

**CONTROLE DA ÉTICA PÚBLICA NA ERA DO RISCO:
CONTRIBUIÇÕES PERIFÉRICAS À REFLEXIVIDADE
CONTEMPORÂNEA**

RESUMO: A busca de prevenção para as conseqüências futuras da ação humana NEGATIVA? constitui uma das principais características da modernidade radicalizada. Num cenário de exacerbação de incertezas, a crescente demanda por controle dos perigos globais tem ocupado o centro da agenda pública. A corrupção, fenômeno complexo e disseminado, é uma destas ameaças. Iniciativas têm sido adotadas, em todo o mundo, para reprimir a prática de condutas contrárias à moralidade por agentes públicos e políticos. O Brasil integra esta tendência, apresentando um ambiente institucional favorável a este controle. Dentre os agentes desta fiscalização, destacam-se os Tribunais de Contas, que, por meio das auditorias, ajudam a melhorar os impactos externos das ações governamentais também no campo da ética. Entretanto, uma maior sinergia com a sociedade civil pode tornar esta fiscalização ainda mais eficiente, contribuindo positivamente para o incremento tanto da legitimidade das Cortes de Contas como do protagonismo social.

PALAVRAS-CHAVE: auditoria de ética; *accountability*; Tribunal de Contas; controle social; corrupção.

ABSTRACT: *The search for prevention of future negative consequences of human action is one of the main characteristics of radicalized modernity. In a scenery of incertitude's exacerbation, growing demand for control of global dangers has become central in the public agenda. Corruption, a complex and disseminated phenomenon, is one of these threatens. Initiatives have been adopted all over the world, in order to restrain the practice of misconduct by civil servants and elected officials. Brazil follows this tendency, presenting a favorable institutional environment to this kind of control. Among the agents who exercise this kind of oversight, the Courts of Accounts stand out. By means of auditing, these agencies help to improve the external impacts of government actions, also in the ethic field. Nevertheless, a higher synergy of them with the civil society can make this control even more efficient, thus cooperating in a positive way to the improvement of both the legitimacy of the Courts of Accounts and the social protagonism.*

KEYWORDS: *ethical accounting; accountability; Court of Accounts; social control; corruption.*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	3
1. O CENÁRIO PÓS-MODERNO.....	3
1.1. RUPTURAS: A SOCIEDADE DE RISCO.....	3
1.2. PROTAGONISMO SOCIAL.....	7
1.3. PÓS-MODERNIDADE E PERIFERIA.....	8
2. ÉTICA PÓS-MODERNA.....	11
2.1. ÉTICA: DEFINIÇÃO, ORIGENS, TEORIAS.....	11
2.2. CRISE MORAL E ÉTICA DO RISCO.....	13
3. CONTROLE DA ÉTICA PÚBLICA.....	14
3.1. ÉTICA PÚBLICA.....	14
3.2. NORMAS INTERNACIONAIS.....	16
3.3. NORMAS NACIONAIS.....	19
3.3.1. Constituição Federal.....	19
3.3.2. Legislação infraconstitucional.....	23
3.4. AGENTES DE CONTROLE.....	24
3.4.1. Controle estatal.....	25
3.4.1.1. O papel dos Tribunais de Contas.....	23
3.4.1.1.1. Auditoria da ética.....	28
3.4.2. Controle social.....	32
4. REFLEXÕES DA PERIFERIA: A INTEGRAÇÃO ENTRE CONTROLES COMO ALTERNATIVA PARA O INCREMENTO DA ÉTICA PÚBLICA NA SOCIEDADE DE RISCO.....	36
4.1. ABORDAGEM REFLEXIVA DO CONTROLE NAS SOCIEDADES NÃO-CENTRAIS.....	36
4.2. INTEGRAÇÃO ENTRE TRIBUNAIS DE CONTAS E SOCIEDADE CIVIL NO CONTROLE DA ÉTICA PÚBLICA.....	37
CONCLUSÃO.....	41
REFERÊNCIAS.....	45

INTRODUÇÃO

Este trabalho examina as possibilidades de controle da ética na gestão pública por parte dos Tribunais de Contas em parceria com a sociedade civil. A análise utiliza-se dos conceitos de reflexividade, proposto por Anthony Giddens e Ulrich Beck, e de centro/periferia, propostos por Immanuel Wallerstein, a fim de demonstrar como a interação entre atores nas ações de fiscalização, fenômeno crescente hoje na América Latina, pode constituir uma contribuição para a consolidação de formas mais eficientes e legítimas de atuação na esfera pública, especialmente no que se refere ao controle da moralidade.

O trabalho está estruturado em quatro segmentos. No primeiro deles, é apresentado um breve panorama sócio-político da atualidade, com enfoque no aumento do risco resultante do processo de radicalização da modernidade, assim como no impacto assimétrico deste processo nas áreas periféricas. No segundo, é abordada a questão da ética, situando-se a discussão moral diante dos desafios da era contemporânea. No terceiro, é examinado o controle da ética pública e identificadas as formas e os agentes desta fiscalização, com destaque para os papéis exercidos pela sociedade civil e pelos Tribunais de Contas, apresentando-se a auditoria da ética como modalidade privilegiada de controle da moralidade administrativa. Finalmente, no último bloco, a interação entre as instâncias de fiscalização é avaliada como alternativa bem-sucedida para o fortalecimento da ética pública, embora constitua ainda uma iniciativa incipiente. Sugere-se que a expansão deste modelo, para além dos resultados positivos quanto ao aprimoramento da eficácia do controle, pode significar mais um incremento tanto na legitimidade das Cortes de Contas como no protagonismo social.

1. O CENÁRIO PÓS-MODERNO

1.1. RUPTURAS: A SOCIEDADE DE RISCO

A marca do nosso tempo parece ser a crise. Por todo o mundo, as sociedades atravessam mudanças espetaculares que solapam o estilo de vida próprio da modernidade, entendida como o período inaugurado pelas revoluções iluministas e caracterizado pela crença no progresso contínuo dos países por meio da racionalidade, poderosamente patrocinada pelo discurso utópico da transformação social e amplamente sustentada pela estrutura do Estado-Nação. O homem contemporâneo, entretanto, vê-se hoje às voltas com os resultados inesperados deste processo: complexidade, incerteza e risco.

Diferentes termos são utilizados para classificar este estado de coisas, como pós-modernidade¹, modernidade tardia ou reflexiva², segunda modernidade³, todos eles indicando, de alguma forma, um contraste com o modelo precedente. O que não tem apresentado dissenso é a noção de que, nos próximos tempos, o ser humano terá de aprender a lidar com as contradições, perplexidades e paradoxos oriundos da modernidade levada às últimas conseqüências, ou radicalizada, porque os mecanismos de controle conhecidos tornaram-se insuficientes para o tamanho da empreitada. A pós-modernidade é a era da desilusão.

Beck (2005) situa a crise na superveniência de cinco processos interligados: globalização, individualização, revolução de gênero, crescimento do subemprego e expansão dos riscos globais.

Por globalização entende-se o deslocamento do controle dos processos de tráfego, comunicação e trocas do âmbito nacional para o transnacional⁴, tendo como principal conseqüência, segundo Beck, a exclusão da política do quadro categorial do Estado-Nação, face à sua incapacidade para lidar com as pressões que este novo modelo implementa. Isto, ao menos em parte, vem sendo confirmado pelo crescente poder de influência de outros segmentos, em especial das grandes corporações e de alguns movimentos sociais. Com efeito, uma das características mais salientes da contemporaneidade é a debilitação dos governos nacionais.

A individualização é o individualismo institucionalizado, a prevalência da orientação individual sobre a coletiva, na busca de direitos e, em última instância, de um projeto pessoal de felicidade. Esta condição, associada à perda do referencial simbólico identitário fornecido pelo agora debilitado Estado-Nação, a nacionalidade, contribuiu significativamente para o desmantelamento progressivo das identidades coletivas, libertando de forma ambígua os indivíduos, que agora flutuam em busca de propostas que lhes forneçam sentido de longo prazo⁵.

A revolução de gênero, considerada por Beck como um dos aspectos da democratização cultural, que sucedeu a democratização política (Estado Democrático) e a democratização social (Estado do Bem Estar), alterou de forma profunda a família como instituição, assim como o enfoque lançado sobre temas como sexo, afetividade, amor e intimidade. Bauman (2000) sugere que a perda do referencial familiar tradicional também contribuiu para o aumento da incerteza e perplexidade na sociedade contemporânea, uma vez que abalou o laço identitário mais poderoso de que o indivíduo dispunha⁶.

O aumento crescente da informalidade e do desemprego não faz mais do que corroborar a insegurança do homem pós-moderno. Sua história pessoal, também neste campo,

caracteriza-se por uma sucessão episódica, deixando de fazer sentido como trajetória. A par disso, os resultados nefastos da flexibilização – entendida como a redistribuição dos riscos, a partir do Estado e da economia, para o cidadão – são ainda mais agudos: a redução das alternativas formais incrementa o exército dos marginalizados. Como salienta Beck, ao contrário do que se pensava, o capitalismo gera proporcionalmente menos – e não mais – empregos, à medida em que se desenvolve.

Finalmente, o sociólogo alemão focaliza a expansão dos riscos globais como ponto crucial de mudança de paradigmas. Como risco, ele define a abordagem contemporânea na busca da prevenção e controle das conseqüências futuras da ação humana, isto é, dos resultados imprevistos da modernidade radicalizada – uma tentativa institucionalizada de colonizar o futuro. Embora a proteção em relação ao perigo sempre tenha feito parte da agenda das sociedades. O processo atual traz de algo novo: as ameaças deixaram de ser locais, operando em escala global. Os danos ambientais e seus impactos frequentemente imprevisíveis e, sobretudo, não sujeitos a limites territoriais, são o exemplo emblemático desta nova realidade.

Bauman acrescenta à análise de Beck o dilema tecnológico como fator contribuinte para a consolidação de um novo paradigma: na era moderna, a maximização da tecnologia produziu recursos em tamanha escala que deu origem à expansão desenfreada por mais produção, assim como à idéia de que “se alguma coisa pode ser feita, deve ser e será feita. São os meios que justificam os fins - quaisquer fins que os meios podem produzir” (BAUMAN, 2005, p. 215). A superprodução tem como conseqüência negativa o desequilíbrio da totalidade – do globo, enfim: a melhoria localizada é conseguida à custa de efeitos colaterais em outras partes. Além disso, a espetacular produção de bens desorienta o ser humano, agora ofuscado pela bênção ambígua de se ver forçado a escolher, a todo tempo, entre as incontáveis opções que se lhe apresentam. A fragmentação – lógica característica dos processos tecnológicos – precipita o homem, já combatido em sua auto-percepção coletiva, em direção ao conflito entre anseios diversos, a serem mitigados por meio de “impulsos descoordenados de maximização”, desequilibrando, ainda mais, o todo. Nem mesmo as causas coletivas escapam da atomização pós-moderna: os movimentos sociais contemporâneos são monotemáticos. Nossa era parece ameaçada, mais do que tudo, pela desagregação.

Segundo Bauman (2005), a sociedade de risco é aquela em que a lógica precedente, de produção de riqueza, foi substituída pela da prevenção dos perigos. A modernidade radical trabalha no sentido de “abolir as instituições que visam a limitar o grau de incerteza e a extensão dos danos que a incerteza desenfreada causou” (BAUMAN, 2000, p. 35). Por outro

lado, os perigos contemporâneos caracterizam-se pela dissociação entre seu âmbito de produção e de impacto, como no caso dos problemas ambientais, da flutuação do capital financeiro, do crime organizado, do terrorismo e da pobreza. Estratégias locais parecem ser insuficientes para enfrentá-los. O que está fora de dúvida é que, seja pela derrocada das instituições tradicionais, seja pela sua deficiência em lidar com os problemas atuais, é preciso formular novas alternativas.

Beck sugere que o momento atual é reflexivo, no sentido de avaliar as bases, as conseqüências e problemas do processo de modernização e seus resultados inesperados. O conhecimento adquirido nos dois últimos séculos oferece a possibilidade de promover mudanças. A reflexividade é uma auto-crítica da modernidade. Assim, a radicalização moderna, com todas as suas conseqüências nefastas, não deve conduzir ao pessimismo. O autor destaca, com efeito, que o risco tornou-se a maior força de mobilização política na atualidade, o que pode ser confirmado por um exame, ainda que superficial, tanto das últimas plataformas políticas de candidatos aos diversos níveis de representação nas democracias ocidentais, como das agendas das principais organizações não-governamentais em todo o mundo.

Bauman (2000, 2005) proporciona um diagnóstico mais ácido, entendendo que a reflexividade atual tem como aspecto central a monitoração do risco, isto é, o controle, o que explicaria o fenômeno disseminado da crescente expansão da produção legiferante, sobretudo no campo penal, praticamente a única alternativa de impacto (ainda que duvidoso) no nível local. O sociólogo chama ainda a atenção para a “privatização contrafactual de riscos”: com a falência das instituições coletivas, os perigos produzidos são descarregados sobre os ombros dos indivíduos, que devem enfrentá-los com seus próprios recursos⁷. Esta tarefa atordoa o cidadão, tornando cada vez mais opaca a responsabilidade das instituições acerca de seu papel na solução dos problemas. Abandonado à própria sorte, ao indivíduo resta recorrer à cada vez mais lucrativa indústria do combate ao perigo. Ainda assim, o autor salienta, em linha com a conclusão de Beck, que este diagnóstico favorece a mutação social, o que seria um aspecto positivo do quadro de frustração que a incerteza provoca.

Com efeito, Beck sugere “a possibilidade de uma (auto)destruição criativa para toda uma era: aquela da sociedade industrial” (1995, p. 12). A proposta utiliza o conceito formulado por Giddens (1991) de *modernização reflexiva*, relacionado a uma autoconfrontação com as conseqüências do modelo social moderno que não podem ser tratadas e assimiladas pelos recursos disponíveis dentro daquele paradigma. Para o Beck, foi exatamente a ausência da abordagem reflexiva no período industrial que permitiu a

continuidade de práticas e políticas similares durante toda uma era, com os efeitos perversos que hoje se verificam. A exaustão, a desintegração e o desencantamento característicos da pós-modernidade são, assim, positivamente manejados, a fim de dar sentido a uma nova proposta de vida em comunidade.

1.2. PROTAGONISMO SOCIAL

Um dos fenômenos mais marcantes da pós-modernidade é o protagonismo social, ou a proliferação de agrupamentos em torno de interesses particulares ou corporativos, que trouxeram ao centro do debate público a sociedade civil. Esta última pode ser designada, segundo Taylor (2000), num sentido mínimo, como um conjunto de associações livres sem a tutela estatal; num sentido mais denso, como a sociedade coordenada e estruturada por meio destas associações, ou, carregando um significado ainda mais forte, como esta mesma sociedade, agindo de forma a influenciar significativamente o curso das políticas públicas.

Pippa Norris (1999) considera a expansão da sociedade civil como uma espécie de efeito colateral do aparente descrédito que se abate sobre as instituições tradicionais da democracia em nossa era, fato observado em todo o mundo. A autora faz um diagnóstico positivo da situação, avaliando-a muito mais como um desafio do que um declínio, em virtude da ampliação do número de cidadãos envolvidos politicamente em formas de participação até pouco tempo não convencionais:

autores [...] fornecem uma interpretação alternativa que considera a tensão entre ideal e realidade como essencialmente saudável para o futuro da governança democrática, uma vez que isto indica a emergência de mais “cidadãos críticos”, ou “democratas insatisfeitos”, que aderem fortemente aos valores democráticos mas que consideram que as estruturas de representação governamental existentes, inventadas nos séculos dezoito e dezenove, deixam a desejar à medida que nos aproximamos do final do milênio (Norris, 1999, p. 2-3 – tradução nossa)⁸.

