A ética pública como infraestrutura da democracia

Marcelise de Miranda Azevedo
Presidente da Comissão de Ética Pública

Introdução

Quando pensamos em democracia, quase sempre lembramos do que é mais visível e compõe o cotidiano, tais como eleições a cada quatro anos, poderes separados, Judiciário independente, imprensa livre, todos elementos indispensáveis para a consecução dos nossos fundamentos democráticos. Mas o que temos visto nos últimos anos, dentro e fora do Brasil, é que essas estruturas podem continuar aparentemente de pé enquanto vão sendo esvaziadas por dentro. Da mesma forma, podemos constatar que a nossa Constituição não tem capacidade de se defender sozinha e depende de quem, tendo o poder nas mãos, o exerce dentro dos limites que o tornam legítimo.

A ética pública habita justamente esse intervalo entre a regra escrita e a decisão de quem vai aplicá-la. Não se trata de um adorno da democracia, muito menos de um manual de boas maneiras para o serviço público, mas sim de parte da estrutura que a sustenta e, por isso, pode passar despercebida nas discussões.

Neste texto, pretendo defender a ideia de que a ética é uma ferramenta de sustentação da democracia e que é ela que mantém a confiança da sociedade em quem a governa, além de proteger as regras não escritas que impedem o poder de se voltar contra as instituições criadas para limitá-lo.

O poder que pertence à cidadania

A Constituição de 1988, ao estabelecer no seu primeiro artigo que todo o poder emana do povo, exprime uma regra jurídica e um compromisso moral ao mesmo tempo, do qual todo o restante decorre. O poder pertence à cidadania, e quem ocupa uma função pública não é dono do poder que exerce, apenas o guarda por um período determinado. Nesse sentido, toda autoridade pública zela por uma confiança que é coletiva.

A democracia é o regime que deixa essa relação às claras e permite que ela seja conferida. Norberto Bobbio dizia que a democracia é o governo do poder público em público, isto é, um regime em que as decisões precisam ser vistas, entendidas e contestadas por quem vai viver com elas. Quando o poder se esconde, decide em causa própria ou trata o cargo como

se fosse patrimônio pessoal, essa condição se rompe, e isso acontece muitas vezes antes de qualquer lei ser violada.

Talvez por isso o constituinte não tenha se contentado com o princípio da legalidade e tenha decidido incluir a moralidade e a impessoalidade entre os princípios da Administração Pública (art. 37), deixando claro que o agente público responde pelo que é permitido e também pelo que é devido. As regras sobre conflito de interesses, a publicidade das agendas, os limites para receber presentes, a quarentena depois da saída do cargo, tudo isso que a Comissão analisa no dia a dia traduz a mesma exigência democrática. O interesse de quem governa não pode passar à frente do interesse de quem é governado.

A conduta do agente público vai desde a forma como ele trata a equipe e o cidadão que chega ao balcão até o que publica nas redes sociais, onde a fala de quem ocupa um cargo nunca é só pessoal. O Código de Ética do servidor estabelece que a função pública se integra à vida particular de quem a exerce.

Quando essa exigência é respeitada, o cidadão passa a confiar sem precisar fiscalizar cada ato. Pelo contrário, quando não é respeitada, cresce a suspeita de que as decisões públicas servem a poucos, e uma democracia em que a maioria deixa de acreditar que o Estado também é seu fica muito mais frágil.

As regras que não estão escritas

Steven Levitsky e Daniel Ziblatt, dois cientistas políticos que estudaram a queda de democracias pelo mundo, chegaram a uma conclusão incômoda. Os autores demonstram que a maioria dos casos recentes de rupturas democráticas se deu não com tanques na rua, mas a partir de ações de governantes eleitos que foram minando as instituições por dentro, muitas vezes por meios formalmente legais. Para eles, o que sustenta uma democracia são duas normas que nenhuma constituição consegue escrever por completo. A primeira é a tolerância mútua, que é aceitar o adversário como legítimo. A segunda é o que chamam de reserva institucional, a disposição de quem tem poder de não usá-lo até o último limite que a lei permite.

As normas apontadas pelos autores são, no fundo, diretrizes éticas, na medida em que pedem contenção onde a lei autorizaria ir além e respeito onde a disputa política convida ao ataque. Ninguém é punido por ignorá-las, pelo menos não de imediato. Porém, quando elas são ignoradas, as regras escritas viram armas e o jogo democrático fica impossível de ser jogado.

Max Weber escreveu sobre a ética da responsabilidade e afirmou que quem exerce poder político não pode se dar por satisfeito com a pureza das próprias intenções, porque responde também pelas consequências previsíveis do que faz. Trazendo isso para a autoridade pública de hoje, a pergunta deixa de ser só "eu posso fazer isso?" e passa a incluir "o que acontece com as instituições, e com a confiança das pessoas nelas, se eu fizer?".

Essa pergunta é o que caracteriza o trabalho de uma comissão de ética. A comissão vai em busca de saber se a conduta do agente público corresponde à confiança que o cargo exige. Tratar adversários como inimigos, usar canais institucionais para fins pessoais ou constranger servidores em razão de suas posições políticas, entre outras condutas execráveis, nem sempre será crime, mas fatalmente irá desgastar o terreno comum em que a democracia se apoia.

Ninguém decide sozinho

Há uma característica do Estado moderno que torna a ética pública ainda mais necessária. As decisões estatais raramente têm um único autor. Um ato administrativo passa por pareceres, despachos, assinaturas e sistemas antes de produzir efeito. Como muitos agentes públicos contribuem para um resultado, fica mais difícil afirmar quem responde por ele, e cada pessoa pode se enxergar como uma peça pequena de uma engrenagem que não controla.

