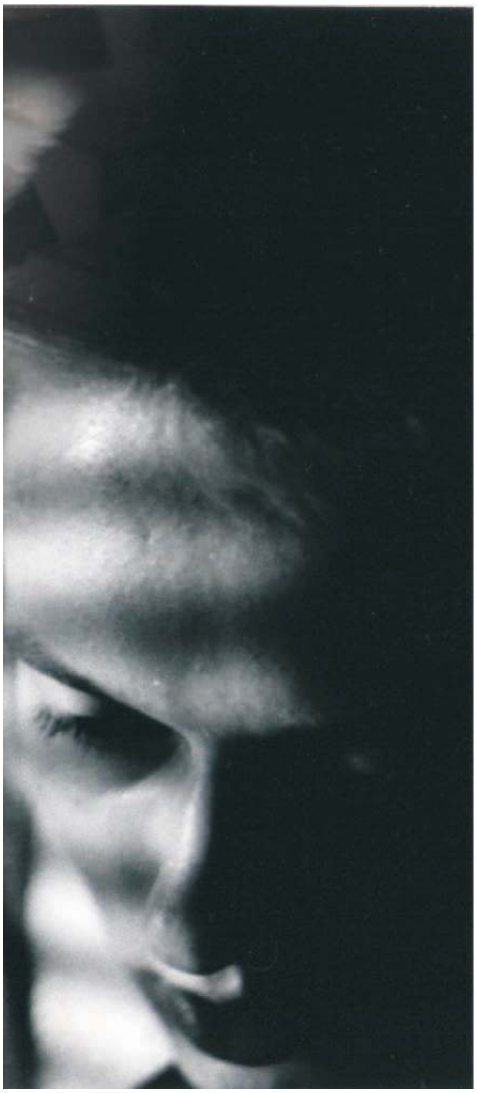


CONTROLE DA ÉTICA NA ERA DO RISCO

contribuições periféricas à reflexividade contemporânea[1]

1 Artigo originado da monografia vencedora do 1° lugar no II Prêmio Ministro Gama Filho, versão 2007/08



Wanda Claudia Galluzzi Nunes
Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro — Coordenadoria de Controle da Receita
Mestre em Ciências Jurídicas pela PUC-Rio

RESUMO: A busca de prevenção para as conseqüências futuras da ação humana constitui uma das principais características da modernidade radicalizada. Num cenário de exacerbação de incertezas, a crescente demanda por controle dos perigos globais tem ocupado o centro da agenda pública. A corrupção, fenômeno complexo e disseminado, é uma dessas ameaças. Iniciativas têm sido adotadas, em todo o mundo, para reprimir condutas contrárias à moralidade praticadas por agentes públicos e políticos. O Brasil integra essa tendência, apresentando um ambiente institucional favorável a este controle, exercido por diversas agências de fiscalização, dentre as quais se destacam os Tribunais de Contas, que, por meio das auditorias, ajudam a melhorar os impactos externos das ações governamentais também no campo da ética. Entretanto, uma sinergia maior com a sociedade civil pode tornar esse trabalho ainda mais eficiente, contribuindo positivamente para a consolidação tanto da legitimidade das Cortes de Contas como do papel significativo que desempenham na sociedade.

*ABSTRACT: The search for prevention as regards the future consequences of human action is one of de main characteristics of radical modernity. In a scenery where uncertainty stands out, the growing demand for control global danger control has become the gist on the public agenda. As for corruption, which happens to be a complex and growing phenomenon, we must say that it is one of those hovering threats that society hardly ever seems to be able to get rid of. Initiatives have been taken all over the world so as to restrain each and every kind of behavior on the part of civil servants and politicians that deviates from valid moral standards. Brazil has also adopted such a policy by presenting an institutional environment that is favorable to that kind of control performed by several inspection agencies, among which the Courts of Accounts stand out. By means of audits, the Courts help reduce the external impacts of government actions, also in the field of activity of ethics. Nevertheless, a stronger synergy between the Courts of Accounts and civil society can make that control even more efficient, thus co-operating positively to the improvement of both the legitimacy of the Courts of Accounts and the significant role they play in society*invading the reserve of convenience and opportunity, can live harmoniously with this power.

PALAVRAS-CHAVE: auditoria de ética; *accountability*; Tribunal de Contas; controle social; corrupção.

KEYWORDS: ethical accounting; accountability; Court of Accounts; social control; corruption.

Você só tende a perceber as coisas e colocá-las sob o foco de seu olhar perscrutador e de sua contemplação quando elas se desvanecem, fracassam, começam a se comportar estranhamente ou o decepcionam de alguma forma.

Zygmunt Bauman - Identidade

INTRODUÇÃO

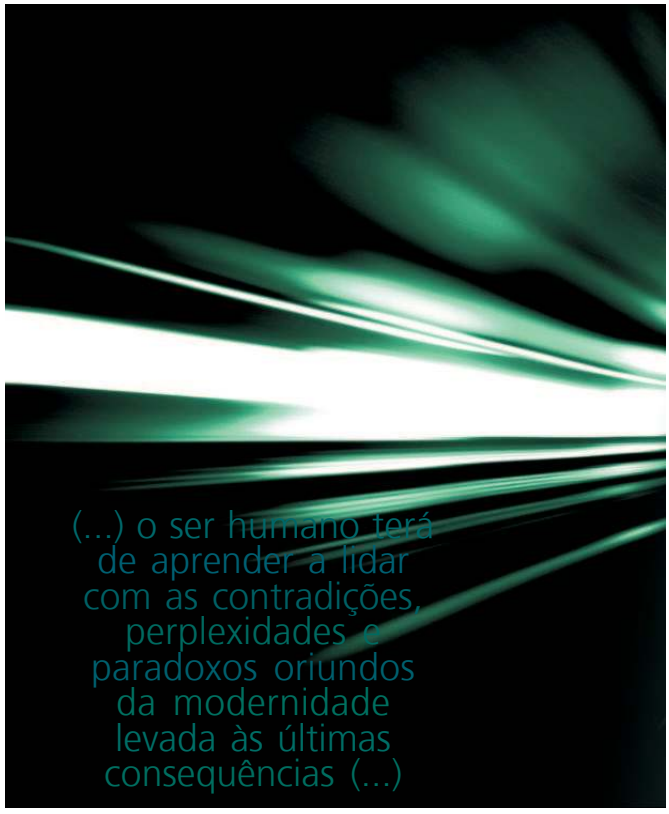
Este trabalho examina as possibilidades de controle da ética na gestão pública por parte dos Tribunais de Contas em parceria com a sociedade civil, com base nos conceitos de reflexividade, proposto por Anthony Giddens e Ulrich Beck, e de centro/periferia, propostos por Immanuel Wallerstein. O objetivo é demonstrar como a interação entre atores nas ações de fiscalização, fenômeno crescente hoje na América Latina, pode contribuir para a consolidação de formas mais eficientes e legítimas de atuação na esfera pública, especialmente no que se refere ao controle da moralidade.

O trabalho apresenta, inicialmente, um breve panorama sócio-político da atualidade, com enfoque no aumento do risco resultante do processo de radicalização da modernidade, assim como em seu impacto assimétrico sobre as zonas periféricas. Em seguida, a discussão moral é situada diante dos desafios da era contemporânea. Mais adiante, são examinadas as formas e os agentes de fiscalização da ética pública, com destaque para a sociedade civil e os Tribunais de Contas, apresentando-se a auditoria da ética como recurso privilegiado neste tipo de controle. Sugere-se que a expansão da interação entre estes dois atores, para além dos resultados positivos quanto a um possível fortalecimento da moral pública, pode contribuir para aprimorar tanto a legitimidade das Cortes de Contas como o protagonismo social.

O CENÁRIO PÓS-MODERNO: RUPTURAS E SOCIEDADE DE RISCO

A marca do nosso tempo parece ser a crise. Por todo o mundo, as sociedades atravessam mudanças espetaculares que solapam o estilo de vida próprio da modernidade. O homem contemporâneo se vê hoje às voltas com os resultados inesperados deste processo: complexidade, incerteza e risco.

Diferentes termos são utilizados para classificar esse estado de coisas, como pós-modernidade (Zygmunt Bauman), modernidade tardia ou reflexiva (Anthony Giddens), segunda modernidade (Ulrich Beck), todos eles indicando um contraste com o modelo precedente e convergindo no sentido de que, nos próximos tempos, o ser humano terá



de aprender a lidar com as contradições, perplexidades e paradoxos oriundos da modernidade levada às últimas conseqüências, ou radicalizada, porque os mecanismos de controle conhecidos tornaram-se insuficientes para o tamanho da empreitada. A pós-modernidade é a era da desilusão.

Beck (2005) situa essa crise na superveniência de cinco processos interligados: globalização, individualização, revolução de gênero, crescimento do subemprego e expansão dos riscos globais.

Por globalização entende-se o deslocamento do controle dos processos de tráfego, comunicação e trocas do âmbito nacional para o transnacional (HABERMAS, 2000), tendo como principal conseqüência, segundo Beck, a exclusão da política do quadro categorial do Estado-Nação, em face da sua incapacidade para lidar com as pressões que este novo modelo implementa.



A individualização é o individualismo institucionalizado, a prevalência da orientação individual sobre a coletiva, na busca de direitos e, em última instância, de um projeto pessoal de felicidade. Esta condição, associada à perda do referencial simbólico identitário fornecido pelo agora debilitado Estado-Nação, a nacionalidade, contribuiu significativamente para o desmantelamento progressivo das identidades coletivas, libertando de forma ambígua os indivíduos, que agora flutuam em busca de propostas que lhes forneçam sentido de longo prazo.

A revolução de gênero, por sua vez, alterou de forma profunda a família como instituição, assim como o enfoque lançado sobre temas como sexo, afetividade, amor e intimidade. Bauman (2000) sugere que a perda do referencial familiar tradicional também contribuiu para o aumento da incerteza e perplexidade na sociedade contemporânea, uma vez que abalou o laço identitário mais poderoso de que o indivíduo dispunha.

