



A NECESSIDADE DE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ADOPTAR REGULAMENTOS ÉTICOS PARA COMBATER PRÁTICAS CORRUPATIVAS E GARANTIR O BOM GOVERNO

Rogério Gesta Leal ¹

Caroline Fockink Ritt²

RESUMO

O presente artigo irá analisar a importância da adoção, por parte da administração pública, de regulamentos éticos, que fundamentam a ética pública, como uma fórmula eficiente para combater a corrupção e também alcançar o Bom Governo. O patrimonialismo fora historicamente o modelo de estado adotado pelo Brasil na administração pública. Possui como principal característica a de ocorrer a “confusão” entre o que é considerado público e o que é privado. É baseado na tradição e em práticas que não atendem à legalidade e à impessoalidade, o que traz consequências negativas não somente na gestão pública, mas, também na ocorrência de práticas corruptivas. Adotar regulamentos éticos, baseados na legalidade e na impessoalidade, nos moldes propostos por Max Weber, de Ética Pública, e proposta por vários instrumentos legais internacionais, dentro da administração pública, irá atender não somente ao interesse público como também irá garantir o Bom Governo. O Bom Governo é considerado um direito fundamental:

¹ Rogério Gesta Leal é Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, Doutor em Direito. Prof. Titular da UNISC. Professor da UNOESC. Professor Visitante da Università Tullio Ascarelli – Roma Trè, Universidad de La Coruña – Espanha, e Universidad de Buenos Aires. Professor da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento da Magistratura – ENFAM. Membro da Rede de Direitos Fundamentais-REDIR, do Conselho Nacional de Justiça-CNJ, Brasília. Coordenador Científico do Núcleo de Pesquisa Judiciária, da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento da Magistratura – ENFAM, Brasília. Membro do Conselho Científico do Observatório da Justiça Brasileira. Coordenador da Rede de Observatórios do Direito à Verdade, Memória e Justiça nas Universidades brasileiras – Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. E-mail: rleal@unisc.br

² Caroline Fockink Ritt é doutoranda em Direito na Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, Mestre em Direito e Professora de direito penal da UNISC, membro do Grupo de Pesquisa *Estado, Administração Pública e Sociedade*, coordenado pelo Prof. Titular Dr. Rogério Gesta Leal, bem como pesquisadora do projeto de pesquisa intitulado *Patologias Corruptivas nas relações entre Estado, administração pública e sociedade: causas, consequências e tratamentos*. Coordena o Grupo de Pesquisa: Fundamentação e formatação de políticas de combate à corrupção no Brasil: responsabilidades compartilhadas entre espaço público e privado. Autora de vários artigos em revistas jurídicas especializadas e coautora do livro *o Estatuto do Idoso: aspectos sociais, criminológicos e penais*, em coautoria com Eduardo Ritt, pela Editora Livraria do Advogado, em 2008. E-mail: rittcaroline@unisc.br



baseado na eficiência e na impessoalidade, é justamente o que atende aos direitos sociais fundamentais, que garantem aos seus cidadãos uma vida de dignidade.

Palavras –chave: Bom Governo, Corrupção, Ética Pública, Patrimonialismo

ABSTRACT

This article will examine the importance of the adoption by the government of ethical regulations, which underlie public ethics, as an effective formula to fight corruption and also achieve good governance. Patrimonialism out historically the state model adopted by Brazil in public administration. It has as main characteristic to occur "confusion" between what is considered public and what is private. It is based on tradition and practices that do not meet the legality and impersonality, which has negative consequences not only in public administration but also in the event of corrupting practices. Adopt ethical regulations, based on the legality and impersonality, as proposed by Max Weber, Public Ethics and proposed by several international legal instruments within the public administration, will serve not only the public interest but will also ensure good governance. The Good Government is considered a fundamental right based on efficiency and impersonality, it is just what meets the basic social rights, which guarantee its citizens a life of dignity.

keywords: Governance, Corruption, Public Ethics, Patrimonialism

1 INTRODUÇÃO

O presente texto irá analisar a importância da adoção de regulamentos, que expresse a eficiente Ética Pública, na administração pública, como uma fórmula eficiente para combater a corrupção e também alcançar o Bom Governo.

Num primeiro ponto, serão analisadas a cultura do patrimonialismo na administração pública brasileira e suas consequências com relação a práticas corruptivas, ressaltando-se que historicamente fora esse o modelo de estado adotado pelo Brasil, onde ocorre uma “confusão” entre o que é considerado público e o que é privado.

Para melhor se compreender essa “confusão”, como também os seus efeitos negativos, é necessário abordar as importantes ideias traduzidas por Max Weber, que propôs um modelo racional de gestão pública, baseado na legalidade e na impessoalidade.



Adotar códigos de conduta, dentro da administração pública, para disciplinar a conduta de seus agentes, como também para punir de forma eficaz as condutas desviantes, é o que propõe a ética pública e tal deverá ocorrer, sempre atendendo ao interesse público.

Com a adoção de códigos de ética pública, pode-se garantir o Bom Governo, que é considerado um direito fundamental e que tem sempre, como centro de suas atenções, as pessoas. O Bom Governo, baseado na eficiência e impessoalidade, é justamente o que atende aos direitos sociais fundamentais, que garantem aos seus cidadãos uma vida de dignidade.

