

Ética, valores, transparência e cidadania

João Antonio da Silva Filho

Advogado, Mestre em Filosofia do Direito pela PUC-SP, Conselheiro-Corregedor do Tribunal de Contas do Município de São Paulo e Diretor-Presidente da Escola de Contas “Conselheiro Eurípedes Sales”, do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Este artigo foi apresentado durante o “II Seminário Ibero-Americano de Direito e Controle”, ocorrido em Lisboa, Portugal, no período de 17 a 20 de maio de 2016. O autor representou o TCMSP, ocasião em que proferiu a palestra sobre o tema “Ética e Cidadania na Prestação de Contas Públicas”

Falar de ética e cidadania na prestação das contas públicas é reconhecer uma necessária e coerente integração entre a postura do Estado que, mesmo sendo um ente abstrato, é personificado naqueles que o conduzem, somadas às expectativas positivas que colimam as esperanças dos indivíduos. São estas que os forçam a associar-se para transformar desejos em algo tangível e capaz de, nas suas pretensões, satisfazê-los. Estes elementos articulam-se com atitudes individualizadas baseadas nos costumes que, nada mais são, do que condutas morais enraizadas e absorvidas pela sociedade como referenciais comportamentais aceitáveis e capazes de impedir o que Tomas Hobbes chamou de “guerra de todos contra todos”¹, e de promover a paz social.

Há controvérsias quando se procura relacionar ética e moral. Para alguns estudiosos do assunto são conceitos distintos, enquanto outros não veem nenhuma diferença entre os dois termos. A partir das minhas investigações, entendo que a moral está associada a costumes, que podem ser interpretados como habitualidade comportamental ou comportamentos reiterados e prolongados no tempo. Já a ética está associada ao modo de ser de uma pessoa, ao caráter do indivíduo. Assim, a ética está ligada à subjetividade humana, enquanto os costumes estão relacionados a comportamentos consolidados pela

habitualidade - transformados em práticas coletivas que dispensam questionamentos.

Parafraseando o jurista brasileiro Fábio Konder Comparato na sua obra “Ética”², desde a Grécia Antiga filósofos como Platão, ao debater o comportamento do indivíduo na sociedade, realçavam a educação na fase infantil. Acrescento, prolongando no tempo até a fase adulta, que este é o melhor meio de formar a consciência cidadã. A consciência cidadã diz respeito à adesão às regras morais (“bons costumes”). É a contribuição do indivíduo para o bom funcionamento da corporação a que pertence e, neste caso, que é o que interessa a este artigo, para o bom funcionamento da sua ordem política. Podemos concluir que o indivíduo que não respeita os padrões de costume na sua corporação ou na ordem política estatal está incorrendo em desvios éticos. Aqui, a ética é entendida como atitude do indivíduo e os costumes como uma cultura comportamental coletiva.

A compreensão da importância das atitudes coerentes dos indivíduos - comportamento ético - frente a totalidade de indivíduos que compõem um Estado é fundamental para consolidar valores capazes de solidificar e, por consequência, legitimar a organização política de um povo. Isso não acontece por imposição, pois a harmonia social é resultado da adesão natural dos indivíduos a comportamentos sociais aceitáveis. Quero dizer: no mundo real, os costumes, mais do que as leis, são os responsáveis pela coesão social. Portanto, uma conduta ética é sempre modelada pela moral e não há como dissociar a moral dos costumes. Estes, por sua vez, estão umbilicalmente relacionados ao histórico cultural que une uma Nação.

É importante realçar que moral, costumes e unidade cultural são elementos fundantes dos atuais Estados Nacionais. De nada adiantará uma postura impositiva do Estado para modelar comportamentos editando leis, pois leis impostas na contramão dos costumes quase sempre são ineficazes. Por isso concordo com a ideia de que infeliz de um Estado que precisa editar muitas leis, pois a proliferação de normas impostas é sinal de falta de harmonia social.

