

A Ética na Política

Rosinethe Monteiro Soares

A falta de integração na interação dos Poderes suprime as formas implícitas de fiscalização mútua entre as várias estruturas de decisão. Igualmente, a dispersão dos subsistemas, sem a formação prévia de vínculos com a sociedade, dificulta a formação de um comportamento ético na política e na atividade burocrática que a executa. Os subsistemas organizacionais e institucionais desenhados artificialmente, sem que tenham surgido da real interação da sociedade com o Governo, facilitam o desvio de conduta. Nem sempre a relação que se dá a posteriori fica muito claramente explicitada nos regulamentos. Sua artificialidade gerada de reformas com base teórica produz certa confusão de processos, falta de clareza dos caminhos burocráticos e outros fatores conducentes à corrupção. Há ainda o fato de serem os fatos passíveis de interpretação como corrupção por causa de erros de procedimento, ou registros deficientes da memória.

Raramente se analisa a ética na democracia. A maioria dos textos que temos lido enfatiza a análise sobre corrupção na política. Além de colocar ênfase no aspecto negativo da questão, esquecem que os mecanismos da formação de um sentimento ético são imanentes ao desenvolvimento cívico autêntico, altamente prejudicado quando o desenvolvimento político sofre hiatos, saltos de etapas e estímulos antagônicos com vistas ao domínio por parte de elites no poder durante as fases menos desenvolvidas de democracia.

Eventualmente, uma combinação de várias razões caracterizam a fuga ao compromisso democrático com a ética. Mas de qualquer forma, a corrupção é evidência de baixo nível de institucionalização dos valores democráticos, de valorações de respeito mútuo e de um hiato na busca de igualdade de oportunidades.. No Brasil, essas condições são convergentes, e originárias do fato de que a História da nossa sociedade não favoreceu a aglutinação e a criação de valores cívicos em torno da mesma^[1]. O mesmo pode-se dizer

dos demais Estados quando a ética é quebrada, as mudanças de uma História que criou tradições adversas à igualdade de oportunidades ainda não se completaram em parte alguma e ainda estão na letra apenas das Cartas Internacionais.

Para compreender esses desvios, no entanto, temos que analisar as condições de desenvolvimento da democracia onde ele se deu. Considerando "*a priori*" que a democracia tem compromisso com uma determinada ética, ela pode não ser a vigente onde essa democracia não se completou. A ética da hipótese democrática pode não ser compreendida ou aceita em condições de vida em que a própria idéia de democracia ainda não se consolidou. Esta constatação torna mais fácil compreender o fato da corrupção e, quando for o caso, buscar as formas de sua eliminação. Sobretudo essa análise se torna vazia se não considerarmos a interação dos fatos do desenvolvimento político paralelamente à formação de uma ética democrática, definida em termos de direitos eqüitativos e oportunidades iguais (Tocqueville)^[2].

No processo interativo do desenvolvimento dessas condições de democracia, mesmo que em difíceis circunstâncias, como nas nações onde ela é definida como democracia delegativa (Guillermo O'Donnell, 1995), o desenvolvimento dessas estruturas é indispensável para que se desenvolva também um comportamento ético. E sua falta redundava quase sempre em vias de distorção dos processos, quer pela falta de clareza dos mesmos, como pelas oportunidades de desvio que oferecem. Além disso, oportuniza o desejo de busca de ascensão econômica e social que o ambiente incompleto de democracia e institucionalização desperta nos atores sociais a quem o advento da democracia ainda não beneficia ou a quem ameaça subtrair privilégios.

Além disso, a falta de ação rápida do Estado para coibir atos ilícitos permite que eles promovam o ator socialmente e lhe empreste uma aura de poder que é tão atraente ou mais que o próprio enriquecimento. Quando as leis permitem ou até facilitam, como no caso o infrator da ética cria uma rede à sua volta que o torna não só poderoso, mas de difícil alcance pela reação de justiça ou punição. Este fenômeno está claro nos repetidos fatos de desvio comportamental relativo a campanhas eleitorais e políticas. As eleitorais pelo envolvimento em caixa dois tão vulgar e freqüente que seria difícil separar o joio do trigo, nas política e atos de corrupção governamental porque podem ser confundidas com estas.^[3]

1-A Falta de estruturas e regras claras de fiscalização

As estruturas de fiscalização somente se desenvolvem quando o Estado se organiza amplamente, o que se traduz por institucionalização^[4]. Tanto os processos micro, quanto os macro-políticos precisam conduzir mecanismos de auto-policiamento para evitar desvios do comportamento de seus atores em relação aos interesses da comunidade, mas eles só funcionam interativamente. Não é possível que se evitem distorções no macrocosmos sem que ele esteja organizado também nas unidades menores, dentro de princípios de uma mesma ética. Por um lado, porque as organizações internas tornam automáticos os atos de vigilância cívica. Por outro lado porque, uma vez organizado, o próprio Estado estabelece instâncias de fiscalização e de prevenção ostensivas, inibidoras daqueles atos que possam ser prejudiciais à "*res publica*". Há ainda a possibilidade de

produzir legislação com fiscalização e sanções implícitas de modo a conduzir a sociedade automaticamente ao seu cumprimento.

Organizado o Estado, em qualquer âmbito em que estejam presentes suas células, todos os atores se tornam conscientes dessa presença. E é essa organização que garante aos cidadãos sua mútua fidelidade. Percebe-se também que a natureza humana é menos confiável que o desejável, principalmente a nível individual. É um pouco mais confiável a nível coletivo por causa da auto-vigilância, e da necessidade de transcendência, realizada por meio da aprovação pública. A evolução faz surgir valores de auto-proteção e fiscalização, mas só a tradição os torna realmente fortes e internalizados, a um nível de cumprimento do dever a todo preço. Na mais das vezes, só uma parte da coletividade consegue essa internalização, e nem sempre todos aqueles que tenham sido privilegiados pela educação e pelas *benesses* do progresso. Se os cidadãos não estiverem fortemente vinculados a outras estruturas que não a de seus interesses, caem em tentação de confundir o individual ou interesse do grupo de seu vínculo, com o interesse público mais amplo.

