

# **ÉTICA COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO**

PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

CHEFE DA CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA  
PEDRO PULLEN PARENTE

COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA  
JOÃO GERALDO PIQUET CARNEIRO (PRESIDENTE)  
ADHEMAR PALADINI GHISI  
CELINA VARGAS DO AMARAL PEIXOTO  
JOÃO CAMILO PENNA  
LOURDES SOLA  
MARCÍLIO MARQUES MOREIRA

SECRETÁRIO-EXECUTIVO  
MAURO SÉRGIO BOGÉA SOARES

**SEMINÁRIO INTERNACIONAL**

**ÉTICA COMO  
INSTRUMENTO DE GESTÃO**

---

**II ENCONTRO DE REPRESENTANTES  
SETORIAIS DA COMISSÃO  
DE ÉTICA PÚBLICA**

**20 e 21 de março de 2002**

Brasília - 2002

Permitida a reprodução total ou parcial das palestras desde que citada a fonte.

**DIRETORA-GERAL DA ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA**

MARIA DE FÁTIMA PESSOA DE MELLO CARTAXO

**SUPERVISÃO EDITORIAL**

**DIRAT: DIRETORIA DE ATENDIMENTO E COORDENAÇÃO DE PROGRAMAS**

**DIRETORA: MARIA DA GLÓRIA DE OLIVEIRA COELHO LEAL**

**GERAG - GERÊNCIA DO PROGRAMA DE ADMINISTRAÇÃO E GERÊNCIA**

**GERENTE: ÂNGELA MARIA FERREIRA TORRES**

**ORGANIZAÇÃO EDITORIAL**

**CEMAD: CENTRO DE EDITORAÇÃO DE MATERIAL DIDÁTICO**

**COORDENADOR: NEWTON VIDAL NÓBREGA DE VASCOCELLOS JÚNIOR**

**RESPONSÁVEL TÉCNICO: RUBENS SAMPAIO DE MATOS**

**REVISÃO TEXTUAL:**

**SANDRO DE CARVALHO TELES**

**CAPA:**

**RUBENS SAMPAIO DE MATOS**

Seminário Internacional Ética como Instrumento de Gestão.  
II Encontro de Representantes Setoriais da Comissão de Ética  
Pública. - Brasília: ESAF, 2002.  
133p.

ISBN: 85-7202-029-2

1. Ética. 2. Administração Pública - Aspectos Éticos - Brasil. I.  
Comissão de Ética Pública. II. Escola de Administração Fazendária.  
III. Título.

CDD 172.2

## PROGRAMA

### I – CERIMÔNIA DE ABERTURA

- JOÃO GOMES GONÇALVES  
*DIRETOR-GERAL-ADJUNTO DA ESAF*
- ANADYR RODRIGUES  
*CORREGEDORA-GERAL DA UNIÃO*
- JOÃO GERALDO PIQUET CARNEIRO  
*PRESIDENTE DA COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA*

### II – ÉTICA: A SOCIEDADE EM TRANSIÇÃO

PRESIDENTE DA MESA: CELINA VARGAS DO AMARAL PEIXOTO  
COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA

APRESENTADOR:

- ROBERTO DAMATA  
*ANTROPÓLOGO*

### III – EXPERIÊNCIAS EM GESTÃO DA ÉTICA

MODERADOR: JOÃO CAMILO PENNA  
*COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA*

APRESENTADOR: G. SHABBIR CHEEMA  
*DIVISÃO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA ONU*

COMENTARISTA:

- CLAUDIO ABRAMO  
*TRANSPARÊNCIA BRASIL*

### IV – ESTUDOS DE CASO: ESTADOS UNIDOS, CANADÁ E ARGENTINA

MODERADOR: LOURDES SOLA  
*COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA*

APRESENTADORES:

- JAMES O'SULLIVAN:  
*CONSELHEIRO DO ESCRITÓRIO DE ÉTICA DO GOVERNO DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA*
- ROBERT BENSON:  
*CONSELHEIRO DE ÉTICA DO CANADÁ*
- NICOLÁS RAIGORODSKY:  
*COORDENADOR DA TRANSPARÊNCIA DA OFICINA ANTICORRUPÇÃO DA REPÚBLICA ARGENTINA*

**V – PRESTAÇÃO DE CONTAS SOBRE AS RECOMENDAÇÕES DO I ENCONTRO E PERSPECTIVAS PARA O ANO DE 2002**

MODERADOR: MIGUEL REALE JÚNIOR

*COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA*

APRESENTADORES:

- JOÃO GERALDO PIQUET CARNEIRO

*PRESIDENTE DA COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA*

- NEIDE NOGUEIRA

*MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO*

- MAURO SÉRGIO BOGÉA SOARES

*SECRETÁRIO-EXECUTIVO DA COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA*

**VI – IDENTIFICAÇÃO DO AVANÇO NOS TRABALHOS REALIZADOS PELOS ÓRGÃOS E ENTIDADES ENTRE O I ENCONTRO E O II ENCONTRO – ORIENTAÇÕES**

PRESIDENTE DE MESA: ADHEMAR GHISI

*COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA*

SÍNTESE DOS PAINÉIS:

- MAURO S. BOGÉA SOARES

*SECRETÁRIO-EXECUTIVO DA CEP*

ORIENTAÇÕES PARA TRABALHOS EM GRUPO:

- ISABEL HERMÍNIA EGLER

*CONSULTORA DA ESAF*

**VII – IDENTIFICAÇÃO DO AVANÇO NOS TRABALHOS REALIZADOS PELOS ÓRGÃOS E ENTIDADES ENTRE O I ENCONTRO E O II ENCONTRO – TRABALHOS DE GRUPOS**

COORDENAÇÃO: ISABEL HERMÍNIA EGLER

*CONSULTORA DA ESAF*

**VIII – APRESENTAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES RECONHECIDAS PELOS TRABALHOS REALIZADOS ENTRE O I ENCONTRO E O II ENCONTRO**

MODERADOR: JOÃO GERALDO PIQUET CARNEIRO

*PRESIDENTE DA CEP*

APRESENTADORES:

REPRESENTANTES DAS ORGANIZAÇÕES RECONHECIDAS

**IX – AÇÕES DE SEGUIMENTO E ENCERRAMENTO**

RELATOR: JOÃO GERALDO PIQUET CARNEIRO

*PRESIDENTE DA CEP*

## APRESENTAÇÃO

A preocupação com a ética pública ressurgiu com grande ênfase na agenda política das nações pelos efeitos perversos que resultam da sua falta, deixando de ser vista apenas como um problema moral e passando a ser percebida como ameaça à ordem econômica, à organização administrativa e ao próprio Estado de Direito.

A promoção da ética requer investimentos para o fortalecimento institucional e modernização e o combate à corrupção, de forma a garantir capacidade de geração de resultados, assim como a reversão da sensação de impunidade que ainda subsiste na população. Mas nem o fortalecimento institucional, nem as sanções aplicadas aos casos de corrupção se demonstram suficientes para assegurar a confiança das pessoas e a segurança dos funcionários sobre o respeito aos valores éticos e o que pode ou não pode em matéria de conduta individual.

A gestão da ética tem por objetivo o estabelecimento de padrões éticos de conduta nas organizações capazes de não deixar lugar a dúvidas quanto à conduta esperada em situações específicas. Transita em um eixo bem definido, onde se encontram valores, regras de conduta e administração.

O estabelecimento de regras de conduta como caminho prático para que os valores éticos sejam respeitados representa a objetivação do relacionamento do funcionário com suas partes. Contar com um aparato de administração para dar efetividade a valores e regras de conduta significa o reconhecimento de que a solução de dilemas éticos requer mais que boa formação e bom senso dos funcionários, exige o estabelecimento de padrão transparente e previsível.

A Administração Pública brasileira dispõe de um modelo de gestão da ética integrado por um vasto conjunto de normas de conduta cuja inobservância, em muitos casos, configura crime. Por outro lado, coexistem uma multiplicidade de órgãos com responsabilidade por zelar por essas normas. Normas e entidades com responsabilidades variam conforme a esfera de poder e o nível de governo. Sem embargo, é alta a percepção de ineficácia de tal modelo, em larga medida complexo, incongruente e descoordenado.

A Comissão de Ética Pública foi criada pelo Presidente da República a partir de recomendação do Conselho de Reforma do Estado, em 26 de maio de 1999. Sua função básica é implementar o Código de Conduta da Alta Administração Federal, que vincula ministros, secretários nacionais, presidentes e diretores de autarquias, fundações, agências reguladoras, empresas públicas e sociedades de economia mista.

O foco do trabalho da Comissão de Ética Pública está centrado, de um lado, nas autoridades vinculadas ao Código de Conduta da Alta Administração Federal, do outro nos seus elementos de ligação com as entidades e órgãos que integram o Executivo Federal. Em relação ao primeiro grupo, integrado por 760 autoridades, a Comissão desenvolve todas as funções básicas em gestão da ética, zelando pela adequação das normas de conduta; desenvolvendo ações de educação; monitorando

sua observância; e aplicando sistema de conseqüências. Em relação ao segundo grupo, que alcança 165 técnicos, representando 220 entidades e órgãos do Executivo, cujos dirigentes estão vinculados ao Código da Alta Administração, o objetivo é a disseminação de conhecimento de boas práticas em gestão da ética e a identificação, desenvolvimento e implantação de instrumentos de apoio à gestão da ética.

O Programa de Trabalho da Comissão de Ética Pública é constituído por cinco grupos de atividades, complementares entre si.

**Grupo 1** – Realização de reuniões ordinárias deliberativas mensais e extraordinárias sempre que necessário.

Resultados:

- ✓ Realização de 19 reuniões no biênio 2001/2002 e 10 em 2001;
- ✓ aprovação, avaliação e revisão sistemática do plano de trabalho da Comissão;
- ✓ prestação tempestiva de orientações sobre todas as consultas apresentadas.

**Grupo 2** – Administração do Código de Conduta.

Resultados:

- ✓ manutenção de cadastros atualizados de servidores e partes relacionadas;
- ✓ redução de nível de omissão no cumprimento da obrigação de revelar interesses que podem suscitar conflitos de 40% para menos de 1%, que passou a contar com aplicativo informatizado;
- ✓ estabelecimento de canais diretos de comunicação com autoridades vinculadas e partes relacionadas, onde fluem uma média mensal superior a 300 cartas de orientação e 20 notificações;
- ✓ atendimento tempestivo a todas as consultas recebidas: 20% com resposta não;
- ✓ consolidação de dúvidas mais frequentes em “Perguntas e Respostas” periodicamente atualizado;
- ✓ incorporação de novas regras ao Código de Conduta para evitar uso de informações privilegiadas em investimento pessoais ou de pesso-

as ligadas.

**Grupo 3** – Apoio à promoção da ética em entidades e órgãos do Executivo Federal.

Resultados:

- ✓ formação de rede permanente de 165 representantes setoriais, em 220 entidades e órgãos do Executivo Federal;
- ✓ definição de objetivos estratégicos e instrumentos de avaliação comuns, que permitem avaliar o estágio da gestão da ética;
- ✓ passou de 31% para 86% o percentual das entidades e órgãos utilizam normas específicas para regular a conduta dos seus quadros;
- ✓ 56% já estabeleceram responsabilidades por zelar pela efetividade das normas.

**Grupo 4** – Promoção de parcerias e cooperação técnica.

Resultados:

- ✓ obtenção de apoio da OCDE e ONU para identificação de boas práticas em gestão da ética nas nações associadas;
- ✓ em negociação com o BID, apoio financeiro para execução de investimentos específicos, nos âmbitos da Comissão de Ética e Corregedoria-Geral da União;
- ✓ minutas de entendimento com o DESA/ONU;
- ✓ firmado convênio de cooperação com a Petros;
- ✓ desenvolvimento e aplicação de metodologia para aferir entidades mais suscetíveis a desvios;
- ✓ elaboração de material para gestão da ética, com ESAF e ENAP;
- ✓ execução de programa de treinamento em gestão da ética e para multiplicadores da ética, alcançando cerca de 250 técnicos com responsabilidades da área;
- ✓ realização de fóruns de representantes de ética e outros especialistas nacionais e estrangeiros, governamentais e não-governamentais (I, II, III Encontros) para discutir e disseminar as boas práticas da gestão da ética;

- ✓ implantação progressiva de novas facilidades para o contato entre a CEP, representantes setoriais, servidores e sociedade em geral: sítio na *internet* (<http://www.presidencia.gov.br/etica>), onde podem ser acessadas informações úteis sobre a aplicação do CCAAF e seus resultados, legislação, diagnósticos e formulários;
- ✓ elaboração dos seguintes documentos de referência: Gestão da Ética; Gestão da Ética em Países Selecionados; Diagnóstico do Modelo de Gestão da Ética no Brasil; Ética: Marco Teórico; Guia para Elaboração de Código de Conduta; Diretrizes para Educação em Ética; Questionário para Avaliação da Gestão da Ética; Matriz de Responsabilidades em Gestão da Ética (por matéria regulada); Consolidação da Legislação;
- ✓ apoio à realização do Fórum Internacional sobre Transparência e Responsabilização no Setor Público, em cooperação com MP/OCDE/OEA/ENAP/ESAF;
- ✓ divulgação da Gestão da Ética e experiência na implementação do CCAAF por meio de palestras nos seguintes eventos: reuniões do Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para Estados Brasileiros; Programa Nacional de Treinamento da Responsabilidade Fiscal para Municípios; Fórum Empresarial; curso de Relações Fiscais ESAF/BIRD; programa de Educação Fiscal do Estado do Mato Grosso; reunião dos corregedores das secretarias de fazenda dos Estados brasileiros; fórum internacional sobre Transparência e Responsabilização no Setor Público MP/OCDE/OEA/ENAP/ESAF;
- ✓ realização de fóruns de representantes de ética e outros especialistas nacionais e estrangeiros, governamentais e não-governamentais (I, II, III Encontros) para discutir e disseminar as boas práticas da gestão da ética;
- ✓ avaliação do Instrumento de Gestão, aplicados em todos os órgãos/entidades abrangidos pelo CCAAF (realizado: março/02 - a realizar: setembro/02).

**Grupo 5 – Estabelecimento de condições para transição governamental.**

Resultados:

- ✓ participação no grupo de transição da Casa Civil, que coordena projeto de transição;

- ✓ identificação de pontos para Agenda 100, bem como projetos com dificuldades;
- ✓ obtenção de apoio externo, em especial da Transparência Brasil, que apresentou aos candidatos elenco de oito medidas para promover o combate à corrupção, entre as quais consta o fortalecimento da Comissão de Ética Pública.

Vale destacar pelo menos três grandes tarefas pendentes do trabalho da Comissão de Ética Pública:

- Revisão do modelo de gestão da ética (funções e responsabilidades) – O modelo de gestão da ética da Administração Pública brasileira não é só desconhecido para o cidadão, o é igualmente para os funcionários, que sequer sabem claramente a quem recorrer quando frente a um dilema ético que se mostra de difícil solução. Mas as funções e responsabilidades não são apenas desconhecidas, muitas vezes por parte das próprias entidades públicas, são mal distribuídas e apresentam lacunas comprometedoras.
- Revisão do marco regulatório da conduta dos funcionários – O conjunto das regras de conduta que vinculam funcionários do Executivo Federal é extenso, mal distribuído entre normas legais e infra-legais, além de muitas vezes incongruente e inaplicável.
- Implementação de pesquisas de opinião sobre valores éticos, como instrumento de suporte e avaliação da gestão da ética.

O presente volume é parte integrante de um conjunto que alcança outros dois e apresenta as transcrições das palestras proferidas nos seminários ÉTICA COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO, realizados entre setembro de 2001 e setembro de 2002, que reuniram os representantes setoriais da Comissão de Ética Pública. Referidos encontros foram fundamentais para o processo de formação da Rede de Ética. A partir deles foram definidos objetivos estratégicos e instrumentos de avaliação comuns, para nortear as ações de promoção da ética nas entidades e órgãos do Executivo Federal. Além disso, serviram para intensa troca de experiências e boas práticas em gestão da Ética. Foram eventos abertos, dos quais participaram, além dos representantes setoriais das entidades da Administração Pública Federal, outros especialistas com responsabilidades ou interesse no tema, provenientes de organizações governamentais e não-governamentais, nacionais e estrangeiras, inclusive agências multilaterais de desenvolvimento.

Mauro S. Bogéa Soares  
Secretário-Executivo da Comissão de Ética Pública



# SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO .....</b>	<b>7</b>
<b>CERIMÔNIA DE ABERTURA .....</b>	<b>15</b>
João Gomes Gonçalves .....	17
Sr <sup>a</sup> Anadyr Rodrigues .....	19
Sr. João Geraldo Piquet Carneiro .....	21
<b>ÉTICA: A SOCIEDADE EM TRANSIÇÃO .....</b>	<b>23</b>
Sr. Roberto DaMatta .....	25
<b>EXPERIÊNCIAS EM GESTÃO DA ÉTICA .....</b>	<b>37</b>
Sr. G. Shabbir Cheema .....	39
Sr. Cláudio Weber abramo .....	47
<b>ESTUDOS DE CASO: ESTADOS UNIDOS, CANADÁ E ARGENTINA .....</b>	<b>51</b>
Sr. James O’Sullivan – <i>Estados Unidos</i> .....	53
Sr. Robert Benson – <i>Canadá</i> .....	59
Sr. Nicolás Raigorodsky – <i>Argentina</i> .....	65
<b>PRESTAÇÃO DE CONTAS SOBRE AS RECOMENDAÇÕES DO I ENCONTRO E PERSPECTIVAS PARA O ANO DE 2002 .....</b>	<b>71</b>
Sr <sup>a</sup> Neide Nogueira .....	73
Sr. Mauro Sérgio Bogéa Soares .....	81
Sr. João Geraldo Piquet carneiro .....	87
<b>IDENTIFICAÇÃO DO AVANÇO NOS TRABALHOS REALIZADOS PELOS ÓRGÃOS E ENTIDADES ENTRE O I ENCONTRO E O II ENCONTRO ORIENTAÇÕES .....</b>	<b>89</b>
Sr. Mauro Sérgio Bogéa Soares – <i>Síntese dos Painéis</i> .....	91
Sr <sup>a</sup> Izabel Hermínia Egler – <i>Orientações para trabalhos em grupo</i> .....	95
<b>IDENTIFICAÇÃO DO AVANÇO NOS TRABALHOS REALIZADOS PELOS ÓRGÃOS E ENTIDADES ENTRE O I ENCONTRO E O II ENCONTRO .....</b>	<b>97</b>
Sr. Ricardo Melo – <i>Grupo 1</i> .....	99
Sr. José Anchieta – <i>Grupo 2</i> .....	105
Sr. Marco Antonio – <i>Grupo 3</i> .....	109
Sr <sup>a</sup> Ellen Solange Soares Santos – <i>Grupo 4</i> .....	113
Sr <sup>a</sup> Rachel Almeida – <i>Grupo 5</i> .....	117
Sr. Jackson Nunes – <i>Grupo 6</i> .....	121
Sr. Fabrício Colombo – <i>Grupo 7</i> .....	125
<b>AÇÕES DE SEGUIMENTO E ENCERRAMENTO .....</b>	<b>129</b>
Sr. João Geraldo Piquet Carneiro	



# **CERIMÔNIA DE ABERTURA**

**JOÃO GOMES GONÇALVES**  
*Diretor-Geral-Adjunto da ESAF*

**ANADYR RODRIGUES**  
*Corregedora-Geral da União*

**JOÃO GERALDO PIQUET CARNEIRO**  
*Presidente da Comissão de Ética Pública*

**ADHEMAR GHISI**  
*Comissão de Ética Pública*

**CELINA VARGAS DO AMARAL PEIXOTO**  
*Comissão de Ética Pública*

**JOÃO CAMILO PENA**  
*Comissão de Ética Pública*



**O SR. JOÃO GOMES GONÇALVES** (Diretor-Geral-Adjunto da ESAF) – Dr<sup>a</sup> Anadyr Rodrigues, Ministra da Corregedoria-Geral da União, Dr. João Geraldo Piquet Carneiro, Presidente da Comissão de Ética Pública, Dr. Adhemar Ghisi, Dr<sup>a</sup> Celina Vargas do Amaral Peixoto, Dr. João Camilo Pena, a ESAF se sente muito vinculada a esse trabalho, a essa proposição nacional que a Comissão de Ética Pública representa. E este Seminário, como foi o primeiro, também deverá ser mais um marco importante nessa empreitada que é o fortalecimento da ética na Administração Pública. E não poderia ser melhor este evento do que estamos propondo, estamos participando, com tantos convidados ilustres, com tantas proposições brilhantes que deverão advir deste Encontro.

A ESAF sente-se honrada com a presença de todos e estamos à disposição para que este evento alcance o melhor resultado possível. Desejamos a todos os senhores que sejam bastante felizes neste dois dias em que estiverem conosco em nossa Casa. Esta é a nossa casa, é a casa do setor público, façam o melhor uso possível de toda a nossa estrutura e, por favor, ajude-nos a melhorar mais ainda para que possamos fazer eventos melhores daqui para frente.

Muito obrigado, bom trabalho e boa sorte. (Palmas.)



**A SR<sup>a</sup> ANADYR RODRIGUES** (Corregedora-Geral da União) – Exmo. Sr. Dr. João Geraldo Piquet Carneiro, Presidente da Comissão de Ética pública, Exmo. Sr. Dr. João Gomes Gonçalves, Diretor-Geral-Adjunto da Escola de Administração Fazendária, em nome de quem agradeço a hospitalidade que todos estamos recebendo aqui nesta Casa, Exmos. Srs. Adhemar Paladini Ghisi, Dr<sup>a</sup> Celina Vargas do Amaral Peixoto, Dr. João Camilo Pena, Representantes da Comissão de Ética Pública, Exmos. senhores participantes do Seminário Ética como Instrumento de Gestão.

Prezadas senhoras e prezados senhores, de início, um solene protesto por parte de quem está usando a palavra. Fui colhida de surpresa na manifestação dessas palavras e de antemão lhes peço desculpas pela precariedade da fala, já que não sou tão poderosa oradora como os que aqui estão presentes. Mas de qualquer forma é um momento muito oportuno para que eu possa fazer uma saudação a todos os participantes deste conclave, seus organizadores pelo momento maravilhoso que estamos vivendo em reunir neste recinto representantes de todos os órgãos da Administração Pública, que constituem a revelação palpável da preocupação ética que hoje está inserida na Administração Pública do País.

Dir-se-ia: por que isso está acontecendo? Foi consequência acaso da vontade de alguém que num certo determinado momento disse: agora é uma boa hora para se pensar em ética. Foi acaso produto de alguma determinação despótica de alguém? Não. É momento de se meditar: por que hoje ética é uma palavra mágica que está presente em todas as preocupações de administradores públicos, de governantes, porque é uma preocupação que partiu da base, do cidadão comum que hoje exige comportamento ético. Hoje a preocupação ética revela um ressurgimento da consciência ética nacional, tempos auspiciosos que estamos vivendo. Somos todos privilegiados de ser contemporâneos deste momento.

Tenho idade suficiente para dizer que não foi sempre assim. Vivi momento na minha vida de absoluta tristeza com acontecimentos públicos que mostravam uma despreocupação absoluta dos governantes em geral com relação aos administrados. E pior, revelavam uma conformação triste dos administrados com a despreocupação ética dos governantes.

Hoje as coisas estão mudando, mudando aceleradamente e de modo extremamente auspicioso. Hoje o cidadão comum, o taxista, a empregada doméstica não compactua, não aceita, não assimila desvios éticos de qualquer sorte, tanto pelos governantes como ao seu redor: o vizinho, o açougueiro. Hoje o cidadão comum não inveja o esperto, ele reprova o esperto. Isso é um momento de alta felicidade para nós todos aqui presentes.

Na verdade, devemos entender também que não é um movimento que esteja partindo do Brasil. Está presente e de maneira muito forte no Brasil, mas é um momento que parte de uma preocupação internacional. Ontem cheguei de um seminário realizado na Bahia, com co-patrocínio da Corregedoria-Geral da União, mais o INSS e mais o FBI, trazendo a colaboração dos Estados Unidos da América na discussão sobre instrumentos para combater a lavagem de dinheiro, partilhando-se desse

modo dos instrumentais possíveis para se caminhar numa postura ética. É algo muito novo, muito recente, mas auspicioso ao extremo.

Eventos como este são absoluta novidade na Administração Pública. Essa co-participação internacional é um fenômeno esplendoroso. Essa união entre entidades públicas e privadas, organizações não-governamentais – está aqui presente o Representante da Transparência Brasil – essa co-participação é outro fator de extrema alegria para todos nós. É possível divisar um Brasil melhor.

Recebam os senhores todos os meus cumprimentos, com os votos de extremo sucesso nos trabalhos a que se propõem. Teremos com isso certamente um Brasil melhor para todos nós e para os nossos filhos, e para os nossos netos, e um mundo melhor.

Muito obrigada. (Palmas.)

**O SR. JOÃO GERALDO PIQUET CARNEIRO** (Presidente da Comissão de Ética Pública) – Bom dia a todos. Minha tarefa neste momento é essencialmente de dar as boas-vindas aos que vão se reunir conosco durante os dias de hoje e de amanhã, dando seguimento a um trabalho que foi iniciado há mais ou menos seis meses. A data de hoje foi uma data já então escolhida, com aquele compromisso de revermos as nossas próprias idéias, as nossas próprias ações.

Quero, inicialmente, cumprimentar a Ministra Anadyr Rodrigues pela enorme colaboração que nos tem dado e essa complementaridade que nós encontramos da Comissão de Ética com o trabalho da Corregedoria-Geral da União, coisa que agora saiu do plano apenas de uma colaboração intelectual e eventual, para alguma coisa estruturada já em torno até de recursos públicos que estão sendo postos a nossa instituição.

Também agradeço a presença dos meus companheiros de Comissão, o Ministro Adhemar Ghisi, o Ministro Camilo Pena e a Celina Vargas do Amaral Peixoto. Todos têm sido de uma extrema dedicação e de um auxílio extraordinário ao trabalho que principalmente o Mauro Bogéa e sua equipe vêm fazendo ao longo deste ano e meio.

Na verdade, é muito pouco tempo que temos tido para chegar onde chegamos. Talvez se tivéssemos feito um cronograma rígido, talvez estivéssemos só pensando na reunião de hoje para daqui a mais um ou dois anos. Mas o fato é que uma vez dado início ao nosso trabalho ele adquiriu uma dinâmica própria, que acabou gerando novas demandas e novas oportunidades, como esta de trazer para dentro do nosso esforço a figura do representante setorial, daquele que está lá na ponta da organização administrativa, com meios de detecção de problemas neste campo da Administração Pública, que é muito mais preciso do que o diagnóstico que possamos fazer na posição naturalmente afastada em que nós ficamos. Esses últimos seis meses foram particularmente ricos não só pelos apoios que temos recebido, mas também pela grande divulgação que o trabalho recebeu de entidades brasileiras e de entidades internacionais, mas principalmente do próprio administrador público, que percebeu nele o nosso Código de Conduta da Alta Administração, um instrumento eficaz da sua própria defesa enquanto administrador.

Também não é meu objetivo aqui fazer uma prestação de contas, mas apenas a título de exemplo do que vamos conversar ao longo desses dois dias, conversar e talvez já decidir algumas coisas, nós pretendemos nesse ano remanescente, considerando que ainda é um pouco prematuro falar do futuro Governo, mas algumas questões que podem ser resolvidas, podem ser enfrentadas num prazo relativamente curto e com resultados que podem ser extremamente positivos para a Administração Pública. Uma das nossas propostas, que pretendo detalhar ainda com a Ministra Anadyr, mas já começou a ser elaborada, e também com o Cláudio Abramo, da Transparência, pretendemos incorporar nesse grupo, é concebermos, primeiro localizar e identificar, mapear as situações que hoje são as mais acusadas de desvios de conduta, que são as compras públicas. Critica-se muito a Lei nº 8.666, certamente ela

pode merecer vários reparos, mas se fizermos um grande levantamento do que se passa hoje no sistema de compras brasileiro, é que há além, das complicações da legislação, uma série de momentos burocráticos que não decorrem da lei, decorrem de práticas arraigadas, que são facilitadoras de desvio de conduta, de corrupção. Se pudermos – e podemos fazer isso num prazo relativamente curto com a colaboração do Tribunal de Contas da União e da Secretaria Federal de Controle – identificarmos esses momentos críticos do sistema de compras pelo Poder Público, quem sabe poderemos adotar providências pontuais, substituir o que for substituível, eliminar o que possa ser eliminado, para desfazer o momento facilitador da transgressão. Esse projeto parece-me que viria ao encontro justamente dessa necessidade, primeiro de melhorar a qualidade do sistema de compras. O Governo continua comprando mal e caro, tem sido assim a despeito do rigor da legislação aplicável ao regime de compras. E vir ao encontro também da necessidade já demonstrada da sociedade brasileira por uma conduta cada vez mais ética. A palavra ética às vezes gera uma certa confusão porque não estou referindo-me aqui ao foro íntimo, ao bom mocismo, estou referindo-me a uma conduta estritamente profissional, que visa estritamente o interesse público, na presunção de que serviço público é exatamente isso, é servir ao público, o que implica, portanto, posturas de conduta moral que devem ser absolutamente transparentes.

A Ministra Anadyr mencionou que a sociedade brasileira manifesta isso hoje de maneira muito mais clara, é como se tivesse atingido o ponto de saturação diante do que parece ser problemas recorrentes, eternos da Administração em matéria de conduta ética. Eu diria, enveredando um pouco no campo da análise política, que pela primeira vez nas quatro últimas campanhas eleitorais o tema principal deixou de ser ideologia de política econômica, que era uma coisa muito freqüente, era o grande divisor, eram os temas trazidos ao debate. Até agora o que nós temos visto é que a ênfase está sendo dada realmente à questão da conduta do homem público que postura o cargo de Presidente da República, ou o cargo de Governador, ou um cargo parlamentar. Isso me parece um fato notável e confirma aquela nossa primeiríssima teoria de que se a opinião pública acha que a Administração Pública não se comporta adequadamente, não adianta brigar com este fato, temos que tomá-lo como uma variável política que precisa ser enfrentada. Se a sociedade até estiver equivocada, temos o dever de esclarecê-la.

