

Revista

# JUSTIÇA CIDADANIA &

CONSTITUIÇÃO

REPÚBLICA FEDERAL DO BRASIL



**SENADOR DELCÍDIO AMARAL**

## **O COMANDANTE DA CPMI DOS CORREIOS**

*Editorial: " Lágrimas de Raiva"*

# COMBATE À CORRUPÇÃO, PROMOÇÃO DA ÉTICA

Fernando Neves

Advogado, Presidente da  
Comissão de Ética Pública,  
Ex-Ministro do Tribunal  
Superior Eleitoral



O IV Fórum Global contra a Corrupção, ocorrido em Brasília, nos dias 6 a 10 de junho deste ano, reuniu especialistas dos cinco continentes para discutir como passar “das palavras à ação” em matéria de promoção da ética e combate à corrupção. Nada mais oportuno.

Segundo Daniel Kaufmann, diretor do Instituto do Banco Mundial, também presente, nos últimos oito anos, para cada país que apresentou progressos visíveis em suas políticas anticorrupção, um outro permaneceu estagnado e outro “involuiu”. O cenário não é para se comemorar.

Os chefes de delegação, reunidos no IV Fórum Global, subscreveram Declaração em que reconhecem que “a corrupção é um problema complexo de ordem econômica, política e social que impõe ameaças à democracia, ao crescimento econômico e ao estado de direito, o que contribui, em particular, à disseminação de práticas corruptas e à expansão do crime organizado e do terrorismo”.

Ao longo da história da humanidade, a ética sempre foi considerada um imperativo, condição para o florescimento do ser humano. Não obstante, práticas não morais ainda são largamente aceitas ou até estimuladas em algumas organizações e governos.

Até meados dos anos 90 a controvérsia sobre os reais efeitos da falta de ética pendia para sua desconsideração.

Organismos multilaterais de apoio ao desenvolvimento econômico e social consideravam a corrupção questão de política interna de cada país. Especialistas apontavam práticas corruptas como o “azeite necessário para fazer mover engrenagens emperradas”. Na sociedade do bem-estar, conforme ressaltou Norberto Bobbio, o moralista passou a ser considerado o desmancha prazeres, que não sabe se divertir e não deixa os outros se divertirem. Propagou-se a idéia da existência de um *trade off*, em determinadas circunstâncias amparadas na realidade, entre eficiência e ética. Não surpreendente, por isso, que muitos países, entre os mais desenvolvidos, permitissem que suas empresas deduzissem para fins de apuração dos lucros tributáveis as propinas pagas além de suas própria fronteiras.

Os efeitos perversos da falta de ética sobre a confiança dos cidadãos, clientes, fornecedores e demais partes com elas relacionadas passou a representar risco para a sobrevivência das organizações, com reflexos na qualidade do próprio regime democrático. Como se imaginava, a reputação valia alguma coisa, mas a exata dimensão de quanto valia somente pode ser aferida em inúmeros escândalos que passaram a envolver figuras públicas e líderes do setor privado, em um ciclo que alcançou tanto os setores públicos quanto esferas privadas, e que parece ter saltado aos olhos com o caso Watergate e coroado



pelos desvios envolvendo empresas transnacionais como a *Enron*, *Worldcom* e a *Arthur Andersen*, entre tantas outras.

A expectativa inicial era que o fortalecimento institucional e a modernização das instituições que integram o aparelho do Estado fossem suficientes para alcançar o padrão ético necessário. Em todo o mundo, e o Brasil não é exceção, investiu-se muitíssimo em reengenharia organizacional, absorção de novas tecnologias, capacitação de pessoas. Sem embargo, nem sempre o que resultou desse esforço foi o reconhecimento de um padrão ético mais efetivo. Pior, os quadros organizacionais, ante uma sociedade cada vez mais ciosa da observância de limites éticos estritos, passaram a apresentar um comportamento de crescente insegurança sobre que conduta seguir, sobre o que pode e o que não pode.

A partir de meados dos anos 90 os governos começaram a buscar uma agenda mínima para promover a ética e combater a corrupção, firmando sucessivamente acordos nos âmbitos da Organização dos Estados Americanos - OEA, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE e da Organização das Nações Unidas - ONU, cada qual com mecanismos próprios de acompanhamento e avaliação. O Brasil é signatário de todos, o último firmado ao final do primeiro ano do governo Lula.

O que o IV Fórum Global veio demonstrar de forma inofensiva é que a promoção da ética e o combate à corrupção são desafios que não se vencem sem auxílio e que permanecem pendentes na maior parte dos países. É, pois, realmente preciso passar das palavras à ação. É necessário transformar o relativo consenso em torno desse objetivo do culto da moralidade em ações concretas que a tornem resultado certo e, não, fruto do acaso.

A formação dos indivíduos, o bom-senso e a honestidade de propósitos continuam a ser elementos imprescindíveis a um entorno ético, mas não são suficientes para assegurar um padrão efetivo. A promoção da ética e o combate à corrupção pressupõem ainda transparência, registro e responsabilização dos processos e rotinas organizacionais, assim como a participação e o controle social.

Nas organizações, públicas ou privadas, em grande medida, os desvios de conduta escondem soluções

inadequadas para dilemas éticos que envolvem conflitos de interesses, tema crítico que afeta todas as organizações, em todas as suas esferas e níveis, como bem ressaltou Narelle George, integrante da delegação da Austrália no IV Fórum. Assim, priorizar o desenho e implementação de um programa efetivo para a identificação e prevenção de conflitos de interesses é uma boa prática que deve ser seguida.

Reconhecer que todas as pessoas têm legítimos interesses particulares é um mister. Mas quando esses interesses, pecuniários ou não, influenciam impropriamente o exercício das atribuições do cargo que o indivíduo ocupa, está configurado um conflito que precisa ser tratado, para que não resulte em desvios de conduta.

Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, a partir do exame dos seus países membros, entre as principais fontes desses conflitos estão:

- a) exercício de atividades profissionais paralelas à função, seja em organizações governamentais ou não-governamentais, remuneradas ou não;
- b) atividades políticas;
- c) relações pessoais e de parentesco;
- d) interesses patrimoniais próprios ou de pessoas ligadas.

Um programa de prevenção de conflitos de interesses envolve a definição de regras claras e de fácil aplicação, que permitam a identificação do que o configura ou não, assim como a forma segura de cuidá-lo.

Naturalmente, não se trata de se trabalhar apenas com quem não

tenha parentes ou amigos, ou com quem não tenha outra atividade além da ocupação principal, nem de privar o indivíduo de assegurar a boa gestão do seu próprio patrimônio. Menos ainda de desconhecer o direito constitucional de ter atividade política ativa. Trata-se, sim, de estabelecer limites claros que devem ser observados, sob pena de uma danosa confusão entre o público e o privado, com os conseqüentes e maléficis efeitos sobre a reputação da organização e a confiança das pessoas.

No IV Fórum Global, a Comissão Independente contra a Corrupção e a Comissão contra o Crime e o Desvio de Conduta da Austrália apresentaram uma experiência prática de identificação e prevenção de antagonismos digna de nota. Uma vez mais ficou claro que o que diferencia

as nações e os governos não é a existência ou não do problema, mas a forma como se organizam para enfrentá-lo e, principalmente, como o enfrentam.

A Comissão de Ética Pública da Presidência da República vem igualmente empreendendo esforço no mesmo sentido, por meio da administração do Código de Conduta da Alta Administração Federal, que reúne um conjunto de regras específicas com foco nos ministros, secretários nacionais, presidentes e diretores de empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações e autarquias, todos cidadãos a quem foi concedida a distinção de servir à administração pública em seus mais elevados escalões, que, por isso mesmo, têm o dever de dar o exemplo da sua própria conduta para os demais servidores e para toda a sociedade.

Esses servidores, nomeados pelo Presidente da República, que possuem alto grau de poder decisório e grande visibilidade, estão particularmente sujeitos a conflitos. Por isso mesmo, de acordo com o Código de Conduta, têm o dever de revelar à Comissão de Ética Pública todos os fatos que, efetiva ou potencialmente, possam configurar colisão entre seus interesses particulares e o exercício das atribuições do cargo público.

A legislação pátria não define com clareza o que seja conflito de interesses. Entretanto, ela contempla várias normas práticas para preveni-los, como a proibição para participar de gerência de empresas privadas, para trabalhar para quem quer que tenha interesse em sua ação ou omissão como servidor ou empregado público etc.

O que a Comissão de Ética Pública busca fazer é identificar aquelas situações que, apesar de não caracterizarem infração à lei, são condenáveis do ponto de vista moral. O simples cumprimento da lei, que é o mínimo da ética, não mais pode ser utilizado como argumento suficiente para justificar condutas moralmente inaceitáveis.

As entidades e órgãos que integram o Executivo Federal têm apresentado progresso no cumprimento das funções básicas na observância dos padrões éticos, seja na explicitação de regras claras do que é e do que não é aceitável em matéria de conduta, como de programas de educação, monitoramento e aplicação de sistema de conseqüências. Sem embargo, a implementação de uma

infra-estrutura ética está apenas no seu começo, pois crença anterior de que dilemas dessa natureza são questões de foro íntimo e que devem ser resolvidos entre quatro paredes ainda exerce grande influência nas organizações.

Mas, nem sempre as organizações mais suscetíveis a desvios éticos são aquelas que mais progresso vem apresentando, o que mantém acesa a luz amarela. Até por isso ganha relevo a necessidade de uma coordenação eficiente.

No cumprimento da importante tarefa de assegurar um padrão ético mais efetivo e aderente às expectativas da sociedade, algumas lições merecem ser destacadas:

a) Promover a ética e combater a corrupção é desafio de todos. Reconhecer o problema é sinal de maturidade.

O que vai diferenciar uns de outros é a forma como enfrentam a falta de decência e combatem a corrupção.

b) Promover a capacidade de governança pública e corporativa é fundamental para um padrão ético efetivo, que é, a um só tempo, conseqüência e causa da capacidade de governança. Além do mais, é preciso ter em conta, como já lembrou o antropólogo Roberto DaMatta em trabalho para a Comissão de Ética, que o desafio não é apenas o de gerar resultados, mas fazê-lo dentro dos limites estritos da moralidade.

c) Ter código de conduta não poder ser encarado como uma panacéia, ainda que seja um passo importante para o estabelecimento de um clima ético dentro das organizações. Por outro lado, é preciso reconhecer que

códigos nada ou pouco valem se não tratam de questões da agenda da própria organização, que suscitam dúvidas e requerem solução padrão, para fazer frente a eventual custo de reputação. Além disso, é fundamental estabelecer uma adequada infra-estrutura que assegure transparência e controle efetivos.

d) Ter dúvida não é não ter ética. Todos temos dúvidas, sobretudo quando estamos diretamente envolvidos no dilema a ser resolvido. Assim, é imprescindível que cada organização conte com canais aceitados por onde possam fluir perguntas e respostas sobre situações práticas do dia a dia.

e) Finalmente, como disse Abraham Lincoln, o que quer que seja moralmente errado, jamais será politicamente correto.

**“O que a Comissão de Ética Pública busca fazer é identificar aquelas situações que, apesar de não caracterizarem infração à lei, são condenáveis do ponto de vista moral.”**