Do Estado Patrimonial ao Estado Pós-Burocrático: Considerações sobre a Defesa do Interesse Público

Ricardo Ismael- PUC-Rio

1. Introdução

O primeiro governo Vargas foi responsável pela implantação do Estado racional-legal burocrático, sendo a reforma administrativa de 1936 um marco na modernização da administração pública brasileira. Em contrapartida o governo originado na revolução de 1930 terminou promovendo pactos de caráter regionalista e estimulando um corporativismo estatal, os quais tiveram desdobramentos muitas vezes danosos ao bem comum.

Outras tentativas de mudanças nesta direção podem ser apontadas na história republicana brasileira, sendo que a última delas, no governo Fernando Henrique, procurou oferecer os contornos de um Estado pós-burocrático. Estas iniciativas, entretanto, foram insuficientes para acabar com o sistema híbrido existente no Brasil, o qual faz conviver princípios universalistas e meritocráticos e práticas tipicamente patrimonialistas no cotidiano da administração pública do país. O artigo procura destacar que o fortalecimento e a consolidação dos ideais republicanos estão associados a quatro processos principais. Em primeiro lugar, é preciso dar continuidade a Reforma do Estado, na sua vertente administrativa, para que as etapas de elaboração, de implementação e de avaliação de políticas públicas, nos três níveis federativos, possam de fato atender o interesse público. É necessário também fazer avançar o processo democrático, redefinindo a relação entre o Estado e a sociedade através da ampliação da participação e do controle social sobre os poderes públicos. Além disso, deve-se continuar questionando o comportamento contrário aos princípios republicanos das elites brasileiras, e do povo em geral, para que sejam estimuladas transformações na cultura política existente. Finalmente, é fundamental fortalecer e aperfeiçoar as instituições defensoras da *res publica,* tais como os Tribunais de Contas, o Ministério Público e o Poder Judiciário. Trata-se, na verdade, de consolidar o sistema de controles mútuos entre os três poderes da República, para que os desvios de conduta na administração pública possam ser prevenidos, reprimidos e punidos.

2. Administração Gerencial e Democracia com Controle Social

Alguns entendem que para evitar que os recursos públicos possam continuar sendo apropriados privadamente no Brasil "a democracia deve ser aprimorada para se tornar mais participativa ou direta; e a administração pública burocrática devia ser substituída por uma administração pública gerencial" (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 89). Neste enfoque, admite-se que a reforma burocrática conseguiu alguns êxitos em relação ao patrimonialismo. Entretanto, terminou fracassando na luta contra o corporativismo dos servidores públicos. Desta forma, a reforma gerencial é elogiada por continuar combatendo apropriação privada do patrimônio público, no sentido weberiano, e também se colocando contra o corporativismo da burocracia estatal, outra forma de captura dos recursos públicos. A introdução de mecanismos gerenciais na administração pública permitiria dar uma maior ênfase nos resultados, reduzindo assim a ineficiência do serviço público e a força do corporativismo (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 94).

Por outro lado, aparece uma defesa veemente "do aprofundamento dos mecanismos democráticos de controle por intermédio do parlamento, da imprensa, e do controle social direto" (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 94). É razoável pensar que o avanço da democracia contribui para a defesa da *res publica,* na medida em que a mídia pode exercer seu papel livremente, ou mesmo porque deve existir uma fiscalização maior do legislativo e uma cidadania mais ativa. A idéia de um controle social direto sobre os recursos públicos encontra-se afinada com algumas experiências recentes, como o orçamento participativo e a criação de conselhos comunitários para acompanhar alguns programas sociais federais. É possível dizer que a ampliação da participação da sociedade pode ajudar a melhorar o desempenho governamental, trazendo uma contribuição positiva para afirmação da tradição republicana. Entretanto, é preciso lembrar que estamos distantes, na maioria dos municípios brasileiros, de um cenário que permita esperar um controle social mais efetivo. Ainda falta um envolvimento maior da sociedade com os negócios públicos, de modo que não se pode esperar dela o papel de principal fiscal dos poderes públicos. Em outras palavras, não

encontramos em todo lugar uma cultura política que favoreça as relações horizontais, o associativismo e a participação social (PUTNAM, 1993).