Bom, não vou me alongar porque senão hoje de tarde fico sem tema para falar. Mas mais uma vez agradeço a presença dos nossos palestrantes convidados, membros da Comissão de Ética, a nossa equipe de apoio, pequena mas aguerridíssima, e acima de tudo a presença de todos vocês aqui na manhã de hoje.

Muito obrigado. (Palmas.)

# **ÉTICA: A SOCIEDADE** **EM TRANSIÇÃO**

*Presidente da Mesa:*  
CELINA VARGAS DO AMARAL PEIXOTO  
*Comissão de Ética Pública*

*Apresentador:*  
ROBERTO DAMATA  
*Antropólogo*



**O SR. ROBERTO DAMATA** (Apresentador) – Muito obrigado, Celina. Tenho um prazer muito grande em retornar a Brasília, convidado pela Comissão de Ética. Quero agradecer especialmente ao Mauro Bogéa, é um prazer para mim imenso estar do lado da minha velha amiga Celina, nós nos conhecemos há muito tempo, tenho um prazer imenso e uma alegria muito grande de voltar a este auditório e conversar com pessoas que estão engajadas nessa tarefa, que é provável e certamente, como o Piquet falou aqui, é o maior desafio das elites brasileiras neste século que estamos iniciando, é essa transformação radical em termos das nossas práticas, no sentido do Governo, no controle e do bom uso daquilo que pertence a todos e que cabe temporariamente a alguns administradores gerir e gerenciar.

Gostaria de dedicar essa minha conferência, que na realidade se trata de repetições e de redesenho de coisas que escrevi ao longo de 30 anos de trabalho, que tem como ponto de partida a Antropologia, mas que se desdobra em outras disciplinas e invade o campo, até de maneira um tanto ousada, de outras disciplinas, pelo que eu peço desculpas. Gostaria de dedicar esta conferência à memória do Márcio Gomes da Cruz, que foi, na realidade, a pessoa que me trouxe a este auditório e que me introduziu diretamente a esse problema, porque o Márcio tinha uma sensibilidade muito grande e era uma das pessoas que eu tinha a honra de tê-lo como admirador de algumas das minhas idéias. Então, me convidou e eu me dediquei a pensar determinados problemas que evidentemente tinham a ver com a ética, mas de uma maneira mais consciente e mais focalizada.

Inicialmente, gostaria de dizer que ninguém, nem eu, e acredito que nenhuma das pessoas que vão falar aqui tem resposta para tudo. Acho que quando estamos falando em ética, como também poderíamos usar uma palavra que é até irmã da ética e que é uma palavra cara ao nosso vocabulário moderno, é a palavra “estética”; quando estamos falando de ética, estamos falando alguma coisa que obriga a ficar no fio da navalha. Essa consciência do fio da navalha acho que é o problema fundamental e é o problema que toda sociedade sadia, e como dizia Carl Popper, democrática, que se quer efetivamente justa e igualitária, tem que colocar no seu dedo e na palma da sua mão; essa consciência permanente, esse estado de uma vigilância permanente em relação às condutas daquelas pessoas que ocupam posições de responsabilidade naquela sociedade, que são todas as autoridades e todos aqueles, inclusive os professores, talvez mais ainda os professores, que é exatamente aquilo que eu sou.

Vou tecer algumas considerações gerais sobre a Administração Pública e a ética na sociedade brasileira.

A primeira questão que devemos considerar, creio eu, diz respeito ao lugar da ética como um instrumento de gestão no contexto da Administração Pública brasileira e não a americana, a indiana, a francesa, a canadense ou a italiana, mas brasileira, introduzida como um programa no meio de um aparelho estatal bem estabelecido, repleto de normas e muito bem hierarquizado, no qual o Estado, ou o serviço público, como se diz no Brasil normalmente, tem sido sistematicamente pensado

como uma alavanca para o desenvolvimento e até mesmo para a salvação da Pátria, como é comum se ouvir hoje, repete-se esse mote, dentro de um clima ideológico freqüentemente nacionalista e exageradamente estatizante, pelo menos para o meu gosto, o advento da ética na gestão pública é uma novidade e por ser uma novidade é também um problema, gera uma série de problemas.

Não temos uma idéia muito boa até hoje no Brasil – e é importante dizer isso, porque fizemos uma reforma grande no serviço público – do que é o serviço público e do que é o servidor público no seio da sociedade brasileira. Por exemplo, acredito que a maioria das pessoas deste auditório venham de famílias de classe média em que os pais, os avós, algum tio ou alguma pessoa foi um servidor público. Nós não aquilatamos isso, não conhecemos o que significa isso. Alguns sociólogos como, por exemplo, Sérgio Micelli, recentemente publicou um livro importante chamado “Intelectuais à brasileira”, em que ele mostra como os intelectuais brasileiros tinham quase todos, senão todos, um enlace, um gancho, um elo com algum órgão público e, portanto, tinham um componente de servidores públicos nas suas carreiras, nas suas biografias e nas suas vidas. Nós não sabemos. Eu, como venho de uma família de servidores públicos, todos os meus avós, meu avô era um Desembargador, meu pai era Fiscal do Consumo, eu tinha um tio que trabalhava no Ministério da Fazenda, então todo mundo era servidor público, eu também fui servidor público, fui professor de uma universidade federal, sei exatamente a temática, que era a temática discutida na minha casa, na casa em que fui criado, que era o dinheiro atrasado. Eventualmente saía um pagamento atrasado, aí era o dinheiro com que se comprava uma geladeira, que permitia quitar as prestações das escolas das crianças. Isto nós desconhecemos. E curiosamente, como é o caso do Brasil, essa expectativa de que o Estado é o grande gestor não só da Administração, do trivial administrativo, mas também é o grande gestor das grandes transformações sociais pelas quais nós achamos que temos que passar, isso pertence ao Estado, nós fizemos reformas e mais reformas sem termos um conhecimento mais ou menos sensível para o que significa ser servidor público.

Drumond, que é citado no Micelli, quero compartilhar isso com vocês porque achei interessante, diz num livro seu chamado “Passeios na ilha”, o seguinte:

“O emprego do Estado concede com o que viver, de ordinário, sem folga e calma necessária para refletir na mediocridade de uma vida que não conhece nem a fome nem o fausto.”

Como sempre Drumond, geometricamente perfeito, dá uma idéia do que significa penetrar nessa área de uma maneira mais tranqüila, com uma pesquisa mais aprofundada para discutir e para aquilatar essas coisas, sem as quais continuamos chovendo no molhado, porque mudam as leis e não mudam as condutas.

Mesmo quando esse programa de ética faz parte da modernização do Estado brasileiro iniciado nesse Governo Fernando Henrique Cardoso, de acordo com uma agenda mundial e na trilha aberta por muitos outros países, a proposta da gestão pública informada e emoldurada pela ética repercute no sistema e provoca reações

de espanto, tanto em Brasília quanto alhures.

De fato, não deixa de ser contraditório em termos do estilo brasileiro de exercer o poder, sobretudo exercer o poder chamado de federal, a mais alta instância na hierarquia dos Poderes nacionais entre nós, que um Administrador do primeiro escalão, como nós chamamos, todos esses termos são carregados de significado sociológico, quer dizer, o primeiro escalão e Governo Federal, como no México: *los federales*. *Los federales* vão chegar, todo mundo sai correndo, *los federales* já chegam atirando primeiro. Mas o emprego federal, primeiro escalão, é uma coisa importantíssima. Digamos: um ministro, um diretor de um Banco Central, ou um secretário de Estado, por exemplo, sintam-se legal, e pior ainda do que legal, moralmente obrigado a seguir preceitos universais e exteriores relativos ao cargo que ocupa, especialmente quando esses preceitos atingem seus ocupantes num nível pessoal e não no mero plano que essas pessoas estão habituadas, que é o plano da eficiência e do realismo político-administrativo e esses preceitos éticos englobam – e esse é um requisito raro no caso de um país que é muito formalista e muito legalista como é o caso do Brasil – até mesmo um período posterior à sua saída do cargo.

Ou seja, o que a ética como instrumento de gestão surpreendentemente demanda não é um diploma de doutor nem os devidos relacionamentos pessoais, partidários e profissionais, o famoso prestígio ou força política como nós falamos no caso do Brasil. Mas eis a novidade perturbadora, um perene esforço de autoconsciência relativamente às implicações morais e não apenas instrumentais ou racionais do cargo que aquela pessoa está ocupando.

Em outras palavras, se uma das premissas básicas do poder à brasileira é que o alto administrador tudo pode e assim não precisa dar satisfação a ninguém, exceto é claro ao povo ou ao Brasil, com o qual ele se identifica de maneira íntima, de modo que aquilo que ele fez para ele, ele está fazendo também para o Brasil, e essa provavelmente é uma marca da nossa teoria da corrupção, se é que podemos falar nisso, deve ter uma teoria da corrupção, não é possível que não tenha, tem que ter alguma justificativa, as pessoas têm que explicar: o que é bom para mim é bom para o Brasil. Então não tem problema se eu me apropriar de alguma coisa, porque vai resultar, em última análise, em benefício para todos.

Não precisa dar satisfação a ninguém, exceto ao povo. Por que então o Governo tem que inventar essa chatice de ética? E se as pessoas ocupam um cargo satisfazendo requisitos formais e informais, têm títulos, têm pistolões, têm conhecimento, têm redes de pessoas que as apóiam, passam em concursos, trilham a estrada tortuosa e às vezes dura do mundo político e são de um partido viável e correto politicamente falando, para que essa ênfase numa avaliação dos aspectos íntimos do comportamento, essa avaliação permanente da conduta, focalizando coisas que vão dizer esses aspectos que sempre foram tidos como ultrapessoais ou privados, como se diz. Eu não gosto de usar essa palavra, eu resisto a essa palavra, “privado”, acho horrível, mas, enfim, estou usando porque tem que usar.

Essa é uma questão que percorre os corredores e forma certamente o subtexto

difícil e complexo de quem tem a obrigação de estar atrás do problema aqui em Brasília. Esse parece-me também ser um ponto central quando olhamos o tema por um prisma sócio-antropológico, pois as reações concretas e emocionalmente carregadas à ética no serviço público só podem ser plenamente entendidas quando se tenta explicitar as premissas básicas da prática e da teoria do poder à brasileira, bem como a visão que as elites do poder, sobretudo as elites políticas têm de si mesmas e do meio social onde elas atuam como tal.

Creio que a surpresa e o contraste decorrem do fato de que no Brasil as palavras “reforma” e “revolução” são reiteradamente aplicadas a quaisquer experiências de mudança como conceitos que a partir da experiência republicana de 1889 foram incorporados à retórica política e jornalística nacional.

Tanto isso é verdade que existe uma anedota: Pedro II, Imperador do Brasil, já no final do seu reinado, visita uma feira mundial em Boston, e ao ser apresentado a uma moderníssima máquina a vapor capaz de realizar – dizia o americano que era o seu anfitrião na feira – centenas de revoluções por minutos, ele comentou, para delícia dos seus ouvintes e da sua comitiva, que havia no Brasil vários políticos, sobretudo republicanos, que eram capazes de muito mais revoluções por minutos do que aquelas máquinas que ele estava vendo. O que é o caso mais ou menos do Brasil. Qualquer pessoa no Brasil, eu conheci várias e ainda conheço, são pessoas que propõem em cada discurso 40 revoluções. Todo mundo no Brasil é um revolucionário em potencial, que, na realidade, faz parte dessa retórica de como o mundo deveria ter sido e como eu gostaria que o mundo fosse, que é uma coisa muito diferente de fazer com que o mundo que vivemos seja um mundo razoável. Aí a coisa começa a ser diferente. A ausência a mais absoluta de qualquer tipo de pragmatismo e de consequencialidade nas propostas políticas. Esse é um ponto que estamos começando a aprender agora.

Quero acentuar um funcionalismo público consciente, uma máquina administrativa consciente e praticante da ética como instrumento de gestão pública que contrasta de maneira forte com a conduta habitual do administrador, freqüentemente sabedor dos planos de mudança da organização estatal, que é normalmente cético e realista e seguro de que essas transformações só devem acontecer num plano formal e externo sem atingir o sistema de crenças e, sobretudo, o sistema de comportamento. O funcionário que conhece a operação da máquina sabe que aquilo ali é uma coisa que chegou, está no papel e ficamos calmos um pouquinho que isso vai passar, como outras coisas já passaram. Isso passa, essa febre toda, tenha tranqüilidade, seja realista que isso um dia vai embora, vai passar.

Normalmente, realmente estamos muito mais acostumados a ouvir propostas de modificação da estrutura do Estado – nós ouvimos toda hora e agora então no período eleitoral vamos ouvir várias – do que considerar a conduta dos funcionários desse Estado, e pior ainda, considerar qual será o efeito das propostas que estamos fazendo na conduta dos funcionários e na conduta da sociedade, que é o alvo dessas propostas. Esse me parece ser um ponto absolutamente capital, a interface entre a

sociedade e o Estado, que é o ponto central de qualquer boa interpretação ou boa sociologia dos nossos países, quaisquer que sejam eles, porque sem isso não funciona. Porque e para quem são feitas as leis? Para quem são feitas as normas da Administração Pública? Para os anjos, para os demônios, para os inimigos, ou para todo mundo? Essa questão é uma questão crucial. E não é isso que acontece. Mas quando falamos em ética, obrigatoriamente temos que fazer o repassamento e o exame das condutas.

A proposta de reformar o Estado incluindo a dimensão ética surpreende de certo modo, porque no Brasil mudar o sistema ou a coletividade como um todo ficou sendo um sinônimo de atuar ou de mudar somente o Estado, como se o Estado fosse capaz de englobar e de representar todo o sistema. Conforme indicou sabiamente um dos autores que tocou nesse assunto – e estou copiando o Gilberto Freire – nós transformamos o Estado, absurdamente imaginando que os servidores e os políticos responsáveis por essas transformações não fizessem parte da sociedade e que essas supostas reformas objetivam modificar, como se os políticos que estão fazendo as reformas, os legisladores, as pessoas que estão gerenciando, não tivessem parente, não tivessem marido, não tivessem amigo, não se divorciassem, não tivesse namoradas ou namorados, não tivessem netos, não tivessem filhos e não tivessem esse conjunto de lealdades que nos obriga a determinado tipo de conduta, que são condutas contraditórias. E pior ainda, como se não é discutido ninguém tem consciência disso, as coisas acontecem sem que as pessoas sintam como dizemos.

Mas quando falamos em ética como instrumento de gestão, não podemos deixar de convidar a sociedade como um todo para o programa de reformas. E esse, parece-me, é o ponto central desse assunto. Se como acentuou, entre outros, mas, sobretudo, Albert Richmann, num ensaio importante:

A partir do século XIX, a América Latina, em contraste com todos os países europeus, centrou-se exclusivamente no estado e no universo político para corrigir o seu atraso, o que se espera quando se fala em reforma do Estado é mais uma redefinição das agências públicas do ponto de vista formal, burocrático e externo, do que uma proposta efetiva de mudança de comportamento.

A expectativa das elites, segundo as quais reformar significa mexer no desenho do Estado, tem sido confirmada por vários governos, que não obstante a retórica reformista ou revolucionária mudaram a Administração Pública apenas na forma.

*Deste modo, reformar ou revolucionar significa normalmente promover uma reorganização formal e exterior do serviço público.*

Tanto que se tinha a impressão, como eu mesmo acentuei em um ensaio publicado em 1994, que a mudança formal explícita escondia, de fato, ou era funcional a manutenção implícita do *status quo*. As elites políticas – eu sugerira nesse trabalho – sempre preferiam transformar abertamente o Estado para que a sociedade permanecesse inalterada. Você fala em mudar o Estado para não falar em mudar a sociedade, porque aí é muito mais complicado.

Mudam-se as regras, complicam-se em nome da modernidade e da

racionalidade os procedimentos, mas deixa-se de lado as pessoas, os funcionários encarregados do gerenciamento dessas estruturas nas suas ações, decisões e, acima de tudo, posturas relativamente ao que fazem.

Esse cenário ajuda a entender os problemas engendrados quando a ética, que contempla, entre outras coisas, a consciência individual, entra em cena num ambiente administrativo marcado pelas relações pessoais. Porque quando se fala da ética como instrumento de gestão pública, não se trata simplesmente de criar uma nova estrutura ou agência cujo objetivo seria cuidar, como se diz coloquialmente no Brasil, de certos assuntos, como ocorreu com o petróleo, com a energia elétrica, com a telefonia etc., mas algo inteiramente novo e relativamente contundente. Que algo é esse?

O que se pretende ao se falar de ética pública é ir além da trivial invenção de um novo órgão para implementar uma agência que objetiva supervisionar, normalizar e rotinizar um estilo de gerenciamento da coisa pública, no qual o agente tem plena consciência do seu papel e, mais ainda, dos seus limites em termos administrativos e morais.

Em outras palavras, uma das maiores fontes de resistência ao trabalho da Comissão de Ética, creio eu, pelo menos foi o que eu pude aquilatar em algumas conversas, fala do fato de que a Comissão dissemina e faz com que os agentes situados no mais alto escalão do Estado tenham consciência do seu papel e sejam obrigados a atuar de acordo com premissas universais válidas para todos, principalmente – e essa é uma novidade aterrorizante no caso brasileiros – para eles próprios; porque dizer que a lei vale para todos é tranqüilo, só não vale para mim. E não vou nem dizer as recorrências, porque sabemos também que a História lamentavelmente não se faz numa linha reta, os países não vão melhorando, a taxa de melhoria não anda só para frente, damos um passo para frente e às vezes damos três para trás. Todas as sociedades são assim, não é só o Brasil, andamos para frente e para trás. Então acontecem fenômenos surpreendentes em relação a isso.

Como, pois, tornar aceitável numa sociedade personalista, relacional e hierárquica onde as pessoas estão acima ou abaixo da lei; os muito poderosos estão acima, os muito fracos estão abaixo da lei. Também não precisam seguir a lei, é a desculpa que damos: o fulano é traficante. Por quê? Não, ele não tem responsabilidade nenhuma, morou numa favela, não teve pai, não teve mãe, virou traficante e está tudo muito bem! Não podemos também prender esse sujeito, vira herói, do mesmo jeito que vira herói o que ficou lá em cima, não precisa obedecer a lei nenhuma, ele sempre despachou, fez as leis.

Então, o problema é complexo, o fato de que todos, inclusive e muito especialmente os agentes dos Estados estão submetidos aos mesmos princípios e devem ser tratados do mesmo modo que o cidadão comum em termos de seus conflitos de interesses, é uma das dimensões críticas do trabalho desse novo órgão.

Para que isso venha a ocorrer será preciso redesenhar e discutir amplamente os estímulos de conceber e de exercer o poder político e administrativo no Brasil. E não se chega a essa mudança sem garantir a continuidade do programa e da Comis-

são, no que seria um impulso na implementação de posturas isonômicas, algo inovador e sem paralelo, creio eu, na História do País.

Simultaneamente, será preciso divulgar com todas as letras algumas das implicações sociológicas desse programa, algo de difícil realização, considerando, como estou buscando mostrar aqui, as premissas básicas do sistema, que, como estamos vendo, não gostamos de enxergar, confunde nome de família, parentesco, cargo ocupado e as relações pessoais com privilégio, com arrogância, com responsabilidade pública e eis a ponta do *iceberg* ético com a impunidade, que é uma conseqüência óbvia e natural de tudo isso que faz parte das nossas práticas políticas. É uma conseqüência óbvia, você não vai punir quem tem uma rede poderosa de amigos e de parentesco, e que tem relações íntimas com as pessoas que ocupam o poder e que já ocuparam o poder. É uma elite extremamente concentrada. A elite política brasileira é como todas as elites, é extremamente política, nós não temos mobilidade na classe média e não criamos essa mobilidade em setores essenciais da vida brasileira, como, por exemplo, o sistema intelectual e universitário; todo mundo ganha o mesmo salário, você não tem mobilidade porque não há incentivo para essa mobilidade, você não tem mercado, se não há mercado não há mobilidade, por que o sujeito vai dar aula em Recife e deixar de dar aula no Rio de Janeiro?

É fundamental, assim, entender que concreta e realisticamente a questão da gestão pública emoldurada pela ética passa por um lado ainda pouco discutido no caso do poder à brasileira, qual seja o fato de que no Brasil os agentes públicos federais projetam suas personalidades sociais e suas redes de relações pessoais nos cargos que ocupam em todos os níveis. Se em outros países eles são teórica e idealmente, repito, idealmente, para ninguém pensar que sou um débil mental, que acho que em outros países não há corrupção, não existe apadrinhamento, não existe nepotismo, sou crescidinho o suficiente para saber que isso existe, mas o posicionamento do sistema de valores pode ser diferenciado e isso tem conseqüências importantes nas práticas.

Se em outros países eles são teórica e idealmente controlados pelos seus partidos ou por fortes premissas ideológicas ou institucionais, sobretudo em países que têm instituições fortes, no Brasil eles se apropriam dos seus cargos, tomando, como diz o próprio ritual, posse dos mesmos. É significativo que no Brasil as pessoas não inaugurem presidências ou governanças, mas tomem posse dos seus cargos. Isso é significativo do ponto de vista simbólico. E uma faixa presidencial, o país é sempre representado como feminino, é a viúva em alguns países da América Central, não vou nem dizer o nome, porque vai estragar um pouco a manhã, é uma mulher, a viúva, e a faixa que representa a viúva é penetrada pelo corpo daquele que ocupa o cargo do mais alto e supremo magistrado da nação, que é o Presidente da República, que, teoricamente, mesmo que seja mulher, terá que se comportar como homem, porque simbolicamente é um cargo fálico, o poder à brasileira é fálico mesmo que seja ocupado por mulheres. E essas interpenetrações simbólicas são de extrema relevância para se discutir esses assuntos. E quando estamos falando em ética, queira-

mos ou não estamos abrindo a porta como nunca abrimos para esse tipo de problemática, que me parece importante de ser discutida, sobretudo no caso do Brasil.

Quando então a Comissão de Ética sugere procedimentos sancionando negativamente certos tipos de comportamento, ela não está simplesmente aplicando racionalmente um conjunto de normas, ela está indo contra práticas e valores sociais tão profundamente estabelecidos que os atores não têm consciência deles, tomam como naturais, essenciais ou tradicionais. Aquilo que o Rousseau e depois o grande Toqueville chamava de “hábitos do coração”, estão escritos nos nossos corações, não estão escritos nas nossas cabeças; é fácil discutir as constituições, a maior dificuldade é discutir aquelas normas que nos levam a impulsos, a reações de indignação moral, que são autênticas, que são genuínas. Eu não sou bandido para que o imposto de renda queira saber a minha renda, isso não é banditismo; o guarda parar você e pedir os seus documentos não está dizendo que você é bandido. Mas qualquer pessoa aqui nessa platéia, nós vivemos num Brasil e no mundo público brasileiro as situações de igualdade são vividas pela classe média brasileira e pelas autoridades como um demérito, como uma situação de inferioridade. Essa relação entre desigualdade e igualdade como ideal político é uma relação complexa que temos que investigar e entender, entender e difundir melhor, em campanhas etc., para que possamos fazer desse século XXI um século final de democratização no Brasil, não só no plano das instituições formais, mas, sobretudo, no plano dos comportamentos, para acabar com os preconceitos etc.

A questão, parece-me, sempre é uma questão de equilíbrio e de consciência entre as nossas tendências particularistas, familísticas, as demandas da família e as demandas do cargo, que obviamente são universalistas, porque quando estamos exercendo o cargo de professor, até de Ministro, ou até de Presidente da República, temos que considerar o país, temos que considerar aquela agência que ali nos colocou e que a qual ocupamos de maneira temporária, somos gestores temporários, passageiros. As demandas dessas duas dimensões da nossa vida são demandas muitas vezes contraditórias e as expectativas também são contraditórias.

Sabemos que países como o Brasil são justamente interessantes e problemáticos precisamente porque o moderno, concretizado pela necessidade de decisões isonômicas e universais, não conseguiu superar o tradicional. Mas, em compensação, o tradicional também não conseguiu alienar ou inibir os valores modernos. Ou seja, o primeiro impulso é de nomear o parente, mas o segundo é de ser fortemente criticado e de concordar com a crítica por causa disso mesmo. Isso é muito interessante, isso acontece, quanto mais leis fazemos para impedir, para fazer com que as nossas instituições sejam imunes ao nepotismo, mais o nepotismo acontece. Então tem que cortar de algum modo esse círculo vicioso. Como? Assumindo tranquilamente as tendências contraditórias que fazem parte. Não estou propondo colocar todos os administradores públicos num grande divã porque não sou maluco, fazer uma proposta de psicanálise. Mas isso tem que ser discutido, isso tem que ser visto em cada caso etc.

O que é interessante é você pensar numa fábula ao contrário. O caso de José Honorato. Inventei essa personagem. José Honorato é um sujeito que é eleito prefeito do interior, de uma pequena cidade do Nordeste, e que resolve fazer uma administração moderna, de pura transparência e não dar emprego para ninguém. O que acontece com José Honorato depois de seis meses, depois de dois anos? Quando terminou o mandato de José Honorato, ele saiu da prefeitura e foi execrado pela opinião pública como um bandido, um sujeito que nunca cuidou dos cunhados, não deu emprego para o tio que tanto o ajudou, não deu emprego para os seus melhores amigos que fizeram campanha com ele, nunca convidou uma pessoa para ir à prefeitura nem para tomar um cafezinho porque não queria gastar dinheiro da prefeitura, era um sujeito absolutamente de reputação ilibada.

Quem quer ser o José Honorato aqui? Alguém quer fazer esse papel? Alguém pode fazer esse papel num país como o Brasil, como México, como Índia? É difícil fazer esse papel. Então, tem que considerar como é que você pode salvar o José Honorato, como é que ele pode ser José Honorato e ao mesmo tempo conciliar essas demandas imperativas, porque não são fáceis as demandas que vêm da família, todos sabemos disso. Também não são fáceis os imperativos que a opinião pública impõem, que é o momento que estamos vivendo atualmente no Brasil.

Então, essa discussão, a abertura para esse fio de navalha é uma abertura extremamente importante. Isso acontece em outros países, o Brasil não está sozinho. Lembrei de um caso que é relatado pelo Harold Bergmann, que é um jurista famoso, num livro em que conta a história – cito diretamente do Bergmann – em que uma autoridade em lei e teologia islâmica, um famoso mullah, houve um caso de disputa. E diante dos belos argumentos do queixoso, ele diz: creio que você tem razão. O escrivão pede à autoridade, ao mullah, para se conter e ouvir a defesa primeiro. Ele ouve a defesa e diz novamente: acredito, defensor, o queixoso, você tem razão também. Horrorizado com essas afirmativas, o escrivão argumenta: ambos não podem estar certos, Sr. Juiz, não pode, um tem que ter razão e o outro não tem. Ao que o mullah concluiu dizendo: você também está certo.

O que significa isso? Qual é a moral dessa história, que é uma história familiar a nós que vivemos no Brasil? O Bergmann acentua que a resposta não se encontra na pergunta “quem está certo?”, mas no esforço para salvar a honra dos partidos envolvidos, restaurando a relação correta entre eles. Do ponto de vista de minhas ponderações sobre a nossa ética dupla, o mullah faz como todo brasileiro, lê a situação utilizando vários pontos de vistas não porque ele seja imoral por essência, ou irracional, ou subdesenvolvido, ou cínico, ou mentiroso, mas porque duas coisas acontecem: primeiro, não existe uma dimensão hegemônica naquela coletividade que determine uma leitura exclusiva ou fundamentalista que legitime alguns princípios e legitime outros de maneira absoluta. Em segundo lugar, naquela coletividade a verdade não surge de maneira individualizada, num compartimento estanque, nua, como diz a retórica e a mitologia ocidental: a verdade sai nua de dentro de um poço. Não é assim que a verdade aparece para nós, a verdade aparece coberta de uma

porção de véus e cada pedaço tem ligação com alguma coisa, é uma verdade relacionada, muito mais contextualizada; dentro da lógica do sim ou do não, não é assim que aparece a verdade, do culpado ou do não-culpado, não é assim. Todo mundo é culpado ou não é culpado, é uma verdade relacional, dentro da noção de que todos têm razão e todos têm o rabo preso, como diz o povo, e o povo sabe o que diz.

Trata-se de fazer justiça? Sim. Mas como acentua o mullah da história: salvando a honra de todos os que estão implicados, a novidade e a importância da implementação da Comissão de Ética, já expressivamente no fato de que ela promove a consciência dessas complicadas dimensões morais e sociais nas quais estamos envolvidos, porque elas constituem o sal das nossas vidas; pois o que é um conflito de interesse senão a encruzilhada entre as demandas das lealdades pessoais com as demandas da casa, quando falamos no Brasil, e os ditames das dimensões igualitárias e universais do sistema; ao lado do princípio de livrar a cara de todos e de sempre que for possível não humilhar ninguém, como aconteceu recentemente quando o ACM ficou, digamos, sensibilizado ao ver o Jáder Barbalho, seu inimigo figadal, algemado. Pode prender, mas algemar não! Prende mas não algema! Prende numa cadeia grande, põe um *hi fi* na cadeia, põe uísque escocês, prende, mas tem que ter um ar condicionado na prisão do cara, não pode prender assim!

Como é que você entende isso? É preciso para mudar – esse é o ponto chave – compreender, porque senão vamos ter sempre o retorno em forma de, como dizia o velho Barbado, comédia, o retorno, essas trágicas comédias do cenário público brasileiro.

A ética como instrumento de gestão lança luz, abre a porta da complexa e difícil dialética entre o princípio da compaixão para os nossos e da justiça para os outros. Ela traz à tona um tanto brutalmente, daí as mais diversas reações negativas ou positivas a sua implementação e, sobretudo, operação prática, o dilema colocado com o cinismo realista, naquela moto brasileiro conhecidíssimo: aos inimigos a lei, aos amigos tudo.

Ora, é essa conscientização do papel do agente no estado, nas suas implicações sociais e morais, o dado mais promissor e mais importante dessa discussão que talvez venha surgir neste Seminário. Seria precisamente essa consciência das demandas múltiplas e complexas, que vêm da família e da casa e que vêm das instituições e da rua, dos parentes, amigos e compadres, de um lado, e dos pressupostos racionais e instrumentais, que manda escolher os melhores e os mais eficientes, do outro, que tem mudado o Brasil no seu nível mais profundo e menos demagógico. Essa consciência que vai mudar o Brasil, que vai nos fazer caminhar para frente.

