

*Antonio Augusto Junho Anastasia\*\**

**E**m primeiro lugar, gostaria de enfatizar que abordarei o tema da ética em função de minha experiência profissional. Da leitura de meu currículo resumido, percebe-se que, desde minha graduação na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais até hoje, quando ministro aulas de administração pública na cadeira de professor de direito da administração, sou uma pessoa que se dedicou ao serviço público, ora no Estado de Minas Gerais, ora na União Federal.

Desse modo, vejo o serviço público como um serviço fundamental para a sociedade, especialmente no caso brasileiro, em que o poder público tem responsabilidades ainda muito grandes para o progresso e desenvolvimento do nosso país. Por isso, deve ser feito todo um esforço para que a administração pública seja responsável, eficiente, empreendedora e, sobretudo, ética.

O tema da ética remonta às preocupações greco-romanas. Da Grécia antiga espalhou-se pelo Império Romano. Na verdade, há pouco mais de 200 anos, o grande pensador Kant passou a balizar todos os pensadores da filosofia cristã ocidental, influenciando também a administração pública, colocando-a sob o rótulo da moralidade.

Nas questões da administração pública, a ética e a moralidade administrativa são irmãs siamesas. Poderíamos dizer até que a morali-

dade seria filha da ética. É muito difícil definirmos, de modo objetivo, conceitos tão distintos, não só nas cabeças das pessoas, mas em especial na visão que cada cultura, cada sociedade, tem sobre a conduta humana, em determinado lugar da Terra, em determinada época.

Tanto a ética quanto a moralidade administrativa estão fundamentalmente construídas sobre as relações humanas. Não há ética, nem moralidade, quando as pessoas não se relacionam. O pressuposto da ética é o relacionamento. Como a sociedade civilizada se pretende contrária à barbárie, esse relacionamento, essa integração, essa harmonia social cada vez alcançam importância maior.

O exemplo mais importante da convivência harmônica, se me permitam, é o exemplo da própria civilização, no qual as pessoas se sentam para discutir, identificar problemas e trabalhar na solução destes. Naturalmente nesse ambiente, temos a plena possibilidade do aparecimento dos mais elevados sentimentos éticos de conduta. De modo evidente, também no poder público, no qual me insiro, em que as relações humanas formam uma teia, o relacionamento permite estabelecermos as formas de condutas humanas, probas, morais e adequadas.

Destarte, indaga-se: o que seria um comportamento ético? Naturalmente cada qual possui uma resposta, mas acredito que aqui, neste ambiente em que estamos, em uma plateia seleta

\* Palestra realizada no XXXI-HRB de Belo Horizonte (ambiente Rotary Clube), em 20 de setembro de 2008. Gravação e transcrição de Alberto Bittencourt, não revisada pelo palestrante. Publicação autorizada pelo autor.

\*\* O autor é advogado, professor universitário e atual vice-governador do Estado de Minas Gerais.

de pessoas formadoras de opinião, líderes em suas comunidades, a linha de raciocínio é, grosso modo, a mesma. Em outros ambientes, entretanto, não é tão uniforme. Se nós estivéssemos em um estádio de futebol, por exemplo, e discutíssemos ética, o que dizer do famoso exemplo da copa do mundo de alguns anos atrás, quando Maradona fez um gol com a mão e todos aplaudiram, especialmente a torcida argentina? No âmbito do futebol é interessante. Todos nos travestimos de jogadores e torcedores, os mais inflamados. Aquele golzinho marcado no último minuto, em impedimento, não nos aborrece; ao contrário, ficamos até satisfeitos com a vitória nessa condição. Claro que a ética estaria aí sendo maculada. Eu dei exemplo do futebol, mas poderia dar outros exemplos na nossa própria vida profissional, na vida familiar, na vida institucional. Estou dando esse exemplo não somente para demonstrar a todos como é difícil distinguir as fronteiras daquilo que seria ético e do que não seria, entre as áreas de atuação humana.