3. A Difícil Relação entre o Público e o Privado na Sociedade Brasileira

A modernização da administração pública no Brasil encontrou sempre resistências na cultura política predominante nas elites, e por que não dizer no povo em geral. Paradoxalmente, entretanto, "o foco de nossos programas de mudança tem sido sempre o Estado e jamais a sociedade que, afinal de contas, deveria ser igualmente preparada (e assim transformada) para receber essas mudanças"(DaMatta, 2002, p. 33) É possível dizer, por outro lado, que as dificuldades para modernizar a administração pública não estão ligadas apenas às resistências das elites. O Brasil é também um desses países onde o moderno e o tradicional convivem juntos, trazendo reflexos no comportamento moral dos homens. O cotidiano brasileiro é marcado por "uma 'ética dupla' na qual ora se toma decisões seguindo os valores modernos e impessoais, ora se age em função da família, das simpatias pessoais e das relações que consideram o caso de "João' ou de 'José" diferente porque eles são amigos e estão acima da lei" (DaMatta, 2002, p. 38).

O administrador público no Brasil reproduz essa "ética dupla". Ele encontra-se pressionado por duas formas de conduta que competem entre si, sem que nenhuma delas se torne hegemônica. Em cada situação fica sujeito ao seguinte dilema: agir conforme as expectativas do mundo das relações pessoais ou agir de acordo com os princípios e valores da ética pública. Agindo de uma ou de outra maneira ele estará acertando, pois poderá sempre justificar seu comportamento com base nos princípios do universo da casa(mundo familiar) ou com base nos valores da rua(espaço público).

A mudança na direção de uma ética pública deve começar na sociedade. É preciso "trabalhar a ética pensando não apenas na legislação, mas sobretudo na disseminação de certas atitudes, chamando atenção para os conflitos entre as demandas impessoais dos cargos públicos - que são serviços que as pessoas prestam à comunidade - e os legítimos reclamos das relações pessoais, da casa e da família. Não se pode isolar por lei a esfera pública da vida pessoal e íntima de cada um"(DaMatta, 2002, p. 51). A modernização da

administração pública no Brasil depende de mudanças mais profundas na cultura política do país, pois, muitas vezes, normas e instituições defensoras da coisa pública não recebem apoio da sociedade.

4. A Evolução Institucional na Questão da Ética Pública

A tradição republicana depende em grande medida do avanço das instituições defensoras da *res publica.* Alguns especialistas chegam a afirmar que "nos países desenvolvidos institucionalmente, a corrupção é um fenômeno marginal, dado que o patrimonialismo também é marginal... Já em países subdesenvolvidos institucionalmente a corrupção é estrutural e invade praticamente todos os espaços da vida pública e privada .... os mecanismos de controle e punição são menos eficazes"(SILVA, 2001, pp. 56-57). De fato, um dos problemas da política moderna é construir instituições que defendam e valorizem a coisa pública. Neste particular, houve avanços recentes no Brasil, especialmente a partir da Constituição de 1988. Existem várias entidades, no plano federal, envolvidas com a questão da ética pública, como pode ser visto nos quadros a seguir.

Quadro n º 1 -Órgãos do Poder Executivo que têm por finalidade principal a questão da ética pública

Entidade	Atribuições
1. Comissão de Ética Pública	Compete-lhe acompanhar e aferir a observância das normas estabelecidas no Código de Conduta da Alta Administração Federal e aplicar as penalidades nele previstas;
2. Comissões de Ética	Compete-lhes orientar e aconselhar sobre a ética profissional do servidor, no tratamento com as pessoas e com o patrimônio público;
3. Corregedoria-Geral da União	Compete-lhe defender o patrimônio público, supervisionar, coordenar e fiscalizar a atuação dos demais órgãos do Poder Executivo, no que tange à apuração de desvios de condutas que importem em prejuízo ao erário;
4. Corregedorias Específicas	
4.1 -Corregedoria-Geral da Secretaria de Receita Federal	- Criada com a finalidade de promover ações preventivas e repressivas sobre ética profissional e disciplina de seus servidores;
4.2-Corregedoria-Geral da Polícia Federal	- Criada para elaborar normas orientadoras das atividades e apurar irregularidades;

4.3 - Corregedoria-Geral da Advocacia da União(AGU)	- Criada com a finalidade de fiscalizar as atividades funcionais dos membros da AGU e apreciar representações relativas às funções deles;
4.4 - Corregedorias das Agências Nacionais Reguladoras	- Criada para acompanhar o desempenho dos servidores da agência e realizar os processo disciplinares a eles relativos.

Fonte: MORAIS, 2001, pp. 33-34.

Quadro n º 2 - Órgãos do Poder Executivo que têm a questão da ética pública entre suas atribuições

Entidade	Atribuições
5. Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento	Exerce as funções de Órgão Central do Sistema de Pessoa Civil do Poder Executivo, competindo-lhe supervisionar e fiscalizar a obrigação da autoridade competente de promover a apuração imediata de irregularidade, ressalvada a competência da Corregedoria-Geral da União quando se tratar de infração que cause lesão ao patrimônio público;
6. Secretaria Federal de Controle	Possui competência para realizar auditoria sobre gestão dos recursos públicos fedreais sob responsabilidae de órgãos e entidades públicos e privados;
7. Polícia Federal	Compete-lhe apurar as infrações penais praticadas contra bens, serviços e interesses de União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas;

Fonte: MORAIS, 2001, pp. 34-35.

