

COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA

(Decreto de 26 de maio de 1999)

INFORME 2001

Nem todos os fins justificam todos os meios

Os programas de fortalecimento institucional e modernização do Estado, que se disseminaram a partir dos anos 80, tinham como principal preocupação gerar resultados. O estabelecimento de um padrão ético efetivo tem sido preocupação mais recente, resultado do reconhecimento da necessidade de reverter o crescente nível de desconfiança da sociedade quanto à conduta dos seus agentes públicos, integrantes de um sistema de administração pública marcadamente baseado na eficiência burocrática e política.

Antes que ficasse nítida a necessidade de se estabelecer um padrão ético efetivo, a maioria dos programas de modernização do Estado cumpriu pelo menos duas fases distintas:

Fase 1 – “busca da eficiência” – o importante era fazer melhor e mais rapidamente as mesmas coisas;

Fase 2 – “busca da efetividade” – a prioridade era assegurar que a geração eficiente de resultados produzisse os efeitos esperados .

Com o tempo, foi ficando cada vez mais claro que, para se atingir um adequado nível de efetividade das políticas públicas era fundamental uma forte aproximação com as partes relacionadas, em especial com os cidadãos, usuários dos serviços prestados. Essa necessidade de aproximação priorizou políticas de transparência que, por sua vez, requeriam um adequado padrão ético.

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

A ética introduz uma forte e irrevogável dimensão moral no âmbito da administração pública. Não se trata mais de multiplicar eficiência e recursos, mas de realizar isso dentro de certos limites e com uma certa atitude. Se antigamente, os fins justificavam os meios - e os fins da administração pública brasileira sempre se confundiram com os objetivos políticos imediatos e práticos de quem governava -, agora a equação entre meios e fins muda de figura, pois os agentes devem estar conscientes e preparados para levantarem objeções a respeito dessa equação. Realmente, a ética sugere que nem todas as combinações entre meios e fins são moralmente coerentes ou aceitáveis. Ser eficiente pode levar a uma subversão dos meios relativamente aos fins. Ser ético, porém, conduz a um exame permanente entre meios e fins.” (Roberto da Mata, informe à Comissão de Ética Pública, nov/2001)

Uma novidade e um problema

A Comissão de Ética Pública - CEP foi criada em 26 de maio de 1999, por Decreto do Presidente da República, em decorrência de proposta específica do Conselho de Reforma do Estado. É integrada por seis pessoas não vinculadas ao Governo, nomeadas entre representantes da sociedade civil, com notório saber e honorabilidade. A atuação no âmbito da Comissão não enseja qualquer remuneração para seus membros, e os trabalhos nela desenvolvidos são considerados prestação de relevante serviço público, conforme consta do decreto de criação.

Os desafios básicos que a CEP enfrenta são três:1º) capturar o anseio da sociedade sobre que limites devem regular a conduta dos agentes públicos e traduzir esses anseios para regras suficientes, simples e de fácil aplicação ;

2º) tornar efetivas as regras definidas, por uma administração ágil e pela garantia do exemplo dos ocupantes dos mais altos postos do Executivo Federal;

3º) promover a generalização dos padrões aceitáveis de conduta para todos os quadros públicos

A ação da CEP, por sua vez, pode ser compreendida a partir de três momentos distintos:

1º) da sua criação, em 26 de maio de 1999, até 21 de agosto de 2000, sua atuação restringiu-se à instância de consulta do Presidente da República, em relação a questões de natureza ética;

2º) de 21 de agosto de 2000 até 18 de maio de 2001, com a aprovação do Código de Conduta da Alta Administração Federal, a CEP ganhou também funções executivas, uma vez que ficou responsável pela implementação do Código; uma Secretaria Executiva, vinculada à Casa Civil da Presidência da República, passou a prestar apoio técnico e administrativo à Comissão;

3º) a partir de 18 de março de 2001, às funções de instância consultiva do Presidente da República e de executora do Código de Conduta da Alta Administração, a Comissão agregou o papel de liderança na promoção de ações visando assegurar a adequação e a efetividade dos padrões éticos em 193 entidades e órgãos que integram o Executivo Federal.

A questão da ética como instrumento de gestão pública não pode se restringir, por natureza, “à criação de uma nova estrutura ou agência cujo objetivo seria “cuidar” de certos assuntos - como ocorreu com o petróleo, a energia elétrica ou a telefonia -, mas algo inteiramente novo e relativamente contundente. O que se pretende com a Comissão de Ética Pública e as posturas que ela está programada para disseminar é ir além da trivial invenção de um novo órgão. Trata-se de implementar um núcleo para supervisionar, “normalizar” e rotinizar um estilo de gerenciamento da coisa pública, no qual o agente tenha plena consciência do seu papel e, mais ainda, dos seus limites em termos administrativos e morais.

A Comissão é novidade especialmente pelo fato de disseminar e fazer com que os agentes situados no mais alto escalão do Estado tenham consciência do seu papel, atuem de acordo com premissas universais, válidas para todos, e, assim, sirvam de referência para todos.

