

# O CONTROLE E A PUNIÇÃO SALVARÃO A ÉTICA PÚBLICA?

*As limitações do Sistema de Gestão de Ética do Poder Executivo Federal<sup>1</sup>*

## ***WILL CONTROL AND PUNISHMENT SAVE PUBLIC ETHICS?***

*The limitations of the Ethical Management System of the Federal Executive Branch*

***Luís Henrique Monteiro Nunes***

### **Resumo**

O objetivo deste artigo é apresentar as limitações do Sistema de Gestão Ética do Poder Executivo Federal, enquanto política focada em um controle exercido por comissões desvinculadas de iniciativas institucionais de educação para a ética no Brasil. Para tanto, encetarei uma pesquisa qualitativa sobre a ideia de Ética e abordarei, a partir de experiência pessoal, o trabalho desenvolvido pelo Sistema de Gestão de Ética do Poder Executivo Federal. A prática do Sistema será relatada e examinada criticamente com o auxílio de algumas notas conceituais sobre *ethos*, ética pública, moral, moral sistêmica. O estudo identificará a ênfase normativa, com foco no controle e na sanção da conduta individual dos agentes públicos, como a característica mais relevante da atuação das comissões de ética que compõem o Sistema. Minha conclusão é de que esta linha de atuação se baseia em visão empobrecida de ética pública e é insuficiente para dar conta das necessidades sociais. Sem uma profunda mudança da concepção ética da sociedade brasileira atual não é possível se garantir a ética dos agentes públicos.

*Palavras-Chave: Ética pública. Comissões de ética. Poder Executivo Federal.*

### **Abstract**

*The purpose of this article is to present the limitations of the Ethical Management System of the Federal Executive Power, as a policy focused on a control exercised by commissions unrelated to institutional initiatives of education for ethics in Brazil. To do so, I will start a qualitative research on the idea of Ethics and, from personal experience, I will approach the work developed by the Ethics Management System of the Federal Executive Branch. The practice of the System will be reported and examined critically, with the help of some conceptual notes on ethos, public ethics, moral, systemic morality.*

---

<sup>1</sup> Artigo recebido em 06/04/2018 e aprovado em 04/09/2018.

*The study will identify the normative emphasis, focusing on the control and sanction of the individual conduct of public agents, as the most relevant feature of the performance of the ethics commissions that make up the System. My conclusion is that this line of action is based on an impoverished vision of public ethics and is insufficient to meet social needs. Without a profound change in the ethical conception of the current Brazilian society, it is not possible to guarantee the ethics of public agents.*

*Keywords: Public ethics. Ethics committees. Federal Executive Branch.*

*Luís Henrique Monteiro Nunes, Analista Tributário da Receita Federal do Brasil, Mestre em Filosofia (UFMG).*

*Artigo produzido sob orientação do Dr. Alexandre de Pádua Carrieri.*

## I. Introdução

A ética está na boca do povo. Via de regra impera o senso comum de que, em face de inúmeros problemas sociais, tais como a deterioração das estruturas políticas, a persistência dos desarranjos sociais e da corrupção, a solução consistiria em preconizar que os agentes públicos – incluindo aí os servidores públicos e os políticos – sejam éticos.

Uma abordagem mais cuidadosa e refletida sobre o assunto denota a sua complexidade. De antemão, é interessante anotar que, diferentemente da percepção de muitas pessoas, a fragilização da ética pública não é problema exclusivamente nativo. Com efeito, em pleno século XXI, a falta de balizamento ético ou moral e a corrupção que se segue atinge praticamente todos os países, independentemente da geografia e do grau de desenvolvimento. A ética, portanto, foi incluída na agenda do ocidente, por necessidade e carência<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Michael Sandel, em recente conferência proferida no Supremo Tribunal Federal, apontou uma entranhada corrupção nas práticas políticas dos Estados Unidos. Naquele país, segundo Sandel, a forma de corrupção é mais sutil, chegando a ser “legal”, pois admitiria a circulação sem limites de volumosas quantias de dinheiro, oriundas de grandes corporações para as campanhas políticas. Ele questiona: “Qual das formas de corrupção é mais perniciosa à democracia, a explícita, que envolve o recebimento de propinas, ou essa, na qual o dinheiro que corrompe a política é legal?”. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=331244>, acesso em 09/09/2017.

No contexto de crise geral, de natureza social, política e econômica, tornam-se mais visíveis os casos de corrupção e as fragilidades dos sistemas políticos. Ao mesmo tempo em que as pessoas voltam a atenção para a ética, se constata uma pressão para a reformulação das leis, na perspectiva de recrudescimento das sanções e da repressão às condutas ilícitas<sup>3</sup>.

Cabe perguntar: o aumento do aparato normativo e repressivo solucionará o problema? Para Fábio Wanderley Reis, o que garante a efetividade das normas é a sua articulação orgânica com uma cultura, ou seja, as normas devem refletir profunda e espontaneamente as concepções, valores e modos de vida dos cidadãos. Não basta o fato de as normas serem adequadas ou apropriadas; elas devem estar enraizadas no ambiente cultural da sociedade. Esse enraizamento constitui-se como empreitada difícil, uma vez que ele mormente necessita ocorrer, não em uma cultura “virgem” ou vazia, mas em um *locus social*

<sup>3</sup> O exemplo mais expressivo dessa tendência foi o lançamento, em 2015, da campanha “10 Medidas contra a Corrupção”, de iniciativa do Ministério Público Federal. As medidas foram apresentadas ao Congresso como projeto de lei de iniciativa popular em 2016, após o recolhimento de mais de dois milhões de assinaturas de apoio. A maioria das medidas propostas envolve o fortalecimento da legislação de combate à corrupção, tais como: criminalização do enriquecimento ilícito, aumento das penas e definição de crime hediondo para a corrupção de altos valores, reforma do sistema de prescrição penal, ajustes nas nulidades penais e criminalização do caixa 2 das campanhas eleitorais. Disponível em: <http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/>. Acesso em 05/12/2017.

já contaminado por outras concepções, valores e modos de vida (REIS, 2008, p. 391-392). Tratarei disso quando abordar a moral capitalista, na análise do caso.

Meu argumento ao longo do texto será o de que o assunto da ética – e de seu contraponto, a corrupção – é via de regra abordado de maneira superficial. E de que o deficit ético admitido pela ampla maioria impacta negativamente a cidadania brasileira, ao desestimular a participação popular e o controle social do espaço público, na medida em que favorece a idéia de que “político é tudo igual”, induzindo a uma passividade dos cidadãos e organizações sociais. Pior ainda: a passividade pode estimular saídas fáceis, de viés autoritário, a exemplo da escolha de algum salvador da pátria, que encarnaria individualmente a solução de problemas que, por sua natureza, tem que apresentar respostas coletivas.

Visando contribuir para a discussão, pretendo examinar as iniciativas institucionais de educação para a ética e de combate à corrupção no Brasil. Este escopo é muito amplo, pois as iniciativas envolvem inúmeros atores políticos e setores da administração pública e da sociedade civil.

Desse modo, uma vez que o problema do deficit ético e os esforços institucionais para dirimi-lo são complexos e múltiplos, optei por desenvolver uma pesquisa qualitativa, consistindo, a saber, a política pública federal, de gestão da ética. Assim, essa pesquisa aplicada representará uma aproximação ao tema, no contexto de um dos *locus* privilegiados de sua manifestação: o aparato estatal. A proposta é examinar criticamente uma das inúmeras estruturas institucionais relacionadas à gestão da ética, buscando identificar suas estratégias de atuação, acertos e equívocos. Com isso, tenho a pretensão miúda de iluminar minimamente o quadro geral de educação para a ética e combate à corrupção.

A metodologia do trabalho envolverá uma primeira etapa que consiste no relato do caso, a partir da apresentação do quadro normativo sobre o tema, a descrição acerca do funcionamento operacional das comissões de ética e o relato de minha experiência pessoal, posto que integrei, de 2011 a 2016, uma comissão de ética pública de um ór-

gão público federal. Por envolver um depoimento pessoal, implicará uma inevitável irregularidade metodológica: não será linear, cartesiano; o texto em alguns momentos poderá ser considerado mais científico, em outros menos científico. Pela mesma razão, optei, de maneira inusual para um artigo acadêmico, por redigir o texto em primeira pessoa.

Após a apresentação do caso, ou seja, após o exame descritivo e crítico do sistema de gestão<sup>4</sup> da ética pública na esfera federal, iniciarei a etapa analítica. Para tal, apresentarei algumas *notas provisórias*, nas quais trarei à baila uma discussão conceitual sobre crise ética, noções de moral, ética e ética pública, moral sistêmica (ou moral capitalista).

Na primeira nota explicitarei e problematizarei a noção de ética pública, que surgirá, na perspectiva adotada, como subordinada a uma compreensão mais dilatada da ética sem adjetivos. Essa reflexão propiciará a oportunidade de abordar a distinção entre ética e moral, bem como caracterizar sumariamente a chamada crise ética contemporânea.

Se na primeira nota vou identificar a relevância filosófica e crítica da ética, em contraponto à moral dada, na segunda nota efetuarei uma análise mais acurada da ética em si, tomando como ponto de partida a etimologia do termo. Essa análise concluirá pela natureza livre, dinâmica e coletiva do fazer ético.