Nesse sentido, a ética introduz uma forte e irrevogável dimensão moral no âmbito da Administração Pública. Agora não se trata mais de multiplicar eficiência e recursos, mas de realizar isso dentro de certos limites e com uma certa atitude. Se antigamente os fins justificavam os meios e os fins da Administração Pública brasileira sempre se confundiram com os objetivos políticos, imediatos e práticos de quem governava, agora a equação entre meios e fins muda de figura, pois os agentes

devem estar conscientes e preparados para levantarem objeções relativamente a essa equação. Realmente a ética sugere que nem todas as combinações entre meios e fins são moralmente coerentes e aceitáveis. Ser eficiente pode levar a uma subversão dos meios em relação aos fins. Ser ético, porém, conduz a um exame permanente entre meios e fins.

Por causa disso, o foco na ética obriga imediatamente a redefinir equações bem conhecidas e estabelecidas no âmbito do nosso realismo político, como a do roubo mais fácil, ou, pior ainda, aquela que diz que em política vale tudo, porque a postura ética tem em mente é precisamente separar uma eficiência a qualquer preço de uma eficiência obtida dentro dos parâmetros do bom senso, que se sente obrigado a contemplar egoísmos e conflitos de interesses, e da honestidade pública, que na maioria das vezes choca-se com demandas impostas pelo familismo, pelo clientelismo e pelo corporativismo brasileiros.

A questão da ética na gestão pública realiza, finalmente, uma aproximação entre a administração e moralidade social, entre propósitos imediatos e os objetivos administrativos, ainda que sejam muitas vezes devotados aos interesses nacionais e os modos pelos quais esses objetivos podem e devem ser realizados.

Uma coisa é construir conjuntos habitacionais em nome do combate ao déficit residencial e outra é realizar isso contratando para a sua construção firmas de parentes, amigos e correligionários, ou simplesmente de bandidos mesmo que não vão repassar dinheiro para quem está fazendo aquilo. Uma coisa é servir como diretor do Banco Central construindo políticas monetárias eficientes e duradouras, outra é deixar o cargo e sem o menor pudor ou constrangimento tornar-se assessor de um banco de investimentos nacional ou estrangeiro. Tal aproximação, reitero, é um dos pontos críticos da modernização do Estado no caso do Brasil, porque a nossa forma de exercer o poder político tinha como ingrediente básico, senão crítico, a separação das razões do Estado das razões da sociedade. Eram duas razões plenamente distintas, as razões do Estado eram uma coisa, as razões da sociedade eram outras.

E às vezes o Estado teimava e insistia em contrariar as razões da sociedade. O papel do Estado era de educar, disciplinar e corrigir a sociedade. Não vou lembrar aqui o Regime Militar, que primeiro tinha que mudar o Brasil, fazer o Brasil criar cidadãos que fossem capazes de exercer a democracia e depois dava a democracia. Mas para treinar para ser democrata podia demorar um século, tinha que treinar todo mundo primeiro. E não é assim que as coisas são feitas. Essas divisões, essa visão da sociedade de maneira compartimentalizada: primeiro vamos acabar com a fome e depois vamos fazer isso, essas visões, diz a experiência sociológica e antropológica dos últimos 150 anos, são extremamente complicadas.

Nesse sentido – e vou terminar –, é preciso chamar atenção para certos pontos tocados em algumas partes do meu trabalho, fatos simples, mas freqüentemente esquecidos pelos desenhadores de políticas sociais. Refiro-me ao princípio segundo o qual as novidades institucionais e políticas sejam novas regras. Agências administrativas ou planos governamentais, por mais interessantes que sejam, por mais oportunos

tunos que sejam, não caem num vazio institucional, mas eles caem em cadinhos sociais repletos de normas, de princípios e de relações. Não existe lugar vazio em sociedade nenhuma do mundo. Tudo que acontece, tudo que entra e que é colocado para aquela sociedade tem um sentido e adquire imediatamente o sentido. E é canibalizada pelos valores que lá existem. Uma das maiores dificuldades dos projetos que objetivam mudanças e que por isso mesmo têm um apelo profundo junto às elites e junto ao povo, como é o caso da Comissão de Ética, é que as novas diretrizes que querem implementar inevitavelmente se misturam a velhas instituições, a velhos hábitos e a velhas atitudes, daí as pressões que acontecem são inevitáveis. Ter consciência dos cenários que as mudanças estão proporcionando para a sociedade e dizer para a sociedade esses cenários, preparar a sociedade para as mudanças é uma tarefa fundamental por parte dos administradores. O fato político pode ser novo, mas a sociedade é velha. Pois bem, essa mistura do novo com o velho, essa resistência às vezes trágica e obstinada contra o novo em seus vários graus é o que constitui a história dos países chamados emergentes. Nelas, e penso principalmente nos países da América Latina, coadunam-se em graus variados processos de fusão, sincretismo, ou aculturação de modelos, instituições, regras e leis internas e externas tradicionais e modernas, normas e práticas que os grupos tomavam como parte de sua natureza e preceitos externos introduzidos por novos governos, agências internacionais, ou ondas históricas.

A criação da Comissão de Ética pelo Governo Fernando Henrique Cardoso é um dos melhores exemplos desses processos aculturativos e de resto caracterizam o mundo contemporâneo; pois a ênfase na ética apresenta claramente, no caso das práticas sociais brasileiras, a possibilidade de um procedimento administrativo único que deve ser seguido por todos, tanto os usuários, para quem o Estado deve servir, e para os agentes desse Estado, que como todo mundo estão também sujeitos às mesmas normas morais, à mesma ética e à mesma dolorosa obrigação de pensar o mundo buscando calibrar misericórdia com justiça, justiça com honestidade e os meios em relação aos fins.

Muito obrigado. (Palmas.)

# **EXPERIÊNCIAS EM GESTÃO DA ÉTICA**

*Moderador:*  
**JOÃO CAMILO PENA**  
COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA

*Apresentador:*  
**G. SHABBIR CHEEMA**  
*Assessor-Chefe e Diretor de Programa da Divisão de Administração Pública da ONU*

*Comentarista:*  
**CLAUDIO ABRAMO**  
*Transparência Brasil*



**O SR. G. SHABBIR CHEEMA** (Divisão de Administração Pública da ONU) – Distintos participantes, senhoras e senhores, em minha apresentação vou primeiramente clarificar alguns dos conceitos, incluindo prestação de contas e transparências; em segundo lugar, apresentarei algumas práticas, estudos de casos incluindo aqueles de Hong Kong, Cingapura, Botsuana, Coréia e África do Sul; em terceiro lugar, vou explicar algumas questões estratégicas sobre o que chamamos de infraestrutura de ética, e, finalmente falarei brevemente sobre três, das ferramentas que estão disponíveis para treinamento, e lidar com a infra-estrutura de ética.

Para começar, os conceitos de integridade, ética e corrupção estão muito interligados; prestação de contas é o pilar da democracia e de boa governança, implica que os indivíduos e as organizações estejam responsáveis pelo desempenho com maior objetividade possível.

A prestação de contas tem três dimensões:

Prestação de contas financeira é uma obrigação das pessoas que lidam com os recursos em posições de confiança, no uso intencional e atual dos recursos.

Prestação de contas política são métodos para sancionar e premiar aqueles que contêm posições de confiança em um sistema de balanços.

Prestação de contas administrativa inclui controle interno do governo, incluindo serviços públicos padrões, estas são as três categorias de prestação de contas.

O segundo conceito de transparência está baseado na abertura do processo democrático, relatando procedimentos claros e uma maneira de assegurar o acesso dos cidadãos à informação.

Depois de prestação de contas e transparência, temos a integridade que completa o ciclo, ou seja, prestação de contas, integridade e transparência formam um ciclo, começa com a prestação de contas passa para a transparência e termina com a integridade, inclui honestidade e isto não deve ser colocado debaixo de qualquer obrigação financeira ou entidades, também.

A integridade na governança pode ser examinada em dois níveis, o primeiro é institucional, e o segundo é individual.

O nível institucional implica um processo legislativo e executivo aberto e procedimentos padronizados.

Acredito que nosso apresentador anterior fez uma declaração muito profunda quando disse, e estou fazendo uma citação, “que os fatos políticos de um País que muda numa sociedade que permanece a mesma.” Eu acredito que neste sentido as instituições e as organizações, numa sociedade particular, essas sociedades não mudam ordenadamente, por isso que estou olhando por um aspecto “societal”; o segundo aspecto de integridade é o individual e está relacionado com os programas de ética para prevenir e gerenciar os conflitos de interesses individuais.

Existem 4 elementos chaves desses programas: um são os padrões empossáveis, consistindo dos estatutos civis e criminais, o segundo são os programas de treinamento; e terceiro, o aconselhamento de empregados sobre os programas de ética e “enforçamento” de mecanismos.

Isso tudo pode ser reconhecido como a corrupção. A corrupção é universalmente reconhecida como comportamento dos servidores públicos que desviam de normas que foram estabelecidas, ou seja, a corrupção é mais reativa e é um tipo desviado da realidade, mas de qualquer maneira, estamos analisando o mesmo fenômeno.

Com esses três conceitos em mente, o primeiro caso gostaria, inclusive, de apresentar é a inter-relação entre as estratégias de combate à corrupção e os programas de combate à corrupção em Hong Kong e em Cingapura.

Em Hong Kong, como vocês sabem, existe uma comissão independente contra a corrupção, que foi estabelecida em 1974, foi criada neste ano, com um trabalho independente da polícia e essa comissão tinha o dever ou a possibilidade de investigar e processar casos de corrupção e promover a educação pública e aumentar a consciência da sociedade. Também os empregados da comissão recebiam, eram pagos para isso, para que eles pudessem ser tidos como independentes.

A comissão recebeu um alto número de denúncias e reclamações das pessoas, houve uma abordagem de três eixos: a primeira era a investigação e o processo, a segunda era prevenção e o terceiro era a comunicação e educação.

Essa estratégia inicial de investigação e processo de algumas pessoas influentes teve bastante sucesso, porque quando eu questionei o time, a equipe de Hong Kong, a resposta que eles disseram dessa perspectiva anticorrupção era que agir melhor na questão do setor público, é que a questão do processo tem uma parte muito pequena, porque eles gastam dois terços dos recursos humanos em educação pública e levantamento de conscientização do público, ou seja, nesse censo não foi negativo e foi esse tipo de situação que eles analisaram na sociedade de Hong Kong.

As pesquisas mostram que em Hong Kong o nível de corrupção foi reduzido com relação à ética no setor público, também no nível de casos de corrupção. Os casos de Hong Kong mostram que essa comissão independente pode ser bastante afetada no que lida, no que diz respeito a esse problema.

Em Hong Kong, os fatores que levaram ao sucesso dessa comissão foram os seguintes: primeiramente o compromisso de longo prazo de o governo lidar com a ética no setor público e questões de prevenção e combate é uma questão de longo prazo, qualquer tipo de situação com relação a combate à corrupção é de longo prazo. Mas esse especificamente, porque quando as organizações e os indivíduos interagem, uns com os outros, e o comportamento dos oficiais públicos e das organizações estivessem fora da norma ética pública universalmente aceita, deveríamos entender as pressões que vêm dos indivíduos que determinam esse comportamento, essa pressão pode ser da família, dos parentes, da sociedade, da própria posição, do próprio cargo e nós ouvimos, inclusive, no caso do Brasil, quais eram os fatores críticos. É que toda sociedade tem os seus próprios fatores.

Também a independência da comissão foi um fator muito importante em programas de educação do público, inclusive, também, a questão da participação foi muito importante, mas em Cingapura, também, eles tiveram um modelo muito pare-

cido com uma comissão que eles chamaram de escritório anticorrupção e investigação. Eles fizeram isso com o Primeiro Ministro desde 1970, então a pressão que ocorreu exatamente dentro do governo fez com que os resultados fossem mais bem sucedidos. O governo, então, levou alguns espaços em Cingapura e um deles foi que aumentou o salário dos funcionários públicos de maneira bastante significativa. Reconhecia, portanto, que um dos fatores que forçava as pessoas a agirem de uma maneira não-ética no setor público, e, eventualmente ser corrupto é a necessidade de sobrevivência, e se o salário era muito baixo eles seriam os mais corruptos. Então eles aumentaram os salários e tiveram uma melhoria no nível de corrupção, uma redução no nível de corrupção. Também melhoraram as condições de trabalho, fizeram também uma espécie de rodízio dos funcionários públicos e aumentaram a supervisão, o controle.

É claro que os casos de Hong Kong e Cingapura foram considerados bastante bem sucedidos, mas a reaplicação ou a cópia de um modelo de um país para outro precisa ser muito cuidadosa, porque o que foi sucesso num país, pode não necessariamente ser sucesso em outro, inclusive alguns países tentaram promover esse modelo de Cingapura e de Hong Kong. Foi utilizado em Botsuana, mas não teve o mesmo sucesso em outros países. A razão para isso é que, em alguns países, comissões independentes de anticorrupção foram utilizadas e eu imagino que em alguns países, elas foram feitas para que a oposição fosse vitimizada, não é esse o objetivo de uma comissão anticorrupção, enquanto que em Botsuana houve bastante sucesso, porque neste caso o governo de Botsuana, que é um dos países na região da África, onde a estabilidade política e macroeconômica não está muito bem e a falta de um sistema anticorrupção sistemático levou as maiores taxas de investimento de capital estrangeiro em Botsuana que qualquer outro país na África.

Então, o que aconteceu em Botsuana foi que eles, apesar de terem tido já alguns casos, convidaram uma equipe de Hong Kong, em 1994 e criaram um departamento de prevenção e combate à corrupção, que foi também introduzido na época. No caso de Botsuana essa comissão, esse departamento foi feito de maneira independente e investigava e processava os transgressores, os infratores que cometessem atos de corrupção; também a comissão criou educação do público, criou mais transparência e trouxe maiores investigações. O caso do governo de Botsuana foi que eles não utilizaram a comissão como um instrumento de vitimizar a oposição, mas sim utilizaram como uma ferramenta eficaz de aumentar a conscientização da sociedade e o resultado foi que Botsuana foi listada como o número 26 no sistema internacional de transparência do ano 2000, como um caso de bastante transparência, muito bem sucedido.

Como analisamos os casos de Cingapura, Botsuana e Hong Kong, temos três modelos bem sucedidos e uma das razões que advêm daí é que a razão para esse sucesso dos três foi o seguinte: havia recursos suficientes e foram dispensados a cada uma das comissões nos três países; em segundo lugar, havia capacidade de recursos humanos com pessoas bastante qualificadas para essas comissões; e, em

terceiro lugar, a primeira coisa que foi feita foi criar um marco legal para que pudesse ser reconhecido, por exemplo, no caso do primeiro-ministro, porque se não tivesse esse marco legal, não teria sucesso; em quarto lugar, cada um desses três países teve a sua questão independente, eles eram uma comissão constituída independentemente.

O dilema que nos confrontamos aqui é que queremos ter estratégias para melhorar as questões do setor público, porque a ética no setor público e os programas têm muito mais probabilidade de serem bem sucedidos onde a administração pública ainda não está completamente dividida, tanto Botsuana, Hong Kong e Cingapura o sistema de administração pública da maneira em que estava vinha funcionando de maneira eficaz, portanto, era mais fácil introduzir esse tipo de programa de combate à corrupção. Mas a questão aqui é que temos que analisar o sistema como um todo e não somente uma parte focal do sistema.

Um outro caso que brevemente gostaria de explicar aos srs. é do governo da Coréia, da cidade de Seul, do governo metropolitano de Seul, que foi um movimento global para combater a corrupção. Na Assembléia-Geral das Nações Unidas foi decidido que, também na convenção da OCDE, na convenção de combater suborno de funcionários estrangeiros também foi reconhecida a lei americana anticorrupção como sendo a primeira em qualquer dos países confrontados com a situação. O governo metropolitano de Seul declarou guerra conta a corrupção em 1998 e adotou uma abordagem abrangente e sistemática em todas as agências no governo metropolitano da cidade de Seul, também para combater a corrupção e para lidar com questões de anticorrupção.

O governo metropolitano de Seul adotou quatro componentes: o primeiro deles foi que o governo metropolitano eliminou as legislações impróprias para reduzir as oportunidades de "handsicken", sabe-se também que fizemos estudos comparativos no Instituto do Banco Mundial, e outros estudos também já demonstraram que a corrupção é igual a discricção menos a prestação de contas, ou seja, quando um funcionário público tem muita discricção e consegue trabalhar sem muitas regulamentações ou mecanismos de prestação de contas o resultado é que temos mais corrupção. A questão que o governo metropolitano de Seul fez foi eliminar as regulamentações inapropriadas, que davam muita oportunidade para busca de interesses que é o "handsicken". Também fizeram um relatório de corrupção, que mandaram para o prefeito, para todos os clientes dos serviços de utilidade pública da cidade, mandaram os cartões, mandavam para o prefeito para que o prefeito pudesse ver quais eram as fontes desse comportamento não-ético. Também fizeram um sistema aberto de combate à corrupção para melhorar então a transparência através da internet; e, por fim, propiciaram a parceria entre o setor público e o setor privado através da introdução de um pacto de integridade.

Explicarei o que é esse pacto de integridade.

Os fatores chaves que contribuíram para o sucesso do governo metropolitano da cidade de Seul foram os seguintes: comprometimento com a liderança, no nível

do prefeito, que realmente fez diferença; em segundo lugar, apoio irrestrito dos cidadãos que participaram e deram apoio às reformas na cidade; e, por fim, comunicação em tempo real entre cidadãos e a cidade e a prefeitura em função da tecnologia de informação que foi disseminada. Isso se torna então claro, quando falamos do pacto de integridade que foi implementado, introduzido pelo governo da cidade, ou pela prefeitura, melhor dizendo.

O pacto de integridade foi entre a cidade de Seul e as empresas que faziam licitações dizendo que subornos não seriam mais aceitos e nem oferecidos em contratos públicos.

Assim, todos que estavam licitando, tanto na cidade quanto nas empresas não aceitariam mais subornos. Todos os licitantes nos projetos de construção civil da cidade, serviços técnicos e até de compras, que já foram mencionados aqui hoje de manhã, devem assinar esse pacto de anticorrupção. Durante o estágio de licitação, o pacto de integridade, então é explicado aos licitantes e somente aqueles que concordam com os licitantes e o comprometimento de fazer parte do pacto de integridade podem então fazer parte das propostas. Também o governo metropolitano passou diretrizes específicas fazendo com que os licitantes fossem encorajados a seguir um código de conduta ou até mesmo criar seu código de conduta e também deveriam obedecer às obrigações dentro do pacto de integridade.

Uma outra inovação é que no governo da cidade, da prefeitura havia um “ombudsman” que era um ouvidor, era uma equipe de pessoas apontadas ou designadas, melhor dizendo, pelo prefeito de Seul, uma delas seria o chefe para monitorar o processo de implementação e o requisito é que os “ombudsman” do pacto de integridade não poderiam ter ao mesmo tempo trabalhos na assembleia nacional, na câmara legislativa, num partido político ou em qualquer companhia participando das licitações para os projetos públicos, ou seja, a idéia era garantir transparência para que aqueles que estivessem monitorando fossem bastante claros e honestos e não houvesse nenhum conflito de interesses também.

Os resultados iniciais foram positivos do pacto de integridade e eu tenho aqui uma descrição um pouco mais detalhada de toda essa ação do governo metropolitano bastante concreto, foi um tipo de sistema que eles criaram no governo metropolitano de Seul e aqueles que estiverem interessados podem me dar o nome e endereço e posso mandar uma cópia mais detalhada de todo o plano que foi feito, se os senhores estiverem interessados. Os resultados positivos foram os seguintes: o pacto na Coreia foi devido a três fatores: o sucesso se deu devido ao comprometimento político fortalecido do governo metropolitano da cidade de Seul para implementar esse pacto de integridade, houve mais interesse de investimento, mais pessoas interessadas em se arriscar nesses programas; em segundo lugar, houve a participação ativa da sociedade civil na implementação e no controle social, porque essa experiência global também mostra que a melhor maneira de implementar esses programas anticorrupção é realmente dar um papel pró-ativo à sociedade para que eles possam agir e controlar socialmente; e, em terceiro lugar, o pacto foi uma parte integrante de

um programa abrangente em andamento, da cidade de Seul, ou seja, não foi uma ilha de inovações estanque, foi uma abordagem holística do governo da prefeitura de Seul, estamos analisando um panorama geral e não específico e, por fim, o último exemplo que gostaria de mostrar para os srs. tem relação com essa parte da ética mesmo, a experiência que ocorreu na África do Sul.

A África do Sul tem um dos programas mais dinâmicos anticorrupção entre todos os países em desenvolvimento.

Há quatro níveis do código de conduta da África do Sul. Um para os parlamentares, na África do Sul; o segundo é para membros do gabinete, vice-ministros, conselheiros, executivos de cada província; outro para os diretores-gerais de serviços públicos; e outro para todos os servidores públicos, incluindo a comissão do código de conduta.

O código de conduta da comissão do serviço público foi estabelecido na África do Sul em 1997. A comissão e seu código de conduta cobre cinco áreas no País com uma relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, com o público, com a organização dos empregados, e, por fim, cobre um relacionamento entre os próprios funcionários, dentro da própria organização entre uma parte do governo e outro, o desempenho das suas tarefas e finalmente, a última conduta pessoal, interesses privados.

A comissão do código de conduta da África do Sul criou algumas das diretrizes e desenvolveu até mesmo um manual de diretrizes com um “workshop” para esse programa de treinamento, porque o código é um pedaço de papel, se não houver nenhum mecanismo de implementação, ele continuará sendo só um pedaço de papel, portanto, a África do Sul tentou dar um passo à frente para criar meios de criação de consciência, por exemplo, em 1998 eles fizeram o que foi chamado de cúpula moral, onde adotaram o código de conduta entre todas as áreas humanitárias. Nos países em desenvolvimento o poder desses grupos humanitários deve ser reconhecido e pra fechar essa parte desse estudo de caso, gostaria de passar ao que chamo de “mapeando as infra-estruturas de ética”. Mapeando infra-estruturas de ética foi uma coisa que foi feita pela OCDE e levamos isso para as Nações Unidas, modificamos um pouco, polimos um pouco e colocamos para três regiões: na África, sei como está funcionando na região árida, e também será introduzido na região das Arábias, do Oriente Médio, e em algumas partes na Rússia, também.

Isso foi feito de uma parte bastante sistemática, bastante clara com três partes, sendo funções; em segundo lugar elementos e por fim assuntos.

Nas funções temos prevenção com sentido de diretrizes, os elementos são comprometimento de liderança política, valores e padrões legais e treinamento. Na questão dos assuntos temos campanhas de comunicação, exercício de código de conduta, disseminação de conflito de interesse, restrições pós-mandato e também indução ou treinamento que está em andamento. Quando analisamos os elementos e as funções juntamente com os assuntos vemos quais são os pontos de intervenção, quais são os assuntos que temos que lidar. Depois pegamos para gerenciamento que é a questão do controle, na segunda função, cujos elementos são coordenação

por uma agência ou órgão especial de uma agência de gerenciamento central, também setor público trabalhando com condições de trabalhos satisfatórios e também políticas e práticas administrativas tendo os assuntos como ética independente, anticorrupção com agências ou unidades administrativas, níveis de pagamento, estruturas de plano de carreira e também departamento de compras; no terceiro nível temos o controle, que é a observância da ética, temos ali nos elementos a observância do marco legal, a prestação de contas eficaz, o envolvimento do público, nos assuntos temos as leis que permitem a investigação independente e os processos independentes, como códigos criminais, códigos penais, anticorrupção, também o relato a todos os contratos e tudo que ocorre, inclusive o papel dos sindicatos, ou seja, isso tudo faz parte de uma estratégia cujos pilares ou infra-estruturas se construirão num sistema e dentro desse pilar você teria, por exemplo, um estudo de caso sob um aspecto específico onde deveríamos lidar, às vezes, não conseguiríamos lidar com todos os problemas ao mesmo tempo, temos que focalizar um assunto de cada vez, dependendo da complexidade, não tenho aqui muito tempo ainda para entrar em detalhes no quesito das pesquisas e dos resultados que saíram da região do Oriente Médio, inclusive do Afeganistão e também nas outras regiões que são parte das transparências que os senhores podem ver aí, onde temos os bancos de dados em que projetamos quais sejam os valores do setor público, que estão sendo comunicados às pessoas, que tipo de informações estão sendo buscadas dos servidores públicos e quais as ferramentas de gerenciamento ou de gestão estão sendo utilizadas a fim de contribuir para ética como instrumento de gestão e isso está disponível na rede, na rede na “Unpeank United Public Administracion Work”, a rede de administração pública das Nações Unidas e gostaria de concluir, falando sobre a minha última parte que é: quais são os instrumentos disponíveis para a capacitação nas atividades relacionadas? Há três delas que gostaria de explicar, uma delas é o setor público com os seus recursos via CD-ROM, a Austrália, Nova Zelândia tem um bom exemplo disso, com os recursos para o setor público com relação à ética, eles têm cinco CD-ROMs cada um deles tem uma dramatização de 12 minutos como uma novela, e as pessoas que estiverem interessadas também podemos mostrar no intervalo do almoço, ainda para quem queira ver essas dramatizações, também há animações, vídeos, som, gráficos isso tudo foi feito por um consórcio da comissão do serviço público, incluindo estudos de casos de dilemas realísticos éticos, hoje de manhã foi falado quais sejam o dilema realístico, realista ético, ou seja, como lidamos com esse tipo de situação e cada um desses estudos de caso tem um fim positivo e um negativo, então vamos discutir os vários efeitos, também materiais para raciocínio moral, material de apoio, material de referência, se quiserem também na hora do almoço posso mostrar para vocês, a outra ferramenta que temos, que é parte das Nações Unidas, é o que chamamos de ética profissional do serviço público. É um manual em um CD-ROM que está baseado em seis países de língua francesa na África, e isso é para, até mesmo que esteja funcionando, é para ação prática, é para colocar em prática, são os CD-ROM, que mostram situações de nepotismo, favoritismos

mo, assédio, peculato e conluio nas organizações do setor público, ou seja, é muito interessante levantar essas questões na vida real e finalmente temos aí o banco de dados que vocês podem entrar pela Unpen, que o departamento das Nações Unidas, tem o endereço também, é um setor das Nações Unidas com esforço de reforma, como já vimos enfatizando, inclusive na promoção da ética no setor público e lidando com estratégias anticorrupção, sem dúvida, no ano passado na nossa assembleia-geral 110 delegações se referiram à necessidade de promover boa governança e ética no setor público como uma das questões mais importantes nos países em desenvolvimento, então essa é uma questão que é muito importante.

Muito obrigado, Sr. Presidente, passei mais do tempo que gostaria, mas agradeço a participação.

**O SR. CLÁUDIO WEBER ABRAMO** (Transparência Brasil) – Muito obrigado, Ministro.

Queria, inicialmente, agradecer à ESAF pela sua habitual e irrepreensível hospitalidade em nos receber aqui. Também, agradecer à Comissão de Ética Pública por mais uma oportunidade de nos referir a esse tema, que é a nossa razão de ser como entidade.

Represento aqui a Transparência Brasil, uma entidade voltada exclusivamente para combater a corrupção. Antes de qualquer coisa queria dizer algo que tenho sentido necessidade de esclarecer: como organização voluntariamente criada na sociedade, nossa organização não tem nenhuma pretensão de substituir a sociedade e nem de representá-la de alguma forma muito poderosa. Representamos basicamente um ponto de vista de um pequeno grupo de pessoas. E não estamos aqui para julgar ninguém, nem para pontificar sobre como o Estado deve ser ou deixar de ser. Somos, digamos assim, um mecanismo auxiliar para pensar questões e procuramos tratar disso com racionalidade – o que nem sempre é comum, mas tentamos.

Da última vez em que estive aqui, em setembro do ano passado, mencionei o fato de que me sentia um pouco como o vendedor de alfinetes, para quem o alfinete é a coisa mais importante do mundo, ele precisa vender o seu alfinete. Hoje temos aqui outras pessoas que também se interessam por esse utilíssimo implemento. Fico contente que as causas e os modos de combater a corrupção estejam sendo focalizados especificamente.

Ao vir para cá, procurava uma forma de ligar a minha intervenção com um acontecimento recente, e queria fazer isso de uma forma que não me fizesse parecer com um político a quem se pergunta o que aconteceu com os frangos e ele responde que construiu um viaduto. Eu queria introduzir a questão de licitações públicas. O Piquet Carneiro me fez o favor de fazer o convite, que nós desde logo aceitamos, de ajudar a Comissão a trabalhar com esse tema. Gostaria de mencionar o fato de que o Governo brasileiro, o Executivo brasileiro, o Planalto, acaba de publicar uma proposta de alteração da Lei de Licitações e Contratos (está no *site* das comprasnet, a maioria dos senhores já sabe disso), em ano eleitoral, que está baseada numa série de pressupostos que nós da Transparência Brasil consideramos bastante duvidosos e muito pouco defensáveis.

Qual é o gancho que tenho aqui? Foi observado pelo Cheema várias vezes e uma muito especificamente, que entre as estratégias que se devem colocar em prática, ou o que se recomenda que se coloque em prática, para reduzir a corrupção, está reduzir a discricionariedade do agente público.

Deixem-me ler a apresentação geral do anteprojeto de reforma da Lei de Licitações Públicas, que diz o seguinte, falando sobre a atual Lei de Licitações: *“A tônica da lei atual é a de desconfiança em relação aos agentes públicos.”* Vejam o vocábulo. *“Em virtude disso, tentou-se diminuir ao máximo, ou mesmo eliminar o espaço para as opções do administrador em cada caso, fazendo com que as decisões relevantes já estivessem previamente tomadas na própria lei. Isso gera rigidez por certo.”*

Evidentemente se trata de um texto advocatício, com uma terminologia que poderia ser outra, mas no meu entender isso vai diretamente no sentido contrário ao que se imagina que um sistema de governo deva ser. Qual é o problema exatamente com a corrupção? Por que a corrupção acontece? Porque os mecanismos de controle do Estado não funcionam bem? É evidente: a corrupção ocorre porque os mecanismos de controle não funcionam, não coíbem a discricionariedade do agente público. Entre parênteses, não estou dizendo aqui que o indivíduo, por ser agente público, seria geneticamente ou naturalmente mais propenso a cometer atos de corrupção. Não, não é isso que estou dizendo, não há nenhum motivo para acreditar que o agente público brasileiro seja mais ou menos propenso a atos de corrupção do que o resto dos brasileiros. Somos todos da mesma sociedade.