Para a autora, a desilusão quanto aos mecanismos tradicionais da democracia, como o instituto da representação, estimula, de alguma forma, o surgimento de novos canais de participação. Foi o desmantelamento do Estado-Nação e de suas instituições (partidos, sindicatos, aparato administrativo) como mediadores das demandas coletivas que abriu espaço para novos atores na intermediação de interesses coletivos.

É importante observar que estas demandas, entretanto, são fragmentadas, o que reflete a perda do caráter universal das identidades, em especial no campo político. Causas relacionadas a questões de raça, gênero ou religião mobilizam diferentes segmentos em torno de programas, por vezes, colidentes, cada um deles lutando por reconhecimento. Esta rede de

atores coletivos tenta influenciar a opinião pública, apresentando questões específicas revestidas da idéia de interesse geral.

Neste cenário, a mídia ocupa posição central, pois, em meio a tantas demandas, cumpre o papel de selecionar, processar e oferecer à opinião pública a pauta de reivindicações. Nas palavras de Dupas (2003, p. 55),

o espaço público – essencial à democracia – converte-se num espaço publicitário e midiático. Na evolução contemporânea da sociedade, a reivindicação à participação política é marginalizada a favor da multiplicação de formas de participação (como as ONG's), cujo maior objetivo consiste na aquisição de um controle direto sobre seu meio particular.

Uma vez incorporados à agenda pública, os temas tornam-se objeto de debate, permitindo que se produza um consenso mais ou menos satisfatório acerca daquilo que a própria sociedade entende como a melhor solução para a demanda apresentada. Ainda segundo o autor,

A influência desses movimentos [sociais] é devida, antes de tudo, à sua capacidade de influenciar as mídias e a sensibilidade social com suas causas, dando-lhes apoio e respaldo social. [...] Eles provocam no espaço público processos de articulação de consensos normativos e de reconstrução reflexiva dos valores e disposições morais que norteiam a convivência social. (DUPAS, 2003, p. 55).

Até que ponto estes “consensos emergentes”, na expressão do autor, são legitimamente constituídos, trata-se de uma questão controversa. Espera-se que o próprio processo de debate depure eventuais estratégias não dotadas de correção⁹, o que, segundo alguns críticos, não passa de uma utopia. Não obstante, a legitimação procedimental, centrada na argumentação, tem demonstrado ser uma das alternativas mais bem-sucedidas para a tomada de decisões na sociedade pós-moderna.

1.3. PÓS-MODERNIDADE E PERIFERIA

Alguns dos mitos modernos mais questionados nas últimas décadas são, de um lado, a referência eurocêntrica na interpretação de processos econômicos, sociais e políticos por todo o planeta e, de outro, a noção de progressividade linear, no tempo e no espaço, do desenvolvimento. Ainda assim, a convicção de que os países integram, cada vez mais, um sistema mundial, atuando de forma quase simbiótica em um cenário de trocas, deu ensejo à

multiplicação de teorias que buscam dar conta da assimetria característica do capitalismo mundial, radicalizada pela globalização.

Neste contexto, emergiu o modelo *centro-periferia*, elaborado originalmente por Wallerstein (1994), segundo o qual a era moderna seria constituída por um sistema mundial de produção desigual, caracterizado por uma dicotomia entre regiões distintas geográfica e culturalmente, agrupadas em um *centro* (âmbito do capital intensivo) e uma *periferia* (âmbito do trabalho intensivo), contendo ainda uma zona intermediária, a *semi-periferia*, que combina características tanto de um quanto de outro extremo, não só no aspecto econômico, inserindo-se na cadeia mundial de trocas de modo não linear, como também no político, absorvendo parcialmente as tensões entre os dois pólos antagônicos.

As pressões oriundas da globalização vêm forçando um rearranjo destes papéis, especialmente nas zonas não-centrais. O final da Guerra Fria, com a ascensão do capitalismo como modelo amplamente hegemônico, a polarização econômica, militar e política dos Estados Unidos da América e o enfraquecimento dos Estados nacionais ensejaram o aparecimento de diferentes estratégias de sobrevivência nos países da periferia.

Na América Latina, bloco situado, em grande parte, na semi-periferia, verifica-se, apesar das especificidades locais, uma proposta similar de inserção bem-sucedida no cenário global: no plano político, os processos de democratização; na economia, a adoção do modelo neoliberal¹⁰ e, no âmbito internacional, o surgimento de projetos de integração regional.

O Brasil, que capitaneia este bloco¹¹, pode ser examinado como um caso paradigmático desta tendência. Os anos 80¹² são um momento histórico crucial neste processo, na medida em que, sob o ponto de vista econômico, o período foi considerado “a década perdida”, em virtude da forte recessão verificada. Na seara política, agravou-se o esgotamento do modelo autoritário, pressionado por fatores endógenos (a ampliação das reações libertárias, em resposta à radicalização da perseguição política, em especial após a edição do Ato Institucional nº 05/68¹³) e exógenos (a expansão do ideário democrático no plano internacional, associado à prevalência crescente do modo de produção capitalista). Mudanças importantes resultaram destas pressões. Democratização e implantação de um modelo neoliberal foram as mais significativas.

A ampliação do debate político foi uma das características que marcaram esta reconfiguração. Um dos pontos cruciais neste processo foi, segundo Souza e Lamounier (1990), a elaboração da Constituição Federal de 1988. De acordo com os autores, a atual Lei Maior foi elaborada num ambiente altamente conflitante e socialmente mobilizado. Este

quadro apenas reflete a característica dualidade ou hibridismo da cultura política brasileira, amplamente diagnosticada por analistas nacionais¹⁴.

Segundo categorias formuladas por Max Weber e Roberto DaMatta, sintetizadas por Vieira *et al* (1982, p. 7), o Brasil apresentou, desde a colonização, uma burocracia com “algumas características da estrutura de dominação racional-legal de tipo puro, conservando ainda uns aspectos do patrimonialismo”. Neste sentido, a impessoalidade, isto é, a burocracia purificada de elementos pessoais e emocionais, resultando na supremacia do princípio da igualdade, não seria um valor dominante em nosso meio. O mesmo aconteceria com a racionalidade, cujo critério funcional é a eficiência, embora esta figure com frequência no direito positivo. A ausência de distinção entre o domínio público e privado estaria evidenciada na distribuição de cargos e favores como forma de manutenção de coalizões, uma vez que o componente ideológico sempre se mostrou insuficiente para aglutinar apoios políticos. Como resultado desta configuração, a sociedade brasileira apresentaria características de heterogeneidade cultural, social e econômica; superposição de funções governamentais e formalismo extremo, com diferenciação entre as normas prescritas e as atitudes concretas dos governantes e cidadãos.

Não obstante, entretanto, a força da herança patrimonialista, clientelista, populista e a apatia política que caracterizaram a maior parte da história brasileira, Moisés (1995) destaca que a transição verificada na década de 80 representou uma inflexão em nossa cultura cívica. Ainda que em seguida tenha havido uma turbulência institucional intensa, em razão da performance governativa insuficiente e do bloqueio das demandas democráticas, o autor destaca que o apoio à democracia não foi prejudicado, o que caracterizaria a dualidade de forças resultantes do processo de transição “misto” no Brasil, com a persistência de elementos do passado conjugados a novos mecanismos democráticos. Santos (1993) corrobora este diagnóstico, interpretando as razões da desordem no país a partir da convivência destas duas esferas, constituídas por uma parcela da população afeita a comportamentos da cidadania e outra vivendo à margem das instituições.

Estudiosos observam a lenta estruturação de uma camada de cidadãos críticos no país¹⁵. Incentivada e retroalimentada por este fenômeno, a expansão dos mecanismos de participação e controle democráticos estabelecidos no Texto Fundamental de 1988 é considerada como um possível ponto de inflexão da tendência à anemia cívica que tem caracterizado a sociedade civil no Brasil desde os tempos de colônia.

Rizek (2003) destaca avanços no processo de democratização que se articulam às velhas questões nacionais: as experiências relacionadas a orçamentos-participativos, os

conselhos gestores de políticas públicas, a atuação de organizações não-governamentais, fóruns temáticos e iniciativas similares. As novas relações destas entidades com o Estado revelam uma postura de negociação, viabilizando, em muitos casos, uma ação conjunta, mas este processo é permeado por disputas e conflitos, demonstrando a dificuldade de uma partilha efetiva do poder. Muitas vezes, a sociedade civil tem permanecido em uma função consultiva, apenas legitimando a ação do Estado, evidenciando assim a resistência das autoridades quanto a uma real sinergia entre as duas esferas. A desagregação das iniciativas da sociedade civil, dificultando a formulação de demandas de amplo alcance, assim como a legitimidade das associações para a representação de interesses coletivos também entram em questão, trazendo maior complexidade ao processo. O adensamento da sociedade civil no país pende, então, entre dois extremos: a politização do espaço público ou a gestão bem sucedida de necessidades particulares e/ou corporativas.

2. ÉTICA PÓS-MODERNA

2.1. ÉTICA: DEFINIÇÃO, ORIGENS, TEORIAS

O termo ética tem oferecido dificuldades aos estudiosos no que se refere à sua definição. A origem da palavra é grega (*ethos*) e o significado é costume, modo habitual de agir. O mesmo sentido apresenta o vocábulo moral, proveniente do latim (*moralis*), razão pela qual, freqüentemente, são utilizados de modo quase equivalente. As diferenças formuladas entre ambos, muitas vezes encontradas no campo filosófico, somente são compreensíveis dentro do sistema estudado. Entretanto, é mais ou menos consensual a distinção pela qual se entende que a moral é o modo espontâneo de agir e de relacionar-se com os outros, segundo determinadas normas (inclui, portanto, a prática e as normas que a regem). A ética, por outro lado, é entendida como a teorização sobre a moral, sua reflexão crítica.

O surgimento da moralidade enquanto preocupação humana remonta ao início da vida associada, na qual costumes importantes do ponto de vista da manutenção da comunidade e da defesa externa começaram a ser positivamente avaliados. É comum fixar a origem da filosofia moral na Antigüidade Clássica, onde os grandes pensadores procuravam identificar o tipo de vida que levaria à felicidade, concluindo que esta seria alcançada por meio do exercício das virtudes. A doutrina cristã, algum tempo depois, aproveitou esta noção, acrescentando a idéia de o homem era dotado de faculdades intelectuais capazes de lhe revelar as condutas conformes à vontade de Deus e, por isso, apropriadas, o que, mais tarde, deu origem ao

conceito de leis naturais. Com a secularização promovida pelo Iluminismo, o recurso às leis naturais como fundamento ético não foi abandonado, mas reformulado: excluiu-se a idéia de que estas normas teriam origem divina, para afirmar que elas seriam, sim, inerentes à natureza humana e, neste sentido, acessíveis à razão. Este o caminho da ética até a modernidade.

A ética se ocupa dos julgamentos morais. Há dois tipos clássicos da avaliação neste sentido: as axiológicas, que classificam seu objeto segundo a validade (bom/mau) e as deonticas, que enfocam a correção (deve/não deve ser). O primeiro deles está relacionado à noção de bem, de valor, daquilo que se deve buscar para viver bem. O segundo está centrado no dever, como forma, aí sim, de alcançar a vida boa. Aquele dá ensejo às éticas teleológicas (o valor moral da conduta resulta dos bons ou maus resultados produzidos), das quais a maior expressão é o utilitarismo. No outro extremo estão as éticas deontológicas (as ações são intrinsecamente boas ou más, do que resulta a necessidade de obediência a padrões morais universais), sendo Kant o principal arauto desta família teórica. Ambas as soluções apresentam fragilidades. As principais críticas direcionadas ao utilitarismo estão relacionadas à instabilidade dos padrões morais, o que representaria uma pressão extrema sobre o indivíduo, instado a decidir ininterruptamente sobre as melhores condutas, o que, aliás, somente seria possível em situações de conseqüências previsíveis. No campo da ética deontológica, a dificuldade de fixação de padrões morais universais apresenta-se como a objeção mais importante.

A preocupação com a identificação de um fundamento que legitimasse as propriedades morais (o que é bom, o que é correto) sempre ocupou lugar central na filosofia moral. A primeira estratégia utilizada foi o supernaturalismo, ou o recurso à religião ou metafísica. Platão, ao afirmar que a ética estaria ancorada no “mundo das idéias”, que constituiria uma realidade superceleste e onde se encontraria o fundamento último (a noção de Bem), integra esta corrente. O naturalismo, por outro lado, renuncia a explicações sobrenaturais, buscando suas bases na natureza, inclusive a humana. Aristóteles ilustra esta abordagem, afirmando que o bem coincide com o fim estabelecido pela natureza, o que deverá orientar a conduta humana. Finalmente, o não-naturalismo preconiza o descolamento entre a moral e a idéia de bem, privilegiando, antes, a de correção. Trata-se, mais do que de uma fundamentação, de uma justificação.

Todos estes dilemas vêm acompanhando a noção de ética desde sua elaboração. Eles persistem nos dias atuais, embora hoje venha sendo dada ênfase à filosofia prática, que busca objetivos mais modestos: não mais o de perseguir a descrição de uma ordem, natural ou sobrenatural, imutável e universal, mas sim o de garantir um grau razoável de validade aos

preceitos morais. Esta abordagem tem promovido um retorno à deontologia, como tentativa de fixação de padrões objetivos, legitimados não tanto por seu conteúdo, mas mediante um procedimento adequado de debate no âmbito da sociedade.

2.2. CRISE MORAL E ÉTICA DO RISCO

A moral não ficou imune à instabilidade provocada pela era pós-moderna. Bauman (1997) situa no cerne da crise atual a discrepância entre a oferta e a demanda de capacidades morais. Segundo o autor, o homem foi treinado para adotar soluções oriundas de uma lógica que não mais atende às demandas da pós-modernidade: as expectativas em torno da universalidade e da fundamentação das propriedades morais ruíram e as conseqüências dos atos humanos são cada vez mais distantes, no tempo e no espaço, das decisões que os provocam, dificultando assim a avaliação das perdas e ganhos – e dos sujeitos neles implicados: “A moralidade que herdamos [...] é uma moralidade de proximidade e, como tal, infelizmente, inadequada numa sociedade em que toda ação importante é ação à distância” (BAUMAN, 1997, p. 247). A possibilidade cada vez mais real de que nossas condutas provoquem impactos sobre partes distantes do globo, ou sobre indivíduos que sequer nasceram, esgota o conhecido modelo da ética retributiva. É assim que o autor vislumbra a instauração de um novo padrão para os julgamentos morais: a ética da auto-limitação. Os ideais de progresso e perfeição que guiaram as mentes modernas foram substituídos pelos objetivos de prevenção e preservação.

O sociólogo não parece enxergar esta mudança como um retrocesso, mas como um desafio. Ele afirma que

Nossa responsabilidade moral coletiva [...] nada no mar da incerteza. A incerteza foi sempre o chão familiar da escolha, embora a moderna filosofia moral e a prática adiaforizante tenham feito o máximo para negá-la na teoria e reprimí-la na prática. Quanto a isso, a situação pós-moderna da ética não é nova. O que verdadeiramente é novo é a enormidade das apostas. Se é isso que a auto-consciência pós-moderna nos deixou claro, essa nova clareza pode andar um longo caminho para fazer um balanço do golpe que deu a nossas certezas [...]. Creio, porém, que a frustração da incerteza seja um ganho para a moralidade. Não, talvez, o tipo de ganho que desejaríamos ou que estivemos procurando – mas o maior ganho que se pode razoavelmente esperar, permanecer pessoa moral (BAUMAN, 1997, p. 253-254).

Assim, o autor se aproxima das análises de Giddens (1991) e Beck (1995), que propõem a reflexividade como parâmetro de compreensão da pós-modernidade, abrindo caminho para a construção de um novo paradigma ético.