2 PATRIMONIALISMO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA E AS PRÁTICAS CORRUPATIVAS

No Brasil tradicionalmente não se respeita a separação entre público e privado. Nosso país não é um exemplo de Estado Moderno, que é legitimado por normas impessoais e racionais. Considera-se o patrimonialismo como sendo uma mazela comum, de maneira que não se promove a separação entre os meios de administração e os funcionários e governantes, fazendo com que esses tenham acesso privilegiado à estrutura e à riqueza pública para a exploração a partir de suas posições e de seus cargos. (NASCIMENTO, 2014, p. 75-76)

O patrimonialismo possui, como principal característica, a presença de um quadro administrativo de natureza pessoal. Os “associados do senhor” são considerados “companheiros”, em virtude da tradição e não de estatutos legais. Devem obediência ao senhor, e não a regras estatuídas. Patrimonial é definida como toda a dominação que é, originalmente, orientada pela tradição, e se exerce em virtude do pleno direito pessoal. (WEBER, 2000, p. 151-152)

O patrimonialismo é uma tradição cultural no Brasil. No modelo patrimonialista de Estado observa-se uma representação típica de um conjunto de tradições, onde tudo se baseia em considerações pessoais. O *Estado Patrimonial* vive precipuamente das rendas provenientes do patrimônio e do príncipe, da mesma forma que convive com a fiscalização periférica do senhorio e da igreja, existindo a sua presença até fins do século XVIII e início do século XIX. (PAIM, 2015, p. 20- 27)

Este modelo de Estado é inerente à construção da cena pública brasileira, onde a corrupção passa a ser um tipo de prática cotidiana. A tradição patrimonialista descreve a questão da corrupção como sendo a promiscuidade do privado e do



público: o público que é invadido pelos vícios da esfera privada, enquanto essa se apropria do Estado para o uso como ente “dominado” e controlado por interesses de poucos. (NASCIMENTO, 2014, p. 75-76)

No Brasil, a tradição absolutista do período colonial trazia uma clara “mistura” do tesouro do Estado espanhol e português com o rei e com a nobreza, que eram os principais funcionários do Estado. Também ocorria uma grande dificuldade da metrópole em controlar seus prepostos na América. (DOMINGUES, 2012, p. 159)

No Brasil, consequência de nosso estado de colonização/exploração portuguesas, sempre foi adotada a tradição patrimonialista com relação à gestão pública, baseada em práticas de tradição, onde há a “confusão” entre as duas esferas, pública e privada sem a adoção de um modelo de gestão burocrático, racional e eficiente. O modelo racional, legal, idealizado por Max Weber, evita a histórica “confusão” que sempre aconteceu no Brasil entre o que é considerado público e o que é considerado privado. Justamente essa “confusão” é que dá ensejo às práticas corruptivas. Muitas vezes, os próprios agentes da administração pública tomam para si aquilo que seria de interesse público, usando os recursos públicos, a “máquina administrativa”, que deveria observar somente determinações legais, para interesses exclusivamente privados.

Justamente é a adoção de fórmulas racionais, baseadas na legalidade, aplicadas à gestão pública, que podem ser consideradas uma eficiente forma de prevenir e penalizar as práticas corruptivas.

2.1 O modelo de gestão racional proposto por Max Weber com relação ao modelo de estado patrimonialista: algumas considerações

Uma das principais características na criação do Estado Moderno é a separação entre o público e o privado. Essa concepção surgiu na Europa ocidental e teve em Max Weber o seu maior teórico. Tal modelo está presente na totalidade dos países europeus e nas Américas e, da mesma forma, em outras partes do mundo.

Um dos elementos essenciais na constituição do Estado Moderno e Contemporâneo, tomando por base a perspectiva de Max Weber, foi justamente a formação de uma administração burocrática idealizada em moldes racionais. (LEAL, 2013, p. 48)



Com relação ao quadro administrativo burocrático, baseia-se na ideia de que todo o direito deve ser estatuído de modo racional. O direito é um conjunto de *regras abstratas*, normalmente estatuídas com determinadas intenções. Administração é o cuidado racional de interesses previstos pelas ordens da associação, dentro dos limites das normas jurídicas. Aplica-se, na administração, a ideia de que os membros da associação, quando obedecem ao senhor, não o fazem à pessoa desse, mas, sim, àquelas ordens que são impessoais. Estão obrigados somente à obediência dentro da competência objetiva, racionalmente limitada, que lhe foi atribuída por essas ordens. (WEBER, 2000, p. 142)

O poder político ganhou um caráter racional. É a própria racionalidade inerente à forma jurídica que proporciona legitimidade àquele poder político, que é exercido de forma legal. (LEAL, 2013, p. 48-49)

As *categorias fundamentais da dominação racional*, idealizadas por Weber, podem ser resumidas como sendo um exercício contínuo, vinculado a determinadas regras, de funções oficiais e dentro de determinada competência. O exercício organizado desta forma foi denominado de “autoridade institucional”, onde se juntam o princípio da *hierarquia oficial*, que é a de organização de instâncias fixas de controle e supervisão para cada autoridade institucional, com o direito de apelação ou reclamação das subordinadas às superiores. E as regras podem ser: regras técnicas e as normas. E, para aplicação dessas, com o objetivo de atingir racionalidade plena, é necessário, em ambos os casos, uma qualificação profissional. Os que comprovam uma especialização profissional podem ser aceitos como funcionários. (WEBER, 2000, p. 143)