Por fim, a última nota reflexiva abordará, através da apresentação de obra dos autores franceses Dardot e Laval (2016), a correlação entre ética (e moral) com o entorno político e ideológico, em particular a configuração assumida pelo capitalismo liberal das sociedades ocidentais atuais. Assim, esforçar-me-ei, mais uma vez, em alargar a compreensão sobre a ética, apartando-a de uma compreensão individualizada.

4 O termo “gestão” para se referir à atuação na área da ética pública não é adequado, pois parece supor uma ética inequívoca que necessita apenas de ser gerida ou implantada efetivamente. Esta lógica remete à compreensão weberiana do burocrata, esse tipo ideal constituidor do Estado moderno e que, diferentemente do político, encarrega-se de maneira racional e neutra da rotina operacional do Estado (WEBER, 1982, p. 229-282). No caso da ética, o diagnóstico que apresento nesse texto é mais complexo, como veremos. Entretanto, como o termo “gestão” foi escolhido pelos governantes e integra o corpo normativo sobre o assunto, resolvi mantê-lo.

A demarcação teórica e política permitirá, espero, uma compreensão mais ampliada e enriquecida do caso estudado. Este enriquecimento me permitirá ampliar as ferramentas críticas e verificar se a análise concreta do sistema federal de gestão da ética contribui para compreender os limites e desafios do debate ético presente na sociedade brasileira atualmente.

## 2. Relato de caso. O Sistema de Gestão de Ética do Poder Executivo Federal

Embora a preocupação com a correção do comportamento dos governantes e dos servidores públicos e, de maneira mais geral, a preocupação com a ética no governo seja antiga, os esforços de institucionalização de uma gestão da ética pública no Brasil são relativamente recentes. A partir dos anos 1990 foram editadas inúmeras ferramentas normativas a respeito do tema.

Em paralelo, foram instituídas outras normas de combate à corrupção e aperfeiçoamento dos mecanismos de controle da conduta. Podem ser citadas, por exemplo, a Lei de Improbidade Administrativa e a Lei das Licitações (BRASIL, 1992, 1993).

Todo esse processo de institucionalização e implementação da gestão de ética no serviço público federal do Brasil guarda relação com um movimento internacional capitaneado por organismos como a ONU (Organização das Nações Unidas)<sup>5</sup> e a OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico)<sup>6</sup>, perceptível desde os anos 1990, que visa estabelecer padrões éticos que assegurem ou restabeleçam a tão abalada confiança das pessoas nas instituições públicas das democracias ocidentais.

Na verdade, o que tenho percebido é que o ambiente

<sup>5</sup> No caso da ONU, ver, por exemplo, a *Convenção contra a Corrupção*, discutida a partir de 1996, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31/10/2003 e assinada pelo Brasil em 09/12/2003. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptcao/convencao.html>. Acesso em 05/12/2017.

<sup>6</sup> Ver, por exemplo, a *Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais*, da OCDE, aprovada em 17/12/1997. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/perguntas-frequentes/articulacao-internacional/convencao-da-ocde>. Acesso em 05/12/2017.

de insegurança e desconfiança nas estruturas e nos agentes públicos corrói a credibilidade das instituições estatais, afastando os cidadãos do espaço público e, também, prejudicando os interesses dos negócios e do mercado, que necessita de um Estado estável e consolidado, em condições de cumprir suas atribuições, inclusive aquelas que servem para proteger os negócios.

Ademais, a crescente ampliação e democratização contemporânea do acesso à informação alterou a percepção dos cidadãos a respeito da conduta dos administradores públicos e, ainda que a contragosto de muitos gestores, a coisa pública se tornou mais visível (AVRITZER ET AL, 2008a, p. 11-19). Daí decorre uma pressão da sociedade civil na direção de maior transparência e controle social da máquina estatal, com reflexos na legislação sobre ética e controle da corrupção.

A matriz das diretivas éticas na esfera pública é a Constituição da República de 1988, particularmente o artigo 37, que trata dos princípios éticos e jurídicos que devem nortear a administração pública. Em 1994 foi publicado o Decreto nº 1.171, que aprovou o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, e determinou que todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta e indireta implementassem as suas comissões de ética. O Código estabeleceu princípios gerais de conduta, principais deveres e vedações cabíveis aos servidores.

Em 1999, por meio de Decreto de 26 de maio, foi criada a Comissão de Ética Pública (CEP), vinculada (mas não subordinada) à Presidência da República, com o pa-

pel de atuar como instância consultiva do Presidente e dos Ministros em matéria de ética pública, administrar a aplicação do Código de Conduta da Alta Administração Federal (aprovado no ano seguinte), esclarecer dúvidas a respeito das normas éticas, apurar condutas em desacordo com as normas e coordenar o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo (que seria instituído em 2007). Segundo o Decreto, a CEP é composta por sete brasileiros que “preenchem os requisitos de idoneidade moral, reputação ilibada e notória experiência em administração pública”, designados pelo Presidente da República para mandatos de três anos.

Em agosto de 2000, através da Exposição de Motivos nº 37, foi aprovado o Código de Conduta da Alta Administração Federal. Por fim, o Decreto nº 6.029, de fevereiro de 2007, instituiu o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, com o intuito de “de promover atividades que dispõem sobre a conduta ética no âmbito do Executivo Federal”, entre elas integrar as ações relacionadas com a ética pública, contribuir para a implementação de políticas públicas pró-transparência e o acesso à informação. Integram o sistema a CEP e as comissões espalhadas pelos vários órgãos federais, inclusive os da administração indireta, cujas competências são análogas, na sua área de atuação, às competências da CEP. O Decreto também regula os mecanismos de apuração de desvio ético individual. A ferramenta para tal apuração é o PAE (processo de apuração ética) análogo ao processo que apura as infrações disciplinares, o PAD (processo administrativo disciplinar).

A constituição da CEP e do Sistema de Gestão da Ética representaram importantes iniciativas, que refletiram uma aspiração objetiva da sociedade e também, diga-se, o empenho do poder público em enfrentar as demandas relacionadas à ética. A CEP, por definição legal, preocupa-se estritamente com o acompanhamento da alta administração federal (presidente, ministros, secretários e diretores). No que toca ao restante dos agentes públicos, seu papel é orientar e fixar parâmetros gerais a serem seguidos pelo sistema.

Nestes dezoito anos de funcionamento da CEP estou convencido de que o saldo da sua atuação é positivo.

Ela tem tomado iniciativas louváveis, reprimindo e sancionando desvios éticos de muitos servidores públicos e políticos, com autonomia e alinhamento com as convicções republicanas. Por sua iniciativa, inclusive, foram censurados e mesmo afastados Ministros de Estado e altos dirigentes de órgãos, em decorrência de desvios éticos<sup>7</sup>. Também merece reconhecimento o esforço da CEP em coordenar, padronizar procedimentos e capacitar as inúmeras comissões de ética espalhadas pelos diversos órgãos e entidades públicas. Tive a oportunidade de acompanhar de perto o trabalho da CEP e na minha visão, dentre as inúmeras atividades desenvolvidas, incluindo palestras, respostas a consultas, apuração da conduta de altos dirigentes, duas se destacam, no que diz respeito ao trabalho de educação ética. A descrição dessas duas atividades mostrar-se-á emblemática no sentido de indicar as limitações do Sistema de Gestão de Ética que serão examinadas neste artigo.

A primeira atividade consiste no curso de capacitação oferecido pela CEP, cujo público-alvo são os integrantes das comissões de ética. O curso, meritório por evidenciar o esforço em repassar as diretrizes éticas para o conjunto de agentes públicos do aparelho estatal brasileiro, reflete também os impasses e as limitações da discussão atual da ética pública. Senão vejamos: o programa do curso inclui uma parte inicial, denominada Ética Filosófica. Esta parte conceitual, que corresponde a cerca de 15% da carga horária, é seguida de extensos conteúdos prático-operacionais, tratando da legislação sobre a apuração de desvios éticos, modelos de atuação operacional das comissões de ética,

<sup>7</sup> A consulta às notas para a imprensa produzidas pela CEP indica a aplicação de censura ética (com recomendação de exoneração do cargo, em alguns casos) a inúmeras autoridades federais. Alguns exemplos: Erenice Alves Guerra (Ministra-Chefe da Casa Civil), em 21/03/2011; Antônio Palocci Filho (Ministro-Chefe da Casa Civil), em 01/11/2011 e 05/05/2012; Carlos Roberto Lupi (Ministro do Trabalho e Emprego), em 01/11/2011 – com recomendação de exoneração; Nestor Cuñat Cerveró (Diretor da Petrobrás), em 27/04/2015; Renato de Souza Duque (Diretor da Petrobrás), em 28/07/2015; Geddel Quadros Vieira Lima (Ministro-Chefe da Secretaria de Governo), em 15/12/2016; e Marcelo Abi-Ramia Caetano (Secretário de Previdência do Ministério da Fazenda), em 26/03/2017 – não aplicou a censura, mas recomendou o afastamento de cargo na empresa Brasilprev. Disponível em: <http://etica.planalto.gov.br/sobre-a-cep/nota-a-imprensa>. Acesso em 05/12/2017.

rito processual etc. Constatase, de imediato, um desequilíbrio entre a reflexão de fundo acerca da problemática ética e o foco no controle das condutas dos diferentes agentes públicos, com a prevalência desse último aspecto. Apesar do verniz teórico inicial, o foco do curso (e do trabalho da CEP) dirige-se prioritariamente para a divulgação do quadro normativo vigente: *o certo e o errado*, bem como as regras para formalizar um processo de apuração ética etc.