É neste contexto que o homem contemporâneo se vê às voltas com o desafio das escolhas morais. Instado por demandas que se multiplicam, desprovido de ferramentas que respondam adequadamente a estes reclamos e consciente da necessidade de formular novas alternativas, multiplica as discussões sobre questões relativas à moralidade:

De muitas coisas podemos afirmar que quanto mais delas se necessita, tanto menos facilmente estão disponíveis. Essa afirmação vale com certeza com respeito às normas éticas comumente acordadas [...]. Percebemos diariamente com quanta urgência precisamos dessas normas (BAUMAN, 1997, p. 23).

Este talvez seja o motivo da atual centralidade do tema da ética no debate público. O assunto parece ter invadido todas as esferas, impregnando em especial as ciências, dando ensejo ao surgimento da ética aplicada. Trata-se de uma nova sensibilidade acerca dos problemas morais concretos. “Os filósofos [...] foram chamados a mostrar a relevância prática de suas teorias, a se pronunciar e a tomar posição sobre questões concretas da sexualidade, da paz e da guerra, da pobreza e fome no mundo” (NERI, 2004, p. 224). Esta tendência trouxe a ética ao centro da reflexão contemporânea, ainda que sob o signo do risco e o enfoque da prevenção e da preservação.

Uma das conseqüências da irrupção da sociedade de risco é o incremento do controle. Beck aponta a busca por mecanismos de identificação, coerção e sanção de condutas indesejáveis como uma das características deste novo ambiente. Por outro lado, o autor não deixa de salientar as dificuldades desta alternativa, tendo em vista as limitações para controlar muitos dos perigos engendrados pela modernidade. Este obstáculo, entretanto, pode mesmo funcionar como um incentivo para a proliferação de meios de controle.

O campo da ética parece ter sido fortemente atingido por este fenômeno. Como resultado, as normas morais se multiplicam e especializam, o que também deriva da fragmentação das instâncias legiferantes, dando origem a esferas de incidência específicas. Surgem a ética dos negócios, das profissões, do ambiente e a bioética. Proliferam os códigos de conduta. Crescem as demandas por moralidade na política. O mundo contemporâneo parece precisar, mais do que nunca, garantir que as escolhas humanas sejam permeadas pelo julgamento moral.

3. CONTROLE DA ÉTICA PÚBLICA

3.1. ÉTICA PÚBLICA

O conceito de ética pública pode compreender, em um nível restrito, o modo como o interesse público é tratado pelos agentes a quem é delegada sua gestão. Uma noção ampliada refere-se à ética na ação estatal de implementação de políticas públicas. Por fim, numa visão macro, refere-se à constituição de um espaço em que sejam discutidos, difundidos, reconhecidos e defendidos os valores éticos no âmbito das relações sociais (CARVALHO, 2005).

Nas últimas décadas, houve uma expansão crescente dos mecanismos de controle da ética pública, embora raramente referidos aos níveis intermediário e amplo mencionados acima. Parece haver uma preocupação disseminada quanto ao comportamento moral dos agentes políticos e públicos, embora pouco enfoque seja dado ao debate sobre a ética nas políticas públicas e nas relações sociais. Alguns fatores podem explicar esta abordagem: o aspecto econômico parece influenciar de forma importante, na medida em que a corrupção¹⁶ acarreta, com frequência, sobrepreços que investidores transnacionais não estão dispostos a pagar. O enfoque na prevenção e no controle, característica já mencionada da sociedade de risco, é certamente outro elemento de contribuição. A dificuldade de manejar as demais formas de ética fora do nível privado também colabora para que práticas mais restritas sejam adotadas como forma possível, ao menos temporariamente, de alçar níveis mais razoáveis de moralidade pública¹⁷.

A preocupação com a correção da conduta de agentes públicos não é nova. A boa gestão já integrava a agenda dos revolucionários franceses no século XVIII: “Art. 15 - A sociedade tem o direito de pedir contas de sua administração a todos os agentes do poder público” (DECLARAÇÃO, 1789). A crescente demanda ética, em especial nesta área, só fez incrementar as pesquisas em busca de um padrão razoável de moralidade pública, já que uma das grandes dificuldades para o seu controle é a determinação destes requisitos.

Embora grande parte das legislações nacionais, desde então, tenha contemplado dispositivos destinados a inibir práticas imorais nos governos, a centralidade desta repressão verificou-se em fins do século XX. Desde então, cresceu a percepção acerca do impacto nocivo da corrupção sobre a sociedade, tanto no nível local, como no regional e no global: enfraquecimento das instituições e dos valores da democracia, da ética e da justiça, comprometendo o desenvolvimento sustentável e o Estado de Direito; contribuição para o surgimento de outras formas de delinqüência, em particular o crime organizado e a corrupção econômica, incluindo a lavagem de dinheiro; comprometimento de parcela importante dos recursos dos Estados e expansão do fenômeno para a esfera transnacional, afetando todas as sociedades e economias¹⁸.

A partir de então, a produção legiferante sobre o tema cresceu de maneira espantosa, destacando-se, nas esferas mundial e regional, acordos multilaterais contra a corrupção. Organizações como a ONU¹⁹, a OCDE²⁰ e a OEA²¹ editaram normas específicas sobre o assunto. O Escritório das Nações Unidas Contra Drogas e Crime tem como uma de suas bandeiras a luta global contra a corrupção. Em evento recente promovido pela entidade, no âmbito do Fórum Global de Reinvenção Governamental, foi publicada a Declaração de Viena, que recomenda o combate à corrupção como um dos caminhos para resgatar a confiança pública:

Nós reconhecemos que a corrupção é um dos maiores desafios que o mundo enfrenta. Corrupção envolvendo agentes públicos e privados é um sério e corrosivo abuso de poder. Para que os cidadãos tenham confiança no governo, agentes públicos, políticos e outros colaboradores devem se conduzir de acordo com os mais altos padrões éticos e em obediência à lei. Nós recomendamos, portanto, estrita adesão à Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, além da adoção e implementação da legislação nacional e de medidas administrativas. Nós recomendamos, além disso, intensificar a transparência do processo político, assegurando o direito de informação, aperfeiçoando mecanismos de execução, ampliando o conhecimento público e reforçando as instituições anti-corrupção. Nós também recomendamos um papel ativo das organizações da sociedade civil na avaliação de políticas e nas iniciativas anti-corrupção²² (UNITED NATIONS, 2007 – tradução nossa).

As causas apontadas pela entidade para os desvios de conduta no setor público são complexas. Entretanto, constatou-se que a falta de ética estaria ligada à administração e gestão deficientes, sendo, portanto, um problema estrutural de fragilidade institucional, possibilitando que gestores públicos irresponsáveis ou inescrupulosos sobrepusessem o interesse próprio ao público. A insuficiência do treinamento profissional e a ausência de planos de carreira, associadas à impunidade, criam um ambiente propício à proliferação da corrupção. Assim, a fim de preservar a integridade dos servidores honestos, seria necessário criar sistemas de sanção para as más condutas e premiação para as boas.

3.2. NORMAS INTERNACIONAIS

O primeiro passo na construção de um sistema de combate à corrupção é a determinação de padrões adequados de conduta – da definição do bom e do mau. Esta tarefa, entretanto, não é, em absoluto, simples: como visto, a determinação de *standards* universais é um dos pontos nevrálgicos de nossa sociedade fragmentada. Entretanto, a produção legiferante sobre o tema tem revelado relativo consenso acerca do mínimo ético exigível daqueles que ocupam cargos públicos. Como esperado, o nível de detalhamento destes requisitos torna-se mais complexo à medida que sua fonte se aproxima da esfera local, face às

dificuldades relativas à produção do consenso em âmbito internacional. Uma análise, ainda que sumária, revela, entretanto, que, se a corrupção persiste, a causa do problema não reside na ausência de normas: sua profusão é uma das características mais marcantes no campo da gestão pública nas últimas décadas.

Dentre os organismos multilaterais que propõem normas de combate à corrupção, destacam-se, por incluírem o Brasil em seu âmbito de incidência, a Organização das Nações Unidas e a Organização dos Estados Americanos.

As principais normas de elaboradas pelas Nações Unidas no campo da ética pública são²³:

- Resolução da Assembléia Geral nº 58/4: Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (outubro/2003);
- Resolução da Assembléia Geral nº 55/25 Convenção das Nações Unidas Contra o Crime-Organizado Transnacional (novembro/2000);
- Resolução da Assembléia Geral nº 51/191: Declaração Contra das Nações Unidas contra a Corrupção e o Suborno nas Transações Comerciais Internacionais (dezembro/1996);
- Resolução da Assembléia Geral nº 51/59: Ação Contra a Corrupção – Código de Conduta Internacional para agentes públicos (dezembro/1996).

Neste conjunto, a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção é o documento mais importante. Seu enfoque recai sobre:

- a *prevenção*, sugerindo medidas orientadas para o setor público e o privado: políticas preventivas (como a criação de agências anti-corrupção e a transparência no financiamento de campanhas políticas, a seleção de servidores públicos pelo sistema de mérito, a elaboração de códigos de conduta, a transparência e a *accountability*²⁴ na gestão de finanças governamentais e o estímulo à parceria com o controle social;
- a *criminalização*, sugerindo a tipificação de condutas hoje não incluídas entre aquelas objeto de sanção penal, como aquelas que apenas auxiliam a prática a imoralidade pública (lavagem de dinheiro e obstrução da justiça, por exemplo), bem como atos praticados por agentes privados;
- a *cooperação internacional*, sugerindo o trabalho conjunto das nações para a prevenção, a investigação e a persecução dos envolvidos, mediante formas específicas de assistência legal mútua;

- a *indenização por vantagens ilícitas*, sugerindo o retorno de todo o patrimônio subtraído por meio da corrupção aos países de origem;
- a *adoção de mecanismos de implementação*, sugerindo a implantação das medidas legislativas e administrativas destinadas a ratificar a Convenção, com a criação de uma Conferência de Países para o monitoramento e o acompanhamento destas iniciativas.

A Convenção da ONU entrou em vigor internacional em 14 de dezembro de 2005, inclusive para o Brasil, que a ratificou em 15 de junho de 2005. O Congresso Nacional aprovou seu texto por meio do Decreto Legislativo nº 348, de 18 de maio de 2005 e, finalmente, o Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, promulgou a referida Convenção no país.

No nível regional, a Convenção Interamericana Contra a Corrupção, aprovada pela Organização dos Estados Americanos em 29 de março de 1996, representa norma precursora no campo da ética pública.

O acordo vincula os Estados-partes a desenvolver mecanismos de prevenção, detecção, punição e erradicação da corrupção e a promover, facilitar e regular a cooperação entre si, para conter este tipo de prática, em especial, no setor público. A norma traz diversas definições, como aquelas relativas a atos de corrupção, função pública, agentes públicos e propriedade, visando a conferir uniformidade de conceitos em seu âmbito de aplicação. Traz ainda uma série de medidas destinadas a combater as práticas ilícitas, dentre as quais se destacam:

- A adoção de Códigos de Conduta para servidores públicos;
- A utilização de mecanismos que reforcem a implementação das regras de conduta previstas;
- O treinamento de agentes públicos para o conhecimento e o cumprimento destas regras;
- O acompanhamento da situação patrimonial destes agentes;
- O incremento da transparência, equidade e eficiência na Administração Pública;
- A adequada arrecadação e controle das receitas públicas;
- A garantia de proteção aos cidadãos que denunciem práticas administrativas ilícitas;
- A ampliação do controle da corrupção por parte de entidades fiscalizadoras;
- O aperfeiçoamento dos controles internos;
- A participação da sociedade civil nas ações de controle;

- A facilitação de medidas que requeiram participação de outros Estados-parte, como a extradição e a quebra de sigilo bancário.

O Congresso Nacional aprovou o texto por meio do Decreto Legislativo nº 152, de 25 de junho de 2002, com reserva para o art. XI, parágrafo 1º, inciso "c"²⁵, enquanto o Decreto nº 4.410, de 07 de outubro de 2002, promulgou a referida Convenção no país. A vigência da Convenção no Brasil apenas a partir de 2002, isto é, cerca de seis anos após sua aprovação pela OEA, revela que o processo de incorporação de uma nova ética pública proposta no âmbito externo padeceu de certa resistência inicial, aparentemente superada: o período de tramitação foi reduzido para cerca de dois anos quando da adoção da Convenção da ONU sobre o tema.

3.3. NORMAS NACIONAIS

O Brasil apresenta um modelo de gestão de ética constituído por grande número de normas. A par disso, diversos órgãos e entes são titulares de atribuições relacionadas ao controle da moralidade pública. Não obstante, verifica-se certo ceticismo quanto à sua eficácia: trata-se de um sistema complexo, incoerente e pouco coordenado²⁶. Esforços vêm sendo feitos, contudo, no sentido de conferir organicidade e eficiência a este modelo, integrando a ação dos órgãos competentes, em conformidade com o robusto arcabouço legal constituído por princípios constitucionais e normas de hierarquia inferior.

3.3.1. Constituição Federal

A atual importância do tema da moralidade pública na agenda brasileira é tema relativamente recente, tendo ganhado impulso a partir de sua inclusão no texto constitucional, na forma de princípio: “Art. 37 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, *moralidade*, publicidade e eficiência [...]” (BRASIL, 1988, grifo acrescentado)²⁷.

Moreira Neto (1992) elenca cinquenta e oito dispositivos em nossa atual Constituição relacionados à moralidade, destacando, dentre eles, o princípio já mencionado e os seguintes preceitos:

- A garantia do *habeas corpus* contra abuso de poder (art. 5º, LXVIII);
- A garantia do mandado de segurança contra abuso de poder (art. 5º, LXIX);

- A legitimação dos cidadãos para propor ação popular por ato lesivo à moralidade administrativa (art. 5º, LXXXIII);
- A suspensão de direitos políticos e outras sanções por atos de improbidade administrativa (art. 36, § 4º);
- A sustação de despesa irregular pelo Congresso Nacional, proposta pelo Tribunal de Contas (art. 72, § 2º);
- A legitimação dos cidadãos, dentre outros, para denunciar irregularidades e ilegalidades ao Tribunal de Contas (art. 74, § 2º);
- A inclusão da improbidade administrativa como crime de responsabilidade atribuível ao Presidente da República (art. 85, V), combinado com o julgamento, nestes casos, pelo Senado Federal, autorizado pela Câmara dos Deputados (art. 52, I).

Figueiredo (2006) acrescenta a este rol a fiscalização quanto ao cumprimento dos princípios da *legitimidade* e da *economicidade* pelos controles externo (Poder Legislativo e Tribunal de Contas) e interno (órgãos integrantes da estrutura do ente controlado).

Os princípios constitucionais funcionam como elementos norteadores de todo o ordenamento jurídico, de modo que estes mandados constituem regras fundamentais para a Administração Pública²⁸.

O princípio da moralidade tem origem na doutrina francesa, a partir da experiência de seu Conselho de Estado, Corte Suprema de jurisdição administrativa naquele país. Seu conceito seminal foi elaborado por Hauriou: é o “conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração”²⁹.

Para precisar melhor a idéia, Moreira Neto (1992) apresenta a distinção entre moral aberta e moral fechada: a primeira, refere-se à consciência individual sobre o bem e o mal e a segunda, à convivência social em um determinado grupo, destinando-se a proteger a consecução dos fins que aquela comunidade elegeu. Mais ainda: com base em Weber, distingue a moral de intenções (que perquire a vontade do agente) da moral de resultados (que contrasta o resultado da conduta praticada com aquele produzido pelo padrão exigido).

Verifica-se, com efeito, uma preocupação em distinguir a moralidade administrativa da comum por meio da análise de seus elementos, a fim de identificar uma categoria autônoma. A primeira distinção refere-se ao âmbito de incidência, que, de acordo com a previsão constitucional, restringe-se às relações jurídicas estabelecidas no âmbito da Administração Pública. Outros elementos são, segundo Mello (2004), a observância de uma

moral jurídica, o fundamento na disciplina interna da administração, o conteúdo determinado pela implementação do bem comum e o controle efetuado no campo da discricionariedade, especialmente sob o aspecto do desvio de finalidade.