No entanto, é completamente óbvio que o ato de corrupção, ao ocorrer por discricionariedade do agente público – porque se não houvesse a discricionariedade não haveria possibilidade de se dirigir uma licitação para alguém preferencialmente – exatamente por esse fato se procura cercar a ação do administrador público de mecanismos de controle, de mecanismos de prestação de contas, uma expressão perfeitamente tupiniquim para isso, prestação de contas, abertura de informações. De modo que fico um pouco preocupado, e outros também, com esse gênero de discurso que se vê diretamente saído do Palácio do Planalto, no sentido de que o administrador público deve ter liberdade de ação, quer dizer, sem qualificativos. Parece-me muito preocupante essa tendência, que não é nova. Esta é a terceira tentativa deste Governo de mudar a Lei de Licitações com base nos mesmos argumentos, os quais não são suficientemente convincentes.

No caso aqui, outra vez voltando a esse assunto, e nas outras ocasiões, o Governo não apresentou nem um único número ou argumento de espécie alguma para as suas propostas de mudança da Lei de Licitações. Depois de muitas vezes cobrado, desta vez pediram ao Banco Mundial que fizesse uma avaliação da legislação brasileira e das práticas brasileiras no plano federal. E o resultado desse diagnóstico está no *site* do *comprasnet*. E se verifica ali muito curiosamente que uma grande parte dos argumentos que o Governo brasileiro apresenta para justificar essa mudança de lei estão negados no relatório. O relatório diz o contrário – o que evidentemente enfraquece a posição do governo, mas é sintomático.

Vou parar de falar de licitações e queria fazer uma pergunta muito específica ao Cheema, que é a seguinte: aqui se mencionou o caso de Cingapura. Cingapura é um dos governos mais autoritários da face da Terra, tem um regime de força instalado desde a década de 50 ou início da década 60, está lá até hoje. É um regime fechado em que o Executivo pode fazer o que quiser. De modo que não é surpreendente que em Cingapura se consiga instituir seja lá qual for o mecanismo de regulação do comportamento das funções do próprio Estado, não só do Governo. Esse é um caso radical, não é o caso de Hong Kong, não é o caso da África do Sul. No entanto, também nesses dois casos, como em outros, menciona-se sempre que as respectivas agências de anticorrupção têm poder de investigação, têm poder de polícia e têm

poder aparentemente de passar julgamentos. Então, gostaria de obter um esclarecimento sobre isso, sobre o estatuto institucional desses organismos, como isso ocorreu, como isso surgiu, como é possível que um organismo que é ligado ao Executivo tenha esse poder de discricionariedade na aplicação da investigação e na aplicação de sanções. Tudo isso me parece difícil de conseguir numa superestrutura institucional como a que temos no Brasil ou na América Latina de modo geral. Quer dizer, um organismo como esse não teria esse poder. E se tivesse esse poder, como, por exemplo, na Argentina ou no Brasil, eu desconfiaria gravemente da sua eficácia e se isso seria de fato para o bem. Isso era uma coisa.

E para não perturbar muito a paciência dos senhores, queria frisar aqui que em todas essas iniciativas há um pressuposto de funcionamento do serviço público. Isso foi frisado pelo Cheema e isso não significa meramente comportamentos pessoais. O serviço público não funciona porque é da vontade de um indivíduo comportar-se desta ou daquela forma, não cometer atos de imoralidade. Funcionar significa ter mecanismos administrativos de fato eficazes, os números estarem à disposição, a informação fluir com determinada velocidade pelos meandros da administração. São requisitos de eficiência do sistema administrativo que, quando não estão presentes, impedem ou dificultam muito ações de natureza doutrinária, ou mesmo mudar leis.

Voltando, se a Lei de Licitações não funciona muito bem porque o administrador público não é treinado para aplicá-la, que se treine o administrador público. Não adianta nada mudar a lei, é necessário treinar o administrador público. Esses pilares que sustentam um sistema de integridade na Administração Pública não podem ser examinados em isolamento. Por isso essa proposta do Piquet de examinar concretamente os mecanismos, fazer o mapa de riscos de corrupção em licitações, me parece extremamente interessante e, aliás, muito necessária, para que se determine onde é que concretamente as coisas estão acontecendo. Isso ao lado de trabalhos como a educação formal do administrador público para que cumpra a sua função, seu dever de ser probo no exercício da sua função.

Há também outras coisas, que não são da função deste Seminário examinar, mas que constituem assuntos de mais alta gravidade. Como, por exemplo, reformar o Judiciário, que é uma caixa-preta escandalosa no Brasil. O Judiciário brasileiro não funciona, não tem informações. Outro exemplo é o fato de o Legislativo brasileiro não exercer a sua função de controle sobre o Executivo. Comissões como a de educação, ou de saúde, ou de saneamento da Câmara dos Deputados ou do Senado não têm um único funcionário fixo que exerça a fiscalização, que seria constitucionalmente dever do Legislativo. Então, evidentemente não há fiscalização e a *accountability* do Governo resulta muito diminuída. Ela é muito diminuída porque, para haver *accountability* é necessário haver também quem a cobre. Não adianta simplesmente existir a disponibilidade da informação se as pessoas que vão buscar a informação não sabem sequer perguntar. Então, o sistema não funciona bem.

Só mencionei isso para ilustrar que o problema de combater a corrupção afeta diferentes esferas do estado e diferentes profundidades. E aí repito a pergunta ao

Cheema: como esses mecanismos que foram aplicados em estados nacionais se ocuparam dessa complexidade estrutural do problema da corrupção, que afeta várias poderes e afeta muitos níveis de Governo e de Estado?

Obrigado.

# **ESTUDOS DE CASO: ESTADOS UNIDOS, CANADÁ E ARGENTINA**

*Moderadora:*

**CELINA VARGAS DO AMARAL PEIXOTO**

*Comissão de Ética Pública*

*Apresentadores:*

**JAMES O'SULLIVAN**

*Conselheiro do Escritório de Ética do Governo dos Estados Unidos*

**ROBERT BENSOSN**

*Conselheiro-Delegado de Ética do Canadá*

**NICOLÁS RAIGORODSKY**

*Coordenador da Oficina Anticorrupção da República Argentina*



**O SR. JAMES O’SULLIVAN** (Conselheiro do Escritório de Ética do Governo dos Estados Unidos da América) – Gostaria de compartilhar com os senhores a experiência que os Estados Unidos tiveram com o Programa de Ética, ao estabelecer medidas preventivas para assegurar a integridade de oficiais públicos e promover a confiança no governo.

Durante esses 30 minutos, falarei um pouco sobre o departamento e os programas que administramos. Espero que possamos estimular algumas perguntas por parte dos senhores durante o debate.

Começo falando que o Departamento de Ética do Governo dos Estados Unidos é uma instituição que cresceu do escândalo de *Water Gate* durante a década de 70. Várias reformas legislativas ocorreram a partir de *Water Gate*, época em que a confiança no Governo estava em baixa, e o Congresso respondeu, fazendo medidas e mecanismos para tratar desse assunto. Um desses mecanismos foi estabelecer um sistema de departamentos de Corregedoria-Geral e a criação, em 1978, do Departamento de Ética do Governo americano.

Acho que a intenção, ao criar o Departamento, foi tentar estabelecer um programa pró-ativo que, da maneira possível, poderia prevenir conflitos de interesses por parte dos oficiais e dos servidores públicos. Isso foi uma evolução do tratamento dos assuntos relativos à ética nos Estados Unidos; uma evolução para longe de uma abordagem reativa para uma abordagem mais pró-ativa e preventiva, e o objetivo seria colocar sistemas de gestão que pudessem identificar áreas onde os problemas pudessem ocorrer e, depois, desenvolver soluções e remédios para aqueles problemas; dessa forma, as falhas na conduta não aconteceriam.

Uma das marcas da Agência de Ética do Governo é a independência – foi estabelecida dentro da área executiva – e sua autoridade se estende sobre todos os empregados do Poder Executivo, e saíria da área de nomeações políticas em todos os cargos que estavam nessa comissão.

Estabelecemos políticas éticas que afetariam a conduta de cerca de quatro milhões de empregados e servidores públicos. Como os senhores podem ver, é uma ampla gama de empregados que estão sob essa responsabilidade. Mas essa é a nossa missão.

Este Departamento está dentro do Poder Executivo e é independente. O chefe é nomeado pelo Presidente da República e confirmado pelo Senado. O mandato é de cinco anos para o Presidente, e a idéia por trás disso é manter a independência do Departamento, de modo que esse mandato fixo possa permanecer durante aqueles quatro anos da administração. Enquanto o Departamento se desenvolveu desde 1978, desenvolvemos a tradição de neutralidade política e independência. Nosso diretor anterior, Steven Patts, havia sido nomeado para um mandato de cinco anos em 1990 por um presidente republicano. Quando o seu mandato terminou, em 1995, foi renomeado pelo Presidente Bill Clinton, um presidente democrático, para um mandato de mais cinco anos. Nosso diretor atual foi nomeado e confirmado nos últimos dias da administração do Presidente Clinton, e tomou posse em novembro de 2000;

apesar de haver tido uma mudança de administração e de ter sido nomeado por um democrata, continuou com o seu mandato de cinco anos em um governo republicano. Isso é algo muito importante para lembrarmos a independência da nossa agência.

Temos um programa dirigido centralmente, mas gerido “descentralmente”. O Departamento tem a tarefa de estabelecer um caminho para o programa e determinar as políticas que o governarão para o Poder Executivo, mas depende dos nossos departamentos e agências; existem mais de cem delas para administrar um programa de ética dentro desse departamento ou agência. E a forma que fazem isso é que o chefe daquele departamento ou agência nomeia um oficial, designado para aquela agência, que tem a responsabilidade para a gestão diária do programa de ética. O que temos é um sistema com uma direção centralizada para as políticas e, sobretudo, o controle de qualidade do programa através do departamento de ética, mas uma gestão descentralizada que é mais próxima das operações das agências. Um dos motivos por tentar gerenciar o programa de ética de uma perspectiva central do departamento é a idéia de ter servidores relativos a essa área de ética que teriam responsabilidade e trariam esse programa de ética muito mais próximo às operações daquelas agências.

Esses servidores públicos que lidam com a ética teriam um melhor entendimento dos conflitos que poderiam surgir no departamento de transportes ou os conflitos que poderiam surgir no departamento de comércio, por exemplo. Acredito que esse é um sistema que funciona muito bem para nós, porque, além de estabelecer políticas, fazemos isso para fazer padrões de conduta. Antes de 1993, não havia uma administração central dos padrões de ética e havia uma comissão presidencial em 1999 que recomendou que aquele código de conduta fosse revisado e descentralizado; portanto, publicamos um novo código, que foi efetivo a partir de 1993, e nosso departamento foi responsável pela sua interpretação, cujo objetivo era ter o mesmo tipo de respostas para as perguntas que poderiam ocorrer no departamento de justiça, por exemplo, e essas perguntas poderiam ser respondidas da mesma maneira que em outras comissões. Se um empregado, por exemplo, tivesse uma pergunta sobre se era apropriado aceitar um tipo de presente, temos regras muito rígidas sobre o assunto. Esperamos que eles recebam o mesmo tipo de conselho em qualquer uma das agências. Estavam ocorrendo variações, o que não deveria acontecer; uma agência poderia receber a informação de que um presente não poderia ser aceito, enquanto outra poderia dizer que poderia ser aceito; portanto, temos um código de conduta que gerenciamos.

Temos um sistema de divulgação financeira. Falarei sobre esse assunto quando abordar um pouco mais sobre a agência.

Finalmente, outro componente importante é o programa de treinamento e educação. Temos o papel de melhorar as atividades profissionais dos oficiais de ética que estão localizados nas agências individuais, ou seja, faremos treinamento para os oficiais de ética e esperamos que eles disseminem o que aprenderam para os empregados em suas agências.

Estabelecemos padrões e o caminho para esse sistema financeiro. Também temos um controle sobre esses programas; periodicamente, mandamos alguns de nossos especialistas de gestão para visitar as agências e revisar os programas, a fim de verificar se estão chegando aos requisitos básicos mínimos; se recebemos um relatório mostrando que há alguma deficiência no programa, faremos recomendações para que a agência faça mudança e melhoria, sendo que trabalharemos com eles para implementar essas melhorias.

Uma das coisas que observamos é que os programas de ética precisam ter atenção e manutenção constantes para que funcionem; se eles não recebem essa manutenção, ficam desatualizados e inefetivos dentro da agência. Mandamos nossos revisores e vimos que, às vezes, a agência somente está recebendo os relatórios, mas não está fazendo um trabalho muito bom na revisão desses relatórios; não está fazendo uma análise cuidadosa desses relatórios para identificar conflitos e achar maneiras de solucioná-los. Quando percebemos que o sistema de divulgação financeira não está servindo o propósito para o qual foi criado, identificamos essa deficiência e tentamos trabalhar com as pessoas na agência para corrigi-la; portanto, os senhores podem verificar que o nosso papel é o de dirigir o navio, porque depende das agências fornecerem os recursos e a equipe para que o programa funcione.

Abordarei a perspectiva da agência e como vemos a perspectiva de um oficial de ética. Imaginem, por um momento, que os senhores tenham a responsabilidade de ser oficiais de ética em alguma agência ou departamento. O que isso envolveria? O que os senhores teriam que fazer como oficiais de ética? Já falei sobre uma das maiores responsabilidades do oficial, que é o sistema de divulgação financeira. Gostaria de falar um pouco mais sobre como esse sistema funciona. Da nossa perspectiva, vemos que o sistema de divulgação financeira funciona como uma medida preventiva. É um sistema que olha adiante e seu propósito essencial não é flagrar as pessoas fazendo alguma errada, mas verificar onde existem conflitos em potencial e fazer um arranjo para tratar e lidar com eles; como um oficial de ética, portanto, os senhores estariam revisando esses relatórios que chegam. Que tipo de informação os senhores encontrariam nesses relatórios? Informações sobre interesses financeiros do oficial; sobre ações que possuem; interesses que têm em companhias privadas; sobre a situação de “empregamento” dos seus esposos ou dependentes; sobre empregos externos que aquele oficial poderia manter.

Digamos que você fosse um oficial na administração de drogas e tivesse que determinar a aprovação para novos medicamentos. Se você visse que essa pessoa que entrou no cargo tivesse ações em alguma empresa ou fabricante, que exercesse alguma posição num conselho de alguma empresa ou tivesse interesses na área de medicamentos, você poderia antecipar que o trabalho que desempenharia nesse cargo poderia afetar o seu desempenho no emprego e teria várias maneiras de lidar com esse conflito. Neste caso, onde a natureza do interesse financeiro será tão central para o trabalho que interferiria com o seu trabalho se ele simplesmente não atuasse em alguma maneira que pudesse afetar essas empresas, talvez a solução

seria fazer com que essa pessoa vendesse as suas ações na empresa; às vezes, esse processo é muito difícil, mas quando eles têm outros tipos de interesses financeiros que não podem ser retirados do mercado, talvez possamos fazer outros arranjos; possamos usar outros remédios para lidar com ...

Por outro lado, se o oficial possui ações, por exemplo, e estão regulando ações de empresas de medicamentos, você pode ver que não há conflito porque o tipo de ações que ele possui é sobre outro tipo de assunto. Ele poderia ser acusado ou até mesmo desqualificado de qualquer outro tipo de localização porque, na verdade, há de se entender que se outro fato relacionado pudesse interferir seria importante, mas não é necessário para que ele vendesse as ações se não tivessem relação com a agência reguladora que ele trabalha.

Esse sistema de divulgação financeira é uma maneira de antecipar conflitos e trabalhar remédios para sanar os problemas futuros; também pode ser utilizado como uma ferramenta de aconselhamento. Verificamos quais são os interesses dos funcionários e fornecemos-lhes as melhores alternativas para que não entrem em situações perigosas. Aproximadamente vinte mil dos nossos funcionários plenos no Poder Executivo precisam publicar as suas ordens, ou seja, o que significa que, se você for visitar o nosso departamento de ética, poderia fazer um pedido para ver no nosso escritório, por exemplo, as secretarias de estado sobre esses relatórios de divulgação financeira. Isso provavelmente poderia estar disponível a você em um espaço pequeno de tempo; se você quisesse esse relatório, poderíamos fornecer uma cópia dele. Pode-se ver que é um sistema muito transparente. Acredito que lide, inclusive, com alguns dos assuntos que vimos lidando, inclusive hoje no seminário, e eles sempre ocorrem quando temos essas discussões sobre a integridade pública e quando falamos sobre a garantia da integridade pública; também falamos sobre a integridade de confiança, porque queremos que as pessoas tenham confiança no governo que estão servindo. Quando fazemos pesquisas como o IBOPE, vemos, sim, que as pessoas podem até não ter confiança nos funcionários públicos. Acredito que esse nosso sistema de divulgação financeira seja já um passo para atingir a confiança do público, que significa que, com essa revisão que está sendo feita no nosso relatório de divulgação financeira, não é simplesmente algo que está acontecendo dentro do escritório do departamento de ética, do departamento de transporte, mas que o sistema, como um todo, está sujeito ao escrutínio externo e, como os senhores podem até saber, as pessoas que estão muito mais interessadas em analisar esses relatórios são sempre a imprensa e grupos de interesses específicos. Recebemos alguns pedidos da mídia mesmo, especialmente com relação à imprensa financeira que está ficando cada vez mais sofisticada em analisar esses relatórios, portanto vê-se, escuta-se histórias e lê-se histórias no *Wall Street Journal* ou no *Financial News*, que são revistas e jornais financeiros, que se baseiam nas informações fornecidas nesses relatórios de divulgação financeira.

Poderia ficar aqui falando muito mais sobre isso, mas posso dizer que essa é uma ferramenta muito poderosa para um sistema de gestão para lidar com conflitos e

também para lidar com a questão da confiança do público. Só impomos esse maior requisito de divulgação financeira para vinte mil; temos quatro milhões de funcionários, mas só vinte mil têm que fornecer esse relatório obrigatoriamente e outros duzentos mil funcionários têm que preencher um relatório, que é confidencial. Também têm que fazer a divulgação de sua movimentação financeira similar do relatório público, mas esses são mantidos sigilosamente, ou seja, a idéia são as pessoas do nível médio e não pedimos que ele tome esse próximo passo de divulgar publicamente os seus relatórios.

Gostaria de passar para o segundo componente agora que os senhores estariam lidando se fossem funcionários do nosso departamento de ética que é a educação em treinamento. Que tipo de programas os senhores deveriam ter? Temos um programa que prevê alguns mínimos requisitos – é claro que o treinamento pode ir além desse mínimo necessário, mas nós, sim, requeremos que tenham pelo menos uma hora de treinamento de ética para todos os novos funcionários e para os grupos de funcionários plenos também. Já vínhamos fazendo trabalhos de pesquisa para tentarmos descobrir maneiras de melhorar os programas de educação e capacitação e houve outras coisas que já tentamos e descobrimos, que não funcionaram muito bem, como, por exemplo, uma das coisas que permitimos que as agências façam é preencher esse requerimento de uma hora para os novos funcionários, simplesmente dando-lhes os materiais por escrito e dando-lhes, também, uma hora para lê-los. Os senhores podem imaginar o que aconteceu depois dessa hora. Descobrimos que os materiais escritos não eram muito eficientes, porque as pessoas não liam com muita atenção. Agora, estamos buscando maneiras de melhorar esse sistema e o que já encontramos em nossas pesquisas e grupos focais é que o tipo de treinamento que as pessoas reagem melhor é o treinamento pessoal, ou seja, ter um treinador, um instrutor, que faça uma apresentação e esteja presente para responder as perguntas; portanto, essa é uma segunda responsabilidade que o nosso oficial de ética tem no departamento.

A terceira área seria um recurso de fornecimento de aconselhamento de ética sobre situações específicas que tivessem de lidar. Vamos supor que eles tivessem um assunto de um contrato ou algo que tenham que participar. Após análise na empresa, descobrem que o cunhado, por exemplo, tem interesse nessa empresa. O que podem fazer? Podem ir ao oficial de ética no departamento e dizer: “esse relacionamento pode levantar o aparecimento de um conflito de interesses; acreditamos que você não deveria lidar com essa questão, porque o seu próprio cunhado tem interesse financeiro em risco e se as pessoas descobrirem será muito ruim”. Quer dizer, o oficial de ética está para aconselhar; se o sistema funciona bem, a maioria dos nossos funcionários tem noção e consciência de que tem um oficial para sempre consultar; se têm confiança nessa pessoa e no aconselhamento que ela lhe presta, sem dúvida voltarão para novas consultas. Temos algumas cláusulas nas nossas legislações que dizem que, se você procurar um oficial de ética, você faz uma divulgação completa de quais são as suas circunstâncias; você pode confiar nessa pes-

soa plenamente; mesmo que o conselho seja errôneo, você não estará sujeito a qualquer tipo de processo formal contra a sua pessoa.

Uma área onde o aconselhamento se torna muito importante, acredito que já poderia se falar sobre um assunto que até já se fez essa semana, com o qual as pessoas se preocupam muito, é a dos funcionários que saem do governo e chegamos a uma situação nos Estados Unidos que chamamos de porta que abre e fecha, ou seja, pessoas que vão e voltam para o setor público. Passam épocas no setor privado, mas voltam para o setor público e continuam tendo ligações. Chamamos essas de restrições de pós-mandato; essas restrições servem para fazer representações para o governo sobre questões que eles trabalhavam enquanto estavam no governo ou se era um oficial ou funcionário pleno, algumas dessas restrições poderiam se aplicar somente a essas pessoas, ou seja, se você chegou a uma posição muito alta, você nem deveria tentar voltar e influenciar a sua agência no próximo ano, mas deveria ter tempo suficiente para que essa pessoa tão influente dentro da agência não pudesse fazer algum tipo de alavancagem indevida fora de seu ramo de experiência, para que quando voltasse – vocês podem imaginar uma pessoa que saia do governo em um dia e no dia seguinte volta como um consultor privado, ou seja, ainda assim terá bastante influência nessa agência que trabalhava anteriormente; essa restrição ocorre para que isso não aconteça.

Uma das coisas nessa função de aconselhamento é exatamente tentar darmos aos funcionários que saem do serviço público um aconselhamento sobre as restrições que terão de enfrentar.

Meu tempo já acabou, mas gostaria de fazer uma última observação com relação à maneira como os assuntos éticos vêm sendo regulados e lidados nos Estados Unidos. Acredito que tenhamos saído de um passado de reagir a situações e também lidar, por meio do sistema de justiça criminal, com a observância das leis, para um sistema que é mais pró-ativo e que se apóia mais na prevenção e nos sistemas de gestão eficazes, buscando um futuro com visão para que os conflitos de interesse sejam evitados. Acredito que, a longo prazo, é muito menos caro ter esse tipo de sistema do que ter que confiar no sistema de justiça criminal, onde um elemento muito importante é ter um programa eficaz, porque você teria regras e credibilidade e, obviamente, teria investigações eficazes e também o processo nos tribunais. O papel do nosso escritório não é o de investigar e processar. Essa responsabilidade pertence ao Ministério da Justiça.

Senhores, essa é a visão geral do sistema que queria passar, para dar-lhes alguma idéia de como a abordagem foi modificada e como estamos hoje em dia na tentativa de lidar com conflitos de interesses nos Estados Unidos.

Muito obrigado.

**O SR. ROBERT BENSON** (Conselheiro de Ética do Canadá) – Estou muito satisfeito de estar conversando com os senhores nesta oportunidade sobre o envolvimento do meu departamento de ética no Canadá. Falarei sobre uma pessoa que tem muita prática no departamento de ética. Já estou há 28 anos trabalhando no gabinete do conselho de ética para o Primeiro Ministro do Canadá e como James acabou de falar no final de sua palestra o papel que fazemos também não inclui o papel de investigação; o nosso papel é sempre o de aconselhamento dos funcionários públicos. Isso foi bem demonstrado com grande significância.

Ano passado, a OCDE desenvolveu um documento baseado em um modelo operado através do escritório de ética no Canadá que já foi disponibilizado aos senhores. A minha proposta para esta tarde é fazermos um pequeno resumo de como o meu conselho de ética lida com as pessoas e o tipo de divulgação que temos que fazer no nosso departamento.

O objetivo do código de conflito de interesse no modelo canadense é aumentar a confiança do público sobre a integridade das pessoas que ocupam cargos públicos. Quando estamos lidando com ética, estamos lidando com um problema de percepção. Na política, a percepção é a realidade e temos que lidar com isso. Novamente através dos modelos que utilizamos, é exatamente a área em que trabalhamos; é uma área extremamente ampla. Também os senhores podem estar, em linhas específicas, jurídicas, e agora estamos falando sobre aquela área cinzenta que fica entre a área da legalidade e a da ética. Temos 1.300 funcionários trabalhando em período integral e 2.000 trabalhando meio período; alguns deles – os senhores podem achar que são poucos para fazer o aconselhamento para todo o País, mas como já disse, a maneira que operamos é a de um para um para cada uma dessas pessoas – daqui a pouco explicarei melhor o que quero dizer com isso.

As pessoas que recebem o assessoramento são os ministros; essas pessoas são selecionadas pelo Primeiro Ministro do Canadá para serem os seus ministros; também os funcionários de assessoramento político que trabalham, temos 16 atualmente; também trabalhamos com altos funcionários que foram nomeados para todos os departamentos do governo. Sobre as corporações canadenses, como já foi indicado, temos 2.000 pessoas que trabalham conosco em meio período, porque, na outra parte do dia, trabalham no setor privado porque eles têm bom conhecimento do governo federal, que tem a intenção de trazê-los como um cargo em comissão de meio período porque são importantes. É uma característica nova que estamos utilizando nos últimos dois ou três anos, e, no fim das contas, tem sido uma das áreas mais difíceis de trabalhar, porque estamos lidando com indivíduos que basicamente têm um pé no privado e o outro no público. Estamos tentando criar um equilíbrio entre esses dois interesses conflitantes.

Em nosso sistema há uma diferença em todos os regimes de conflitos de interesses e alguns podem ser baseados em integridade, em regras, e pode ser também uma mistura dos dois. No Canadá, o sistema é baseado em integridade. É um conjunto de princípios e regras que se seguem. Este livreto está em dois idiomas

oficiais, inglês e francês, lá no Canadá, e aqui neste documento temos o código completo que os oficiais têm que seguir. Temos que trabalhar em várias dimensões com esse manual.

Quanto aos princípios, existem dez, mas existem três mais importantes e quero chamar a atenção dos senhores para eles. O primeiro é o dos padrões éticos: agir com honestidade e manter os mais altos padrões éticos, de modo a conservar e aumentar a confiança do público na integridade, objetividade e imparcialidade do governo. As palavras importantes são: confiança do público na integridade. Basicamente quando se chega na área de confiança pública, se o público não tem confiança no seu governo, a legitimidade do governo começa a ser questionada, o que pode levar a conseqüência muito sérias.

O outro princípio é o escrutínio público. Esse é o aspecto da transparência que você organiza os seus negócios particulares de maneira que possa enfrentar o escrutínio minucioso do público. Isso significa essencialmente que, para cumprir esse princípio, é algo que ultrapassa simplesmente a observação da lei e está indicado no começo que esses sistemas baseados em integridade e os baseados em regra “reenforçam” o ponto para o nosso princípio, que só cumprir a lei não é suficiente, porque você tem que ir além disso. Essa é a área cinzenta que mencionei antes.

Ouvi em uma ocasião, quando estava em uma conferência, que alguém mencionou uma coisa que mantive comigo mas repetirei para os senhores e fala sobre esse aspecto que você tem que ir além e o comentário dele era sobre: “quando a ética falha, alguém estabelecerá uma regra para você”, e a ética, definitivamente, não é algo que você comece a legislar por bons julgamentos ou decisões morais.

O próximo princípio está atuando no interesse público. Os indivíduos organizam os negócios particulares de maneira a evitar conflitos de interesses reais, potenciais ou presumidos. A aplicação do trabalho que fazemos nesse princípio é que nosso departamento é muito pró-ativo nesse aspecto.

Obtemos muitos relatórios e publicações sobre isso e conversamos com essas pessoas pessoalmente.

Com relação à divulgação, é extremamente detalhado, intrusivo e pessoal. Alguns indivíduos não gostam da quantidade de detalhes e informações que têm que prestar e estão muito à vontade somente com os conselhos que damos a eles, porque nem tudo sobre o seu patrimônio nos dizem respeito. Essencialmente falamos que existem conselheiros no nosso departamento que são designados a um indivíduo e fazem uma conferência pessoal com essa pessoa e o relatório confidencial é um instrumento que abre a porta para a vida daquele indivíduo, dos seus amigos, familiares e conexões; portanto, as raízes da árvore começam a brotar daí.

No relatório confidencial e com as declarações que ele presta, os bens isentos que eles apresentam nos revelam isso, mas não são exigidos a fazer isso por conseqüência de terem esse tipo de bens, que são essencialmente sua casa, seus imóveis, seu carro e tipos diferentes de investimentos que eles possam ter feito e que tenham uma renda fixa também. Eles não precisam fazer nada com esse tipo de

bem, mas, quando eles nos declaram isso, pode abrir outra porta. Por exemplo, se eles têm outra casa ou vários carros ou qualquer coisa assim isso pode causar que, posteriormente, peçamos se eles têm alguma dívida com alguma instituição financeira. Existem várias verificações que fazemos sobre isso. Um indivíduo pode ter objeções e não gostar de declarar tantas informações sobre si mesmo, mas é necessário se fazer.

O próximo tipo de bem é o declarável tipo participação em empresas privadas que não tenham negócio com o governo, por exemplo. Pode ser uma fazenda ou algo nesse sentido; algo que eles tenham tido antes de entrar em um cargo público. Isso é permitido de ser mantido, mas precisa haver uma declaração pública. Essa é a situação; e todas as declarações públicas que são feitas por funcionários públicos são publicadas no nosso *web site* e são declaradas para o mundo, porque se pode acessar de qualquer lugar. Item a item de cada um dos funcionários está na Internet.

