

Boletim Científico

Escola Superior do Ministério Público da União

TENDÊNCIAS ATUAIS NA ÉTICA DO SERVIÇO PÚBLICO

*Gerald E. Caiden**

*Daisy de Asper y Valdés***

SUMÁRIO: 1 O contexto mutável da ética do serviço público. 2 A natureza mutável da ética do serviço público. 3 Algumas tendências na reforma da ética do serviço público. 4 A urgência em reconsiderar a ética global. 5 Conclusões.

Antes do advento do novo século, principalmente nas duas últimas décadas, identificou-se uma preocupação crescente com a generalização da corrupção, mal que afeta até mesmo organizações antes tidas como totalmente imunes. Agora, parece que nenhuma instituição pública está livre de suspeita ou de contaminação.

Em pesquisa alentada sobre o tema, Caiden (2001) sustenta que um dos fatores de eficácia para a moderna governança é o desenvolvimento de um serviço público dotado de confiabilidade e profissionalismo, liderado por dirigentes públicos honestos. Observa que nada pode minar mais a credibilidade das instituições públicas do que a corrupção nos círculos oficiais. É um vício que corrói a probidade das instituições, turba profundamente as políticas e as ações oficiais, destrói a confiança no sistema tributário e na aplicação dos recursos provenientes de impostos destinados a projetos públicos. Tais recursos irão, nesse caso, obedecer unicamente a interesses privados e favorecer a pessoas determinadas. Serão, muito provavelmente, desvirtuados de sua aplicação necessária para investimentos em empresas de risco, talvez superavaliadas ou deficientemente administradas. Burla-se, assim, a aplicação mandatória das leis e a legitimidade dos orçamentos e das contas públicas. Em resumo, como sustenta, a corrupção contribui para destruir a boa administração pública como o cupim corrói a madeira¹.

Como conseqüência de tantas más ações isoladas, muitas reputações se arruinaram. Há uma linha tênue de censura que marca a zona cinzenta que separa as organizações públicas das privadas, o setor público do privado e o comportamento público do privado. Pensou-se até, em determinado momento, que eram áreas bastante distintas, que deveriam existir normas éticas diferenciadas entre o público e o privado, e até mesmo que a conduta pública era eticamente superior à privada, obedecendo a padrões de maior rigidez. De modo significativo, os organismos internacionais, principais atores do cenário mundial, verificaram, a tempo, que não pode haver dois códigos de ética distintos, dois tipos de

* Gerald E. Caiden é Doutor pela London School of Economics and Political Science e Professor Titular de Administração Pública (USC/Califórnia). Consultor e Pesquisador da ONU e do Banco Mundial. É autor de mais de cinco dezenas de livros e monografias na área de Administração Pública e Ciência Política.

** Daisy de Asper y Valdés é Mestre em Direito Público (UnB), Mestre em Administração Pública (USC); Doutora em Administração Pública (PhD, USC), Subprocuradora-Geral da República (aposentada); Coordenadora da Pós-Graduação em Direito Público do ICAT/AEUDF/Bsb/DF, Professora de Direito Administrativo da UPIS (Brasília, DF).

¹ CAIDEN, G. E.; DWIVEDI, O. P.; JABBRA, J. (Eds.). *Where corruption lives*. Connecticut, USA: Kumarian, 2001.

regras de conduta, uma para o âmbito privado e outra para a área pública. Não pode haver um setor público livre de corrupção se, na realidade, o setor privado tolera, e até premia, as práticas corruptas. Tampouco pode existir um setor empresarial honrado se o setor público, o governo e o sistema político aceitam e não combatem a corrupção².

As práticas comerciais viciadas solapam inevitavelmente a integridade pública. O comportamento corrupto contamina tudo aquilo em que toca. Esse tem sido o tema e as conclusões das Conferências Internacionais Anticorrupção intensificadas em todo o mundo desde 1987. A autotutela, um princípio tão valioso em uma sociedade moral, só funciona até onde as pessoas permitam que funcione. Quando não há disposição nem vontade política é muito pouco o que se pode fazer. E certamente nada consegue uma legislação fraca e ineficiente que, por si só, é incapaz de impedir a produção e a comercialização de produtos nocivos, de fraudes ou de outros atos vergonhosos de uma sociedade, que, agora globalizada, não pode ser vista de modo isolado.

Nesse cenário, as organizações com conteúdo moral enfrentam dificuldades ao lidar com governos de moralidade duvidosa, corporações políticas tendenciosas, burocracias públicas e funcionários inescrupulosos. O que impera é o favoritismo, baseado em considerações pessoais ou do grupo a que serve, e não na satisfação de propósitos legítimos, do interesse público. Licitações e propostas competitivas não são respeitadas. A distribuição de favores se converte em subornos inaceitáveis. A grande esperança que a humanidade colocou na nova ordem internacional, após o horror da Segunda Guerra Mundial, frustrou-se em face da corrupção e do comportamento reprovável de líderes mundiais e das organizações internacionais. O espírito humanitário foi quase totalmente eclipsado por sórdidas transações internas, pela busca de vantagens pessoais e por muita ganância. As corporações públicas e seus líderes corruptos a tudo corromperam, do mesmo modo que às organizações privadas corroídas. Todos fomos vítimas de saques indevidos, decisões tendenciosas, incompetência, ineficiência, insensibilidade, ausência de representatividade e de irresponsabilidade na condução do serviço público³.

Tornaram-se, em contrapartida, mais freqüentes as conferências internacionais sobre a ética do serviço público, e nelas foram aprovadas inúmeras resoluções⁴. Uma das justificativas para isso é simplesmente porque o tema da ética no serviço público deve

² CAIDEN, Gerald E. Corruption and governance. In: *Where corruption lives*, cit., 2001. p. 28-29. A falta de ética, que se podia esperar em regimes eivados de corrupção, como o Paquistão, Paraguai, Índia, Indonésia, Colômbia ou Zaire, também se podia encontrar agora nos Estados Unidos, na União Soviética (e na Comunidade de Estados Independentes), no Japão, na Itália, na China e, inclusive, na Austrália, nos Países Baixos, no Reino Unido, na França, na Bélgica, na Suíça e na Suécia, ainda que não na mesma escala, nem tão imerso na cultura da governança.