O aumento crescente da informalidade e do desemprego não faz mais do que corroborar a insegurança do homem pós-moderno. Sua história pessoal, também neste campo, caracteriza-se por uma sucessão episódica, deixando de fazer sentido como trajetória. A par disso, os resultados nefastos da flexibilização — entendida como a redistribuição dos riscos, a partir do Estado e da economia, para o cidadão — são ainda mais agudos: a redução das alternativas formais incrementa o exército dos marginalizados. Como salienta Beck, o capitalismo gera proporcionalmente menos — e não mais — empregos, à medida em que se desenvolve.

Finalmente, a expansão dos riscos globais tornou-se o ponto central de mudança de paradigmas na atualidade. Como risco, Beck (2005) define a abordagem contemporânea na busca da prevenção e controle das conseqüên-

cias futuras da ação humana, isto é, dos resultados imprevistos da modernidade radicalizada — uma tentativa institucionalizada de colonizar o futuro. Embora a proteção em relação ao perigo sempre tenha feito parte da agenda das sociedades, o processo atual traz algo de novo: as ameaças deixaram de ser locais, operando em escala global.

A sociedade de risco é aquela em que a lógica precedente, de produção de riqueza, foi substituída pela da prevenção dos perigos. A modernidade radical trabalha no sentido de "abolir as instituições que visam a limitar o grau de incerteza e a extensão dos danos que a incerteza desenfreada causou" (BAUMAN, 2000, p. 35). Os perigos contemporâneos caracterizam-se pela dissociação entre seu âmbito de produção e de impacto, como no caso dos problemas ambientais, da flutuação do capital financeiro, do crime organizado, do terrorismo e da pobreza. Estratégias locais parecem ser insuficientes para enfrentá-los.

Beck (2005) sugere que o momento atual é reflexivo, no sentido de avaliar as bases, as conseqüências e os problemas do processo de modernização e seus resultados inesperados. O conhecimento adquirido nos dois últimos séculos oferece a possibilidade de promover mudanças. A reflexividade é uma autocrítica da modernidade. Assim, a radicalização moderna, com todas as suas conseqüências nefastas, não deve conduzir ao pessimismo. Com efeito, o risco tornou-se a maior força de mobilização política na atualidade, o que pode ser confirmado por um exame, ainda que superficial, tanto das últimas plataformas políticas de candidatos aos diversos níveis de representação nas democracias ocidentais, como das agendas das principais organizações não-governamentais em todo o mundo.

Bauman (2000), nesta mesma linha, entende que a reflexividade atual tem como aspecto central a monitoração do risco, isto é, o controle, o que explicaria o fenômeno disseminado da crescente expansão da produção legiferante, sobretudo, no campo penal, praticamente a única alternativa de impacto (ainda que duvidoso) no nível local. O autor salienta que esse diagnóstico favorece a mutação social, o que seria um aspecto positivo do quadro de frustração que a incerteza provoca.

Com efeito, Beck sugere "a possibilidade de uma (auto)destruição criativa para toda uma era: aquela da sociedade industrial" (1995, p. 12). A proposta utiliza o conceito formulado por Giddens (1991) de *modernização reflexiva*, relacionado a uma autoconfrontação com as conseqüências do modelo social moderno que não podem ser tratadas e assimiladas pelos recursos disponíveis dentro daquele paradigma. Para Beck, foi exatamente a ausência da abordagem reflexiva no período industrial que permitiu a continuidade de práticas e políticas similares durante toda uma era, com os efeitos perversos que hoje se verificam. A exaustão, a desintegração e o desencantamento característicos da pós-modernidade são, assim, positivamente manejados, a fim de dar sentido a uma nova proposta de vida em comunidade.

PROTAGONISMO SOCIAL

Um dos fenômenos mais marcantes da pós-modernidade é o protagonismo social, ou a proliferação de agrupamentos em torno de interesses particulares ou corporativos, que trouxeram ao centro do debate público a sociedade civil. Esta última pode ser designada, segundo Taylor (2000), num sentido mínimo, como um conjunto de associações livres sem a tutela estatal; num sentido mais denso, como a sociedade coordenada e estruturada por meio dessas associações, ou, carregando um significado ainda mais forte, como esta mesma sociedade, agindo de forma a influenciar significativamente o curso das políticas públicas.

Pippa Norris (1999) considera a expansão da sociedade civil como uma espécie de efeito colateral do aparente descrédito que se abate sobre as instituições tradicionais da democracia em nossa era. A autora faz um diagnóstico positivo da situação, em virtude da ampliação do número de pessoas envolvidas politicamente em formas de participação heterodoxas. São os chamados cidadãos críticos ou democratas insatisfeitos, que, apesar de demonstrarem forte adesão aos ideais democráticos, constatam que as conhecidas estruturas de participação, formuladas nos séculos XVIII e XIX, são insuficientes para os desafios que a contemporaneidade apresenta. A desilusão quanto aos mecanismos tradicionais da democracia, como o instituto da representação, estimula, de alguma forma, o surgimento de novos canais de participação. Foi o desmantelamento do Estado-Nação e de suas instituições (partidos, sindicatos, aparato administrativo) como mediadores das demandas coletivas que abriu espaço para novos atores na intermediação de interesses coletivos.

PÓS-MODERNIDADE E PERIFERIA

Alguns dos mitos modernos mais questionados nas últimas décadas são, de um lado, a referência eurocêntrica na interpretação de processos econômicos, sociais e políticos por todo o planeta e, de outro, a noção de progressividade linear, no tempo e no espaço, do desenvolvimento. Ainda assim, a convicção de que os países integram, cada vez mais, um sistema mundial, atuando de forma quase simbiótica em um cenário de trocas, deu ensejo à multiplicação de teorias que buscam dar conta da assimetria característica do capitalismo mundial, radicalizada pela globalização.

Neste contexto, emergiu o modelo centro-periferia, elaborado originalmente por Wallerstein (1994), segundo o qual a era moderna seria constituída por um sistema mundial de produção desigual, caracterizado por uma dicotomia entre regiões distintas geográfica e culturalmente, agrupadas em um centro (âmbito do capital intensivo) e uma periferia (âmbito do trabalho intensivo), associados ainda a uma zona intermediária, a semiperiferia, que combina características tanto de um quanto de outro extremo.

As pressões oriundas da globalização vêm forçando um rearranjo destes papéis, especialmente nas zonas não-centrais. O final da Guerra Fria, com a ascensão do capitalismo como modelo amplamente hegemônico, a polarização econômica, militar e política dos Estados Unidos da América e o enfraquecimento dos Estados nacionais ensejaram o aparecimento de diferentes estratégias de sobrevivência nos países da periferia. Na América Latina, bloco situado, em grande parte, na semi-periferia, verifica-se, apesar das especificidades locais, uma proposta similar de inserção no cenário global: no plano político, os processos de democratização; na economia, a adoção do modelo neoliberal[1] e, no âmbito internacional, o surgimento de projetos de integração regional.

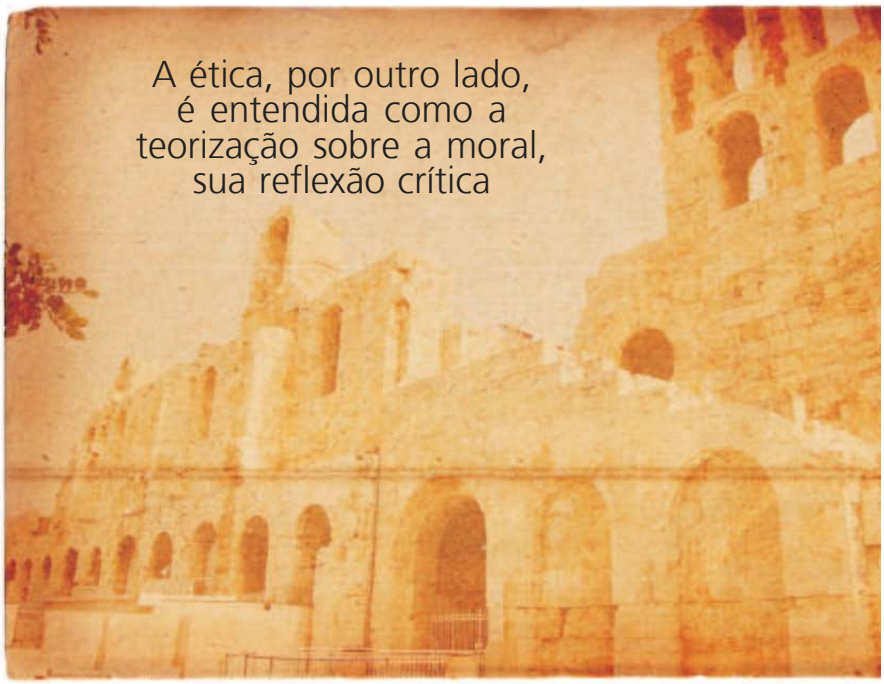
O Brasil, que capitaneia esse bloco[2] , pode ser examinado como um caso paradigmático des-

1 O neoliberalismo constitui, segundo Rodrigues (1999), um corpo articulado de proposições econômicas e sociais, de inspiração liberal, conjugado a uma prática política adotada por organismos internacionais de financiamento, sob hegemonia dos países capitalistas centrais, destinada a estabelecer programas de "ajuste estrutural" também nas economias periféricas.

2 Segundo demonstrativo do Banco Mundial, o Brasil figura na melhor posição, dentre os países latino-americanos, no ranking classificatório por PIB (Produto Interno Bruto) do ano de 2006 (Fonte: <http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GDP_PPP.pdf>. Acesso em 05/01/08).

ta tendência. Os anos 80[3] são um momento histórico crucial neste processo, não só sob o ponto de vista econômico (o período foi considerado "a década perdida", em virtude da forte recessão verificada), como na política, com o esgotamento do modelo autoritário, pressionado por fatores endógenos (a ampliação das reações libertárias, em resposta à radicalização da perseguição política, em especial após a edição do Ato Institucional nº 05/68[4]) e exógenos (a expansão do ideário democrático no plano internacional, associado à prevalência crescente do modo de produção capitalista). Mudanças importantes resultaram dessas pressões. Democratização e implantação de um modelo neoliberal foram as mais significativas.