Aplica-se também, na proposta de gestão racional, o *Princípio da Separação Absoluta* entre o quadro administrativo e os meios de administração e produção. Isso significa que os funcionários, empregados e trabalhadores do quadro administrativo não estão de posse dos meios materiais de administração e de produção. Eles os recebem em espécie ou em dinheiro e possuem responsabilidade contábil. Aplica-se o princípio da separação absoluta entre o patrimônio (ou capital) da instituição (empresa) e o patrimônio privado (da gestão patrimonial), como também entre o local das atividades profissionais (escritório) e o domicílio dos funcionários. (WEBER, 2000, p. 143)

O patrimônio estatal, agora público, está desvinculado de seus governantes e funcionários. Isso se contrapõe a uma visão patrimonialista do Estado, para o qual



posições e cargos deveriam ser naturalmente explorados por governos e funcionários. (DOMINGUES, 2012, p. 158)

Para se atingir a racionalidade plena, aplica-se também o *princípio da documentação dos processos administrativos*, mesmo na situação e onde a discussão oral é a prática. Estabelece que ao menos as considerações preliminares e requisitos, como também as decisões, disposições e ordenações finais, de todas as espécies, devem estar fixadas por escrito. (WEBER, 2000, 2009, p. 143)

Finalmente, o tipo mais puro de dominação legal é aquele que se exerce por meio de um *quadro administrativo burocrático*. O conjunto do quadro administrativo se compõe de funcionários individuais que são pessoalmente livres e que obedecem somente às obrigações objetivas de seu cargo. São nomeados (não eleitos) numa hierarquia rigorosa de cargos. Possuem competências funcionais fixas, de acordo com um contrato, segundo a livre seleção com base na qualificação profissional. No caso mais racional essa qualificação é verificada mediante prova e certificada por diploma. São remunerados por salários fixos em dinheiro e na maioria dos casos com direito à aposentadoria. Exercem sua profissão como única ou principal. Têm perspectiva de ocorrer progressão na carreira, por tempo de serviço ou eficiência, ou ambas as situações. Trabalham em separação absoluta dos meios administrativos e sem apropriação do cargo e estão sujeitos a um sistema rigoroso e homogêneo de disciplina e controle de serviço. (WEBER, 2000, 2009, p. 144)

Observa-se que o Brasil não respeita, e, ao longo do tempo, pouco adotou, essa forma racional de gestão idealizada por Max Weber. Historicamente, como relatado, as bases de nossa gestão pública foram baseadas no patrimonialismo, e é justamente essa realidade que potencializa a ocorrência de práticas corruptivas na administração pública.

3 ÉTICA PÚBLICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA FÓRMULA PARA EVITAR E COMBATER PRÁTICAS CORRUPATIVAS

A Ética Pública pode ser definida com sendo a que determina que a administração pública deve se basear em regulamentos racionais, com relação ao comportamento funcional de seus agentes, funcionários, e nas relações que a administração pública terá com terceiros. Ou seja, a administração pública deve, necessariamente, estar baseada em regulamentos racionais para evitar as práticas corruptivas.



As ordens estatais são manifestações do poder político, por isso seu caráter racional. O Poder deve ser moldado por uma forma de racionalidade, que é a LEI. A Legalidade garante a qualidade formal da Administração do Poder e da Administração Pública, com base em princípios, visando à segurança social. (LEAL, 2013, p. 48)

Uma das principais características do Estado Moderno e Contemporâneo é justamente a existência de uma administração burocrática que é estabelecida em moldes legais/racionais. Tal ocorreu no Ocidente, substituindo, paulatinamente, um funcionamento que não era especializado, por um funcionalismo politicamente orientado e treinado com base em regulamentos legais e racionais.

Neste ponto de nosso trabalho, é necessário analisar a ligação que existe entre a ética pública e a boa administração pública, ou seja, a que é eficiente e que atende aos direitos fundamentais sociais.

Boa administração pública pode ser definida como aquela que dirige as instituições públicas, com uma série de critérios mínimos, chamados de bom governo ou boa administração. Boa administração de instituições públicas é um direito do cidadão, de natureza fundamental. As instituições públicas são da soberania popular, de onde procedem todos os poderes do Estado, e, é claro, que devem estar voltadas ao serviço geral, sendo o seu objetivo atender às necessidades coletivas. A função constitucional da Administração Pública está centrada no serviço objetivo ao interesse geral. (MUÑOZ, 2012, p. 155-156)

E a ética pública? Qual é a sua relação com o bom governo, que é um direito fundamental? Ética pública pode ser definida como sendo os valores e princípios que auxiliam os homens a viver em harmonia. A ética pública, justamente, assinala os princípios e valores que devem ser aplicados na conduta do homem que desempenha uma função pública. Necessário contar com diretrizes públicas comportamentais, que sejam efetivamente observadas e efetivadas no cotidiano das administrações públicas em geral. (LEAL, 2013, p. 48)