Para que o Estado conduza os negócios coletivos a fluir sem prejuízo coletivo, as forças sociais que delegam ao mesmo percebem a necessidade de mecanismos de controle. Mas enquanto a internalização dos valores do interesse público não se generaliza, isso não se faz a um nível de mínimo perigo de corrupção. Até que os interesses, mesmo divergentes, sejam homogêneos, em termos de capacitação de acesso ao poder, à riqueza, à cultura, à justiça e a outros bens da civilização, há risco intenso de corrupção, até porque ainda não há equidade no poder de barganha social para uma negociação justa das decisões.

Os mais fortes em poder de barganha, não raro aproveitam sua situação privilegiada. E o fazem, exatamente, porque ainda não internalizaram tais valores, e buscam perpetuar seus privilégios por vias menos éticas ou de legitimidade duvidosa, às vezes até formal, legal, mas ilegítima quanto à ética. Não foi em vão que os clássicos gregos afirmavam que o bom Estado é aquele cujos cidadãos são virtuosos.

O fato de que a sociedade é plural e, portanto, a democracia será sempre pluralista, não significa que deva ser igual em condição de poder. A variedade permite que haja igualdade de oportunidades, principalmente em termos dos serviços dispensados pelo Estado. A diversidade democrática funciona ainda, e infelizmente, paralela à diversidade de oportunidades. Os herdeiros de privilégios têm grande dificuldade de aceitar mecanismos ostensivos de controle. Eles frequentemente identificam esses mecanismos como afronta a sua dignidade e hierarquia oficial, confundida com uma condição social referida a uma situação em decadência, mas não acabada de fato. A deferência é relativa a uma origem ou hereditariedade de poder, e é muito confundida com hierarquia burocrática. Numa democracia não pode existir hierarquia outra que não a institucional, referida ao comando de processos, nunca a uma condição pessoal.

Os constrangimentos de fiscalização implícitos são mais eficazes. Eles são impessoais e, sobretudo, tem a vantagem de que não pretendem punir, mas conduzir a ação social e administrativa automaticamente no rumo desejável. Esses, porém, são os mais

difíceis de criar, exigem muita criatividade e raramente funcionam a nível tão amplo como seriam necessários aos negócios de Estado.

Mecanismos explícitos são extremamente constrangedores a nível pessoal e podem dar sentimento de dignidade ferida, mas podem perder essa condição negativa quando são aplicados a nível de coletividade específica. Assim, quando o dignitário ocupa uma posição ainda nova e desconhecida no sistema social, ou detêm poderes que não foram sistematizados, a cobrança da sociedade é impessoal e não o constrange. Precisam ser desenhados antes de criados os cargos. Se os cargos já existem, ou sobretudo se já estão ocupados, a criação de mecanismos se torna difícil porque se pressupõe que a sociedade confia na personalidade de quem ocupa o cargo, na dignidade do próprio cargo, e na suposta "estirpe" que conduziu os dignitários ao mesmo.

Esta confiança, na verdade, pode ter fundamento nas sociedades primitivas em que a sanção é a perda da estirpe, do carisma e do cargo. Em geral o castigo é a morte, quer física quer social. Mas pode falhar quando a sociedade sai de sua condição de tradicional para sociedade moderna, em que as linhagens já são desconhecidas ou apagadas, mas as tradições se misturam com outros valores de origem na riqueza ou cultura, e a deferência tem diferentes origens. Esses valores mistos estão muito arraigados à sociedade como um todo, de modo que há o que espera deferência, e também os que a prestam, causando a demora da extinção dos condicionamentos tradicionais de família, riqueza e outras formas de origem como valores sociais implícitos.

Na sociedade moderna, alguns valores, como competência, direito e outros que substituem as tradições, não lograram homogeneidade na consideração dos diferentes grupos. A observação dos mesmos se torna complexa, e igualmente diferenciada. A tradição terá que ser, então, substituída pela institucionalização dos processos e estruturas em bases impessoais (de-sacralização ou secularização). Trata-se de tornar ao alcance de todos o que antes só era do alcance dos "sagrados" os que detinham os valores da tradição e os impunham aos demais secularmente. A mudança é difícil e prolongada.

Assim, por exemplo, o Brasil demorou mais de um século para inscrever nos seus regimentos parlamentares um conjunto de proibições relativas ao comportamento dos parlamentares e de outros dignitários. A dignidade da posição do representante, do governante, do delegado, do juiz e toda a "linhagem" que substituiu a autoridade aristocrática, pressupunha um código de ética tácito. Essa suposição ainda prevalece quanto aos juizes, tanto que o Judiciário está reagindo intensamente a qualquer tipo de controle externo a sua própria corporação (linhagem)^[5].

A ética de fato seria o legítimo, além do Direito escrito, o direito da consciência desenvolvida. Neste enfoque a Ética estaria sempre um passo adiante do Direito, em termos de Justiça e respeito humano. Modernamente, tem-se tornado claro um conceito de ética ligado aos processos governamentais. Tomou formato de lei interna das instituições, para substituir a hipótese de um comportamento reto em função da linhagem que já não existe, mas estava pressuposta. Já se conseguiu que os Regimentos e a própria Constituição no Brasil, façam uma série de proibições aos parlamentares e várias previsões

de hipóteses em que perderiam o mandato. Há um código de ética na Câmara dos Deputados e igualmente uma Comissão de Ética no Senado.

Existe sim, uma ética além da Lei. Mas ela já não é generalizada entre os que ocupam o poder ao ponto de tornar desnecessária a Lei que a consubstanciaria. Até porque, tanto aqueles que mantinham aquela ética não escrita como novos elementos sociais que alcançam o poder estão sujeitos aos mecanismos de transição democrática podendo cair no risco de tentar manter privilégios ou buscar benefícios mais depressa que o ritmo de seu progresso econômico. A sociedade, por sua vez, é segmentada e diferenciada a nível regional e setorial, e cada um desses segmentos tem uma exigência de ética diferenciada.