Fica patente que, apesar de todo o empenho e boa vontade da CEP, seu trabalho, no final das contas, difere pouco da área de correição (disciplinar): trabalho de prevenção, que abarca a divulgação das condutas corretas; ao lado do trabalho de repressão, que consiste em apurar os desvios éticos e aplicar as sanções devidas. Neste esquema de atuação, sobra pouco espaço para o estabelecimento de um debate amplo e participativo, capaz de discutir com consistência a problemática ética e moral da contemporaneidade, na qual a aparato estatal está inserido.

A segunda atividade que se destaca é o seminário internacional organizado anualmente em Brasília, cujo público-alvo também são os integrantes das comissões de ética. Durante dois dias, são oferecidas palestras, ministradas por docentes e autoridades públicas. Já ocorreram, desde 2001, dezoito seminários. Participei de três desses eventos. Das doze palestras apresentadas no seminário de 2016, por exemplo, nove foram proferidas por profissionais do direito: docentes, advogados e integrantes do judiciário. Este fato indica uma abordagem primordialmente normativa da ética pública.

É possível ainda confirmar esse perfil normativista da abordagem ética na administração pública federal ao lançarmos os olhos para a composição atual da CEP, informada no endereço eletrônico da Comissão<sup>8</sup>. Ela é constituída atualmente (dados de agosto de 2017) por: dois magistrados aposentados, um membro do Ministério Público, um docente de Direito e três advogados. Se considerarmos a formação acadêmica dos membros anteriores da CEP, desde a sua constituição, teremos o seguinte resultado: um padre, um contabilista, duas sociólogas, uma cientista polí-

tica e quinze profissionais do direito. Na contabilidade total de integrantes, o número de profissionais da área jurídica atinge o percentual de 81,5%. Este perfil dos membros da CEP talvez explique o tipo de trabalho desenvolvido<sup>9</sup>.

Conforme pude atestar durante cinco anos, a realidade das centenas de comissões de ética espalhadas pela administração pública federal é semelhante. Nelas, as tarefas principais envolvem o atendimento de consultas acerca da aplicação de códigos e outras normas (como a lei de conflito de interesses) e a apuração de desvios éticos. O trabalho educativo até existe, mas se concretiza via de regra na divulgação dos atos normativos sobre ética<sup>10</sup>.

Na comissão da qual eu participei, éramos três integrantes titulares, com jurisdição em um órgão público de abrangência nacional, com um corpo funcional de mais de 20 mil servidores. Nas reuniões periódicas, as demandas apresentadas – por servidores ou gestores – eram formalizadas em processos administrativos, distribuídos para os integrantes que, após elaboração de pareceres, os submetiam ao colegiado. De acordo com estatísticas internas da comissão, a maioria das petições apresentadas – em torno de 80% – dizia respeito a consultas sobre a possibilidade dos servidores, nos termos do regramento ético,

<sup>9</sup> *Esclareço que esta constatação – de que a maioria dos integrantes da CEP são profissionais da área jurídica – não implica uma crítica a esses profissionais ou uma inferência de que eles não estão qualificados para participar do labor ético. Apenas assinalo que a presença maciça de profissionais do direito na CEP supõe uma compreensão “jurídica” ou normativa da ética pública.*

<sup>10</sup> *Uma consulta às notícias divulgadas por comissões de ética de dois órgãos públicos federais oferece o seguinte resultado. A Comissão de Ética da UFMG (Universidade Federal de Minas Gerais) publicou, entre 11/04/2012 e 19/01/2016, dez notícias em seu endereço eletrônico na internet, com o seguinte perfil: duas matérias de divulgação de seminários de discussão sobre ética, três notícias administrativas e cinco matérias tratando de conduta profissional ou desvio ético de servidor. (Disponível em <https://www2.ufmg.br/comissaoetica/Comissao-de-Etica/Noticias>. Acesso em 05/12/2017). Por seu lado, a Comissão de Ética Pública da RFB (Secretaria da Receita Federal do Brasil) publicou para seu quadro de pessoal, entre 21/10/2015 e 10/11/2017, trinta e nove notícias, das quais trinta e três diziam respeito a conduta individual dos servidores (divulgação do código de conduta, pesquisa sobre conhecimento do código de conduta, acordo de conduta individual e aplicação de censura ética), perfazendo 85% do total de notícias publicadas. Disponível para o quadro de pessoal da RFB em <http://intranet.receita.fazenda/menu-lateral/etica-publica>. Acesso em 05/12/2017.*

<sup>8</sup> Disponível em: <http://etica.planalto.gov.br/>, consulta em 09/08/2017.

de exercer atividades particulares em concomitância com o exercício do cargo público (exercício de outra profissão, proferimento de palestras, cursos e consultorias). Um número menor de demandas se referia a denúncias e representações acerca de infrações éticas, principalmente acerca de problemas nas relações interpessoais ou hierárquicas (ofensas e assédio moral). A análise desses casos individualizados, que contavam cerca de cento e cinquenta petições por ano, absorvia a quase totalidade do tempo e das energias produtivas dos integrantes da comissão.

O trabalho da comissão que integrei é ancorado em dois atos normativos: o código de conduta do órgão e a lei de conflito de interesses. A atividade de educação para a ética, como já indiquei, consiste basicamente na divulgação, por diferentes meios, destes dois atos normativos. Em 2016, por exemplo, a comissão elaborou e divulgou para o corpo funcional uma cartilha de orientações sobre ética contendo os seguintes assuntos: regras para festas e comemorações nas repartições, recebimento de brindes e presentes de empresas, casos mais comuns de conflito de interesses entre atividade pública e privada, regras para utilização e divulgação de informações sigilosas ou de acesso privilegiado a informações, alerta para manifestações impróprias em redes sociais e critérios para participação em eventos custeados por organismos particulares.

Um exemplo particularmente difícil que tive a oportunidade de apreciar, junto com os demais integrantes da comissão, foi o conflito entre diferentes cargos da carreira técnica do órgão. A disputa por espaço profissional e atribuições técnicas ocasionou uma exacerbada deterioração do ambiente interno do órgão. Isso resultou em troca de ofensas nos locais de trabalho e redes sociais. Por isso, a comissão de ética acabou por analisar inúmeras denúncias e representações a respeito do tema, envolvendo inclusive dirigentes de entidades sindicais dos servidores bem como gestores, nos vários níveis. O problema possuía um pano de fundo complexo, envolvendo aspectos tais como política de gestão de pessoas, relação entre grupos profissionais que atuam no órgão, definição do perfil adequado para que o órgão cumpra sua missão institucional. Esses aspectos possuem ressonâncias éticas, relativas a valores.

A comissão de ética, entretanto, não deu conta do debate mais contextualizado e sistêmico. Em termos práticos, cumpriu seu encargo da seguinte maneira: apreciou os casos particulares de ofensa, assédio moral e agressões verbais, chegando inclusive a aplicar sanções éticas; e promoveu uma campanha de “prevenção”, divulgando as prescrições sobre o assunto constantes no código de conduta da instituição; contudo, não conseguiu colaborar de maneira mais efetiva para a superação das desavenças pretéritas e novas entre o corpo técnico do órgão

Na prática, o trabalho das comissões se alinha e se harmoniza com o trabalho das corregedorias e demais executores da política disciplinar, uma vez que a lógica e a estrutura operacional são as mesmas, de caráter normativo. O que difere é o conteúdo das normas (para uns, o código de ética, para outros, as regras disciplinares).

Concluindo esta descrição do sistema de ética, é possível fazer uma constatação, que é ao mesmo tempo uma problematização. A ética, na administração pública brasileira, apresenta-se como instrumento de gestão no setor público, semelhante às regras de conformidade existentes no setor privado, o chamado *compliance*. A ética se transforma em código moral cristalizado. Assim, ainda que represente o reconhecimento formal do acúmulo social sobre os valores e condutas, termina por ser imposta unilateralmente, uma vez que é pensada estaticamente.

Cabe perguntar: para dar conta da demanda ética na esfera pública, inclusive na interlocução com o setor privado e o conjunto da sociedade, basta controlar e reprimir a conduta dos agentes públicos e agentes políticos? Uma ética estritamente normativa, ou melhor, uma vigilância *moral* exercida sobre os servidores do Estado é suficiente para construir uma progressiva cultura ética na administração pública?