A ampliação do debate político foi uma das características que marcaram esta reconfiguração, com destaque para a elaboração da Constituição Federal de 1988, que representou uma expansão dos mecanismos de participação e controle democráticos, determinando um possível ponto de inflexão da tendência à anemia cívica que tem caracterizado a sociedade civil no Brasil desde os tempos de colônia.



ÉTICA: DEFINIÇÃO, ORIGEM, TEORIAS

O termo ética tem oferecido dificuldades aos estudiosos no que se refere à sua definição. A origem da palavra é grega *(ethos)* e o significado é costume, modo habitual de agir. O mesmo sentido apresenta o vocábulo moral, proveniente do latim *(moralis)*, razão pela qual, freqüentemente, são utilizados de modo quase equivalente. Entretanto, é mais ou menos consensual a distinção pela qual se entende que a moral é o modo espontâneo de agir e de relacionar-se com os outros, segundo determinadas normas (inclui, portanto, a prática e

3 A referência a décadas neste trabalho é sempre relacionada ao século XX, exceto quando expressamente mencionado.
4 Esta norma, editada pelo governo militar autoritário, regulava a supressão de garantias individuais, mediante o estado de sítio, a intervenção nos estados e municípios, a cassação de mandatos eletivos, a suspensão de direitos políticos, das garantias de *vitaliciedade*, inamovibilidade e estabilidade, do *habeas corpus* nos casos de crimes políticos, contra a segurança nacional, ordem econômica e social e economia popular e a decretação de confisco de bens.



as normas que a regem). A ética, por outro lado, é entendida como a teorização sobre a moral, sua reflexão crítica.

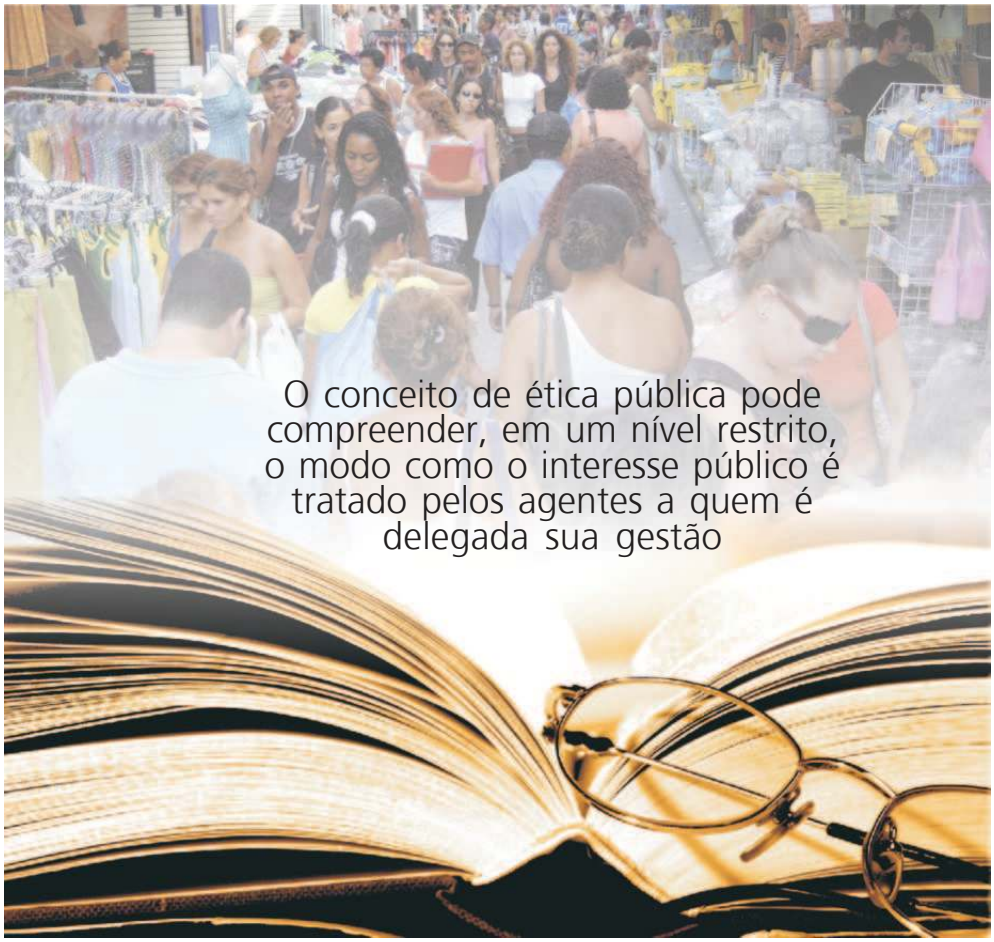
O surgimento da moralidade enquanto preocupação humana remonta ao início da vida associada, na qual costumes importantes do ponto de vista da manutenção da comunidade e da defesa externa começaram a ser positivamente avaliados. É comum fixar a origem da filosofia moral na Antigüidade Clássica, onde os grandes pensadores procuravam identificar o tipo de vida que levaria à felicidade, concluindo que esta seria alcançada por meio do exercício das virtudes. A doutrina cristã, algum tempo depois, aproveitou essa noção, acrescentando a idéia de que o homem era dotado de faculdades intelectuais capazes de lhe revelar as condutas conformes à vontade de Deus e, por isso, apropriadas, o que, mais tarde, deu origem ao conceito de leis naturais. Com a secularização promovida pelo Iluminismo, o recurso às leis naturais como fundamento ético não foi abandonado, mas reformulado: excluiu-se a idéia de que estas normas teriam origem divina, para afirmar que elas seriam, sim, inerentes à natureza humana e, neste sentido, acessíveis à razão. Este o caminho da ética até a modernidade.

A ética se ocupa dos julgamentos morais. Há dois tipos clássicos da avaliação neste sentido: as axiológicas, que classificam seu objeto segundo a validade (bom/mau) e as deônticas, que enfocam a correção (deve/não deve ser). O primeiro deles está relacionado à noção de bem, de valor, daquilo que se deve buscar para viver bem. O segundo está centrado no dever, como forma, aí sim, de alcançar a vida boa. Aquele dá ensejo às éticas teleológicas (o valor moral da conduta resulta dos bons ou maus resultados produzidos), das quais a maior expressão é o utilitarismo. No outro extremo, estão as éticas deontológicas (as ações são intrinsecamente boas ou más, do que resulta a necessidade de obediência a padrões morais universais), sendo Kant o principal arauto desta família teórica. Ambas as soluções apresentam fragilidades. As principais críticas direcionadas ao utilitarismo estão relacionadas à instabilidade dos padrões morais, o que representaria uma pressão extrema sobre o indivíduo, instado a decidir ininterruptamente sobre as melhores condutas, o que, aliás, somente seria possível em situações de conseqüências previsíveis. No campo da ética deontológica, a dificuldade de fixação de padrões morais universais apresenta-se como a objeção mais importante.

A preocupação com a identificação de um fundamento que legitimasse as propriedades morais (o que é bom, o que é correto) sempre ocupou lugar central na filosofia moral, persistindo nos dias atuais, embora hoje venha sendo dada ênfase à filosofia prática, que busca objetivos mais modestos: não mais o de perseguir a descrição de uma ordem, natural ou sobrenatural, imutável e universal, mas sim o de garantir um grau razoável de validade aos preceitos morais. Esta abordagem tem promovido um retorno à deontologia, como tentativa de fixação de padrões objetivos, legitimados não tanto por seu conteúdo, mas mediante um procedimento adequado de debate no âmbito da sociedade.

CRISE MORAL E ÉTICA DO RISCO

A moral não ficou imune à instabilidade provocada pela era pós-moderna. Bauman (1997) situa no cerne da crise atual a discrepância entre a oferta e a demanda de capacidades morais. Segundo o autor, o homem foi treinado para adotar soluções oriundas de uma lógica que não mais atende às demandas da pós-modernidade: as expectativas em torno da universalidade e da fundamentação das propriedades morais ruíram e as conseqüências



dos atos humanos são cada vez mais distantes, no tempo e no espaço, das decisões que os provocam, dificultando assim a avaliação das perdas e ganhos - e dos sujeitos neles implicados: "A moralidade que herdamos [...] é uma moralidade de proximidade e, como tal, infelizmente, inadequada numa sociedade em que toda ação importante é ação à distância" (BAUMAN, 1997, p. 247). É assim que o autor vislumbra a instauração de um novo padrão para os julgamentos morais: a ética da autolimitação. Os ideais de progresso e perfeição que guiaram as mentes modernas foram substituídos pelos objetivos de prevenção e preservação.

Com efeito, uma das conseqüências da irrupção da sociedade de risco é o incremento do controle. Beck (2005) aponta a busca por mecanismos de identificação, coerção e sanção de condutas indesejáveis como uma das características deste novo ambiente. O campo da ética parece ter sido fortemente atingido por este fenômeno. Como resultado, as normas morais se multiplicam e especializam, o que também deriva da fragmentação das instâncias legiferantes, dando origem a esferas de incidência específicas. Surgem a ética dos negócios, das profissões, do ambiente e a bioética. Proliferam os códigos de conduta. Crescem as demandas por moralidade na política. O mundo contemporâneo parece precisar, mais do que nunca, garantir que as escolhas humanas sejam permeadas pelo julgamento moral.

CONTROLE DA ÉTICA PÚBLICA

O conceito de ética pública pode compreender, em um nível restrito, o modo como o interesse público é tratado pelos agentes a quem é delegada sua gestão. Uma noção ampliada refere-se à ética na ação estatal de implementação de políticas públicas. Por fim, numa visão macro, refere-se à constituição de um espaço em que sejam discutidos, difundidos, reconhecidos e defendidos os valores éti-

cos no âmbito das relações sociais (CARVALHO, 2005).

Nas últimas décadas, houve uma expansão crescente dos mecanismos de controle da ética pública, embora raramente referidos aos níveis intermediário e amplo mencionados acima. Parece haver uma preocupação disseminada quanto ao comportamento moral dos agentes políticos e públicos, embora pouco enfoque seja dado ao debate sobre a ética nas políticas públicas e nas relações sociais. Alguns fatores podem explicar esta abordagem: o aspecto econômico é uma influência importante, na medida em que a corrupção[5] acarreta, com freqüência, sobrepreços que investidores transnacionais não estão dispostos a pagar. O enfoque na prevenção e no controle característico da sociedade de risco é certamente outro elemento de contribuição. A dificuldade de manejar as demais formas de ética fora do nível privado também colabora para que práticas mais restritas sejam adotadas como forma possível, ao menos temporariamente, de alçar níveis mais razoáveis de moralidade pública.