A Comissão é problema porque, quando “legisla” ou sugere procedimentos, sancionando negativamente certos tipos de comportamento, não está simplesmente aplicando um conjunto de normas, mas está indo contra práticas e valores sociais tão profundamente estabelecidos que os atores tomam como “naturais”, “essenciais” ou “tradicionais”.

A importância da implementação da Comissão de Ética está exatamente no fato de promover a consciência do “conflito de interesses” entre as demandas originadas das lealdades pessoais e as dimensões universais e igualitárias do sistema.

Mitos que dificultam a gestão da ética

Em 21 de agosto de 2001, o presidente da República aprovava o Código de Conduta da Alta Administração Federal, com o intuito de angariar a confiança da sociedade na conduta dos agentes públicos, a partir do exemplo dado pelos ocupantes dos mais altos cargos comissionados do Executivo Federal: ministros, secretários nacionais, presidentes e diretores de autarquias, fundações, empresas públicas, agências reguladoras e sociedades de economia mista – pouco mais de 700 pessoas.

O Código de Conduta estabelece o dever dos servidores vinculados revelarem seus interesses particulares - renda, patrimônio ou outros -, que possam suscitar conflitos de interesse com o exercício da função pública. Estabelece também limites para o exercício de atividades profissionais e de gestão patrimonial e financeira, bem como para a aceitação de transporte, hospedagem e outros favores que possam levantar dúvidas sobre o caráter ético da conduta.

Como as regras do Código transitam no terreno cinzento das práticas que, embora possam até ser legais, têm o seu caráter ético questionado, a implementação desse instrumento enfrenta resistências que têm origem em diversos mitos presentes no pensamento dos administradores públicos e privados do país:

1º) - CORRUPÇÃO É PROBLEMA DE PAÍSES SUBDESENVOLVIDOS

A corrupção é problema que não distingue nações, países ou organizações. Reconhecê-la como problema, e não esconder esse fato “embaixo-do-tapete”, é sinal de maturidade social. O que diferencia os países e nações é a forma como se preparam para evitar esse flagelo, que compromete a confiança nas instituições e arrisca a sobrevivência da democracia.

2º) - ÉTICA É RESPONSABILIDADE EXCLUSIVA DE GOVERNO E DO SETOR PÚBLICO

A ética é responsabilidade de todos. Não tarefa que possa ser bem sucedida sem a participação de todos. Assim é que os programas de promoção da ética requerem transparência e participação.

3º) - ÉTICA SE PROMOVE PELO COMBATE À CORRUPÇÃO

A corrupção é apenas uma das manifestações da falta de ética.

O combate à corrupção é imprescindível, até pelo seu caráter educativo, mas não suficiente para promover a ética. As regras de conduta necessitam ser claras e de aplicação simples; precisam ser compreendidas; sua observância deve ser monitorada; ações corretivas tomadas. O combate à corrupção é apenas uma das medidas corretivas necessárias

4º) - A EXPLICITAÇÃO DE UMA DÚVIDA SOBRE QUE CONDUTA É CORRETA, EM SI, JÁ DENOTA FALTA DE ÉTICA

O caráter ético ou não de uma conduta envolve reflexão. Ter dúvida sobre a maneira de se conduzir em uma situação particular é um direito que não pode ser negado a ninguém. O importante é que essas dúvidas sejam postas sobre a mesa e solucionadas – isto, sim, é uma novidade . Por mais paradoxal que possa parecer, quanto maior a quantidade de dúvidas apresentadas, maior estará sendo a vontade dos servidores de incorporar padrões éticos no cotidiano da administração.

5º) - REGRA DE CONDUTA É PARA QUEM NÃO TEM ÉTICA

Os códigos de conduta são necessários para transmitir às partes relacionadas a certeza sobre o padrão de conduta que podem esperar dos agentes públicos. É com base nessa certeza que se constrói a confiança, fator fundamental para a governança pública e corporativa.

A força desses mitos pode ser avaliada de diversas formas. Uma delas é a reação às informações enviadas pela Comissão de Ética aos diversos públicos com que se relaciona:

1. os comunicados da Comissão de Ética aos dirigentes de órgãos públicos – o grupo emblemático de servidores subordinados ao Código de Conduta da Alta Administração – em geral caem na vala comum da burocracia. Embora haja alguns bons exemplos, a maioria ainda não se mobiliza para disseminar as informações recebidas entre seus subordinados;
2. os comunicados da Comissão de Ética dirigidos a confederações e federações patronais e de empregados, com o intuito de orientá-las sobre a conduta que devem esperar da alta administração pública, também despertaram pouco interesse. Pior, exemplo de um mundo antigo que se deseja mudar, uma dessas entidades, achando que o simples fato de constar da “mailing list” de uma Comissão de Ética já a colocava sob suspeita, solicitou sua retirada do cadastro da CEP.
3. Os comunicados às 500 maiores empresas do país e as de maior reconhecimento público – também com o intuito de criar um padrão ético para o relacionamento com a alta administração pública – não trouxeram retorno. Somente três empresas fizeram consultas sobre situações específicas.