Quadro n º 3 - Órgãos do Poder Legislativo que têm a questão da ética pública entre suas atribuições

Entidade	Atribuições
8. Tribunal de Contas da União	Exerce a função de fiscaliza e julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros públicos, aplicando as penalidades cabíveis, nos casos de irregularidades ;
9. Comissões Temáticas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal	Compete-lhes receber petições, reclamações, representações e queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;
10. Comissões Parlamentares de Inquérito	Podem ser criadas para apurar fato determinado, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público;

Fonte: MORAIS, 2001, p. 35.

Quadro n º 4 - Atribuição do Ministério Público e do Poder Judiciário na questão da ética pública

Entidade	Atribuições
11. Ministério Público	Compete-lhe promover, privativamente, a

	ação penal pública, nos casos de crime contra a administração pública, bem como inquérito civil e ação civil pública para proteção do patrimônio público e social , do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;
12. Poder Judiciário	Compete-lhe impor as sanções penais, nos crimes contra a Administração Pública, as sanções civis por ato de improbidade administrativa, bem como autorizar, quando solicitado pelo Ministério Público ou pela Polícia Fedral, o acesso desses órgãos a dados acobertados por sigilo ou protegidos pelo direito à intimidade ou à privacidade, bem como decretar as medidas cautelares de busca, apreensão e sequestro d ebens , quando for provocado.

Fonte: MORAIS, 2001, pp. 35-36.

No caso brasileiro não faltam instituições defensoras da ética pública. O problema maior está na falta de articulação entre elas, no interior do Poder Executivo ou entre os órgãos dos três poderes da República, especialmente nos casos que exigem uma investigação mais ágil, rigorosa e competente. Além disso, falta ao Tribunal de Contas da União uma maior autonomia em relação ao Poder Executivo, impedindo-o, muitas vezes, de prestigiar os pareceres dos auditores públicos. Faltam também ações de caráter preventivo, o que parece apontar para a necessidade de introduzir um modelo de gestão da ética pública como ocorre com outros países (REIS, 2001, pp.59-60).

É importante ressaltar ainda que o Poder Executivo parece ser mais controlado e fiscalizado do que os outros dois poderes. É natural que seja assim, pois o governo federal é responsável pela execução do orçamento público. Entretanto, não se deve deixar de ter meios para controlar e fiscalizar as ações do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, pois suas decisões podem também acarretar prejuízos ao patrimônio público.

Finalmente, não custa lembrar que existem três níveis federativos. O avanço institucional precisa ocorrer na União, estados e municípios, para que se possa impedir efetivamente a apropriação privada dos recursos públicos. A tarefa, portanto, é mais difícil e demorada.

5. Considerações Finais

A história republicana brasileira mostra que a administração pública passou por muitas reformas, ou tentativas de reformas quando se buscava o fim das práticas patrimonialistas. A última delas, no governo Fernando Henrique, teve infelizmente uma ênfase demasiada na redefinição do papel do Estado na economia e na redução dos gastos públicos, sendo prioritária a diminuição do número de funcionários públicos e a contenção das despesas em geral. Estas iniciativas foram insuficientes para acabar com o sistema híbrido existente no Brasil, o qual faz conviver na administração pública princípios republicanos com práticas de caráter patrimonialista.

O artigo procurou ressaltar que o fortalecimento da tradição republicana no Brasil contemporâneo envolve quatro processos principais. De forma resumida, é preciso fazer avançar os instrumentos de gestão, diminuindo a predominância dos interesses corporativos, estimulando a avaliação dos resultados obtidos e valorizando carreira de gestor de políticas públicas. Adicionalmente, é necessário continuar ampliando o controle social sobre os poderes públicos. Neste caso, a descentralização política, a transparência dos negócios públicos e a prestação de contas dos gastos são elementos decisivos para estimular o envolvimento da sociedade. Em terceiro lugar, cabe combater o comportamento contrário ao ideal republicano das elites brasileiras e do povo em geral, durante o processo eleitoral, as licitações públicas e as seleções para ocupação de cargos públicos. Mais importante, é fortalecer e aperfeiçoar as atuais instituições defensoras da *res publica,* para que se possa consolidar o sistema de controles mútuos entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Não se pode esquecer que falta ao cidadão comum meios para inibir, reprimir ou punir os desvios de conduta na administração pública. Cabe, enfim, as instituições republicanas combater as práticas lesivas ao interesse público.

