



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO
E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

DAÊNIO PINTO NÓBREGA GADELHA

A ÉTICA E SUAS INFLUÊNCIAS NA NOVA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA, COM DESTAQUE PARA OS ASPECTOS DA CIDADANIA,
TRANSPARÊNCIA E RESPONSABILIZAÇÃO

SOUSA - PB
2011

DAÊNIO PINTO NÓBREGA GADELHA

A ÉTICA E SUAS INFLUÊNCIAS NA NOVA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA, COM DESTAQUE PARA OS ASPECTOS DA CIDADANIA,
TRANSPARÊNCIA E RESPONSABILIZAÇÃO

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Gestão e Administração Pública, do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Gestão e Administração Pública.

Orientadora: Professora Janeide Albuquerque Cavalcanti.

SOUSA - PB
2011

DAÊNIO PINTO NÓBREGA GADELHA

A ÉTICA E SUAS INFLUÊNCIAS NA NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, COM DESTAQUE PARA OS ASPECTOS DA CIDADANIA, TRANSPARÊNCIA E RESPONSABILIZAÇÃO.

Trabalho apresentado ao Curso de Pós-Graduação em Gestão e Administração Pública, da Universidade Federal de Campina Grande – UFCG, em cumprimento dos requisitos necessários para a conclusão da Especialização.

Aprovada em: ___ de maio de 2011.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof.^a Janeide Albuquerque Cavalcanti

Orientador (a)

Professor (a)

Professor (a)

Dedico este trabalho monográfico a
minha esposa e filha.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pelo dom da vida e pela maravilhosa oportunidade de ser pai. Maior felicidade ainda em poder compartilhar com minha filha dessa vitória pessoal, que é a conclusão de mais uma etapa da vida.

Agradeço a minha esposa e filha por me proporcionarem a felicidade tão desejada e sonhada. A meus pais por todo amor dedicado e pela inspiração, meus exemplos de ética. Aos meus irmãos pelo companheirismo e paciência. A toda minha família pela confiança e carinho. Aos professores e amigos pelo estímulo e apreço. A orientadora por sua valorosa contribuição.

Por fim, agradeço a Universidade Federal de Campina Grande, que através do Centro de Ciência Jurídicas e Sociais possibilitou tão estimado curso de especialização.

“Aja de forma que seus princípios possam seguramente tornar-se lei para todos”.

Immanuel Kant

“Chamamos de Ética o conjunto de coisas que as pessoas fazem quando todos estão olhando. O conjunto de coisas que as pessoas fazem quando ninguém está olhando chamamos de Caráter”.

Oscar Wilde

RESUMO

O estudo da ética aplicada à administração pública sugere uma preocupação com o desenvolvimento social, com a dignidade humana. Propõe-se aqui, uma análise da importância da ética para a nova administração pública, de modo a possibilitar ao servidor público, bem como a sociedade em geral, refletir sobre a ética e o seu compromisso com a nova gestão pública, elegendo como prioridade seus conceitos e princípios na formação de um comportamento mais justo e adequado aos novos tempos; além, evidentemente, de informar, com o foco nos aspectos formadores de uma consciência ética, sobre as diretrizes da nova administração pública. O que se busca é a afirmação da ética como instrumento eficiente e moderno de Gestão Pública. Para tanto, utilizou-se de três aspectos que fortalecem a gestão da ética: cidadania, transparência e responsabilização, este último derivado do conceito de accountability. A valorização desses três aspectos, fomentados pelo avanço tecnológico em curso, é uma maneira de contribuir para a eficiência deste novo modelo, deixando em evidência que nenhuma reforma ou modelo administrativo pode desprezar o elemento humano e distanciar-se dos princípios éticos.

Palavras-chave: Ética. Nova administração pública. Gestão da ética.

ABSTRACT

The study of ethics applied to public administration suggests a concern with social development and human dignity. It is proposed here, an analysis of the importance of the ethics for the new administration, in order to enable the public servant as well as society in general, reflect on the ethics and its commitment to new public management, electing as its priority concepts and principles in building a more just and appropriate conduct to new times, in addition, to inform, with a focus on aspects forming an ethical awareness about the guidelines of the new government. The fund aims is the statement of the ethics as an instrument of efficient and modern public management. For this purpose, we used three aspects that strengthen the management of the ethics, citizenship, transparency and liability, the latter derived from the concept of accountability. The use of those three aspects, driven by ongoing technological progress as a means of contribute to the effectiveness of this new model leaving in evidence that no reform or administrative model can ignore the human element and distance himself from ethical principles.

Keywords: Ethics. New public administration. Ethics Management.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1 ÉTICA.....	13
1.1 Apontamentos Históricos.....	13
1.2 Ética, Moral e Direito.....	15
1.3 Princípios Éticos.....	17
1.3.1 A verdade, a justiça e o amor.....	19
1.3.2 A liberdade, a igualdade, a segurança e a solidariedade.....	19
1.4 Existência Ética.....	20
2. A NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	22
2.1 Breve Histórico.....	22
2.2 Conceitos de Administração e Gestão.....	24
2.3 Princípios da Administração Pública.....	26
2.3.1 Princípio da Legalidade.....	26
2.3.2 Princípio da Impessoalidade.....	28
2.3.3. Princípio da Moralidade.....	28
2.3.4 Princípio da Publicidade.....	29
2.3.5 Princípio da Eficiência.....	30
2.4 Nova Gestão Pública.....	32
2.5 O Direito Administrativo e a Nova Administração Pública: tendências atuais.....	33
3 GESTÃO DA ÉTICA.....	38
3.2 A Valorização da Ética Pública.....	39
3.2.1 Cidadania.....	40
3.2.2 Transparência.....	42
3.2.3 Responsabilização.....	43
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	45
REFERÊNCIAS.....	47

INTRODUÇÃO

Os preceitos éticos exercidos por cada um e estimulados por todos possibilitam aos homens e mulheres ideais de uma vida solidária e justa. Por outro lado, a não observância destes preceitos nos condena à selvageria de atos egoístas. Tais afirmações encontram respaldo em grandes pensadores da humanidade, como Aristóteles e Kant.

