2011)

O Brasil no contexto político regional (n. 4, 2010)

Educação política: reflexões e práticas democráticas (n. 3, 2010)

Informalidade laboral na América Latina (n. 2, 2010)

Reforma do Estado brasileiro: perspectivas e desafios (n. 1, 2010)

Amazônia e desenvolvimento sustentável (n. 4, 2009)

Sair da crise: Economia Social de Mercado e justiça social (n. 3, 2009)

O mundo 20 anos após a queda do Muro (n. 2, 2009)

Migração e políticas sociais (n.1, 2009)

Segurança pública (n. 4, 2008)

Governança global (n. 3, 2008)

Política local e as eleições de 2008 (n. 2, 2008)

20 anos da Constituição Cidadã (n. 1, 2008)

A mídia entre regulamentação e concentração (n. 4, 2007)

Partidos políticos: quatro continentes (n. 3, 2007)

Geração futuro (n. 2, 2007)

União Europeia e Mercosul: dois momentos especiais da integração regional (n. 1, 2007)

Promessas e esperanças: Eleições na América Latina 2006 (n. 4, 2006)

Brasil: o que resta fazer? (n. 3, 2006)

Educação e pobreza na América Latina (n. 2, 2006)

China por toda parte (n. 1, 2006)

- Energia: da crise aos conflitos?**
(n. 4, 2005)
- Desarmamento, segurança pública e cultura da paz** (n. 03, 2005)
- Reforma política: agora vai?**
(n. 02, 2005)
- Reformas na Onu** (n. 01, 2005)
- Liberdade Religiosa em questão**
(n. 04, 2004)
- Revolução no Campo** (n. 03, 2004)
- Neopopulismo na América Latina**
(n. 02, 2004)
- Avanços nas Prefeituras: novos caminhos da democracia** (n. 01, 2004)
- Mundo virtual** (n. 06, 2003)
- Os intelectuais e a política na América Latina** (n. 05, 2003)
- Experiências asiáticas: modelo para o Brasil?** (n. 04, 2003)
- Segurança cidadã e polícia na democracia** (n. 03, 2003)
- Reformas das políticas econômicas: experiências e alternativas**
(n. 02, 2003)
- Eleições e partidos** (n. 01, 2003)
- O Terceiro Poder em crise: impasses e saídas** (n. 06, 2002)
- O Nordeste à procura da sustentabilidade** (n. 05, 2002)
- Dilemas da Dívida** (n. 04, 2002)
- Ano eleitoral: tempo para balanço**
(n. 03, 2002)
- Sindicalismo e relações trabalhistas**
(n. 02, 2002)
- Bioética** (n. 01, 2002)
- As caras da juventude** (n. 06, 2001)
- Segurança e soberania** (n. 05, 2001)
- Amazônia: avança o Brasil?**
(n. 04, 2001)
- Burocracia e Reforma do Estado**
(n. 03, 2001)
- União Europeia: transtornos e alcance da integração regional** (n. 02, 2001)
- A violência do cotidiano**
(n. 01, 2001)
- Os custos da corrupção** (n. 10, 2000)
- Fé, vida e participação** (n. 09, 2000)
- Biotecnologia em discussão**
(n. 08, 2000)
- Política externa na América do Sul**
(n. 07, 2000)
- Universidade: panorama e perspectivas** (n. 06, 2000)
- A Rússia no início da era Putin**
(n. 05, 2000)
- Os municípios e as eleições de 2000**
(n. 04, 2000)
- Acesso à justiça e cidadania**
(n. 03, 2000)
- O Brasil no cenário internacional**
(n. 02, 2000)
- Pobreza e política social** (n. 01, 2000)

Para assinar ou adquirir os Cadernos Adenauer, acesse:

www.kas.de/brasil