2-Baixo nível de representatividade das instituições

A representação pode incluir o conceito de ética do grupo representado ou desviar-se dele quando o representante é cooptado por outro grupo ou fascinado pelo próprio poder. Temos que nos lembrar de que numa democracia menos plural que o desejável, especialmente em um país continental, há diferenciação do que um ou outro grupo aceita ou rejeita como comportamento ético. Ressalte-se que essa diferenciação não é típica do Brasil, ela existe em toda parte, como consequência da vivência prolongada de fatos e culturas diferenciados. A vingança, por exemplo, é plenamente aceita em várias cidades do nordeste e centro-oeste, e mais ou menos condenada no Leste. No sul e sudeste os encontros políticos se dão em churrascos e jantares **partilhados** por adesão, no nordeste eles tem que ter um patrocinador. O patrocínio em atos de política é uma demonstração de quem detêm o poder e o exhibe. Pode ser visto como clara demonstração de paternalismo e patrimonialismo cuja contra-face é obviamente o clientelismo. Por definição, quem patrocina é dono e faz concessão paternalista, e negociação clientelista.

Outro exemplo pode ser observado em outras áreas. Profissionais de imprensa consideram "furos" e trabalhos elogiáveis a exploração de situações sociais, individuais e políticas que estão longe de caracterizar um comportamento de ética cristã, de caridade humana ou patriotismo, mas é visto como ético em termos de verdade e transparência. De fato pode haver conflitos éticos nos furos jornalísticos. Às vezes não analisam consequências desastrosas, ou não se importam mesmo com o que quer que resulte de suas reportagens, mesmo verdadeiras. Apagar a mancha de quem foi visto por algum tempo como faltoso social é quase impossível. Mesmo quando se tenha um compromisso com a verdade dos fatos ou dos eventos torna-se um impasse difícil para o comunicador, medir consequências ou publicar as notícias que consideram um direito do público. Estará esse direito além da caridade e capacidade de destruir às vezes uma família inteira?

Como se vê, é mais complexo do que se supõe estabelecer um limite do ético em cada profissão, circunstância, setor, região, profissão. Há diferenças na aceitação e na compreensão dos fatos, nem sempre muito claros, pelos quais se julgam pessoas em outro ambiente de trabalho que não aquele em que o fato se deu. Funcionários gastam horas de telefone e bate-papo em algumas sociedades, o que está longe de ser aceito em outras. Mas na mesma sociedade, tal comportamento pode ser aceito, por exemplo se vem de profissionais em hierarquia superior, um executivo, por exemplo, mesmo tratando de

assunto particular. O mesmo não seria aceito de um datilógrafo ou mensageiro. A aceitação pode-se tornar tradição numa sociedade, e não ser aceitável em outra, numa região, e não em outra, no setor público, mas não no particular.

O mesmo se pode dizer quanto ao que é considerado condescendência de algumas sociedades, em relação ao atendimento de problemas familiares. Aceita-se o atendimento a filhos se pais, mas discrimina-se a mulher no emprego por causa desse atendimento. Algumas sociedades aceitam que os funcionários façam exercícios físicos nos horários de trabalho. Igual comparação se faria quanto ao uso de material do trabalho, de influência social para pedidos e aceleração de processos. Recepção de presentes e gastos com "relações públicas", gastos em congressos e viagens, e despesas para conforto no trabalho, são vistas de forma muito diferente em cada sociedade e setor, quase sempre muito relacionada sua concessão com o grau de afluência da sociedade. Influi no julgamento também o que se supõe seja um resultado positivo ou negativo da atividade particular para a principal.

Ora, nesse quadro é indispensável que regras claras sejam emitidas no contexto público, para definir o que é aceito ou não, e só assim, evitar que a ética seja quebrada, ou que se julgue que ela esteja sendo, por falta de certeza do que é, ou não permitido. Essa dúvida é comum, e o espaço da mesma gera ações para contornar o hiato tanto quanto imagens negativas de atores vinculados a instituições que são vitais no fortalecimento da democracia. Essas imagens, por sua vez contribuem para afirmações estereotipadas.

A própria elaboração das regras é influenciada por específicas condições e valorações sociais. Um exemplo é a edição dos Regimentos das Casas do Congresso Brasileiro. Eles são ambivalentes no julgamento do que é ético ou não, influenciados, ora pelo assédio da imprensa, pautado na imagem negativa do exercício de política, ora observando as necessidades reais desse exercício, que é o seu trabalho e papel social. Os textos regimentais só há pouco tempo passaram a aceitar a frequência do deputado aos encontros da sociedade organizada. Mas ainda não consideram a possibilidade de que o deputado tenha tempo para frequentar essas instituições que são a própria essência da democracia. Faz muito pouco tempo que a sociedade se organiza em moldes mais institucionalizados para que essas regras cubram os fatos da interação social. E falta muito ainda, para que a sua interação com as instituições maiores da democracia e do Estado sejam previstas nos códigos de ética dos atores do processo político.

Os sindicatos, por exemplo, ao início da produção capitalista mais intensa desse século, foram instituições marginais e mínimas, o que perdurou no Brasil até o período de Governo autoritário. Sua organização, quando afinal se verificou, teve curso adverso para sua consolidação, estimulada que foi pelo Estado para obter, ele próprio, o seu controle. Só na presente fase de redemocratização, a sociedade tem-se organizado em moldes autóctones e efetivos, e só nas áreas mais desenvolvidas e industrializadas. Os sindicatos das áreas rurais constituem exceção, no presente, com forte auxílio da Igreja e de partidos de esquerda.

Ora, é fora de dúvida que as organizações sociais são fiscalizadoras por excelência, e previnem atos de corrupção, e até mesmo a ação que, não descrita como corrupta, é menos favorável à sociedade. Na medida em que os políticos estão vinculados à sociedade organizada, seu padrão de dignidade e representatividade se eleva preventivamente contra desvios da ética. E se não estão vinculados a estas organizações estão certamente sendo vigiados pelas mesmas, que induzem o Estado a criar instâncias de controle e a usar as que já existem. A vinculação igualmente torna públicos e sistematizados os interesses de cada grupo social, o que os expõe à vigilância dos demais e os força a se ajustarem à norma ética.

Entretanto, temos que admitir que muitas dessas organizações sociais, que só recentemente floriram entre nós, ainda estão longe de uma institucionalização, exatamente porque padecem de defeitos de representação. O baixo nível de representação das organizações de interesses reflete, igualmente, sobre a instituição representativa por excelência da democracia, o Legislativo. Tanto o Congresso como as demais instituições públicas de todos os poderes sofrem de má representação e má reputação. Essa representação se torna defeituosa na medida em que, por um lado de normas de acesso favorecem elites disfuncionais^[6] (Jaguaribe, 1975), impedindo o acesso e mobilidade social. Por outro lado porque as regras de eleição, das instituições menores e maiores, mudam frequentemente para manter as mesmas elites no poder.