Portanto, parece-me que a ética é um aspecto muito mais de caráter individual, da formação de cada um. Daí algumas sociedades possuírem comportamento ético, mais flexível do que outras sociedades. A famosa expressão da forma do brasileiro se comportar, tão equivocada, tão triste, mas tão presente na nossa sociedade, do “jeitinho brasileiro”, daquela antiga propaganda, a famosa lei de Gerson, de tirar vantagem em proveito próprio, de estacionar o carro na fila dupla, de atender ao telefone celular no cinema, tenho certeza de que não é evidentemente um comportamento sempre presente no cotidiano das pessoas. É o tipo de postura um pouco egoísta, mas não um egoísmo feito de propósito, para ferir o outro, isso eu não acredito, até pelo estilo mais amigável do povo brasileiro, mas é muito mais naquela

questão relativa: eu vou resolver o meu problema e o outro que se acomode à minha resolução. Lamentavelmente esse estágio me parece não só ferir um pouco dessa ética do comportamento, como pior, sinaliza um grau de imaturidade do nosso comportamento civilizatório.

Nós no Brasil estamos evoluindo. Somos ainda, sob esse aspecto, uma nação jovem, e aqui a juventude não quer dizer nada com relação à antiguidade. Digo com pena: somos mais antigos do que muitos povos e países da América e, nem por isso, somos mais avançados em relação ao comportamento social.

Na própria China, durante as Olimpíadas de 2008 que nós todos acompanhamos recentemente, o que aconteceu? Estabeleceu-se lá grande esforço para instituir a figura da fila. Não há nada mais civilizado do que a fila. Se há uma grande demanda sobre um produto, qual é a ordem natural das coisas? A fila. Os chineses, possuidores de uma cultura mais que milenar, talvez a mais antiga do mundo, não tinham o hábito da fila. Tudo era na base do amontoado. A fila, uma instituição tão singela, tão simples, típica da civilização, a precedência pela ordem de chegada, não era praticada naquele país.

Veja só o que acontece no Brasil: a fila está instituída, mas aí criaram-na para as pessoas mais maduras, para as pessoas que têm idade mais avançadas. Então os espertos pegam seus avós e levam para a fila, para evitar aquela maior. Há também a fila das gestantes e das crianças recém-nascidas. Eu mesmo já fui testemunha de que as pessoas levam as crianças que deviam estar em casa, em resguardo, sujeitando-as até a pegarem doenças, para aproveitar as filas especiais.

No caso brasileiro, temos instituições aplaudidas. Entretanto, lamentavelmente, não temos ainda enraizado entre nós, na nossa sociedade, um comportamento ético de pleno

respeito ao outro. Acredito que já evoluímos muito do passado, mas ainda claudicamos em alguns aspectos fundamentais desse comportamento, da ética do cotidiano, do convívio com os nossos familiares.

Nem preciso ir muito longe para dar um exemplo de convívio na nossa vizinhança, na nossa comunidade. A tão decretada lei do silêncio, que afeta a nós todos. Aqui, recentemente, em Belo Horizonte, a Câmara Municipal debateu vários projetos na tentativa de definir qual o alcance da lei do silêncio. Tivemos vetos, os quais foram derrubados, a matéria foi discutida no Judiciário. Vocês podem perguntar o que é que tem isso haver com ética? Porém, até onde eu vou incomodar o meu vizinho é uma questão fundamentalmente ética. Por outro lado, até onde eu tenho liberdade de realizar em minha casa uma festa que dure até três ou quatro horas da manhã, uma vez por mês, para comemorar determinados fatos na medida em que eu seja festivo, é uma questão delicada.

O naufrágio do *Titanic*, para dar exemplo histórico, simboliza hoje de maneira muito clara, o caráter das pessoas, em não se unirem à ética. A regra, primeiro as mulheres e crianças e depois os homens adultos, foi de pronto corrompida. O que se viu foi uma corrida aos escaleres de sobrevivência por algumas pessoas da primeira classe, homens que não tinham direito de, naquele primeiro momento, refugiar-se lá. De outro lado, tivemos homens de famílias tradicionais da América do Norte e da Inglaterra que preferiram sobriamente, de maneira pública, naufragar e morrer afogados, para manter a sua honra, dignidade e o comportamento ético, do que recorrer aos escaleres salva-vidas.