³ CAIDEN, Gerald E. Tendencias actuales en la ética del servicio público. *Gestión y Política Pública*, México: CIDE, v. 10, n. 2, p. 235, 2. sem. 2001.

⁴ “The Fourteenth Meeting of Experts on the United Nations Programme in Public Administration and Finance” foi realizado na sede da ONU, em Nova York, em maio de 1998, de acordo com a decisão 1997/222. O marco principal foi a Resolução n. 50/225, adotada desde abril de 1996, na qual a Assembleia-Geral confirmou a importância vital do fortalecimento da administração pública para o desenvolvimento e ressaltou a necessidade de cooperação entre os departamentos e as agências das Nações Unidas no suporte ao fortalecimento das áreas de governança, administração pública e finanças.

permanecer em primeiro plano na consciência dos governantes e na sua atuação em prol do interesse da comunidade. Deve-se manter um posicionamento claro do problema e de suas conseqüências, inculcando-o na mente dos que dirigem a sociedade e nos propósitos das diversas organizações sociais, tanto públicas quanto privadas. Mas não foi por se relegar a importância do comportamento ético que o assunto não foi discutido antes em conferências internacionais. Nem mesmo porque a ética do serviço público tenha se deteriorado radical e sensivelmente nos últimos anos. Ou tampouco porque parece inferior ao padrão esperado, em face de existir maior consciência das implicações de uma conduta pública reprovável. Tais conferências realizaram-se, a partir de então, porque se visualizou a sua premente necessidade, já que o perfil do mundo atual requer, substancialmente, uma revisão da ética do serviço público e sua urgente reformulação⁵.

1 O contexto mutável da ética do serviço público

Nunca antes se valorizou tanto a ética no serviço público. As burocracias de todo o mundo se mantiveram à margem. Algumas apenas observavam as atrocidades cometidas por burocratas em determinadas épocas e locais. Muitos desses crimes contra a humanidade eram até instigados, planejados e executados com presteza, eficiência e arrogância por servidores públicos. Infelizmente, ainda o são. Esse desprezo pelo sofrimento humano provoca a indignação moral do resto do mundo que, apesar de tudo, se nega a interferir⁶.

Entretanto, tem havido mudanças progressivas, para melhor ou para pior. As reuniões internacionais sobre a ética do serviço público são necessárias para permitir que os funcionários se afastem de suas rotinas e pressões urgentes, avaliem suas tendências e enfrentem seus conflitos e inquietudes, com o propósito de reduzir o dano potencial e aumentar o bem que possam praticar, e criar condições para que outros também o façam⁷.

Primeiro, devem estar conscientes de fatores adversos, como a enorme redução da influência moral, da força da família e da religião. A família ampliada – constituída de dezenas de sujeitos – está cedendo vez à família atomizada, de apenas um punhado de membros, e do lar formado por um só dos pais, algo que não ocorrera antes na história da humanidade. Torna-se freqüente encontrar crianças criadas por estranhos que não são, obviamente, os melhores modelos. Debilitou-se, também, a força moral da religião e, com ela o ensino da moralidade. Até agora, a sociedade não trocou nem a família nem a religião por substitutos adequados. Os jovens enfrentam opções atrativas e enganadoras que os seduzem antes que possam ter controle ou melhor entender a situação. Não há garantia de que saibam distinguir entre o certo e o errado. Do mesmo modo, não há certeza de que os

⁵ CAIDEN, G.; VALDÉS, Daisy A. Revitalizando o Estado do Bem-Estar Social: internacionalização e globalização. *Revista de Direito da UPIS*, Brasília, jan. 2003, p. 37-52.

⁶ CAIDEN, G. Anatomy of official corruption. In: *Ethics as an instrument for management* – INTERNATIONAL SEMINAR OF THE PUBLIC ETHICS COMMISSION, 4., 2003, Rio de Janeiro.

⁷ Caiden (idem) acentua que, diferentemente de outras formas de infração, a corrupção não é fácil de identificar. Ações corruptas podem ser repreensíveis, mas podem aparentar uma certa inocência, e algumas pessoas envolvidas não se conscientizam de seu envolvimento.

servidores públicos admitidos ou contratados saibam mais ou que estejam mais preparados ética ou profissionalmente do que aqueles contratados no mercado laboral, na área privada.

Segundo, entre as opções enganadoras, cada vez mais há crianças e jovens expostos ao mesmo denominador comum, destruturador, veiculado pelos meios de comunicação: o sensacionalismo, as distorções dos fatos e a ausência de valores declarados. Para muitos, manifesta-se como consequência da recém-apregoadada liberdade e da redução ou abolição da censura oficial. Isso deixa os jovens, os que são mais fracos e influenciáveis, expostos a mensagens dúbias sobre o que é aceitável ou o que é inaceitável, dentro ou fora da esfera de autoridade. Ao mesmo tempo, mais pessoas estão sujeitas ao que acontece inusitadamente em outras partes do mundo e, como resultado, ficam mais confusas com a exposição a essa variedade de condutas. Tudo, então, é questionável. Nesse cenário, os princípios perdem muito de seu significado, se não são reforçados.

Terceiro, o empobrecimento do mundo tem-se agravado, e não diminuído, nas últimas décadas. Ainda que alguns países ou povos tenham avançado, o resto da humanidade luta contra o empobrecimento crescente. Os extremos de bem-estar e conforto a que aspira a humanidade tornaram-se ilusórios e fora do alcance de grande maioria. Vê-se o enriquecimento como um fim em si mesmo, que aparentemente justifica os meios, mas como um valor que enfraquece muitos outros. A opulência privada contrasta com a pobreza pública. Portanto, torna-se mais difícil atrair e reter pessoas qualificadas no serviço público e delas exigir sacrifícios⁸.