Além disso, quando por idealismo e pelas pressões sociais naturais dos momentos constituintes, as Cartas Constitucionais permitiram arrancadas no desenvolvimento político, elas não tiveram contrapartida efetiva na repartição dos bens gerados pelos meios de produção. Nem lograram, pela mera letra, o efetivo aporte de poder aos segmentos que obtiveram o direito nominal, apenas nominal, ao voto, à aglutinação, à representação, à educação, à saúde e outros bens reconhecidos como públicos. A suposta representação tem sido, frequentemente, uma delegação paternalista a suposto "porta-voz". E quando o foi, certamente o grupo não estava preparado, intelectual e economicamente, para designar um representante de fato.

O "porta-voz" recebe a delegação, mas nem sempre não age em favor do outorgante, só discursa. Frequentemente, em áreas mais pobres, estabelece uma simbiose com outros poderes a quem serve, usando a delegação. Nem tem poder para agir, nem pode romper as estruturas de poder vigentes, mesmo que o queira, até que as estruturas se institucionalizem. Só então, os canais de representação definem os interesses múltiplos e os conduzem ao processo decisório. É como a demanda potencial na Economia que só se efetiva quando tem poder de compra - dinheiro.

A representação, portanto, é falha. Não apenas porque não emana da efetiva aglutinação institucionalizada de cada interesse, mas porque os interesses são dispersos e esbarram em tradições e forças que tem contrapartida simultânea em termos de política e de economia. (poder e dinheiro). A organização política que não tem paralelo em termos de força para obter recompensa econômica (educação, preparo técnico, amplitude, aceitação internacional, vinculação com outras organizações já institucionalizadas) acaba por frustrar-se como representação.

3-Diferentes éticas em comportamentos miscigenados

Conclui-se que a representação ética, como a fiscalização começa, portanto, pela própria organização da sociedade. Além dela, e como consequência da mesma, pode-se assegurar que as estruturas do Estado elevam seu grau de institucionalização por via da pressão da sociedade organizada e dos vínculos que com a mesma passam a ter. São, por exemplo, conselhos, câmaras setoriais vinculados aos legislativos. Departamentos e delegacias com elevada capacidade de comunicação com a sociedade e credibilidade, advém desse vínculo.

Esse conjunto plural de cúpulas de representação pode constituir uma elite que conduza decisões para o benefício das várias comunidades que representam, e para as quais servem de vasos comunicantes para o processo decisório. Um processo moldado e influenciado por todas as organizações é que constitui um processo democrático. Para que ele exista, um mínimo de homogeneidade é indispensável para o debate, pelo menos em termos de poder político, se não em termos culturais e econômicos. Se ele não existe as primeiras elites precisam ser extremamente elevadas em ética de valores humanos e compreender sua missão de elaboração do futuro para promover essa homogeneização, pela fixação de valores democráticos.

As primeiras elites de cada Estado, não necessariamente, foram formadas em princípios democráticos. Muito pelo contrário, sua ética se baseou em diferenças individuais, direitos adquiridos por nascimento, julgados de origem divina. Eram valores a diferenciação de, classe e discriminação. Às vezes permeia esse conjunto o preconceito de raça, nacionalidade e até regionalismo. É muito difícil para essa origem negar a diferença entre os homens e querer que se lhes reconheçam direitos de oportunidades iguais. Só a busca de mútua aceitação social leva os homens a este ideal.

Quando muito, alguns valores reclinam as ações sociais sobre a piedade cristã e caridade, que estão longe de representar valores realmente democráticos de reconhecimento do direito a iguais oportunidades. Não é que condenemos a caridade, mas somos inclinados a reconhecer que ela é fruto da concepção de diferença, porque não precisamos ser caridosos com os que nos são "iguais", mas tão somente para com os que, de alguma forma, estão em condições inferiores à nossa. Essa suposta "inferioridade", ou é reconhecida como um hiato de justiça e eficiência da sociedade em se organizar com mais homogeneidade, ou é fruto de uma concepção de discriminação social contrária à democracia.

Em função de tais concepções, dificuldades múltiplas se apresentam para a ação deliberativa de política. Elites variadas, cúpulas dos processos nas várias direções da sociedade, elites políticas, econômicas, culturais, profissionais etc., nem sempre são majoritariamente idealistas. Elas só assimilam uma ética democrática se pressionadas por outras elites, inclusive as de ordem internacional que já tenham alcançado tal situação de mínima homogeneidade. A própria pressão que venham a exercer sobre as demais pode ser vista como pouco ética frente aos princípios democráticos.

Sabe-se, portanto, que é lento e difícil o desenvolvimento de estruturas sociais que abracem simultaneamente um só conjunto de valores globais de democracia, sem ferir as valorações anteriores de sua evolução como sociedade e Estado. Todos os Estados tem evoluído de diferentes conjuntos de valores. Nenhuma evoluiu sem deixar para trás, ou para fora do seu progresso, segmentos enormes de população que buscaram, a seguir, alcançar os que se situaram melhor. E para tal, todos os meios lhes pareciam éticos, a menos que tivessem internalizado, mesmo em situação inferiorizada, os ditames de uma dignidade, honra e comportamento do exemplo dos seus nobres.

Ao contrário, diferentes grupos desenvolveram diferentes éticas - mesmo que parecidas. Só uns poucos valores são gerais na humanidade, e mesmo estes, freqüentemente quebrados pelos homens, - como o respeito aos fracos e oprimidos, à família, à propriedade tradicional, à religião, aos doentes, e mais uns poucos. Todos são freqüentemente quebrados em função da busca do poder e gratificações similares.