A ética, compreendida como área da filosofia, e retratada desde a antiguidade grega, tem por objetivo a moral, os bons costumes e o bom comportamento, estudando a conduta humana sob os aspectos do bem e do mal, do justo e do injusto. O que nos leva a dizer que a ética está diretamente relacionada ao padrão de comportamento do indivíduo na sociedade.

Tendo por escopo a conduta humana na aspiração da boa convivência social, a ética carrega com a moral e o direito estreita relação, e sua fundamentação se dá através de princípios ditos como universais em um determinado contexto histórico, elegendo a dignidade humana como valor maior de sua contemplação.

Em relação à administração pública, destaca-se aqui o período a partir da segunda metade do século XX, quando uma ampla reforma administrativa, ocorrida nos países ocidentais capitalistas e impulsionada pelo processo de globalização em curso, disseminou pelo mundo um modelo gerencial de administração.

Esse novo modelo de administração pública tem como foco resultados, ficando clara a influência da gestão privada. Mas há que se registrar que diferente desta última que visa o lucro, a administração pública objetiva realizar função social. Na verdade, o que se pretende é que a finalidade pública seja alcançada com elevado grau de eficiência, utilizando-se dos recursos disponíveis.

No Brasil, essa reforma aconteceu a partir de meados da década de 90, e é responsável por importantes modificações e implementações na administração pública. Estabelece-se assim um grande desafio, que precisa ser enfrentado e conduzido em atendimento a princípios formulados na consolidação de novos e melhores resultados.

Para assegurar o uso da ética na administração pública brasileira, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, alterado pela Emenda Constitucional nº. 19/1998 elegeu alguns princípios basilares: Legalidade - só é permitido agir de

acordo com a lei; Impessoalidade - tratar a todos com Igualdade e sem distinção; Moralidade - agir em comunhão com os valores morais da sociedade; Publicidade - os atos administrativos devem ser conhecidos por todos os interessados; Eficiência - realização material e efetiva da finalidade pública. A ética, por outro lado, também permeia outros campos da constituição, influenciando os princípios maiores do direito brasileiro.

As normatizações legais e o Direito Administrativo, por serem dinâmicos, acompanham esse processo de transformação da administração pública brasileira. Com isso, novas leis são criadas e/ou alteradas, adaptando o campo de atuação do Estado, de forma a se adequar às novas diretrizes e metas. Citam-se como exemplos dessa evolução: a Lei de Improbidade Administrativa, a Lei das Licitações e Contratos, e a Lei da Responsabilidade Fiscal.

Tem-se, então, que a busca pela excelência na administração pública, através de modelos gerenciais que aumentem a governabilidade e a governança dos Estados precisa estar acompanhada de primados éticos, do apreço a moralidade pública e da valorização da transparência. O estabelecimento de uma adequada infraestrutura de gestão da ética é necessário para tornar a Administração Pública não só eficiente quanto aos resultados, mas também democrática no que se refere ao modo pelo qual esses resultados são alcançados.

O método de pesquisa escolhido para compor esse estudo foi o qualitativo, sendo que a estratégia de pesquisa escolhida foi a bibliográfica. Na acepção de Marconi e Lakatos (2006), a pesquisa bibliográfica é um procedimento reflexivo sistemático, controlado e crítico, que permite descobrir novos fatos e dados, relações ou leis, em qualquer campo do conhecimento. De acordo com essa temática a pesquisa bibliográfica trata-se de um levantamento da bibliografia já publicada, em forma de livros, revistas científicas, anais de congressos e imprensa escrita. Os autores corroboram afirmando que a referida técnica de pesquisa coloca o pesquisador em contato direto com tudo aquilo que foi publicado acerca da temática em questão.

Para melhor compreensão do tema proposto, o estudo será dividido em três capítulos: o primeiro tratará a ética, das suas primeiras concepções na história aos seus desdobramentos nos dias atuais, na busca de se reconhecer na existência ética a felicidade do convívio humano; o segundo trará detalhes da consolidação da nova administração pública, analisando seus conceitos, princípios e normas, com o

foco em seus elementos éticos; e, por último, o terceiro, que abordará a gestão da ética, com destaque para cidadania, transparência e responsabilização, numa tentativa de colaborar para a eficiência da gestão pública contemporânea.

Para contextualização deste estudo, parte-se do seguinte problema: Como a ética, através dos aspectos da cidadania, transparência e responsabilização pode influenciar na construção de um novo modelo de Administração Pública?

Como consequência disto, elege-se os objetivos que se seguem: Objetivo Geral: discutir como a ética, através dos aspectos da cidadania, transparência e responsabilização pode influenciar na construção de um novo modelo de Administração Pública. Objetivos Específicos: identificar o conceito de ética, buscando na história e nos princípios a importância da existência ética; compreender a reforma administrativa e os fundamentos da nova administração pública; e entender a ética aplicada à gestão pública, destacando os aspectos da cidadania, transparência e responsabilização como instrumentos a serviço da eficiência na administração pública.

1 ÉTICA

1.1 Apontamentos Históricos

Abordar um tema que se confunde com o próprio registro da inteligência humana, amplamente discutido por inúmeros filósofos e pensadores em épocas distintas da história, e que se relaciona com todo o agir humano, mais do que um ato de coragem é um ato de compromisso de existência. Todo homem deve buscar no contexto histórico e social que está inserido a sua realidade ética. O viver ético se impõe!

A palavra Ética tem sua origem na palavra grega Ethos, e sobre isto Boff (2002, p.26) esclarece com maestria:

Ethos – ética, em grego – designa a morada humana. O ser humano separa uma parte do mundo para, moldando-a ao seu jeito, construir um abrigo protetor e permanente. A ética, como morada humana, não é algo pronto e construído de uma só vez. O ser humano está sempre tornando habitável a casa que construiu para si. Ético significa, portanto, tudo aquilo que ajuda a tornar melhor o ambiente para que seja uma moradia saudável: materialmente sustentável, psicologicamente integrada e espiritualmente fecunda.

A história da ética, pelo menos sob o ponto de vista formal, tem início na antiguidade grega, através do filósofo Aristóteles e suas idéias sobre a ética e as virtudes éticas. No entanto, Sócrates é que vai ser o grande iniciador da ética. Ele concebe a virtude como fundamento. Não interessa apenas cumprir a lei, mas saber qual o sentido da lei. É uma tentativa de formulação da racionalidade da conduta. Isto só foi possível, porque os gregos antigos instauraram a razão. Instaurar a razão significa dar sentido às coisas, isto é, explicar o porquê das coisas.