Há uma expressão, um ditado que nós todos aprendemos na nossa infância, que minha liberdade vai até onde começa a ferir a de

terceiros. Isso seria um exemplo cristalino se nós tivéssemos uma régua, uma condição de medir, exatamente, até onde nosso direito interfere no direito de terceiros ou não. Então os senhores percebem, como líderes em suas comunidades e nós, como gestores públicos, que somos todos igualmente responsáveis pela melhoria das condições de vida do país. Nós somos cidadãos, vamos dizer assim, protagonistas na sociedade. Qual é a nossa responsabilidade? Um exemplo famoso é aquele da mulher de César: “não basta ser honesta, tem de parecer honesta”.

Nós, líderes e pessoas públicas, somos mais expostos porque devemos dar exemplo de comportamento mais adequado, para inspirarmos não só às gerações mais jovens mas também aos que não tiveram acesso à educação formal, nem às questões de cultura e de civilização. Muitas vezes esse nosso esforço resulta de balde, e esse nosso grande entusiasmo, toda a energia despendida, se queda inerte, em razão da pouca adesão obtida.

Essas observações genéricas servem tão somente para demonstrar aos senhores como esse campo é movediço, é difícil. Ele varia intensamente em razão do caráter e da percepção de cada pessoa e dos exemplos que nós temos na nação, na sociedade e na família.

Assim, senhores, é muito difícil falar e precisar sobre ética. Se me permitam, prefiro terreno menos movediço, mais seguro, mais pavimentado, por onde eu tenha oportunidade de navegar melhor: a administração pública; prefiro também explicar este tema interessante a todos, a moralidade administrativa, a qual, nada mais é do que a ética no serviço público.

Nesse caso, nós temos princípios e regras melhores porque temos as leis, e onde existe lei, existe a sansão. A justiça tem sempre a balança em uma mão e a espada na outra, para

desestimular e lembrar às pessoas que, ao não cumprimento da regra, vem naturalmente a sansão para espotá-lo.

O caso da espada me faz lembrar da pequena história de um famoso professor de direito administrativo, se me permitam um breve parêntese. Ao fim de uma palestra muito longa, muito teórica, os alunos observaram: "professor, a sua palestra foi como uma espada." E o professor pergunta: "Ah! Profunda, elegante fina?". "Não", responderam os alunos, "longa, fria e cansativa."

Porém, no caso da administração pública, a moralidade administrativa é um princípio até constitucional. Moralidade vem da palavra *mores*. Como os senhores sabem, no latim, *mores* significa costume, então moralidade assim como ética está baseada nos costumes. O que é um costume para nós não é, por exemplo, um costume para os países islâmicos, sem nenhuma desonra para eles nem para nós, posto que são costumes distintos.

Os costumes de hoje não são os costumes de antigamente. No Brasil, há 150 anos, a escravidão era legal. Dizem que hoje ainda há escravidão em alguns países da África, ou pelo menos, servidão. Para nós isso é uma aberração, mas os costumes justificam a adoção pela sociedade respectiva de determinadas práticas, e essas práticas, senhores rotarianos, formam esse emaranhado da moralidade. O poder público acolhe esses princípios.

Hoje a moralidade administrativa é estar palmo e passo, sendo objeto de normas que vão tecendo e determinando o comportamento da administração. Entretanto, a expressão moralidade acabou ficando um pouco ampla e vaga. É bom lembrar que os ideais políticos e os ideais da administração pública são visceralmente vinculados. Antes deles, estruturando-se para o funcionamento do Estado no sentido amplo da

expressão, a moralidade acaba recebendo algumas observações interessantes que afetam também a política.