Os liames internos da sociedade surgiram naturalmente em torno de valores mais fortes, a família e a religião, por exemplo, por si excludentes de outros grupos. Outros, só se desenvolveram a partir da busca de equalização de oportunidades. Essa busca passou a ser a ética democrática. Mas a tradução diferenciada devido a percepções múltiplas torna difícil definir o que é ético definitivamente. Será ético roubar para comer? Mesmo que se esteja buscando equalização de oportunidades? Cada grupo de interesse que se organiza busca a defesa de seus interesses e, só a certo nível de desenvolvimento, tem condições de avaliar até que ponto esse interesse também é público. Querem os analistas que isso se dê no Partido Político, cuja função precípua é universalizar interesses dos grupos que congrega. Se assim o é, faz muito pouco tempo na História da Humanidade que a instituição partidária surgiu para exercer essa função. Antes dela o "*pater familias*", o chefe da clã, o rei ou o ditador exerceram essa função "universalizadora", como lhes mandavam seus valores herdados. Mas também o "mestre" com poderes extraordinários no treinamento dos artesãos.

Só muito tempo depois que cada sociedade abandona a forma unicista de interpretação do interesse social global, ela começa a institucionalizar a aglutinação de interesses, organizando seus grupos e considerando legítimo cada interesse em concorrência com os demais. Só então, começa, portanto, o desenvolvimento de uma ética democrática generalizada. Mas não sem que a percepção de cada grupo deixe de mostrar diferenças acentuadas para cada valor que se apresente à mesa de decisões. A própria mesa de decisões é que se encarrega de homogeneizar as valorações ou, pelo menos, discriminar entre as valorações gerais, as particulares. A formação da "mesa" nada mais é do que a institucionalização de um conjunto de liames durante a discussão para decisão de tudo o que diz respeito à sociedade e ao Estado. Seu ponto alto é, naturalmente, uma Assembléia Legislativa, Congresso ou Parlamento.

A partir dessa rede de vinculação entre Estado e Sociedade, as instituições formais encontram muito mais facilidade e respaldo para sua ação. O desenvolvimento se acelera e, igualmente, a ética democrática se consolida. Os Legislativos passam a ter mais representatividade, os colegiados diferenciados, do Executivo e dos setores sociais passam a se comunicar melhor com o Legislativo, a Justiça tem diminuída a quantidade de queixas,

porque os direitos se cumprem mais rotineiramente e suas várias instâncias convivem intensamente com os organismos onde se dá a interação Sociedade - Estado.

É nesse mecanismo de vinculação social e busca de interesses mútuos que se estabelece uma rede automática de fiscalização do Estado e da Sociedade. Cada grupo organizado vigia para que seus interesses não sejam ofendidos, mas atendidos. O conjunto de grupos dirige automaticamente para uma fiscalização geral das instituições do Estado. Mesmo dentro do Estado, e em cada organização é ainda possível vislumbrar efeitos criativos de fiscalização implícita. Uma delas foi estabelecida na Lei de Responsabilidade Fiscal quando susta o pagamento de verbas, torna inelegível o executor da despesa e prevê outras punições, mais ou menos automáticas, diante da quebra de normas.

A própria sociedade estabelece como mecanismo implícito de amplitude indefinida, a busca de aplauso dos indivíduos^[7] para forçar a execução do interesse do coletivo. E é no exercício da verdadeira política, a ação movida pelo interesse da "*polis*", que essa necessidade implícita de aplauso ou transcendência mais se realiza. A exposição ao público desperta no ator social o desejo de realizar-se por um feito inesquecível ou uma ação que perpetue o seu nome para a posteridade - essa a necessidade de transcendência, que ele busca atender agindo em favor do público. Mas também esse é o impulso que o leva, perigosamente, a conhecer o poder pelo poder, e a tornar-se paternalista e, por consequência, patrimonialista porque ninguém "*patroniza*" exceto pela dádiva de si ou do que é seu.

O ato político realizador é o que o conduz a dar de si, o corruptor o que exacerba seu desejo de poder e transcendência, e o faz confundir o Estado com sua propriedade. Quase sempre ele toma do Estado, eventualmente, para tornar a dar "à sua volta", e se perde em atos de corrupção mal definida. Nem sempre obtêm vantagem patrimonial, mas política. Mas a sociedade não o perdoad quando ele perde seu poder, e uma instância dessa perda pode ser a fiscalização informal mesmo que a formal não encontre fato para condená-lo.

A fiscalização formal se localiza nos três poderes e pode ser poupada enormemente, se os controles implícitos acima definidos se dão por via de sucessivas instâncias. De fato, é impossível fazer-se formalmente um controle universal, tal o gigantismo do Estado. Ela demandaria um outro *aparatu* gigante para cobrir as ações do Estado, tanto em termos de seu dispêndio, como de atos prévios e posteriores ao mesmo, definição de direitos e obrigações, e julgamento do cumprimento ou quebra da lei por parte de pessoas físicas e jurídicas.

Entre nós, como em geral nas nações no rumo democrático, a fiscalização do cumprimento dos valores éticos se dá em todos os Poderes e também por via de organizações sociais específicas, principalmente as ligadas ao estudo do Direito. No Executivo a ação formal se dá por via de departamentos de fiscalização, comissões normativas específicas de controle, Conselhos e Auditorias. Mas, como o Judiciário essas instituições quase sempre se limitam a estruturas formais de auditoria. No Legislativo também há um controle interno por meio de uma corregedoria e auditoria. Mas o controle importante dos legisladores é o externo, como parte das obrigações do mandato. Para esse

desiderato usa as Comissões, em especial as de inquérito, e o auxílio técnico do Tribunal de Contas da União. ^[8]O Tribunal de Contas da União com bastante conteúdo institucional a nível nacional, dispõe de delegacias em todo o país. Verifica, sistematicamente, o aspecto de legalidade dos atos do Executivo e, diante de denúncia ou solicitação, analisa ainda a eficácia e operacionalidade de programas específicos. Há promessas de direcionar o trabalho do TCU também para o âmbito de avaliação.

São ainda muito poucas no Brasil as organizações não governamentais que se ocupam de fiscalizar a ação do governo. Mas pode-se afirmar que os Partidos, principalmente quando na oposição, e a mídia, se ocupam intensamente dessa função. Uma das causas pelas quais os partidos de oposição se ocupam tão freqüentemente da fiscalização é sua certeza de que não podem dar todo o aporte de decisão que desejam em torno das políticas públicas.