É certo que os agentes públicos necessitam ter suas condutas regradas por códigos e estruturas de controle. O relato do funcionamento do sistema de gestão de ética do Executivo federal evidencia, entretanto, a opção institucional de não investir esforços no trabalho reflexivo acerca do labor ético. Assim, as inúmeras comissões de ética

focam seu trabalho preponderantemente no controle da conduta. Esta opção institucional é decorrência de uma ambiência ou cultura mais generalizada sobre ética, ética pública e moral, que cristaliza lugares comuns sobre o assunto, vedando “naturalmente” as perspectivas de diálogo e construção coletiva de novos padrões morais.

Por isso, desenvolverei na sequência, na parte analítica do artigo, algumas notas provisórias que visarão jogar luz

sobre os limites da prática relatada, relacionada à gestão federal da ética pública. Procurarei demonstrar, na análise, que é preciso ampliar a compreensão acerca da complexidade da ética, que não se esgota em definições cristalizadas, bem como é contaminada sistemicamente pelo modelo de organização econômica e política assumida pela sociedade. A análise não esgota, obviamente, o tema, mas intenta tão só problematizá-lo, evidenciando assim as carências da gestão da ética pública.

## 3. Análise do caso: Notas provisórias sobre a especificidade ética

### 3.1. Primeira nota provisória: a ética pública e a crise ética

O alvo primário da ética pública, dizem os manuais, é o compromisso com a promoção do bem comum; os conflitos entre o público e o privado, portanto, são a maior ameaça à essência pública do espaço público (TORRES, 2011)<sup>11</sup>. A demanda da ética pública trata, sem prejuízo da autonomia dos cidadãos (e de seus legítimos interesses privados), de assegurar a autonomia do ente público em face dos interesses particulares, bem como de sua eficiência como garantidor do interesse público. Impõe, desse modo, os parâmetros e os limites à conduta dos cidadãos e empresas (REIS, 2008, p.391).

Ressalte-se que não é tarefa fácil estabelecer, de maneira neutra e pacificada, qual é o “interesse público” a ser salvaguardado pela ética pública. É possível afirmar, no

11 *Falar em ética pública nos induz a falar de corrupção, a evidência mais visível de deficit ético nas relações entre o público e o privado. Embora uma abordagem mais sistemática da corrupção extrapole os objetivos deste artigo, apenas assinalo que, a exemplo da expressão ética pública, o termo corrupção é utilizado correntemente de maneira limitada: a abordagem usual limita-se em tachar os agentes públicos ou privados como pessoas de “mau caráter”, como já aponte. Eisenberg e Mudesto constata uma mutação moderna na noção de corrupção: se é comum nos nossos dias falarmos da corrupção para nos referir à conduta ou comportamento “equivocado” de agentes /.../ públicos, outrora designávamos com ela o declínio de uma ética pública no todo do corpo (EISENBERG, MUDESTO, 2011, p.12).*

entanto, que a constante invocação, nos dias de hoje, da ética pública associada ao interesse do Estado, parece supor que o Estado sempre age eticamente, ou seja, no interesse da coletividade. Esta é uma concepção excessivamente idealizada do Estado: diferentemente do que afirmavam as obras clássicas da filosofia política do iluminismo contratualista, o Estado não é essa entidade neutra, que busca exclusivamente o interesse comum dos cidadãos, ao arrepio de classes sociais ou interesse de grupos e indivíduos. Ele integra, na crua realidade das sociedades atuais, o empreendimento empresarial e político de captação e acumulação de capitais<sup>12</sup>.

Apesar dessas ressalvas, a noção de ética pública pode ser utilizada como um referencial, um norte de priorização permanente do interesse coletivo, público. Envolve, não apenas as condutas individuais de agentes públicos e privados, mas também os aspectos institucionais, tais como definição de estruturas político-administrativas para fazer frente às de-

12 *Segundo Boron (2006, p. 311), o Estado se constitui como uma instituição “mediante a qual a dominação de classe se coagula, reproduz e aprofunda”. Ele exerce o domínio de classe efetivo e direto, através do ordenamento jurídico (GRAMSCI, 2004). E fundamenta-se no “encobrimento manipulativo da dissidência básica da sociedade de classes em explorados e exploradores” (SOUZA, 2017, p. 121).*



mandas da população, estabelecimento de políticas públicas adequadas etc. O problema, como vimos, foi o apequena-mento da noção de ética pública. Ela é mais abrangente que ética do agente público. O desafio, portanto, é não aceitar a redução política e filosófica da ética pública a uma mera ética do servidor ou da administração pública<sup>13</sup>.

Se a ética pública, ou mais especificamente a gestão da ética na administração pública federal – objeto desse estudo de caso – passa a tratar apenas da conduta individual e seu desvio, a corrupção fica personalizada, isentando as estruturas políticas e econômicas, as classes sociais, as ideologias<sup>14</sup>. Esse movimento é temerário e despolitizante, pois a ética pública deve estar intimamente associada a um *ethos* geral, ou seja, ela necessita, para ser plena, de um quadro ético generalizado na sociedade, o que implica criar as condições estruturais para o debate ético. Portanto, cabe abordar a chamada crise ética a partir do todo e não da conduta individual.

Mas existe verdadeiramente a crise ética? Em termos filosóficos, é possível falar de crise, pois a contemporanei-

13 *Permito-me citar de novo Eisenberg e Mudesto: “do ponto de vista do conceito de ética pública a passagem dos antigos para os modernos representou uma passagem da problematização da integridade da república para a problematização da integridade dos membros do corpo estamental responsável pela condução do bem público, isto é, da eticidade dos atos dos servidores públicos”.* (idem, p.20).

14 *Jessé Souza desnuda de maneira mais direta essa simplificação interessada da ética pública, alertando que o deficit ético estrutural é muito mais prejudicial ao país do que o individual. Ele sustenta que “o sistema político [é] montado para ser corrompido, não por indivíduos, mas pelo mercado. São os grandes oligopólios e o sistema financeiro que mandam no País e que promovem a verdadeira corrupção, [...] O procurador-geral [...] comemora a devolução de 1 bilhão de reais aos cofres públicos. Só em juros e isenções fiscais o Brasil perde mil vezes mais. [...] Os políticos, [...] roubam mesmo, ao menos em grande parte, mas, em analogia com o narcotráfico, não passam de “aviõezinhos”. Os donos da boca de fumo são o sistema financeiro e os oligopólios. São estes que assaltam o País em grandes proporções. E somos cegos em relação a esse aspecto. A privatização do Estado é montada por esses grandes grupos. Não conseguimos perceber a atuação do chamado mercado. [...] Somos induzidos a acreditar que o poder público só se contrapõe aos indivíduos e não a esses interesses corporativos organizados. O poder real consegue ficar invisível no País”. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/jesse-souza-201ca-classe-media-e-feita-de-imbecil-pela-elite201d>, acesso em 09/08/2017. Ver também Souza (2017).*

dade é marcada por uma ausência de uma ancoragem segura no campo dos valores, tendo em vista o abandono moderno da lei moral natural típica da Cristandade, bem como por causa dos impasses da razão contemporânea, incapaz de fazer vingar o programa iluminista de construção racional dos valores e da autonomia humana.

A crise da ética é a crise da razão. A partir do início do século XX a razão foi solapada em seus alicerces, em um processo inédito de afronta à tradição do pensamento ocidental. Capitaneados, entre outros, por Marx, Nietzsche e Freud, inúmeros pensadores desconstruíram a noção de uma razão humana infalível e soberana, cujo bom uso traria o paraíso na terra<sup>15</sup>.

Nessas circunstâncias, para o bem ou para o mal, desde meados do século XX, floresceram vigorosamente leituras do mundo marcadas pelo ceticismo e pelo relativismo. Todavia, a premência de uma fundamentação da ética é justificada por inúmeros eventos e características das sociedades contemporâneas, incluindo aí o impasse ecológico, a crescente reivindicação dos direitos das minorias, o debate sobre gênero, o manejo interessado de instituições públicas e privadas, o recrudescimento da miséria nas margens do Ocidente, a maximização das intolerâncias religiosas, o descontrole e a desregulação das movimentações do capital, os desafios da sociedade do conhecimento e da informação, a queda dos regimes socialistas do Leste, os problemas da desigualdade, a fragilização do *Welfare State*, o consumismo pouco solidário, em suma, a configuração atual do capitalismo (CORTINA, 2009; OLIVEIRA, 2000).

A demanda se apresenta, na verdade, não apenas por causa da crescente complexidade da realidade social, como também em decorrência de certo “vazio ético” que

15 *A crise da razão, para ser mais rigoroso, já vinha se delineando desde o início da Modernidade. O programa iluminista, em sua frente filosófica, já tentava enfrentá-la. Kant, por exemplo, ao constatar os limites racionais da abordagem epistemológica e científica do mundo, dedicou suas melhores energias intelectuais para promover a legitimação da razão prática (ética e direito). Em face das dificuldades enfrentadas pela razão pura, enredada na incomunicação entre o númeno (coisa em si) e o fenômeno, a saída kantiana foi voltar-se para a ética, espaço – segundo ele – de afirmação plena da razão humana. Mas o esforço kantiano adiou, mas não obstruiu a crise da razão e a crise da ética.*

se formou a partir do abandono dos sistemas tradicionais de valores e princípios. Nesse quadro, a perspectiva ética é cada vez mais pertinente (CORTINA, 2009).