Embora grande parte das legislações nacionais venha contemplando, desde as Revoluções Liberais, dispositivos destinados a inibir práticas imorais nos governos, a centralidade dessa repressão verificou-se em fins do século XX. Desde então, cresceu a percepção acerca do impacto nocivo da corrupção sobre a sociedade, tanto no nível local, como no regional e no global: enfraquecimento das instituições e dos valores da democracia, da ética e da justiça, comprometendo o desenvolvimento sustentável e o Estado de Direito; contribuição para o surgimento de outras formas de delinqüência, em particular o crime organizado e a corrupção econômica, incluindo a lavagem de dinheiro; comprometimento de parcela importante dos recursos dos Estados e expansão do fenômeno para a esfera transnacional, afetando todas as sociedades e economias[6] .

A partir de então, a produção legiferante sobre o tema cresceu de maneira espantosa, destacando-se, nas esferas mundial e regional, acordos multilaterais contra a corrupção. Organizações como a ONU[7] , a OCDE[8] e a OEA[9] editaram normas específicas sobre o assunto.

NORMAS INTERNACIONAIS

O primeiro passo na construção de um sistema de combate à corrupção é a determinação de padrões adequados de conduta — da definição do bom e do mau. Embora a determinação de *standards* universais seja um dos pontos nevrálgicos de nossa sociedade fragmentada, as normas relacionadas ao tema têm revelado relativo consenso acerca do mínimo exigível. Como esperado, o nível de detalhamento destes requisitos torna-se mais complexo à medida que sua fonte se aproxima da esfera local, em face das dificuldades relativas à produção do consenso em âmbito internacional.

Dentre os organismos multilaterais que propõem normas de combate à corrupção, destacam-se, por incluírem o Brasil em seu âmbito de incidência, a Organização das Nações Unidas e a Organização dos Estados Americanos. A principal norma elaborada pelas Nações Unidas no campo da ética pública é a Resolução

5 O termo aqui é usado em sentido lato, indicando atos incompatíveis com a moralidade administrativa, não se restringindo, assim, aos tipos penais definidos nos art. 317/333 do Decreto-lei nº 2.848/40 (Código Penal Brasileiro).
6 Cf. o preâmbulo da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (BRASIL, 2006).
7 Organização das Nações Unidas *(United Nations)*.
8 Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico *(Organization of Economic Co-operation and Development)*.
9 Organização dos Estados Americanos *(Organization of American States)*.

da Assembléia Geral nº 58/4 (Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção), de outubro/2003. Seu enfoque recai sobre a prevenção, a criminalização, a cooperação internacional, a indenização por vantagens ilícitas e a adoção de mecanismos de implementação.

No nível regional, a Convenção Interamericana contra a Corrupção, aprovada pela Organização dos Estados Americanos em 29 de março de 1996, representa norma precursora no campo da ética pública. O acordo vincula os Estados-parte a desenvolver mecanismos de prevenção, detecção, punição e erradicação da corrupção e a promover, facilitar e regular a cooperação entre si, para conter este tipo de prática, em especial, no setor público. A norma traz, ainda, diversas definições, destinadas a conferir uniformidade de conceitos em seu âmbito de aplicação, além de uma série de medidas que objetivam combater as práticas ilícitas, dentre as quais se destacam a adoção de Códigos de Conduta para servidores públicos, o treinamento de agentes públicos para o conhecimento e o cumprimento destas regras, o acompanhamento da situação patrimonial destes agentes, o incremento da transparência, eqüidade e eficiência na Administração Pública, a adequada arrecadação e controle das receitas públicas, a garantia de proteção aos cidadãos que denunciem práticas administrativas ilícitas, a ampliação do controle da corrupção por parte de entidades fiscalizadoras, o aperfeiçoamento dos controles internos, a participação da sociedade civil nas ações de controle e a facilitação de medidas que requeiram participação de outros Estados-parte, como a extradição e a quebra de sigilo bancário.

NORMAS NACIONAIS

O Brasil apresenta um modelo de gestão de ética constituído por grande número de normas. A par disso, diversos órgãos e entes são titulares de atribuições relacionadas ao controle da moralidade pública. Não obstante, verifica-se certo ceticismo quanto à sua eficácia: trata-se de um sistema complexo, incoerente e pouco coordenado[10]. Esforços vêm sendo feitos, contudo, no sentido de conferir organicidade e eficiência a este modelo, integrando a ação dos órgãos competentes, em conformidade com o robusto arcabouço legal constituído por princípios constitucionais e normas de hierarquia inferior.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A atual importância da moralidade pública na agenda brasileira é tema relativamente recente, tendo ganhado impulso a partir de sua inclusão no texto constitucional, na forma de princípio: "Art. 37 — A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, *moralidade*, publicidade e eficiência [...]" (BRASIL, 1988, grifo acrescentado)[11].

10 O Relatório Sobre a Integridade Global - versão 2006, produzido pela Organização *International Transparency*, revela que o país apresenta nível moderado na classificação quanto à integridade. A composição do indicador consolida avaliações específicas, como a participação na esfera pública pela sociedade civil e mídia (fraca), eleições (forte) *accountability* governamental (moderada), administração e serviços públicos (fraca), controle e regulação (moderada) e, finalmente, legislação anti-corrupção (moderada). Cf.:
<http://www.globalintegrity.org/reports/2006/BRAZIL/index.cfm>. Acesso em 05.01.08.

11Deve ser destacado, não obstante, que, desde a Constituição de 1934, o Brasil só não contou com a ação popular no período de vigência do Texto Maior de 1937. A ação popular, atualmente regulada pela Lei nº 4.717/65, é o instituto jurídico que confere aos cidadãos a possibilidade de controlar judicialmente os atos lesivos ao patrimônio público. Seu escopo foi estendido na Constituição vigente, para abranger também outros controles, como o da moralidade, ampliando o enfoque precedente, de cunho marcadamente patrimonial.



Moreira Neto (1992) elenca cinqüenta e oito dispositivos em nossa atual Constituição relacionados à moralidade, destacando, dentre eles, o princípio já mencionado e os seguintes preceitos: a garantia do *habeas corpus* contra abuso de poder (art. 5º, LXVIII); a garantia do mandado de segurança contra abuso de poder (art. 5º, LXIX); a legitimação dos cidadãos para propor ação popular por ato lesivo à moralidade administrativa (art. 5º, LXXXIII); a suspensão de direitos políticos e outras sanções por atos de improbidade administrativa (art. 36, § 4º); a sustação de despesa irregular pelo Congresso Nacional, proposta pelo Tribunal de Contas (art. 72, § 2º); a legitimação dos cidadãos, dentre outros, para denunciar irregularidades e ilegalidades ao Tribunal de Contas (art. 74, § 2º) e, finalmente, a inclusão da improbidade administrativa como crime de responsabilidade atribuível ao Presidente da República (art. 85, V), combinado com o julgamento, nestes casos, pelo Senado Federal, autorizado pela Câmara dos Deputados (art. 52, I).

Figueiredo (2006) acrescenta ainda a esse rol a fiscalização quanto ao cumprimento dos princípios da legitimidade e da economicidade pelos controles externo (Poder Legislativo e Tribunal de Contas) e interno (órgãos integrantes da estrutura do ente controlado).

LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL

A principal norma geral infraconstitucional relacionada ao princípio da moralidade é a Lei nº 8.429/92, que trata da improbidade administrativa. Esta é considerada uma imoralidade qualificada, distinguindo-se assim do conceito geral de desvio de finalidade. O texto legal reprova três modalidades de atos: os que importam enriquecimento ilícito, os que causam prejuízo ao erário e os que atentam contra os princípios da Administração Pública. A ação de improbidade, de natureza civil e punitiva, sem caráter penal, é proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, podendo gerar sanções que vão da suspensão dos direitos políticos ao ressarcimento ao erário, passando pela perda de função pública, pagamento de multa civil, vedação de contratar com o Poder Público ou até de receber incentivos fiscais.

No campo das leis específicas, o Poder Executivo federal conta com amplo arcabouço normativo relacionado à ética pública, criado a partir da experiência de sua Comissão de Ética Pública, com destaque para o Código de Ética

do Servidor Público Civil Federal (Decreto nº 1.171/94). O Poder Legislativo dispõe da Resolução nº 20/93 do Senado Federal, que institui seu Código de Ética e Decoro Parlamentar, e a Câmara Federal, da Resolução nº 25/01, que estabelece norma equivalente. O Judiciário, apesar de não contar com um Código de Conduta específico, obedece às disposições do Estatuto da Magistratura (Lei Complementar nº 35/79), que, nos artigos 35 a 39, estabelece normas relativas à moralidade.

Os entes locais apresentam um quadro heterogêneo neste campo de normatização[12] . Algumas Casas Legislativas apresentam Códigos de Ética e/ou Decoro Parlamentar e o Poder Executivo pode contar com normas específicas ou dispositivos isolados, em geral integrantes de estatutos reguladores da função pública em sua esfera de competência. No Estado do Rio de Janeiro, a Constituição Estadual prevê a perda de mandato em caso de ofensa ao decoro parlamentar[13] e a Assembléia Legislativa local promulgou, no ano de 2005, seu Código de Ética e Decoro Parlamentar (Resolução nº 836/05). O Executivo conta com o Decreto-lei nº 220/75, o chamado Estatuto dos Funcionários Públicos Civis, que institui uma série de deveres e proibições relacionados ao comportamento moral desses agentes.

AGENTES DE CONTROLE

Controle é a faculdade de fiscalização que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro e pode ser classificado de diferentes maneiras: segundo o Poder, o órgão ou a autoridade que o exerce, ou ainda conforme o fundamento, modo e momento de sua efetivação. Por sua amplitude e permanência, destacam-se o controle administrativo, o parlamentar e o jurídico, assim como aquele diretamente exercido pela sociedade, na qualidade, hoje, de verdadeira autoridade, em face do protagonismo social característico das democracias contemporâneas. Há ainda o controle integrado, que constitui o exercício conjunto e/ou complementar das modalidades mencionadas.