Tradicionalmente os partidos de apoio ao Governo combatem os atos de fiscalização dos partidos da oposição. Um dos sérios problemas dessa tradição é que, em algumas circunstâncias, principalmente quando o governo consegue fortes maiorias em regiões de baixo nível de organização social, dá-se uma simbiose entre o Executivo e os delegados do Congresso. Ela consiste em uma sistemática mecânica de apoio ao Executivo em troca de verbas que favoreçam seus estados. Até aí, nada mal, não fora a vigência na região de mecanismos de ação política ainda muito patrimonialista. A ação resultante do apoio não raro acaba se transformando em mais concentração de poder e patrimônio de grupos secularmente governantes não levando, entretanto qualquer benefício para a sociedade local.

Quer estejam no governo ou na oposição esses grupos são os modernos coronéis do asfalto. As políticas que aprovam com votos que obtêm para o governo refletem nas suas indústrias ou agroindústrias e, minimamente, sobre os eleitores. Determina-se, assim, maior dependência das populações, apenas patronizadas para votar em troca de mínimos benefícios. Como se vê, não é ostensivo nesse mecanismo qualquer ato de corrupção, mas ele representa um choque da ética democrática com a ética patrimonialista clientelista.

Este choque tem múltiplas formas de apresentação, não apenas no Brasil, mas é característico das etapas intermediárias da equalização de oportunidades. Onde quer que estejam sendo desenvolvidos os mecanismos de ajuste de diferentes éticas, observam-se "truques" ou "jeitinhos", ou o que quer que chamemos as estratégias de não quebrar ostensivamente a ética de um sistema de valores, mas favorecer outros em detrimento, ou pelo menos de eficácia duvidosa, para o interesse público geral.

Qual seria a única forma de tornar ética qualquer tentativa de "ajuste legal"? Bastaria que na mesa de decisão de tal ajuste ou norma estivessem sentados efetivos representantes de todos os setores, ou pelo menos do máximo de interesses setoriais para que a decisão fosse do interesse mais generalizado possível. Esta a realização da ética, qualquer ato se torna ético e lícito se consentido e legalizado por amplos segmentos de todos os setores da sociedade.

4 . Como o Estado busca a ética

Os fatos de que estudiosos, analistas e comunicadores dão mais ênfase ao estudo da corrupção do que da formação ética propriamente dita, estão associados à forma pela qual o Estado tenta tornar ético o comportamento de seus atores. Ele o faz pela inclusão lenta de normas de conduta ética no âmbito do Direito. A análise da corrupção é mais atraente para os leitores que, como em todos os demais setores da vida, experimentam sensações mais fortes e sentimentos ativos em sua leitura e conhecimento. Assim, a busca de aprovação imanente ao trabalho, prefere a linha de análise desse aspecto negativo da ética.

Por outro lado, o Estado age muito mais quando provocado, e menos preventivamente, motivo pelo qual nos três poderes a ação estatal se reclinou sobre a corrupção, em todas as suas formas. A regulamentação de todas as instâncias prevê os atos ilegais, quase sempre depois que já houve exemplo dos mesmos. Mas age muito pouco no estímulo positivo à construção de uma ética democrática.

Se observarmos as Constituições do Brasil, e provavelmente as Cartas de outros países, veremos um elenco de obrigações do Estado e direitos dos cidadãos. Mesmo as obrigações do cidadão, exceto as relativas ao Erário são pouco definidas quanto à forma pela qual se as cumpra. Sequer se as encontra muito bem analisadas quanto à possibilidade de cumprimento, até mesmo por parte das jurisdições de governo. "Todos têm direito ao trabalho, à habitação, etc.". Mas como tornar reais tais direitos, e como evitar que a não realização dos mesmos torne o cidadão vítima ou algoz de atos relativos a uma secular acumulação das carências ou medo delas?

No contexto de países em desenvolvimento é freqüente a captação de vantagens do processo de desenvolvimento por grupos aproveitadores. O representante estadual, na área federal, vota no interesse geográfico, o resultado desse voto é positivo para ele e seu grupo. Concentram-se as vantagens políticas nas mãos de uma pequena oligarquia. Ora como o ambiente político é rarefeito quanto à capacidade de julgamento do resultado final do voto, o membro da oligarquia não sente que precisa repartir o produto do poder que ele possa significar. O poder reverte para o poder central na negociação política, em troca de vantagens de permanência para a mesma oligarquia. Só muito lentamente esse quadro se pode reverter com novas elites e nova cultura.

Outrossim, o representante de um Estado menos desenvolvido é, freqüentemente, o próprio interessado ou intermediário de um fornecedor do governo local. Em outras palavras seus negócios e os de sua família ou empresas vinculadas dependem de valorização advinda de obras do governo e, nessa qualidade, deixa de fazer opções em favor do interesse geográfico propriamente, passa a fazer opções no interesse dos grupos que o mantém no poder, com enorme manejo dos votos populares. Sua escala de opções, face ao baixíssimo poder de barganha do eleitor, é diferente da escala de opções dos representantes de Estados com eleitorado politicamente socializado, capazes de análise dos impactos das opções e de cobrança por via de suas organizações de interesse. Só lentamente, na organização e progresso avançados a transparência passa a ser exigida na mesma medida em que outros interesse em jogo se capacitam para analisá-la.

Não há, como se pode observar, neste mecanismo qualquer falta explícita de ética a ser personalizada, mas um sistema menos ético do que o desejável por ineficiência da organização social das estruturas que dão sustentação ao Estado, sem vinculação apropriada. Essa falta de canais de comunicação se reflete em concentração de poder, que é a mesma concentração de riqueza e renda de que se queixam os analistas da Economia. Ela tem também outras características paralelas. Significa uma demanda potencial por "governo" e tudo o que ele representa, mas uma falta de demanda efetiva dos "produtos e processos" que gerariam meios para a governança^[9].

Os segmentos menos organizados da sociedade não recebem segurança, emprego, educação, infra-estrutura de saneamento urbano e, conseqüentemente, sequer a informação adequada para exercer o voto. Seu voto é explorado, e freqüentemente, em desfavor de seu próprio interesse, como nos casos da "simbiose" entre políticos de áreas menos organizadas com o poder central de que tratamos acima. Como demonstramos acima, políticos dessas áreas exploram seu prestígio e obtém votos apens para obter favores regionais, que transformam em benefício próprio na sua atividade paralela sobre a Economia local.