O ceticismo e o relativismo oriundos da crise da razão são fenômenos saudáveis, na medida em que constituem potências críticas em face de uma razão senhora de si, autoritária e dominadora, atrelada ao paradigma positivista-cientificista. Todavia, é possível afirmar que o ceticismo e o nihilismo éticos oriundos da crise da razão contemporânea perderam parte de seu prestígio e necessitaram de matices, em decorrência do quadro caótico experimentado em todo o planeta<sup>16</sup>.

Falar em crise ética, todavia, não significa afirmar que os indivíduos, comunidades e instituições estão vivendo em situação de absoluta anomia moral. Significa afirmar, sim, a inexistência de amplos consensos sociais sobre os valores, bem como o estabelecimento de padrões morais que causam incômodo ou insatisfação para inúmeros indivíduos.

Para situar mais adequadamente esse debate, penso que é preciso compreender minimamente o significado dos termos ética e moral. Para a maioria dos eticistas, apesar da semelhança (*ethos* e *mores*, etimologicamente, significam, aproximadamente, “costume” ou “hábito”), a ética tem uma dimensão eminentemente teórica: ela é disciplina filosófica acerca dos valores que inspiram a ação humana. Diferentemente da ética, especulativa e fundamentadora, a moral é associada a um conjunto objetivo de normas e condutas humanas válidas, estabelecidas historicamente por determinada comunidade ou sociedade. A moral, portanto, coloca ênfase no aspecto da obrigação. Ela é entendida como o conjunto de prescrições estabelecidas,

16 É possível apontar um desafio suplementar nas dificuldades de fundamentação ética atual. É o chamado multiculturalismo: as sociedades contemporâneas, em vista da ampliação normativa civilizacional, são marcadas (positivamente) pelo pluralismo, o que acarreta a identificação de diferentes visões de mundo e contextualizações culturais, que podem eventualmente se confrontar. As múltiplas culturas possuem igualmente múltiplos valores, o que obriga o esforço filosófico-reflexivo a assumir modelos cada vez mais flexíveis de análise. Esse fato coloca sob suspeita qualquer esforço que aponte para a universalização ética ou moral, uma vez que essa universalização pode representar a imposição de sistema de valores de determinado grupo ou cultura para o todo da realidade social (CORTINA, 2009).

extralegais, enquanto a ética é a reflexão sobre elas, uma filosofia da moral, uma *metamoral*<sup>17</sup>. Como reflexão filosófica, portanto, a ética acaba tendo que justificar porque há e é necessário haver moral. A distinção entre moral e ética, portanto, é semelhante a distinção entre *moral vivida* e *moral pensada*. A tarefa ética consiste então em acolher o mundo moral em sua especificidade e em dar conta dele, reflexivamente (CORTINA, 2009)<sup>18</sup>.

Todavia, cabe lembrar que, ao agir em conformidade com uma moral (um código estabelecido, explícito ou não, tornado lei ou não), a pessoa, em maior ou menor medida, faz desse comportamento prático concomitantemente o objeto de sua reflexão ou raciocínio. Assim, existe um trânsito imediato entre a moral vivida e a moral refletida (ética). Ao mesmo tempo a ética, concebida como uma disciplina que trata da reflexão sobre os valores e princípios tem sempre inequívocas consequências comportamentais e prescritivas. Por isso, em termos práticos, é impossível dissociá-la da moral, posto que a reflexão e a vivência éticas não podem prescindir do estabelecimento ou da eleição de condutas adequadas. A rigor, portanto, a distinção precisa dos termos ética e moral não é produtiva, pois os laços entre eles são muito profundos. Toda moral encerra uma carga reflexiva, toda ética se desdobra em deveres. Mas permanece o saldo resultante desse empenho diferenciador: invocar a moral é trazer à baila valores e regras já dadas; falar de ética é ter disposição para a reflexão e o exercício da liberdade humana. Por isso é a ética, com suas possibilidades críticas e reflexivas, que me interessa. Estou me valendo da noção de ética para analisar o estatuto atual da abordagem da conduta dos agentes públicos. Assim, já é possível inferir algumas

17 Esta caracterização, entretanto, não é unanimidade na literatura filosófica. Jürgen Habermas, por exemplo, de maneira oposta, define (segundo a tradição kantiana) a moral pelo seu caráter de universalidade e necessidade – características da razão –, enquanto que a ética se refere às regras de conduta de comunidades específicas, limitadas geograficamente e historicamente (HABERMAS, 1989, p. 126).

18 Por isso a moral tem uma natureza intrinsecamente conservadora. É, em certa medida, imposta socialmente. Toda transgressão ao código moral estabelecido é condenável pelo poder estabelecido. Assim a moral tem servido historicamente para a conservação de práticas arraigadas em determinada sociedade, reproduzindo seus valores. Logo, a moral supõe e implica poder.

conclusões provisórias, acerca da limitação da atuação das comissões de ética: a ética pública transcende a conduta individual dos agentes públicos; a ética, e mesmo a moral

dela decorrente, não se configura como rígida e imutável; a normatividade e o ordenamento jurídico não dão conta de aprisionar o debate ético.

### 3.2. Segunda nota provisória: a complexidade conceitual do *ethos*

Analisar as comissões de ética do Executivo federal implica ampliar a compreensão sobre ética, empreitada já iniciada na nota precedente. E falar de ética é tratar do saber prático, aquele que diz respeito à ação humana e às relações sociais. Esforçar-me-ei, nessa nota, em esmiuçar as nuances e ressonâncias do *ethos*, a partir da matriz histórico-filosófica do termo.

Henrique de Lima Vaz (1999) ressaltou com muita propriedade a complexidade semântica do termo grego *ethos* e os desdobramentos dessa complexidade para a evolução do pensamento ético ocidental. Na verdade, o termo é grafado de duas maneiras distintas, com distintos significados – iniciando-se com as letras gregas eta ou épsilon.

A história das palavras não presta somente para satisfazer uma curiosidade intelectual. A investigação da origem das palavras é importante na medida em que elas podem ser portadoras de uma experiência direta do mundo. E, como lembra Juliana González (1996), outra autora que se debruçou sobre a etimologia do *ethos*, têm importância especial as palavras que expressam precisamente as experiências originárias, correspondentes aos primeiros encontros que o ser humano tem com a realidade e nas quais existe uma riqueza de significações que, em geral, perde-se com o tempo. Ademais, no caso da língua grega, muitos conceitos são demasiadamente sintéticos, isto é, abrangem múltiplos significados, originariamente unificados, que se perderam no filtro das tradições posteriores, o que lhes confere uma singular e reconhecida importância para as buscas do presente.

É o caso do *ethos*. A origem mais arcaica do termo inicia-se com a letra eta (ἠθος), significando morada ou refúgio dos animais e esta noção foi estendida posteriormente à esfera humana<sup>19</sup>, conservando de algum modo esse

<sup>19</sup> A respeito desta concepção de *ethos* como *habitat animal*, vale a observação de Roger-Pol Droit (2012, p. 13): “*Ethos* significa, em primeiro lugar o *habitat*, exatamente a maneira de

sentido primitivo de refúgio ou proteção, um espaço vital seguro e livre das intempéries e no qual se costuma “habitar”: a morada física e também a morada interior. O *ethos*, nesta chave semântica, é lugar humano seguro, habitual, familiar. Daí que *ethos* significa também costume, uso repetido, remete a um comportamento habitual. E daí também sua associação ao termo quase idêntico (ἔθος), iniciando-se com a letra grega épsilon, que significa hábito ou costume. O hábito é a ação continuada ou reiteração de uma conduta (“habitar”), por isso o *ethos* remete, agora, não mais a um espaço ou lugar (a morada), mas ao tempo, à continuidade temporal. É um modo contínuo de comportar-se, de ser no tempo.

Em síntese: no *ethos* expressa-se de maneira eminente a condição espaço-temporal própria do humano. O *ethos* é caráter, modo de ser, forma de estar ante o mundo, ante os outros: forma de relação (de receber e dar). O *ethos* explicita a condição relativa do homem (seu ser-em-relação). E ele revela também que a “maneira de ser” depende de uma ação (hábito) e, portanto, não é algo dado, mas criado, gerado pela própria ação. *Ethos* se opõe, neste sentido, a *physis* (natureza) e a *pathos* (padecimento ou paixão). Porém, na medida em que é ação, o *ethos* implica também dinamismo, movimento; o *ethos*-hábito não é inerte, mas é, ao contrário, atividade permanente, livre criação e recriação, livre renovação de si mesmo, a partir de si mesmo (*idem*).