Quarto, a governança moderna imiscui-se, cada vez mais, em inúmeros aspectos da vida dos indivíduos. Há uma dependência crescente com relação à disponibilidade, responsabilidade, estabilidade e eficiência no fornecimento de bens e serviços públicos. Mais pessoas estão em contacto com a máquina administrativa e conscientes dos efeitos que esta tem sobre as suas vidas. Ainda quando apreciem seus benefícios, resistem aos processos a que devem submeter-se para obtê-los. Por outro lado, e de modo mais questionável, a feminização crescente da força laboral (e, possivelmente, da própria elite governante) torna mais sensível a sociedade moderna com relação às necessidades e expectativas dos cidadãos no sentido de que a burocracia se torne mais humana e acessível.

Quinto, a democratização – apoiada pelos meios de comunicação liberais – torna mais alerta a sociedade civil sobre o que acontece na vida pública e até mesmo nos bastidores. Sem dúvida, o público se inteira com clareza da influência da atuação política e da corrupção, da condescendência e da complacência burocráticas, e da mesquinhez oficial. As pessoas perdem o medo de se fazer ouvir, e os que se revoltam recebem bem mais atenção do que antes. Em suma, há mais transparência. Os agentes ou funcionários públicos devem acostumar-se a viver como num aquário de cristal, onde até sua vida privada tem reflexos na sua vida pública.

⁸ O *Rapport Mondiale sur le Développement Humain, PNDU* (Paris: Economica, 1992. p. 37-38) informa que, em 1960, os 20% mais ricos dos habitantes do planeta dispunham de renda trinta vezes superior à dos 20% mais pobres. Na década de 1990, as rendas dos 20% mais ricos eram sessenta vezes mais elevadas.

Por último, assim como vários setores públicos se tornaram mais complexos, o mesmo aconteceu com o crime, com as atividades delituosas e com a má conduta. Aqueles destituídos de padrões éticos usam a tecnologia moderna para burlar os mais honestos e os que respeitam a lei. O risco de serem denunciados não os inibe ou reprime. Alguns transgressores são descobertos e castigados, mas o jogo prossegue com diferentes parceiros, que aprendem rapidamente como suprir as falhas dos outros, para evitar que sejam colhidos nos seus atos delituosos⁹.

Desse modo, a moldura do serviço público se transforma, nem sempre para pior, mas, certamente, diferente do perfil do passado. Não se pode permitir que os honestos sejam ignorados ou que sejam aliçados nesse processo de mudança. Provavelmente, algumas áreas são mais sensíveis, pois, por serem originais ou sem precedentes, cedem a argumentos ainda não testados. Essas áreas requerem inovação, criatividade e ingenuidade. Outras áreas são mais estruturadas, e só requerem vontade política para se atuar com firmeza na aplicação das leis e regulamentos existentes, no fortalecimento de estratégias e táticas dissuasivas, na aplicação da tecnologia disponível e na melhor capacitação e disciplina dos servidores públicos. Tudo isso poderia ser alcançado com mais ajuda investigatória, com o uso de tecnologia adequada, uma eficaz revisão das leis, com mais inversão e apoio públicos na contratação dos servidores¹⁰.

Entre aspectos inovadores de fácil solução estão as relações cambiantes entre o governo e as empresas ou a integridade da interação do setor público com o privado. As empresas globalizaram-se em ritmo bem mais acentuado do que a atividade do setor público. Isto provocou inúmeras lacunas na provisão de bens e serviços públicos em escala mundial, e muitas das agências internacionais, que supostamente teriam que suprir essas defasagens, se mostraram ineficientes. Talvez pela ausência de pressão política internacional para que se aprimorem, ou de fundos públicos suficientes que lhes permitam melhorar seu desempenho. Conseqüentemente, o serviço público internacional também carece de profissionalismo adequado. A atuação das empresas multinacionais, ainda que dotadas de consciência e de responsabilidade social, avança precipitadamente, sem reparar nas suas disfunções sociais que não podem ser controladas adequadamente pelas agências públicas internacionais. De fato, essas organizações não se têm mostrado capazes de compensar os efeitos adversos do comércio internacional nos problemas mundiais de segurança, como a guerra e o terrorismo, os desastres ou ameaças ambientais, o crime transnacional e o comércio nocivo, a exploração laboral, a escravidão *de fato* e a carência de proteção ao exercício dos direitos humanos¹¹.

Pior ainda, o comércio internacional deserta ou ignora a consciência moral quando seus lucros estão em risco. Quando é mais necessário, foge ou retira abruptamente suas inversões, sem qualquer consideração quanto ao custo social do que abandona, nem quanto

⁹ CAIDEN, G. Tendencias actuales en la ética del servicio público. *Gestión y Política Pública*, cit., p. 236-237.

¹⁰ CAIDEN, G.; VALDÉS, Daisy A. Revitalizando o Estado do Bem-Estar Social: internacionalização e globalização. *Revista de Direito da UPI*, cit., p. 37.

¹¹ CAIDEN, G. Dealing with administrative corruption. In: COOPER, T. L. (Ed.). *Handbook of administrative ethics*. 2nd ed. New York: Marcel Dekker, 2001. p. 429-455.

à corrupção ou cumplicidade que fomenta, nem ao dano à sociedade civil, causado por sua leviandade, nem à pobreza ou à miséria, nem ao tumulto ou à violência provocados por sua deserção, como se observou no chamado milagre de desenvolvimento econômico da Ásia¹².

A Igreja Católica, que não se empolga com a filosofia leiga, vê aspectos positivos na moderna economia de empresa, e apóia na encíclica *Centesimus Annus* o livre mercado, desde que devidamente controlado pelas forças sociais e estatais. Advoga que, por meio dessa vigilância democrática, se atingem fins superiores¹³. Entretanto, o governo não sabe como intimidar os grupos privados para que deixem de cometer atos nocivos. As agências governamentais também se encontram entre os ofensores. O que se requer são novas formas de cooperação e participação voluntária, em lugar de coerção. Assim como as autoridades públicas devem inspirar confiança para se autotutelarem, têm elas que influenciar o setor privado para que este encontre soluções próprias, coerentes com o interesse público, dando-lhes ou oferecendo-lhes, sem que solicitem, incentivos públicos para bem atuarem. Assim como para socializar aos filhos adolescentes os pais de família têm que adotar métodos distintos dos que usam com os filhos menores, as corporações públicas também têm que adotar modos distintos de atrair os grupos privados, e arriscar-se até que seus esforços fracassem, se não completamente, aquém mesmo de um rendimento aceitável. Em algumas áreas do comércio privado nem sequer se pode pensar em correr esse risco, pois as conseqüências de comerciar com armas atômicas, biológicas e químicas, ou com narcóticos e outros produtos nocivos são por demais desastrosas: portanto, a coerção é inevitável. Mas existem áreas da atividade humana menos ameaçadoras, nas quais se enfrentam riscos para estimular os grupos privados à adoção de uma nova parceria com a política pública.