A ética sempre se refere a comportamentos humanos, que possuem projeção direta nas instituições: partidos políticos, órgãos políticos, serviços públicos, pelo simples fato de que seus agentes estão isolados no mundo, mas constituem todo o contexto social. Determinados grupos incorporam, ou não, determinados comportamentos. Eles integram, por sua vez, as instituições, resultando daí condutas éticas ou antiéticas. (LEAL, 2013, p. 64)



La ética pública conforma el orden justo y estable, los criterios de organización de la vida social, el conjunto de valores, principios y derechos, en definitiva, el contenido de la idea de justicia que el ordenamiento jurídico de una sociedad democrática debe realizar, como hemos dicho. (MARTÍNEZ, 1997, <http://orff.uc3m.es>)

É possível falar em paz social marcada pela ética pública. Ela supõe um esforço de racionalização da vida pública e jurídica para alcançar a humanização de todos. A ética pública é um meio para um fim, e, fazendo uso da filosofia kantiana, deve-se dizer que tal fim é o desenvolvimento integral de cada pessoa e de sua dignidade. (GARCIA, 2006. <http://www.esdc.com.br>). E “Los destinatarios y a la vez impulsores de la evolución de la ética pública son las autoridades, los poderes políticos, los operadores jurídicos, legisladores, jueces y funcionarios, y también cada persona como ciudadano.” (MARTÍNEZ, 1997, <http://orff.uc3m.es>)

Observar as dificuldades dessas mudanças diante da sociedade de consumo, junto com a flexibilização total de conceitos morais, pode levar à corrupção. Conforme Pérez: “Asistimos a uma quebra general de los valores Morales. Em la vida pública y em la privada. Em el político y em el ciudadano. Em el administrador y em el administrado.” (PÉREZ, 2014, p. 43)

O Estado, pois, já não é considerado um mero prestador de serviços públicos. O Estado, antes de tudo, é um garantidor de direitos e liberdades cidadãs. Para isso ele goza de um conjunto de novas técnicas jurídicas que lhe permitem cumprir essa função. O Estado, através da administração pública, deve, pois garantir os direitos fundamentais. (MUÑOZ, 2012, p. 148)

E será a legalidade quem irá assegurar a qualidade formal do exercício do poder da Administração Pública. Estará baseada numa universalidade de princípios cujo principal objetivo é justamente a ordem e a segurança do tecido social como se esse tecido fosse homogêneo materialmente. (LEAL, 2013, p. 49)

Quando essa sociedade se afasta dos princípios e parâmetros éticos, afasta-se também do que é determinado normativamente, trazendo um risco muito grande ao Estado Administrador: o de estar se afastando dos seus fins. Isso exige uma correção com as ferramentas hábeis e eficazes para, assim, realinhar seus comportamentos e condutas. (LEAL, 2013, p. 51)



Por isso vários países do mundo, no Ocidente, na década de 90, instituíram normas regulatórias da ética pública: Finlândia, Austrália, Dinamarca, Holanda, Nova Zelândia e Portugal, Estados Unidos da América, Japão e Reino Unido.

No Reino Unido foi publicado, em maio de 1995, um documento conhecido como “Relatório Nolan”, documento muito importante para a discussão dos padrões de comportamento ético dos servidores públicos, dos políticos, tanto dos parlamentares como dos altos dirigentes de governo. Boa parte das recomendações acabaram sendo adotadas e implementadas no Reino Unido e, atualmente, são analisadas e estudadas por universidades em todo o mundo. (NOLAN, 1995. <http://www.enap.gov.br>)

O Relatório Nolan aborda temas como responsabilidade ética, imparcialidade e corrupção dos funcionários públicos. Ainda que este documento seja voltado à realidade do Reino Unido, quando estudado e feita a análise sobre esses temas, pode-se avaliar as recomendações e as sugestões que demonstram a preocupação em encontrar caminhos para solucionar os problemas existentes na administração pública. (NOLAN, 1995. <http://www.enap.gov.br>)

Os sete princípios da vida pública, recomendados pelo Relatório Nolan, são: interesse público, integridade, objetividade, “accountability”, transparência, honestidade e liderança. E, sobre cada um deles, são inúmeras as referências e situações que o texto apresenta, tanto em relação a políticos como a servidores públicos. (NOLAN, 1995. <http://www.enap.gov.br>)

Ante esta situación, partiendo de los siete famosos principios del Informe que lleva su nombre, Lord Nolan proponía que, al margen de las posibles normas legales, se siguientes vías:

- Que todo organismo establezca su código de conductas, claras y precisas, que hay que hacer cumplir.
- Que se esfuercen em la formación ética de los funcionarios.
- Y, por último, la implantación de unos órganos de control externo. (PÉREZ, 2014, p. 50)

O Brasil possui vários documentos que tratam do tema da ética Pública, especialmente o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal e o Código de Conduta de Alta Administração Federal. (LEAL, 2013, p. 64)

Leal destaca como sendo os principais pontos de regulação dos referidos Códigos de Ética: a) Uso indevido do cargo público; b) Enriquecimento ilícito no



exercício da função – patrocínio de interesse privado perante administração pública (tráfico de influência); c) Violação de sigilo; d) Uso de informação privilegiada; e) Prestação de assessoria a entidade privada; f) Atividade profissional paralela à função pública; conflitos de interesses; g) Limitações para atividades profissionais posteriores ao exercício do cargo; h) Recebimento de presentes; i) Uso de recursos públicos e servidores em atividades particulares; j) Apropriação de fundos ou de bem móvel público, dentre outros. (LEAL, 2013, p. 64)