A proposta dos historiadores da ética é limitar seu estudo àquelas idéias de caráter moral que possuem uma base filosófica, ou seja, que, em vez de se darem simplesmente como supostas, são examinadas em seus fundamentos; em outras palavras são filosoficamente justificadas. A história da ética como disciplina filosófica é mais limitada no tempo e no material tratado do que a história das ideias morais da humanidade, até porque esta última compreende o estudo de todas as normas que regulam a conduta humana desde os tempos pré-históricos até os nossos dias.

Com a finalidade de facilitar o estudo da ética, foram formuladas doutrinas éticas, que estão divididas nos seguintes segmentos, correlacionados historicamente: ética grega – na antiguidade, o estudo da ética estava relacionado à idéia da felicidade, seu significado e o estudo dos meios de se alcançá-la; ética cristã medieval – na idade média, a filosofia é marcada pela influência e regência da fé católica e suas doutrinas, e a ética se centralizou na moral vinda da interpretação dos mandamentos e preceitos religiosos; ética moderna – período de transição influenciado pelo Renascimento, de base antropocêntrica, a ética passa a se distanciar dos preceitos cristãos e aproxima-se mais dos conceitos gregos; e por fim, ética contemporânea – período da história em andamento, marcado pela desconstrução do idealismo e individualização da ética.

No entremear das lições doutrinárias, com inteligência e sabedoria, Veríssimo leciona:

A ética é um comportamento social, ninguém é ético num vácuo, ou teoricamente ético. Quem vive numa economia aética, sob um governo antiético e numa sociedade imoral acaba só podendo exercer a sua ética em casa, onde ela fica parecendo uma espécie de esquisitice. A grande questão destes tempos degradados é em que medida uma ética pessoal onde não existe ética social é um refúgio, uma resistência ou uma hipocrisia. Já que ninguém mais pode ter a pretensão de ser um exemplo moral sequer para o seu cachorro, quando tudo à sua volta é um exemplo do contrário.

À luz da necessidade do convívio humano, Eco (1998, p. 93) comenta:

A dimensão ética começa quando entra em cena o outro. Toda lei, moral ou jurídica, regula relações interpessoais, inclusive aquelas com um outro que a impõe. Também o Senhor atribui ao leigo virtuoso a convicção de que o outro está em nós. Não se trata, porém, de uma vaga propensão sentimental, mas de uma condição "fundadora". Assim como ensinam as mais laicas entre as ciências, é o outro, é o seu olhar, que nos define e nos forma. Nós (assim como não conseguimos viver sem comer ou sem dormir) não conseguimos compreender quem somos sem o olhar e a resposta do outro.

As doutrinas éticas nascem e se desenvolvem em diferentes épocas e sociedades como respostas aos problemas básicos apresentados pelas relações entre os homens e em particular pelo seu comportamento moral efetivo. A Ética, então, é entendida como parte da filosofia que busca refletir o comportamento humano, levando em consideração noções do bem e do mal, de justo e de injusto, e tem a intenção de elaborar princípios de vida capazes de orientar o homem para

uma ação moralmente correta e de refletir sobre os sistemas morais elaborados pelos humanos. A ética, portanto, refere-se às ações humanas, e volta-se para as relações sociais.

Neste sentido, Pereira (2008, p. 45) escreve:

Ética, em sentido amplo, poder ser entendida como os estudos dos juízos de valor que dizem respeito à conduta humana suscetível de qualificação do ponto de vista do bem e do mal, seja relativamente a determinada sociedade, seja de modo absoluto. Assim, a ética e a moral devem ser enfocadas no contexto histórico e social.

Em razão da estrutura biopsíquica do homem, aliada à sua dimensão social e cultural, ele não está para o isolamento. A relação de alteridade, isto é, o existir do outro, dar ao ser humano a condição de sujeito com capacidade de agir, fundado em um mundo de valores eticamente construídos pela sociedade.

1.2 Ética, Moral e Direito

A ética como conhecimento humano está presente em todos os meandros da inteligência humana, mas com a Moral e o Direito apresenta grandes vínculos e até momentânea confusão.

Uma forma de esclarecer o que está intimamente entrelaçado é olhar para o passado, para a origem das expressões. O vocábulo *moral* é originário do latim e é plural de *mos*, significando costumes. Ética, por sua vez, provém do grego *ethos*, e se refere a caráter, modo de ser. Moral é utilizada mais exatamente como o conjunto das práticas morais cristalizadas pelo costume e convenção social, enquanto ética compreende os princípios teóricos que lhe servem de fundamentação ou de crítica: O conceito de ética é usado aqui para se referir à teoria sobre a prática moral. Ética seria então uma reflexão teórica que analisa e critica ou legitima os fundamentos e princípios que regem um determinado sistema moral (dimensão prática).

Novamente nos reportamos a Boff (2002, p. 27) na tentativa de melhor esclarecer e refletir sobre o tema:

Por sua natureza, a moral é sempre plural. Existem muitas morais, tantas quantas culturas e estilos de casa. A moral dos yanomamis é diferente da moral dos garimpeiros. Existem morais de grupos dentro de uma mesma

cultura: são diferentes a moral do empresário, que visa o lucro, e a moral do operário, que procura o aumento de salário. Aqui se trata da moral de classe. Existem as morais das várias profissões: dos médicos, dos advogados, dos comerciantes, dos psicanalistas, dos padres, dos catadores de lixo, entre outras. Todas essas morais têm de estar a serviço da ética. Devem ajudar a tornar habitável a moradia humana, a inteira sociedade e a casa comum, o planeta Terra.

Aprofundando a questão, tem-se ética como parte da filosofia, considerando concepções de fundo, princípios e valores que orientam pessoas e sociedades. Uma pessoa é ética quando se orienta por princípios e convicções. Dizemos, então, que tem caráter e boa índole. A moral é parte da vida concreta, trata da prática real das pessoas que se expressam por costumes, hábitos e valores aceitos. Uma pessoa é moral quando age em conformidade com os costumes e valores estabelecidos que podem ser, eventualmente, questionados pela ética. Uma pessoa pode ser moral (segue costumes), mas não necessariamente ética (obedece a princípios).