Os governos e os mercados não são rivais nem competidores. Fazem coisas distintas de maneira diversa, segundo diferentes valores e objetivos. Complementam-se uns aos outros. Mas cada qual deve saber seu lugar adequado, num processo lento e doloroso que requer uma identificação mais clara dos limites de cada qual. O gerenciamento do mercado com recursos públicos é tão incorreto quanto o gerenciamento do setor público com meios comerciais ou privados. Entretanto, existem agora áreas completas do setor público em que o mercado e outras organizações não-governamentais atuam em nome do governo; nas quais o mercado e a conduta privada predominam nas atividades públicas; em que os objetivos públicos são deslocados pelas agendas privadas; em que se espera que as corporações privadas atuem como agências do governo; em que se estimulam os servidores públicos para que atuem como gerentes privados. Nas quais, em síntese, há muita confusão, muita contradição, grave descuido do dever e da responsabilidade para com o interesse público, e gerenciamento inadequado, com necessidade de redefinir princípios básicos da conduta vigente. Necessita-se revisar tanto o significado do profissionalismo no setor público quanto no setor privado¹⁴.

¹² Idem, p. 429-430.

¹³ Carta Encíclica *Centesimus Annus*. Bahia: Fundação Aloysio Penna, 1991.

¹⁴ Observe-se, nesse sentido, que a eficiência do setor público e a capacidade do Estado de formular e implementar políticas públicas dependem de sua estrutura administrativa e da estrutura social na qual está inserida. Chega-se, por esse raciocínio, ao paradoxo do neoliberalismo, porquanto para reduzir o tamanho do Estado (para ter o Estado mínimo) é preciso ter um Estado forte.

O mais relevante é saber se o indicado para um cargo de responsabilidade em qualquer organização, pública ou privada, realmente sabe distinguir o bem do mal, se procura ajuda para seus dilemas morais cotidianos no trabalho, se elege o caminho do respeito próprio, da honestidade e da integridade, e se resiste às múltiplas tentações que podem afastá-lo do rumo correto. Em função das mudanças ocorridas nas duas fronteiras, não se pode garantir que saiba diferenciar o bem do mal, o comportamento correto do incorreto, muito menos quando todo o aparato do próprio governo pode não estar em sincronia com a sociedade e atuar de modo desonesto, quando as elites políticas e burocráticas se comportam com aparente impunidade, quando os colegas continuam decepcionando ou ocultando seus feitos, quando os cidadãos se conformam e não protestam, e quando a própria consciência se encontra confusa com tantas contradições, confusões e ambigüidades. Nesse contexto, há necessidade de se enfatizar a premência de que impere uma mesma moral nas organizações, públicas ou privadas, governamentais ou não-governamentais. Em suma, o mesmo conjunto de normas morais e a mesma expectativa de integridade pessoal devem ser universais. Não pode haver uma norma ética para um grupo de pessoas e outra para outros, pelo menos não enquanto transacionem ou interajam. Esse tem sido o conceito cada vez mais defendido na comunidade internacional, por acadêmicos e líderes, tanto no setor público como no privado, ainda que aplicado muito longe do ideal¹⁵.

2 A natureza mutável da ética do serviço público

Questiona-se se a ética atual é diferente daquela em uso no passado. Parece que as pessoas se deram conta de que o dano não decorre tanto da desonestidade individual quanto da improbidade das organizações. Sabem que dependem de uma atuação eficiente, responsável e honesta das instituições. Ainda que se possam defender do indivíduo perigoso, é mais difícil obstar as organizações ímprobas que estejam dispostas a praticar o mal, como, por exemplo, as que distribuem armas de destruição massiva; as que envenenam a água e os alimentos, inclusive o ar que se respira; as que cometem genocídio ou outros crimes atrozes contra a humanidade; as que nada fazem para melhorar o destino da humanidade. Por que as pessoas organizadas em grupo são capazes de praticar atrocidades que nunca fariam como indivíduos? Qual é a mística ou o poder que possuem as organizações para conseguir que as pessoas façam o que não desejam fazer? Quais são as implicações éticas? Por que não se dá relevância aos estudos de Hannah Arendt sobre a banalização do mal¹⁶? Por que as burocracias perversas conservam registros detalhados de seus delitos? Por que a história da humanidade é tão pródiga de vítimas e ofensores?

¹⁵ No Brasil, encontram-se atualmente em vigor leis e decretos que tratam, às vezes com extremo rigor, de infrações de princípios éticos por ocupantes de cargos públicos. O mais recente é o Código de Conduta da Alta Administração Federal (DOU, de 22 ago. 2000, Seção 1, p. 2).

¹⁶ ARENDT, Hannah. *On violence*. New York: Harcourt, Brace and Wood, 1969.

Poucos têm-se dedicado a responder a essas perguntas. É louvável que alguns tenham tentado fazê-lo. Há um quarto de século isso seria mesmo inconcebível. Então se falava pouco da ética no serviço público e da própria necessidade de reforma. Discutia-se ética médica, ou mesmo ética das profissões. Mas não ética burocrática, ética oficial¹⁷. A visão era dicotômica. Havia dois pólos opostos com muito pouco no meio. Em um extremo, a imagem do servidor público modelo: desprendido, virtuoso, trabalhador, devotado e leal, exemplificado pelos serviços civis da maioria das democracias da Europa Ocidental e Austrália. Identificavam-se tecnicamente pelo sistema de mérito, com funcionários de carreira, qualificados, competentes, neutros, independentes, éticos, modestos, responsáveis, confiáveis, vocacionados em trabalhar para o interesse público. No outro extremo, estava o resto, pertencendo ao sistema clientelista, corporativo, nepotista, selecionados por critério político, preparados para a partilha do cargo público, servilistas, corruptos, enredados em sistemas igualmente corruptos com medidas institucionais defeituosas, composta de pessoal formado por selecionadores e selecionados, ambos suspeitos.