As normas básicas que visam à proteção dos direitos dos administradores, objetivando o melhor cumprimento dos fins públicos, estão previstas na Lei 9.784, de 29/01 de 1999 que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. (LEAL, 2013, p. 65)

Considerado importante ferramenta para a proteção da ética pública, o Brasil conta com o sistema de declaração de bens dos servidores públicos em geral, Lei nº 3.164, de 01/07/57, que instituiu o registro público obrigatório de valores e bens pertencentes ao patrimônio privado daqueles que exercem cargos públicos na União, em entidades autárquicas, eletivas ou não. (LEAL, 2013, p. 65-66)

Também a Lei 8.730, de 10/11/93, estabelece obrigatoriedade a todos os agentes políticos e membros da magistratura e do Ministério Público da União – que apresentem declaração de bens, indicando fontes de renda, no momento da posse, no final de cada exercício financeiro. (LEAL, 2013, p. 66)

Ressalta-se a necessidade de criação de instâncias institucionais e sociais para dar efetividade a marcos regulatórios da Ética Pública, como, por exemplo, comissões de ética, tribunais de conta, corregedorias específicas, dentre outros. Com essas instituições foram sendo criados mecanismos efetivos de controle e monitoramento da Ética Pública, dentre os quais: auditorias, inspeções, fiscalizações, realizadas por órgãos de controle interno e externo. (LEAL, 2013, p. 65-66)

A corrupção pode atingir qualquer situação, fase ou variável dos processos de trabalho, dos processos de decisões e até executivos das instituições. Ela pode estar presente desde a solicitação para realizar os processos, como na concepção e planejamento deles, também em suas fases preparatórias, na execução, inclusive, da mesma forma quando ocorre a apresentação dos resultados. (LEAL, 2013, p. 69)



Los Códigos de ética o buen gobierno aprobados por los distintos Gobiernos suelen destacar esta proyección de las exigências de los principios de conducta. [...] El Código de buen gobierno de los altos cargos, afin de evitar una corruptela bastante frecuente establece que “asumirán las responsabilidades de las decisiones y actuaciones propias”. (PÉREZ, 2014, p. 143)

A corrupção pode ocorrer em qualquer momento, e em qualquer grau da administração pública. Daí, a necessidade de se reforçar a ética pública, através de regulamentos e códigos de conduta para os agentes públicos; inclusive, penalizando, de forma eficiente, aqueles que transgridem esses regulamentos.

4. ÉTICA PÚBLICA E O DIREITO FUNDAMENTAL AO BOM GOVERNO

Observa-se atualmente a degradação da administração pública, através de práticas corruptivas, o que traz também prejuízo às instituições. Essa degradação compromete o bom governo, a boa administração das instituições públicas. O direito à boa administração pública é considerado um direito fundamental, que traz consigo a centralidade da *pessoa* no regime jurídico da Administração Pública: são os cidadãos que ocupam o centro do sistema do governo e da administração de instituições públicas. Tanto a promoção dos direitos como das liberdades dos cidadãos são consideradas a principal tarefa dos poderes públicos.

La corrupción consiste, precisamente, en la utilización de potestades públicas para intereses particulares, cualquiera que se ala forma de manifestarse, sea en beneficio próprio o de um terceiro o del partido político; sea por razón de amistad o por dinero o otras prestaciones. (PÉREZ, 2014, p. 158)

As práticas corruptivas na administração pública justamente comprometem a eficiência e a confiança nas instituições e traz prejuízos à boa administração. (MUÑOZ, 2012, p. 158)

Atualmente “Asistimos a uma quebra general de los valores Morales. Em la vida pública y em la privada. Em el político y em el ciudadano. Em el administrador y em el administrado.” (PÉREZ, 2014, p. 43)

O descrédito gradual das instituições não é apenas imoral, não só ilegal. Ele acaba desmoralizando, roubando a vontade de médio e longo prazos para a sociedade em conjunto, deixando a sociedade apática a ponto de não conseguir realizar nenhuma mudança. “Es público y notório eu las relaciones sociales se



quiebran, aunque em apariencia sigan funcionando, cuando faltan en ellas, prestándoles um soporte, los valores de *credibilidad* y *confianza*.” (CORTINA, 1998, p. 98)

O direito à boa administração pública é considerado um direito fundamental, trazendo consigo a centralidade da *pessoa* no regime jurídico da Administração Pública. São os cidadãos que ocupam o centro do sistema do governo e da administração de instituições públicas. São os cidadãos, por consequência, que têm direito a essa posição central porque constituem sua justificação. Atualmente, a promoção dos direitos e liberdades dos cidadãos é considerada a principal tarefa dos poderes públicos. (MUÑOZ, 2012, p. 174-175)

A existência positiva deste direito fundamental à boa administração parte da Recomendação nº R (80) 2, adotada pelo Comitê de Ministros do Conselho da Europa, em 11 de março de 1980, relativa ao exercício de poderes discricionários pelas autoridades administrativas, assim como da jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias e do Tribunal de Primeira Instância. (MUÑOZ, 2012, p. 158)³