Esta abordagem finalística com enfoque no resultado das ações – e não na intenção do agente – está em consonância com a teoria do desvio de poder (ou desvio de finalidade), que se consubstancia no uso de poderes para o alcance de fim diverso daquele para o qual estes foram conferidos. Esta a razão de terem sido as primeiras regras definidoras do controle da moralidade cunhadas sobre o conceito do desvio de finalidade, como aconteceu na chamada Lei de Ação Popular (Lei nº 4.717/65)³⁰. A Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92), por sua vez, veio, em momento posterior, conferir adensamento ao conceito de moralidade pública, ao definir um amplo rol de condutas sujeitas a punição, em especial aquelas relacionadas ao enriquecimento ilícito, a prejuízos ao erário e à ofensa a princípios da Administração Pública.

Além do requisito da moralidade administrativa, os princípios da legitimidade e da economicidade também se destacam no que se refere ao controle da ética pública.

A idéia de legitimidade, na época moderna, reportava-se à qualidade legal do exercício do poder: este seria legítimo se tivesse sua titulação alicerçada juridicamente. Dentro do paradigma positivista, poderia haver legitimidade tanto pela via da competência dos órgãos de governo ou da validade das normas, a partir de uma norma superior do ordenamento, quanto pela via empírica, mediante a dominação-racional (isto é, legal), tradicional ou carismática, onde a obediência espontânea seria o cerne da legitimidade.

Hoje, este conceito foi ampliado, para significar a convicção de que a obrigatoriedade das normas é justificada por sua validade enquanto produto do consenso acerca dos valores estabelecidos argumentativamente pela própria sociedade. É a coerência entre as normas e os princípios e valores fundamentais, expressos ou não nos textos normativos, que produz a qualidade ética do Direito, isto é, a própria legitimidade.

A atual Constituição brasileira situa este princípio no artigo 70, relativo ao à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública pelos controles externo e interno, referindo-se, portanto, segundo Torres (1993), à fundamentação ética da atividade financeira do Estado. O autor esclarece que “A norma do art. 70 da Constituição Federal distingue entre a fiscalização formal (legalidade) e a material (economicidade), sintetizadas no controle da moralidade (legitimidade)” (TORRES, 1993, p. 37).

O autor afirma ainda que este princípio relaciona-se com a idéia de liberdade nas democracias atuais, uma vez que, em última análise, o preço desta liberdade é o tributo. A adequada aplicação das receitas retiradas impositivamente dos cidadãos é, assim, elemento legitimador da atividade governamental, desde que esta seja pautada pela busca do interesse público, atendendo ainda à melhor relação custo-benefício. Neste sentido, o bom desempenho do governo gera apoio político da população, que se traduz na sustentabilidade democrática³¹.

O princípio da economicidade atua de forma correlata. Sua concepção é atribuída aos europeus, em especial aos alemães³², que a consagraram como princípio. Na Constituição brasileira, encontra assento também no artigo 70, como o mandamento da legitimidade.

Economicidade designa, numa leitura ampla, a “eficiência na gestão financeira e na execução orçamentária, consubstanciada na minimização de custos e gastos públicos e na maximização da receita e da arrecadação” (TORRES, 1991, p. 39). Marçal Justen Filho (2005, p. 73) ensina que “a economicidade consiste em considerar a atividade administrativa sob prisma econômico. Como os recursos públicos são extremamente escassos, é imperioso que sua utilização produza os melhores resultados econômicos, do ponto de vista quantitativo e qualitativo”.

O conceito de economicidade vem sendo cada vez mais ampliado desde sua introdução no sistema jurídico pátrio, especialmente após as reformas constitucionais promovidas na última década. As reformulações que atingiram a Administração Pública nacional, buscando torná-la mais eficiente, enfatizam o enfoque direcionado aos resultados da ação do governo. A minimização de gastos é uma ferramenta estratégica neste modelo administrativo, pois permite não apenas salvaguardar os recursos disponíveis, mas também fortalecer a confiança nas instituições governamentais:

Qualquer governo deveria estar duplamente interessado em um controle efetivo sobre a administração de seus recursos: para melhorar o desempenho de seus projetos políticos e para evitar escândalos envolvendo seus integrantes. A primeira preocupação se baseia no cálculo econômico de custos e benefícios. Um governo que consegue controlar o desvio ou a má aplicação de verbas públicas tem mais recursos para os seus projetos ou poderá realizá-los com menos impostos. Este raciocínio tem levado governos a investirem no controle da corrupção para aumentar a sua eficiência [...]. Mas a lisura não é somente um valor político instrumental a serviço da eficiência. Os cidadãos esperam dos seus representantes e dos servidores públicos um comportamento correto [...]. Para muitos cidadãos, a honestidade virou um dos critérios mais importantes para a escolha dos seus governantes (SPECK, 2001).

O conteúdo material do conceito, segundo Torres (1991, p. 39) é indeterminado: “a economicidade é princípio constitucional vazio, como acontece também com a igualdade. [...]”

Não traz em si qualquer conteúdo ou determinação material, embora tenha por objetivo o controle dos aspectos materiais da execução orçamentária”. Requer, assim, a mediação concretizadora do aplicador do Direito, devendo funcionar como um mandado de otimização na atividade governamental:

O princípio da economicidade adquire grande relevo na disciplina do exercício das competências discricionárias atribuídas ao Estado. O legislador não se encontra em condições de definir, de antemão, a solução mais adequada em face da economicidade. Há escolhas que somente poderão se adotadas no caso concreto, tendo em vista as circunstâncias específicas, variáveis em face das peculiaridades. Por isso, a lei remete a escolha ao administrador, atribuindo-lhe margem de liberdade que permita a satisfação do princípio da economicidade. [...] A economicidade delimita a margem de liberdade atribuída ao agente administrativo. Ele não está autorizado a adotar qualquer escolha, dentre aquelas teoricamente possíveis. Deverá verificar, em face do caso concreto, aquela que se afigure mais vantajosa, sob o ponto de vista das vantagens econômicas (JUSTEN FILHO, 2005, p. 73).

3.3.2. Legislação infraconstitucional

A principal norma geral infraconstitucional relacionada ao princípio da moralidade é a Lei nº 8.429/92, que trata da improbidade administrativa. Esta é considerada uma imoralidade qualificada, distinguindo-se assim do conceito geral de desvio de finalidade. O texto legal reprova três modalidades de atos: os que importam enriquecimento ilícito³³, os que causam prejuízo ao erário³⁴ e os que atentam contra os princípios da Administração Pública³⁵. A ação de improbidade, de natureza civil e punitiva (sem caráter penal), será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada³⁶, podendo gerar sanções que vão da suspensão dos direitos políticos ao ressarcimento ao erário, passando pela perda de função pública, pagamento de multa civil, vedação de contratar com o Poder Público ou até de receber incentivos fiscais.

Na esfera federal, o Poder Executivo conta com amplo arcabouço normativo relacionado à ética pública: o Código de Ética do Servidor Público Civil Federal (Decreto nº 1.71/94), o Código de Conduta da Alta Administração Federal (aprovado por Decreto sem número de 21 de agosto de 2000 e alterado por Decreto sem número de 18 de setembro de 2001), o Código de Conduta Ética dos Agentes Públicos em exercício na Presidência e Vice-Presidência da República (Decreto 4.081/02) e a norma que institui o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal (Decreto nº 6.029/07). O Poder Legislativo dispõe da Resolução nº 20/93 do Senado Federal, que institui seu Código de Ética e Decoro Parlamentar e a Câmara Federal, da Resolução nº 25/01, que estabelece norma equivalente. O Judiciário,

apesar de não contar com um Código de Conduta específico, obedece às disposições do Estatuto da Magistratura (Lei Complementar nº 35/79), que, nos artigos 35 a 39, estabelece normas relativas à moralidade.

A esfera federal apresenta, como se verifica, um sistema normativo robusto de controle da moralidade. Parte deste arcabouço foi criado a partir da experiência da Comissão de Ética Pública, criada pelo Decreto sem número de 26 de maio de 1999 e regulada, atualmente, pelo Decreto nº 6.029/07. O colegiado tem hoje como missão zelar pelo cumprimento do Código de Conduta da Alta Administração Federal, orientar as autoridades para que se conduzam de acordo com suas normas e inspirar assim o respeito no serviço público.

Os entes locais apresentam um quadro heterogêneo neste campo de normatização³⁷. Algumas Casas Legislativas apresentam Códigos de Ética e/ou Decoro Parlamentar e o Poder Executivo pode contar com normas específicas ou dispositivos isolados, em geral integrantes de estatutos reguladores da função pública em sua esfera de competência. No Estado do Rio de Janeiro, a Constituição Estadual prevê a perda de mandato em caso de ofensa ao decoro parlamentar³⁸ e a Assembléia Legislativa local promulgou, no ano de 2005, seu Código de Ética e Decoro Parlamentar (Resolução nº 836/05). O Executivo conta com o Decreto-lei nº 220/75, o chamado Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis, que conta com uma série de deveres e proibições relacionadas ao comportamento moral destes agentes.

3.4. AGENTES DE CONTROLE

O controle é a faculdade de fiscalização que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro. Trata-se de um

princípio administrativo material, tutelar e autotutelar, de contrasteamento, supervisão e gestão integral da Administração, por meio de sistema horizontal de coordenação central, com o escopo de vigilância, orientação e correção, prévia ou posterior, de atos administrativos e de atos, decisões e atividades materiais de administração³⁹.

O controle é classificado pela doutrina de diferentes maneiras, segundo o Poder, o órgão ou a autoridade que o exerce, ou ainda conforme o fundamento, modo e momento de sua efetivação. Por sua amplitude e permanência, releva ressaltar o controle administrativo, parlamentar e o jurídico, assim como aquele diretamente exercido pela sociedade, na qualidade, hoje, de verdadeira autoridade, face ao protagonismo social característico das

democracias modernas. Finalmente, há o controle integrado, que constitui o exercício conjunto e/ou complementar das modalidades mencionadas.

3.4.1. Controle estatal

A legitimidade para o controle estatal da moralidade é ampla na ordem jurídica nacional. Destacam-se nesta constelação instituições de natureza fiscalizatória, como o Ministério Público e o Tribunal de Contas. Os órgãos integrantes da estrutura do próprio ente controlado, como as Controladorias e Corregedorias, também desempenham papel importante. Outras agências, ainda que não afetas ao controle de forma precípua, são indispensáveis ao funcionamento do sistema, como ocorre com o Judiciário, a quem cabe, quase sempre, tornar exequíveis as sanções propostas pelos entes fiscalizadores⁴⁰.

O Ministério Público tem sua legitimidade neste campo fundada, especialmente, na atribuição de propor ou acompanhar as ações civis públicas relacionadas à improbidade administrativa, conforme estabelecem tanto o art. 129, inciso III da Constituição Federal, como também o artigo 17, *caput* e no § 4º, da Lei nº 8.429/92.

Os Tribunais de Contas, órgãos colegiados de estatura constitucional aos quais incumbe o controle externo, em auxílio ao Poder Legislativo, têm função relevante neste controle. Os art. 70 e seguintes do texto constitucional fixam a disciplina da Corte de Contas federal (e, de modo reflexo, daquelas pertencentes às demais esferas de Poder).

O sistema de controle interno é estabelecido pelo art. 74 do texto fundamental, incidindo, sob a forma de homologação (reconhecimento, por autoridade superior, da legalidade de ato praticado), aprovação (tem natureza similar à homologação, acrescendo-se ao exame da legalidade o da conveniência do ato praticado), invalidação (desconstituição de ato considerado desconforme o ordenamento jurídico) e revogação (emanação de novo provimento sobre matéria anteriormente provida que, por situação superveniente, postula novo ato ou supressão do anterior). Os procedimentos sancionadores e disciplinares também se enquadram no rol dos mecanismos utilizados para a consecução do controle interno.

Finalmente, o controle jurisdicional da atividade administrativa no Brasil obedece ao sistema de jurisdição única e tem como principal dispositivo estruturante o art. 5º, inciso XXXV da Constituição Federal de 1988 (submissão de lesão ou ameaça de lesão à apreciação judicial). A expansão da legitimação ativa conferida pelo atual Texto Maior (em especial nas ações populares e na ação civil pública) também contribui, de forma reflexa, para a ampliação do controle promovido por este Poder, já que o Judiciário somente age por provocação.

3.4.1.1. O papel dos Tribunais de Contas

Autores salientam em uníssono a posição central ocupada pelas Cortes de Contas no controle da ética pública⁴¹.

Já no nascedouro a instituição demonstrava esta vocação. Seu surgimento se deu com o advento da República, por sugestão de Ruy Barbosa. Os ideais republicanos eram perfeitamente afinados com as noções de limitação do poder e de responsabilização dos governantes, tão bem levadas a efeito por um órgão de controle financeiro. Este tipo de fiscalização foi sendo consolidado ao longo do tempo, adquirindo grande centralidade nas últimas décadas. O incremento do controle, com a noção crescente de risco em nossa sociedade, em especial no que se refere às conseqüências deletérias da corrupção, só fez aumentar a importância das entidades fiscalizadoras na agenda pública contemporânea.

Durante muito tempo, entretanto, as Cortes de Contas nacionais funcionaram segundo o paradigma do controle prévio, exercendo, de um modo geral, um papel de pouco destaque na estrutura política brasileira, pois, em caso de irregularidades, pronunciavam um veto apenas relativo, registrando, de qualquer forma, o ato inquinado, embora sob protesto.

Na década de 60, quando começaram a ser propostos novos modelos de Administração Pública no plano internacional, como uma alternativa ao Estado do Bem Estar (já que, àquela época, acreditava-se na reversão dos problemas de governabilidade por meio de uma maior eficiência na gestão), o Brasil se viu afetado por este quadro – de início, timidamente e, depois, de forma mais expressiva. O Direito Público nacional sofreu mudanças significativas no período, destacando-se a reforma administrativa promovida pelo Decreto-Lei nº 200/67 e a edição da Lei nº 4.320/64, que estabelecia normas gerais de direito financeiro e orçamentário. Procurava-se implementar uma Administração Pública mais moderna, descentralizada, desburocratizada e eficiente. A par disso, a instituição do orçamento-programa, que determinava, entre outras providências, o planejamento e a indicação dos resultados esperados da atividade estatal, era um avanço no sentido de tornar mais objetivas, claras e controláveis as inversões de valores efetuadas pelo poder público.

Este cenário exigia uma conseqüente modernização também dos controles. A fiscalização tradicional, calcada na obediência a formalidades, não atendia de modo eficiente às demandas crescentes de aprimoramento da máquina administrativa. Esta necessidade de reformulação constituía, à época, uma preocupação internacional. Em 1959, a Intosai⁴², associação que congrega Tribunais de Contas e Controladorias dos países-membros da

Organização das Nações Unidas, recomendava, em Congresso realizado no Brasil, a realização de avaliações voltadas para os resultados da ação governamental, especialmente sob os aspectos da economicidade, eficiência e eficácia. Foram os países anglo-saxões – e suas entidades fiscalizadoras superiores - os pioneiros no campo das auditorias voltadas para resultados. No Brasil, apenas a partir dos anos 80 as condições necessárias a este tipo de fiscalização foram implementadas..

A primeira mudança importante neste sentido foi a redemocratização, com a mitigação da excessiva centralização do Executivo, favorecendo assim o fortalecimento dos demais Poderes e, em consequência, da função de controle financeiro cuja titularidade pertencia ao Legislativo. Ao lado disso, a crescente participação popular ensejou uma demanda maior por *accountability*, o que contribuía também para a implementação de controles mais sofisticados. A promulgação da Constituição Federal de 1988, além de ampliar substancialmente as atribuições das Cortes de Contas, estabeleceu expressamente a possibilidade da execução de auditorias operacionais, integrando assim ao Direito positivo o instituto. O impulso definitivo à adoção deste modelo ocorreu na década de 90, com o agravamento das crises fiscais em alguns países, gerando consequências sobre diversas nações espalhadas pelo globo e evidenciando a incapacidade de financiamento do Estado. Neste contexto, reformular o aparato administrativo era inevitável, o que aconteceu a partir da reforma estrutural, cujo ponto culminante foi a edição da Emenda Constitucional nº 19, de 05.06.1998, focando especialmente três aspectos da gestão pública: a disciplina jurídica de seus agentes, a qualidade dos serviços prestados e o controle de gastos.