Aproveitando o momento atual, pois estamos no Brasil em pleno período eleitoral, vale outra pequena observação. A origem da palavra *candidato* vem do latim *cândido*, *imaculado*. Em Roma antiga, aqueles que pretendiam ocupar cargos públicos vestiam togas brancas, e com elas apresentavam-se à sociedade. Aqueles que não eram considerados morais, probos, corretos recebiam lama, ou seja, as pessoas jogavam lama na toga branca. Os que não recebiam lama nenhuma, por consequência, a toga permanecia branca, eram imaculados, eram cândidos, eram candidatos. A questão da famosa lista suja da Roma antiga ainda hoje vigora. A legislação esbarra no princípio ético de que ninguém é culpado até a sentença definitiva. Nós não podemos afastar do pleito aqueles que estão até condenados em primeira e segunda instância, mas ainda não foram condenados na instância final perante os tribunais superiores, cujos processos sabemos todos demoram décadas. É uma questão ética que afeta a moralidade administrativa, por isso candidatos com processos de improbidade, até homicídios, estão aí se elegendo pelo Brasil afora. Então podemos observar como a ética na administração por um prisma da moralidade administrativa acaba afetando a nossa conduta no dia a dia. Contudo, a moralidade em si acabou referindo-se a um aspecto um pouco mais preciso, ou pelo menos houve esse grande esforço de tentar objetivar o conceito de moralidade administrativa já que o conceito ético é fluido, gasoso.

Com base nos costumes que fazem da moralidade algo mais concreto, temos um princípio constitucional que cuida da moralidade administrativa. Passamos, assim, a ter legisla-

ção abundante sobre os diversos institutos para cuidar da moralidade. O que aconteceu na prática foi uma abundância, um furor legiferante, uma vontade de criar normas, estabelecer comportamentos, buscando preservar a moral da administração. Tal fato engessou a administração pública. É o remédio que mata paciente. O exagero no controle, as regras em excesso, as peias, as cordas, as rédeas apertadas, quase uma camisa de força, a impor um comportamento muito rígido sobre a administração correta, em razão dos abusos cometidos, foi por certo exagerado, comprometendo a eficiência. Nós criamos no país um impasse, porque as exigências de controle tornaram-se tão fortes, tão robustas, tão poderosas que nós passamos a ter toda a administração pública voltada para atender a esses controles, tornando-nos a todos, portanto, súditos, ao nos fixarmos nos procedimentos administrativos de natureza meio, nos rituais, nas formalidades, em vez dos resultados. E a administração pública fica paralisada, as pessoas corretas passam a ter medo de agir, porque qualquer equívoco, qualquer engano, normal na atividade humana, qualquer pequena irregularidade, passou logo a ser taxado como ato imoral na esfera administrativa, sancionado como improbidade administrativa. Então a pessoa se assusta, se acovarda e nós não podemos repreendê-la, resultando paralisia, atonia generalizada na administração pública. O Brasil, a necessitar de serviços públicos tão vigorosos, tão necessários, passou a ter serviços públicos de padrões, não de terceiro, mas de quinto mundo, enquanto a nossa economia felizmente viceja, se fortalece, alcança indicadores extremamente positivos.

Felizmente, e aqui me permitam, não posso deixar como vice-governador do estado de divulgar aos senhores de maneira bem modesta porque isso não é uma ação exclusiva do go-

verno do estado, os indicadores desta semana, os quais mostram que o Brasil cresceu e Minas também cresceu, o que, é óbvio, demonstra que nossas economias vão muito bem. No entanto, de que adianta ir aqui bem, se nós não temos serviços públicos de qualidade, se nós não temos estradas para transportar, se nós não temos portos para exportar, se a nossa educação não tem qualidade necessária para o preparo das pessoas que vão trabalhar em nossas empresas, se a saúde pública tem padrões pouco evoluídos, se os nossos indicadores de cultura, de controle ambiental, de ciências e tecnologia, de patentes e eu poderíamos aqui cansá-los com uma miríade de exemplos contra a eficiência da administração pública? Uma das causas, lamentavelmente, é essa concentração absurda dos controles formais, resultado – estranho que possa parecer, mas verdadeiro – de um temor ou de uma tentativa de salvaguarda incomensurável, imensa, além do necessário para a própria comunidade. Nesse caso, vale também o ditado popular: “os bons pagam pelos pecadores”, porque nós todos somos vítimas dessas deficiências resultantes dos controles exagerados, criados para combater os poucos que lamentavelmente existem, que têm o desvio de caráter e que agem de modo doloso e de má fé. O resultado é a administração que se prende. A moralidade administrativa, a qual era o espelho e princípio, acaba se transformando em uma muralha extremamente sólida, impedindo o funcionamento regular das instituições. Há como solucionar esse problema, esse drama? É difícil, porque nós estamos vivendo hoje como se fosse um antagonismo entre forças.