Complementando, Chauí (1994) preceitua

Todo ser ético é sujeito moral, para sermos éticos precisamos ter consciência e responsabilidade sobre os nossos atos, precisamos agir conforme a nossa razão de forma ativa e sem se deixar levar pelos impulsos ou opinião dos outros.

Não há como se perceber o direito dissociado da ética e da moral, isoladamente o direito padeceria de um exacerbado formalismo e tenderia a ser permissivo a acobertar injustiças.

Ao relacionar Direito e Moral nota-se uma singularidade, pois representam regras que visam estabelecer certa previsibilidade para as ações humanas.

Acerca da relação Moral e Direito, Goldim (2005) traz:

A Moral estabelece regras que são assumidas pela pessoa, como uma forma de garantir o seu bem-viver. A moral independe das fronteiras geográficas e garante uma identidade entre pessoas que sequer se conhecem, mas utilizam este mesmo referencial moral comum. O Direito busca estabelecer o regramento de uma sociedade delimitada pelas fronteiras do Estado, As leis têm uma base territorial, elas valem apenas para aquela área geográfica onde uma determinada população ou seus delegados vivem.

A inevitável conclusão a que se chega é a de que nem sempre a lei é moralmente aceitável. Inúmeras situações demonstram a existência de conflitos entre a Moral e o Direito, a exemplo da desobediência civil, que ocorre quando

argumentos morais impedem que uma pessoa acate uma determinada lei. Este é um exemplo de que a Moral e o Direito, apesar de referirem-se a uma mesma sociedade, podem ter perspectivas discordantes.

As regras jurídicas são vistas como padrão de referência externo nas relações entre as pessoas, mas sem a análise do que significa um comportamento ético, a obediência às leis carece de fundamentação, uma vez que se ignora o motivo de fazê-lo. A finalidade básica da ética é dizer como devemos viver e conviver, sugerindo uma linha de conduta que melhor atenda aos ideais de uma vida boa e decente numa sociedade composta por pessoas que se preocupam umas com as outras. Uma das funções do direito é a de estimular, por meio de sanções e incentivos, a prática de condutas eticamente desejáveis. O direito e a ética têm em comum a preocupação com o dever ser, estando, pois, intimamente ligados, já que tratam de condutas humanas que devem ser seguidas pelas pessoas racionais para a consecução de objetivos desejáveis e socialmente aceitos. Seguindo o pensamento do filósofo Aristóteles “assim como o homem é o melhor dos animais quando perfeito, ele é o pior de todos quando afastado do direito e da justiça”, chega-se a importância da razão para o homem.

Uma questão interessante a ser considerada é a do papel da ética na regulamentação da conduta humana quando comparada ao direito. A maioria das pessoas sequer conhece as normas jurídicas, mas nem por isso praticam atos de maldade, justamente porque intuitivamente conhecem as normas éticas e tentam se comportar segundo padrões éticos aceitos pela sociedade em que vivem. O fundamento da maior parte das condutas humanas é, em primeiro lugar, a norma ética e apenas secundariamente a norma jurídica.

1.3 Princípios Éticos

A dignidade da pessoa humana é o fundamento de toda vida ética. Dessa raiz decorrem normas universais de comportamento, no sentido de preservá-la. Tais normas orientam e dão sentido à vida em sociedade, legitimando todas as estruturas de poder.

Cumprido salientar que os princípios éticos são normas de comportamento social, e como tal, apresentam-se de modo distinto das premissas doutrinárias e das regras de raciocínio matemático.

A liberdade, nos dizeres de Comparato (2006, p.495), “é o pressuposto da ética e a explicação da radical imprevisibilidade do comportamento humano”. As normas éticas, segundo a posição do mesmo autor (2006, p. 496), “são necessariamente altruístas: elas dizem respeito ao interesse alheio, ou ao bem comum da coletividade, nunca ao interesse próprio do agente”.

Para os gregos, quanto ao modo coletivo de vida, o padrão para a vida ética era entendido como a lei, embora em sentido diferente daquelas regras impostas pelo poder político, mas sim, como princípio que orienta o comportamento humano. Consiste na disposição de fazer o bem e de evitar o mal, fruto dos usos e costumes. Trata-se do aprendizado pela prática, do mesmo modo como se aprende um ofício, por exemplo. E é assim, nesse sentido que para o povo grego, a norma ética só teria valor se estivesse viva na consciência dos homens.

Toda e qualquer ação humana visa uma finalidade, considerada um bem ou algo de bom, e a maior de todas é a felicidade.

A felicidade está acima de todas as outras conquistas humanas, não só porque é meio para se chegar às demais, como também porque é o fim em si mesmo.

Os princípios éticos são normas que vinculam o comportamento em função do bem pretendido com a ação praticada, ou do objetivo que dá sentido à vida humana. Por isso, tais princípios devem ser considerados em todas as suas dimensões, tanto no plano individual, quanto no coletivo, porque seu objetivo final dá sentido à vida humana. Diferentemente da regra técnica, que sendo eticamente neutra, podem ou não ter resultados positivos para os indivíduos ou coletividade em geral. É o caso do remédio prescrito pelo médico, que pode curar, ou matar se manuseado por um assassino.

Nos dizeres de Comparato (2006), toda a vida ética é fundada em valores. Nesse sentido, agir eticamente implica além da harmonização entre razão e sentimentos, numa vontade que Kant chamou de “moralmente boa”. Significa ainda, evitar a qualquer custo, a injustiça.

Os princípios éticos são normas objetivas, que se relacionam com virtudes subjetivas. São normas teleológicas que apontam para um objetivo final do comportamento humano.

As principais qualidades dos princípios éticos fundam-se na dignidade da pessoa humana. A classificação abordada é apontada por Comparato (2006, p. 520)

e obedece à sua ordem de abrangência. A partir da dignidade da pessoa humana, em todas as suas dimensões, atuam os princípios cardeais da verdade, da justiça e do amor, os quais por sua vez, desdobram-se nos princípios da liberdade, igualdade, segurança e solidariedade.

1.3.1 A verdade, a justiça e o amor

A verdade, sob o aspecto ético, é o caminho para se chegar à felicidade. Está ligada a justiça e ao amor, já que, de fato, sem estes, é impossível chegar-se a uma vida plena de felicidade, no plano individual e social.