Nem tudo são espinhos, há boas notícias.

No entendimento da Comissão de Ética, ninguém deve deixar de pautar-se por uma conduta ética por desconhecimento ou falta de compreensão sobre como aplicar as regras de conduta na prática. Assim sendo, a Comissão se lançou ao grande desafio de tornar conhecidas as regras de conduta aprovadas, de tal forma que, no período de vigência do Código, foram expedidas, em média, 500 orientações por mês – como resultado de consultas específicas ou identificação de necessidades de esclarecimento geral.

Para facilitar a comunicação com os interessados, a Comissão de Ética construiu um sítio na Internet, dentro do domínio de que a Presidência da República dispõe.

Apesar das resistências culturais já apontadas, o trabalho da Comissão registra avanços que atestam a viabilidade desse esforço, assim como a necessidade de assegurar-lhe sustentabilidade:

1. Para monitorar a observância das normas de conduta, um dos instrumentos que a Comissão de Ética utiliza é a Declaração Confidencial de Informações, por meio da qual ministros, secretários nacionais, presidentes e diretores de fundações, autarquias, agências, empresas públicas e sociedades de economia mista revelam sua situação patrimonial e de rendas, assim como interesses particulares que possam, de alguma forma, suscitar conflitos com o exercício da função pública. Nos primeiros três meses após a aprovação do Código de Conduta, o nível de omissão na apresentação da DCI situou-se em patamar superior a 40%. Por entender que essa omissão decorria principalmente do desconhecimento e da falta de prática em relação a regras de conduta “pra valer”, ao invés de abrir processos formais de apuração para advertência ou censura ética, a Comissão passou a notificar os faltosos. A resposta veio rapidamente: o nível de omissão reduziu-se a um percentual abaixo de 1%.
2. O Código de Conduta estabelece regras que são, na sua maioria, proibições. Entretanto, nesses tempos repletos de denúncias e acusações gratuitas, o Código tem um papel importante a desempenhar na defesa do grupo dos servidores e de seus subordinados, dando-lhes a tranquilidade e a segurança necessárias para o exercício pleno das suas funções, sem o risco de denúncias descabidas sobre o caráter ético da conduta particular de cada um. Alguns exemplos emblemáticos indicam que esse segundo papel do Código, não menos importante que o primeiro, está sendo progressivamente compreendido. Pelo menos três autoridades do primeiro escalão e várias outras do segundo já recorreram à Comissão para que se posicionasse sobre condutas específicas que foram questionadas.
3. Decreto de 18 de maio de 2001 estabeleceu regras de relacionamento da Comissão de Ética com as entidades e órgãos do Executivo Federal. Cada entidade ou órgão passou a ter o dever de indicar um elemento de ligação com a Comissão de Ética, com a responsabilidade de apoiá-la na implementação do Código de Conduta e na definição e execução de ações de promoção da ética nas suas respectivas entidades. De 4 a 6 e setembro de 2001, a Comissão reuniu 145 conselheiros setoriais (representando 193 entidades e órgãos) no seminário “Ética como Instrumento de Gestão – I Encontro de Representantes Setoriais da Comissão de Ética Pública”. Na oportunidade, reunidos com outros especialistas nacionais e estrangeiros -

e contando com o apoio da ONU, OCDE, BID e Transparência Brasil -, os conselheiros setoriais se mostraram extremamente entusiasmados no debate sobre as boas práticas em gestão da ética. Não faltaram empenho nem criatividade nas diversas propostas surgidas de ações específicas para promoção da ética. Em março próximo, esse fórum volta a se reunir, para avaliar o progresso na execução das ações compromissadas.

4. Seja por meio dos comunicados expedidos, por notas publicadas na imprensa ou pela ação dos conselheiros setoriais, reunidos em seminário ou comitês especialmente criados para esse fim, o fato é que a Comissão de Ética passou a receber, tanto da parte dos servidores como do público, de maneira geral, sugestões de temas a serem incluídos na gestão da ética, consultas sobre o procedimento adequado em determinada situação e denúncias sobre comportamentos inadequados de administradores. Todas essas correspondências foram respondidas e as sugestões de ações específicas serviram para a definição dos objetivos estratégicos que passaram a nortear as ações de promoção da ética nas entidades e órgãos que integram o Executivo Federal.

O desafio da continuidade

O maior desafio com o que a Comissão de Ética Pública se depara é o de fazer com que tanto a administração pública quando a sociedade consolidem a idéia de que o estabelecimento de padrões éticos no relacionamento entre essas duas esferas é absolutamente fundamental para a existência de confiança e do respeito mútuos – preceito básico da democracia.

Não é tarefa para um prazo tão curto, já que implica a criação de uma nova cultura e o combate a atitudes e práticas bastante incorporadas na administração pública. No entanto, como esse prazo coincide com o grande debate nacional que se forma em torno da sucessão presidencial, a oportunidade está dada para o desafio seja enfrentado com sucesso.

João Geraldo Piquet Carneiro
Presidente da Comissão de Ética Pública