Se o cidadão é o dono do aparato público, então é lógico que tenha direito que o aparato público justamente facilite o desenvolvimento equilibrado e solidário de sua personalidade em liberdade. A razão e o sentido da Administração na democracia reside na disposição a serviço objetivo do povo. (MUÑOZ, 2012, p. 159)

O reconhecimento no âmbito europeu do direito fundamental à boa administração significa um lembrete permanente às Administrações Públicas de que sua atuação deve se realizar observando determinadas disposições ou padrões que têm como principal elemento a posição central dos cidadãos. Será essa posição central dos cidadãos quem irá ajudar a eliminar da práxis administrativa toda essa armadura de vícios e disfunções que conformam a chamada má administração. (MUÑOZ, 2012, p. 168-169)

O governo e a Administração Pública não podem se reduzir à simples articulação e consecução de procedimentos, como se isso fosse o seu aspecto

³ Historicamente, entre o Conselho da Europa e a jurisprudência comunitária, desde 1980, foi-se constituindo, pouco a pouco, o direito à boa administração, direito que a Carta Europeia de Direitos Fundamentais de dezembro de 2000 veio a incluir no artigo 41, e que, como é sabido, embora não se tenha integrado diretamente nos Tratados, incorporou-se em bloco ao projeto de Tratado Internacional pelo qual se pretendia instituir uma Constituição para Europa, em seu artigo II-101, projeto que, esperamos, com as mudanças que sejam necessárias, algum dia venha à luz.



fundamental. O Governo e a Administração Pública devem partir sempre da afirmação da preeminência da pessoa e de seus direitos. (MUÑOZ, 2012, p. 51)

Justamente por ser o direito à boa administração pública um direito fundamental, conforme abordado, é ainda mais importante e necessário combater a corrupção, que compromete a confiança nas instituições, produzindo efeitos nefastos, sendo, para isso, necessário reforçar bons códigos de condutas, ou seja, de ética pública.

A corrupção levou a reações sobre a falta de confiança do cidadão nos organismos públicos. Essas reações políticas, que ocorreram em diferentes países, não foi devido ao fato de a corrupção ser generalizada. Um dos objetivos das reações previstos no referido relatório Nolan era justamente o de reconstruir a confiança pública. Esse era o principal motivo. Em toda a declaração está sempre presente que a falta de confiança do público, para com os detentores de cargos públicos é, sem dúvida, uma questão muito séria. (PÉREZ, 2014, p. 41)

As pessoas devem ter a consciência de que atuação da Administração Pública é de, justamente atender às necessidades coletivas dos cidadãos. O bom governo, ou a boa administração, assumem um papel básico e fundamental na medida em que, em uma sociedade democrática, a gestão e a administração do público devem se realizar colocando na posição central o ser humano. Também é necessário partir da convicção de que o poder é uma instituição que existe para melhorar as condições de vida dos cidadãos. (MUÑOZ, 2012, p. 63)

Sin embargo, será preciso hacer de la necesidad, virtude, y multiplicar las conductas fiables si, al menos como demônios inteligentes, deseamos que funcione la *res publica*. Economía, Estado, relaciones sociales cotidianas, actividades profesionales, organizaciones e instituciones precisam convicciones y hábitos éticos, sin los que falta el indispensable *humus* de la credibilidad y la confianza. (CORTINA, 1998, p. 100-101)

As normas que sustentam o regime da função pública dizem respeito à transparência, à dedicação plena, à imparcialidade e à eficácia. É necessário que os poderes públicos ofereçam aos cidadãos o compromisso de que todos os ocupantes de altos cargos no exercício de suas funções hão de cumprir não só as obrigações previstas nas leis, mas também que sua atuação será inspirada e guiada por princípios éticos e de conduta, que formam um código do bom governo. (MUÑOZ, 2012, p. 69)



Então, para evitar e combater o mal da corrupção, e atingir o princípio fundamental do bom governo e da boa administração pública, necessário estabelecer em regulamentos disposições de comportamentos éticos e efetivamente atendê-los. Essa seria uma das fórmulas de se combater a corrupção na administração pública, através da ética pública e, assim, recuperar a confiança nas administrações.

É a sensibilidade social a principal qualidade da ação pública que define o sentido autêntico da gestão pública, que é o de melhorar as condições de vida dos cidadãos. E da mesma forma argumenta-se que, para garantir a democracia, é preciso contar com um bom governo, o que por sua vez depende da participação aberta, da transparência, da responsabilidade e da promoção do Estado de Direito. (MUÑOZ, 2012, p. 121-122)

A ética pública é fundamental, pois: [...] la ética es un producto de primeira necesidad em la vida pública, porque em ella las medidas jurídicas, con ser necesarias, resultan insuficientes. (CORTINA, 1998, p. 101)

Dessa forma, evitam-se efeitos nefastos da corrupção, que comprometem a confiança nas instituições e que também prejudicam o bom governo e impedem o Estado de garantir os direitos sociais. Ela também ocorre porque vive-se uma realidade de degradação dos valores éticos pelas autoridades públicas, e parece que nesse ponto é que está centrada a questão da corrupção.