CONTROLE ESTATAL

A legitimidade para o controle estatal da moralidade é ampla na ordem jurídica nacional. Destacam-se nesta constelação insti-

A legitimidade para o controle estatal da moralidade é ampla na ordem jurídica nacional. Destacam-se nesta constelação instituições de natureza fiscalizatória, como o Ministério Público e o Tribunal de Contas



12 Em vista deste cenário, a União Nacional dos Legislativos Estaduais - UNALE - vem promovendo, desde 2005, debates no sentido de elaborar um Código de Ética unificado para este segmento. Embora até o momento a norma não tenha sido editada, acredita-se que a iniciativa tenha estimulado a criação de códigos de conduta pelos entes locais, conforme noticia o portal de entidade (Cf.:<http://www.unale.org.br/M007/M0074021.ASP?txtID_PRINCIPAL=2284>. Acesso em 05.01.08).

13 "Art. 104 - Perderá o mandato o Deputado: [...] II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar" (RIO DE JANEIRO, 1989).

tuições de natureza fiscalizatória, como o Ministério Público e o Tribunal de Contas. Os órgãos integrantes da estrutura do próprio ente controlado, como as Controladorias e Corregedorias, também desempenham papel importante. Outras agências, ainda que não afetas ao controle de forma precípua, são indispensáveis ao funcionamento do sistema, como ocorre com o Judiciário, ao qual cabe, quase sempre, tornar exeqüíveis as sanções propostas pelos entes fiscalizadores[14] .

O Ministério Público tem sua legitimidade neste campo fundada, especialmente, na atribuição de propor ou acompanhar as ações civis públicas relacionadas à improbidade administrativa, conforme estabelecem tanto o art. 129, inciso III, da Constituição Federal, como também o artigo 17, *caput* e § 4º, da Lei nº 8.429/92.

Os Tribunais de Contas, órgãos colegiados de estatura constitucional aos quais incumbe o controle externo, em auxílio ao Poder Legislativo, têm função relevante neste controle. Os art. 70 e seguintes do texto constitucional fixam a disciplina da Corte de Contas federal e, por simetria, daquelas pertencentes às demais esferas de Poder.

O sistema de controle interno é estabelecido pelo art. 74 do texto fundamental, incidindo, sob a forma de homologação (reconhecimento, por autoridade superior, da legalidade de ato praticado), aprovação (tem natureza similar à homologação, acrescendo-se ao exame da legalidade o da conveniência do ato praticado), invalidação (desconstituição de ato considerado desconforme o ordenamento jurídico) e revogação (emanação de novo provimento sobre matéria anteriormente provida que, por situação superveniente, postula novo ato ou supressão do anterior). Os procedimentos sancionadores e disciplinares também se enquadram no rol dos mecanismos utilizados para a consecução do controle interno.

Finalmente, o controle jurisdicional da atividade administrativa no Brasil obedece ao sistema de jurisdição única e tem como principal dispositivo estruturante o art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal de 1988 (submissão de lesão ou ameaça de lesão à apreciação judicial). A expansão da legitimação ativa conferida pelo atual Texto Maior (em especial nas ações populares e na ação civil pública) também contribui, de forma reflexa, para a ampliação do controle promovido por este Poder, já que o Judiciário somente age por provocação.

14 O'Donnel (2003) denomina como agências de *accountability* horizontal todas aquelas instituições designadas para fiscalizar, prevenir, desencorajar e sancionar ações ou omissões ilegais ou irregulares de órgãos governamentais, salientando que dificilmente uma destas agências cumpre todas as funções de controle autonomamente, requerendo uma rede de instituições que culmina, freqüentemente, em um órgão superior do Poder Judiciário para a aplicação das sanções estabelecidas, a fim de que a *accountability* tenha efetivo resultado. O conceito de *accountability* horizontal, formulado pelo autor (O'DONNEL, 1998), designa o controle intra-estatal, isto é, exercido por entidades fiscalizadoras integrantes do Poder Público. Em contrapartida, a *accountability* vertical constitui o controle exercido individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não, tendo como principal mecanismo o voto. Mais tarde, Peruzzotti e Smulovitz (2002) elaboraram o conceito de *accountability* social, um mecanismo de controle vertical mas não eleitoral das autoridades políticas, baseado nas ações de um amplo espectro de associações e movimentos cidadãos, assim como também em ações midiáticas. As iniciativas destes atores teriam por objeto monitorar o comportamento dos funcionários públicos, expor e denunciar seus atos ilegais e ativar a operação de agências de controle horizontal.

O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Autores salientam, em uníssono, a posição central ocupada pelas Cortes de Contas no controle da ética pública[15] .

Já no nascedouro a instituição demonstrava esta vocação. Seu surgimento se deu com o advento da República, por sugestão de Rui Barbosa. Os ideais republicanos eram perfeitamente afinados com as noções de limitação do poder e de responsabilização dos governantes, tão bem levadas a efeito por um órgão de controle financeiro. Esse tipo de fiscalização foi sendo consolidado ao longo do tempo, adquirindo grande centralidade nas últimas décadas. O incremento do controle, com a noção crescente de risco em nossa sociedade, em especial no que se refere às conseqüências deletérias da corrupção, só fez aumentar a importância das entidades fiscalizadoras na agenda pública contemporânea.

As principais atribuições da instituição se dividem, basicamente, entre a emissão de parecer prévio sobre as contas do Chefe do Poder Executivo para subsidiar o julgamento a ser efetuado pelo Poder Legislativo; o julgamento das contas dos demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos; a apreciação da legalidade, para fins de registro, dos atos de admissão de pessoal, concessões de aposentadoria, reformas e pensões e, finalmente, a realização de auditorias e inspeções.

AUDITORIA DA ÉTICA

Os Tribunais de Contas têm expandido significativamente a fiscalização por meio de auditorias[16]. Estas, segundo Barzelay (2002), são formas de verificação que comparam critérios preestabelecidos com as transações realizadas nas organizações. Elas se dividem em análises de *conformidade*, que são aquelas voltadas para a mera comparação entre a operação examinada e seus requisitos legais e/ou formais, ou *operacionais*, constituídas por avaliações que envolvem julgamentos comumente relacionados aos resultados das atividades do órgão ou ente auditado, em especial sob os aspectos da eficiência, economicidade, eficácia e efetividade.

As auditorias de ética são ainda extremamente incipientes no controle governamental. Este tipo de verificação integra o grupo das chamadas auditorias sociais, processos que avaliam, demonstram e contribuem para melhorar a performance social de uma entidade por meio do exame do impacto de seu comportamento ético sobre a comunidade. Seu surgimento se deu no ramo empresarial, com a percepção crescente de que a sobrevivência de uma organização está intimamente relacionada não só à sua capacidade de produzir bens e serviços, mas também de atender às expectativas da sociedade quanto a outros aspectos, inclusive no que se refere à moralidade de suas ações.

A complexidade de um procedimento de auditoria requer um planejamento atento para que sejam adequadamente selecionados os órgãos e entes fiscalizados, a fim de concentrar esforços sobre aqueles que apresentem maior suscetibilidade a desvios éticos. Uma vez selecionados os órgãos e entes a serem auditados, devem ser identificados os critérios utilizados para a avaliação da ética. Dentre os mais utilizados, considerando que uma das preocupações centrais das auditorias sociais é medir até

15 Cf. Brito (2005), Moreira Neto (1992) e Torres (1991, 1993), entre outros.
16 Cf. Speck (2000).

que ponto a organização atinge os valores que se propõe a promover, figura a conformidade entre desempenho e missão institucional. A importância desta correlação é salientada como um dos mais relevantes fundamentos da confiança nas instituições[17]. Quando a auditoria de ética analisa as operações da entidade em comparação com seus objetivos institucionais, tem como meta auxiliar o auditado a refletir sistematicamente acerca dos impactos externos de suas ações, melhorando assim seus procedimentos. Em muitos casos, os exames podem contribuir inclusive para tornar mais clara a missão da instituição, uma vez que a gestão da ética é tema bastante recente na agenda tanto corporativa quanto governamental.

Sousa Filho (2004) esclarece que esse modelo de auditoria deve ser orientado para os seguintes aspectos: identificação da missão da instituição; verificação acerca de eventuais superposições em relação aos objetivos de outras entidades; avaliação quanto à conformidade e aderência das atividades desenvolvidas em relação à missão estabelecida; identificação da clientela atingida pelas operações da organização; análise da adequação dos recursos disponíveis aos objetivos organizacionais, e parecer quanto ao atendimento da missão pela entidade.

A auditoria de ética pode também utilizar outras abordagens mais específicas. Neste caso, embora os procedimentos de avaliação se subsumam às modalidades de conformidade ou operacional (ou ainda, à combinação de ambas), é importante selecionar cuidadosamente os critérios, uma vez que, freqüentemente, não haverá norma legal que defina o padrão a ser seguido. Caso o órgão ou ente auditado disponha de um código de conduta, este trabalho será facilitado, permitindo, inclusive, auditorias de regularidade. Na sua ausência, as normas internacionais, os princípios constitucionais, os regulamentos e as melhores práticas desenvolvidos por outras entidades, as decisões judiciais sobre a matéria e textos doutrinários podem auxiliar na elaboração de critérios por parte do auditor. Alguns parâmetros, sugeridos por Souza Filho (2004), são: a existência de normas de conduta gerais e específicas aplicáveis aos servidores, a atribuição formal de controle quanto ao cumprimento das normas de conduta a um setor específico da entidade, a instituição de uma Comissão de Ética, a disponibilidade de mecanismos de proteção àqueles que denunciem e apurem transgressões às normas de conduta, a identificação e o controle sobre as áreas mais suscetíveis a desvios éticos, a integração da gestão ética ao plano de trabalho da entidade, o comprometimento da alta administração com a disseminação e observação das normas de conduta, a divulgação das normas de conduta aos servidores, a incorporação de disciplina relacionada à ética e às normas de conduta aos programas de capacitação e treinamento da entidade, a aferição do conhecimento, por parte dos servidores, acerca de normas de conduta, a existência de canais para a solução de

17 "Confiar em instituições supõe conhecer a idéia básica ou a função permanente atribuída a elas pela sociedade [...]. Isso se explicita através das regras constitutivas das instituições que remetem a conteúdos éticos e normativos resultantes da disputa dos atores pelo sentido da política; por isso, essas regras são referências tanto da ação dos responsáveis pelas instituições como das pessoas comuns que se orientam, a partir de sua experiência, por aquilo que aprendem sobre o funcionamento das instituições. [...] Ou seja, a confiança política dos cidadãos depende da coerência das instituições a respeito de sua justificação normativa, e é o repertório de significações resultante de seu funcionamento que determina a medida dessa confiança, que pode ou não se estender aos seus responsáveis, conforme seu comportamento seja compatível com aqueles objetivos. Essa dinâmica envolve, portanto, a experiência dos cidadãos com as instituições e isso conta para a ocorrência do fenômeno de confiança." (Moisés, 2005).

dúvidas relacionadas à aplicação de normas de conduta, o monitoramento quanto ao cumprimento de normas de conduta, a efetiva apuração dos desvios de conduta e a aplicação de sanções, a existência de formas de reconhecimento ou premiação da ética.