Por isso, na análise histórica e filosófica do *ethos*, González pode concluir que a ideia mais aproximada do seu significado seja a de *segunda natureza*. Sim, o *ethos* é certamente

*uma espécie animal “habitar o mundo”. O ethos dos pássaros? Voar, cantar, ciscar, fazer ninhos, botar ovos, se transportar no ar de uma região à outra ou de um continente a outro. Hoje existe uma disciplina científica chamada etologia. Ela estuda os comportamentos dos animais no seu meio natural. Essa disciplina é muito diferente da ética, mas seu nome se formou a partir da mesma palavra, ethos”.*

nova natureza, natureza livre, natureza moral, criada sobre a natureza natural, originária, a *physis*, e a partir dela. Mas esta segunda natureza é natureza, forma definida e determinada de ser. O *ethos*, com efeito, ultrapassa, transcende permanentemente a mera natureza natural, criando uma nova ordem de necessidade, um novo destino (ibidem). Instala-se um paradoxo que é a riqueza do humano. A segunda natureza é inevitável e, simultaneamente, opção. O *ethos* não é natureza nem destino, no sentido de algo dado e imutável. Ele consiste em um perpétuo emergir desde si próprio. Este é o paradoxo essencial, que a liberdade seja para o ser humano sua necessidade, seu destino. E o inverso: que seu destino seja a liberdade. No *ethos*, fundem-se a natureza e a liberdade. A literal segunda natureza humana é a própria chave da ética: livre e necessária, necessária e livre, ao mesmo tempo. O *ethos* coincide com o mistério do humano, é a marca humana no mundo.

Posso afirmar, como fruto desse esforço genealógico acerca do *ethos*, que o agir ético é atividade de liberdade – individual e coletiva, própria da experiência humana. E é atividade sem fim, uma vez que exige uma reelaboração permanente e cotidiana. Não é possível constituir uma ética rígida e estática; sequer é possível constituir uma moral decorrente rígida e estática.

Da dinamicidade da empreitada ética redundam diferentes focos. Na contemporaneidade, é possível identificar uma polissemia da ética, ou seja, uma multiplicidade de concepções e ênfases na reflexão. São éticas procedi-

mentais, da responsabilidade, da libertação, utilitárias, intuicionistas, dentre outras. Assim, o quadro teórico é variado e complexo. As tradições aristotélica e kantiana se apresentam, entretanto, como os fundamentos da maioria das reflexões éticas de hoje<sup>20</sup>.

Este debate ético se entrelaça, por suposto, com a configuração assumida pelas sociedades ocidentais e seu sistema econômico e político, o capitalismo liberal. Ao constatar uma evidente “contaminação” sistêmica do debate ético, torna-se possível falar de uma *moral capitalista*.

20 A tradição inspirada na obra ética de Aristóteles (384-322 a. C.) baseia-se em um conjunto de excelências (virtudes) que devem ser praticadas por todos os seres humanos. Dessa prática decorre a vida boa e a felicidade. Para os seres humanos tornarem-se excelentes, condição necessária para a vida em comum, diz Aristóteles, é imprescindível que a sociedade e a pólis (Estado) constituam um ambiente propício, com mecanismos permanentes de educação para a excelência e criação de bons hábitos. Aristóteles mira o termo final (nesse sentido, sua ética é finalística) que é a felicidade de cada um e de todos, organizados racionalmente na pólis. Essa tradição vem se renovando com vigor desde o início do século XX, abrigando nomes importantes como Heidegger, Arendt, Singer, Ricoeur, Nussbaum e MacIntyre. A outra tradição foi formulada por Emanuel Kant (1724-1804) que, ao contrário de Aristóteles, preocupou-se com o meio: o ser humano pode até ser feliz, mas sobretudo ele tem que ser fiel a sua matriz racional, formulando regras e identificando a conduta correta no trato com seus iguais. O ponto de partida da ética kantiana é a consideração absoluta da dignidade de cada pessoa e a idéia de que a razão ganha vigência mais efetiva no saber prático (ética, política, direito) e não no saber teórico, como já apontei. Kant construiu, assim, um sistema ético normativo. A ética kantiana, de ênfase deontológica (com foco nos deveres), norteia os ordenamentos político-jurídicos contemporâneos, além de inspirar autores como Habermas, Kelsen, Apel, Hart e Rawls.

### 3.3. Terceira nota provisória: a moral capitalista

É bastante conhecida a anedota relatada por David Foster Wallace:

*Dois peixinhos estão nadando juntos e cruzam com um peixe mais velho, nadando em sentido contrário. Ele os cumprimenta e diz: – Bom dia, meninos. Como está a água? Os dois peixinhos nadam mais um pouco, até que um deles olha para o outro e pergunta: – Água? Que diabo é isso?*<sup>21</sup>

21 WALLACE, David Foster. *A liberdade de ver os outros*. Disponível em <http://piaui.folha.uol.com.br/materia/a-liberdade-de-ver-os-outros/>. Acesso em 05/12/2017.

Estamos submersos distraidamente nas águas da cultura ocidental e nas águas do capitalismo liberal, seus valores e ideologia. O indivíduo – incluindo aí o agente público, ao seguir um conjunto de comportamentos e prescrições morais segue um código implícito e poderoso (CORTINA, 2009).

Os padrões de interação social, que condicionam o agir moral de cada indivíduo, são elaborados historicamente por grupos sociais e povos, em circunstâncias específicas. O re-

pertório de valores, princípios e condutas no espaço social têm raízes históricas, culturais e políticas, que condicionam as relações sociais. Assim, a qualificação de ético ou antiético, moral ou imoral, não é arbitrária, bem como não é definida de forma individualizada, mas é validada socialmente.

Pierre Dardot e Christian Laval (2016) efetuam uma acurada análise do sistema moral e normativo das sociedades ocidentais. A configuração atual do capitalismo, designada por muitos como neoliberalismo, não é apenas uma ideologia ou uma mera política econômica. É, sim, segundo eles, um código moral, um sistema normativo extralegal que ampliou sua influência ao mundo inteiro e a todas as esferas da vida e que trouxe profundas mutações na subjetividade dos indivíduos, operando na direção do egoísmo social. O atual capitalismo deu um passo além, ele impôs, mais do que uma ideologia, uma moral, ou seja, uma forma de existir, uma maneira de nos comportar e a nos relacionar com os demais e com nós mesmos.

Este código moral estabelece que todos vivam em competição generalizada, que os indivíduos se envolvam em conflitos econômicos entre si, que as relações sociais sigam o modelo do mercado, que se justifiquem as crescentes desigualdades e, por fim, que os indivíduos concebam-se a si próprios como *empresas*<sup>22</sup>. O governo – dos outros e de si – é, no limite, uma ética, na justa medida em que fornece parâmetros para a conduta e é ferramenta para a delimitação de valores. E esse governo, como lembram,

*requer liberdade como condição de possibilidade: governar não é governar contra a liberdade ou a despeito da liberdade, mas governar pela liberdade, isto é, agir ativamente no espaço de liberdade dado aos indivíduos para que estes venham a conformar-se por si mesmos a certas normas (idem, p. 19).*

22 A análise é inspirada nos conceitos de biopolítica e racionalidade política, que tendem a estruturar e organizar não apenas a ação dos governantes, mas a própria conduta dos governados. Estes conceitos foram elaborados por Michel Foucault (1926-1984), em seus estudos sobre a “governamentalidade”. Foucault constata que o governo, “longe de remeter à disciplina para alcançar o mais íntimo do indivíduo, visa na verdade a obter um autogoverno do indivíduo, isto é, produzir certo tipo de relação dele consigo mesmo” (FOULCAULT, apud DARDOT, LAVAL, 2016, p. 18).

Se trata de compreender como o governo globalizado ampara-se sutilmente em código normativo que, sem reprimir explicitamente a liberdade das pessoas, orienta ineditamente “as condutas, as escolhas e as práticas desses indivíduos” (ibidem, p. 21). Em outras palavras, impõe uma moralidade.

A marca dessa moralidade é a competitividade, que regula não só as disputas comerciais, mas todos os espaços da vida. É a generalização da “forma-empresa” (ibidem, p. 27). A ética do nosso tempo é empresarial: o indivíduo bem sucedido profissionalmente é o que tem uma vida bem sucedida ou vitoriosa, na qual ele articula a fusão dos interesses próprios com os interesses e objetivos da empresa, tornando-se ele próprio uma pequena empresa. A empresa, nesse modelo, é um agregado de inúmeras microempresas de si<sup>23</sup>. Assim, em um passe de mágica, o indivíduo deixa de ser um trabalhador para se transformar em “uma empresa que vende um serviço em um mercado” (ibidem, p.335)<sup>24</sup>. O trabalho humano, nesse viés moral, é explicitamente um “produto” e o indivíduo o “proprietário do produto”. Esse produto tem um valor de mercado, quantificado com muita precisão. Então, as relações comerciais e as relações de vida são relações contratuais entre “empresas de si mesmo”<sup>25</sup>.

Cada empresa de si, portanto, apresenta continuamente aos outros o seu portfólio, o seu capital, que inclui: “experiências, formação, sabedoria, contatos, energia, saúde, carteira de clientes [amigos], rendimentos, bens” (ibidem, p.336). E a marca da empresa de si é a precariedade, uma

23 Vejamos o que diz um dos “teóricos” da empresa de si, Bob Aubrey: “A empresa no sentido clássico e econômico do termo repousa sobre a justaposição das “empresas de si mesmo” de todos os seus membros e até mesmo de todas as suas partes interessadas, englobando, por exemplo, os empregados dos clientes e dos fornecedores e o entorno /.../. Todo trabalhador deve procurar um cliente, posicionar-se no mercado, fixar um preço, gerir seus custos e formar-se. Enfim, considero que, do ponto de vista do indivíduo, seu trabalho é sua empresa, e seu desenvolvimento define-se como uma empresa de si mesmo” (AUBREY, apud DARDOT, LAVAL, 2016, p. 334-335).