Esse mecanismo pode não caracterizar nenhum ato de corrupção, como definida pelas regras, mas representa um evidente rompimento da ética democrática por via do uso estratégico da condição de pouca vinculação direta entre os setores do Estado e a sociedade, no caso, pouco organizada. Ao mesmo tempo a "simbiose" evidencia o lucro do político a partir de sua integração organizada. Eles se tornam "*proffitters*" ^[10](1930 Keynes)do hiato de organização de outros interesses, portanto não estimulam outros grupos a se organizarem e obter poder.

Não estamos afirmando que esse mecanismo sequer seja consciente no exercício da política em regiões como o norte, nordeste e centro-oeste, nem que os políticos daquelas regiões sejam menos éticos que os demais, individual e conscientemente. Muitos trabalham nesse conjunto perverso sem perceber que a sociedade de sua região está sendo prejudicada. Não desejam que seu povo se mantenha com pouca educação, emprego etc., mas é uma conseqüência de sua busca de atendimentos de seus próprios interesses dentro de uma organização dominante, sem que seus eleitores tenham aprendido a se organizar.

Em geral esses eleitores estão numa condição tão duradoura de carência que perderam a capacidade de reação psicológica, até por diminuição dos neurônios de muitas gerações repetidamente famintas, deseducadas, desempregadas e excluídas. Dessas podem originar-se elementos individualizados de flagrante comportamento corrupto. A origem desse comportamento pode estar em herança de uma ou duas gerações de insegurança quanto ao suprimento de necessidades mínimas, quer físicas como morais e intelectuais ou do medo de perder uma situação privilegiada de poder político e econômico.

Alguém já disse que a virtude não se desenvolve em meio à fome. Pode quando muito perdurar, se seu detentor já experimentou a "não fome", quando assimilou valores morais. É de se esperar, portanto, que o medo da carência conduza uma sociedade a formar uma tendência à mútua exploração, e concorrência exacerbada até limites menos éticos. A própria falta de recursos conduz ao descumprimento da lei como acontece na

variedade de prefeituras pobres que não pagam salário mínimo legal aos professores e outros profissionais. Essa atitude sequer é vista como corrupção e é dispersa em toda a sociedade local que eventualmente explora a mão de obra local não qualificada a preços mínimos ou em troca de comida. É quase inacreditável, mas sabe-se que em muitos municípios nem os impostos de propriedade são cobrados e se o fossem provavelmente os titulares não poderiam pagar. As propriedades em cidades menores são geralmente decaídas e improdutivas por séculos de inércia social e econômica.

Há ainda que se observar como a regulamentação costuma ser escrita de modo negativo, quase como uma ameaça prévia ao cidadão por atos ilícitos. Raramente ele é estimulado a um comportamento ético e democrático, como seria, por exemplo, o de fortalecer as estruturas de aglutinação e organização social ou estimular a ação transparente e positiva de respeito social. Novamente a idéia de direitos e obrigações sobrepujando a de organização, negociação transparente e gerenciamento da construção de canais de comunicação na sociedade, e entre esta e o Estado, seria uma forma de garantir a participação e formação de um sistema implícito de fiscalização e formação ética.

Cada Ministério tem sua auditoria e sua assessoria jurídica e constituem instâncias intermediárias do Tribunal de Contas, exceto as do Ministério da Fazenda que têm uma instância específica no próprio Tesouro. Nos Estados essas mesmas estruturas se comunicam com os Tribunais de Contas Estaduais ou os Conselhos de Contas e com o Tribunal de Contas da União. Nessas instâncias superiores a fiscalização é "ex post" ou homologatória de atos da administração, exceto na aposentadoria de funcionários. Em raros casos, há dependência de sua aprovação para os atos subsequentes. Essa dependência é desenhada de tal forma que acaba sendo contornada, como algumas vezes na Lei de Diretrizes Orçamentárias em que se determinou que a pendência de contas não implica impedimento de novas obras.

A forma mais moderna que se tem observado depois da Constituição de 1988, que já considerou a necessidade de vinculação e representação a que temos nos referindo nesse trabalho, foram os vários conselhos dos sistemas organizados para a previdência, para a planificação de todas as "ordens sociais".^[11] Esses conselhos nem sempre têm sido implementados, e têm sido por demais dominados por Prefeitos.. Mas constituem uma fonte inestimável de progresso em direção à formação da ética democrática, uma vez que obrigam os grupos a se organizar em estruturas, para ter assento numa instância que lhes diz respeito. Na medida em que mais conselhos e grupos setoriais de representação sejam instalados no governo, ele tende a ser mais democrático, ter maior conteúdo de representação no sistema decisório e forçar a sociedade a organizar-se.

As instâncias de "contas" e orçamentos são sistemas tão fechados que os atos de corrupção dentro deles tornam-se de difícil acesso geral. Geralmente honestos, são lentos, imbricados em sistemas de contas de linguagem hermética, códigos complexos de numeração que tornam o trabalho uma rotina pouco suportável, e absolutamente vedado à criatividade. Daí formarem corporações difíceis de rompimento. Tive uma oportunidade de assessorar um titular da área, e esbarramos com a total impossibilidade de mudar a forma de trabalho dessas corporações de ofício para um trabalho mais criativo de fiscalização implícita e auditoria de resultados.

5 As dificuldades para formar uma sociedade ética

No Legislativo, além das mesmas auditorias e consultorias jurídicas, também há estruturas mais transparentes para a fiscalização dos atos do Executivo. Mas estão limitadas a tornar as ações corruptas claras e visíveis ao público, também não se dedicam a desenhar mecanismos de fiscalização implícita e fórmulas estimuladoras da ética democrática. Descobrem e comprovam os fatos ilegais mas não acompanham sua punição na Justiça nem desenham fórmulas de evitar que se repitam. Algumas raras vezes produzem legislação pro-ativa na correção dos fatos observados.

Assim, se buscarmos nos Regimentos as salvaguardas para uma ética democrática, vamos encontrar, ali, os mesmos problemas da Constituição. Há direitos explícitos, obrigações indicadas, mas muito pouca clareza quanto às circunstâncias em que devam ser exercidas. Basta dizer que o Regimento da Câmara dos Deputados só permite a ausência em caso de doença, licença médica ou tratamento de interesse particular (um desenho rigorosamente trabalhista). A norma ignora as obrigações implícitas da representação que obriga o deputado a comunicar-se com os grupos de sua representação e vinculá-los aos vários níveis de governo.