CONTROLE SOCIAL

Diversos autores destacaram, logo após o implemento da Constituição Federal de 1988, a fragilidade das relações entre a sociedade civil e a Administração Pública no Brasil[18] . Acreditava-se que somente a cidadania organizada seria capaz de promover um controle governamental efetivo, uma vez que é o comportamento da clientela que condiciona o da burocracia. Em nossa sociedade, onde o baixo nível de organização e mobilização encontrava-se associado à falta de um sentimento de comunidade, o cidadão permanecia como sujeito passivo das decisões públicas, sem participação ou controle em sua formulação e implementação.

Desde então, duas décadas se passaram. Mudanças significativas ocorreram na cultura política nacional e regional, fortalecendo o protagonismo social e a *accountability*, especialmente, daquela demanda pela sociedade.

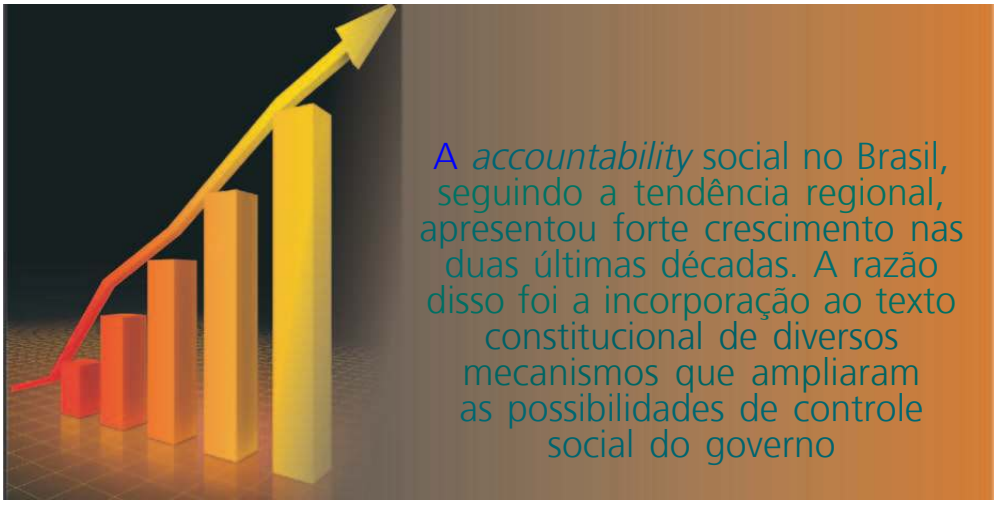
Peruzzotti e Smulovitz (2002) apontam esta expansão como uma tendência em toda a América Latina. A dupla de pesquisadores formulou, a partir desta constatação, o conceito de *accountability* social. Trata-se de um

> mecanismo de controle vertical, não eleitoral, das autoridades políticas, baseado nas ações de um amplo espectro de associações e movimentos cidadãos, assim como também em ações midiáticas. As iniciativas destes atores têm por objeto monitorar o comportamento dos funcionários públicos, expor e denunciar seus atos ilegais e ativar a operação de agências de controle horizontal (PERUZZOTTI & SMULOVITZ, 2002, p. 32 - tradução nossa).

Segundo os autores, os recursos disponíveis para este tipo de fiscalização incluem medidas como a investigação, a mobilização social, a denúncia pública ou as agências de controle e a litigância ordinária. Comparada aos controles tradicionais, ela apresenta uma série de benefícios, compensando as debilidades apresentadas por outras tipologias. Em relação ao poder de pressão oriundo do voto[19] , por exemplo, a *accountability* social traz diversas vantagens: não requer amplo consenso a fim de tornar-se efetiva, ao contrário da sanção realizada por meio do voto; pode ser realizada a todo tempo — e não somente em época de eleições; permite o controle concomitante de uma série de atos, enquanto na modalidade eleitoral há apenas uma única oportunidade para que o eleitor o sancione ou premie e, finalmente, possibilita a incidência da fiscalização sobre agentes públicos e não apenas políticos. Relativamente ao controle intra-estatal, realizado pelas entidades de fiscalização governamentais, a *accountability* social apresenta a grande vantagem de não requerer necessariamente procedimentos formalizados e de dispensar a legitimação para controlar, por vezes restrita, conforme a legislação do local. Como

18 Cf. Campos (1990), Schwartzman (1988) e Santos (1993).

19 Trata-se, aqui, da *accountability* vertical eleitoral, uma avaliação retrospectiva em que os cidadãos premiam com a recondução ao mandato aqueles governantes cuja atuação foi compatível com os interesses da população. Em contrapartida, aqueles que perseguiram interesses próprios em detrimento dos públicos são sancionados com a não recondução, ou a não eleição de seus correligionários. Este tipo de mecanismo provocaria, nos mandatários, uma tentativa de antecipação do julgamento popular, fazendo com que evitassem fugir aos termos do mandato conferido.



ressaltam os autores, os custos reputacionais dos agentes denunciados são relevantes a ponto de influírem no cálculo prévio acerca das eventuais vantagens da prática de atos irregulares. Além disso, existe sempre o benefício de tornar pública a discussão sobre uma transgressão, antes circunscrita a um âmbito determinado, o que lança luz sobre a questão e a traz ao debate público. A possibilidade de que atores destituídos de poderes sancionatórios provoquem as estruturas de *accountability* intra-estatal, de modo a conferir maior efetividade a suas ações, é considerada extremamente importante, porque, como verificado, há um relativo consenso entre os estudiosos acerca da fragilidade deste controle na América Latina[20] . A transformação das demandas sociais em administrativas ou legais obriga a um posicionamento formal das agências fiscalizadoras, as quais, em alguns casos, teriam permanecido inertes caso a *accountability* social não as tivesse movido. Finalmente, a utilização de uma linguagem de direitos e legalidade é considerada por O'Donnel (2002) como uma das vantagens deste tipo de controle, pois mantém as demandas dentro dos princípios do Estado de Direito. O autor também salienta que o conceito de *accountability* social traz outra contribuição importante: sua perspectiva republicana, uma vez que o tipo de questão levantada é de caráter geral, visando ao ajuste de comportamentos de agentes públicos/políticos a padrões de legalidade, o que a distingue das propostas formuladas por grupos de interesse ou instituições neocorporativistas.

A *accountability* social no Brasil, seguindo a tendência regional, apresentou forte crescimento nas duas últimas décadas. A razão disso foi a incorporação ao texto constitucional de diversos mecanismos que ampliaram as possibilidades de controle social do governo, como é mais freqüentemente designada esta modalidade de *accountability* no país. Trata-se, segundo Britto (1992, p. 115), "[d]a fiscalização que nasce de fora para dentro do Estado [...], exercida por particulares ou por instituições da sociedade civil", conferindo ao cidadão um direito público subjetivo que tem por contraponto um dever estatal específico.

A Constituição Federal é pródiga em dispositivos que oferecem a oportunidade de controle social sobre os atos do governo, destacando-se o art. 5º, inciso LXXIII (ação popular); art. 74, § 2º (denúncia aos Tribunais de Contas por ilegalidades e irregularidades); art. 14, § 10 (impugnação a mandato eletivo); e art. 31, § 3º (questionamento da legitimidade das contas municipais). Além disso, o legislador constituinte estabeleceu ainda diversos dispositivos instrumentais, para que a sociedade civil melhor

20 Cf. O'Donnel (1992, 1993, 1998), Mainwaring (2003) e Moreno *et al.* (2003).



exercesse sua capacidade fiscalizatória. Desse modo surgiram os comandos estatuídos no art. 5º, inciso XVIII (possibilidade de associação sem interferência estatal); art. 5º, inciso XXXIII (acesso a informações); art. 5º, inciso LV (devido processo legal); art. 37 (princípio da publicidade); art. 162 (divulgação dos recursos recebidos e transferidos pelos entes federados); art. 165, § 3º (dever de publicação do relatório resumido de execução orçamentária), entre outros. Mecanismos de sanção indireta também figuram no Texto Maior, como os direitos de liberdade de manifestação (art. 5º, inciso V) e de imprensa (art. 5º, inciso IX, e art. 220).

A par disso, normas infraconstitucionais trazem outros dispositivos importantes sobre o tema, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00), cuja grande novidade no plano do controle social é o princípio da transparência, sofisticação do já conhecido princípio da publicidade. Outras normas completam esse quadro, as leis que determinam a instituição de entidades colegiadas integradas também por membros da sociedade[21] e a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666/93), que traz diversos dispositivos que privilegiam a fiscalização popular sobre este tipo de ato[22] .