A dimensão ética se reduzia praticamente ao debate, no início dos anos quarenta, entre Herbert Finner e Carl Friedrich¹⁸ sobre a eficácia dos controles, internos ou externos, para assegurar uma boa conduta por parte dos servidores públicos. Utilizava-se um método bastante simples e superficial. Entretanto, essa simplificação não se justificava. Os regimes comunista e fascista utilizaram burocracias totalitárias para impor suas ideologias. Do mesmo modo, regimes chauvinistas e xenófobos colocavam os interesses nacionais acima dos demais. O fim justificava os meios, até os mais terríveis. Esse comportamento não cessou com o fim da guerra, nos anos quarenta, e a sua permanência proporcionou exemplos a muitos Estados novos independentes que nele se inspiraram. Agregado a isso surgiu uma legião de pragmáticos, racionalistas e legitimadores do *statu quo* para amortecer qualquer possibilidade de debate posterior. O papel dos cientistas sociais era o de explicar, e não o de moralizar¹⁹.

Os aspectos mais óbvios do após-guerra não foram revisados, como a crescente burocratização do esforço humano, o poder cada vez maior da exigência organizacional, a ampliação do papel do especialista perante o leigo e do profissional sobre o amador, as relações incestuosas cada vez mais freqüentes entre o grande governo e as grandes empresas, e o encolhimento do homem comum. A atenção desviou-se para o fenômeno do próprio interesse burocrático, ou seja, de como se inflaram as burocracias, como mudaram seus objetivos, como colocaram seus próprios interesses carreiristas no palanque público, de como se beneficiaram às custas dos outros. Entretanto, os burocratas afirmavam saber o que era melhor ou exigiam o monopólio de talentos especiais na governança moderna.

¹⁷ Caiden e Dwivedi (Official ethics and corruption. In: *Where corruption lives*, cit., p. 245-255) observam a existência, então, de estereótipos bem-definidos. Vagamente se tinha idéia da necessidade de uma codificação da ética pública, mas com dúvidas quanto aos seus efeitos. Ou os servidores sabiam o que era ética ou desconheciam. Se sabiam, não havia por que dizer o óbvio, se não sabiam, nada seria de muita ajuda, nem mesmo um código.

¹⁸ FRIEDRICH, C. J. Responsible government service under the American Constitution. In: *Problems of the American public service*. New York: McGraw Hill, 1935. p. 3-74. Ver também FINER, H. Administrative responsibility in democratic government. *Public Administration Review*, v. 1, n. 4, p. 335-350, 1941.

¹⁹ CAIDEN, G. E. Corruption and democracy. In: *Where corruption lives*, cit., p. 227-244.

Mantinhm-se, sobretudo, bastante ativos por trás dos bastidores onde quer que os regimes políticos se fragmentassem, se dividissem ou passassem a ser governados por coalizões instáveis de partidos opostos, onde ninguém permanecia por muito tempo em cargo público. Nessas circunstâncias, quem governava realmente? Quem tinha, de fato, poder decisório? Quem era capaz de ver um pouco mais além do horizonte?

Uma vez colocadas essas questões, surgiram outras: Como poderia a ética do serviço público separar-se do seu contexto? Como poderia diferenciar-se de qualquer outro tipo de ética? Como poderia isolar-se a integridade do serviço público de um mar de mesquinhez política e empresarial? Uma vez que tantas empresas públicas eram administradas em segredo, como poderia qualquer pessoa alheia saber o que realmente sucedia? Quanto se escondia desnecessariamente e no interesse de quem? Quanta coesão era necessária para esconder a poeira e as mãos sujas? Como poderia um conjunto de normas morais alcançar tantas atividades públicas distintas? De que modo estava a nova tecnologia destruindo os modos tradicionais de pensar e de atuar? O que se passava nessa zona intermediária cada vez mais ampla entre ambos os pólos, nessa crescente área cinzenta que não era nem preta nem branca nem possuía uma direção verdadeira?

Antes que se pudessem assimilar algumas respostas convincentes, a estrutura ruiu. A confiança do público nas instituições públicas desvaneceu-se. No mundo todo, mais e mais povos se desiludiram com seus sistemas de governo. O fascismo foi tão ruim quanto o comunismo e o socialismo. Também tinham confiado nas burocracias totalitárias, ou seja, nas mesmas formas de organização, com os mesmos resultados desastrosos. Os governos pós-coloniais não foram melhores do que os coloniais, pois se serviram das mesmas estratégias e da mesma hipocrisia. Até mesmo as democracias-modelo foram excessivamente boas para serem corretas. Os interesses particulares triunfaram sobre o interesse público no loteamento dos cargos públicos. Os burocratas foram tão suscetíveis à tentação quanto qualquer outro. A distorção alcançou a comunidade internacional com escândalos que possivelmente surgiram primeiro na Unesco e logo depois em organismos das Nações Unidas, na própria ONU, nos bancos de desenvolvimento regional, na Otan, na União Européia, e recentemente nas organizações não-governamentais, inclusive na organização das Olimpíadas. O que falhou de maneira tão generalizada na ética do serviço público? Por que se levou tanto tempo para descobrir esses delitos públicos? Fracassaram tanto que já não se podia confiar em organizações desse tipo²⁰?