Hannah Arendt mostrou até onde essa lógica pode chegar quando acompanhou o julgamento de Adolf Eichmann em Jerusalém. O que mais a impressionou não foi a monstruosidade do réu, e sim o quanto ele parecia comum. Um funcionário zeloso, preocupado com a carreira, que se defendia dizendo que só tinha cumprido ordens e seguido a lei da época. A banalidade do mal, expressão que ficou famosa, nasce dessa renúncia a pensar sobre o que se faz.

Não faria sentido comparar a rotina da administração pública brasileira com aquele contexto extremo. Ainda assim, a lição de Arendt serve de alerta para qualquer democracia que precisa de servidores e autoridades que não entreguem a própria consciência à hierarquia. Quem avisa sobre uma irregularidade, quem se recusa a cumprir uma ordem claramente ilegal, a chefia que interrompe um caso de assédio em vez de fingir que não viu, são gestos discretos, e é deles que depende a integridade das instituições.

Por isso, cada agente público responde pela parte que lhe cabe, na medida do que podia saber e evitar. O Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal funciona com a mesma lógica. Com mais de 250 comissões setoriais, ele leva a reflexão ética para dentro de cada órgão.

Os limites da ética e o alcance da democracia

Defender a ética como pilar da democracia também exige admitir o risco de incorrer no uso do discurso moral contra a própria democracia. A bandeira do combate à corrupção já foi usada mais de uma vez para justificar rupturas e para desqualificar a política como um todo. O debate entre Raymundo Faoro, que via no patrimonialismo do Estado a raiz dos nossos problemas, e Jessé Souza, que critica essa leitura por desviar o olhar das elites econômicas e alimentar a desconfiança em relação ao Estado, mostra que até a forma de falar de corrupção envolve escolhas políticas.

Ao olhar para esse debate, podemos dizer que a ética pública ajuda a democracia quando é praticada com as garantias da própria democracia. Isso significa respeitar o devido processo e o contraditório, decidir de forma fundamentada e proporcional e jamais transformar a apuração ética em espetáculo ou em ferramenta de perseguição. Uma comissão de ética que passasse por cima desses limites deixaria de proteger a democracia e se tornaria mais uma ameaça a ela.

Existe ainda outra dimensão, e para mim ela não se separa da primeira. Em *O pacto da branquitude*, Cida Bento mostra como as instituições tendem a reproduzir o perfil de quem já ocupa os espaços de poder, por meio de alianças silenciosas que quase nunca se apresentam como discriminatórias. Por isso a integridade de uma instituição não pode ser medida só pela conduta de cada autoridade. Ela também depende de quem consegue chegar às posições de decisão e de quem é tratado com respeito pelo Estado.

A Constituição de 1988 entendeu isso quando estabeleceu entre os objetivos da República promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade ou qualquer outra forma de discriminação (art. 3º, IV). Se uma parte da população não se vê representada nem respeitada pelas instituições, a democracia está incompleta.

O papel da Comissão de Ética Pública

A Comissão é o órgão máximo do Sistema de Gestão da Ética, instituído pelo Decreto nº 6.029/2007, e coordena mais de 250 comissões setoriais espalhadas por ministérios, autarquias, fundações e empresas estatais. Isso faz dela muito mais do que uma instância que julga altas autoridades, sendo uma de suas tarefas mais importantes disseminar a cultura de ética por toda a administração, orientando, uniformizando entendimentos e apoiando as comissões que vivem o dia a dia de cada órgão. Boa parte desse trabalho é pouco visível. Está nas consultas respondidas antes de a decisão ser tomada, nas orientações sobre conflito de

interesses, na análise dos pedidos de quarentena, na formação de agentes públicos e na troca constante com a rede de comissões setoriais.

Uma consulta respondida a tempo evita um conflito e preserva reputações, a da pessoa e a da instituição. Uma decisão publicada com clareza ajuda a formar uma jurisprudência ética que orienta outros casos. E um processo conduzido com rapidez e com respeito ao direito de defesa mostra, na prática, que exigência ética e Estado de Direito andam juntos.

A Comissão, porém, não substitui a consciência de cada agente público. Nenhum órgão de controle, por mais eficiente que seja, consegue acompanhar todas as decisões tomadas diariamente na administração federal. O que ela pode fazer, e deve, é deixar claras as expectativas, apoiar quem quer agir corretamente e responder com firmeza quando a confiança pública é traída.

Conclusão

A democracia brasileira já mostrou que sabe resistir. Mas resistir não é o mesmo que estar segura. A segurança de uma democracia não depende apenas das instituições formais. Depende também da disposição diária de quem as ocupa para exercer o poder com contenção, transparência e respeito por todas as pessoas.

Cuidar da ética é tarefa de cada pessoa a quem o Estado confiou um pedaço do seu poder. Quando exercemos esse trabalho com integridade, estamos fazendo mais do que cumprir um dever funcional. Estamos renovando, a cada decisão, o pacto democrático que a Constituição de 1988 nos deixou.

Referências

ARENDT, Hannah. *Eichmann em Jerusalém*: um relato sobre a banalidade do mal. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

BENTO, Cida. *O pacto da branquitude*. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto nº 6.029, de 1º de fevereiro de 2007. Institui o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2 fev. 2007.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2021.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

SOUZA, Jessé. *A elite do atraso*: da escravidão à Lava Jato. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

WEBER, Max. *Ciência e política*: duas vocações. São Paulo: Cultrix, 2015.