Na atualidade é fundamental compreender as complexidades do comportamento humano no formato hegemônico de organização política mundial: território, povo e soberania como elementos fundantes de um Estado. Este conceito clássico de Estado carrega consigo todos os conteúdos debatidos alhures no que diz respeito a condutas dos indivíduos (comportamentos éticos) e sua relação com a moral coletiva (costumes). O conceito de “povo” pressupõe identidade cultural e padrões morais que modelam as condutas dos indivíduos. “Soberania” pressupõe a não ingerência externa nos assuntos de cada Estado, quer dizer, é a autodeterminação de cada nação organizada em Estados Nacionais. Por fim, o respeito ao espaço geográfico (território), resultante do processo histórico que formatou cada Estado.

Neste contexto, não há que se falar em um Estado em si. Trata-se de enxergar o Estado como a expressão da vontade de uma comunidade política organizada, que não se viabiliza sem que a formação do seu todo seja a expressão das expectativas positivas das partes (indivíduos e coletivos diversos de indivíduos). Neste diapasão, não é forçoso reconhecer a ética como paradigma fundamental que baliza o comportamento do indivíduo no contexto político e social. Portanto, para a abordagem que se quer destacar neste trabalho, não há interesse de olhar o indivíduo em si. O que importa é a expressão exterior do seu comportamento, pois é nas ações individuais exteriorizadas que aparecem as contradições e as diferenças para, numa relação dialética, coser, progressivamente, com fios consistentes, o tecido que dá uniformidade à paz e à harmonia social.

Na história da humanidade o grande desafio sempre foi compor comportamentos subjetivos e interesses concretos dos indivíduos com a necessária organização da sociedade em torno deste ente abstrato que se convencionou chamar de Estado. Por outro lado, desde os tempos antecedentes à nossa era, o ser humano busca fortalecer a sua organização política. Já nos tempos antigos constatava-se a vocação do ser humano em juntar-se. Aristóteles, na

sua obra “A Política”, já afirmava que “que o homem é um ser sociável por natureza”.

Essa necessária e paulatina evolução política da humanidade nos trouxe até os tempos contemporâneos e, como disse antes, nos propiciou o atual formato de Estados Nacionais. É bom que se diga que cada Estado congrega em seu interior um povo ou vários povos que formam uma Nação. Cada povo com seus padrões éticos e morais, conseqüentemente cada Nação, com sua história e sua evolução cultural, produz um formato de organização em torno de normas jurídicas gerais e impositivas que dão uniformidade à ordem política escolhida pelos cidadãos membros de cada Estado.

O mundo não é o mesmo de séculos atrás. Como diziam os gregos na Antiguidade Clássica, todo ponto de vista é visto de um ponto; muda-se o ponto, muda-se a vista. E foi isso que ocorreu a partir do século XV. Os questionamentos ao Feudalismo como modelo econômico, passando pela sua derrocada até a sua substituição pelo modelo mercantilista e depois pelo capitalismo, fez o Estado evoluir e desenvolver um arcabouço jurídico para fundamentar seu papel no processo de coesão social. Os questionamentos ao Absolutismo, a descoberta da América, a Revolução Industrial que se projetou para além da Inglaterra, a Revolução Francesa (1789-1799) e a Independência dos Estados Unidos da América foram acontecimentos históricos reveladores dessa transformações. E elas continuam em curso.

Os indivíduos, conscientes das dificuldades de administrar a diversidade incrustada no seio da sociedade - tais como interesses materiais diferenciados, a diversidade de opiniões, as diferenças ideológicas e religiosas, orientações sexuais etc - abrem mão de parcela de sua liberdade para dotar o Estado de autoridade e legitimidade para dirigir a boa convivência em sociedade. Como escreveu Thomas Hobbes: “... *Desisto do direito de governar a mim mesmo e cedo-o a este homem, ou a esta assembleia de homens, dando-lhes autoridade para isso, com a condição de que desista também do teu direito, autorizando, da mesma forma todas as*

tuas ações. Dessa forma, a multidão reunida em uma só pessoa passa a chamar-se Estado...”³.

Sem entrar no mérito do conceito de Estado preconizado pelo autor, o fato é que a obra “Leviatã” introduziu, na época, decisivos elementos conceituais no debate sobre o Estado, e este seguiu sua trajetória evolutiva com proficuas elaborações de diversos autores. O fundamental aqui é a constatação de que o processo evolutivo continua e é nele que devemos sincronizar nossos passos presentes e futuros.