És tal el nivel de degradación de los valores éticos em las Administraciones públicas, que parece que la cuestión se centra em la corrupción. Cuando está constituye tan sólo uno, aunque sea el más grave, de los atentados a la ética em que puede incurrir um servidor público. Pero existen otros muchos que, ante la generalidade de aquélla, han quedado relegados al olvido o considerados leves pecados veniales, o hasta prácticas administrativas que no vale la pena desterrar. (PÉREZ, 2014, p. 119)

A Organização das Nações Unidas – ONU – também é consciente de que um requisito básico para poder cumprir os objetivos do milênio reside “num quadro de funcionários com uma ética sólida”. Manter condutas que não são éticas nos assuntos públicos produzem, conseqüentemente, a redução direta dos fundos que são necessários para o alcance dos objetivos públicos. Os casos de malversação de verbas públicas, de apropriação indébita ou a existência de contínuos conflitos de interesses trazem dúvidas com relação ao Estado de Direito, expulsam a iniciativa



privada e, de forma mais grave, atentam contra a democracia. (MUÑOZ, 2012, p. 119-120)

Para a ONU, a corrupção “pode contemplar-se como um sistema de uma má administração e uma má gestão”, mas seu efeito mais nocivo consiste em fazer atrativo e muito rentável colocar o interesse privado acima do público. Por isso, em matéria de ética pública, aconselha-se estabelecer uma “infraestrutura ética que não só premie a boa conduta, mas também que sancione administrativamente a má conduta e reprima os atos de corrupção mediante ações cíveis e penais”. (MUÑOZ, 2012, p. 119-120)

Elaborar normas, como las del Informe Nolan, crear comités éticos, es sin duda buena cosa. Pero bastante más efectivo es introducir em las escuelas de Administración Pública la reflexión ética sobre todos estos temas, de forma que se considere desde el principio como un componente indispensable de un buen ejercicio de la profesión. Porque un buen profesional no es solo quien domina técnicas, sino el que lo hace desde los valores y para los bienes propios de su profesión. (CORTINA, 1998, p. 164)

Embora a vontade de recuperar a confiança que foi perdida nas instituições, reforçando a sua credibilidade, é fato que um código de ética, sozinho, não vai garantir que seus destinatários ajustem seus valores. Mas, ao mesmo tempo, a sociedade espera deles o que está determinado, para que se comprometam a aceitar as suas responsabilidades públicas.

É evidente que os agentes públicos, ou seja, as pessoas a quem são dirigidos os referidos códigos de ética pública podem inclusive violá-los, como podem violar qualquer outra norma escrita. Ao mesmo tempo, com estes códigos é possível ao cidadão tomar consciência destas violações e exigir um desempenho adequado dos agentes públicos. Além disso, se um comitê monitorar o cumprimento ou a violação do código, e a aplicação de suas punições, como consequência haverá um aumento da confiança dos cidadãos nas pessoas e instituições, que são responsáveis pela vida pública. (CORTINA, 1998, p. 156)

No Brasil constata-se, historicamente, a “confusão” entre o que é público e o que deveria ser privado. Tal ocorre como consequência do patrimonialismo, modelo tradicional de gestão pública, adotado, historicamente, na administração. Esse modelo não está superado por completo: é muito presente nas administrações públicas, que ainda não adotam um modelo de gestão nos moldes racionais, idealizados por Max Weber, mas na tradição, no paternalismo, que é característico



do patrimonialismo. Nessa tradição, são comuns práticas de corrupção, onde existe um “apoderamento” por parte dos gestares da coisa pública, como se os bens públicos e as instituições fossem de sua propriedade, como consequência natural dos cargos eletivos e da gestão pública.

Estabelecer códigos de ética, que disciplinem a administração pública, evitaria práticas corruptivas e, quando essas ocorressem, estabelecer formas eficazes de punição, buscando o bom e esperado combate e enfrentamento da corrupção. Prevenir e combater a corrupção é também uma das formas de garantir a boa administração, o bom governo que já é considerado um direito fundamental.

Quando a administração pública funciona com probidade, respeitando os deveres e princípios legais, ela atende melhor ao interesse das pessoas, dos cidadãos. A administração existe, pois, para isso: atender o cidadão, garantindo e prestando seus direitos fundamentais e sociais.

5 CONCLUSÃO

No Brasil tradicionalmente não se respeita a separação entre o público e o privado. Nosso país não é um exemplo de Estado Moderno, que é legitimado por normas impessoais e racionais. O patrimonialismo é uma mazela corriqueira na administração pública, pois não se promove a separação entre os meios de administração e os funcionários e governantes.

No modelo patrimonialista de Estado, que é inerente à construção da cena pública brasileira, a corrupção passa a ser um tipo de prática cotidiana, chegando mesmo a ser uma prática legítima. A tradição patrimonialista descreve a questão da corrupção como sintoma do mesmo diagnóstico: a chamada promiscuidade do privado com o público. O público é invadido pelos vícios da esfera privada, enquanto essa se apropria do Estado para o uso como ente que é totalmente dominado e controlado por interesses de poucos.

Com essa formação voltada exclusivamente ao patrimonial, o particular tenderá a adotar e aceitar as práticas corruptivas para satisfazer a interesses particulares, ainda que em prejuízo do interesse público.