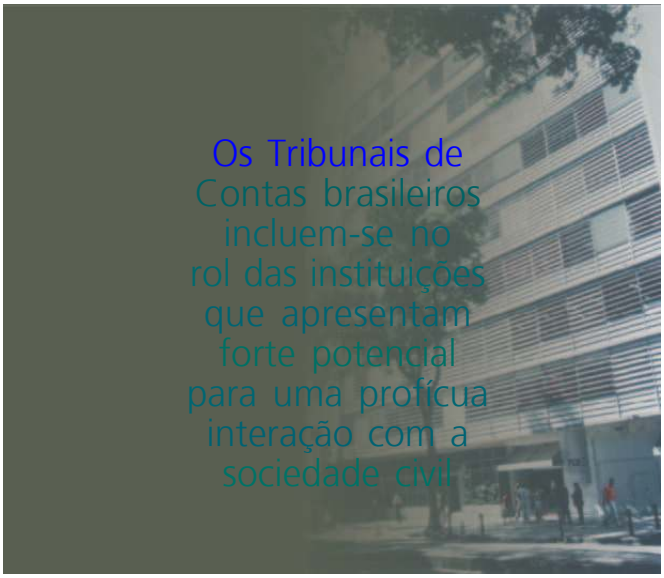
INTEGRAÇÃO ENTRE CONTROLES: UMA ABORDAGEM REFLEXIVA NAS SOCIEDADAES NÃO-CENTRAIS

A reflexividade exige do homem contemporâneo a autoconfrontação com as deficiências das instituições disponíveis em lidar com os efeitos gerados pelo próprio processo de modernização. Isto requer tanto a capacidade de autocrítica quanto de formulação criativa de ferramentas que possam dar conta de novos desafios.

O papel das sociedades periféricas neste cenário tem sido fundamental: elas contribuem decisivamente para o descentramento da cultura ocidental a partir da noção de diferença, consolidando, segundo Prysthon (2003, p. 140), "um campo fortemente marcado pela utopia: a utopia dos discursos da heterogeneidade, dos sonhos singulares, de um entrelugar complexo e híbrido".

21 Destacando-se a Lei nº 8.142/90, que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área de saúde, e a Lei nº 11.494/07, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação — FUNDEB.

22 Como o art. 3º, § 3º (publicidade do procedimento); o art. 7º, § 8º (acesso popular aos quantitativos e preços unitários de obras licitadas), e o art. 15, § 6º (impugnação de preços em quadro geral de registro por incompatibilidade com valores de mercado), todos eles destinados a dar ampla publicidade aos procedimentos licitatórios e/ou a conferir poderes à população para interromper negócios potencialmente desvantajosos aos cofres públicos.



Dentre as colaborações mais marcantes da periferia encontram-se experiências inovadoras de controle sobre os governos, principalmente por parte da sociedade. Como salienta Grau (2002), a América Latina foi a única região do mundo onde, durante a década de 90, ocorreram esforços expressos por parte dos Estados no sentido de criar órgãos específicos de viabilização do controle exercido pela sociedade. Essa tendência pode ser considerada como um movimento de reflexão, por resultar de uma tentativa de reversão da condição de delegação democrática[23], ocorrida a partir da inflexão provocada pelos processos de (re)democratização no local. Neste sentido, a consolidação de novos modelos de controle, em especial daqueles que integram sociedade e Estado, contribui criativamente para uma mudança de paradigmas, constituindo, ao mesmo tempo, um fenômeno conexo tanto à expansão do risco como da reflexividade.

Os Tribunais de Contas brasileiros incluem-se no rol das instituições que apresentam forte potencial para uma profícua interação com a sociedade civil. Com efeito, seriam assim superadas tanto limitações do controle estatal (como a impossibilidade de tomar conhecimento de todas as irregularidades que ocorrem no âmbito da atividade administrativa), quanto do social (falta de efetividade em razão da impossibilidade de aplicação de sanções). A complementação destas duas esferas de ação parece ser uma alternativa eficaz para eliminar os obstáculos a uma fiscalização mais eficiente.

O fundamento legal para esta interação encontra-se no art. 74, § 2º, da Constituição Federal: "qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União". A incorporação da denúncia às Cortes de Contas no Texto Constitucional coloca o Brasil, segundo Vieira (2003), em posição de vanguarda internacional, ao lado de países como os Estados Unidos e a Itália, enquanto outras nações trazem esta previsão apenas em normas de menor hierarquia. A disciplina do instituto, contudo, é conferida, de um modo geral, pelas Leis Orgânicas dos Tribunais de Contas.

Alguns Tribunais de Contas nacionais dispõem hoje de um setor específico destinado a incrementar sua interação com a sociedade civil, freqüentemente sob a forma de Ouvidoria. Estes órgãos surgiram, inicialmente, com a função de facilitar o recebimento de denúncias de ilegalidades e irregularidades. Com o passar do tempo, as Cortes de Contas observaram a necessidade de conferir formação a setores estratégicos da sociedade civil para incentivar este controle, em face da deficiência verificada quanto ao conhecimento dos mecanismos de aplica-

23 A referência aqui é ao conceito formulado por O'Donnel (1992) de *democracias delegativas*, em oposição às *democracias representativas*, em que a representação é complementada pela vigilância constante sobre como a delegação é exercida *(accountability)*. Naquelas, ocorre apenas a transferência do poder, com absoluta deficiência de controles sobre a conformidade desta representação com relação aos termos do mandato conferido.

ção dos recursos públicos, justificada, em parte, pela tradicional ausência ou mesmo hermetismo dos dados disponíveis quanto à gestão orçamentária e financeira da Administração.

No que se refere ao controle da ética pública, um estreitamento entre ambas as instâncias parece ter enorme potencial positivo. Requisito essencial para atingir este benefício é, entretanto, a expansão deste tipo de exame pela instituição. Como verificado, há ambiente institucional propício, não só em razão do mandato fundamental (art. 70 da Constituição Federal) que confere às Cortes de Contas a atribuição de controle da legitimidade — à qual se subsume a fiscalização de todos os princípios constitucionais que regem a Administração Pública — como também do incremento estupendo da demanda por *accountability* governamental.

Implementada esta nova realidade, persistem os obstáculos que já na atualidade desafiam a parceria entre o Tribunal de Contas e a sociedade civil, exigindo esforço e criatividade destes atores na busca de sua superação.

O primeiro deles se refere à *transparência*, elemento central nos processos de *accountability*. O princípio da transparência (sofisticação do já conhecido princípio da publicidade) constitui uma ferramenta imprescindível ao controle social dos gastos públicos. Com efeito, uma das grandes dificuldades para a fiscalização por parte da sociedade sempre foi a ausência de informações acerca da atuação dos governos.

Pesquisa realizada no âmbito do Promoex [24] (BRASIL, 2003) revela que setores estratégicos da sociedade civil utilizam as informações produzidas pelos Tribunais de Contas de forma incipiente[25] e que um dos aspectos críticos da atuação da instituição é a falta de transparência em seus próprios procedimentos e de um maior relacionamento com a sociedade. Quase 90% dos entrevistados consideraram importante a estratégia de maior debate de suas ações com a comunidade para a melhoria dos resultados da atuação das Cortes de Contas. Além disso, na avaliação da sociedade civil, o controle externo demonstra índices predominantemente negativos no que se refere a aspectos interativos com os cidadãos. Por outro lado, a qualidade e utilidade das informações produzidas são consideradas positivas pela maior parte dos entrevistados, o que demonstra um potencial ainda não completamente utilizado de aplicação das informações formuladas pela instituição. A disseminação dos relatórios de auditoria produzidos pela instituição, em especial no campo da ética pública, pode contribuir em muito para a consolidação do princípio da transparência, permitindo que a sociedade civil e as agências de *accountability* mantenham um maior controle sobre a atuação do governo.

O segundo desafio é a *independência*. Este tema é assunto recorrente na literatura específica nacional[26] . De um modo geral, verifica-se uma atitude de desconfiança em relação às Cor-

24 Trata-se do Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros, um conjunto de projetos múltiplos, financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, a ser executado de forma descentralizada pelos Tribunais de Contas nacionais, à exceção do TCU, tendo como objetivo central fortalecer o sistema de controle externo como instrumento de cidadania, incluindo a intensificação das relações intergovernamentais e interinstitucionais, com vistas ao cumprimento da LRF.

25 Os principais resultados para o quesito relativo à freqüência com que são utilizadas as informações produzidas pelos TCs pela sociedade civil foram, para as respostas "freqüentemente" ou "eventualmente": 45,8% para a apreciação das contas do chefe do Poder Executivo; 43,6% para apreciação de denúncias e representações e 40,8% para julgamento de contas de ordenadores de despesa.

26 Cf., Britto (2005), Paiva (2006) e Speck (2000), entre outros.

tes de Contas, o que é agravado, em alguns casos, pelo desconhecimento do conjunto de suas atribuições. Este déficit de legitimidade institucional parece estar relacionado a uma avaliação do conteúdo das decisões proferidas como predominantemente políticas, em contraposição às expectativas da sociedade por uma atuação mais técnica. A pesquisa-diagnóstico realizada (BRASIL, 2003) traz como primeiro item entre as respostas ao quesito "qual o maior problema do Tribunal de Contas?" a politização da instituição e a falta de independência. Cerca de 67% dos entrevistados na categoria sociedade civil consideraram as decisões da entidade mais políticas do que técnicas.



A independência das agências de *accountability* é questão complexa e disseminada. Esta preocupação é tão grande que a Intosai elegeu este valor como uma das metas centrais a serem perseguidas durante a implementação do plano estratégico da organização no período 2005-2010. A mesma entidade editou um código de ética em que um dos capítulos trata da questão. No documento, a independência é considerada essencial à atividade de auditoria, o que implica na adoção de uma atitude que aumente a autonomia do profissional envolvido. O código salienta que não basta ser independente: é preciso parecer independente.