24 As recentes mudanças inseridas na legislação trabalhista brasileira, inclusive a ampliação das possibilidades do trabalho terceirizado, reforçam esta interpretação.

25 A respeito da “empresa de si”, ver também Souza (2017, p. 108).

vez que todos os “contratos” são efêmeros e a empresa de si deve “matar um leão por dia”, conquistar diariamente sua realização e seu prazer<sup>26</sup>.

Essa moral empresarial é imposta a todas as pessoas, não apenas para trabalhadores autônomos ou empresários no sentido tradicional. E todas as pessoas, para serem empreendedoras eficientes, devem contar com o apoio de “consultores”, para se capacitarem em competências específicas e para realizarem continuamente um diagnóstico e avaliação de performance. A emergente profissão de *coaching* tem a ver que essa nova moralidade<sup>27</sup>.

Dardot e Laval não inovaram na abordagem. Nos *Cadernos do Cárcere*, Antonio Gramsci (2000) já situava a ética como o aspecto central da hegemonia, posto que a enunciação moral ou ética não é exercício neutro. Assim, a concepção de bem e de mal é o ponto de partida para a elaboração de uma visão de mundo e da vida, que cumpre papel normativo no interior das sociedades, na medida em que fixa o consenso social que garante o “bom funcionamento” da sociedade. Por isso, a ética está entrelaçada com o poder político.

No Brasil, a situação repete o quadro geral do capitalismo liberal ocidental. Jessé Souza realiza, em suas obras, em outro diapasão, uma crítica muito contundente ao moralismo rasteiro que presenciamos cotidianamente nas con-

26 *Daí decorrem patologias psíquicas que são na verdade patologias sociais. Afirma Peter-Pál Pelbart: “A exigência de ser uma empresa e ter que aprimorar suas competências para ter mais, e poder se oferecer ao mercado com mais chances exige muito. /.../ existe esse aprimoramento infinito e, no fundo, infundável. Nunca está bom, nunca é o suficiente. Ou seja, essa exigência tem um custo: ela cobra psicicamente, e tem muita gente que não agüenta./.../”* (PELBART, Peter-Pal. *Nossa sociedade está esgotada de tudo*. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/sociedade/conte-algo-que-nao-sei/peter-pal-pelbart-nossa-sociedade-esta-esgotada-de-tudo-21231724>, acesso em 20/04/2017).

27 De acordo com o IBC (Instituto Brasileiro de Coaching), “Coaching é um processo de desenvolvimento humano, pautado em diversas ciências como: Psicologia, Sociologia, Neurociências, Programação Neurolinguística, e que usa de técnicas da Administração de Empresas, Gestão de Pessoas e do universo dos esportes para apoiar pessoas e empresas no alcance de metas, no desenvolvimento acelerado e, em sua evolução contínua”. Disponível em: <http://www.ibccoaching.com.br/tudo-sobre-coaching/coaching-coaching-conceito-e-significado/>, acesso em 14/01/2015.

versas triviais e nos meios de comunicação de massa, que encobre os verdadeiros problemas éticos e morais. Ele tem alertado para o fato de que a corrupção política não é o grande problema nacional; a corrupção real “está em outro lugar e é construída por outras forças, /.../ tornadas invisíveis” (SOUZA, 2017, p. 7). Para ele, todo o debate atual sobre ética e corrupção, busca identificar ações intrinsecamente demoníacas do Estado e seus ocupantes, ao mesmo tempo em que poupa e engrandece exageradamente o mercado, promotor por excelência de ações intrinsecamente virtuosas (idem, p. 194). Para Souza, a obra *Raízes do Brasil*, de Sérgio Buarque de Holanda, publicada em 1936, forjou a duradoura noção de *patrimonialismo*, que atribui exclusivamente aos ocupantes do aparelho estatal a culpa pelas mazelas da política nacional. Essa perspectiva veda a percepção da corrupção do Estado “como efeito da captura do mesmo pela própria elite econômica que o usa para defender e aprofundar seus privilégios” (ibidem, p. 130).

Esta visão distorcida a respeito dos reais mecanismos que explicam o verdadeiro deficit ético e moral brasileiro é chamado por Souza de “corrupção dos tolos” (ibidem, p. 136).

O grande esquema de corrupção sistêmica que o capitalismo liberal financeirizado impõe, que inclui a captura do Estado, da política e da esfera pública (sobretudo da opinião pública), “é naturalizado e percebido como dado imutável” (ibidem, p. 166). Essa “contaminação” de valores pela lógica normativa dominante, ou, para usar o vocabulário habermasiano, a colonização sistêmica da moral (e da ética, por extensão) por iniciativa da configuração atual do capitalismo, longe de desqualificar a ética, torna mais relevante a sua invocação. Esta contaminação deve nos estimular na busca coletiva de novos rumos políticos e éticos. Até porque o papel da ética na atualidade, enquanto metamoral, como vimos, é criticar esse código moral capitalista.

A empreitada ética pode e deve desnudar os valores vigentes, explicitados ou não, compreender sua sustentação epistemológica-política e denunciar a cosmovisão e a lógica normativa dominantes.

A ética, por sua natureza fundante, pode se assumir como ferramenta crítica e descobrir intencionalidades e interesses submersos em discursos e práticas pretensamente aceitos por todas as pessoas.

\*\*\*

Como resultado destas notas provisórias posso extrair alguns pontos de análise com relação ao perfil atual do sistema de gestão de ética do Poder Executivo federal.

De início, a constatação de que devemos ter uma compreensão ampliada de ética e ética pública. A ética não está associada apenas ao imperativo individual de adotar conduta correta, baseada em princípios gerais, mas é, sim, labor permanente e dinâmico, lastreado no diálogo e na liberdade humana. A ética pública, por seu lado, além de implicar a adequada conduta de servidores e agentes públicos, está subordinada ao *ethos* geral da sociedade.

Também ressaltei que o deficit ético que induz à corrupção não será sanado somente com a vigilância e repressão das condutas, nem com a súbita conversão moral dos agentes, pois a corrupção, mais do que individual, vincula-se às grandes opções políticas e econômicas adotadas pela sociedade e pelos grupos sociais.

O *ethos*, por definição, não se confunde com a moral dada, bem como não se esgota em sua dimensão impositiva-deontológica.

Por outro lado, o código moral vigente nas sociedades ocidentais, incluindo o Brasil, é marcado pela ênfase nos valores liberais do individualismo, da competição desenfreada e da compreensão de si mesmo como “empresa”.

Em decorrência, é preciso compreender que o deficit ético fundamental (a corrupção real) não está localizado apenas (ou principalmente) no aparelho estatal, mas nas forças que atuam no mercado e fragilizam, com sua colonização, o espaço público e o interesse público.

Com este pequeno conjunto de *insights*, procurei demonstrar que a priorização adotada pelo sistema de gestão de ética do Executivo federal - capitaneado pela CEP e integrado pelas comissões de ética espalhadas pelos

diferentes órgãos públicos – de executar uma política de estrito controle da conduta dos servidores e agentes públicos é insuficiente para enfrentar o tema da ética pública.

Minha experiência concreta, relatada no tópico 2 deste trabalho, denota que a perspectiva dominante, no sistema de gestão da ética, de regramento da conduta individual dificulta a discussão de outros enfoques, tais como: construção coletiva e dinâmica de valores e normas de conduta e o debate de propostas afeitas à ética institucional, tais como: missão dos órgãos, diálogo com os “clientes”(articulação entre órgão público e sociedade) e participação do corpo funcional nas decisões estratégicas. O modelo adotado também dificulta o debate ético mais geral, em perspectiva crítica e sistemática, importante para não se perder a visão do todo do processo, condição necessária para o aperfeiçoamento da cultura organizacional do espaço público.

O *ethos*, reflexão livre de cada um e de todos, visa elaborar formas adequadas de convivência social, incluindo nesse esforço a otimização das estruturas políticas e econômicas e tem a marca intrínseca da indeterminação. Se subordina, nessa perspectiva, aos mecanismos procedimentais de participação e de cidadania ativa. A esfera ética pública comporta uma dimensão normativa importante e inescapável. O combate e a repressão da corrupção são importantíssimos. Todavia, é preciso ampliar a visão e estimular o debate sobre valores e rumos coletivos da sociedade brasileira. É ilusório pensar que apenas a enunciação de regras éticas e a correção dos desvios através de sanções exemplares solucionarão o problema.

Como procurei demonstrar, o *ethos*, em relação à moral, carrega um *plus* de crítica, reflexão e liberdade. A atitude ética exige necessariamente justificação, argumentação, fundamentação. É grave quando a ética se reduz a uma ética pública preventiva (no sentido de divulgação prévia das normas) e negativa, que tem como base o combate à corrupção personalizada, ao invés de estimular a ampla formação de um acordo em torno dos princípios básicos, em perspectiva positiva. Ao invés de priorizar a formação enraizada de uma ética democrática, prioriza-se o controle e a sanção. Nesse quadro, o desdobramento natural é

a judicialização da ética pública, o que não contribui para o enfrentamento do problema de fundo.