Ainda nesta esteira, um importante fator de mudança foi a necessidade de ajuste fiscal. No mundo globalizado, o crescimento econômico e a estabilidade dos países deixaram de ser uma questão interna, pois os reflexos de crises localizadas interferiam nas economias de nações vizinhas e no cenário mundial. Estas condições conferiram ao ajuste fiscal e, mais especificamente, à transparência na gestão fiscal, um papel extremamente importante na expansão do capitalismo. Entidades internacionais passaram a apoiar iniciativas neste sentido. Diversos países, como os Estados Unidos, Nova Zelândia e os membros da União Europeia editaram, na década de 90, as primeiras normas no campo da transparência da gestão fiscal, enquanto o Brasil, alguns anos depois, trouxe a lume a Lei de Responsabilidade Fiscal, ou LRF (Lei Complementar nº 101/2000), inspirada no modelo neozelandês. Este diploma legal tem como meta consolidar um novo regime fiscal no país, estabelecendo princípios norteadores para uma gestão responsável. Um dos aspectos mais distintivos do novo diploma foi a ampliação das formas de controle, com a expansão significativa das atribuições dos

Tribunais de Contas, buscando-se uma fiscalização com enfoque sobre a austeridade fiscal e sobre as metas fixadas na lei de diretrizes orçamentárias.

Segundo Gualazzi (1992), o regime jurídico constitucional das Cortes de Contas está estabelecido nos art. 31 e art. 70 a 75⁴³. O autor destaca os seguintes aspectos desta atuação: a integração administrativa entre os controles interno e externo; o critério da análise global de mérito na fiscalização exercida, em face da apreciação não só da legalidade, mas também da legitimidade, economicidade e outros princípios constitucionais; a incidência irrestrita sobre todos os atos que envolvam o dinheiro público, com imposição direta de sanções, sem prejuízo de representação a outros órgãos e ao Poder competente; a colegialidade e a autonomia funcional, estabelecidas a partir das prerrogativas conferidas aos membros da instituição e a aplicabilidade das normas atinentes à esfera federal aos estados e, sendo o caso, aos municípios.

As principais atribuições da instituição se dividem, basicamente, entre a emissão de parecer prévio sobre as contas do Chefe do Poder Executivo para subsidiar o julgamento a ser efetuado pelo Poder Legislativo; o julgamento das contas dos demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos; a apreciação da legalidade, para fins de registro, dos atos de admissão de pessoal, concessões de aposentadoria, reformas e pensões e, finalmente, a realização de auditorias e inspeções.

3.4.1.1.1. Auditoria da ética

Os Tribunais de Contas têm expandido significativamente a fiscalização por meio de auditorias⁴⁴. Estas, segundo Barzelay (2002), são formas de verificação que comparam critérios pré-estabelecidos com as transações realizadas nas organizações. Elas se distinguem em análises de *conformidade*, que são aquelas voltadas para a mera comparação entre a operação examinada e seus requisitos legais e/ou formais, ou *operacionais*, constituídas por avaliações que envolvem julgamentos comumente relacionados aos resultados das atividades do órgão ou ente auditado, em especial sob os aspectos da eficiência, economicidade, eficácia e efetividade.

A principal operação realizada numa auditoria é a comparação entre *critérios* e *condições*. Critérios são padrões utilizados para determinar se um programa ou entidade satisfaz ou supera o esperado. Nas auditorias de conformidade ou regularidade, os critérios são normalmente fechados, pré-estabelecidos (como leis e regulamentos) e aplicados de modo a classificar as transações como corretas ou incorretas, legais ou ilegais. Nas operacionais, os

parâmetros são relativamente abertos e determinados pelo próprio auditor, devendo atender aos requisitos de pertinência, razoabilidade e exequibilidade. Exemplos de critérios são os objetivos ou metas da entidade, normas ou padrões tecnicamente testados, opiniões de especialistas e desempenho de entidades similares ou da própria entidade em períodos anteriores. A condição, por sua vez, é a situação existente, identificada e documentada durante os trabalhos de auditoria. Ela deve ser comparada com o critério, a fim de evidenciar seu grau de compatibilidade com o padrão esperado.

A identificação da condição se baseia nas informações coletadas durante a auditoria, que dão origem às evidências. Estas sustentam os achados de auditoria: as conclusões da fiscalização. As evidências podem ser de vários tipos (física, documental, oral e analítica⁴⁵). Enquanto na auditoria de conformidade a evidência é conclusiva, raramente isto ocorre numa auditoria operacional, quando ela geralmente é apenas convincente, o que reforça a necessidade de que as evidências sejam adequadas, pertinentes e razoáveis. É recomendável a utilização de mais de um tipo de evidência (especialmente quando forem críticas, como as orais ou físicas), a fim de fortalecer as conclusões finais. As fontes de informação também são elementos importantes para a obtenção de evidências adequadas⁴⁶. Em função da relevância das informações para fundamentar os achados de auditoria, devem ser examinadas a validade e a confiabilidade de dados oriundos de fontes secundárias, desprezando-se aqueles que demonstrem fragilidade, ou utilizando-se os mesmos com uma indicação clara acerca de suas limitações. Conclusões e recomendações não garantidas não devem integrar o resultado da auditoria.

As auditorias de ética são ainda extremamente incipientes no controle governamental. Este tipo de verificação integra o grupo das chamadas auditorias sociais, processos que avaliam, demonstram e contribuem para melhorar a performance social de uma entidade por meio do exame do impacto de seu comportamento ético sobre a comunidade. Seu surgimento se deu no ramo empresarial, com a percepção crescente de que a sobrevivência de uma organização está intimamente relacionada não só à sua capacidade de produzir bens e serviços, mas também de atender às expectativas da sociedade quanto a outros aspectos, inclusive no que se refere à moralidade de suas ações.

A complexidade de um procedimento de auditoria requer um planejamento atento para que sejam adequadamente selecionados os órgãos e entes fiscalizados, a fim de concentrar esforços sobre aqueles que apresentem maior suscetibilidade a desvios éticos. Souza Filho (2004), ao analisar modelos de formulação de indicadores de risco ético, destaca a dificuldade desta tarefa, face aos obstáculos verificados no processo de sua mensuração. Entretanto,

algumas variáveis parecem contribuir definitivamente para o incremento da suscetibilidade. No nível individual, colaboram, de forma indiretamente proporcional: a probabilidade de punição do agente, a renda auferida no cargo e a expectativa de tempo em seu exercício e, diretamente, a expectativa do benefício auferido pelo desvio. No nível institucional, contribuindo diretamente para a ampliação do risco, figuram o poder aquisitivo da entidade e sua capacidade de tomar decisões que interfiram na existência ou rentabilidade de negócios de outras organizações.

Uma vez selecionados os órgãos e entes a serem auditados, devem ser identificados os critérios utilizados para a avaliação da ética. Dentre os mais utilizados, considerando que uma das preocupações centrais das auditorias sociais é medir até que ponto a organização atinge os valores que se propõe a promover, é a conformidade entre desempenho e missão institucional. A importância desta correlação é salientada como um dos mais relevantes fundamentos da confiança nas instituições. A este respeito, Moisés (2005) afirma que

Confiar em instituições supõe conhecer a idéia básica ou a função permanente atribuída a elas pela sociedade [...]. Isso se explicita através das regras constitutivas das instituições que remetem a conteúdos éticos e normativos resultantes da disputa dos atores pelo sentido da política; por isso, essas regras são referências tanto da ação dos responsáveis pelas instituições como das pessoas comuns que se orientam, a partir de sua experiência, por aquilo que aprendem sobre o funcionamento das instituições. [...] Ou seja, a confiança política dos cidadãos depende da coerência das instituições a respeito de sua justificação normativa, e é o repertório de significações resultante de seu funcionamento que determina a medida dessa confiança, que pode ou não se estender aos seus responsáveis, conforme seu comportamento seja compatível com aqueles objetivos. Essa dinâmica envolve, portanto, a experiência dos cidadãos com as instituições e isso conta para a ocorrência do fenômeno de confiança.

Neste sentido, quando a auditoria de ética analisa as operações da entidade em comparação com seus objetivos institucionais, tem como objetivo auxiliar o auditado a refletir sistematicamente acerca dos impactos externos de suas ações, melhorando assim seus procedimentos. Em muitos casos, os exames podem contribuir inclusive para tornar mais clara a missão da instituição, uma vez que a gestão da ética é tema bastante recente na agenda tanto corporativa quanto governamental.

Sousa Filho (2004) esclarece que este modelo de auditoria deve ser orientado para os seguintes aspectos:

- Identificação da missão da instituição;
- Verificação acerca de eventuais superposições em relação aos objetivos de outras entidades;

- Avaliação quanto à conformidade e aderência das atividades desenvolvidas em relação à missão estabelecida;
- Identificação da clientela atingida pelas operações da organização;
- Análise da adequação dos recursos disponíveis aos objetivos organizacionais;
- Parecer quanto ao atendimento da missão pela entidade.

A auditoria de ética pode também utilizar outras abordagens mais específicas. Neste caso, embora os procedimentos de avaliação se subsumam às modalidades de conformidade ou operacional (ou ainda, à combinação de ambas), é importante selecionar cuidadosamente os critérios, uma vez que, freqüentemente, não haverá norma legal que defina o padrão a ser seguido. Caso o órgão ou ente auditado disponha de um código de conduta, este trabalho será facilitado, permitindo, inclusive, auditorias de regularidade. Na sua ausência, as normas internacionais, os princípios constitucionais, os regulamentos e as melhores práticas desenvolvidos por outras entidades, as decisões judiciais sobre a matéria e textos doutrinários podem auxiliar na elaboração de critérios por parte do auditor.

Alguns parâmetros são sugeridos por Souza Filho (2004), com base em documento formulado pela Comissão de Ética Pública do governo federal. São eles:

- A existência de normas de conduta gerais e específicas aplicáveis aos servidores;
- A atribuição formal de controle quanto ao cumprimento das normas de conduta a um setor específico da entidade;
- A instituição de uma Comissão de Ética;
- A disponibilidade de mecanismos de proteção àqueles que denunciem e apurem transgressões às normas de conduta;
- A identificação e o controle sobre as áreas mais suscetíveis a desvios éticos;
- A integração da gestão ética ao plano de trabalho da entidade;
- O comprometimento da alta administração com a disseminação e observação das normas de conduta;
- A divulgação das normas de conduta aos servidores;
- A incorporação de disciplina relacionada à ética e às normas de conduta aos programas de capacitação e treinamento da entidade;
- A aferição do conhecimento, por parte dos servidores, acerca de normas de conduta;

- A existência de canais para a solução de dúvidas relacionadas à aplicação de normas de conduta;
- O monitoramento quanto ao cumprimento de normas de conduta;
- A efetiva apuração dos desvios de conduta e a aplicação de sanções;
- A existência de formas de reconhecimento ou premiação da ética.

3.4.2. Controle social

No instigante trabalho *Accountability: quando poderemos traduzí-la para o português?*, Campos (1990) revela sua perplexidade ao entrar em contato, na década de 80, com o termo de origem anglo-saxã, durante experiência acadêmica transcorrida nos Estados Unidos da América, constatando a fragilidade do conceito de controle em nossa cultura política. Sua explicação para o fato foi o padrão de relacionamento entre o Estado e a sociedade brasileiros:

As primeiras observações diziam respeito ao próprio relacionamento entre a administração pública e seu público, à própria noção de *público*. Pelo lado dos funcionários, um desrespeito pela clientela (exceto os clientes conhecidos ou recomendados) e uma completa falta de zelo pelos dinheiros públicos (supostamente pertencentes a um dono tão rico quanto incapaz de cobrar). Pelo lado do público, uma atitude de aceitação passiva quanto ao favoritismo, ao nepotismo e todo tipo de privilégios; tolerância e passividade ante a corrupção, a dupla tributação (o imposto mais a propina) e o desperdício de recursos (Campos, 1990, p. 31).

Na opinião da autora, somente a cidadania organizada seria capaz de promover um controle governamental efetivo, uma vez que é o comportamento da clientela que condiciona o da burocracia. Por isso, numa sociedade como a brasileira, na qual, além do baixo nível de organização e mobilização, faltava o sentimento de comunidade, o cidadão permanecia como sujeito passivo das decisões públicas, sem participação ou controle em sua formulação e implementação.

Desde então, duas décadas se passaram. Mudanças significativas ocorreram na cultura política nacional e regional, promovendo o protagonismo social e um incremento significativo da *accountability*, especialmente daquela demanda pela sociedade.

Peruzzotti e Smulovitz (2002) apontam esta expansão como uma tendência em toda a América Latina. A dupla de pesquisadores formulou, a partir desta constatação, o conceito de *accountability* social:

um mecanismo de controle vertical, não eleitoral, das autoridades políticas, baseado nas ações de um amplo espectro de associações e movimentos cidadãos, assim como também em ações midiáticas. As iniciativas destes atores têm por objeto monitorar o comportamento dos funcionários públicos, expor e denunciar seus atos ilegais e ativar a operação de agências de controle horizontal⁴⁷ (PERUZZOTTI & SMULOVITZ, 2002, p. 32 - tradução nossa.).

Segundo os autores, os mecanismos e recursos disponíveis para este tipo de fiscalização incluem uma série de medidas: a investigação ou mobilização social, acompanhadas de denúncia pública; a denúncia a agências de controle ou a litigância ordinária. Comparada aos controles tradicionais, ela apresenta uma série de benefícios, compensando as debilidades apresentadas por outras tipologias. Em relação ao poder de pressão oriundo do voto⁴⁸, por exemplo, a *accountability* social traz diversas vantagens: não requer amplo consenso a fim de tornar-se efetiva, ao contrário da sanção realizada por meio do voto; pode ser realizada a todo tempo – e não somente em época de eleições; permite o controle concomitante de uma série de atos, enquanto na modalidade eleitoral há apenas uma única oportunidade para que o eleitor o sancione ou premie e, finalmente, possibilita a incidência da fiscalização sobre agentes públicos e não apenas políticos. Relativamente ao controle horizontal (ou intra-estatal, realizado pelas entidades de fiscalização governamentais), a *accountability* social apresenta a grande vantagem de não requerer necessariamente procedimentos formalizados e de dispensar a legitimação para controlar, por vezes restrita, conforme a legislação do local.

A incorporação de atores antes relegados no plano do controle deu ao conceito utilizado por Peruzzotti e Smulovitz ressaltar a importância do fenômeno conhecido como a *visibilidade da voz*⁴⁹, relacionado à capacidade de expor e denunciar atos ilegais mesmo na ausência de competência para a aplicação imperativa de sanção. Como ressaltam os autores, os custos reputacionais dos agentes denunciados são relevantes a ponto de influírem no cálculo prévio acerca das eventuais vantagens da prática de atos irregulares. Além disso, existe sempre o benefício de tornar pública a discussão sobre uma transgressão, antes circunscrita a um âmbito determinado, o que lança luz sobre a questão e a traz ao debate público.

Não deixa de ser importante, também, a possibilidade de que atores destituídos de poderes sancionatórios provoquem as estruturas de *accountability* horizontal, de modo a conferir maior efetividade a suas ações. Este aspecto é considerado crucial porque, como verificado, há um relativo consenso entre os estudiosos acerca da fragilidade do controle intra-estatal na América Latina⁵⁰. A transformação das demandas sociais em administrativas

ou legais obriga a um posicionamento formal das agências fiscalizadoras, as quais, em alguns casos, teriam permanecido inertes caso a *accountability* social não as tivesse movido.