Percebendo essa situação, o constituinte brasileiro, a par dos aspectos formais da legalidade, da moralidade e da impessoalidade, sob o mesmo foco na ética, colocou o princípio da eficiência, pelo qual o poder público, além de

agir corretamente, tem também que se preocupar com os resultados, deve apresentar à comunidade, aos cidadãos, melhorias nos indicadores dos serviços públicos porque, do contrário, seria muito simples, muito fácil ele ficar preso só às questões formais e não ter nenhum compromisso com os resultados. Então, a moralidade foi levada a tal valor juntamente com os aspectos formais que paralisam e inibem a ação dos resultados.

Deixo aqui um exemplo que tenho usado em minhas palestras em Minas e pelo Brasil. Quando nós construímos um estabelecimento de ensino, uma escola, nós perguntamos: essa escola foi construída mediante licitação pública? Foi. Muito bem, seus professores foram concursados? Ah! foram. Excelente. As suas dotações orçamentárias estão sendo gastas de acordo com a lei do orçamento? Sim. Então, pelo ponto de vista formal, essa escola é uma beleza, vamos aplaudi-la. Nunca se perguntou, nunca, jamais, em tempo algum, se a escola ensinava, porque só os aspectos formais eram importantes. Os órgãos de controle de qualidade funcionam? Os alunos que estão ali estão tendo notas boas nos exames nacionais? Essa preocupação com o resultado é recentíssima. Nós temos, desde a independência, pelo menos quase 200 anos de estado brasileiro, e não tem cinco que o Brasil passou a se preocupar com a questão dos resultados, e as escolas passaram a ser avaliadas. Então nós temos um atraso imenso de prazos, resultado de quê? Exatamente de um esforço muito grande levado para combater os aspectos de imoralidade. Correto, necessário, mas que não poderia ser o único esforço. Nós não podemos colocar todos os ovos em uma cesta só, nós devemos dividir o esforço governamental em diversas ações. Uma das ações é exatamente a luta pela eficiência. Acredito que essa busca pela eficiência, pelos

resultados, a perseguição das metas também é moralidade administrativa, porque esta é a moralidade fiscal, significa gastar bem o recurso do povo. Por exemplo, uma determinada unidade federal pode gastar 25% com a educação. Porém, gastou 25% onde? Verifiquemos os resultados. Uma pessoa pode gastar bem mil reais, fazendo o que é necessário, ou pode entrar no primeiro shopping luxuoso, fazer uma festa e gastar os mil reais, pois é bom gastar, sem nenhum compromisso com a qualidade. Especialmente quando se pensa que o dinheiro advindo do poder público não é de ninguém, pensamento típico do atraso brasileiro.

Vale registrar a frase famosa e bem-vinda de Armínio Fraga, quando ele cita que, na verdade, o dinheiro público é o meu, o seu e o nosso e, por isso, ele deve ser bem gasto, sendo qualidade fiscal aplicá-lo bem. Quer coisa mais moral do que isso? Há moralidade administrativa, comportamento mais ético, do que gastar bem o dinheiro nosso, em prol do atingimento de resultados? Ao contrário, não existe um comportamento mais imoral, antiético, nocivo, do que despender recursos de modo irresponsável como se o dinheiro público brotasse em árvores. Lamentavelmente é esse o quadro nacional neste momento, é esse o drama que vivemos no Brasil nessa hora. Felizmente, passamos a ter nos últimos anos, em várias esferas da administração brasileira, a preocupação com esses resultados. A consequência é exatamente que a moralidade passa a ter todos dois aspectos: o aspecto formal, necessário, volto a dizer, e ao mesmo tempo, o aspecto finalístico, o compromisso com o resultado de devolver à sociedade sob a forma de serviços, de melhorar a sociedade, porque, nesse caso, o que nós queremos é a ação governamental proativa, a boa dotação dos recursos públicos e a boa qualidade fiscal. Creemos que isso vai melhorar o funcionamento do