Outro tipo de bens declaráveis são fazendas, imóveis. Se você quer colocar uma fazenda e identificar isso, às vezes o Governo Federal no Canadá esteve envolvido historicamente em agricultura pelo país inteiro e, muitas das atividades relacionadas a isso, são regulamentadas por conselhos do governo e dão certas facilidades ou não para pessoas nessa área.

Existem programas federais nessa área de crédito e temos representantes eleitores que vêm das nossas províncias que trabalham nessa área e vêm para o governo e têm fazendas. Isso é declarado publicamente e podemos continuar com as atividades. As outras são propriedades imóveis, além da residência, e temos esse tipo de declaração, porque descobrimos que várias vezes propriedades que eles obtêm pode estar em outras localidades de onde trabalham ou vivem. Pode estar no país inteiro e estar sujeita à desapropriação.

Temos também propriedade obtida em outros lugares dentro dessa categoria e não mantemos isso em segredo, porque sabemos que é de domínio público.

A próxima área é sobre os bens controlados. É uma das questões que nos causam maior dificuldade para os funcionários públicos. Diferentemente dos Estados Unidos, onde eles analisam o papel, a responsabilidade específica do indivíduo com relação a ações, por exemplo que ele tenha ou outro tipo de questão, a diretriz no Canadá é que você não pode, não importa o tipo de serviço que você faça no nível de indivíduos que trabalhamos, ser dono de qualquer tipo de títulos governamentais. É proibido, no Canadá, você ter ações em empresas de *security*, empresas de capital aberto. Criamos um fundo e temos os instrumentos disponíveis na internet, onde fornecemos para os nossos funcionários, que têm que preencher uma lista de todas as suas ações em empresas de capital aberto que façam e todas as decisões que tomam com relação a essas ações. A pessoa que escolhe o fiduciário que vai operar com esse título, muitas vezes, escolhem uma empresa pública para fazer esse tipo de papel, e o Governo Federal reembolsa esse escritório por ter tido que pagar, exatamente, pela administração desses títulos, mas há um custo de reembolso que o governo faz como consequência do seu cargo.

Uma outra questão de bens controlados são as empresas privadas. Você pode ter participação nas empresas privadas que negociam com o Governo Federal. Isso não é permitido também. Não estou falando nenhum segredo do Canadá, mas é uma questão muito ocorrente. O nosso Ministro da Fazenda é muito rico e tem diversas empresas; para lidar com ele, você pode imaginar que ele opera tanto nacional quanto internacionalmente. Ele tem uma construtora de navios no Canadá; o nosso Ministro da Fazenda estabelece políticas tarifárias, políticas de impostos, políticas tributárias para que, quando estiver lidando com qualquer questão marítima ou de construção de navio, a nossa revisão vai entrar na sua organização e é uma quantia impressionante. Isso tudo está declarado publicamente na internet, quer dizer, todas as suas posses, e os senhores podem verificar. Isso é um instrumento único. Com relação a conflito de interesses no mundo inteiro, já estabelecemos um processo, onde a empresa dessa pessoa, por exemplo, tivesse um relacionamento com empresas do Governo Federal; ele tem que pagar os impostos da mesma forma, construção de navios, havia contrato feitos antes de ele tornar-se ministro que vinha através dos serviços de defesa nacional. Nesse caso, tivemos que fazer um acordo de gestão cega, ou seja, tivemos que dizer a ele que ele tivesse que vender a empresa de multimilhões de dólares; ele não poderia fazer isso, porque o que tivemos que fazer na época é que através desse instrumento era divulgado publicamente que ele possuía todas essas subsidiárias, essas *holdings* com muito dinheiro. Também ficou declarado que ele, como Ministro da Fazenda, não poderia estar envolvido com construção de navios e não poderia estar relacionado com questões tarifárias que, especificamente, se relacionam com questões de transporte via navio; também não poderia se relacionar com questões marítimas, porque ele estaria sempre na indústria da fabricação dos navios; isso implicaria a ele próprio e a suas empresas, ou seja, todas as informações que obteríamos deveriam ser áreas específicas, onde os negócios governamentais estivessem neutralizados. Ele não poderia estar envolvido e não obteria informação e, se fosse colocado na agenda....

Sobre atividades proibidas, falaremos sobre as atividades que os funcionários estiveram envolvidos; se houver um cliente novo nos últimos dois anos, por exemplo, se ele tiver uma empresa privada e não declaram isso, se eles foram presidente ou tiveram alguma função administrativa, se eles foram advogado, médico, contador, engenheiro, isso não é algo que você agora vai continuar poder fazendo, você não vai continuar a exercer a sua função, a sua profissão é de governo e não ser médico ou engenheiro, a menos que tenha sido contratado pelo governo para realizar essa profissão, ou ainda ser diretor ou ter cargo de administração numa empresa, também não pode ser diretor de sindicato ou associação profissional ou receber honorários como consultor, ou seja, se isso ocorrer, a pessoa deve renunciar. Tenho também na internet os demonstrativos de todas as pessoas que já renunciaram devido a essa concomitância de cargos.

Atividades permitidas. Não somos tão ruins, porque permitimos algumas coisas. Por exemplo, você pode ser diretor de uma organização filantrópica, se quiser,

especialmente os indivíduos bastante politizados que são eleitos em uma área específica do país podem ter votantes ou pessoas que têm um interesse de que algo seja feito para eles na sua área de eleição, ou seja, como organizações de caridade, beneficentes, se eles quiserem ser diretores ou membros é permitido no governo canadense, mas o preço para que isso ocorra, como chamamos, é que se eles se ligarem com essa organização automaticamente fica, como dizemos lá, neutralizada por essa ligação. Em Ottawa quando você é funcionário do governo, não pode fazer nada para ajudar essa organização enquanto você está como funcionário público; agora, se você, enquanto administrador da sua organização, precisar de alguma situação, também não pode fazer nada com relação a Ottawa especificamente no exemplo que lhe citei. Essas atividades permitidas são todas declaradas publicamente.

Presentes e hospitalidade. Essa é uma área de bastante volume, especialmente para aqueles ministros que fazem visitas internacionais ou que recebem presentes muito caros, especialmente dos primeiros ministros dos outros países. Existe uma fama de que os canadenses gostam de dar presentes, mas tudo isso deve ser declarado, uma vez que as visitas se efetivam quando eles voltam. Se qualquer presente dado puder influenciar o seu julgamento durante as suas responsabilidades, ele deve ser, sem dúvida, devolvido, não importando o valor. O nosso código também diz que presentes abaixo de 200 dólares se não influenciarem o julgamento você não precisa devolver, mas, se passar de 200 dólares, deve ser passada a declaração pública e nós determinaremos se são permitidos ou não e, se forem, faremos uma declaração pública do recebimento desse presente. Se um presente – não acontece muitas vezes – passar de mil dólares, deve ser passado diretamente para o Governo Federal, não podendo ficar com ele.

Período pós-mandato. Precisamos tentar garantir que a pessoa ao sair do serviço público possa ir para um lugar onde não faça uso de qualquer tipo de informação. Se houver informações internas, não podem retirar do local. Os senhores devem saber que, em qualquer governo, há muita informação que está publicamente disponível; não é esse o caso, porque o governo deve tentar se comunicar e ser transparente com o público, mas não é essa a informação que estamos dizendo aqui. A informação aqui é a do tipo sigilosa, privilegiada ou secreta de decisões nacionais de planos específicos que não sejam acessíveis ao público. Essas informações devem permanecer dentro da cabeça dessa pessoa até que ela se torne pública, ou seja, isso deve ser sempre preservado.

Há um período de restrição de um ano para aceitar qualquer tipo de emprego ou cargos em comissão. Se houver uma empresa que tenha feito negociações no último ano com funcionário público, essa pessoa não pode aceitar nenhum cargo que seja oferecido nessa empresa. E, para os ministros, não se pode fazer isso depois do prazo de dois anos. Há um período de restrição de um ano; para os ministros é de dois, onde eles não podem fazer representações no governo federal. É o que chamamos de *lobby*, ou seja, alguma pessoa contrata você para tentar fazer algum tipo de representação ou influenciar o próprio *lobby* que todos conhecemos dentro do Gover-

no Federal, e os ministros da Coroa têm uma restrição de dois anos e o restante dos funcionários um ano de não poderem participar de atividades de *lobby* junto a outras instituições governamentais. Não é uma proibição total. Vamos supor que no último ano eu tenha trabalhado no departamento de meio ambiente e não tivesse mantido nenhum contato com o departamento de agricultura; depois que eu saísse do meu trabalho, poderia fazer *lobbies* com o departamento de agricultura, mas não com o do meio ambiente, ou seja, no seu último ano onde você de fato teve contato, você não pode ultrapassar essa linha de contato estabelecida; se não houve contato, não há problema.

Avaliação do nosso sistema. O que o nosso departamento faz de maneira única é o aconselhamento de um para um, uma declaração confidencial bastante intrusiva realmente; tentamos trazer pessoas com mais de vinte anos de experiências sobre quais sejam as áreas mais complicadas e mais delicadas e acreditamos que os resultados têm sido bons. Se os senhores quiserem, consta o nosso *web site*.

**O SR. NICOLÁS RAIGORODSKY** (Coordenador de Transparência Normativa da Oficina Anticorrupção da República Argentina) – Muito obrigado.

Como foi dito recentemente, creio que há muitos aspectos nos quais, sem conhecer em profundidade os problemas que o Brasil pode ter neste plano, tendo escutado hoje pela manhã uma das exposições no sentido de que nesse campo da ética pública na prevenção da corrupção, eventualmente a perseguição da corrupção, há bastantes questões com as quais compartilhamos. Os problemas que a Argentina está atravessando neste momento, a crise do país é muita profunda, estava me perguntando se, efetivamente, eu pertencço ao escritório de anticorrupção desde a sua criação e, durante a crise, estávamos nos perguntando se o nosso trabalho tinha algum sentido, se no meio do caos pode-se continuar trabalhando.

Quando as águas se acalmaram e ficaram mais tranqüilas, dezembro e janeiro, começou-se a ficar um pouco mais claro quais eram os protestos e reclamações que os cidadãos fazem à classe política, ao governo, às instituições e, efetivamente, a reivindicação de transparência é muito forte. Uma das possíveis visões da crise argentina neste momento é que se trata de uma crise de confiança, uma crise do que os cidadãos acreditam com relação à sua classe política, ao seu governo. Se um não se orienta sobre as pesquisas a confiança está em zero; é muito difícil; eu não posso continuar o que o colega canadense dizia; o escritório está aí para aumentar a confiança do público. O nosso escritório tem que lutar contra a crença generalizada de que qualquer político ou qualquer funcionário público é corrupto ou seria no caso em que tivesse algum dinheiro que pudesse administrar, ou seja, os que não são corruptos não o são porque não podem, mas não porque não querem. Este é um aspecto muito complicado, com o qual temos que encarar e trabalhar com ele.

Acreditamos que nesses dois anos além do fato de termos cometido erros, que estou seguro que cometemos, permitimos a nós mesmos de cometer erros, colocar em questão o que nós mesmo fazemos e tentar aprender. O escritório anticorrupção deu algumas contribuições em favor do reforço, de melhorar o nível da credibilidade pública, melhorar o nível de confiança e levou alguma tarefa nesse sentido.

O escritório anticorrupção é particular no sentido de que possui, seja o aspecto preventivo, que seria a questão ética, com a questão das pesquisas; é uma área que realiza investigações sobre atos concretos de corrupção no âmbito da administração pública nacional. Provas de um ato de corrupção conduzem essas denúncias à justiça. Um dos problemas centrais da Argentina é o fato de que o nosso Poder Judiciário sofre da mesma falta de credibilidade e confiança que todos os demais poderes, talvez merecidamente. É uma sensação enorme de impunidade; se se pretende lutar contra a corrupção, há que se derrotar a impunidade. É um problema muito complicado para ser resolvido, e os senhores saibam que a Corte Suprema da Argentina está enfrentando um julgamento político feito pelo Executivo nos próximos dias, não sabendo, realmente, qual será o resultado; não se fez nenhum tipo de intervenção, porque isso corresponde ao Poder Legislativo. Podemos dizer, porém, que o escritório na parte de investigação apresentou aproximadamente 700 denúncias penais frente

à justiça, e não há, sequer, um funcionário processado por essa denúncia. Não digo gente presa, mas nem mesmo um processado, devido ao fato que pelo lado da investigação e da perseguição penal, parece que não há nenhuma solução para o problema da corrupção. Então, a colocamos muita ênfase. Pertencço a essa área e, portanto, a defendo. A questão preventiva, preferimos chamar de planificação de política de transparência; não usamos a palavra ética no título do escritório porque é uma palavra que também sofre desgastes.

A ética esteve na boca de praticamente todos os políticos e funcionários e, apesar disso, os aspectos de corrupção que temos foram altos e supomos que se mantenham em níveis elevados.

A nossa modesta contribuição para essa luta para tentar melhorar o nível de transparência e de reforçar a credibilidade pública apóia-se em uma série de ferramentas e mecanismos que tentamos fazer com que não fiquem somente na questão discursiva, mas tentamos levar à prática a área de transparência do escritório anticorrupção. Digamos que possui quatro funções básicas: administra o sistema de declarações juradas dos funcionários; trata dos temas de conflitos de interesses e incompatibilidades dos funcionários; implementa os planos integrais de transparência e intervém em determinados processos de compras públicas.

Falarei brevemente sobre essas quatro áreas. Para dar uma visão do que fizemos, onde acreditamos que nos equivocamos, o que nos falta e etc. O sistema de declarações juradas foi incorporado por um decreto de 1999. Antes, eram 35 mil funcionários e foi reduzido para 25 mil. O controle das declarações juradas é feito centralizadamente pelo escritório anticorrupção, com uma equipe de aproximadamente dez pessoas que avaliam 25 mil declarações juradas, sendo que aproximadamente mil declarações juradas são analisadas com mais profundidade por ano. Quando chegamos ao escritório em 1999, esse foi o primeiro ano de aplicação dessa obrigação de apresentação de declarações juradas, e nos deparamos com 35 mil declarações cada uma delas com vinte ou trinta páginas, multiplicadas por 35 mil ocupa a sede de um banco. Percebíamos que se passavam dois anos, ocupávamos outro banco e poderíamos até abarcar o sistema bancário argentino, não por nossa culpa. De maneira que usamos a idéia de transferir por meio da internet; criamos um sistema eletrônico de declarações juradas e lá aplicamos em um prazo relativamente breve; em quatro ou cinco meses fez-se um programa e se deu capacitação a todos os funcionários e o sistema funciona de maneira aceitável. Com o sistema de declarações em papel, o índice de cumprimento girava em torno de 70% das pessoas que tinham obrigação; com o sistema de internet estamos na ordem de 99,5% ou 99,6% de cumprimento. Na prática, todas as pessoas que têm que cumprir essa obrigação a cumpre.

O sistema não implica em que as declarações possam ser acessadas por meio da internet para o público; somente viajam pela internet as assumidas pelo escritório e depositadas em um banco de dados, mas o sistema de declarações juradas argentino é público e qualquer uma dessas 25 mil declarações juradas podem ser solicita-

das por um cidadão ou pela imprensa e pode ser entregue em cópia a qualquer pessoa que a solicite. Temos diferenças com os países em relação à publicidade das declarações juradas, mas acreditamos que é muito importante, sobretudo quando temos níveis tão baixos de credibilidade pública, onde qualquer cidadão possa ter acesso a qualquer declaração jurada de funcionário de nível médio para cima, que são os que apresentam a referida declaração. A imprensa, em particular, solicita essas declarações; várias investigações que a imprensa faz partem dessas declarações, o que mostra que o sistema funciona bem. Fomos levados a processos por alguns funcionários que consideravam que as declarações não poderiam ser enviadas por meio da internet, porque violava o princípio de reserva ou o de segurança das informações. Até agora, ganhamos os casos, e o sistema eletrônico continua vigente sem problemas e funciona.

A Argentina é firmatária da Declaração Latino-Americana contra a Corrupção e, entre as obrigações que a convenção estabelece, está que, em outros países que não estão de acordo por questões que tem a ver com a legalidade de tipo penal, apresentaram reserva com relação a essa cláusula. A Argentina tinha isto como delito penal antes da convenção e reformulou o artigo em função do que a convenção pediu. As declarações juradas oferecem dois serviços: por um lado, serve para avaliar situações de conflitos de interesse e, por outra parte, permite a avaliação da evolução patrimonial dos funcionários. Nesse sentido, acreditamos que é onde o sistema eletrônico é mais útil. Em 2000, foi o primeiro ano que usamos o sistema eletrônico. Em março/abril cumprimos a declaração de 2001 e os dados de 2000 e 2001 serão acumulados no mesmo banco de dados, nos quais se aplicam algumas funções que, supostamente, permitem indicar ou dar indícios de enriquecimento ilícito. Isso não quer dizer que seja uma prova de enriquecimento ilícito, mas é um indício para começar a investigação. Se isso não existisse de forma eletrônica, teríamos que armar um banco de dados, digitando o que cada funcionário tivesse escrito no papel, o que, sem dúvida, seria muito mais complicado.

Já temos alguns casos que foram conduzidos aos tribunais de presumidos enriquecimentos ilícitos por parte de funcionários da direção da alfândega, da agência que cobra os impostos e também em outros ministérios. De todas as maneiras, ainda estamos na fase de instrução penal na justiça. No que se refere ao conflito de interesses através das declarações juradas, elas oferecem informações sobre as obrigações dos funcionários e quais são os seus interesses privados para constatar se há uma colisão entre o fato do funcionário na sua atividade pública e os seus interesses privados. Nesse aspecto, a nossa legislação parece muito com a dos Estados Unidos e a do Canadá, de maneira que não é o caso de entrar muito em detalhes, porque temos basicamente as mesmas proibições e soluções, dependendo das ações e dos interesses, ou não tomar medidas em determinado assunto no qual possa estar envolvido o interesse privado. Mas, de toda maneira, essa é uma particularidade da Argentina. Temos problemas com as declarações porque não sabemos se os funcionários colocam a verdade em suas declarações, o que é co-

num em todos os sistemas de declarações juradas, mas, em países onde há a presunção de altos índices de corrupção, é um problema.

Neste sentido, temos que dar um passo adiante ainda muito grande com relação à interconexão entre bancos de dados. Uma vez que tenhamos os dados que surgem das declarações juradas se pudéssemos cruzar com dados de registro de imóveis, registro de automóveis, de embarcações ou declarações juradas de impostos pagos pelos funcionários; nesse caso, surgirão muitos outros dados importantes.

Voltando ao tema da credibilidade pública, teríamos um elemento a mais para reconstruir essa credibilidade. Isso ainda não foi possível realizar devido a questões legais existentes com relação ao segredo das declarações de imposto de renda e também porque não há uma decisão política muito forte de levar adiante essa conexão do nosso banco de dados com aquele do registro de imóveis.

Resumindo o tema das declarações juradas, conflitos de interesses e enriquecimento ilícito, creio que avançamos muito com relação ao que havia antes. Demos uns passos importantes em tempo bastante breve, reduzindo, inclusive, custos. O custo por declaração jurada no papel era de aproximadamente 70 dólares por declaração e, por meio do sistema informático, esse custo reduziu para 6 dólares por declaração, mas também reconhecemos que ainda nos faltam muitos passos a serem dados e temos que encontrar a forma de poder levar isso adiante.

Outra área importante de trabalho na questão preventiva refere-se ao que chamamos de planos integrais de transparência, que é algo como um desembarque do escritório de corrupção num organismo quando há indícios ou dados certos de que nesse organismo público sempre a corrupção tem o caráter estrutural. Quando é uma corrupção sistemática para o organismo, persegui-la por medidas isoladas ou procurar que a direção desse organismo não tenha conflito ou interesse parece muito pouco; então, tentamos entrar nessa organização e analisar os processos, os sistemas de tomada de decisões, os mecanismos internos, e verificar onde residem as causas que produzem essa corrupção sistemática.

Nesta área que acreditamos muito importante que tentamos introduzir nos organismos mais importantes da seguridade do país que controlava todos os aposentados que tinham um orçamento de aproximadamente três mil e quinhentos milhões de dólares anuais. Os trabalhos começaram bem, fez-se um diagnóstico muito sério com todas as fontes possíveis, analisando todos os setores internos e externos da organização para construir um mapa o mais real possível sobre o funcionamento dessa organização. Cremos que o mapa que montamos era aceitável, mas faltou a decisão política para prosseguir com as reformas necessárias. Não conheço as razões da falta de decisão política; poderia tentar algumas explicações ou os senhores podem imaginar algumas dessas razões, podem estar relacionadas ao fato de que esse organismo é entendido como uma caixa para os partidos políticos, ou seja, os partidos políticos obtêm recursos clandestinos dessa organização. Esse pode ser um dos motivos, mas a realidade é que, apesar do bom diagnóstico e de um grande apoio que houve por parte do cidadão e dos meios de comunicação nessa intenção

de melhorar a transparência no instituto de seguridade social para os aposentados, não pôde avançar. Terminamos o nosso trabalho com um fechamento um tanto formal, mas a verdade é que não se pôde realizar a reforma que deveria ter sido feita; se o organismo foi depurado em parte e hoje está sadio não sabemos; eu, pessoalmente, não creio nessa hipótese.

Para levar adiante reformas importantes no tocante à corrupção, a decisão política é essencial. Sem ela, o impulso necessário para se chegar até o fundo em alguns assuntos não é suficiente. Por outro lado, a decisão política é o aspecto orçamentário. O escritório tem um orçamento muito limitado e, cada vez que tentamos conseguir mais recursos, nos dizem que não; quando tivermos uma reunião com os representantes do México, que tem as mesmas competências que o nosso organismo, algumas a mais do que nós, eles tinham 120 vezes mais do que o nosso orçamento. O nosso não é muito grande. Para um trabalho sério para o controle da corrupção e melhoria do nível de transparência necessita-se de mais orçamento, pessoal e capacitação. Sempre nos dizem que o país tem problemas e que há outras prioridades a serem respondidas.

Por fim, gostaria de referir-me de maneira breve a uma área relacionada com o tema dos planos de transparência, que é a questão das compras públicas. Hoje pela manhã o Dr. Carneiro estava falando que vão começar aqui algumas negociações sobre a melhora das questões das compras públicas. Temos alguns problemas também. Fizemos uma *enquete* interna na administração, e os próprios funcionários públicos nos disseram que as compras públicas são corruptas. Nunca diziam com relação ao próprio organismo, mas diziam dos demais.

Quando perguntávamos: onde está essa corrupção? Respondiam: em todo lado. Quando vou preparar licitações ou projetos de licitações que já estão sob medida para favorecer algum fornecedor em particular, dou a necessária publicidade para que todos que fazem ofertas possam conhecer como é feita essa licitação. Quando faço a seleção, faço em função dessa determinada licitação feita sob medida, deixando de lado os que genuinamente fizeram ofertas. Durante a execução do contrato, não controlo, deixo que façam o que querem e depois o controle, *ex post* em posse dos organismos de controle é insuficiente, chega tarde e quando chega nada do que se fez pode resolver.

O panorama é bastante desolador nesse sentido, mas temos algumas de estímulo. Iniciamos alguns programas-pilotos de intervenção direta do escritório de licitações e nos metemos em licitações do serviço penitenciário, comida para os cárceres, que, conforme nos informaram, surgiram denúncias sobre a comida, no sentido de que o serviço penitenciário roubava os insumos que o Estado adquiria, não repassando nada aos presidiários; ao contrário, davam outra comida aos presos e vendiam a certos grupos que, por sua vez, manejavam internamente as prisões, ou seja, tratava-se de um jogo de corrupção bastante complicado, e nos propusemos a resolver alguns aspectos. Passamos a publicar não as licitações, mas um projeto e chamamos todos que quisessem fazer comentários sobre esse documento de licitação

para dizer que essa cláusula parece que favorece a alguém porque é um requisito supérfluo que pode ser cumprido somente por alguns, por exemplo; convocamos as ONGs relacionadas ao sistema carcerário e nos sentamos para discutir com o pessoal do serviço penitenciário como elaborar o documento para licitação. O serviço dizia: “bom, nesse serviço de alimentação há três empresas”; conseguimos que se apresentassem quinze empresas que não tinham conhecimento dessas licitações. O preço que se estimava para um dos presídios era de 3 milhões de dólares anuais, e a licitação foi feita por 1,2 milhão e a qualidade da comida melhorou, conforme as ONGs que trabalham dentro dos presídios, como a Pastoral Penitenciária que dá conselho espiritual para os presidiários; não só melhoramos o nível de comida, como reduzimos o custo e desarticulamos uma rede de corrupção perniciosa no sentido do gasto, mas também com relação ao que produzia internamente nas prisões.

Fizeram-se experiências semelhantes a essa nos Correios de vários ministérios e, em todos os casos, conseguimos baixar o preço dos custos e também em colaboração com o programa para o desenvolvimento das Nações Unidas estamos trabalhando em uma licitação bastante grande, que estava prevista de 16 milhões de dólares para a medição da plataforma continental. Por meio desse sistema de discussão da documentação e abertura estamos no custo final ao redor de 5 ou 6 milhões; não dizemos que esse sistema seja válido para todos, mas esses são alguns êxitos que obtivemos.

Para concluir, falta-nos muito ainda. Por sorte e institucionalmente, esse escritório foi confirmado por esse governo, apesar de que a direção do escritório tinha sido designada politicamente, mas não foi alterada. Esperamos contar com o apoio político necessário para continuar avançando com as reformas.

Espero que minha exposição tenha sido útil. Se algo do que falei assemelha-se com a experiência dos senhores, certamente teremos muitos problemas parecidos.

Muito obrigado.

**PRESTAÇÃO DE CONTAS SOBRE  
AS RECOMENDAÇÕES DO I  
ENCONTRO E PERSPECTIVAS  
PARA O ANO DE 2002**

*Moderador:*

**JOÃO GERALDO PIQUET CARNEIRO**  
*Presidente da Comissão de Ética Pública*

*Apresentadores:*

**NEIDE NOGUEIRA**  
*Ministério da Educação*

**MAURO SÉRGIO BOGÉA SOARES**  
*Secretário-Executivo da Comissão de Ética Pública*



**A SR<sup>a</sup> NEIDE NOGUEIRA** (Representante do Ministério da Educação) – Boa tarde a todos. É um prazer estar aqui, especialmente para tratar de uma questão importante para a qual nós, do Ministério da Educação, temos dado atenção e cuidado desde 1995, quando começou a atual gestão da SEF, da Professora Iara Prado, e do Ministro Paulo Renato.

A primeira ação feita pela SEF visando a promoção das questões da ética no âmbito da educação fundamental foi a elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais.

Pediria a projeção.

Desde 1995 a 2002, temos quatro ações principais: a primeira delas, como dizia, elaboração, publicação e distribuição dos Parâmetros Curriculares Nacionais para o ensino fundamental. Terminado esse trabalho, fizemos um programa de formação de professores, que está em execução até agora, chamado Programa de Desenvolvimento Profissional Continuado, Parâmetros em Ação. É uma ação que visa implementar os parâmetros curriculares.

Concomitantemente foram elaborados mais dois materiais: um, chamado Ética e Cidadania no Convívio Escolar, uma proposta de trabalho que foi lançada em 2000 e está ainda sendo implementada, e os Parâmetros em Ação de Meio Ambiente na Escola, que foi lançado no final de 2001 e está em início de implementação.

Vou falar um pouco sobre cada um deles para vocês terem uma idéia, depois, na segunda parte da minha exposição, vou me deter na questão específica do tratamento da ética, que orienta todas essas propostas da SEF, o que me foi demandado para apresentar para vocês.

Os parâmetros Curriculares Nacionais são um material de referência para todo o sistema, público e particular, do ensino fundamental. No Brasil, as secretarias de educação tanto estaduais como municipais têm autonomia para definir seus currículos e para implementar suas propostas educativas. O papel do Ministério é o de induzir e conduzir, articular políticas públicas. A preocupação primeira da gestão do Ministro Paulo Renato foi a melhoria da qualidade da educação escolar. Já temos praticamente vencido a questão do número de vagas, do acesso à escola. O nosso grande desafio tem sido a melhoria da qualidade da educação escolar. Os parâmetros foram elaborados, então, como uma referência a algo que possa orientar os estados e municípios na elaboração das suas próprias propostas.

Esse material trouxe, na sua primeira versão para a primeira à quarta série, a inclusão do tema ética na escola. Com isso, o Ministério sinaliza, induz e subsidia os professores a tratar da questão da ética, tomá-la como uma questão importante do seu trabalho educativo. A partir do lançamento dos parâmetros e da grande discussão que eles provocaram e vêm provocando nos sistemas escolares, os professores têm muito claro e são inclusive muito receptivos à discussão sobre a formação ética dos seus alunos. Quer dizer, hoje já está absolutamente claro e aceito que a escola não pode se furtar a tratar da questão da ética. Disso falarei depois, um pouco mais detalhadamente.

Quando os parâmetros foram lançados e chegaram às escolas, colocou-se imediatamente a segunda questão, que era a necessidade de que as secretarias de educação recebessem uma orientação de como trabalhar esse material com os seus professores. Trata-se de um material bastante consistente. São dez volumes tanto para a primeira à quarta quanto para a quinta à oitava séries. Ele traz não apenas uma listagem dos conteúdos que as escolas devem ensinar, como é o mais comum nos currículos, mas é um material feito para subsidiar o professor. Então cada um desses volumes trata de uma área ou de uma questão como a ética e traz, além dos conteúdos, uma explicação de como trabalhá-los, uma concepção em texto que subsidia a compreensão dos professores quanto ao trabalho que lhes está sendo proposto.

O programa que foi lançado, que é Desenvolvimento Profissional Continuado, Parâmetros em Ação, é o mais importante da Secretaria de Educação Fundamental, porque ela está organizando professores em grupos de estudos para que, juntos, analisem, leiam, debatam e discutam as propostas dos parâmetros. Isso é feito com o auxílio de um material que confeccionamos que traz propostas organizadas de estudo, módulos de estudo, com seqüências didáticas que tematizam as diferentes questões do currículo e atividades que ajudam os professores não só a ler e compreender o que está colocado no currículo, mas principalmente a analisar a sua prática, o trabalho que eles fazem, comparar o que está sendo proposto no currículo e pensar maneiras de fazer renovações pedagógicas na sua escola.