A ligação entre a justiça e o amor é de complementaridade. A primeira fica enfraquecida ou não vige se não há amor em sua essência. Já o amor, nos dizeres de Comparato (2006,p.524), vira egoísmo disfarçado se não se funda na justiça. Prova disso, são as lições de Gandhi sobre a não-violência: fazer o bem aos ofensores, independentemente do mal ou prejuízo sofrido. Na mesma linha, está o perdão cristão, que elimina reações de vingança de vítimas ou de seus parentes, favorecendo o restabelecimento da harmonia social.

Cumprir observar, porém, que o perdão por crimes praticados não deve servir de escusa à aplicação da lei penal, visto que as injustiças cometidas afetam a toda coletividade e não apenas às vítimas.

A diferença entre esses princípios éticos está no fato de que a justiça é uma exigência que cada qual pode fazer aos outros, ao passo que o amor, embora dever ético, não atribui a ninguém o direito de exigir de outrem comportamento recíproco.

Para a filosofia grega, a verdade corresponde à ligação do pensamento com a realidade pensada. Já na concepção semítica, a verdade está ligada não ao pensamento, mas à vida ética. Essa acepção ética da verdade é constantemente demonstrada nas lições de Gandhi.

A verdade e o amor estão ligados. Este, para que se chegue àquela. E ambos para que se chegue a Deus, segundo o que exprime Comparato (2006, p. 524), em seu excelente escrito sobre a ética.

1.3.2 A liberdade, a igualdade, a segurança e a solidariedade

Tais princípios devem ser analisados à luz da verdade, da justiça e do amor.

A liberdade segundo se apresenta pela ideologia liberal-individualista é valor independente da condição socioeconômica dos cidadãos, de um povo ou de um conjunto de povos no cenário internacional. Entretanto, na prática, é que se verifica que o estado de nobreza é obstáculo ao concreto gozo da liberdade. De fato, onde não há liberdade, é impossível à construção da igualdade entre os cidadãos, porque aos que detêm o poder restam sempre os maiores privilégios.

De outro modo, não há que se falar em fruição da liberdade sem segurança, em todos os sentidos, seja ela física ou psíquica.

Assim, liberdade, igualdade e segurança mostram-se relacionados, pelos seus próprios conceitos. Uma não existe sem que a outra esteja presente para lhes dar subsídio. Finalmente, só pode imaginar estes princípios coexistindo plenamente na presença de um quarto elemento, qual seja o da solidariedade.

Por este último, infere-se que num quadro em que todos se respeitam e se ajudam tais princípios podem se desenvolver. Assim é que surge a solidariedade, com vistas a manifestar os ditames da verdade, da justiça e do amor.

1.4 Existência Ética

A existência se configura para a ética no momento em que somos dotados de senso e consciência moral, que se referem a valores, sentimentos, intenções, decisões e ações, para nos posicionarmos sobre tudo o que é importante para a vida humana.

De acordo com a professora Chauí, o ser ético analisa com base em dois juízos: o de fato, que são aqueles que dizem o que as coisas são, o que são e por que são, está ligada a natureza das coisas; e o de valor, através de avaliações, determinando o que é bom ou mau, desejável ou indesejável, está ligado à cultura das coisas.

Ainda segundo a Professora Chauí (1994, p. 337:338) existem condições que consolidam a existência da pessoa ética, são elas:

Ser consciente de si e dos outros, isto é, ser capaz de reflexão e de reconhecer a existência dos outros como sujeitos éticos iguais a ele; ser dotado de vontade, isto é, de capacidade para controlar e orientar desejos, impulsos, tendências, sentimentos (para que estejam em conformidade com a consciência) e de capacidade para deliberar e decidir entre várias alternativas possíveis; ser responsável, isto é, reconhecer-se como autor da ação, avaliar os efeitos e conseqüências dela sobre si e sobre os outros,

assumi-la bem como às suas conseqüências, respondendo por elas; ser livre, isto é, ser capaz de oferecer-se como causa interna de seus sentimentos atitudes e ações, por não estar submetido a poderes externos que o forcem e o constringam a sentir, a quer entre vários possíveis, mas o poder para autodeterminar-se, dando a si mesmo as regras de conduta.

Entende-se, então, que o campo ético é constituído do agente, que pode ser passivo - age com a emoção, ou ativo – age com a razão; e dos valores morais ou virtudes éticas, que estão relacionadas com a cultura da sociedade em relação ao seu tempo histórico.

Segundo Rocha (2007, p. 86) é tão fundamental sermos éticos em Kant que ele deu a isto o nome de "imperativo categórico". No imperativo tem-se algo que se impõe e em categórico algo que não se contesta, traduzindo-se em algo que se impõe por si e que é incontestável – a ética do espírito humano.

2. A NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.1 Breve Histórico

Antes de entrar no assunto é necessário tecer rápidos comentários acerca dos modelos de administração pública que antecederam ao atual: o primeiro ficou conhecido como *Administração Pública Patrimonialista* – adotado na época das sociedades pré-democráticas ou pré-capitalistas, no período das monarquias absolutistas européias, caracterizava-se principalmente pela não distinção do que pertencia ao Estado ou ao soberano e sua dinastia; o segundo recebeu a denominação de *Administração Pública Burocrática* – proposto no início do século XX, tem como marco principal a Teoria da Burocracia de Max Weber, que segundo Chiavenato (2003, p.266-267) caracterizava-se pela tentativa de profissionalizar a Administração, dotando o Estado de maior capacidade gerencial para conduzir melhor os seus novos negócios e atividades, e por separar a propriedade familiar da administração, protegendo o Estado do patrimonialismo.

A característica principal da Burocracia reside na racionalidade do ponto de vista das atividades desempenhadas na organização. A Teoria Clássica já abordava certa racionalidade, porém esta se manifestava apenas na mecanização dos processos e não na mecanização das atividades dos indivíduos.