Considerando o estudo de caso efetuado, é possível apresentar algumas sugestões para o aperfeiçoamento do sistema de gestão de ética do Executivo federal, a saber: reforçar estruturalmente e dar maior autonomia para as comissões de ética, pois muitas delas possuem excessiva proximidade e dependência em relação aos gestores; adotar políticas de recrutamento mais abrangentes, buscando constituir comissões com integrantes de formação e experiência profissional mais plurais e reduzindo seu perfil “jurídico”; ampliar o papel das comissões, visando abordar, além da ética da conduta individual, a ética institucional; incrementar o diálogo e interação das comissões com a sociedade, constituindo inclusive comissões mistas, com representação externa ao serviço público.

## 4. Conclusão

---

Propus-me a explicitar o descompasso existente entre o estado da arte da reflexão ética e a prática do sistema de gestão da ética do Poder Executivo federal. O sistema, ao privilegiar o controle das condutas individuais, reproduz uma compreensão empobrecida de que o foco deve ser a vigilância na aplicação de código moral dado. Formula assim uma concepção de ética pública regulada por leis, com ênfase na necessidade de vigilância da conduta dos agentes públicos, tratada como uma mera ferramenta de gestão pública, que desconsidera uma realidade cultural e política. Ressalto que o sistema deve cumprir esse papel, porém ele pode e deve ampliar o seu escopo.

Todos sabemos que o repertório jurídico, nas democracias ocidentais, é a base da gestão pública. Se a ética pública é enquadrada nessa lógica, ou seja, se reside nas leis a sua razão de ser, ocorrerá naturalmente a prevalência do enfoque burocrático da ética, em desfavor do controle social e da participação social na definição das diretrizes

éticas da sociedade. As estruturas institucionais, no caso, reproduzem concepção que permeia toda a sociedade, a visão estereotipada de que a ética e a moral se resumem à posse individual de “caráter”. Essa concepção é reforçada pelos operadores jurídicos e formadores de opinião. É a reflexão ética subestimada e empobrecida. A conclusão é cristalina: as limitações apontadas na prática do sistema de gestão de ética do Executivo não são um fato isolado; são decorrentes das limitações encontradas no conjunto da sociedade brasileira. Não existe outro caminho a não ser este: sacar a ética das mãos dos estudiosos da moral e dos operadores jurídicos, construindo-a cotidianamente nas relações sociais. O agir ético nada mais é do que fruto da equação agir+pensar, que resulta no agir reflexivo. Pois o papel da ética é exatamente o de conferir um caráter criterioso e justo à conduta. Mas como a conduta implica a alteridade, a abordagem



ética, por definição, é relacional e múltipla, não se aprisiona na norma, não é uma técnica, nem se resume a uma lista de deveres. Por isso as pautas éticas de cada momento histórico se recusam a ser congeladas, são, por natureza, dinâmicas, posto que resultantes da prática reflexiva livre de cada pessoa e das construções humanas coletivas.

Por isso, na conclusão do trabalho, não é possível oferecer saídas fáceis ou fórmulas prontas sobre a maneira de robustecer a ética pública. Apenas lembro que ela transcende a ética do agente público e da própria administração pública, pois envolve a articulação mesma entre cada cidadão, a sociedade toda e a esfera pública (que engloba a máquina estatal e também as organizações coletivas como associações, sindicatos e movimentos sociais). Esta empreitada depende diretamente da mobilização e organização da sociedade, em particular daqueles mais prejudicados pelo *status quo* atual, ou seja, a grande maioria de cidadãos situados no andar de baixo da pirâmide social.

Agir com ética é colocar as cartas na mesa e participar de um debate informado sobre questões de interesse público. Para isso, é fundamental a transparência, a formação e a participação. Esta é a maneira de captar o espírito livre e reflexivo do *ethos*, essa é a maneira de neutralizar gradualmente as consequências nefastas da moral capitalista, baseada na ética empresarial.

É preciso enfrentar simultaneamente o realismo cínico da cultura transgressora da normatividade estabelecida e a ocultação interessada das causas estruturais do deficit ético. Para tal, uma eventual reforma moral idealizante e individualizada não surtirá efeito. O desafio é forjar gradualmente, no debate político e na participação cidadã, outra cultura, com as normas decorrentes, que propicie a legítima busca

do interesse particular de cada um e que proteja e estimule, ao mesmo tempo, os interesses coletivos.

O único caminho para a consolidação de cultura ética é a cidadania ativa. Este é o único caminho em uma sociedade como a nossa, não apenas desigual, mas fragmentada, na qual cada cidadão se encontra enredado na teia sem fim de seus interesses particulares e a esfera pública é compreendida como uma associação mecânica de indivíduos perseguindo fins individuais (JASMIN, 2007). Nesta configuração, é impossível justificar e legitimar uma ética, coletiva e relacional por natureza.

Afirmar no início do texto que a ética pública fragilizada e a decorrente corrupção desestimulam a cidadania e a participação. Ocorre que no mundo das empresas de si, na ênfase permanente dos interesses privados, próprios da sociedade de mercado, tende se instalar uma apatia política, pois não há motivação para preocupações com o bem comum. Por isso, invocar o verdadeiro *ethos* significa debater a importância do bem público, da ação coletiva e da solidariedade política. As comissões de ética pública podem ser indutoras desse debate junto à sociedade.

As sociedades atuais, com as suas limitadas democracias representativas, encontram-se enfraquecidas em suas capacidades para lidar com o bem público (JASMIN, 2007), tornando-se, dessa maneira, alvo fácil de interesses particulares, de grupos e classes, inclusive na estratégia de ocupação do aparato estatal. A vida pública necessita da presença ativa dos cidadãos preocupados em conhecer outras demandas que não as suas, em discutir e afirmar as suas proposições e serem capazes de acompanhar e controlar o desempenho e a adequação das políticas públicas às proposições do bem comum. Este é o apelo do *ethos*.

## 5. Referências

---

- AVRITZER, Leonardo et al. *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte-MG: Editora UFMG, 2008;
- \_\_\_\_\_. Introdução. In: AVRITZER, Leonardo et al. *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte-MG: Editora UFMG, 2008, p. 11-19;
- BORON, Atilio. Filosofia política e crítica da sociedade burguesa: o legado teórico de Karl Marx. In: BORON, Atilio. (Org.). *Filosofia política moderna: De Hobbes a Marx*. São Paulo, SP: CLACSO, DCP-FFLCH/USP, 2006, p. 287-328;
- BRASIL. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 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 e dá outras providências. *Diário Oficial da União* 1992; 03 jun;
- \_\_\_\_\_. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial da União* 1993; 22 jun;
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994. Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. *Diário Oficial da União* 1994; 23 jun;
- \_\_\_\_\_. Decreto sem nº, de 26 de maio de 1999. Cria a Comissão de Ética Pública e dá outras providências. *Diário Oficial da União* 1999; 27 mai;
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 6.029, de 1] de fevereiro de 2007. Institui o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal e dá outras providências. *Diário Oficial da União* 2007; 02 fev;
- CORTINA, Adela. *Ética mínima*. São Paulo, SP: Martins Fontes, 2009;
- DARDOT, Pierre, LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo*. São Paulo, SP: Boitempo, 2016;
- DROIT, Roger-Pol. *Ética. Uma primeira conversa*. São Paulo, SP: Martins Fontes, 2012
- EISENBERG, José, MUDESTO, Rodrigo. O declínio da ética pública. In: *Cadernos Adenauer: Ética pública e controle da corrupção*. Rio de Janeiro, RJ: Fundação Konrad Adenauer, 2011, pp. 11-22;
- GONZÁLEZ, Juliana. *El Ethos, destino del hombre*. Mexico D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1996;
- GRAMSCI, Antônio. *Cadernos do Cárcere*, volume 3. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 2000;
- \_\_\_\_\_. *Cadernos do Cárcere*, volume 2. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 2004;
- HABERMAS, Jürgen. *Consciência moral e agir comunicativo*. Rio de Janeiro, RJ: Tempo Brasileiro, 1989;
- JASMIN, Marcelo. Por que República? In: NOVAES, Adauto (org.) *O esquecimento da política*. Rio de Janeiro, RJ: Agir, 2007;
- OLIVEIRA, Manfredo A. de (Org.). *Correntes fundamentais da ética contemporânea*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000;
- REIS, Fábio W. *Corrupção, cultura e ideologia*. In: AVRITZER, Leonardo et al. *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte-MG: Editora UFMG, 2008, p. 391-397
- SOUZA, Jessé. *A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato*. Rio de Janeiro, RJ: Leya, 2017;

TORRES, João C. B. Ética, direito e política. In: TORRES, João C. B. Manual de Ética: questões de ética teórica e aplicada. Petrópolis, RJ: Vozes; Caxias do Sul, RS: Educs, 2014, p. 407-446;

VAZ, Henrique C. L. Escritos de Filosofia IV: Introdução à ética filosófica. São Paulo, SP: Loyola, 1999;

WEBER, Max. Ensaios de Sociologia. Rio de Janeiro, RJ: LTC Editora, 1982.