A sociedade brasileira, entretanto, não parece disposta a abrir mão do papel desempenhado pelas Cortes de Contas. Quando questionados acerca do impacto das decisões da instituição junto à sociedade, os cidadãos a avaliaram positivamente. Mais significativo ainda é o fato de que, em resposta ao quesito "importância de ações de controle externo, realizadas pelo Tribunal de Contas, para o aperfeiçoamento da democracia", as avaliações positivas superaram em ampla margem aquelas negativas (média de 88,7% contra 11,3%), o que revela o apoio e a importância conferidos pela população à instituição, naquilo que se refere a um dos valores centrais da cultura política nacional contemporânea. O alto grau de expectativa da sociedade brasileira em relação à atuação dos Tribunais de Contas talvez explique o paradoxo da concomitância de uma avaliação crítica e, ao mesmo tempo, positiva, direcionada a estas instituições. O que se espera da instituição é uma atuação cada vez mais efetiva no combate à corrupção. Este objetivo parece depender, em boa medida, de um esforço institucional que garanta o atendimento das expectativas formuladas pela comunidade. Muitas das iniciativas já implementadas neste sentido resultaram num aumento de legitimidade dos Tribunais de Contas em época recente, mas há ainda alguns pontos que merecem integrar um amplo debate, a fim de que as soluções alcançadas venham a dar maior efetividade à fiscalização. O sucesso neste empreendimento, como tem acontecido com muitos outros fenômenos no mundo globalizado, pode ter efeitos inesperados, como o de contribuir criativamente para uma nova abordagem no controle da ética pública. Afinal, a periferia tornou-se o refúgio da utopia na atualidade.

CONCLUSÃO

As contradições, perplexidades e paradoxos oriundos da modernidade radicalizada, resultantes da conjunção dos processos de globalização, individualização, revolução de gênero, crescimento do subemprego e expansão dos riscos globais, evidenciaram a insuficiência dos mecanismos tradicionais de prevenção e manejo de perigos na era contemporânea. A exacerbação da incerteza no ambiente de risco parece gerar demandas crescentes tanto de controle quanto de moralidade, especialmente na esfera pública, na tentativa de conferir maior segurança aos indivíduos e instituições.

O controle da ética vem, assim, ocupando cada vez mais a centralidade da agenda pública, o que pode ser comprovado pela espetacular expansão da produção legiferante no âmbito internacional, regional e doméstico. Não obstante, uma abordagem reflexiva tende a reconhecer as deficiências da repressão estatal no sentido de deter a corrupção, uma vez que a complexidade do problema exige medidas de amplíssimo alcance.

O controle da ética pública no Brasil é exercido precipuamente pelo Ministério Público, pelos Tribunais de Contas e pela sociedade civil. As Cortes de Contas, órgãos com mandato constitucional para a fiscalização da legitimidade (e, conseqüentemente, dos demais princípios constitucionais, em sua esfera de competência), têm como forma privilegiada de fiscalização a auditoria da ética, que busca auxiliar órgãos e entes auditados a refletir sistematicamente acerca dos impactos externos de suas ações, em conformidade com os valores que se propõem a promover, o que contribui para o aumento da confiança nas instituições, elemento importante para a sustentabilidade democrática.

A sociedade civil, por sua vez, vem ampliando seus espaços na esfera pública nas últimas duas décadas, fenômeno verificado em grande parte da América Latina, onde os processos de (re)democratização expandiram de forma importante os mecanismos de participação, numa tentativa de reverter a condição de delegação democrática antes vigente. Com isso, os países da região vêm figurando, em muitos campos, como sede de propostas alternativas, o que contribui positivamente para o descentramento da cultura hegemônica.

A união destes dois atores — Tribunal de Contas e sociedade civil — no controle da moralidade pública parece ser uma alternativa proveitosa, não só no sentido de aumentar a eficiência desta fiscalização, mas também de contribuir para novas formas de inserção de ambos na agenda pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVRITZER, L. Modelos de formación de Estado y sociedad y su impacto en la accountability: comentários sobre el caso brasileño. In: PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. Controlando la política: ciudadanos y médios en las nuevas democracias latinoamericanas. Buenos Aires: Temas, 2002. p. 139-167.

BARZELAY, M. Instituições centrais de auditoria e auditoria de desempenho: uma análise comparativa das estratégias organizacionais na OCDE. In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. *O controle externo e a nova administração pública:* uma visão comparativa. Brasília, 2002. p. 25-78.

BAUMAN, Z. *Em busca da política*. Rio de Janeiro: Paulus, 1997.

_____. *Ética pós-moderna*. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

BECK, U. *O que é globalização?* Equívocos do globalismo: respostas à globalização. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

_____. A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. In: GIDDENS et al. *Modernização reflexiva*. São Paulo: UNESP, 1995. p. 11-71.

_____. *World risk society*. Cambridge: Polity Press, 2005.

BRASIL. Ministério do Planejamento. Diagnóstico complementar do *PROMOEX*. 2003. Disponível em: < http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/pnage2_BID_PROMOEX_Diagnóstico_Complementar_ABRUCIO_122003.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2006.

BRITTO, C. A. Distinção entre "controle social do poder" e "participação popular". *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 189, p. 114-122, jul./set. 1992.

_____. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. In: SOUSA, A. J. de et al. *O novo Tribunal de Contas*: órgão protetor dos direitos fundamentais. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 59-75.

CAMPOS, A. M. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990.

CARVALHO, M. S. Indicadores sociais de ética pública no espaço da cidade. In: Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 10., 2005, Santiago (Chile). Disponível em:
< http://www.clad.org.ve/fulltext/0052442.pdf>. Acesso em: 6 jan. 2008.

A DECLARAÇÃO dos Direitos do Homem e do Cidadão. Disponível em:
<http://www.ambafrance.org.br/14%20julho/decldroits.html>. Acesso em: 10 jan. 2007.

DUPAS, G. Privatização do espaço público e a crise política. *Revista Tempo Brasileiro*, Rio de Janeiro, n. 154, p. 51-78, jul./set. 2003.

FIGUEIREDO, L. V. *Curso de direito administrativo*. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

GIDDENS, A. *As conseqüências da modernidade*. São Paulo: UNESP, 1991.

GRAU, N. C. Nudos críticos de la accountability social: extrayendo lecciones de su institucionalización en América Latina. In: PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. *Controlando la política*: ciudadanos y médios en las nuevas democracias latinoamericanas. Buenos Aires: Temas, 2002. p. 193-218.

HABERMAS, J. *La contelación posnacional*: ensayos políticos. Barcelona: Paidós, 2000.

_____. *Direito e democracia*: entre faticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

MAINWARING, S. Introduction. In: MAINWARING, S.; WELNA. C. (Ed.). *Democratic accountability in Latin America*. New York: Oxford University Press, 2003. p. 3-33.

MOISÉS, J. A. Cidadania, confiança e instituições democráticas. *Lua Nova*, São Paulo, n. 65, p. 71-94, maio/ago. 2005.

MOREIRA NETO, D. F. Moralidade administrativa: do conceito à efetivação. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 190, p. 1-44, out./dez. 1992.

MORENO, E. et al. The accountability deficit in Latin America. In: MAINWARING, S.; WELNA. C. (Ed.). *Democratic accountability in Latin America*. New York: Oxford University Press, 2003. p. 79-131.

NERI, D. *Filosofia moral*: manual introdutivo. São Paulo: Loyola, 2004.

NORRIS, P. *Critical citizens*: global support for democratic government. Oxford: Oxford University Press, 1999.

O'DONNEL, G. *Delegative democracy?* 1992. Disponível em: <http://kellog.nd.edu/ publications/workingpapers/WPS/172pdf>. Acesso em: 13 dez. 2006.

_____. On the state, democratization and some conceptual problems: a Latin America view with glances at some post-communist countries. 1993. Disponível em: <http://kellog.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/192pdf>. Acesso em: 13 dez. 2006.
_____. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. Lua Nova, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.
_____. Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones. In: PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. *Controlando la política*: ciudadanos y médios en las nuevas democracias latinoamericanas. Buenos Aires: Temas, 2002. p. 87-102.
_____. Horizontal accountability: the legal institucionalization of mistrust. In: MAINWARING, S.; WELNA. C. (Ed.). *Democratic accountability in Latin America*. New York: Oxford University Press, 2003. p. 34-54.
PAIVA, M. A. P. *Direito*: controle e autonomia no espaço público. Rio de Janeiro: UAPÊ, 2006.
PERUZZOTTI. E.; SMULOVITZ, C. Accountability social: la otra cara del control. In: _____; _____ (Ed.). *Controlando la política: ciudadanos y médios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas, 2002. p. 23-52.
PRYSTHON, A. Estudos culturais: uma (in)disciplina?. *Comunicação e espaço público*, ano 6, n. 1/2, 2003, p. 134-141. Disponível em:
<http://www.unb.br/fac/posgraduacao/revista2003/09_angela.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2008.
RODRIGUES, A. T. *Neoliberalismo*: gênese, retórica e prática. 1999. Disponível em:
<http://portal.filosofia.pro.br/fotos/File/neoliberalismo_alberto_tosi.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2008.
SANTOS, W. G. *Razões da desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.
SCHWARTZMAN, S. *Bases do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus, 1988.
SOUSA FILHO, J. R. *Auditoria de ética*: princípios, modelos e mensuração da dimensão ética. 2004. Monografia. Disponível em:
<http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/PUBLICACOES/LISTAPUBLICACOES/PGCE/AUD1.PDF>. Acesso em: 3 jan. 2008.
SPECK. B. W. *Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União*: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil. São Paulo: Konrad Adenauer, 2000.
TAYLOR, C. *Argumentos filosóficos*. São Paulo: Loyola, 2000.
TORRES, R. L. O Tribunal de Contas e o controle da legalidade, legitimidade e economicidade. *Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 22, p. 37-44, jul. 1991.
_____. A legitimidade democrática e os Tribunais de Contas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 194, p. 31-45, 1993.
UNITED NATIONS. Corruption: compendium of international legal instruments on corruption. 2. ed. Nova Iorque, 2005. Disponível em:
<http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_compendium_e.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2008.
VIANNA, L. W. *A democracia e os três poderes no Brasil*. Apresentação. Belo Horizonte: UFMG, 2003.
_____; BURGOS, M. Revolução processual do direito e democracia progressiva. In: _____. *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2003, p. 336-491.
VIEIRA, Laércio Mendes. Controle estatal dos gastos públicos no Brasil: painel histórico e aspectos relevantes das instituições de controle. In: BUGARIN, Maurício Soares et al. *Controle dos gastos públicos no Brasil*: instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003. p. 57-137.
WALLERSTEIN, I. *O sistema mundial moderno*: o mercantilismo e a consolidação da economia-mundo européia. Porto: Afrontamento, 1994. v. 2.