O novo modelo de administração pública, conhecido como *Nova Administração Pública* ou *Administração Gerencial*, desenvolveu-se a partir da segunda metade do século XX, como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado, e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior. Disseminou-se pelo mundo, em especial nos países ocidentais capitalistas, com a finalidade de enfrentar as graves crises econômicas e gerenciais dos Estados, a ideia era contrapor a “velha administração” obsoleta e burocrática, responsável pela ingovernabilidade e ineficiência do setor público, com uma “nova administração” moderna e desburocratizada, nos moldes das empresas privadas, com ênfase nos resultados.

No Brasil, essa mudança de paradigmas ocorreu no final do século XX, em resposta à grave crise econômica que teve seu auge em 1990. Somado a isso, tinha

o fato do modelo anterior ter tornado os servidores auto-referidos, ou seja, voltados a si mesmos, perdendo o foco na finalidade pública. Sobre esse momento de crise que antecedeu a reforma administrativa, Pereira (1997) escreve:

A crise política teve três momentos: primeiro, a crise do regime militar - uma crise de legitimidade; segundo a tentativa populista de voltar aos anos 50 - uma crise de adaptação ao regime democrático; e finalmente, a crise que levou ao impeachment de Fernando Collor de Mello - uma crise moral. A crise fiscal ou financeira caracterizou-se pela perda do crédito público e por poupança pública negativa. A crise do modo de intervenção, acelerada pelo processo de globalização da economia mundial, caracterizou-se pelo esgotamento do modelo protecionista de substituição de importações, que foi bem sucedido em promover a industrialização nos anos de 30 a 50, mas que deixou de sê-lo a partir dos anos 60; transpareceu na falta de competitividade de uma parte ponderável das empresas brasileiras; expressou-se no fracasso em se criar no Brasil um Estado do Bem-Estar que se aproximasse dos moldes social-democratas europeus. Por fim, a crise da forma burocrática de administrar um Estado emergiu com toda a força depois de 1988, antes mesmo que a própria administração pública burocrática pudesse ser plenamente instaurada no país.

Com as eleições de 1994 e a posterior posse do novo presidente da República, surgiu um movimento político que motivou diversas alterações constitucionais e legais, cujo marco é a Emenda Constitucional 19/98, responsável por efetivar o princípio da eficiência, contribuindo para transformação da Administração Pública em um modelo gerencial. Desta vez em relação às mudanças propostas pela Nova Administração Pública, Pereira (1997) preceitua:

Aos poucos foram-se delineando os contornos da nova administração pública: (1) descentralização, do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; (2) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; (3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de estruturas piramidais; (4) organizações flexíveis ao invés de unitárias e monolíticas, nas quais as idéias de multiplicidade, de competição administrada e de conflito tenham lugar; (5) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; (6) controle por resultados, a posteriori, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos e (7) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida.

Esse novo modelo de administração pública foi apresentado ao Congresso Nacional em 1995, através do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que trazia em seu texto os objetivos e as diretrizes para a reforma da administração pública brasileira. Tem-se, enfim, o início de uma grande jornada em busca da modernização baseada em conceitos atuais de administração e eficiência.

2.2 Conceitos de Administração e Gestão

Para se obter uma melhor compreensão antes é preciso tratar da relação entre os termos "Administração" e "Gestão", ditos como sinônimos, mas que na prática significam coisas diferentes.

Dias (2002) diferencia:

Administrar é planejar, organizar, dirigir e controlar pessoas para atingir de forma eficiente e eficaz os objetivos de uma organização; Gestão é lançar mão de todas as funções e conhecimentos necessários para através de pessoas atingir os objetivos de uma organização de forma eficiente e eficaz. (...) Atualmente após várias mudanças organizacionais (downsizing, reengenharia, empowerment etc.), parece ficar mais claro que o desempenho em um cargo de chefia exige muito mais que administração.

Na área pública, a palavra administração está ligada ao método da teoria clássica e suas funções: planejar, comandar, controlar, coordenar e organizar; significa maior rigidez no ato de administrar. E suas atividades encontram-se subordinadas às finalidades constitucionais, que é a própria consecução do interesse coletivo.

Meirelles (2003 p. 65) conceitua Administração Pública dessa forma:

Em seu sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para a consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade.

Marinela (2007), por sua vez, define Administração Pública assim:

Administração é todo o aparelhamento do Estado pré-ordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. Não pratica atos de governo; pratica atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional. Conforme a competência dos órgãos e de seus agentes é o instrumental de que dispõe o Estado para colocar em prática as opções políticas do Governo. A doutrina também coloca uma segunda utilização para essa expressão, estabelecendo que a Administração Pública, de igual forma, pode ser conceituada como uma atividade neutra, normalmente vinculada à lei ou à norma técnica, exercendo uma conduta hierarquizada, sem responsabilidade constitucional e política, mas com responsabilidade técnica e legal pela execução. Destarte, a Administração tem o poder de decisão somente na área de suas atribuições e competência executiva, só podendo opinar sobre assuntos jurídicos, técnicos, financeiros ou de conveniência administrativa, sem qualquer faculdade de opção política.

Quanto à definição de gestão na área pública, esta se assemelha com a encontrada no mundo dos negócios. De diferente tem o fato de ser mais complexa, visto que não se resume apenas em ser eficiente e eficaz, porque também abrange questões de legalidade e legitimidade, e ainda de outros valores que transcendem o setor privado.

Ao se referir aos objetivos do novo modelo de gestão pública, em comparação com o modelo gerencial do setor privado, Moore (2002) sustenta o seguinte:

Sabemos qual o objetivo do trabalho gerencial no setor privado: gerar lucro para os acionistas da empresa. Além disto, conhecemos os modos pelos quais aquela meta pode ser alcançada: produzindo produtos (ou serviços) que podem ser vendidos a clientes por preços que criam receitas acima dos custos de produção. E sabemos como as realizações gerenciais podem ser avaliadas: por meio de medições financeiras de lucros, perdas e alterações nos preços das ações da empresa. Se os gerentes privados podem conceber e fabricar produtos que geram lucros, e se as empresas que eles dirigem o fazem por um período de tempo, podemos dizer que esses gerentes criaram valor. No setor público, o objetivo geral do trabalho gerencial não é tão claro; o que os gerentes precisam fazer para produzir valor é muito mais ambíguo; e (...) avaliar se o valor foi criado é ainda mais difícil (...) sem saber o propósito do trabalho dos gerentes, não podemos determinar se a atuação gerencial é boa ou ruim. Afinal, a gestão pública é um empreendimento tanto técnico como normativo.