Nós já temos 362.609 professores envolvidos em 26 estados do País. Isso corresponde a mais ou menos 23% a 24% dos professores do Brasil. Então esse é um programa que tem tido uma enorme aceitação. Estamos agora, no último ano de gestão, recebendo demanda, municípios que querem entrar no programa. É um programa que não se pretende que acabe. A idéia é de que estados e municípios continuem o trabalho, mesmo após o término desta gestão.

Os municípios recebem o material do programa e, além disso, criamos uma rede nacional de formadores, com representantes em todos esses 26 estados, que atua assessorando esses grupos de estudo e as respectivas secretarias estaduais e municipais de educação.

Dentro desse programa há um módulo específico para tratar da questão da ética e de como o professor entende, encara o seu trabalho com ética.

Um outro material que temos elaborado e que também já vem sendo distribuído às escolas de todos os estados chama-se "Ética e Cidadania no Convívio Escolar". Esse material foi feito com a intenção de promover, nas escolas, a discussão de como se dão as questões de ética nas relações do interior da escola.

Enquanto Parâmetros em Ação trabalha com os professores a questão da ética no interior do currículo, ou seja, no trabalho de ensino, o Ética e Cidadania no Convívio Escolar trabalha com toda a comunidade escolar as relações internas da escola. É uma proposta de trabalho feita para grupos formados por professores, diretores, pais de alunos, funcionários da escola, alunos, no caso dos mais velhos, ou seja, é

um trabalho proposto para a comunidade escolar como um todo. Esse trabalho vai tematizar questões como: a relação entre a escola e a comunidade, a relação da escola com as famílias dos alunos, a questão do respeito no interior das relações escolares, as relações de justiça, as questões de Direito colocadas nos documentos legais, como o ECA, por exemplo, e a Declaração de Direitos Humanos. Enfim, através de questões que são da vivência escolar, como as acima citadas, essas questões básicas da ética que já estão colocadas nos Parâmetros Curriculares Nacionais são trazidas e tematizadas naquilo que as pessoas vivenciam na escola. A idéia que esse material traz é que essas pessoas que se dispõem a fazer esse trabalho realizem uma análise da vida na sua escola e, a partir dessa análise, façam propostas de intervenção na vida escolar para transformar aquilo que essa análise indica que não é coerente com os princípios éticos e com o direito de cidadania.

Uma coisa que está orientando desde os próprios parâmetros curriculares é a idéia de que a escola é um espaço público cuja finalidade primeira é a educação e cujo compromisso primeiro é a formação de cidadãos. Esse é o princípio orientador de todo esse trabalho que a SEF vem desenvolvendo.

Uma última ação que poderíamos citar, que foi recém-lançada, de cuja implementação estamos no início, foi a elaboração de parâmetros em ação chamada “Meio Ambiente na Escola”, porque a questão ambiental tradicionalmente foi tratada apenas como matéria escolar, ou seja, a parte da geografia especialmente, ou das ciências até, mas pouco se trabalhou a questão da escola como um ambiente que precisa ser transformado, a prática daquilo que a educação ambiental vem pregando na vida real das pessoas.

Esse é um material que subsidia a formação de professores para executar esse trabalho com os seus alunos. Na verdade, trata-se de dois blocos de material: um conjunto de materiais dirigido a formadores e professores e um outro dirigido a professores.

Um dos temas estudados e trabalhados no material é o da ética, até porque não é possível falarmos das questões ambientais sem tratar das de ética que as permeiam.

Essas são as ações que poderíamos dizer que focalizam específica e explicitamente as questões da ética na educação, no ensino fundamental.

Apesar do tempo, gostaria de colocar a resposta a uma questão que me foi feita sobre como esse trabalho é realizado, que concepção de forma de trabalho está por trás de todas essas ações que aparecem já nos parâmetros curriculares e permeiam, orientam todas as ações que estão colocadas nos outros materiais, porque a cada um desses materiais corresponde uma ação de formação de professores. Sem dúvida, só vamos conseguir trabalhar com os alunos, ou seja, fazer avançar na escola a questão da ética se atuarmos na formação dos educadores, ou seja, daqueles que estão formando os alunos na escola. Esse é o nosso ponto-chave.

A partir do lançamento do currículo, foram-se fazendo, então, ações de implementação que enfocam a questão da formação de professores. Para cada ação

dessa existe um material que subsidia a formação de professores.

Toda essa proposta partiu da compreensão de algumas questões do contexto atual que vivemos todos no Brasil e no mundo, de quanto isso questiona as questões da ética e os nossos compromissos com a ética. Vivemos hoje num mundo marcado pela transformação e pela mudança. Em todos os aspectos da vida, temos, nos últimos anos, uma marca de profundas e rápidas transformações. Se formos pensar, por exemplo, o processo de urbanização que vivemos no Brasil, que mudou o perfil da população muito rapidamente, pois hoje temos uma grande maioria da população vivendo nas cidades e uma população muito rarefeita no interior, uma inversão do que era há alguns anos, temos mudanças radicais na estrutura do trabalho e da produção que dizem respeito à questão do emprego, da perspectiva de vida, temos uma mudança brutal na questão das comunicações, na quantidade de informação que as crianças têm hoje – e estamos pensando sempre em termos do ensino fundamental, portanto estamos sempre pensando em crianças e adolescentes –, o peso da mídia, especialmente da televisão, veiculando uma série de idéias e valores, de visões de mundo, de norte a sul, de leste a oeste, que complexificam e muito aquilo que as crianças de hoje recebem se compararmos àquilo que a minha geração e a dos nossos pais recebiam. Hoje uma criança de sete, oito, nove anos tem uma quantidade e uma variedade de informações e está submetida a estímulos de toda natureza. Independente disso, nós, adultos, vivemos novas situações, estamos envolvidos num processo de mudança que nos deixa tão aturdidos.

Com isso tudo, aquilo que era claro e tranqüilo para as gerações passadas, em termos de como atuar e se comportar em relação ao que era certo ou errado, bem e mal, de como resolver situações não funciona mais, não é mais adequado. Se pegarmos um exemplo banal, como a idéia de respeito, o que demonstrava respeito, quais eram as atitudes consideradas respeitadas ou desrespeitadas nas diferentes situações da vida, eram muito claras; hoje não são. Hoje os pais não sabem o que podem exigir dos seus filhos e o que é carece, que não tem mais sentido. Isso cria uma situação de insegurança muito grande, principalmente para os adultos em relação às crianças, tanto para os educadores profissionais, que são os professores, quanto para os adultos educadores, que são os pais.

Além disso, também não podemos esquecer que essas situações são extremamente complexas e que nem sempre regras pré-estabelecidas resolvem toda e qualquer situação. Por exemplo: uma coisa banal que acontece muito na escola são formas de respeito aos professores que para algumas pessoas são desrespeitosas e para outras, não. É o caso do hábito dos jovens de usar boné. É falta de respeito usar boné na sala de aula ou não? Criam-se problemas na escola por conta de questões desse tipo. Esse é um exemplo banal, mas nos mostra que nem nas coisas banais há consenso com segurança e clareza.

O que decorre disso é, por um lado, a insuficiência das regras antigas, do que sabiam os nossos pais do que era certo e errado e como deviam ser feitos e, por outro lado, conflitos de valores, quer dizer, uma sociedade como a nossa, que está

vivendo um processo de transformação com certeza traz à tona interesses novos, disputa por espaços em que a questão da ética, dos limites, do individual e do coletivo vão se colocando a cada dia com uma complexidade cada vez maior.

Costumo dizer aos professores que talvez o melhor material para trabalharmos a ética seja o jornal, porque o jornal diário nos traz uma quantidade imensa de bons conteúdos sobre os quais discutir, debater, analisar do ponto de vista ético.

Numa sociedade com essas características, num momento histórico como este, o que se coloca como desafio para a escola e para os educadores de modo geral é a necessidade de educar pessoas que possam dar novas respostas, criar novas soluções para a nova realidade, para os novos problemas que se apresentam. Essas novas soluções, essas novas formas de agir devem estar ancoradas nos mesmos princípios éticos que embasam a vida social e coletiva no regime democrático. É preciso então que as pessoas aprendam a agir por princípios. Se as regras pré-estabelecidas não são mais suficientes para dar respostas a todas as situações, é preciso que os princípios éticos estejam de tal maneira legitimados, de tal maneira apropriados pelas pessoas que possam servir de orientação para o enfrentamento das situações diversas, novas e complexas que cada cidadão tem que enfrentar tanto na sua vida pública quanto na particular.

Essa necessidade de se legitimarem os princípios, mais do que aprender a obedecer regras, define a natureza do trabalho educativo que está sendo proposto. Isso marca também uma coisa que é sempre lembrada: a diferença entre esse trabalho que está sendo proposto e aquilo que todos nós, com certeza, conhecemos na nossa experiência como educação moral e cívica, que era trabalhada na escola. Por que não mais educação moral e cívica na escola?

Na verdade, esse trabalho de ética é um trabalho de educação moral também. É impossível fugir disso. A moral e os valores estão sempre presentes. O que quisemos marcar foi a diferença entre o tipo de trabalho, o tipo de formação que se buscava com a educação moral e cívica, que era muito mais voltada para a aprendizagem de regras morais, desse, que é um trabalho mais voltado para o desenvolvimento da autonomia moral, ou seja, a idéia do desenvolvimento da competência ética dos sujeitos, que eles, ao longo do ensino fundamental, isto é, da primeira à oitava séries, venham desenvolvendo da melhor maneira possível a sua capacidade e a sua autonomia de pensar eticamente, de tomar decisões a partir dos princípios éticos. Isso tem a ver com a forma de trabalho, mais até do que com os conteúdos a serem trabalhados. Importa a metodologia de trabalho.

Antes de tudo, é preciso que a escola deixe muito claro o que ela quer ensinar às crianças. Tanto os professores, os demais funcionários da escola, os pais dos alunos e os próprios alunos precisam saber o que a escola quer ensinar do ponto de vista ético. Então, nos parâmetros, fizemos um recorte pensando na adequação necessária à idade, ao estágio de desenvolvimento das crianças, ao período de escolaridade em que elas estão e elegemos quatro grandes questões: o respeito mútuo, a justiça, o diálogo e a solidariedade. Esses são os quatros grandes blocos de

conteúdo. É preciso que isso fique claro, que a escola se comprometa nesse sentido. Além disso, é preciso fazer um trabalho pautado nesses conteúdos, mas que seja planejado, intencional, ou seja, que a escola possa usar dos seus recursos de planejamento, de avaliação, enfim, de todos os recursos didáticos que ela tem para ensinar toda e qualquer matéria para também ensinar as questões éticas.

A forma de trabalhar é o que chamamos de tema transversal. Foi-me pedido que explicasse a vocês como isso é feito. Rapidamente, vou tentar mostrar para vocês como pensamos o tratamento da ética na escola.

O que chamamos de temas transversais, que são a ética, o meio ambiente, a pluralidade cultural, a saúde, são questões da sociedade brasileira. Elas não são tratadas como disciplinas. São questões que os cidadãos brasileiros vivem e sobre os quais precisam aprender a atuar, pois trazem problemas a serem resolvidos que necessitam que os cidadãos tomem posição, tomem decisão pessoal e coletiva. A ética é a grande norteadora desse trabalho, porque todas essas questões serão ensinadas a partir dos princípios éticos.

A transversalidade se dá porque, não sendo disciplinas, todas essas questões são trabalhadas no interior das diferentes áreas. Então todos os professores da escola são responsáveis pelo ensino e pela formação dos alunos em relação a todas essas questões. E todas elas têm conteúdos explícitos...

Passa aquele outro, por favor, do respeito mútuo. Eu fiz um exemplo, que é um recorte muito pequeno, isso é bastante complexo, quer dizer, o currículo traz toda essa discussão em vários volumes. Estou tentando fazer um pequeno recorte para poder passar para vocês de um modo mais concreto, essa idéia de transversalidade.

Se tomássemos um conteúdo da ética que é o respeito mútuo, esse, vocês têm impresso, e podem ver exemplos de conteúdos dos diferentes temas e das diferentes áreas, que permitem que os professores trabalhem a questão do respeito mútuo. O respeito mútuo não é algo que a gente possa trabalhar apenas com discurso, quer dizer, não adianta a gente apenas dizer para as crianças, respeite o seu colega ou respeite o professor, o que é preciso que as crianças, através de atividades, de debates, reflexões, através de ações concretas, de protagonismo em ações concretas, vão construindo a idéia de respeito mútuo. Então, as diferentes áreas, trabalham diferentes conteúdos, cujo estudo, cuja aprendizagem permite que as crianças, ao longo da escolaridade, vão construindo esta idéia de respeito mútuo.

O que a gente precisa para ser capaz de se respeitar e de respeitar o outro? De respeitar o outro e de se fazer respeitar? A gente precisa se conhecer, a gente precisa conhecer como são os outros.

Então, quando a gente tem, por exemplo, a questão da pluralidade cultural trabalhando as diferentes etnias, que é proposta à comunidade escolar é um olhar não preconceituoso sobre as características de cada um dos valores, sejam eles de origem africana, sejam de origem indígena, sejam de origem européia, sejam de origem de outras regiões do País, não importa, cada um deles é portador de uma cultura a ser valorizada. E isso, ao ser tratado, em língua portuguesa, em ciências,

em história, geografia, em arte, em educação física, vai permitindo que os alunos construam não só a idéia específica de que precisam respeitar o companheiro, como do porquê se respeita, ele vai construir dando concretude à idéia que é a primeira idéia orientadora de todo trabalho da ética, que é a dignidade de todo ser humano.

É um pouco complexo, meu tempo acabou, a gente teria que ver mil detalhes ainda, para ter essa compreensão, mas enfim, temos os materiais disponíveis no “site” da SEF, no MEC e vocês têm o endereço aí no folder, se quiserem consultar.

Muito obrigada.



**O SR. MAURSO SÉRGIO BOGÉA SOARES** (Secretário-Executivo da Comissão de Ética Pública) – Vou procurar ser breve. Os senhores têm, no material distribuído, uma relação das ações executadas no período que vem deste o primeiro encontro de representantes setoriais da Comissão de Ética Pública, realizado em setembro de 2001. Ao longo desse período, houve uma preocupação muito grande em assegurar transparência e registro às ações empreendidas, as quais mereceram divulgação inclusive pelo sítio da Presidência na *internet*. Minha tarefa aqui entendo que seja ressaltar alguns pontos, o que vou tentar fazer de forma objetiva.

Pesquisa realizada em 62 países apontou “dar o exemplo” como a resposta mais freqüente à indagação sobre o que fazer para promover a ética na Administração Pública.

A tarefa inicial da Comissão de Ética Pública foi justamente garantir a efetividade do Código de Conduta da Alta Administração Federal, que representa o compromisso moral das autoridades integrantes da Alta Administração Federal – ministros, secretários nacionais, presidentes e diretores de fundações, autarquias, agências, empresas públicas e sociedades de economia mista - cuja conduta deve servir de exemplo para os demais servidores.

O desafio da Comissão de Ética é, de um lado, promover a confiança e a certeza das pessoas sobre a conduta que podem esperar das autoridades. Por outro lado, é dar segurança a essas autoridades que, observadas as normas estabelecidas, o caráter ético da conduta não será objeto de questionamento.

A Comissão buscou fazer refletir nas regras de conduta as expectativas da sociedade e toda sua ação visa garantir que ninguém as deixe de observar por falta de conhecimento, compreensão ou dificuldade de aplicação na prática cotidiana. Para isso, a Comissão de ética executou todas as funções que integram a gestão da ética:

- procurou assegurar suficiência e simplicidade às normas de conduta, promovendo seu aperfeiçoamento contínuo e expedindo resoluções interpretativas:
  - i. Código incorporou a proibição de autoridades fazerem investimentos em ativos sobre os quais têm informações privilegiadas;
  - ii. foram expedidas 7 resoluções interpretativas de outros pontos já tratados no Código, como a revelação de interesses que possam suscitar conflitos, participação em seminários e outros eventos, tratamento que deve ser dispensado a presentes e brindes e participação em atividades de natureza político-eleitoral;
- promoveu sua divulgação, conhecimento e compreensão:
  - i. foram estabelecidos canais efetivos para consultas;
  - ii. prestadas mais de 8 mil orientações; e,

- iii. enviadas 1256 correspondências informando os dirigentes de órgãos e entidades públicas e segmentos representativos da sociedade sobre os resultados alcançados com a aplicação do Código de Conduta;
- monitorou a observância das normas de conduta:
  - i. instituiu instrumento específico, a “Declaração Confidencial de Informações”, pela qual as autoridades têm a oportunidade de revelar seus interesses e indicar o tratamento que dispensam a situações que suscitem conflitos de interesse;
- identificadas transgressões às normas, buscou identificar as causas e aplicar sistema de consequências, inclusive pelo envio de notificações e aplicação de sanções:
  - i. foram expedidas 820 notificações, uma advertência e três recomendações de exoneração.

A experiência com o Código da Alta Administração criou o ambiente propício para o estabelecimento de um sistema integrado e cooperado de gestão da ética na Administração Pública brasileira:

- em maio de 2001, Decreto estabeleceu regras mínimas de relacionamento entre a Comissão de Ética e as entidades e órgãos que integram o Executivo:
  - i. todas passaram a contar com representantes setoriais responsáveis por apoiar a Comissão nas suas ações, que devem assumir liderança na adoção de medidas de promoção da ética em seus respectivas organizações;
  - ii. em setembro de 2001, esses representantes setoriais reuniram-se em seminário, quando tiveram a oportunidade de debater com especialistas nacionais e estrangeiros, de entidades governamentais e não-governamentais, práticas em gestão da ética, assim como puderam identificar as características mais bem-sucedidas dos programas desenvolvidos e propor ações específicas para promoção da ética.

A partir dos trabalhos desenvolvidos em setembro, no I Encontro de Setoriais, foram propostos e aprovados os objetivos estratégicos que devem nortear as ações de promoção da ética:

- Objetivo estratégico 1: **Aprimorar o sistema de gestão da ética pelo aperfeiçoamento das normas e da estrutura de administração, pela promoção da educação, incentivo à cooperação e criação de mecanismos de proteção dos envolvidos.**
- Objetivo estratégico 2: **Identificar as expectativas das sociedade em re-**

**lação à gestão da ética e implementar plano de comunicação.**

- Objetivo estratégico 3: **Estabelecer mecanismos de promoção da transparência.**
- Objetivo estratégico 4: **Implementar mecanismos de avaliação e reconhecimento da gestão da ética.**

Para propor, acompanhar e avaliar as ações necessárias para o alcance desses objetivos, foram criados comitês *ad hoc*, integrados por representantes setoriais, representantes da Comissão de Ética e apoiados por especialistas. São 4 comitês, a saber:

- Estratégias;
- Estrutura e Administração;
- Educação;
- Avaliação.

As principais ações executadas no período que se seguiu a setembro de 2001, foram as seguintes:

**OBJETIVO 1 – Aprimorar o sistema de gestão da ética pelo aperfeiçoamento das normas e da estrutura de administração, pela promoção da educação, incentivo à cooperação e criação de mecanismos de proteção dos envolvidos.****Ações executadas:**

- matriz de funções e responsabilidades em gestão da ética;
- matriz de responsabilidades por matéria regulada;
- consolidação das normas;
- guia para elaboração de códigos de conduta;
- diretrizes para programas de capacitação e treinamento em ética;
- identificação de mecanismos para proteção dos envolvidos;
- identificação das características desejáveis para a estrutura de apoio à gestão da ética;
- execução de ciclo de treinamento em gestão da ética ( alcançou 100 servidores na fase 1);
- desenvolvimento e implementação de aplicativo de suporte à cooperação técnica, com utilização de tecnologia internet;

- negociação e formalização de apoio técnico e financeiro do BID.

**Desafios:**

- implantar modelo revisado de gestão da ética, compreendendo marco regulatório e estrutura de administração;
- implantar diretrizes para educação em ética e fazer chegar processo de capacitação a todos os integrantes dos quadros das entidades e órgãos do executivo federal.

**OBJETIVO 2 – Identificar as expectativas das sociedade em relação à gestão da ética e implementar plano de comunicação.****Ações executadas:**

- acompanhamento sistemático da mídia;
- aproximação com entidades não-governamentais, que representam segmentos organizados da sociedade civil;
- contratação de projeto específico para elaboração e implementação de plano de comunicação.

**Desafios:**

- efetuar pesquisa de opinião para aferir valores éticos, conhecimento das normas e efetividade do sistema de gestão da ética;
- implementar programa de comunicação.

**OBJETIVO 3 – Estabelecer mecanismos de promoção da transparência.****Ações executadas:**

- realização do fórum Internacional sobre transparência e Responsabilidade no Setor Público, em dezembro de 2001, em cooperação com O MP, OCDE e OEA;
- estabelecimento de facilidades de acesso à CEP e suas rotinas de trabalho, por meio de sítio na internet.

**Desafios:**

assegurar transparência aos procedimentos que integram a gestão da ética; contribuir para a promoção da transparência de gestão nas organizações.

**OBJETIVO 4 – Implementar mecanismos de avaliação e reconhecimento da gestão da ética.****Ações executadas:**

- Estabelecimento de instrumento de avaliação em gestão da ética;

- Pesquisa de campo para avaliação da gestão da ética.

Desafios:

- iniciar 1º ciclo de avaliação em gestão da ética;
- estabelecer prêmio em gestão da ética.



**O SR. JOÃO GERALDO PIQUET CARNEIRO** (Moderador) – Vou apenas, rapidamente, mencionar quais são os objetivos concretos para 2002, com as características de um ano que corresponde ao fim deste governo federal e, também, a um ano de eleições gerais. Isso explicará, talvez justificará, em parte, a dificuldade que temos de levar a nossa mensagem por inteiro à opinião pública, porque estamos competindo com temas que são difíceis de debater e há um certo congestionamento na mídia em torno desses temas. De qualquer forma, vou mencionar cinco questões e estratégias que pretendemos adotar.

Uma, já falei de manhã, é a identificação do regime de compras públicas dos momentos críticos, são aqueles, pode-se chamar também de corrupto-indutores, são questões mais de natureza burocrática do que de natureza legal, e que começam bem antes até do processo licitatório em si, dos editais, etc., e às vezes termina, também, bem depois de já estar juridicamente encerrada a relação contratual. Esse é um trabalho que penso que pode ser de grande importância, tem a ver em grande parte, também, com desburocratização de processos de compras.

O segundo projeto, é o projeto de pesquisa que já estamos com autorização do plenário para fazê-la, aqui se referiu Roberto da Mata hoje pela manhã, e que demonstra claramente, porque a pesquisa não é só o que vamos descobrir através dela, é principalmente, o que vamos provar através dela, e existe toda uma questão de relacionamento entre autoridade pública, o servidor público e a sociedade e o cidadão que ainda não foi bem compreendida por ambas as partes.

Estamos ainda, recém-saídos de uma época em que administrar bem era administrar para o governo, não necessariamente administrar para o usuário do serviço público, isso leva um tempo para evoluir e nós nos inserimos nessa nova dinâmica com as idéias de ética com gestão no serviço público.

Essa pesquisa será uma contribuição. Penso que é a primeira vez que haverá uma pesquisa desse tipo na administração federal e será fundamental para balizar o nosso próprio trabalho e o trabalho de quem nos suceder.

Outro item que também passou, não teve ainda divulgação completa é a Resolução nº 7, que cuida da participação de autoridades públicas, aquelas abrangidas pelo código, em campanhas eleitorais. O Ministro Camilo Pena, do nosso grupo, considera que talvez isso tenha sido uma das coisas mais revolucionárias, porque foram feitas matérias de participação de servidor em campanha. O que procuramos fazer, vocês conhecem o texto, se tiverem uma curiosidade renovada, poderíamos até distribuir a Resolução nº 7 amanhã, porque vamos além da questão daquelas formas clássicas de proibição. Não usar o bem público, não prejudicar o seu horário de trabalho, fomos adiante e consideramos também que, por exemplo, soluções bem práticas: se uma autoridade viaja a trabalho, ela não pode aproveitar a viagem para participar de um evento de campanha eleitoral, porque do contrário, nunca vamos conseguir administrar isso. Segundo, não pode ser gestor de recursos de campanha, administrador de campanha, porque também gera problemas evidentes de confusão de dinheiros.

De outro lado, nos preocupou também o fato de que, ao se criar uma

norma dessas, não estivéssemos barrando o cidadão, a empresa, até mesmo um contribuinte eleitoral de continuar a ter acesso a autoridades públicas. Não queremos gerar um temor de parte das autoridades de receber grandes financiadores de campanha, e a forma que previmos na resolução é o fim dos encontros informais, isso já está bastante divulgado, difundido na administração federal, principalmente nas áreas de Ministério da Fazenda e agências reguladoras, se alguém tem um pleito, ele tem o direito de ser recebido, agora o administrador público, também tem o dever de transformar aquele encontro num encontro formal com registro que conste de ata, e que se amanhã alguém tiver alguma dúvida, que vá lá, pode perguntar que essa informação estará disponível.

Várias autoridades, muitas autoridades já estão usando a internet para divulgar suas próprias agendas, o que é uma boa providência.

Estou mencionando um pouco detalhadamente a Resolução nº 7, porque penso da seguinte forma: esta é difícil de implantar, é muito difícil. A nossa esperança, é que os representantes setoriais que estão mais próximos da dinâmica do órgão nos digam e nos informem sobre o que possam parecer desvios de conduta, porque se não será muito difícil, quando a campanha eleitoral verdadeiramente esquentar, nós, com o nosso reduzido grupo de operadores consigamos seguir tudo isso. Penso que é fundamental que essa resolução não se transforme apenas numa peça literária por dificuldade de execução. Acredito que dá para executar, mas iremos realmente precisar do apoio, da colaboração de todos e de sugestões de como poderemos fazer isso de uma maneira eficaz.

Sobre o ano de 2002, bem, tudo isso pensando no que já disse o ano passado, em setembro. Temos agora, antes era um direito de esse assunto não ser descontinuado, agora penso que temos o dever de não deixar que ele seja descontinuado.

Estava deixando de mencionar uma outra área que pretendemos ainda regular, se possível até julho, é a fixação das regras de transição para o administrador público. Ficamos muito mal acostumados com as trocas de governo que implicam apagar de arquivos. Não haver a transmissão da informação do “know how” para o seu sucessor. Isto para nós, por exemplo, seria extremamente prejudicial, se não tivermos oportunidade de dizer para os novos membros da comissão, para os novos integrantes da equipe como é que isso funcionou ou a qual é a nossa metodologia e se eles estiveram com boa vontade vão levar, mais de um ano para resgatar o que já temos feito. Isso tem que deixar de ser um ato de “bom mocismo” para o seu sucessor e passar a ser, efetivamente, uma obrigação de caráter moral, pelo qual daremos as diretrizes para isso, a autoridade que sair irá transmitir suas informações, seu processo decisório, como é que tem sido, as dificuldades do órgão e etc., de tal maneira que não haja síncopes na prestação de serviços públicos e na observância de princípios éticos.

**IDENTIFICAÇÃO DO AVANÇO NOS**  
**TRABALHOS REALIZADOS PELOS**  
**ÓRGÃOS E ENTIDADES ENTRE**  
**O I ENCONTRO E O**  
**II ENCONTRO**  
**ORIENTAÇÕES**

*Presidente de Mesa:*  
ADHEMAR GHISI  
*Comissão de Ética Pública*

*Síntese dos Painéis:*  
MAURO S. BOGÉA SOARES  
*Secretário-Executivo da Comissão de Ética Pública*

*Orientações para trabalhos em grupo:*  
ISABEL HERMÍNIA EGLER  
*Consultora da ESAF*



**O SR. MAURO SÉRGIO BOGÉA SOARES** (Secretário-Executivo da Comissão de Ética Pública) – Obrigado. Bom dia a todos.

Não tenho a pretensão de fazer uma síntese, porque seria uma tarefa até inglória e seguramente impossível para mim, dada a riqueza das apresentações. Na verdade, o meu objetivo é explicitar alguns pontos que parecem já ser objeto de relativo consenso em matéria de política de promoção da ética na administração pública.

A estratégia que vem se consolidando para a promoção da ética trata – para usar um termo que não tinha ouvido antes, mas que tive oportunidade de ouvir do Dr. Piquet Carneiro – muito menos de uma questão de “bom mocismo”, como disse ele, e muito mais como requisito para o profissionalismo na administração pública. Daí o próprio nome deste II Encontro, Ética como Instrumento de Gestão, que foi cercado de alguma polêmica quando da primeira vez em que nos encontramos e antes, quando da definição dos objetivos do I Encontro, mas aparentemente parece ter sido um termo bastante feliz, que contribui para esclarecer o enfoque que está sendo dado ao trabalho que vem sendo desenvolvido.

Tratar a ética sob essa perspectiva de instrumento de gestão, como nos lembrou o Professor DaMata, é uma grande novidade, mas também um enorme problema. As pessoas que assumem funções públicas vêm da sociedade, têm por trás de si toda uma história que acaba vinculando e condicionando a sua ação e trazem todo o tipo e sorte de relacionamentos com os quais trabalham, naturalmente até para que gerem os resultados esperados.

A visão moderna de ética como instrumento de gestão, como foi colocado aqui, muitas vezes se choca com hábitos bastante arraigados, então é muito importante não se perder de vista que a ética como instrumento de gestão assume características próprias, conforme a sociedade. No Brasil, temos características que devem ser levadas em conta, como limites de que devemos ter consciência, até para que possamos superar alguns que se configurem como barreira aos objetivos propostos.

Algumas questões parecem efetivamente ter alcançado um consenso entre as partes, pelo que pudemos apreender de ontem, porque coroaram uma série de questões que vínhamos debatendo e trocando desde setembro, mais precisamente, quando se agregou um grupo muito maior de pessoas nessa reflexão sobre o que fazer para promover a ética, o que é muito difícil. No abstrato, todos estão de acordo quanto a uma política de promoção da ética; no concreto, as divergências e as polêmicas sempre foram muito grandes sobre o que é possível fazer de forma suficiente para que se apresentem resultados inclusive de curto e de médio prazo.