3 Algumas tendências na reforma da ética do serviço público

Mas esses tristes eventos não foram completamente ignorados. Pelo contrário, a complacência com que foram aceitos cedeu lugar à preocupação. Reuniram-se diversos grupos de interessados para lidar com o problema em escala mundial, para planejar reformas que atualizassem e modernizassem a ética do serviço público. Pretendia-se restaurar

²⁰ CAIDEN, G. E. Undermining good governance: corruption and democracy. *Asian Journal of Political Science*, v. 5, n. 2, p. 1-22, dec. 1997.

parâmetros anteriores ou, pelo menos, sedimentar o respeito à ética do serviço público e, assim, enfrentar os problemas que provavelmente surgiriam nas próximas décadas, e à medida que pudessem ser antecipados. Tentaram não ficar apenas no nível do discurso público, usado habitualmente para denegrir a instituição governamental, o conceito de serviço público e a imagem dos servidores de carreira. Procuraram ter uma atitude civilizada, otimista, criativa e influenciável.

Segundo Caiden (1988), no último quarto de século, esses grupos deram origem, pelo menos, a três transformações básicas. São importantes porque representam a maioria das tendências atuais na implantação da reforma da ética no serviço público, a saber: publicidade/transparência; capacidade institucional e enfrentamento da corrupção²¹.

Para começar, os reformadores foram vítimas de seus próprios êxitos, sobretudo ao livrar o mundo dos tabus que contornam o tema da ética no serviço público. As pessoas já não se calam, salvo naqueles regimes mais repressores. Ainda aí, a tecnologia da informação supera a repressão. Países que antes não permitiam o debate público agora admitem abertamente seus problemas relacionados à ética no serviço público e buscam ajuda internacional. As organizações internacionais, que antes contornavam o tema, agora defendem as reformas da ética no serviço público e enaltecem seus esquemas para proporcionar assessoria técnica aos que buscam ajuda nesse aspecto. Os livros, que antes não tratavam do tema, agora incluem quase que compulsoriamente capítulos sobre educação e capacitação dos servidores públicos. Uma avalanche de novos livros, periódicos e artigos especializados em ética do serviço público ameaça sufocar os leitores. Existe hoje um debate aberto e franco sobre o tema. Isso constitui uma transformação de surpreendente sucesso em apenas duas décadas. Merecem crédito os meios de comunicação de todo o mundo que denunciaram sem medo a corrupção na função pública, freqüentemente com grandes custos e muito sacrifício.

Não se podem ignorar os esforços da Transparência Internacional (TI), fundada há menos de uma década pelo pioneiro Peter Eigen, que quase sem ajuda se dedicou tenazmente a destruir os tabus e a defender a transparência na condução de todos os negócios públicos. Essa organização se converteu em fonte de reforma da ética no serviço público e mantém arquivo atualizado da maior parte das campanhas de reforma. O que se lamenta são os excessos da mídia em mostrar a má conduta das autoridades, em que nada é sagrado e os exageros distorcem a realidade, intimidando, perseguindo e acusando injustamente o alvo da publicidade, desencorajando até bons candidatos a cargos públicos ou fazendo-os, ao menos, pensar duas vezes. Talvez a necessária transparência tenha avançado demasiado na vida pessoal e privada dos que ocupam cargos públicos, de modo sensacionalista, mas a tendência é a de readquirir-se o equilíbrio. A retidão tem limites bastante estreitos, e a mensagem é a de que não se pode tergiversar sobre a verdade sem enfrentar conseqüências adversas, quando desperte a indignação pública.

²¹ CAIDEN, G. E. Toward a general theory of official corruption. *Asian Journal of Public Administration*, n. 10(1), p. 3-26, 1988.

O debate sobre a codificação das normas éticas terminou com a vitória vantajosa dos codificadores que afirmaram convincentemente que implicaria grande benefício, sem muitos custos. Seus esforços revelaram a dificuldade de colocar no papel os costumes desarticulados que supostamente regiam ou deveriam reger a ética do serviço público. Encontrar a palavra adequada não foi a única dificuldade, mas também os resquícios ambíguos, contraditórios, com normas duplicadas e com sofismas. Quando encontraram uma solução satisfatória, a tarefa seguinte foi convencer as organizações a adotarem o código, verificar que todos entenderam suas disposições e assegurar-se de que seriam acatadas. A seguir, veio a tarefa mais difícil, de estabelecer um marco para os códigos legais e fazer-lhes as emendas necessárias para que tivessem ressonância seus preceitos morais e institucionalizar os acordos para que a lei fosse obedecida sem discriminação, temor ou favoritismo²². Alastrou-se com rapidez essa tendência de codificar as normas institucionais mais importantes, assinalando a necessidade de uma revisão detalhada e de uma reforma dos sistemas judiciais e legais, da educação e da capacitação profissionais, dos acordos extrajurídicos (como fiscalizações especiais), novos recursos de investigação e legais (como inspetores gerais, mecanismos de demanda), novos métodos de acesso às informações (linhas diretas, proteção de testemunhas e informantes, agentes encobertos) e ataques combinados contra uma ampla variedade de atividades do crime organizado. Em suma, a codificação cresceu até converter-se em elaborada e custosa campanha de reforma, que, virtualmente, cobre todos os aspectos da condução dos negócios públicos.

Na realidade, o conceito que se utiliza agora é “governança” para indicar o quanto se tornou inadequado o termo “governo”, usado para as reformas que só se concentram na máquina governamental, e visando a incluir todos os grupos abrangidos pela moderna estrutura do Estado (o que significa praticamente todo o mundo, cada residente, cada contribuinte, cada beneficiário da assistência social, cada concessionário, e cada pessoa que recebe dinheiro público). Não se limita, pois, aos servidores de carreira, aos empregados públicos *lato sensu* e seus chefes. Obviamente, muitos outros fatores são responsáveis por essa explosão da reforma administrativa, e a tendência à codificação bem pode ter sido incidental. Mas o efeito total da reforma da ética no serviço público tem sido profundo, com a revisão de acordos internos, que vão desde o nível mais elevado das organizações globais, internacionais, até o nível mais próximo da comunidade local, sobretudo no que se refere ao impulso da democratização e aperfeiçoamento da cultura cívica. Esse processo, uma vez iniciado, é contínuo e interminável. É um processo que vincula o passado com o futuro, o que foi com o que será, ou ao menos com o que deveria ser. E apresenta, como nunca antes, enormes oportunidades e desafios para a reestruturação da ética no serviço público. É, pois, o momento adequado para que as instituições se engajem e com ele colaborem.