estado, vai melhorar a educação, a saúde, o transporte, a segurança e é claro, vai elevar o patamar civilizatório. Se nós melhorarmos o patamar civilizatório, o que nós teremos? Teremos necessariamente um avanço do nível de consciência da sociedade em relação ao comportamento moral e por consequência à própria ética. Desse modo, temos condições, de maneira muito clara, de identificar que esse comportamento proativo da moderna administração pública brasileira está introduzindo ideias novas na visão ética do funcionamento do estado brasileiro. Porque a ética deixa de ter aquele aspecto teórico, antigo, para se transformar em algo mais dinâmico, mais próprio da nossa vida e do nosso cotidiano, que é um funcionamento adequado das instituições públicas.

No Brasil nós temos hoje, caros amigos, infelizmente, a pior das crises. Não é a crise econômica, não é a crise americana, não é a crise da falta de abundância de petróleo, não é a crise da segurança pública, não é a crise dos nossos indicadores ruins da educação e da saúde. A pior crise do Brasil é a crise de autoridade. Essa é a crise pior de todas, é a falta do sentimento de autoridade na sociedade brasileira. Autoridade é uma coisa, não é autoritarismo. O que é autoridade? É o respeito às instituições, o respeito a uma hierarquia própria da sociedade, respeito por professores em sala de aula, aos pais, às pessoas mais experientes, à ordem urbana no mínimo. Atualmente não existe isso, como não há mais sentimento de autoridade. Eu não sei os motivos e nem me aventuro a entrar nisso. Por consequência, a polícia está desmoralizada, as autoridades públicas não têm força para determinados comportamentos; há um deboche generalizado das figuras políticas que também se debocham. Nós podemos assistir na televisão, e especialmente na propaganda eleitoral, coisas estarrecidas como resultado

dessa crise de autoridade. Tal crise, no sentido positivo da expressão, de criar uma nação com sentimento, com “n” maiúsculo, é exatamente uma crise ética, uma crise de comportamento que lamentavelmente se infiltrou da forma mais maligna possível, na sociedade, nas famílias e nas instituições.

É claro que nós temos exemplos inversos e aqui estamos perante um deles. Instituições como o Rotary, e eu poderia citar outras tantas que têm o esforço no sentido contrário. Contudo, é um esforço titânico o de tentar reverter essa falência das instituições que assistimos no Brasil. Isso também não é privativo do país. De um modo geral, essa decadência de valores tem grassado mundo afora, inclusive na Europa Ocidental, mas é fundamental que as pessoas se apercebam dessa necessidade, do contrário, se não houver a restauração desses princípios mínimos de autoridade, volto a dizer, no sentido positivo da expressão, de nada adiantará melhorar a educação, a saúde, a segurança, se nós não temos a estrutura, o esteio para sustentar todo edifício da nação.

Meus irmãos, as ideias éticas e os princípios da moralidade administrativa para a administração pública estão vinculados de modo tão firme e tão rígido que necessitam dessa modificação de comportamentos na sociedade.

São essas, pois, as ideias que deixo para reflexão de tão seleta e ilustre plateia, não como conceitos postos ou verdades ditas, mas exatamente como conjecturas para que os senhores pensem, discutam sempre, para que nós todos, em uníssono, em última análise, tenhamos o compromisso e a força para reverter esse quadro que não é bom, mas que está melhorando. Por isso, esse meu otimismo para colocarmos este país de modo definitivo nos trilhos não só do progresso econômico, porém, mais importante, nos trilhos da civilização. ☺