Um primeiro ponto que gostaria de destacar é que está claro que o problema da ética não distingue nem nações, nem países, nem organizações. O que os distingue é a forma como enfrentam o problema. Reconhecer a necessidade de uma política de promoção da ética é um sinal inequívoco de maturidade nas organizações. Quer dizer, passou o tempo de colocar embaixo do tapete e dizer: não tenho problema; esse é um problema que está superado. Não é uma questão de país pobre, de

organizações cercadas ou eivadas por escândalos; provavelmente o contrário é mais verdadeiro. É uma questão que está sendo colocada na agenda daqueles que têm uma preocupação efetiva em apresentar um padrão estrito e ético nas suas ações.

A promoção da ética – e este seria o segundo ponto – requer – e isso ficou muito claro no dia de ontem – entidades fortalecidas, entidades que sejam capazes de gerar resultados. A sociedade espera muito mais do que uma conduta estrita, que respeite princípios e valores éticos. Sobretudo com a nova administração pública, a eficiência e a capacidade de prestar ou de gerar os benefícios esperados pelas pessoas, este passou a ser um requisito ético fundamental. Então é um pressuposto entidades fortes, capazes de gerar resultados, assim como o estabelecimento de limites claros para a conduta, de forma a assegurar confiança das partes externas, relacionadas com as organizações, em relação à conduta, o que podem esperar dos agentes públicos e também segurança para esses agentes, que poderão desempenhar as suas tarefas com toda a tranqüilidade, em toda a sua inteireza, sem grandes questionamentos sobre o caráter ético da conduta.

Concluiu-se a admissão de que nem toda combinação entre meios e fins é moralmente aceitável, então é preciso ficar claro, tanto por um lado quanto por outro, quais são esses limites estritos.

O fortalecimento institucional e a modernização das organizações efetivamente podem atacar todas essas questões, promover a capacidade de gerar resultados, a confiança das pessoas quanto ao caráter ético da conduta dos agentes e a segurança dos agentes no desempenho das suas próprias funções. Contudo, as experiências aqui apresentadas, que se agregam a outras que vêm sendo discutidas, reforçam e demonstram que as experiências mais bem sucedidas na promoção da ética para a resolução desses problemas, sobretudo em matéria de confiança e segurança dos agentes, foram asseguradas extraindo desse programa de fortalecimento institucional um conjunto de ações específicas que são tratadas, aí sim, como subprojeto ou como projeto coordenado para alcançar esses fins.

No esforço de assegurar capacidade de gerar resultados nas organizações, muitas vezes essas outras características relacionadas à gestão da ética foram deixadas de lado. Até, eventualmente, em algumas experiências, há crença de que atacar o problema da ética e a capacidade de gerar resultados ao mesmo pode inclusive comprometer o processo de modernização, o que explica por que esses programas de fortalecimento, na verdade, não resultaram também na solução ou no avanço significativo da parte de confiança e de segurança dos agentes em relação à conduta ética.

Então as experiências mais bem sucedidas demonstram que, efetivamente, extrair, identificar esse conjunto de ações e tratar como um projeto em separado é uma boa estratégia, que assegura resultados, mas que não prescinde de organizações fortes e modernas, com tecnologia apropriada, quadros qualificados e boas técnicas de gestão para gerar os benefícios que a sociedade espera das entidades e dos órgãos públicos.

As ações de promoção da ética requerem um marco regulatório muito bem

definido e administração, cabendo à administração a tarefa de dar efetividade a esse marco regulatório. Quer dizer, as coisas não acontecem porque existe uma norma; é necessário que se zele por ela.

No que se refere ao marco regulatório, fundamentalmente ele trata de definir regras de relacionamento. São muitas obrigações e proibições, como se diz, mas são regras de relacionamento com as partes que têm contato com os órgãos e entidades.

No caso da administração, desenvolvendo ações para dar efetividade a essas regras, muito centradas em programas de educação, monitoramento e aplicação de um sistema de conseqüências que não pode ser confundido só com a aplicação de sanções, observadas as transgressões.

As funções em gestão de ética repetem-se independentemente da realidade em que o problema está inserido. Contudo, a estratégia adotada e a forma como as administrações se estruturam, exercem e cumprem com essas funções, as próprias prerrogativas com que contam essas administrações para cumprir e fazer cumprir essas funções diferem formidavelmente. Alguns, como vimos aqui, privilegiam o *enforcement*, ou fazer valer a regra, inclusive com a aplicação de sanções duras. Não obstante o período difícil por que passa o governo argentino, tipicamente foi o objetivo da Oficina Anticorrupção Argentina. Foi uma característica muito presente, pelo que foi apresentado aqui, nos países asiáticos. Outros dão uma ênfase muito forte a programas de educação, como é a experiência canadense, que também privilegia a internalização dos valores, muito mais do que a multiplicação de normas ou normas muito exaustivas, como no caso dos Estados Unidos. Enfim, a forma de praticar ou de exercer, fazer cumprir essas funções difere. Isso tem que ser levado em conta na nossa realidade, mas as funções são essas, não há grande dúvida. Precisamos de um marco regulatório que traduza em regras simples, aplicáveis e suficientes os valores e princípios éticos que estão definidos, no nosso caso, na Constituição Federal, e precisamos de uma administração que desempenhe programas de educação que alcancem não só os servidores e agentes públicos, mas também a sociedade. Vimos aqui o exemplo do ensino fundamental discutindo ética. Diz-se que neste País se usou cinto de segurança porque as crianças exigiam. Provavelmente elas exigirão um padrão de conduta mais apropriado, talvez com mais presença e fortaleza do que seus próprios pais, como se disse aqui, na apresentação da Representante do Ministério da Educação.

As administrações mais bem sucedidas apresentam também algumas características comuns, as administrações responsáveis pela gestão em ética pública. Queriria destacar algumas, como a independência. Nem sempre os interesses mais imediatos das políticas governamentais estão vinculados, e vimos isso da experiência sobretudo do Escritório de Ética norte-americano, aos objetivos que caracterizam as administrações de ética, então independência é fundamental. Mais independência tem que se traduzir em recursos, em prerrogativas e inclusive na prestação de contas. Independência é uma característica comum: quadros próprios, prerrogativas que viabilizem a execução e o cumprimento das funções já referidas: educação,

monitoramento e aplicação de sistema de conseqüências.

Mas também há outras características que surgem quando se examina mais detidamente, pelo que vimos dos programas de promoção da ética mais bem sucedidos. Há outras características que, em grande medida, explicam o sucesso ou o êxito desses programas que vão muito além dos programas de promoção da ética, que devem caracterizar toda a ação da administração pública e das organizações. Uma política de transparência, de prestação de contas, abertura para o controle social, comprometimento político da alta administração, dos níveis gerenciais, todas são características para o êxito em promoção da ética pública.

Gostaria de finalizar, sem me estender demais, até porque a partir de agora o trabalho será mais intenso no âmbito dos grupos, ressaltando que podemos dizer hoje que a estratégia definida para a promoção da ética na administração pública brasileira está aderente às melhores práticas. No particular, temos que tratar e tomar todo cuidado com essa herança cultural sócio-antropológica que nos vincula ou que condiciona toda a nossa ação para que efetivamente seja um processo sustentável.

A avaliação dos avanços nessa implementação vai seguir ao longo do dia. Temos oportunidade de uma primeira visão dos resultados da aplicação dos instrumentos de avaliação que demonstram que esses avanços não são pequenos, não são poucos, são bastante expressivos, o que demonstra a oportunidade do momento, até porque decorre de uma exigência social, mas também da necessidade das organizações de darem uma satisfação à sociedade, uma vez que o eixo da discussão, como foi bem colocado no início dos trabalhos, neste País, está mudando e se direcionando muito mais para a conduta dos dirigentes e das administrações públicas. Aí estamos falando de confiança. Não há governança pública e corporativa sem confiança das partes externas às organizações. Uma vez que isso venha sendo admitido, observado até com grande tranquilidade hoje, cria um ambiente bastante propício a avanços ainda maiores.

Desejo a todos um bom trabalho ao longo do dia e vamos – a Hermínia vai dar as instruções – para a apresentação das experiências mais bem sucedidas. É um processo de cooperação técnica ao qual estamos dando seguimento, em que seguramente os resultados serão tanto maiores quanto conseguimos aprender com os erros e acertos uns dos outros.

Muito obrigado a todos.

**A SR<sup>a</sup> IZABEL HERMÍNIA EGLER** (Consultora da ESAF) – Muito obrigada. Bom dia, senhores.

O dia de hoje é destinado a esse trabalho em grupos. Os objetivos do trabalho em grupo são a avaliação da gestão da ética em cada uma das organizações, a troca de experiências, percepções e opiniões e, finalmente, a identificação das principais dificuldades para a implantação desse processo de gestão da ética.

Para que esses objetivos sejam alcançados, planejamos uma metodologia que prevê a divisão dos senhores em sete grupos que vão ocupar sete salas que indicaremos logo a seguir. Em cada uma dessas salas, os senhores contarão com a colaboração de dois consultores-facilitadores: um consultor encarregado do processo de grupo e um outro, que vai se responsabilizar pelo conteúdo, esclarecimento de dúvidas conceituais.

Em cada uma dessas salas, a partir deste momento, esses dois facilitadores estarão esperando pelos senhores, na ocasião eles vão detalhar melhor a própria metodologia que será empregada, os objetivos, enfim todos os esclarecimentos maiores serão dados na sala pelos facilitadores que estarão aguardando.

Agora farei a indicação das salas e peço às pessoas que não entenderem, que tiverem alguma dúvida ou que não tiverem a indicação no próprio crachá que me aguardem, porque vamos esclarecer todas as dúvidas.

A divisão é a seguinte: quem tem no crachá uma etiqueta colorida circular vai se orientar por essas indicações aqui. Para quem não tiver, eu estarei no corredor, juntamente com a Luciana, atendendo e orientando essas pessoas sem etiqueta para alguma sala.

As orientações são as seguintes: quem tem uma bolinha amarela vai para a sala CT-01 - todas essas salas, saindo aqui, vocês têm que virar à direita, ficam nos últimos pavimentos de lá, estão sinalizadas – e vai trabalhar com os facilitadores Maria Clara e José Carlos; quem tem etiqueta laranja, é a sala CT-03, e vai trabalhar com os facilitadores Cláudio e Sandra; quem tem etiqueta prata, é a sala CT-04 e os facilitadores são Gilson e Pedro; etiqueta azul, sala BT-03, que já fica no outro bloco, com os facilitadores Ricardo Vale e Gracia; etiqueta verde, sala BT-04, com os facilitadores Eucário e Denis; etiqueta vermelha, sala BT-05, com os facilitadores Nelson e Marlene; etiqueta preta, sala BT-06, com os facilitadores Rosália e Leovegildo.

Há algumas cópias dessa tabela com indicação de cores afixadas aqui na saída. Quem não tem etiqueta, por favor, procure a mim e à Luciana, porque estaremos nos corredores em frente às salas BT e C-03, encaminhando.

Gostaria ainda de pedir aos facilitadores de processo presentes que pegassem comigo a relação de suas salas. Voltaremos ao auditório às 15h30min para a apresentação do trabalho. Até lá e um bom trabalho para todos os senhores. Obrigada.



**IDENTIFICAÇÃO DO AVANÇO NOS**  
**TRABALHOS REALIZADOS PELOS**  
**ÓRGÃOS E ENTIDADES ENTRE**  
**O I ENCONTRO E O**  
**II ENCONTRO**

*Moderador:*

**JOÃO GERALDO PIQUET CARNEIRO**

*Presidente da Comissão de Ética Pública*

*Apresentadores:*

*Representantes das organizações reconhecidas*

**RICARDO MELO**

*SUSEP*

**JOSÉ ANCHIETA ARAÚJO DE ANDRADE**

*MPOG*

**MARCO ANTÔNIO**

*ELETROSUL*

**ELLEN SOLANGE SOARES SANTOS**

*BEM*

**RACHEL ALMEIDA DE OLIVEIRA**

*FUNASA*



# **GRUPO 1**

*Apresentação:*

**RICARDO MELO**

*Superintendência de Seguros Privados – Susep*

## COMPOSIÇÃO DO GRUPO:

NEY TEIXEIRA DE F. GUIMARÃES	– ITAIPU BINACIONAL
FERREIRA DE OLIVEIRA	– ITAIPU BINACIONAL
EUNICE DE QUADROS WILBERG	– ITAIPU BINACIONAL
HAROLDO NAZARENO M. MONTEIRO	– MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO
CÉSAR AUGUSTO M. RESENDE LARA	– MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO
JORGE DE ALBUQUERQUE E MELO	– MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
JORGE ALBERTO DE A. EURICH	– MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
CYRO OCTÁVIO A. M. CHAVES	– MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES
SAMUEL ROCHA LIMA	– MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES
JAIREZ ELÓI DE SOUSA PAULISTA	– MINISTÉRIO DAS MINAS E ENERGIA
MARIANA HORIGOSHI PREGNOLATTO	– MINISTÉRIO DAS MINAS E ENERGIA
HELENA CLÁUDIA DE A. CANTIZANO	– MINISTÉRIO DAS MINAS E ENERGIA
TÂNIA NEIVA RIZZO RUBIM	– PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
MARIA DO CARMO G. BACKES	– PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
JOSÉ MARCOS NOGUEIRA VIANA	– PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
VALÉRIA SAQUES	– PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL
RENATO ALVES MORATO	– MINISTÉRIO DA FAZENDA
CELSO BARBOSSA DE ALMEIDA	– MINISTÉRIO DA FAZENDA
MARCELLO QUEIROZ DE OLIVEIRA	– MINISTÉRIO DA SAÚDE
SÉRGIO LUIZ FERREIRA VIANNA	– MINISTÉRIO DA SAÚDE
RICARDO ROSAS DEGAUT PONTES	– MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES
ADRIANO CÉSAR FERREIRA AMORIM	– SPU/MP
RICARDO PIRES DE MELLO	– SUSEP/MF



**O SR. RICARDO MELO** (Susep) – Boa tarde, Ministro Adhemar Ghisi, que conheço de longa data, presto minha homenagem à Comissão de Ética na pessoa do Dr. Mauro Bogéa, incansável batalhador sem o qual certamente não chegaríamos aonde estamos. Fica evidente para todos o esforço que ele tem envidado no sentido de manter comunicação com os órgãos públicos, encaminhar as decisões, cobrar bastante, é assim que tem que ser feito.

O nosso grupo contou com os seguintes participantes em ordem alfabética: Defesa Civil, Itaipu Binacional; Ministério das Comunicações; Ministério da Integração; Ministério da Justiça; Ministério das Minas e Energia; Presidência da República; Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional; Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda; Secretaria de Assistência à Saúde, do Ministério da Saúde; Secretaria do Patrimônio da União, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Secretaria de Política de Informática e Automação, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Secretaria de Políticas de Saúde, do Ministério da Saúde; Secretaria de Transportes Terrestres, do Ministério dos Transportes; e, Superintendência de Seguros Privados, Susep, do Ministério da Fazenda.

As experiências significativas na gestão da ética, em termos de avanços teve, como maior esforço até março de 2002, a criação de ouvidorias. A ouvidoria é um órgão realmente muito importante na estrutura de qualquer instituição pública. Ela recebe as denúncias externas, mas também as internas, que existem evidentemente e é bom que continuem existindo, porque muitas vezes, na alta administração, não temos o controle efetivo de tudo o que acontece nos departamentos, nas áreas internas. Muitas vezes, uma denúncia, ainda que anônima, de um funcionário impede que uma falcatrua em andamento seja concretizada. Temos várias experiências a respeito. Como não temos aqui um estudo de casos... Aliás é uma falha para a qual quero chamar a atenção do Dr. Mauro, no sentido de que no próximo encontro também tenhamos estudo de casos. Isso é muito importante porque, às vezes, a experiência de um caso pode servir de exemplo ou de ensinamento para um outro. Seria interessante que passássemos a ter também estudo de casos.

Como neste evento não temos estudo de casos, posso dizer, até por experiência própria, o quanto é importante a criação de ouvidorias não só para que se escute o que a sociedade espera e reclama de nós, como também os funcionários que muitas vezes estão lá, quietinhos num canto, mas sabem de coisas que nós, aqui, não sabemos. Então a criação de ouvidorias é muito importante. O Ministério da Fazenda foi um dos primeiros a criar ouvidoria, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional está criando uma agora, recentemente, que talvez este ano seja implantada, a Susep tinha uma ouvidoria, embora não com este nome, mas de Gerência de Relações com o Público. Enfim, a criação de ouvidorias é um ponto importante que denota o esforço para a melhoria na gestão da ética.

A segunda é a aplicação efetiva do Código de Ética. Tivemos, infelizmente, poucos casos. Aliás, volto a lembrar ao Dr. Mauro que seria interessante que todos nós soubéssemos em que esse Código está efetivamente sendo aplicado, porque

não temos notícia. Perguntei isso ao nosso facilitador: já houve algum caso concreto de aplicação? Alguém foi punido de alguma maneira? Alguém foi advertido? Provavelmente sim, mas não sabemos. Seria interessante que soubéssemos se existe alguma aplicação, senão estaremos aqui apenas proclamando uma carta de intenções que popularmente poderia ser chamada de enxugar gelo. Espero que não. Espero que efetivamente exista uma aplicação disso.

A conscientização dos servidores sobre conduta ética. A conscientização dos servidores é fundamental, porque muitos ainda não sabem da importância. Muitos pensam que a ética é um ente difuso. Ouvi ontem, por exemplo, no almoço, uma frase muito interessante: a ética começa onde termina a lei. Não é verdade. A ética é princípio, meio e fim. Sem a ética não se pode sequer aplicar a lei corretamente. Então a ética é um ponto crucial para que se detenha um efetivo controle da administração pública. A conscientização de que a ética não é apenas um complemento da lei, mas sim aquilo que perpassa todo um processo de administração pública é fundamental. Isso talvez ainda não esteja bem detalhado, mas é importante que assim seja.

Agora podemos passar para o slide seguinte, sobre os avanços de setembro de 2001 a março de 2002. Na verdade, tivemos uma certa dificuldade de ver o que realmente começou em setembro de 2001 até março de 2002, até porque essa preocupação ética não é de agora, não é sequer deste governo. Todos conhecemos um decreto de 1994, ainda do tempo do Presidente Itamar Franco, que já definia uma conduta ética para os servidores em geral, incluindo-se também as altas autoridades.

Digamos que tenhamos começado a partir de agora, o que, volto a dizer não é verdade. Temos como experiência significativa em termos de avanço a criação das Comissões Setoriais de Ética. Cada órgão público ou já criou ou está se esforçando para criar uma Comissão Setorial de Ética.

Entende-se também como avanço a criação de códigos setoriais de ética específicos para a atividade de cada órgão. Isso é muito importante, porque, evidentemente, existem muitas discrepâncias entre a atividade, por exemplo, da PGFN e da Secretaria de Transportes Aquaviários. É claro que devemos ter um código mater, vamos dizer assim, mas é importante que cada órgão setorial, de acordo com as suas próprias necessidades, preocupações e atividades tenha o seu código setorial de ética. Isso, Dr. Mauro, poderia ser mais estimulado talvez até com maiores orientações sobre como criar um código setorial para cada atividade.

A melhoria na divulgação das informações sobre conduta ética para servidores. Realmente isso tem despertado um grande interesse. Gostaria de sugerir, a exemplo do Comitê de Desburocratização, que tem um informativo, que também a Comissão de Ética pensasse em criar um informativo com um resumo, por exemplo, dessas teses tão bem expostas pelo Dr. Roberto da Matta. Na Susep distribuimos o nosso informativo de desburocratização junto com o contracheque. Não há como receber, a menos que a pessoa não goste de receber contracheque. Então seria interessante que também fizéssemos isso em relação às decisões da Comissão de Ética.

Com isso fechamos as nossas três posições sobre os avanços até esta data.

As principais dificuldades são: inexistência ou insuficiência de um apoio logístico, em alguns casos até de apoio político. Não podemos nos iludir. Nem todos os órgãos oficiais estão imbuídos desse sentimento ético. Isso é evidente, basta ler os jornais. Então é importante que exista um apoio maior, quase que uma obrigação do órgão central, de fazer com que cada órgão, cada atividade tenha exatamente a sua comissão de ética com apoio logístico. Não pode ser como uma comissão de licitação, em que se pega o indivíduo quase que à força: vem cá, hoje é você. Tem que ser alguém que tenha conhecimento prévio, que tenha uma filosofia, que já tenha demonstrado uma preocupação com isso.

Então há inexistência e, em alguns casos, a insuficiência – colocamos as duas porque o nosso grupo foi muito difuso – de apoio logístico, em alguns casos até de apoio político mesmo. Então é aquilo: vou fazer isso porque mandaram fazer, mas você se vira aí de qualquer jeito. Não, não pode ser assim. Tem que haver um entrosamento com os principais responsáveis, porque hoje a defesa da ética é até uma questão de autopreservação da instituição. Não é apenas porque existe um decreto ou um código de ética. É uma questão de autopreservação da instituição, do governo como um todo e do poder público.

Falta de autonomia das comissões de ética e de mecanismos de proteção a seus membros e anunciantes. Isso se encaixa mais ou menos na falta de independência, porque as comissões de ética, em alguns casos, foram formadas porque tinham que ser formadas, sem grandes treinamentos dos seus integrantes. Elas não têm autonomia nem vontade de ter autonomia, o que é pior. Quando a pessoa tem vontade, busca os seus próprios meios, mas algumas pessoas realmente não têm esse conhecimento. É importante que essas pessoas sejam estimuladas, treinadas, guiadas pela Comissão de Ética Pública para atuar de forma bastante precisa naquilo que deve ser feito.

O mecanismo de proteção, para finalizar, seria estabelecer mandatos, de um ou dois anos, de modo que as pessoas que compõem as comissões de ética sejam de alguma maneira preservadas durante esse período para que tenham autonomia, independência, prerrogativa para julgar corretamente os casos que se apresentem, se é que algum já foi apresentado. Não sabemos, não temos retorno sobre isso. Uma vez uma pessoa disse: isso me parece mais uma carta de intenções talvez para fazer bonito para algum órgão internacional que tenha exigido, por exemplo, a transparência, que é um dos pontos do FMI. Mas creio que não, confio plenamente do esforço, por exemplo, do Dr. Mauro Bogéa, sei que ele está imbuído desse sentimento ético correto, mas não podemos deixar transparecer para outras pessoas que estamos aqui fazendo apenas uma *misancene* para servir a uma carta de princípios externa.

Acho que consegui falar no meu tempo. Corri um pouco, mas obrigado. Foram essas as conclusões do grupo.



## **GRUPO 2**

*Apresentação:*  
**JOSÉ ANCHIETA**

*Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão*

### **Composição do grupo:**

ROSA MARIA MORAIS BARRETO – CEPLAC  
MARIA ELISA ROCHA LOPES – EMGEA  
RICARDO ALBERTO VOLPE – SOF/MP  
JOSÉ ANCHIETA A. DE ANDRADE – SRH/MP



**O SR. JOSÉ ANCHIETA** (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão) – Boa tarde a todos.

O grupo reunido compreendeu integrantes da Seplac, do Ministério da Agricultura; Engea, do Ministério da Fazenda; Secretaria de Política Econômica, do Ministério da Fazenda; Secretaria Federal de Controle Interno; Secretaria de Assuntos Internacionais; Gerência da Receita Estadual do Maranhão e o Ministério do Planejamento.

As ações desenvolvidas pelo grupo vêm complementar a exposição feita pelo nosso primeiro apresentador. Os maiores avanços obtidos foram: a constituição da Comissão de Ética Setorial; a divulgação do material recebido pela Secretaria Executiva da Comissão de Ética Pública e conscientização dos servidores e a instituição de um cronograma de trabalho de gestão de ética.

Um dos pontos também discutidos no grupo foi o papel da Secretaria Executiva da Comissão de Ética, que tem dado realmente um apoio muito bom ao desenvolvimento dos trabalhos das comissões setoriais.

Com referência ao maior esforço, considerando as atividades compreendidas até março de 2002, verificamos que a inserção da gestão da ética no plano de trabalho e planejamento da entidade, mediante reuniões setoriais entre dirigentes e servidores foi um ponto importante. Foi um trabalho desenvolvido mais pela Seplac, do Ministério da Agricultura, mas é também uma linha de ação das demais secretarias.

Outro fator que mereceu um certo destaque foi a ação da Corregedoria da Receita do Estado do Maranhão, que em três meses treinou em ética cerca de 700 funcionários, o que corresponde a um terço do efetivo da Receita do Maranhão. O resultado desse trabalho foi uma queda significativa no número de processos administrativos disciplinares. O processo é acompanhado pessoalmente pela Corregedoria-Geral.

As principais dificuldades enumeradas para a implantação da gestão da ética foram: envolvimento e comprometimento das autoridades e dos servidores na discussão da gestão da ética; os membros da Comissão de Ética Setorial exercerem funções cumulativas com as atividades inerentes ao cargo, consideramos que esse fator realmente atrapalha bastante a efetividade da gestão da ética no ambiente de trabalho, porque muitas vezes as nossas tarefas se sobrepõem àquelas necessárias para desempenhar um papel na Comissão de Ética; falta de procedimentos definidos para a identificação das áreas mais suscetíveis de desvios éticos e a falta de mecanismos de proteção aos denunciadores e aos envolvidos, que foi também uma preocupação na apresentação do grupo anterior.

São essas as nossas considerações.



## **GRUPO 3**

*Apresentação:*  
MARCO ANTÔNIO  
*Eletrosul*

### **Composição do grupo:**

LUCIVAL DOS ANJOS BELO DA SILVA	– BASA
LUIZ FERANDO DE A. BOMFIM	– BANCO DO BRASIL
IVANILDE CAVALCANTE DE SOUSA	– BEC
JOSÉ GERALDO LOPES DE PAULA	– BOA VISTA ENERGIA. S.A
CONRADO CORREA DE CARVALHO	– CBTU
CLÓVIS REM DE SOUZA	– CEAGESP
MARINEZ ADATIVA F. MENEZES	– CIA ENERGÉTICA DO AMAZONAS
SÉRGIO MARTINS DA SILVA	– CAIXA ECONÔMICA FEDERAL
MARCELO MARROCOS DE ARAÚJO	– CEPEL
REJANE MARIA MARINHO MAIA	– CODERN
RICARDO PIRES THOMÉ	– CONAB
MARIA APARECIDA DE A. S. FAGUNDES	– ELETROBRÁS
FRANCISCO ANTÔNIO A. CORREIA LIMA	– ELETRONORTE
ÉRCULES ROMERO MONTEIRO	– ELETROSUL
JOSÉ AMAURI DE SOUSA	– EMBRAPA
MARIA LUIZA DE MAGALHÃES UCHOA	– FINEP



**O SR. MARCO ANTÔNIO (Eletrosul) – Boa tarde a todos.**

Como primeira experiência significativa, identificamos a questão do processo participativo na elaboração do Código de Ética, caracterizando-se principalmente pelo envolvimento do corpo funcional, no sentido de elevar a consciência ética das pessoas participantes das diversas entidades, daquelas comunidades internas.

Uma outra experiência significativa foi a divulgação desse Código de Ética, em primeira instância, na comunidade interna e, no segundo passo, na comunidade externa. A comunidade externa algumas empresas consideraram como sendo estagiários, serviços terceirizados. E um processo que já está em andamento em algumas empresas é a divulgação com seus parceiros comerciais.

Outro ponto considerado forte foi o comprometimento de administrações e empregados.

A experiência mais significativa apontada, no caso específico foi o da Cia. Docas do Estado do Rio Grande do Norte, foi a criação da Comissão de Ética e posterior divulgação. Antecipando um pouco, essa situação se dá devido a um forte empenho pessoal de um membro dessa companhia, considerando a sua obrigação no atendimento do mecanismo legal.

Dentre as principais dificuldades, apontamos: o envolvimento da alta administração, ruídos de comunicação, principalmente entre Brasília e as várias entidades, implantação da cultura da mudança para implementar a mudança da cultura, parafraseando um dos palestrantes de ontem. Na verdade é só uma frase, mas é um grande desafio. Apontamos também a inexistência de um sistema de proteção a denunciante e/ou envolvidos no processo como instrumento para o desenvolvimento do ambiente focado na ética.

Entendemos, nesse ponto, com relação a essa constatação, que, havendo um mecanismo claro sobre essa questão, pode ser que apareçam “denúncias” ou consultas de uma forma mais efetiva.

Também é fato notável que nas empresas que compuseram o grupo as comissões de ética atuam no aconselhamento, mas de forma tímida ainda.

Não citei no início de minha apresentação as empresas que compuseram o grupo. São elas: Finep, Financiadora de Estudos e Projetos, do Ministério da Ciência e Tecnologia; Ciegesp, Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo; Conab, Cia. Nacional de Abastecimento; Companhia Docas do Estado do Rio Grande do Norte, Codern; Banco do Estado da Amazônia; Eletrobrás, Eletronorte; Eletrosul; Companhia Energética do Amazonas e Manaus Energia; Boa Vista Energia; Caixa Econômica Federal; Rede Ferroviária Federal; Banco do Estado do Ceará; Banco do Brasil; Embrapa e Companhia Brasileira de Transportes Urbanos.

Era isso o que tínhamos para colocar.



## **GRUPO 4**

*Apresentação:*  
ELLEN SOLANGE SOARES SANTOS  
*Banco do Estado do Maranhão*

### **Composição do grupo:**

PAULO ROBERTO DE C. NUNES	– BNB
ELLEN SOLANGE SOARES BASTOS	– BEM
CESAR AUGUSTO TANCREDO	– BESC
NEUZA PLANINSCHER	– BRASPETRO
PEDRO PAULO ASSUMPÇÃO	– CDP
ADIEL MARIA DE BARROS MASIERO	– CODESA
RICARDO MARQUES A. PEREIRA	– CPRM
MARTA CRISTINA QUINTANILHA	– CDC
EDSON LUIZ DE OLIVEIRA	– ECT
ARI BARCELOS DA SILVA	– ELETRONUCLEAR
DULCE PEIXOTO NUNES COELHO	– FRANAVE
CLÁUDIO YOSHIDA	– INDÚSTRIAS NUCLEARES DO BRASIL
VANDRO FERRAZ DA CRUZ	– IRB
PEDRO GOMES DE PAIVA	– NUCLEP
JOSÉ LIMA DE ANDRADE NETO	– PETROBRÁS
CLÁUDIO JOSÉ A. TOCANTINS	– RFFSA



**A SR<sup>a</sup> ELLEN SOARES** (Banco do Estado do Maranhão) – Boa tarde a todos. Como ele já falou, sou Helen, do Banco do Estado do Maranhão, mas aqui não estou representando o Banco. Na realidade, estou representando um grupo bem maior de entidades de economia mista.