A utilização de uma linguagem de direitos e legalidade é considerada por O'Donnel (2002) como uma das vantagens deste tipo de controle, pois mantém as demandas dentro dos princípios do Estado de Direito. O autor também salienta que o conceito de *accountability* social traz outra contribuição importante: sua perspectiva republicana, uma vez que o tipo de questão levantada é de caráter geral, visando ao ajuste de comportamentos de agentes públicos/políticos a padrões de legalidade, o que distingue daquelas propostas pelos grupos de interesse ou instituições neocorporativistas.

O controle exercido pela sociedade, entretanto, tem seus perigos: o primeiro deles é a substituição do Judiciário pela mídia, punindo eventuais inocentes – sem direito a defesa – ou poupando eventuais culpados. Neste caso, atenção especial deve ser dada aos direitos e garantias individuais, com a ponderação entre a salvaguarda da imagem do indivíduo e a liberdade de imprensa. Outra ameaça é a super-representação de alguns grupos, afetando assim a igualdade entre os agentes sociais. A necessidade de recursos tais como tempo, informação, acesso à mídia, capacidade de comunicação pública e, por vezes, dinheiro, pode desequilibrar as demandas. A educação política e a facilitação do acesso a informações e aos mecanismos de controle podem fornecer aos setores débeis ou excluídos maiores possibilidades de monitoramento.

A *accountability* social no Brasil, seguindo a tendência regional, apresentou forte crescimento nas duas últimas décadas. A razão disso foi a incorporação ao texto constitucional de diversos mecanismos que ampliaram as possibilidades de *controle social do governo*, como é mais freqüentemente designada esta modalidade de *accountability* no país. Trata-se, segundo Britto (1992, p. 115), “[d]a fiscalização que nasce de fora para dentro do Estado [...], exercida por particulares ou por instituições da sociedade civil”, conferindo ao cidadão um direito público subjetivo que tem por contraponto um dever estatal específico.

A Constituição Federal é pródiga em dispositivos que oferecem a oportunidade de controle social sobre os atos do governo, destacando-se o art. 5º, inciso LXXIII (ação popular); art. 74, § 2º (denúncia aos Tribunais de Contas por ilegalidades e irregularidades); art. 14, § 10 (impugnação a mandato eletivo) e art. 31, § 3º (questionamento da legitimidade das contas municipais). Além disso, o legislador constituinte estabeleceu ainda diversos dispositivos instrumentais, para que a sociedade civil melhor exercesse sua capacidade fiscalizatória. Deste modo surgiram os comandos estatuídos no art. 5º, inciso XVIII (possibilidade de associação sem interferência estatal); art. 5º, inciso XXXIII (acesso a

informações); art. 5º, inciso LV (devido processo legal); art. 37 (princípio da publicidade); art. 162 (divulgação dos recursos recebidos e transferidos pelos entes federados); art. 165, § 3º (dever de publicação do relatório resumido de execução orçamentária), entre outros. Mecanismos de sanção indireta também figuram no Texto Maior, como os direitos de liberdade de manifestação (art. 5º, inciso V) e de imprensa (art. 5º, inciso IX art. 220)⁵¹.

A par disso, normas infraconstitucionais trazem outros dispositivos importantes sobre o tema. Com acentuado destaque figuram aquelas que determinam a instituição de entidades colegiadas integradas também por membros da sociedade, dentre as quais se destacam a Lei nº 8.142/90, que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área de saúde e a Lei nº 9.424/96, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00) traz como grande novidade no plano do controle social o princípio da transparência, sofisticação do já conhecido princípio da publicidade. Com efeito, uma das grandes dificuldades do controle financeiro e orçamentário por parte da sociedade sempre foi a ausência de informações acerca dos gastos governamentais, o que promete ser remediado pelo farto elenco de demonstrativos e projeções determinados pela LRF. Instrumentos importantes são o *relatório resumido da execução orçamentária*, produzido a cada dois meses e que informa, sinteticamente, o comportamento da arrecadação e a execução das despesas, assim como o relatório de gestão fiscal, elaborado a cada quadrimestre, prestando contas sobre a situação fiscal em relação aos limites e condições estabelecidos pela lei (despesas com pessoal, dívida, operações de crédito, de antecipação de receitas etc.) e sobre as medidas corretivas implementadas em caso de ultrapassagem dos limites.

Num nível micro, outras normas podem ser identificadas como facilitadoras do controle social dos gastos governamentais. A principal delas é a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666/93), que traz diversos dispositivos que privilegiam a fiscalização popular sobre este tipo de ato, como o art. 3º, § 3º (publicidade do procedimento); o art. 7º, § 8º (acesso popular aos quantitativos e preços unitários de obras licitadas) e o art. 15, § 6º (impugnação de preços em quadro geral de registro por incompatibilidade com valores de mercado), todos eles destinados a dar ampla publicidade aos procedimentos licitatórios e/ou a conferir poderes à população para interromper negócios potencialmente desvantajosos aos cofres públicos.

4. REFLEXÕES DA PERIFERIA: A INTEGRAÇÃO ENTRE CONTROLES COMO ALTERNATIVA PARA O INCREMENTO DA ÉTICA PÚBLICA NA SOCIEDADE DE RISCO

4.1. ABORDAGEM REFLEXIVA DO CONTROLE NAS SOCIEDADES NÃO-CENTRAIS

A reflexividade exige do homem contemporâneo a autoconfrontação com as deficiências das instituições disponíveis em lidar com os efeitos gerados pelo próprio processo de modernização. Isto requer tanto a capacidade de autocrítica quanto de formulação criativa de ferramentas que possam dar conta de novos desafios.

O papel das sociedades periféricas neste cenário tem sido fundamental: elas contribuem decisivamente para o descentramento da cultura ocidental a partir da noção de diferença. Segundo Prysthon,

as teorias baseadas nas culturas periféricas, as políticas da diferença, apontam para um entrelaçamento entre experiência cultural, a prática da crítica e o terreno da política, [...] sugerindo, assim, um campo fortemente marcado pela utopia: a utopia dos discursos da heterogeneidade, dos sonhos singulares, de um entrelugar complexo e híbrido (PRYSTHON, 2003, p. 140).

Dentre as colaborações mais marcantes da periferia encontram-se experiências inovadoras de controle sobre os governos, principalmente por parte da sociedade. Como salienta Grau (2002), a América Latina foi a única região do mundo onde, durante a década de 90, ocorreram esforços expressos por parte dos Estados no sentido de criar órgãos específicos de viabilização do controle exercido pela sociedade. Esta tendência pode ser considerada como um movimento de reflexão, por resultar de uma tentativa de reversão da condição de delegação democrática⁵², ocorrida a partir da inflexão provocada pelos processos de (re)democratização no local. Neste sentido, a consolidação de novos modelos de controle, em especial daqueles que integram sociedade e Estado, contribui criativamente para uma mudança de paradigmas, constituindo, ao mesmo tempo, um fenômeno conexo tanto à expansão do risco como da reflexividade.

Estudiosos têm destacado a importância da interação entre as instâncias de controle, com vistas a um incremento de sua efetividade⁵³. O'Donnell (2002) destaca que a eficácia da *accountability* intra-estatal pode ser um importante incentivo à social. Por sua vez, a fiscalização promovida pela sociedade tende a estimular a atuação do controle governamental. Além disso, maior incidência de *accountabilities* horizontal e social promove uma

qualificação da *accountability* eleitoral, fornecendo elementos para a reflexão do eleitor quanto à melhor seleção dos agentes políticos. A expectativa depositada por O'Donnell no fenômeno da interação entre os controles como instrumento de consolidação democrática é revelada pelo trecho a seguir:

Sem dúvida, cada dimensão de *accountability* [...] é importante de per si. Porém, estou persuadido de que boa parte dos fenômenos mais interessantes e politicamente mais importantes, assim como dos que mais necessitam de nossas investigações, situam-se nas interações entre estas dimensões. Isto me parece particularmente certo em casos nos quais, como costuma ocorrer na América Latina, várias destas dimensões operam deficientemente. É nestas interações, tanto de indução como de estimulação, onde se pode descobrir oportunidades de avançar na muito necessária democratização em nossos países⁵⁴ (O'DONNELL, 2002, p. 94 – tradução nossa).

4.2. INTEGRAÇÃO ENTRE TRIBUNAIS DE CONTAS E SOCIEDADE CIVIL NO CONTROLE DA ÉTICA PÚBLICA

Os Tribunais de Contas brasileiros incluem-se no rol das instituições que apresentam forte potencial para uma profícua interação com a sociedade civil. Com efeito, seriam assim superadas tanto limitações do controle estatal (como a impossibilidade de tomar conhecimento de todas as irregularidades que ocorrem no âmbito da atividade administrativa), quanto do social (falta de efetividade em razão da impossibilidade de aplicação de sanções). A complementação destas duas esferas de ação parece ser uma alternativa eficaz para eliminar os obstáculos a uma fiscalização mais eficiente.

O fundamento legal para esta interação encontra-se no art. 74, § 2º da Constituição Federal: “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União” (BRASIL, 1988).

A incorporação da denúncia às Cortes de Contas no Texto Constitucional coloca o Brasil, segundo Vieira (2003), em posição de vanguarda internacional, ao lado de países como os Estados Unidos e a Itália, enquanto outras nações trazem esta previsão apenas em normas de menor hierarquia. A disciplina do instituto, contudo, é conferida, de um modo geral, pelas Leis Orgânicas dos Tribunais de Contas.

O recebimento de denúncias abriu novas perspectivas de atuação para os Tribunais de Contas brasileiros: além do natural incremento de sua eficiência, pela maior facilidade de detecção de irregularidades e pelo direcionamento das ações de controle aos eventos em que o risco de desperdício de recursos é efetivo, cresce a legitimidade institucional, que se reafirma

com a abertura à cidadania. Sua autonomia também é fortalecida, pelo exercício desta função própria e exclusiva, assim como a responsabilidade política, acrescida em razão do dever de atuar por provocação direta da sociedade.

Outro marco importante para uma interação crescente entre os controles estatal e não-estatal foi a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal. O aumento da complexidade do controle, provocado pela expansão das medidas destinadas a conferir transparência e eficiência à gestão governamental, passou a exigir também das Cortes de Contas um aprimoramento neste campo.

Alguns Tribunais de Contas nacionais dispõe hoje de um setor específico destinado a incrementar sua interação com a sociedade civil, freqüentemente sob a forma de Ouvidoria. Estes órgãos surgiram, inicialmente, com a função de facilitar o recebimento de denúncias de ilegalidades e irregularidades. Com o passar do tempo, as Cortes de Contas observaram a necessidade de conferir formação a setores estratégicos da sociedade civil para incentivar este controle, face à deficiência verificada quanto ao conhecimento dos mecanismos de aplicação dos recursos públicos, justificada, em parte, pela tradicional ausência ou mesmo hermetismo dos dados disponíveis quanto à gestão orçamentária e financeira da Administração.

No que se refere ao controle da ética pública, um estreitamento entre ambas as instâncias parece ter enorme potencial positivo. Requisito essencial para atingir este benefício é, entretanto, a expansão deste tipo de exame pela instituição. Como verificado, há ambiente institucional propício, não só em razão do mandato fundamental (art. 70 da Constituição Federal) que confere às Cortes de Contas a atribuição de controle da legitimidade – à qual se subsume a fiscalização de todos os princípios constitucionais que regem a Administração Pública – como também do incremento estuendo da demanda por *accountability* governamental.

Implementada esta nova realidade, persistem os obstáculos que já na atualidade desafiam a parceria entre o Tribunal de Contas e a sociedade civil, exigindo esforço e criatividade destes atores na busca de sua superação.

O primeiro deles se refere à transparência. Esta é apontada por diversos autores como elemento central nos processos de *accountability*⁵⁵. Manin *et al*, introduzindo uma coletânea de trabalhos sobre o tema, destacam, dentre os aprendizados resultantes dos estudos realizados:

A maior dificuldade tanto em instruir governos sobre o que fazer como em julgar o que eles têm feito é que nós, cidadãos, simplesmente não sabemos o bastante. [...] Nossa autorização para governar não deveria incluir a autoridade para esconder

informações de nós. Para promover a representação, a democracia requer um “regime de informação livre” (Manin *et al*, 1999, p. 23-24 – tradução nossa)⁵⁶.

O princípio da transparência (sofisticação do já conhecido princípio da publicidade) constitui uma ferramenta imprescindível ao controle social dos gastos públicos. Com efeito, uma das grandes dificuldades para a fiscalização por parte da sociedade sempre foi a ausência de informações acerca da atuação dos governos.

Pesquisa realizada no âmbito do Promex⁵⁷ (BRASIL, 2003) revela que setores estratégicos da sociedade civil utilizam as informações produzidas pelos Tribunais de Contas, embora ainda de forma incipiente⁵⁸. O documento demonstra, entretanto, que um dos aspectos críticos da atuação da instituição é a falta de transparência em seus próprios procedimentos e de um maior relacionamento com a sociedade. Quase 90% dos entrevistados consideraram importante a estratégia de maior debate de suas ações com a sociedade para a melhoria dos resultados da atuação das Cortes de Contas. Além disso, na avaliação da sociedade civil, o trabalho demonstra índices predominantemente negativos no que se refere a aspectos interativos entre a instituição e os cidadãos, como a comunicação entre os dois segmentos, a clareza da linguagem utilizada pela entidade para o cidadão comum, a transparência dada à fiscalização e a facilidade de acesso aos trabalhos realizados. Por outro lado, a qualidade e utilidade das informações produzidas é considerada positiva pela maior parte dos entrevistados, o que demonstra um potencial ainda não completamente utilizado de aplicação das informações formuladas pela instituição. A disseminação dos relatórios de auditoria produzidos pela instituição, em especial no campo da ética pública, pode contribuir em muito para a consolidação do princípio da transparência, permitindo que a sociedade civil e as agências de *accountability* mantenham um maior controle sobre a atuação do governo.

O segundo desafio é a independência. Este tema é assunto recorrente na literatura específica nacional⁵⁹. De um modo geral, verifica-se uma atitude de desconfiança em relação às Cortes de Contas, o que é agravado, em alguns casos, pelo desconhecimento do conjunto de suas atribuições. A baixa legitimação institucional parece estar relacionada a uma avaliação do conteúdo das decisões proferidas como predominantemente políticas, em contraposição às expectativas da sociedade por uma atuação mais técnica. A pesquisa-diagnóstica realizada (BRASIL, 2003) traz como primeiro item entre as respostas ao quesito “qual o maior problema do Tribunal de Contas?” a politização da instituição e a falta de independência. Cerca de 67% dos entrevistados na categoria sociedade civil consideraram as decisões da entidade mais políticas do que técnicas.

A independência das agências de *accountability* é questão complexa e não se restringe ao caso brasileiro. A preocupação com a independência das entidades fiscalizadoras é tão grande que a Intosai a elegeru como um dos valores centrais a serem perseguidos durante a implementação do plano estratégico da Organização no período 2005-2010. A mesma entidade editou um código de ética em que um dos capítulos trata da questão. No documento, a independência é considerada essencial à atividade de auditoria, o que implica na adoção de uma atitude que aumente a autonomia do profissional envolvido. O código salienta que não basta ser independente: é preciso parecer independente.