²² Caiden, em “Tendencias actuales en la ética del servicio público” (*Gestión y Política Pública*, cit., p. 246), observa que, logicamente, os que desejavam burlar as disposições éticas encontraram formas de escapar, provocando, conseqüentemente, a necessidade de sua reformulação. Isso se converteu, atualmente, num círculo vicioso sem fim, o que é uma conseqüência imprevista da codificação.

Viabiliza-se, portanto, o confronto mundial à corrupção, a verdadeira antítese da ética no serviço público. Essa relevante mudança, ocorrida no último quarto do século XX, fundada no reconhecimento de que a corrupção é a maior disfunção para o progresso humano e para o desenvolvimento mundial, é, sem dúvida, auspiciosa. Há testemunhos de várias tentativas de se acabar com a corrupção. Algumas desastrosas, outras que tiveram êxito por um período limitado.

De algum modo, a corrupção renasce e se propaga continuamente, e por aprender com os erros anteriores, o corrupto se torna mais astuto e mais difícil se torna tirá-lo dos cargos públicos. A era da informação proporciona poderosos instrumentos para atacar a corrupção, como também novas formas de incentivá-la. A fraude perpetrada com o uso dos computadores constitui uma preocupação crescente. É negócio que se alastra, no qual as provas podem ser destruídas instantaneamente. As imagens podem falsificar a realidade, pois se pode recriar a história. Ver não mais é crer. Os campos relacionados à medicina, à farmacologia e à biologia têm novas tecnologias que obrigam a repensar a vida e a morte, a enfermidade e a saúde, o prescindível e o imprescindível, o nocivo e o inofensivo, o tóxico e o não-tóxico. Conseqüentemente, tem-se que redefinir a corrupção, reescrever as leis e reabrir o debate sobre o que se deveria permitir ou não. Efetivamente, o debate sobre a ética no serviço público é contínuo e não se pode considerá-lo esgotado.

4 A urgência em reconsiderar a ética global

A globalização, a multiplicação de vínculos e conexões entre países e a sociedade, significa que os acontecimentos, assuntos e problemas em algum lugar do mundo têm repercussões e ramificações importantes para comunidades e indivíduos em outros lugares remotos do mundo. A nação-Estado já não é o único bloco de construção do sistema global, pois muitos outros se agregaram. Se a humanidade deve sobreviver e prosperar, a negociação e o acordo devem tomar o lugar do poder e da coerção. O objetivo deve desviar-se da segurança nacional, da soberania geopolítica e da independência para uma ênfase maior nas questões de tecnologia ambiental, econômica e de bem-estar. Mais participantes devem expressar as diferentes necessidades para atuar nos termos dos direitos e obrigações de cada indivíduo, o cidadão global²³.

Ainda que a globalização tenha se instalado entre as duas guerras mundiais e que a comunidade internacional tenha estabelecido, na década de quarenta, o que se acreditou ser um sistema global amplo para gerenciar os problemas e assuntos mundiais, o termo só foi adotado recentemente para fazer referência à propagação dos negócios internacionais em um só mercado mundial. Esse mercado universal assemelha-se à liberação dos mercados mundiais da economia do *laissez-faire* no século XIX, que implicou a intervenção do governo no âmbito nacional, principalmente no século XX, para deter os efeitos adversos

²³ Caiden (ibidem, p. 249) acentua que as instituições humanas e os mecanismos de governança devem ser reinventados, particularmente os de nível global, com demasiados protagonistas inadequados. É fundamental a necessidade de proporcionar uma distribuição eficiente dos bens e serviços globais.

do livre mercado e dos negócios irregulares, para proteger os pobres, os anciãos, os enfermos, as crianças, as mulheres, os desempregados e os incapacitados, e para proteger os valores maltratados pelas práticas mercantilistas. Provavelmente, durante o século XXI, presenciaremos a intervenção do governo no âmbito internacional, a fim de compensar os efeitos das práticas mercantis internacionais irregulares, os Estados infratores e as organizações não-governamentais sem princípios.

A maior parte dos problemas mundiais graves não pode ser atacada unicamente no âmbito nacional ou até regional. Eles têm muito em comum. Colocam-se no âmbito global. Falta-lhes formular e implementar políticas públicas organizadas e adequadas. Exigem uma estrutura institucional capaz. Demandam renovar, reestruturar e revitalizar as organizações internacionais. Necessitam de mais profissionalismo, competência gerencial, fontes de informação, investigação e recursos, e métodos adicionais de finanças internacionais e contabilidade. Em suma, requerem ação no âmbito internacional e intervenção governamental por meio de uma prestação de bens e serviços públicos globais. A lista a seguir é apenas uma sugestão de aspectos que requerem bens e serviços, mas que, até o presente momento, são totalmente carentes, insuficientes ou até mesmo inadequadamente servidos²⁴:

- implementar convênios e acordos internacionais;
- reforçar a prevenção da guerra e conservar a paz;
- perseguir os responsáveis por genocídios e crimes contra a humanidade;
- reduzir os conflitos civis, a violência e o terrorismo;
- salvaguardar as vítimas de guerras e de desastres naturais;
- garantir a segurança pública e a prevenção do crime;
- melhorar a saúde pública e a assistência social;
- promover a estabilidade econômica e o desenvolvimento;
- dar eficácia aos direitos humanos e abolir a escravidão humana e o trabalho infantil;
- minimizar a perseguição religiosa, a discriminação sexual e racial;
- proteger o meio ambiente em escala mundial;
- garantir o abastecimento de alimentos, água e outras necessidades básicas à sobrevivência;
- regular os mercados financeiros internacionais e as dívidas;
- procurar um melhor uso da terra e dos mares, do projeto urbano e da supressão de barreiras;
- ajudar aos mais pobres dos pobres;
- aumentar as oportunidades de emprego etc.

A justificativa para uma administração pública internacional ampliada será sobretudo pragmática, simplesmente porque a situação humana, sem essa intervenção, tornar-se-á, cada vez mais, intolerável²⁵. Mas, continuamente, será necessário suportá-la

²⁴ Idem, *ibidem*, p. 250.