O Brasil não respeita ou pouco adota a forma racional de gestão pública, idealizada por Max Weber, que propôs, racionalmente, a separação entre as esferas públicas e privadas. É esse modelo racional e legal que, quando devidamente



adotado, evita a histórica “confusão” que sempre aconteceu no Brasil, entre o que é considerado público e o que é considerado privado. Justamente essa confusão é que dá ensejo às práticas corruptivas.

Muitas vezes, os próprios agentes da administração pública tomam para si aquilo que seria de interesse público, usando esses recursos, que deveriam ser usados observando determinações legais de interesse público, para atender a seus interesses que são privados.

Justamente quando a administração pública adota fórmulas racionais de gestão, cria um eficiente antídoto de prevenção para as práticas corruptivas que acontecem muito mais no modelo de Estado patrimonialista. Justamente esse modelo não observa a legalidade/racionalidade na gestão pública, mas a tradição, em que particulares se “apropriam” do público, visando aos seus interesses particulares.

Uma das principais características do Estado Moderno e Contemporâneo é justamente a existência de uma administração burocrática estabelecida em moldes legais/racionais. Tal ocorreu no Ocidente, ao ser substituído, paulatinamente, um funcionalismo não especializado, por um funcionalismo politicamente orientado e treinado com base em regulamentos legais e racionais.

No presente trabalho foi analisada a ligação que existe entre a ética pública e a boa administração pública, que é eficiente e que atende aos direitos fundamentais sociais. A boa administração pública é, pois aquela que está centrada no interesse geral. É um direito do cidadão, de natureza fundamental.

As instituições públicas pertencem à soberania popular, de onde procedem todos os poderes do Estado, e devem estar voltadas ao serviço geral, com o objetivo de atender às necessidades coletivas. O Estado, antes de tudo, é um garantidor de direitos e de liberdades cidadãs. Ele deve, através da administração pública, garantir os direitos fundamentais.

Atualmente a degradação da administração pública, através de práticas corruptivas, traz também prejuízo às instituições. Essa degradação compromete o bom governo, a boa administração das instituições públicas. O direito à boa administração pública é considerado um direito fundamental, que traz consigo a centralidade da *pessoa* no regime jurídico da Administração Pública. São os cidadãos que ocupam o centro do sistema do governo e da administração de



instituições públicas. Tanto a promoção dos direitos como das liberdades dos cidadãos, é considerada a principal tarefa dos poderes públicos.

REFERÊNCIAS

- CORTINA, Adela. *Hasta um Pueblo de demônios: ética pública y sociedade*. Madrid, España, Grupo Santillana de Ediciones, S.A., 1998, Taurus, Pensamiento. ISBN: 84-306-0298-4.
- DOMINGUES, José Maurício. Patrimonialismo e Neopatrimonialismo. In: AVRITZER, I.; BIGNOTTO, N.; GUIMARÃES, J.; STARLING, H.M.M.; (Org.) *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 5ª ed. São Paulo: Globo, 2012.
- FILGUEIRAS, Fernando. Interesses. In: AVRITZER, I.; BIGNOTTO, N.; GUIMARÃES, J.; STARLING, H.M.M.; (Org.) *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.
- GARCIA, Emerson. *Improbidade administrativa*. 7. Ed., rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.
- GARCIA, Marcos Leite. *A histórica distinção entre ética pública e ética privada e sua incidência na construção do conceito de direitos fundamentais*. Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC n. 8 – jul./dez. 2006. Disponível em: http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-08/RBDC-08-321-Marcos_Leite_Garcia.pdf. Acesso em: 02 .mar. 2016.
- LEAL, Rogério Gesta. *Patologias corruptivas nas relações ente Estado, administração pública e sociedade: causas, consequências e tratamentos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013.
- MARTÍNEZ, Gregorio Peces-Barba. *Ética pública-ética privada*. Disponível em: http://orff.uc3m.es/bitstream/handle/10016/11635/etica_Peces_AFD_1997.pdf;jsessionid=3E9375622D976A98FF9E4460C0C6F3E1?sequence=1. Acesso em: 04. mar. 2016.
- MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. *Direito fundamental à boa Administração Pública*. Tradução: Daniel Wunder Hachem. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- NASCIMENTO, Melillo Dinis do. O controle da corrupção no Brasil e a Lei nº 12.846/2013 – Lei Anticorrupção. In: _____(Org.). *Lei Anticorrupção empresarial: aspectos críticos à Lei nº 12.846/2013*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.
- NOLAN, Lord. *Normas de Conduta para a vida pública*. Cadernos ENAP, n. 12.
- PAIM, Antonio (org.). *O patrimonialismo brasileiro em foco*. Campinas, SP: VIDE Editorias, 2015.
- PÉREZ, Jesús Gonzáles. *Corrupción, ética y moral em las administraciones públicas*. Segunda edición. España: Thomson Reuters, 2014. ISBN: 978-84-470-4657-7.
- WEBER, Max. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*; trad. De Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; ver. Téc de Gabriel Cohn, 4ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000, 2009 (reimpressão).



III COLÓQUIO DE ÉTICA,
FILOSOFIA POLÍTICA E DIREITO



2016