A pesquisa diagnóstica (BRASIL, 2003), por sua vez, traz ainda mais dados que reforçam a idéia de tensão valorativa conferida pela sociedade civil à instituição. Enquanto as respostas para a avaliação dos serviços solicitados ao Tribunal de Contas são predominantemente positivas, aquelas referentes ao relacionamento entre os dois atores são majoritariamente negativas. Não obstante, quando questionados acerca do impacto das decisões da instituição junto à sociedade, os cidadãos o avaliaram positivamente. Mais significativo ainda é o fato de que, em resposta ao quesito “importância de ações de controle externo, realizadas pelo Tribunal de Contas, para o aperfeiçoamento da democracia”, as avaliações positivas superaram em ampla margem aquelas negativas (média de 88,7% contra 11,3%), o que revela o apoio e a importância conferidos pela população à instituição, naquilo que se refere a um dos valores centrais da cultura política nacional contemporânea. O alto grau de expectativa da sociedade brasileira em relação à atuação dos Tribunais de Contas talvez explique o paradoxo da concomitância de uma avaliação crítica e, ao mesmo tempo, positiva, direcionada a estas instituições.

De qualquer forma, a sociedade brasileira não parece disposta a abrir mão do papel desempenhado pelas Cortes de Contas. Ao contrário, o que se espera da instituição é uma atuação cada vez mais efetiva no combate à corrupção. Este objetivo parece depender, em boa medida, de um esforço institucional que garanta o atendimento das expectativas formuladas pela comunidade. Muitas das iniciativas já implementadas neste sentido resultaram num aumento de legitimidade dos Tribunais de Contas em época recente, mas há ainda alguns pontos que merecem integrar um amplo debate, a fim de que as soluções alcançadas venham a dar maior efetividade à fiscalização. O sucesso neste empreendimento, como tem acontecido com muitos outros fenômenos no mundo globalizado, pode ter efeitos inesperados: contribuir criativamente para uma nova abordagem no controle da ética pública. A proposta parece ambiciosa, mas não impossível. Afinal, a periferia tornou-se o refúgio da utopia na atualidade.

CONCLUSÃO

As contradições, perplexidades e paradoxos oriundos da modernidade radicalizada, resultantes da conjunção dos processos de globalização, individualização, revolução de gênero, crescimento do subemprego e expansão dos riscos globais, evidenciaram a insuficiência dos mecanismos tradicionais de prevenção e manejo de perigos na era contemporânea. A exacerbação da incerteza no ambiente de risco parece gerar demandas crescentes tanto de controle quanto de moralidade, especialmente na esfera pública, na tentativa de conferir maior segurança aos indivíduos e instituições.

O controle da ética vem, assim, ocupando cada vez mais a centralidade da agenda pública, o que pode ser comprovado pela espetacular expansão da produção legiferante no âmbito internacional, regional e doméstico. Não obstante, uma abordagem reflexiva tende a reconhecer as deficiências da repressão estatal no sentido de deter a corrupção, uma vez que a complexidade do problema exige medidas de amplíssimo alcance.

O controle da ética pública no Brasil é exercido precipuamente pelo Ministério Público, pelos Tribunais de Contas e pela sociedade civil. As Cortes de Contas, órgãos com mandato constitucional para a fiscalização da legitimidade (e, conseqüentemente, dos demais princípios constitucionais, em sua esfera de competência), têm como forma privilegiada de fiscalização a auditoria da ética, que busca auxiliar órgãos e entes auditados a refletir sistematicamente acerca dos impactos externos de suas ações, em conformidade com os valores que se propõem a promover, o que contribui para o aumento da confiança nas instituições, elemento importante para a sustentabilidade democrática.

A sociedade civil, por sua vez, vem ampliando seus espaços na esfera pública nas últimas duas décadas, fenômeno verificado em grande parte da América Latina, onde os processos de (re)democratização expandiram de forma importante os mecanismos de participação, numa tentativa de reverter a condição de delegação democrática antes vigente. Com isso, os países da região vêm figurando, em muitos campos, como sede de propostas alternativas, o que contribui positivamente para o descentramento da cultura hegemônica.

A união destes dois atores – Tribunal de Contas e sociedade civil – no controle da moralidade pública parece ser uma alternativa proveitosa, não só no sentido aumentar a eficiência desta fiscalização, mas também de contribuir para novas formas de inserção de ambos na agenda pública.

¹ Zygmunt Bauman

² Antony Giddens

³ Ulrich Beck

⁴ Cf. Habermas (2000).

⁵ Sobre o tema, cf. Bauman (2005).

⁶ A este respeito, o autor comenta: “Tanto a nação como a família são soluções coletivas para os tormentos da mortalidade individual. As duas transmitem mensagem semelhante: minha vida, ainda que curta, não foi inútil ou sem sentido, se modestamente contribuiu para a durabilidade de uma entidade maior do que eu. [...] São essas totalidades, no entanto, que agora se esboroam aos poucos. [...] As pontes coletivamente construídas entre a transitoriedade e a eternidade se degradaram e o indivíduo foi deixado cara a cara com a própria insegurança existencial” BAUMAN, 2000, p. 45-46). O autor dá interessante relevo à correlação entre a questão identitária e o aumento da insegurança, na medida em que considera a identidade como “espaço social não-contencioso”, onde o indivíduo pode transitar sem a necessidade de se precaver do outro, que se torna um “igual”.

⁷ “Os riscos são pré-selecionados e pré-processados, de sorte que a consciência de perigos vem junto com a intimação da censura ao indivíduo por continuar a exposição ao risco e da responsabilidade individual por evitar o risco” (Bauman, 2005, p. 231).

⁸ No original: “*authors [...] provide an alternative interpretation which regards the tension between ideals and reality as essentially healthy for the future of democratic governance, since this indicates the emergence of more ‘critical citizens’, or ‘dissatisfied democrats’, who adhere strongly to democratic values but who find the existing structures of representative government, invented in the eighteenth and nineteenth centuries, to be wanting as we approach the end of the millennium.*”

⁹ A referência aqui é ao modelo de democracia deliberativa de Jürgen Habermas, em que as decisões coletivas são consideradas legítimas não em face de seu conteúdo, mas em razão do processo argumentativo e discursivo que as produz (Cf. Habermas, 2003).

¹⁰ O neoliberalismo constitui, segundo Rodrigues (1999), um corpo articulado de proposições econômicas e sociais, de inspiração liberal, conjugado a uma prática política adotada por organismos internacionais de financiamento, sob hegemonia dos países capitalistas centrais, destinada a estabelecer programas de “ajuste estrutural” também nas economias periféricas.

¹¹ Segundo demonstrativo do Banco Mundial, o Brasil figura na melhor posição, dentre os países latino-americanos, no ranking classificatório por PIB (Produto Interno Bruto) do ano de 2006 (Fonte: <http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GDP_PPP.pdf>. Acesso em 05/01/08). Se considerado o PIB *per capita*, entretanto, o país é superado, na região, por outros seis: Trinidad e Tobago, México, Chile, Venezuela, Costa Rica e Argentina, em ordem decrescente de taxas. (Fonte: <http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/lac_wdi.pdf>. Acesso em 05/01/08).

¹² A referência a décadas neste trabalho é sempre relacionada ao século XX, exceto quando expressamente mencionado.

¹³ Esta norma, editada pelo governo militar autoritário, regulava a supressão de garantias individuais, mediante o estado de sítio, a intervenção nos estados e municípios, a cassação de mandatos eletivos, a suspensão de direitos políticos, das garantias de vitalidade, inamovibilidade e estabilidade, do *habeas corpus* nos casos de crimes políticos, contra a segurança nacional, ordem econômica e social e economia popular e a decretação de confisco de bens.

¹⁴ Cf., dentre outros, Faoro (1958), Santos (1993) e Schwartzman (1988).

¹⁵ Neste sentido, além de Santos (1993), cf. Avritzer (2002), Vianna (2003), Vianna e Burgos (2003).

¹⁶ O termo aqui é usado em sentido lato, indicando atos incompatíveis com a moralidade administrativa, não se restringindo, assim, aos tipos penais definidos nos art. 317/333 do Decreto-lei nº 2.848/40 (Código Penal Brasileiro).

¹⁷ Bauman interpreta criticamente esta abordagem, considerando-a como um fator de perpetuação das mazelas engendradas pela modernidade: “Tornou-se lugar comum afirmar que os problemas éticos da sociedade contemporânea só se podem resolver – se é que o podem – por meios políticos. [...] Aquilo, porém, a que se presta atenção e é publicamente examinado e mais caladamente discutido é a moralidade dos políticos e não a moralidade política. [...] Não há nada de errado no interesse público pela pureza moral dos que ocupam postos públicos; as pessoas investidas de confiança pública precisam ser confiáveis e provar que o são. O que é errado é o fato de que, com toda a atenção voltada para a integridade moral dos políticos, possa continuar imperturbada a deterioração moral do universo que eles administram. [...] A moralidade dos políticos é assunto inteiramente diverso do impacto moral de suas políticas” (BAUMAN, 1997, p. 280).

¹⁸ Cf. o preâmbulo da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (BRASIL, 2006).

¹⁹ Organização das Nações Unidas (*United Nations*).

²⁰ Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (*Organization of Economic Co-operation and Development*).

²¹ Organização dos Estados Americanos (*Organization of American States*).

²² No original: “*We recognize that corruption is one of the greatest challenges facing the world. Corruption involving officials from the private and public sectors is a grave and corrosive abuse of power. In order for citizens to have confidence in government, civil servants, elected officials and other stakeholders must conduct themselves according to the highest ethical standards and in compliance with the law. We therefore recommend strict adherence to the United Nations Convention against Corruption (UNCAC), in addition to the adoption and implementation of national legislative and administrative measures. We further recommend strengthening the transparency of policy processes, ensuring the right to information, improving enforcement mechanisms, increasing public awareness and strengthening anti-corruption institutions. We also recommend an active role of civil society organizations in policy assessment and anti-corruption initiatives.*”

²³ Fonte: United Nations, 2005.

²⁴ A palavra *accountability* designa a dupla noção de dever de agir responsabilmente (por parte dos governantes) *versus* direito de exigir atuação responsável (por parte do povo). A literatura técnica brasileira tem utilizado o termo sem tradução (cf., por exemplo, Campos, 1990; Lamounier, 2005 e Paiva, 2006), indicando sua possível incorporação ao vocabulário nacional na forma original.

²⁵ “Artigo XI [...] Desenvolvimento Progressivo [...]:

1. A fim de impulsionar o desenvolvimento e a harmonização das legislações nacionais e a consecução dos objetivos desta Convenção, os Estados Partes julgam conveniente considerar a tipificação das seguintes condutas em suas legislações e a tanto se comprometem: [...] c. toda ação ou omissão realizada por qualquer pessoa que, por si mesma ou por interposta pessoa, ou atuando como intermediária, procure a adoção, por parte da autoridade pública, de uma decisão em virtude da qual obtenha ilícitamente, para si ou para outrem, qualquer benefício ou proveito, haja ou não prejuízo para o patrimônio do Estado;” (BRASIL, 2002).

²⁶ O Relatório Sobre a Integridade Global – versão 2006, produzido pela Organização *International Transparency*, revela que o país apresenta nível moderado na classificação quanto à integridade. A composição do indicador consolida avaliações específicas, como a participação na esfera pública pela sociedade civil e mídia (fraca), eleições (forte) *accountability* governamental (moderada), administração e serviços públicos (fraca), controle e regulação (moderada) e, finalmente, legislação anti-corrupção (moderada). Cf.: <<http://www.globalintegrity.org/reports/2006/BRAZIL/index.cfm>>. Acesso em 05.01.08.

²⁷ Deve ser destacado, não obstante, que, desde a Constituição de 1934, o Brasil só não contou com a ação popular no período de vigência do Texto Maior de 1937. A ação popular, atualmente regulada pela Lei nº 4.717/65, é o instituto jurídico que confere aos cidadãos a possibilidade de controlar judicialmente os atos lesivos ao patrimônio público. Seu escopo foi estendido na Constituição vigente, para abranger também outros controles, como o da moralidade, ampliando o enfoque precedente, de cunho marcadamente patrimonial.

²⁸ Uma das características mais marcantes do Direito contemporâneo é a importância atribuída aos princípios na ordem jurídica. Estes são normas impregnadas de conteúdo axiológico que se “caracterizam por serem aplicadas mediante ponderação com outras e por poderem ser realizadas em vários graus” (ÁVILA, 2006, p. 658). Contrapõem-se, assim, às regras, vez que estas “estabelecem em sua hipótese definitivamente aquilo que é obrigatório, permitido ou proibido e que, por isso, exigem uma aplicação mediante subsunção” (*ibidem*). Assim, os princípios possuem baixa densidade normativa, ou alto grau de indeterminação, o que permite a redução do dogmatismo, na medida em que aos operadores do direito é conferida, diante dos casos concretos, a oportunidade de interpretação conforme as normas fundamentais. Moreira Neto (1992) destaca que as atuais Constituições vêm acolhendo os princípios ao lado das regras porque eles conferem a flexibilidade necessária para atender aos graus de abstração, generalidade, endereçamento e exequibilidade que um texto fundamental requer para se manter ao longo do tempo, permitindo a cada Nação encontrar, num dado momento histórico, o constitucionalismo adequado.

²⁹ HAURIOU, M. *Principes de droit public*. Paris: Recueil Sirey, 1910, *apud* MOREIRA NETO (1992, p. 4).

³⁰ O art. 2º, parágrafo único, alínea “e” da norma conceitual: “o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência” (BRASIL, 1965).

³¹ Sobre o conceito de apoio político, cf. a definição seminal de Easton (1968) acerca dos conceitos de apoio específico e difuso. O primeiro nasce a partir da satisfação dos membros da comunidade com os resultados produzidos pelo governo, o que requer, além da efetividade das ações, que os cidadãos possam identificar o nexo entre suas demandas e as decisões tomadas pelas autoridades e instituições. Este tipo de suporte pode estar relacionado a decisões governamentais/institucionais de per si como ao comportamento “agregado” destas entidades. O apoio difuso é uma reserva de boa vontade que permite aos membros da comunidade aceitar resultados governamentais avaliados negativamente, assentando-se sobre valores simbólicos, como o patriotismo, e provém, especialmente, da educação. Os principais elementos do suporte difuso são a confiança (probabilidade de que o sistema político produza resultados satisfatórios mesmo sem que nada seja feito diretamente para provocá-los) e a legitimidade (convicção de que é adequado obedecer às autoridades e aderir aos requerimentos do regime).

³² Cf. Torres, 1991.

³³ “Art. 9º. Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente: [...]” (BRASIL, 1992).

³⁴ “Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente: [...]” (*ibidem*).

³⁵ “Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: [...]” (*ibidem*).

³⁶ Quando não atuar como parte, o Ministério Público funcionará, obrigatoriamente, como fiscal da lei no processo, conforme determina o art. 17, § 4º da lei.

³⁷ Em vista deste cenário, a União Nacional dos Legislativos Estaduais – UNALE – vem promovendo, desde 2005, debates no sentido de elaborar um Código de Ética unificado para este segmento. Embora até o momento a norma não tenha sido editada, acredita-se que a iniciativa tenha estimulado a criação de códigos de conduta pelos entes locais, conforme notícia o portal de entidade (Cf.: <http://www.unale.org.br/M007/M0074021.ASP?txtID_PRINCIPAL=2284>. Acesso em 05.01.08).

³⁸ “Art. 104 - Perderá o mandato o Deputado: [...] II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar” (RIO DE JANEIRO, 1989).

³⁹ GUALAZZI (1992, *apud* FERNANDES, 2005, p. 31-32).

⁴⁰ O’Donnell (2003) denomina como agências de *accountability* horizontal todas aquelas instituições designadas para fiscalizar, prevenir, desencorajar e sancionar ações ou omissões ilegais ou irregulares de órgãos governamentais, salientando que dificilmente uma destas agências cumpre todas as funções de controle autonomamente, requerendo uma rede de instituições que culmina, freqüentemente, em um órgão superior do Poder Judiciário para a aplicação das sanções estabelecidas, a fim de que a *accountability* tenha efetivo resultado. O conceito de *accountability* horizontal, formulado pelo autor (O’DONNELL, 1998), designa o controle intra-estatal, isto é, exercido por entidades fiscalizadoras integrantes do Poder Público. Em contrapartida, a *accountability* vertical constitui o controle exercido individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não, tendo como principal mecanismo o voto. Mais tarde, Peruzzotti e Smulovitz (2002) elaboraram o conceito de *accountability* social, um mecanismo de controle vertical mas não eleitoral das autoridades políticas, baseado nas ações de um amplo espectro de associações e movimentos cidadãos, assim como também em ações midiáticas. As iniciativas destes atores teriam por objeto monitorar o comportamento dos funcionários públicos, expor e denunciar seus atos ilegais e ativar a operação de agências de controle horizontal.