Ainda sobre a concepção da Nova Gestão Pública, Garde (2001, apud Marques, 2003, p. 221), opina:

A nova Gestão Pública trata de renovar e inovar o funcionamento da Administração, incorporando técnicas do setor privado, adaptadas às suas características próprias, assim como desenvolver novas iniciativas para o logro da eficiência econômica e a eficácia social, subjaz nela a filosofia de que a administração pública oferece oportunidades singulares para melhorar as condições econômicas e sociais dos povos.

O conceito de gestão pública no Brasil, apesar de ser uma idéia antiga, começou a ser delineado nos anos 1930, vem ganhar destaque com a primeira tentativa de reforma gerencial embutida no decreto 200/1967, que findou incompleta e fracassada. Hoje, a expressão Gestão Pública passou a ser encarada como o instrumento de realização do novo modelo de desenvolvimento instado pela última reforma administrativa, que segue em construção por uma administração pública nos moldes gerenciais.

2.3 Princípios da Administração Pública

Como assevera Di Pietro *apud* Cretela Júnior (2007, p.57) “princípios de uma ciência são proposições básicas, fundamentais típicas que condicionam todas as estruturas subsequentes. Princípios, nesse sentido, são alicerces da ciência.”

Ao se falar dos princípios na esfera administrativa, Carvalho Filho (2007, p.16) tem a seguinte orientação:

Princípios administrativos são os postulados fundamentais que inspiram todo o modo de agir da Administração Pública. Representam cânones pré normativos, norteando a conduta do Estado quando no exercício de atividades administrativas. Bem observa Cretella Júnior que não se pode encontrar qualquer instituto do Direito Administrativo que não seja informado pelos respectivos princípios.

Por ser o direito administrativo um ramo do direito não codificado, revela-se ainda maior o papel dos princípios no estabelecimento do necessário equilíbrio entre os direitos dos administrados e as determinantes da Administração. Da mencionada dicotomia – liberdade do indivíduo e autoridade da administração surge os princípios informadores da Administração Pública, quais sejam os princípios da legalidade e da supremacia do interesse público sobre o particular.

A Constituição Federal determina, em seu artigo 37, que a administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedeça, além dos diversos princípios expressos, aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Além desses que serão abordados, cumpre lembrar outros princípios, os quais, embora não expressos na Constituição Federal ou específicos de determinados processos, merecem destaque, de modo exemplificativo tem-se: proporcionalidade dos meios aos fins, indisponibilidade do interesse público, especialidade administrativa e igualdade dos administrados.

2.3.1 Princípio da Legalidade

O princípio da legalidade está intimamente ligado ao nascimento do Estado de Direito e constitui uma das principais garantias das tutelas individuais. Desse modo, a lei, ao definir direitos, também impõe limites à atuação administrativa.

Inversamente ao que ocorre na relação entre particulares, em que impera a autonomia da vontade, no âmbito da Administração Pública só se pode fazer o que a lei permite. Isso significa que a Administração Pública não pode, por simples ato seu, conceder direitos de qualquer natureza, criar obrigações ou impor vedações aos administrados. Para tanto, é necessário uma lei.

O princípio da legalidade é o mandamento fundamental da conduta dos agentes da Administração. Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles (2003, p.86) leciona que:

Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na Administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa "pode fazer assim"; para o administrador público significa "deve fazer assim". As leis administrativas são, normalmente, de ordem pública e seus preceitos não podem ser descumpridos, nem mesmo por acordo ou vontade conjunta de seus aplicadores e destinatários, uma vez que contêm verdadeiros poderes-deveres, irrelegáveis pelos agentes públicos. Por outras palavras, a natureza da função pública e a finalidade do Estado impedem que seus agentes deixem de exercitar os poderes e de cumprir os deveres que a lei lhes impõe. Tais poderes, conferidos à Administração Pública para serem utilizados em benefício da coletividade, não podem ser renunciados ou descumpridos pelo administrador sem ofensa ao bem comum, que é supremo e único objetivo de toda ação administrativa.

A legalidade, como princípio da Administração, significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso. A eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei e do direito.

A observância do preceito em comento tem como garantidor outro dispositivo situado no art. 5º da constituição, inciso XXXV, segundo o qual "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de lesão a direito", ainda que ocorra de ato praticado pela Administração. A Constituição prevê ainda outros remédios específicos contra ilegalidade da Administração Pública tais como ação popular, *habeas corpus*, *habeas data*, o mandado de segurança e o mandado de injunção. Ademais, cite-se o controle do Legislativo, diretamente, ou por intermédio do Tribunal de Contas e ainda o controle da própria Administração.

2.3.2 Princípio da Impessoalidade

Segundo o entendimento de Di Pietro (2007, p. 62) o princípio da impessoalidade pode assumir significados distintos conforme seja o destinatário. Em relação aos administrados significa que a Administração não pode atuar visando beneficiar esse ou aquele cidadão, vez que é sempre o interesse público que deve orientar a conduta do administrador. Já em relação à própria Administração significa que os atos administrativos praticados são imputáveis não ao funcionário que os pratica, mas ao órgão ou entidade da Administração Pública.

Em defesa do Princípio da Impessoalidade Pazzaglini Filho (2000 p. 30) sustenta:

(...) a administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimntosas. Nem favoritismos nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie. O princípio em causa não é senão o próprio princípio da igualdade ou da isonomia.

Tal postulado é também conhecido como princípio da finalidade administrativa, pois impõe ao administrador somente a prática de atos para o seu fim legal, aquele para o qual o ato foi proposto, conforme norma de direito, de forma impessoal.

2.3.3. Princípio da Moralidade

Para alguns autores o princípio da moralidade estaria implícito dentro do princípio da legalidade, dada a imprecisão do conceito de moral administrativa. Entretanto, dada a distinção entre Moral e Direito, segundo o qual a Moral estaria situada em uma esfera maior que a do Direito, cumpre invocar o brocardo jurídico que diz que “nem tudo que é legal é honesto”.