Ainda no início do século XIX, as teses liberais de defesa da propriedade privada, da liberdade econômica (livre iniciativa), da mínima interferência do Estado nos assuntos econômicos da Nação e a igualdade formal (igualdade perante a lei) viviam sob um paradoxo: enquanto o liberalismo se consolidava em importantes nações do mundo (Inglaterra, França, Alemanha, EUA), com repercussão em nações-satélites, ao mesmo tempo eram verificados profundos questionamentos dos que se sentiam excluídos e dos trabalhadores urbanos (operários), agora donos de uma mercadoria vital para o capitalismo (a força de trabalho). Quem melhor expressou este descontentamento foi a tese do socialismo científico marxista, que fez da crítica à exploração da força de trabalho um mote capaz de aglutinar energias suficientes para testar suas teses. Este teste teve como ponto de partida a Revolução Russa de 1917. O socialismo deixou de ser uma ideia carente de experiência, passando, de fato, a um experimento alternativo ao capitalismo.

Era uma espécie de retomada do estado de natureza do homem com a adesão natural às regras morais. “Os costumes seriam da boa conduta do indivíduo em função dos interesses coletivos, com base em preceitos racionais e das boas técnicas. Portanto, os indivíduos não seriam coagidos a aceitar aquilo que viam como imposição; sua adesão às causas coletivas seria espontânea, pois racionalmente as reconheceriam como sendo expressão da vontade geral em nome da verdadeira construção da justiça”⁴.

O modo como foram implantadas as teses marxistas não se revelou acertado. Porém, adotando a

dialética como método de análise, pode-se concluir que suas teses cumpriram o papel histórico de estabelecer o contraditório com as teses liberais capitalistas. E esta contradição (capitalismo x socialismo) forçou a evolução do Estado. Um novo conceito vem se impondo: o Estado Democrático de Direito.

No Estado Democrático de Direito é reconhecida a importância da igualdade formal (igualdade do ponto de partida ou igualdade de oportunidades), mas não se despreza a constante busca pela igualdade material. Mesmo consciente de que a igualdade material é inatingível, sua constante busca provoca a diminuição da distância entre ricos e pobres, com uma maior distribuição de renda.

Na democracia plena respeita-se o direito de propriedade, inclusive dos meios de produção, mas este não é visto como algo intocável. Reconhece-se a função social da propriedade, quer dizer, não se tolera o direito de propriedade para a mera especulação financeira. A liberdade é ampla e a democracia é vista como um fim. O cidadão pode fazer tudo o que lei não proíbe, porém, como escreveu Norberto Bobbio⁵, a democracia pressupõe um conjunto de regras primárias ou fundamentais que vinculam as decisões de todos os indivíduos, grupos sociais e, inclusive o Estado, a este conjunto de regras resultantes de um pacto.

A diferença, no meu entender, é que estas regras se legitimam na interação representante/representado e não por imposição autoritária do Estado. A proatividade do Estado Democrático de Direito é determinante para colocar homens e mulheres como elementos centrais de suas preocupações. Nesse sentido, é papel do Estado desenvolver políticas públicas que assegurem um viver melhor a todos e fomentem o desenvolvimento do ser humano em sua plenitude.

Neste conceito de Estado Democrático de Direito, os cidadãos, por reconhecerem a tendência do Estado em ocultar-se, transformaram a transparência num princípio fundamental. Como bem escreveu Bobbio: “Um dos lugares comuns de todos os velhos e novos discursos sobre a democracia consiste em

afirmar que ela é o governo do poder visível”⁶. A regra é a publicidade dos atos por parte do poder público e, por consequência, o dever de autocontrole (controle interno eficiente), mecanismos eficazes de controle externo (parlamentos e órgãos de controle autônomo), que no caso do Brasil é exercido pelo Ministério Público e pelos Tribunais de Contas em suas respectivas competências constitucionais.