O primeiro quadro seria das experiências significativas com relação ao avanço. Entendemos o avanço principalmente de setembro para cá, nesses últimos seis meses.

Primeiro, a criação da Comissão de Ética. Isso deu para todas as entidades um avanço muito grande na concretização dessa postura interna. Foi um avanço muito grande.

Divulgação interna e externa. A partir da Comissão, houve um trabalho de divulgação dentro das instituições no sentido de disseminar essa ética e as normas de conduta através da Intranet, de panfletos e de jornaizinhos internos, inclusive por intermédio da própria imprensa. As entidades do nosso grupo utilizam... A imprensa está interessada no que se vem fazendo em relação à ética, então aproveitamos o que ela divulga e repassamos aos funcionários das entidades para que eles tomem conhecimento de que não é uma coisa que não vai surtir efeitos, ao contrário. Está realmente acontecendo em nível nacional, porque precisamos melhorar e nos engajar nesse processo.

A divulgação externa é no sentido de que as entidades também estão procurando colocar na sua *home page* o Código de Ética e de Conduta para mostrar aos seus clientes e fornecedores que estamos trabalhando com uma postura ética, engajados nesse processo.

O envolvimento da alta administração é o apoio que todas as entidades do grupo estão recebendo da administração de seus órgãos, no sentido de toda essa disseminação e divulgação. Esse foi um avanço bastante grande.

Com relação às experiências significativas e ao maior esforço, essa questão de avançar não é tão fácil, principalmente na nossa cultura. A ética é muito antiga, mas estamos aprendendo a conhecê-la agora basicamente. Digo agora, porque vem de uns anos para cá. É muito difícil mudar o comportamento de uma pessoa adulta com relação a isso, então tivemos sim, e temos ainda, muitas dificuldades, por isso mesmo envidamos muito esforço para alcançar, por exemplo, a disseminação. Ela não foi de um modo tão fácil. Quando chegarmos a uma dificuldade, vamos entender isso bem melhor, mas estamos galgando com esse esforço para chegarmos até lá.

Treinamento. A maioria das empresas do nosso grupo teve como caminho os próprios treinamentos internos, então todo treinamento tem um espaço para a Comissão de Ética da empresa repassar notícias, ensinamentos, tirar dúvidas e tentar melhorar a própria conduta.

Engajamento de maior número de organizações e pessoas. Discutimos isso no grupo e entendemos que a mostra disso está exatamente neste II Encontro, porque há um número bem maior de pessoas neste segundo se compararmos ao I Encontro. Isso já é o engajamento. Se se fizer uma análise dos últimos seis meses,

para quem participou do I Encontro, a fim de saber como foram galgados esses seis meses, na própria de cada um houve sim um crescimento, um engajamento maior.

Quanto às dificuldades que temos, primeiro é a criação de mecanismos de proteção. É muito difícil para nós, que estamos iniciando essa discussão sobre ética, saber como seria proteger aquele delator. Na realidade, não é um delator, mas aquele que descobriu que alguém não teria uma postura ética e resolveu tentar, justamente porque está engajado nesse processo. Então todo o nosso grupo chegou à conclusão de que, como estamos começando a educar as nossas empresas, os nossos funcionários agora, isso seria – e acho que toda a parte de dificuldades – algo que faríamos *a posteriori*. À proporção que vamos sentindo dificuldades, vamos trabalhando.

Com relação a uma definição de sistemática de reconhecimento e premiação, chegamos basicamente à mesma conclusão: por que premiar um funcionário cuja conduta ética deveria ser normal? Ele não deveria ser premiado porque aprendeu a tê-la, não é por aí. Como seria? Haveria discussões, mas neste momento não dá ainda para definir essa questão de premiação. Talvez fosse o caso de se promover um outro encontro ou seminário que discutisse esses pontos.

A terceira é a aferição de grau de conhecimento de normas de conduta. Creio que estão muito interligadas a questão da dificuldade de proteção, de premiação e a aferição do conhecimento de normas de conduta, já que estamos iniciando esse processo, mas estamos abertos a uma discussão futura num seminário, quem sabe.

Obrigada.

## **GRUPO 5**

*Apresentação:*

**RACHEL ALMEIDA**

*Fundação Nacional de Saúde – Funasa*

### **Composição do grupo:**

LUIS CARLOS WANDERLEY LIMA  
EMÍLIO JOSÉ FONSECA

ELI LORIA  
ANTÔNIA VALÉRIA MARTINS MACIEL  
GENESY PONTES DOS SANTOS  
STANLEY LIVINGSTONE WHIBBE  
TÂNIA MARA BARRETO PACHECO  
PEDRO CUSTÓDIO NETO  
PAULO ROBERTO DE SOUZA  
CARLOS ANTONIO MORALES  
MIRIAM HENRIQUES DOS REIS

– ANVISA  
– CAIXA DE FINANCIAMENTO IMOBILIÁRIO  
DA AERONÁUTICA  
– CVM  
– ENAP  
– FNDE  
– FUNASA  
– FUNDAÇÃO CASA RUY BARBOSA  
– INEP  
– INMETRO  
– IPHAN  
– SUFRAMA



**A SR<sup>a</sup> RACHEL ALMEIDA (Funasa) – Boa tarde.**

Primeiramente, as instituições que participaram do grupo foram: Inmetro, Enap, FNDE, Funasa, CVM, Caixa de Financiamento Imobiliário da Aeronáutica, Anvisa, Ministério da Saúde, Suframa e Inep.

Dentre os avanços detectados pelo grupo, temos: a disponibilização de canal de comunicação direta entre os servidores e a Comissão Setorial de Ética via correio eletrônico sem censura, ou seja, um canal disponível em que os servidores possam falar diretamente com a Comissão de Ética sem muitas formalidades. Temos experiência no grupo de instituição que já tem isso, disponibilizando a todos os servidores para que dêem as suas sugestões ou, se for o caso, denúncias a serem apuradas pela Comissão.

Temos também a divulgação interna e externa das ações e dos atos normativos de conduta. Quanto a essa divulgação interna e externa, há órgãos que já a fazem na sua Intranet e na sua *home page*, tanto para o público interno quanto externo, publicando os trabalhos e as ações que têm sido feitas pela Comissão, assim como atos normativos voltados à conduta do servidor.

Maior esforço. Tivemos aqui uma experiência bem interessante, que é a realização de palestras com espaço para a discussão do tema da conduta ética, inclusive nas agendas nos encontros nacionais e reuniões da entidade. Ou seja, tanto internamente o assunto é discutido, convidando-se palestrantes de outros órgãos para abordarem o tema conduta e ética no âmbito interno quanto encontros nacionais que a instituição promove, colocando em sua agenda um horário ou momento destinado a palestras para se discutir e falar sobre a ética no serviço público.

Pesquisa mediante questionário a todos os servidores da entidade, visando a avaliação do clima organizacional nas diversas áreas, envolvendo questões de relacionamento interpessoal horizontal e vertical. Há uma experiência também detectada no grupo em que a empresa ou a instituição vêm trabalhando em outros programas, como o de qualidade no serviço público, e isso é levantado dentro de questionários também, logicamente como resultado de trabalhos anteriores. Levanta-se em questionário a opinião dos servidores sobre qual a sua visão em relação à instituição, aos seus colegas e a todas as áreas, inclusive a comunicação interna. Dentre elas estão as normas internas, voltadas para a conduta, assim como outras que circulam na instituição.

Restrições ao exercício de atividades e direitos que possam suscitar conflitos de interesse. Exercer atividades em entidades jurisdicionadas, mesmo com licença não-remunerada, comunicar aquisições de bens à auditoria interna e não alienar esses bens antes de seis meses. Há um órgão que tem essa experiência já colocada como uma proibição para os servidores que atuam na instituição, no sentido de que eles, se pedirem licença sem vencimentos, estarão proibidos de atuar em áreas ou em entidades jurisdicionadas à empresa.

As principais dificuldades detectadas pelo grupo foram: a falta de clareza das competências das Comissões de Ética e de processos disciplinares. Verificamos no

grupo que há uma confusão ainda dentro das instituições sobre até onde vão, quais são as competências e como encaminhar esses processos: se eles devem ser encaminhados para a Comissão de Ética ou para uma área que atue na área disciplinar, com processo de sindicância e processo administrativo disciplinar. Há essa confusão e, como consequência, uma dificuldade muito grande das comissões nesse trabalho, pela falta de clareza dessas competências.

Falta de efetividade no relacionamento CEP com a alta administração das entidades quanto ao grau de importância do tema da ética em face da baixa repercussão na entidade das medidas recomendadas. Essa também é uma deficiência, uma dificuldade, porque as instituições estão verificando que nem sempre esse tema é abordado com o grau de relevância que ele merece.

Falta de definição dos mecanismos de proteção aos servidores envolvidos e aos membros da Comissão de Ética. Como outros grupos também detectaram, as pessoas envolvidas nesse trabalho sentem-se um pouco desprotegidas. Não existe mecanismo de proteção a esses servidores, não há nada estabelecido sobre como eles devem se portar em algumas ocasiões nas quais por ventura se sintam ameaçados por alguém que esteja sendo, digamos, acusado num processo de ética ou na área disciplinar.

São essas as considerações do grupo. Obrigada.

## **GRUPO 6**

*Apresentação:*

**JACKSON NUNES**

*Conselho Nacional de Pesquisa – CNPq*

### **Composição do grupo:**

PAULO RICARDO GRAZZIOTIN GOMES	– ANA
CESAR FRANKLIN BOMBONATO	– ANATEL
FAUSTO DE PAULA MENEZES BANDEIRA	– ANEEL
ANTÔNIO CARLOS MONTEIRO	– BCB
HEYDER SOUZA ROCHA	– CASA DA MOEDA
JACKSON NUNES DE OLIVEIRA	– CNPQ
HUMBERTO BORGES DE M. CAMPEÃO	– DATAPREV
FERNANDO JOSÉ M. DE CARVALHO	– FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ
MARIA DA GRAÇA COUTINHO DE GOÉS	– FUNDAÇÃO BIBLIOTECA NACIONAL
JÚLIO CESAR DUTRA DE OLIVEIRA	– IBGE
MARIA DE FÁTIMA FREITAS R. CHAVES	– INCRA
MAURO SODRÉ MAIA	– INPI



**O SR. JACKSON NUNES (CNPq)** – Boa tarde. Estou representando aqui o Banco Central do Brasil, a Agência Espacial Brasileira, a Anatel, a Agência Nacional de Águas, a Agência Nacional de Energia Elétrica, o CNPq, a Fundação Biblioteca Nacional, o INCRA, o DNPM, o INPI, a Dataprev, a Fiocruz e a Casa da Moeda.

Como avanço obtido de setembro de 2001 até agora, foi muito debatida a conscientização das pessoas e o conhecimento da missão organizacional. Isso é muito importante, porque faz com que as ações sejam mais direcionadas e alcancem os objetivos e o cumprimento da missão.

Mapeamento de valores. Como estamos falando em ética no serviço público, valores são importantes. Em várias instituições pudemos perceber que houve um conhecimento do servidor e da instituição com o mapeamento desses valores.

Compromisso da Alta Administração. Com a regulamentação da ética no serviço público, os administradores estão mais comprometidos, mas existem instituições em que é difícil, pois em algumas delas nem há comissões de ética. Então os administradores não têm esse compromisso com a disseminação da ética na instituição. Isso não é bom.

Divulgação de normas de conduta para o público interno. Isso foi um avanço, porque quanto mais divulgarmos, quanto mais conscientizarmos as pessoas com relação ao comportamento ético no serviço público, vamos ter menos problemas.

Maior esforço, experiência significativa. Foi apresentada a experiência de um órgão que colocou a política de Recursos Humanos como um fator significativo na atuação e conscientização da ética dos servidores. Esse órgão criou a política de Recursos Humanos em outubro, quando foi aprovada, mas ela veio bem antes. De 1995 a 1998 foi feito um planejamento estratégico e foram definidas 52 operações, dentre elas a política de Recursos Humanos. Paralelamente à definição do planejamento estratégico, a área de Recursos Humanos estava sentindo que faltava alguma coisa, que os servidores não estavam se sentindo bem, algo estava acontecendo. Então foi feita uma pesquisa nesse órgão em que se detectaram dois pontos: a auto-estima estava muito baixa; mesmo com a auto-estima baixa, os servidores queriam fazer alguma coisa, queriam mudar. Isso foi traduzido como um compromisso com a instituição.

Então essa instituição desenvolveu um programa de melhoria da qualidade de vida dos servidores. Várias oficinas foram criadas: dança, coral, ecologia do ser, paisagismo. Como foi relatado, quando os coordenadores desse programa visitaram essas oficinas, eles descobriram que, por exemplo, na de paisagismo, quando a pessoa estava fazendo um carrinho-de-mão com cipó, isso fez com que fosse despertado o interesse em outras pessoas para participar da construção daquele artefato, porque era para se fazer uma exposição. Então se aproximou mais uma pessoa, a outra também se interessou. O que ficou evidenciado? Que a pessoa que estava desenvolvendo o carrinho-de-mão tem habilidades e as outras estavam interessadas em ajudá-la. A primeira tem liderança, porque conseguiu, com aquilo que queria fazer, montar uma equipe de trabalho.

Quando se percebeu isso, foi sentida a necessidade de montar a política de Recursos Humanos não da forma como estava sendo feita, toda programada, mas envolvendo uma trilogia: aprendizagem organizacional, gestão por competência e qualidade de vida. A qualidade de vida estava dando esse suporte.

Essa pessoa, na instituição, ficava muito no canto, não falava com ninguém. Mas, fazendo um trabalho daquele, ela se desprende, porque tem habilidades. Então o que saiu daí? O que a instituição poderia fazer, qual era o conhecimento que a instituição tinha que dar para aquela pessoa para transformar aquela habilidade em ação? Essa trilogia foi essencial.

Houve um desenvolvimento muito importante para aquelas pessoas que estavam nas demais oficinas e isso fez com que ela atendesse àquilo que se achava que ela possuía condições.

Para isso, como avanço também, vimos a tecnologia da informação, que é essencial. No caso, por exemplo, daquele órgão, com aquela política, se não houver sistemas informatizados eficientes, não há como desenvolver todas as funções de recursos humanos.

Os cursos regulares para servidores sobre normas de conduta também foram um avanço. As instituições estão incrementando muito isso.

A divulgação do Decreto nº 1.171/94 e a implementação de sistema de *post case*. O que é isso? Divulga-se o decreto e deixa-se um sistema para eventuais consultas. Há um prazo, essas consultas vêm e há como atender àquela situação.

As principais dificuldades para a implementação da gestão da ética. Definir o âmbito de atuação da Comissão de Ética, que ainda não está bem claro. Discutimos muito. O que se deve apurar? O que se deve resolver?

Definição da área gestora da ética. Hoje, nas instituições, não há. Existe uma portaria nomeando um grupo, mas não há uma área que vai gerir.

Definição de pessoas para a Comissão de Ética. Ouvi pessoas que não se consideram as mais indicadas para gerir a ética. Então tem que haver um maior conhecimento por parte da instituição quanto às pessoas que atendam melhor a essa necessidade.

Solução de continuidade. Isso está muito ligado ao compromisso da administração, então há muitos administradores que começam um trabalho, têm que dar continuidade a ele, mas acabam não o fazendo, porque mudou a administração, muda tudo e há uma dificuldade para a continuidade do projeto de ação da ética.

Recursos insuficientes. Estamos falando muito em capacitação de servidores, até naquele projeto que foi citado aqui, que infelizmente não deu para descer a detalhes por causa do tempo. É preciso recursos para capacitar melhor os servidores públicos federais.

Bom, gente, é isso.

# **GRUPO 7**

*Apresentação:*  
**FABRÍCIO COLOMBO**  
*Polícia Rodoviária Federal*

## **Composição do grupo:**

JOÃO BRÍGIDO BEZERRA LIMA	– COMANDO DA AERONÁUTICA
DENISE SARAH DE PAULA	– CORREGEDORIA-GERAL DA UNIÃO
MARIA LÚCIA DE C. PORTO	– MP
MAURÍCIO ANDRADE COURA	– MAA
JORGE DA SILVA NETTO	– MT



**O SR. FABRÍCIO COLOMBO** (Polícia Rodoviária Federal) – Boa tarde a todos, boa tarde colegas membros das Comissões Setoriais de Ética e da Comissão de Ética da Presidência da República. Comentei com ele que não iria colocar no púlpito para não ser diferente, já basta o fardamento.

Estou aqui representando um grupo que, não sei se por sorte ou por azar, é menor do que o de vocês. Do nosso grupo, ninguém resolveu vir hoje, só havia seis. Então, das vinte e poucas instituições, apenas seis estavam presentes.

O grupo é composto pela Polícia Rodoviária Federal, Corregedoria-Geral da União, Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Comando da Aeronáutica, Secretaria Executiva do Ministério da Agricultura e Secretaria Executiva do Ministério dos Transportes.

É claro que o nosso trabalho ficou um pouco facilitado a partir do momento em que estávamos em número reduzido e pudemos discutir bastante as questões, mas, de certa forma, não fugiu daquilo que foi demonstrado até agora. Como último grupo, vai parecer um pouco repetitivo em função de que as experiências são praticamente as mesmas que os senhores apresentaram até aqui.

Em relação aos avanços obtidos de setembro de 2001 a março de 2002, consideramos como significativos em termos de exemplificação a implementação das Comissões de Ética Setoriais. Vejam que consideramos a implementação e não a criação, porque por certo em alguns órgãos já existiam as comissões. O que entendemos ser de maior importância foi a efetiva implementação dessas comissões.

Também consideramos importante a implementação efetiva de um sistema de monitoramento das condutas. No nosso grupo, dentre os órgãos presentes, tínhamos três exemplos efetivos de monitoramento de condutas que vinham sendo desenvolvidos. Citamos até exemplos de órgãos em que há monitoramento via satélite e por circuito interno de TV, quando surgiu a piadinha do Big Brother dos órgãos públicos. Na verdade, foi um exemplo citado da existência efetiva de um monitoramento de condutas que facilita ou inibe de certa forma um desvio comportamental no que tange à ética.

Uma outra experiência significativa também discutida pelo grupo foi a preocupação com o treinamento, a divulgação e a disseminação do sistema ético. Acho que isso é comum a todos, esse crescimento geométrico que temos percebido da preocupação em treinar, divulgar e, sobretudo, disseminar o sistema ético de conduta no serviço público federal.

Em relação ao maior esforço, consideramos como experiência significativa o comprometimento da alta administração com as questões de ética. No nosso grupo, apenas um exemplo fugiu a isso. Os outros cinco órgãos tinham um comprometimento significativo de sua alta administração com relação a essas questões de ética. Os diretores e secretários-executivos tinham assimilado a necessidade do comprometimento ético e de difundir as questões de controle da ética no âmbito dos órgãos. Então consideramos isso também como experiência significativa.

Em segundo lugar, a criação das Comissões Setoriais de Ética – e isso foi

quase geral em todas as apresentações aqui –, que também é uma experiência significativa.

E a retomada da preocupação e discussão da ética e conscientização acerca da existência das normas. Por que o termo retomada? É porque, de certa forma, consideramos que, em 1994, com a criação do Decreto nº 1.171, havia uma consciência ética. Então consideramos isso como uma retomada, um ressurgimento de uma tentativa de conscientização ética. E essa preocupação tem levado à discussão e conscientização. Um exemplo disso é a nossa presença aqui, neste II Encontro, com a reunião de todos esses órgãos, o que consideramos também uma experiência muito significativa.

Para finalizar, as principais dificuldades para a implantação da gestão da ética foram pautadas basicamente na inexistência de um sistema de proteção aos envolvidos no processo de apuração dos desvios éticos. Isso também já apareceu aqui, não é novidade. Consideramos como uma dificuldade relevante a inexistência desse sistema para proteger o denunciado, o denunciante e os próprios membros da Comissão.

Um segundo item de dificuldade é a deficiência na capacitação e no treinamento dos membros da Comissão, inclusive por ser um trabalho procedimental e processualístico novo. Alguém comentou aqui anteriormente que não sabia precisar quantos processos já tinham sido feitos pela Comissão de Ética. Isso é bem verdade. Pela ausência do trabalho, temos também dificuldade em exercê-lo. Então percebemos no nosso grupo que há uma deficiência na capacitação e no treinamento dos membros para trabalharem exatamente como membros de uma comissão de ética, para efetivamente exercer essa atividade como responsáveis pela ética e acompanhar a ética como os grandes incentivadores no órgão dessa consciência ética necessária.

Inexistência de um paradigma ético. É aquela estória da necessidade do exemplo. Se você não tem um exemplo para se pautar, as coisas ficam um pouco mais complexas para se medir isso. Então entendemos que uma grande dificuldade é a ausência efetiva de um paradigma, aquilo que se possa visualizar, o exemplo, o norte. Consideramos isso como uma grande dificuldade e esperamos, no futuro, podermos discutir de que forma seria feito esse paradigma, como seria criado, se normativamente ou de uma outra forma.

Era isso o que tínhamos a apresentar a vocês. Muito obrigado pela atenção.

# **AÇÕES DE SEGUIMENTO** **E ENCERRAMENTO**

*Relator:*  
**JOÃO GERALDO PIQUET CARNEIRO**  
*Presidente da Comissão de Ética Pública*



**O SR. JOÃO GERALDO PIQUET CARNEIRO** (Presidente da Comissão de Ética Pública) – Mais uma vez, boa tarde.

Antes de encerrar propriamente dito esta nossa reunião, gostaria de mencionar alguns temas que foram muito referidos aqui, alguns deles de difícil solução.

Uma primeira questão é a da conscientização dos servidores. Parece-me que existe aí uma dificuldade adicional sempre que a cúpula da organização não está inteiramente envolvida e comprometida com esse trabalho. Digo isso baseado numa experiência pessoal, que foram os anos em que fiquei na direção do Programa Nacional de Desburocratização, nos anos 80, quando muito claramente para mim ficou evidenciado que conseguimos grande êxito, por exemplo, na Receita Federal, em que havia o engajamento do próprio Secretário no trabalho de simplificação. De outro lado, tivemos uma experiência muito negativa com o Ministério da Previdência Social, porque o Ministro definitivamente não se interessava pelo assunto, o que mudou radicalmente – até foi uma experiência empírica muito interessante – quando entrou como Ministro da Previdência Hélio Beltrão, que facilitou enormemente o trabalho.

Então esse problema da falta de engajamento pode ser trabalhado até certo ponto, mas só até certo ponto, no plano político, ao se tentar, por exemplo, por intermédio do Ministro Pedro Parente e do Ministro Martus Tavares, que são pessoas mais próximas ao nosso esforço atual, que eles atuem politicamente, tentando levar a mensagem. Mas temos que ter a consciência do limite. Há coisas que definitivamente não podemos fazer, o que pode aumentar um pouquinho o nosso nível de frustração.

Ao mesmo tempo, isso pode ser também prejudicado quando há um problema de auto-estima do servidor. Isso é natural e compreensível, especialmente naquelas áreas que são tradicionalmente criticadas por maus serviços. E a auto-estima não é um problema só do funcionário que ganha mal ou que não tem boas condições de trabalho; é também a falta de qualquer estímulo para que ele use a criatividade. Quer dizer, não há o respeito pela outra forma de remuneração que se tem numa função pública, que é a de se sentir partícipe de um processo novo, inovador e democrático como este em que estamos engajados.

Creio que este é um tema em que precisamos discutir mais cada caso para ver se podemos atuar politicamente por intermédio da nossa própria Comissão.

Quero dizer apenas que essa dificuldade que vocês encontram nós encontramos na nossa própria tarefa. Já que estamos aqui, em absoluta intimidade, há ministros e autoridades outras absolutamente engajados conosco e nos pedindo para atuar com grande apreço pelo processo de expansão da ética pública no Governo Federal e há aqueles que são inteiramente recalcitrantes, desinteressados e até vêm com um certo grau de desagrado as tentativas que fazemos de provocar essas mudanças. São pessoas que não aceitam críticas nem mesmo sugestões. São dificuldades com as quais temos que lidar.

Isso tudo depende de tempo. Se compararmos o que se discutiu aqui em setembro do ano passado com o que está sendo discutido agora, demos um passo

muito importante, primeiro, para verificar que cada caso deve ser tratado como um caso. A idéia de ter o código setorial considero absolutamente fundamental. Até dentro da mesma organização pode haver subcódigos setoriais para o grupo que cuida de fiscalização, se for o caso. Isso já está acontecendo até em setores não-governamentais, como os fundos de pensão que são, por lei, obrigados a ter uma comissão de ética e um código de conduta. Eles já têm o código de conduta da diretoria, o código de conduta do conselho. São idéias que, à medida que vamos olhando para cada entidade, vamos identificando o que é necessário fazer.

Acredito que, ao conversarmos mais, a nossa Comissão e vocês que estão apresentando as sugestões, os representantes setoriais, possamos vislumbrar formas de atacar esses problemas quando for o caso. Isso me parece importante. Já há diferenciações. No primeiro momento, estamos trabalhando com uma massa parecida de situações. À medida que vamos mergulhando mais fundo, vemos que há importantes diferenciações a serem feitas, principalmente a serem levadas em conta, porque não adianta tentarmos fazer uma coisa que seja estranha àquele corpo organizacional.

Deste II Encontro, a primeira ação de seguimento mais óbvia é que precisamos finalizar aquilo que foi previsto no nosso I Encontro, o que implica finalizar a capacitação dos multiplicadores para a disseminação da ética junto a servidores e empregados. Isso tem muito a ver com o que observávamos antes e que constou praticamente de todos os depoimentos e resumos.

Cuidar do projeto de transição. Eu me referi ontem a uma outra transição, à transição de um modo geral: normas de conduta que teriam que ser observadas pelas atuais autoridades na hora de transferir seus encargos, arquivos, métodos e tecnologias para os sucessores. Aqui temos que cuidar também da nossa própria transição, como vamos passar deste governo para o próximo sem haver perda de substância no trabalho que desempenhamos.

Vamos fazer a pesquisa de opinião sobre o padrão de conduta desejado, de um lado, pela sociedade e, de outro, como esse padrão é visto pelo próprio corpo de funcionários públicos.

Teremos que implementar – e falei isso ontem – a Resolução nº 7, sobre eleições. Vocês terão um papel absolutamente fundamental de nos apontar as situações. Efetivamente, chegamos àquele problema de como proteger aqueles que estão engajados nesse trabalho ou aqueles que nos trazem denúncias.

Parece-me, sem ter ainda discutido isso com os meus companheiros de Comissão, que teremos que ter um sistema de sigilo principalmente em matéria política, porque isso pode ter um impacto. Se vazar uma denúncia dessa antes de termos oportunidade de apurar, isso poderá ter um efeito político muito ruim para nós: tomaram partido do candidato tal. Vão dizer que estamos fazendo dossiê ou coisas desse tipo.

Então vamos examinar, dentro da Comissão e com vocês, o que se pode fazer em termos de dar uma proteção e uma certa tranquilidade a quem nos traz um problema.

O programa da identificação de pontos de risco do regime de compras públicas. Já conversei bastante sobre isso com o Ministro Adhemar Ghisi, com o Cláudio Abramo, já temos uma agenda para, na primeira semana de abril, procurar o Tribunal de Contas, e o Mauro, nesse meio tempo, vai procurar também a Secretaria Federal de Controle.

Finalmente, teremos que estruturar o III Encontro de Representantes Setoriais para os dias 11 e 12 de setembro. Será o segundo e último encontro deste ano. Esperamos poder continuar a fazê-lo em 2003, 2004 e assim por diante. Será basicamente fazer o que já fizemos do primeiro para o segundo e do segundo para o terceiro, tentando ainda afunilar mais as dificuldades que precisaremos enfrentar e até os recursos que tenhamos que mobilizar, porque teremos algum recurso financeiro agora para fazer trabalhos em que antes tínhamos dificuldades.

Queria dizer a vocês que, apesar dessas dificuldades apontadas, tem havido notícias muito boas. Semana passada, a Petrus nos pediu para fazer um tipo de convênio de colaboração conosco para que os ajudemos a montar a sua programação interna de ética. Quer dizer, estamos saindo do âmbito estrito da administração pública e passando para uma área de fundamental importância para a sociedade brasileira, que são esses fundos de pensão.

Antes de entregar os certificados, é evidente que parece que estamos discriminando os que não foram certificados da última vez. Mas quero assegurar a vocês, sem nenhuma demagogia, que isso é muito mais em louvor às entidades que souberam absorver o trabalho de vocês do que propriamente para distinguir o fulano do cicrano. Não é este o nosso objetivo. Sugiro que vocês levem esses certificados e mostrem aos titulares dos respectivos órgãos, porque o esforço deles está sendo reconhecido.

Há tanta gente a quem precisaria agradecer que terei que fazer algumas generalizações. Em primeiro lugar, obviamente à equipe da ESAF, a Fátima, nossa Diretora, a equipe da Luciana, à equipe da Hermínia, enfim, a todos os que, nessas últimas 48 horas e nas 24 anteriores, nos ajudaram tanto; aos facilitadores do processo, Izabel Egler, Gracia, Sandra, Pedro, Eucário, Rosália, Miriam e José Carlos. Temos outros tantos que colaboram conosco em caráter permanente e agora, especificamente, neste nosso evento: o Leovegildo Morais, que acho que não está aqui neste momento, Denis Rosa, Ricardo Vale, Maria Clara, Nelson Gomes, Cláudio Reis e Gilson Campos. No nosso grupo da Casa, o José Carlos Soares Azevedo, todos estão nos prestando um auxílio absolutamente extraordinário, a Júlia de Castro, a Patrícia, a Célia e, obviamente, o Mauro Bogéa Soares – isso parece até aquelas saudações de entrega do Oscar. Este vai levar todos os anos o Oscar, porque é difícil encontrar alguém que seja mais criativo, trabalhador, engajado e estimulante de se conviver quanto o Mauro.

Finalmente, quero agradecer a presença do Ministro Adhemar Ghisi, que nos deu um apoio com sua participação aqui, como tem feito em diversas outras oportunidades. Será uma figura importantíssima nesse trabalho que faremos junto ao TCU para a identificação das áreas críticas no regime de compras.