Bibliografia

BRESER PEREIRA, Luiz Carlos, (1998). *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional.* São Paulo: Editora 34; Brasília: ENAP.

_____, (2001). Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In: SACHS, Ignacy (org.). *Brasil : um século de transformações.* São Paulo, Companhia das Letras, pp. 222-259.

CARNEIRO, João Geraldo Piquet et alli, (2002). *Promoção da Ética: A Experiência da Comissão de Ética Pública.* Comissão de Ética Pública, www.presidencia.gov.br/etica.

CARVALHO, José Murilo de, (1993). "Federalismo y centralización en el imperio brasileño: historia y argumento". *In*: Carmagnani, Marcello (coord.), *Federalismos Latinoamericanos: México/Brasil/ Argentina.* México, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica.

COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA, (2002). *Seminário Internacional de Ética como Instrumento de Gestão.* Volumes 1, 2 e 3. Brasília, ESAF.

CUNHA, Murilo Rodrigues Soares da & SOARES, Mauro Sérgio Bogéa, (2002). *Um estudo introdutório para mensurar o grau de exposição dos órgãos governamentais ao risco de desvio ético.* Comissão de Ética Pública, www.presidencia.gov.br/etica.

DAMATTA, Roberto, (2002). *Considerações Sócio-Antropológicas Sobre a Ética na Sociedade Brasileira.* Comissão de Ética Pública, www.presidencia.gov.br/etica.

DINIZ, Eli, (2000). *Globalização, reformas econômicas e elites empresariais: Brasil anos 1990.* Rio de Janeiro, Editora FGV.

FAORO, Raymundo, (1985). *Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro,* vol. 1, 7ª edição, Rio de Janeiro, Globo.

ISMAEL, Ricardo, (2005). *A Ética na Administração Pública Brasileira.* Rio de Janeiro, Curso à Distância, CCEAD-PUC-Rio/Ministério das Relações Exteriores.

MEDEIROS CARNEIRO, Regina Queiroz, (2000). *Em Busca da Eficiência na Administração Publica: Análise dos Processos de Reforma Administrativa Brasileiros.* Rio de Janeiro, mimeo.

MONTESQUIEU; tradução Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues, (1962). *Do Espírito da Leis.* Vol. 1, São Paulo, Difel.

MORAIS, José Leovegildo Oliveira, (2001). *Identificação de Modelos e Práticas de Gestão da Ética na Administração Pública Federal Brasileira.* Comissão de Ética Pública, www.presidencia.gov.br/etica.

NUNES, Edson, (1997). *A Gramática Política do Brasil: .clientelismo e insulamento burocrático.* Rio de Janeiro/Brasília, Jorge Zahar Editora/ENAP.

PENNA, João Camilo, (2003). *A Construção da Cultura da Transparência.* Comissão de Ética Pública, www.presidencia.gov.br/etica.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, (1994). *Çódigo de Ética Profissional do servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. Presidência da República, www.servidor.gov.br*

_____, (1995). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.* Brasília, Presidência da República; Câmara da Reforma do Estado.

_____, (1999). *Criação da Comissão de Ética Pública. Presidência da República,* www.presidencia.gov.br/etica.

_____, (2000). *Exposição de Motivos Sobre o Código de Conduta da Alta Administração. Presidência da República,* www.presidencia.gov.br/etica.

_____, (2002). *Código de Conduta dos agentes Públicos em Exercício na Presidência e Vice-Presidência da República. Presidência da República,* www.presidencia.gov.br/etica.

PUTNAM, Robert D., (1993). *Making Democracy Work.* Princeton, New Jersey, Princeton University Press.

REIS, Claúdio , (2001). *Levantamento Sobre Experiências Internacionais de Modelos e Práticas de Gestão da Ética Pública.* Comissão de Ética Pública, www.presidencia.gov.br/etica.

RIBEIRO, Renato Janine, (2001) . *A República,* São Paulo, Publifolha.

SCHWARTZMAN, Simon, (1988). *Bases do Autoritarismo Brasileiro.* 3ª ed. , Rio de Janeiro, Campus.

SILVA, Marcos Fernades Gonçalves da ((2001). *A Economia Política da Corrupção no Brasil.* São Paulo, Editora SENAC São Paulo.

SOARES, Mauro Sérgio Bogéa, (2002-a). *Modelos de Gestão da Ética em 30 Países*. Comissão de Ética Pública, www.presidencia.gov.br/etica.

WEBER, Max; tradução de Waltensir Dutra, (1982). *Ensaios de Sociologia*. Guanabara, 5ª.edição, Rio de Janeiro.