Hoje, com a massificação do uso da internet, que amplia a democratização das informações, com os fatos e as ideias circulando com maior velocidade e sem filtros ideológicos, ocorre uma maior intercambialidade cultural entre os povos do mundo. Nesta senda, todos os povos influenciam e são influenciados e, neste contexto dialético, com maior rapidez, mudam-se costumes e projetam-se novos paradigmas, gerando nos indivíduos novos valores e, por consequência, novas expectativas no trato com as demandas coletivas. Cada vez mais é reduzido o espaço daqueles que veem o Estado como um instrumento de força de quem domina para impor aos dominados seus desejos e suas vontades.

Dois elementos são fundamentais para assegurar a transparência do Estado: a legitimação do controle social e um eficiente sistema de controle externo. Não é concebível uma democracia consistente sem a participação ativa da sociedade. Isso implica em transformar o desejo de participação coletiva em normas do Direito que ofereçam segurança jurídica para o processo institucionalizado de participação social.

Experiências aplicadas em algumas democracias, inclusive no Brasil, de instituição de conselhos populares para opinar sobre decisões orçamentárias, conselhos gestores paritários que ajudam no gerenciamento de equipamentos públicos e de conselhos temáticos (saúde, educação, mulheres, dentre outros) apontam para o fortalecimento necessário da interferência da sociedade nos assuntos do Estado que dizem respeito ao cotidiano dos cidadãos e cidadãs. É a sociedade legitimada permanentemente para tornar o Estado cada vez mais transparente.

Em relação ao controle externo exercido por órgãos do próprio Estado, este precisa combinar excelência de atuação e independência. A excelência guarda relação direta com a qualificação funcional dos órgãos de controle. A independência diz respeito ao conjunto de competências pactuadas no ordenamento jurídico. Órgãos de controle influenciados politicamente enfraquecem a essência do Estado Democrático de Direito. O poder do controle externo não é absoluto. Ele é limitado pelas competências definidas na Constituição e, na sua ação cotidiana, pelo Princípio da Legalidade Estrita, ou seja, só pode fazer o autorizado pela lei.

Numa era em que, na maioria dos Estados, o Direito é a expressão das normas escritas (Direito Positivo), ficam claras as limitações valorativas daqueles que exercem cargos de Estado com a responsabilidade de aplicar o Direito. Isso implica em dizer que nenhum membro ou órgão do aparelho de Estado pode interpretar as normas jurídicas à luz das suas convicções pessoais valorativas, circunstâncias ou ideologia.

A síntese que elaborei a partir dos meus estudos, investigações e experiência empírica levou-me a afirmar que a democracia é um pacto da sociedade em torno de normas jurídicas que fundamentam todo o processo de organização política de uma Nação. O agir livremente é limitado

por este pacto. No fundo, é no arcabouço jurídico que se assentam os limites de ação de representados e representantes e dos demais órgãos que compõem o Estado.

O Estado Democrático de Direito é resultado do processo evolutivo e de mudanças culturais vividas pelo mundo nos últimos séculos. Indivíduos e coletividade ajustam constantemente seus passos para propiciar um viver coletivo harmonioso. Isso não significa uma conformação geral de opiniões, mas um acordo de vontades progressivo que possibilita o fortalecimento do Estado como mediador do bem comum.

No mundo contemporâneo, o Estado Democrático de Direito não pode prescindir de uma cidadania ativa, que corresponde a uma permanente vigilância e a uma avaliação crítica dos atos de governos e de instituições estatais. O aperfeiçoamento da democracia pressupõe o fortalecimento dos diversos controles. Cada vez mais, faz-se necessário uma ação articulada entre os órgãos de controle do Estado e o controle institucional exercido diretamente por meio da cidadania.

Na democracia, o Estado não pode tudo. Sua existência se justifica pelas suas finalidades, pela permeabilidade social e pela legitimidade conferida pela própria sociedade. Do mesmo modo que a coletividade deve expressar suas vontades e demandas no limite do pactuado no ordenamento jurídico.

¹ HOBBS, Thomas. **Leviatã**. São Paulo: Martin Claret, 2009, p. 126.

² COMPARATO, Fábio Konder. **Ética**. 2ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2008, p. 57, 58.

³ JESUS, Damázio E. de. **Teoria do Domínio do Fato no Concurso de Pessoas**. São Paulo: Editora Saraiva, 2009, p. 17.

⁴ HOBBS, Thomas. **Leviatã**. São Paulo: Martin Claret, 2009, p. 126.