²⁵ Caiden e Valdés, em “Revitalizando o Estado do Bem-Estar Social: internacionalização e globalização” (*Revista de Direito da UPI*, cit., p. 39-42), observam os sinais de crise e a necessidade de revitalização da administração pública.

ideológica, organizacional, financeira, política, gerencial, publicitária e eticamente. Do ponto de vista ideológico, os administradores públicos têm feito um trabalho decepcionante diante do ataque empreendido pelo mercado internacional para reduzir as intervenções públicas e governamentais nos assuntos mercadológicos e manchar a imagem do serviço público e da função governamental. Como resultado, a administração pública segue lutando uma batalha perdida contra seus críticos, embora haja tendência recente de mudança e os círculos internacionais vejam com otimismo o papel do serviço público, acreditando-se que sua pior fase está ultrapassada.

Do ponto de vista organizacional, o fornecimento desses bens e serviços públicos globais requer uma revisão da atual ordem internacional. Faz-se necessário reorganizar e revitalizar inteiramente as organizações e agências relacionadas às Nações Unidas e reformular suas respectivas missões. Também se requer a criação de uma nova infraestrutura organizacional, como uma corporação adequada e eficaz que faça valer uma Carta Universal de Direitos Humanos revisada, que se ocupe da escravidão de fato e do trabalho infantil, assim como novas corporações que administrem os acordos internacionais sobre o meio ambiente, a diminuição da pobreza, a regulação dos fluxos financeiros internacionais e outros interesses globais similares. Há que se idealizar novos métodos para financiar essa nova ordem internacional. Não se pode depender de contribuições voluntárias que possam ser retiradas a bel-prazer. Há que se ter uma base financeira muito mais sólida, permanente e garantida.

Do ponto de vista político, essa nova ordem internacional necessita do compromisso firme dos líderes públicos, além de uma defesa intransigente da democratização, da descentralização, da desregulamentação, da desburocratização e da participação cidadã para apoiar a distribuição em escala global de bens e serviços públicos. Do ponto de vista gerencial, a administração pública está muito comprometida em melhorar seu desempenho, em revisar as políticas públicas deficientemente implementadas e adotar processos melhores para a realização dos assuntos públicos. Em nenhum outro lugar é tão urgente essa necessidade como nas operações do atual sistema internacional, cujos erros de direção são bastante óbvios para aqueles que com ele tratam. No aspecto público, as populações mundiais têm que ser educadas para que entendam e apreciem os efeitos no desenvolvimento de uma distribuição de bens e serviços públicos globais equânime, eficaz e ética. As agências encarregadas dessa distribuição têm que demonstrar nos seus relatórios anuais que se aprimoram continuamente, de modo que se possam fazer comparações e identificar rapidamente o desempenho medíocre ou inadequado e corrigi-lo de modo eficaz.

Do ponto de vista ético, a ordem internacional tem que manter as mãos limpas e demonstrar aos diferentes povos que é digna de confiança e honesta, que realmente encarna valores profissionais públicos, e que evidentemente serve ao mundo e não a si mesma. Tem que frear séria e eficazmente a corrupção e o compadrio institucional. Deve demonstrar sua responsabilidade e credibilidade públicas. Sobretudo, tem que ser muito mais aberta e transparente. O menos que pode fazer é pedir um relatório público anual de todas as agências internacionais, similares aos relatórios anuais que, segundo as leis nacionais, devem apresentar todas as empresas internacionais em muitos países onde operam.

Muito do que aqui se propõe é, de fato, pouco realista e politicamente impopular. Não se esperam transformações repentinas nem milagres imediatos. Muitas das principais religiões ensinam que a ordem natural das coisas é a corrupção e a tentação de ser corrompido. Mas o Criador dá a cada pessoa a capacidade de sobrepor-se à corrupção mediante uma conduta e moral superior, para distinguir o bem do mal, para escolher entre ambos, sobrepor-se e liberar-se da influência do ambiente corrupto. Equivocando-se, pode se arrepender e reformular a escolha, manifestando, dessa forma, o divino que há em cada ser, por meio de suas boas obras, seus atos corretos, seus acordos honestos e sua aversão a todo o mal. Certamente as religiões também ensinam que o Criador estipula princípios, elabora mandamentos que devem ser aceitos incondicionalmente, e explica claramente à comunidade, e às vezes ao indivíduo, as conseqüências de escolher entre o bem e o mal. Tomando isso como guia, não se trata de imitar o Criador na busca da perfeição na ética do serviço público e dos funcionários públicos, mas sim de propor-se a realizar o possível, o acessível e o razoavelmente atingível, como seres humanos, sujeitos a falhas. Mas nem por isso deve o indivíduo descuidar-se e acreditar que cumpriu sua missão antes de aplicar o maior esforço para evidenciar que seus melhores pensamentos se traduziram em boas obras, em atos corretos, em acordos honestos e em aversão a todo o mal²⁶.

5 Conclusões

A credibilidade do público na administração pública, em geral, e nos seus governantes, em especial, tem sido afetada de crescente frustração quanto à conduta e ao gerenciamento da coisa pública.

Não obstante as diferenças culturais, existe uma concordância universal de que o agente público não se deve engajar em comportamentos dúbios ou conflituosos com o interesse público que representa. Em conseqüência, valores internalizados, como o sentimento cívico, e mecanismos de orientação, como os códigos de ética, precisam ser estimulados e introduzidos na prática da administração pública.

Corrupção é um problema central, a ser tratado com urgência, na atual abordagem do serviço público. Abala a autoridade moral, afeta a eficiência do governo, encoraja o crime organizado, agrava a carga tributária, beneficia grupos ímprobos ou destituídos de valores, e corrói a legalidade e a moralidade do Estado de Direito. Medidas especiais devem ser tomadas para neutralizar esse mal, não obstante a impossibilidade de eliminação total de atos corruptos, que afloram, surgindo oportunidades. A atuação eficaz de uma governança legítima é tornar sua ocorrência mínima e tolerável, eliminando, pois, seus efeitos negativos.

²⁶ CAIDEN, G. Tendencias actuales en la ética del servicio público. *Gestión y Política Pública*, cit., p. 252.