⁴¹ Cf. Brito (2005), Figueiredo (2004), Moreira Neto (1992) e Torres (1991, 1993), entre outros.

⁴² *International Organization of Supreme Audit Institutions*.

⁴³ Cf., no Anexo, a transcrição dos dispositivos mencionados.

⁴⁴ Cf. Speck (2000).

⁴⁵ Nas evidências *físicas*, os dados são coletados a partir de observação direta, nas *documentais*, os dados estão registrados em papel ou meio magnético, nas *orais*, os dados são obtidos em declarações, entrevistas, pesquisas junto a gestores, beneficiários da ação estatal ou especialistas e nas *analíticas*, os dados são oriundos de outras evidências, geralmente envolvendo cálculos, comparações ou sínteses.

⁴⁶ Há dois tipos de fonte: as primárias as secundárias. Fonte primária é aquela na qual o auditor tem controle sobre a forma de coleta dos dados, enquanto na secundária os dados são coletados e sistematizados por terceiros (incluindo a própria entidade auditada).

⁴⁷ No original: “un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas. Las iniciativas de éstos atores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de éstos y activar la operación de agencias horizontales de control”.

⁴⁸ Trata-se, aqui, da *accountability* vertical eleitoral, uma avaliação retrospectiva em que os cidadãos premiam com a recondução ao mandato aqueles governantes cuja atuação foi compatível com os interesses da população. Em contrapartida, aqueles que perseguiram interesses próprios em detrimento dos públicos são sancionados com a não recondução, ou a não eleição de seus correligionários. Este tipo de mecanismo provocaria, nos mandatários, uma tentativa de antecipação do julgamento popular, fazendo com que evitassem fugir aos termos do mandato conferido.

⁴⁹ Peruzzotti e Smulovitz (2002) remetem, para maior aprofundamento sobre a questão da voz, a HIRSCHMAN, Albert O. *Exit, voice and loyalty: responses to decline in firms, organizations and states*. Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1970.

⁵⁰ Cf. O’ Donnell (1992, 1993, 1998), Mainwaring (2003) e Moreno *et al.* (2003).

⁵¹ Peruzzotti e Smulovitz (2002) salientam a importância da capacidade de expor e denunciar atos ilegais mesmo na ausência de competência para a aplicação imperativa de sanção, ressaltando, neste aspecto, o papel da mídia. Segundo os autores, os custos reputacionais dos agentes denunciados são relevantes a ponto de influírem no cálculo prévio acerca das eventuais vantagens da prática de atos irregulares. Além disso,

existe sempre o benefício de tornar pública a discussão sobre uma transgressão, antes circunscrita a um âmbito determinado, o que lança luz sobre a questão e a traz ao debate público.

⁵² A referência aqui é ao conceito formulado por O'Donnel (1992) de *democracias delegativas*, em oposição às *democracias representativas*, em a representação é complementada pela vigilância constante sobre como a delegação é exercida (*accountability*). Naquelas, ocorre apenas a transferência do poder, com absoluta deficiência de controles sobre a conformidade desta representação com relação aos termos do mandato conferido.

⁵³ Cf., por exemplo, Grau (2002), O'Donnel (2002), Peruzzotti e Smulovitz (2002).

⁵⁴ No original: “*Sin duda, cada dimensión de accountability [...] es importante per se. Pero estoy persuadido de que buena parte de los fenómenos más interesantes y políticamente más importantes, se sitúan en las interacciones entre estas dimensiones. Esto me parece particularmente cierto en casos en los que, como suele ocurrir en América Latina, varias de esas dimensiones operan deficientemente. Es en esas interacciones, tanto de inducción como de estimulación, donde pueden descubrirse oportunidades de avanzar en la muy necesaria democratización de nuestros países*”.

⁵⁵ Cf. Manin *et al* (1999), Peruzzotti e Smulovitz (2002), Schedler (1999) e Warren (1999).

⁵⁶ No original: “*The main difficulty both in instructing governments what to do and in judging what they have done is that we, citizens, just do not know enough. [...] Our authorization to rule should not include the authority to hide information from us. To promote representation, democracy requires a “regime of free information”*”.

⁵⁷ Trata-se do Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros, um conjunto de projetos múltiplos, financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, a ser executado de forma descentralizada pelos Tribunais de Contas nacionais, à exceção do TCU, tendo como objetivo central fortalecer o sistema de controle externo como instrumento de cidadania, incluindo a intensificação das relações intergovernamentais e interinstitucionais, com vistas ao cumprimento da LRF.

⁵⁸ Os principais resultados para o quesito relativo à frequência com que são utilizadas as informações produzidas pelos TC's pela sociedade civil foram, para as respostas “frequentemente” ou “eventualmente”: 45,8% para a apreciação das contas do chefe do Poder Executivo; 43,6% para apreciação de denúncias e representações e 40,8% para julgamento de contas de ordenadores de despesa.

⁵⁹ Cf., Britto (2005), Paiva (2006) e Speck (2000), entre outros.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, C. W. Pronunciamento. In: *Ética como instrumento de gestão: Encontro dos representantes setoriais da Comissão de Ética Pública*. Brasília, 2002. p. 81-84. Disponível em:

<<http://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/1194/1/Anais%2BI%2BSemin%25C3%25A1rio.pdf>>. Acesso em: 05 jan. 2008.

ALEXY, R. *Teoria del discurso y derechos humanos*. Colômbia: Universidad Externado, 1995.

ÁVILA, H. Teoria dos princípios. In: BARRETO, V. P. (Coord.). *Dicionário de filosofia do direito*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p.657-661.

AVRITZER, L. Modelos de formación de Estado y sociedad y su impacto en la accountability: comentários sobre el caso brasileño. In: PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. *Controlando la política: ciudadanos y médios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas, 2002. p. 139-167.

BARZELAY, M. Instituições centrais de auditoria e auditoria de desempenho: uma análise comparativa das estratégias organizacionais na OCDE. In: Tribunal de Contas da União. *O controle externo e a nova administração pública: uma visão comparativa*. Brasília, 2002. p. 25-78.

BASTOS, C. R.; MARTINS, Y. G. *Comentários à constituição do Brasil*. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 1996, v. 4, t. 2.

BAUMAN, Z. *Ética pós-moderna*. São Paulo: Paulus, 1997.

_____. *Em busca da política*. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

_____. *Identidade*. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

BECK, U. A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. In: Giddens et al. *Modernização reflexiva*. São Paulo: UNESP, 1995. p. 11-71.

_____. *O que é globalização? Equívocos do globalismo: respostas à globalização*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

_____. *World risk society*. Cambridge: Polity Press, 2005.

BRASIL. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. Brasília, DF. Disponível em:

<<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L4717.htm>>. Acesso em 04 jan. 2008.

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em:

<<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L7347orig.htm>>. Acesso em 04 jan. 2008.

BRASIL. Constituição (1988). Brasília, DF. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em 06 jan. 2008.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em:
<<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/L8429.htm>>. Acesso em 03 jan. 2008.

BRASIL. Decreto nº 4.410, de 07 de outubro de 2002. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1o, inciso "c". Brasília, DF. Disponível em:
<<http://www.mj.gov.br/main.asp?View={CDABB12A-2948-4B19-ACE2-65BB0CAAF3A6}>>. Acesso em 05 jan. 2008.

BRASIL. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Brasília, DF. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm>. Acesso em 05 jan. 2008.

BRITTO, C. A. Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular”. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 189, p. 114-122, jul./set. 1992.

_____. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. In: SOUSA, A. J. de et al. *O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 59-75.

CAMPOS, A. M. *Accountability: quando poderemos traduzí-la para o português?*. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 24 (2), p. 30-50, fev./abr. 1990.

CARVALHO, M. S. Indicadores sociais de ética pública no espaço da cidade. X Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, out. 2005. Disponível em:
<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Terceiros-Papers/carvalho_terc.pdf>. Acesso em 06 jan. 2008.

DECLARAÇÃO de direitos do homem e do cidadão. Paris, 1789. Disponível em:
<<http://www.ambafrance.org.br/14%20julho/decldroits.html>>. Acesso em: 10 jan. 07.

DINIZ, A. C. Pós-modernismo. In: BARRETO, V. P. (Coord.). *Dicionário de filosofia do direito*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 647-650.

DUPAS, G. Privatização do espaço público e a crise política. *Revista Tempo Brasileiro*, Rio de Janeiro, n. 154, p. 51-78, jul./set. 2003.

EASTON, D. *Uma teoria de análise política*. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

FAORO, R. *Os donos do poder: a formação do patronato político brasileiro*. Porto Alegre: Globo, 1958.

FERNANDES, J. U. J. *Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência*. 1 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

FIGUEIREDO, L. V. *Curso de direito administrativo*. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

GIDDENS, A. *As conseqüências da modernidade*. São Paulo: UNESP, 1991.

GUALAZZI, E. L. B. *Regime jurídico dos Tribunais de Contas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

HABERMAS, J. *La contelación posnacional: ensayos políticos*. Barcelona: Paidós, 2000.

_____. *Direito e democracia: entre faticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*, 8 ed., São Paulo: Dialética, 2005.

LAMOUNIER, B. *Da independência a Lula: dois séculos de política brasileira*. São Paulo: Augurium, 2005.

MAINWARING, S. Introduction. In: MAINWARING, S.; WELNA, C. (Ed.). *Democratic accountability in Latin America*. New York: Oxford University Press, 2003, p. 3-33.

MANIN, B. *et al.* Introduction. In: PRZEWORSKI, A. *et al.* *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 29-52.

MARIANO, K.P. Globalização, integração e o Estado. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 71, p. 123-168, 2007.

MELLO, C.A. Fragmentos teóricos sobre a moralidade administrativa. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 235, p. 93-116, jan./mar. 2004.

MOISÉS, J. A. *Os brasileiros e a democracia: bases sócio-políticas da legitimidade democrática*. São Paulo: Ática, 1995.

_____. Cidadania, confiança e instituições democráticas. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 65, p. 71-94, mai./ago. 2005.

MOREIRA NETO, D. F. Moralidade administrativa: do conceito à efetivação. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 190, p. 1-44, out./dez. 1992.

_____. A lei de responsabilidade fiscal e seus princípios jurídicos. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 221, p. 71-93, jul./set. 2000.

_____. Algumas notas sobre órgãos constitucionalmente autônomos: estudo de caso sobre os Tribunais de Contas no Brasil. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 223, p. 1-24, jan./mar. 2001.

_____. O parlamento e a sociedade como destinatários do trabalho dos Tribunais de Contas. In: SOUSA, A. J. de et al. *O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 77-130.

MORENO, E. et al. The accountability deficit in Latin América. In: In: MAINWARING, S.; WELNA, C. (Ed.). *Democratic accountability in Latin America*. New York: Oxford University Press, 2003, p. 79-131.

NERI, D. *Filosofia moral: manual introdutivo*. São Paulo: Loyola, 2004.

NORRIS, P. *Critical citizens: global support for democratic government*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

NUNES, W. *Controle social dos gastos públicos: a denúncia aos Tribunais de Contas como mecanismo de accountability horizontal socialmente provocada*. 2007. 111 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

O'DONNELL, G. Delegative democracy. *Working Papers, Helen Kellogg Institute*, n. 172, [s. l.], mar. 1992. Disponível em:

<<http://kellog.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/172pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2006.

_____. On the state, democratization and some conceptual problems: a Latin América view with glances at some post-communist countries. *Working Papers, Helen Kellogg Institute*, n. 192. [s. l.], 1993. Disponível em:

<<http://kellog.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/192pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2006.

_____. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

_____. Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones. In: PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. *Controlando la política: ciudadanos y médios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas, 2002, p. 87-102.

_____. Horizontal accountability: the legal institucionalization of mistrust. In: MAINWARING, S.; WELNA, C. (Ed.). *Democratic accountability in Latin America*. New York: Oxford University Press, 2003, p. 34-54.

PAIVA, M. A. P. *Direito: controle e autonomia no espaço público*. Rio de Janeiro: UAPÊ, 2006.

PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. Accountability social: la otra cara del control. In: _____, _____ (Ed.). *Controlando la política: ciudadanos y médios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas, 2002, p. 23-52.

PRYSTHON, A. Estudos culturais: uma (in)disciplina?. *Comunicação e espaço público*, ano VI, n. 1 e 2, 2003, p. 134-141. Disponível em:

<http://www.unb.br/fac/posgraduacao/revista2003/09_angela.pdf>. Acesso em 03 jan. 2008.

RIO DE JANEIRO (Estado). Constituição (1989). Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: <<http://www.alerj.rj.gov.br/processo6.htm>>. Acesso em 10 jan. 2008.

RIZEK, C. S. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil: um balanço necessário. *Revista brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, São Paulo, fev. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092003000100011>. Acesso em 05 jan. 2008.

RODRIGUES, A. T. *Neoliberalismo: gênese, retórica e prática*. [S. l.], 1999. Disponível em: <http://portal.filosofia.pro.br/fotos/File/neoliberalismo_alberto_tosi.pdf>. Acesso em 07 jan. 2008.

SANTOS, W. G. *Razões da desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

SCHWARTZMAN, S. *Bases do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Campos, 1988.

SILVA, A. R. Legalidade e legitimidade. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 7, n. 63, mar. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3814>>. Acesso em: 05 jan. 2008.

SPECK, B. W. *Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil*. São Paulo: Konrad Adenauer, 2000.

SOUZA, A.; LAMOUNIER, B. A feitura da nova constituição: um reexame da cultura política brasileira. In: LAMOUNIER, B. (Org.). *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo: Sumaré, 1990, p. 81-104.

SOUZA FILHO, J. R. *Auditoria de ética: princípios, modelos e mensuração da dimensão ética*. Brasília, 2004. Monografia. Disponível em: <<http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/PUBLICACOES/LISTAPUBLICACOE S/PGCE/AUD1.PDF>>. Acesso em 03 jan. 2008.

SPECK, B. W. *Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil*. São Paulo: Konrad Adenauer, 2000.

TAYLOR, C. *Argumentos filosóficos*. São Paulo: Loyola, 2000.

TORRES, R. L. O Tribunal de Contas e o controle da legalidade, legitimidade e economicidade. *Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*, v. 13, n. 22, p. 37-44, jul. 1991.

_____. A legitimidade democrática e os Tribunais de Contas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 194, p. 31-45, 1993.

UNITED NATIONS. *The Vienna declaration on building trust in government*. Viena, 26-29 jun. 2007. Disponível em:

<<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan026677.pdf>>. Acesso em 06/01/08.

UNITED NATIONS. *Corruption: compendium of international legal instruments on corruption*. 2. ed. Nova Iorque, 2005. Disponível em:

<http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_compendium_e.pdf>. Acesso em 08 jan. 2008.

VIANNA, L. W. Apresentação. *A democracia e os três poderes no Brasil*. 1 ed. Belo Horizonte: UFMG, 2003.

_____; BURGOS, M. Revolução processual do direito e democracia progressiva. In: _____. *A democracia e os três poderes no Brasil*. 1 ed. Belo Horizonte: UFMG, 2003, p. 336-491.

VIEIRA, C. A. et al. *O “jeitinho” brasileiro como recurso de poder*. Cadernos EBAP, n. 17, [s. l.], 1982.

WALLERSTEIN, I. *O sistema mundial moderno: o mercantilismo e a consolidação da economia-mundo européia*. Porto: Afrontamento, 1994, v. 2.