Um exemplo de como a representação e vinculação ainda não se registrou na consciência democrática dos brasileiros é a forma como se discrimina negativamente toda a forma de pressão sobre o legislativo. O lobby é discriminado como se todo ele fora ilegal e desonesto. Entretanto, há no lobby, uma ação legítima. A pressão social é sempre um embrião de organização. A organização social que hoje existe está toda baseada na necessidade, observada por grupos inicialmente lobistas, de pressionar tanto legisladores como administradores. A construção foi talvez na ordem inversa da aglutinação, mas de qualquer forma esteve presente o lobby.

Não há dúvida de que algum progresso no sentido de combate à corrupção tem sido obtido depois que a sociedade iniciou seu segundo tempo de organização no período constituinte. O impacto diminuiu muito no pós-constituinte, melhorou no processo do "*impeachment*" e acomodou-se de modo lento depois disso. Há uma relação rigorosamente biunívoca entre organização e vinculação e a formação de uma ética democrática. Como há uma relação direta entre busca de organização e a explicitação de sua necessidade por via da demanda na organização estadual. Novamente, exclua-se da assertiva, os muitos casos de organizações falsas, aproveitando as vantagens que criamos para as verdadeiras de aglutinação social. Surgem pela falta de uma legislação e estrutura de controle adequadas.

Temos, nós os brasileiros, grande dificuldade em nos aglutinar devido ao nosso processo de desenvolvimento social. A preexistência do um Estado, criado no descobrimento, tornou a Sociedade sua opositora, e ao mesmo tempo, dependente. Esta situação nos inibe na formação de vínculos com o Estado, no qual ainda não confiamos. Por outro lado, o Estado ainda está eivado de seus condicionamentos originais de mandonismo, clientelismo, paternalismo e apropriação da estruturas públicas. Estes condicionamentos funcionam, igualmente, sobre os cidadãos, que se organizam mais para pedir do que para

representar e, portanto, mais freqüentemente delegam interesses do que elegendos representantes^[12].

Os momentos de iluminismo quando elaboramos novas cartas levam os constituintes a inscreverem mais um passo no sentido da formação de uma sociedade mais democrática e inclusiva, mas daí a sua consecução há uma grande distância. Na mais das vezes, direitos obtidos sem pressão, ou por uma pressão social que se diluiu a seguir, sem a continuidade própria da que se origina num grupo estruturado, acaba por não ter contrapartida efetiva. Observe-se que só os grupos que se mantiveram organizados têm logrado resultados a partir da inscrição de suas aspirações na Constituição de 1988. Aposentados, ruralistas, ecologistas, profissionais vinculados à CUT e CGT, todos com forte acesso à imprensa. Os demais grupos se dispersaram aos poucos e sofreram até mesmo certa perda de seu poder de concorrência na realização de direitos, como estudantes e deficientes.

A organização, cada vez mais intensa, parece ser a moeda que compra a realização de direitos políticos, inclusive aqueles de formação de uma ética democrática realmente capaz de impedir os atos de corrupção. Em quaisquer dos poderes, principalmente no Legislativo, a organização interna e o gerenciamento criativo por via de desenhos de sistemas de prevenção implícita de atos que quebrem a ética são o real progresso da democracia.

Qualquer meio de fiscalização *ex post* pertence a uma configuração insipiente de democracia combativa dos vícios de sistemas anteriores ao democrático, necessários, mas insuficientes para a formação de hábitos de comportamento ético, que também só se consolidam num Estado em que todas as diferenças em termos de oportunidades sociais estão sendo vencidas.

O círculo vicioso entre a pobreza e a falta de organização se reflete na falta de internalização da ética, que em outras palavras, é a virtude, só capaz de surgir nos sistemas depois que são vencidas as primeiras carências do homem-animal, fome e medo, transferidas hoje para o "*homo sapiens*", em forma de desemprego, doença, ignorância e desconfiança.

REFERÊNCIAS

Huntington, SP Political Order in Changing Societies, New Haven, Yale University Press 1968

O'Donnel, G., Schmitter, P and Whitehead, L Transitions from Authoritarian Rule in Latin América, Baltimore, Johns Hopkins University Press 1986

Soares Rosinethe Monteiro - Instrumentos de Controle e Fiscalização INESC 2000

Sociedade e Legislativo UNB 1998

TOCCQUEVILLE,in *Os Clássicos da Política*", Francisco Weffort São Paulo - Ética 1986.

Weffort Francisco São Paulo Os Clássicos da Política 1986

[1] PUTNAM, ROBERT D. " *Comunidade e Democracia: A Experiência da Itália Moderna*" Editora Fundação Getúlio Vargas, Rio 1986

[2] TOCCQUEVILLE,in *Os Clássicos da Política*", Francisco Weffort São Paulo - Ética 1986.

[3] Ver fatos de 2005 publicados na imprensa(Correio Brasiliense julho 2005, Época, julho 2005 e outros veículos das notícias sobre o mensalão e os empréstimos do PT.

[4] Huntington,SP Political Order inChanging Societies, New Haven, Yale University Press 1968

[5] Notícias sobre reforma do Judiciário- Correio Braziliense, Jornal do Brasil, Estado de São Paulo, novembro de 2004.

[6] Ibid

[7] **Maslow. Motivation & Personality, Harper & Rower 1970**

[8] Soares, Rosinethe Monteiro- Instrumentos Legais de Fiscalização e Controle- 2000- INESC

[9] Definimos governança como o conjunto de ações de instituições de governo e daquelas outras instituições, inclusive internacionais e não governamentais a que o governo está vinculado.

[10] Como na definição dos profiteers da Economia em Keynes, J.M. Employment, Interest and Money. 1930

[11] Soares, Rosinethe M. A força das Redes Sociais- Conferencia Nacional Interlegis 2004.Dezembro

[12] O'Donnel, G Transitions from Authoritarian Rule in Latin América,Baltimore, Johns Hopkins University Press 1986

Disponível em: <http://www.essere.com.br/artigos/etica2.htm>

Acesso em: 11 de julho de 2007