A questão da imoralidade administrativa está ligada ao desvio de poder, pois se utiliza de meios lícitos para atingir finalidades irregulares. Nesse caso, a imoralidade estaria na intenção do agente. Tal hipótese configuraria ilegalidade quanto aos fins, o que justifica a posição de alguns autores. Entretanto, em face do direito positivo brasileiro, é certo que a Constituição de 1988 tratou separadamente

os princípios, punindo os atos de improbidade administrativa segundo o §4º do art. 37. Por sua vez, o art. 5º, inciso LXXIII, ampliou os casos de cabimento da ação popular para incluir entre outros, os que impliquem ofensa à moralidade administrativa.

Em relação ao Princípio da Moralidade, Freitas (2004, p. 68) manifesta que é:

(...) dever de a administração pública observar, com pronunciado rigor e a maior objetividade possível, os referenciais valorativos basilares vigentes, cumprindo, de maneira precípua até, proteger e vivificar, exemplarmente, a lealdade e a boa fé para com a sociedade, bem como travar o combate contra toda e qualquer lesão moral provocada por ações públicas destituídas de probabilidade e honradez.

A imoralidade administrativa produz efeitos jurídicos, porque acarreta invalidade do ato, que pode ser decretada pela própria Administração Pública ou pelo Poder Judiciário. Sendo assim, tal princípio norteia a conduta do administrador no sentido de que, embora se pautar na legalidade, terá que ser obrigatoriamente uma conduta de acordo com os ditames éticos e morais presentes atualmente na sociedade.

2.3.4 Princípio da Publicidade

Pelo princípio da publicidade entende-se que os atos praticados pela Administração Pública exigem ampla divulgação, exceto nos casos em que lei faz ressalvas.

Segundo o inciso LX do art. 5º da Constituição, a lei só poderá restringir a publicidade de atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse público assim o exigirem. Como a Administração trata de interesses públicos, o sigilo só deverá ocorrer quando estiver em questão a segurança pública ou quando houver ameaça a integridade ou intimidade de determinado cidadão. Interessante notar que quando houver conflito entre o interesse público e o privado, deverá prevalecer sempre aquele em detrimento do interesse particular, dada a supremacia do interesse público sobre o individual.

Importa salientar que tal princípio assegura não apenas o direito a informação para interesse particular, mas também para assuntos de interesse coletivo ou geral, com o que se amplia a possibilidade de controle popular da Administração Pública.

O direito à informação relativo ao indivíduo é garantido pelo *habeas data*, nos termos do inciso LXXII do artigo 5º da Constituição. Entretanto, dada a especificidade da aplicação do *habeas data*, cabe mencionar também o papel de outros mecanismos, para efetivação do direito, tal como mandado de segurança.

Marinela (2007, p.41) ao tratar do princípio da publicidade ilustra:

O princípio da publicidade nada mais é que divulgação, tendo como finalidade o conhecimento público, lembrando-se de que o administrador exerce função pública, atividade em nome e interesse de outrem, e, sendo assim, nada mais justo que o titular desse interesse tenha ciência de que está sendo feito com ele. A publicidade também representa início da produção de seus efeitos externos, já que ninguém está obrigado a cumprir o ato administrativo se desconhece a sua existência. Este só goza da imperatividade e torna-se operante a partir da divulgação oficial. Nesse caso, pode-se citar, como exemplo, o art. 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, que estabelece, expressamente, como condição indispensável de eficácia dos contratos administrativos, a publicação de seu extrato. Logo, o contrato poderá até ser válido, mas não tem que ser cumprido, não produzindo os seus efeitos enquanto não publicado.

Trata-se, portanto, de um princípio instrumentalizador do controle externo e interno da gestão administrativa. Com efeito, a publicidade não se confunde com propaganda ou promoção pessoal dos agentes públicos, porque diz respeito às ações da Administração Pública e não de seus servidores.

2.3.5 Princípio da Eficiência

Antes, cumpre mencionar o entendimento de Carvalho Filho (2007, p.25) para o termo eficiência, destacando suas diferenças em relação à eficácia e a efetividade:

A eficiência não se confunde com a eficácia nem com a efetividade. A eficiência transmite sentido relacionado ao modo pelo qual se processa o desempenho da atividade administrativa; idéia que diz respeito, portanto, à conduta dos agentes. Por outro lado, eficácia tem relação com os meios e instrumentos empregados pelos agentes no exercício de seus misteres na Administração; o sentido aqui tipicamente instrumental. Finalmente, a efetividade é voltada para os resultados obtidos com as ações administrativas; sobreleva nesse aspecto a positividade dos objetivos.

No ordenamento jurídico brasileiro já existia previsão expressa em relação à necessidade de eficiência, como se depreende do art. 6º. da Lei 8.987/1995, que dispõe sobre a concessão e permissão de serviços públicos. Porém, foi através da EC nº. 19/1998, que a Eficiência se elevou a Princípio Constitucional, revelando-se

sob dois aspectos, primeiro em relação ao modo de atuação do agente público e segundo em relação ao modo de organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública. Em ambos os casos, entretanto, o que se espera são os melhores resultados na prestação do serviço público.

A idéia do princípio da eficiência revela-se na forma como o Estado se apresenta. No entanto, cumpre observar que esse princípio soma-se aos demais, sem sobrepor-se aos mesmos, especialmente ao da legalidade, sem o qual qualquer ato passa a ser inválido no mundo jurídico.

Segundo Moraes (2008, p. 329) o princípio da eficiência é dotado de certas características básicas. A primeira delas é o direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum; seguidas da imparcialidade; da neutralidade; da transparência; da participação e aproximação dos serviços públicos da população; cite-se ainda a eficácia; a desburocratização e a busca da qualidade como essenciais ao exercício eficiente da Administração Pública.

Quanto à amplitude do Princípio da Eficiência, extrai-se de Custódio Filho (1999, p. 214) o seguinte conceito:

Do exposto até aqui, identifica-se no princípio constitucional da eficiência três idéias; prestabilidade, presteza e economicidade. Prestabilidade, pois o atendimento prestado pela administração pública deve ser útil ao cidadão. Presteza porque os agentes públicos devem atender o cidadão com rapidez. Economicidade porquanto a satisfação do cidadão deve ser alcançada do modo menos oneroso possível ao Erário público. Tais características dizem respeito quer aos procedimentos (presteza, economicidade) quer aos resultados (prestabilidade), centrados na relação Administração Pública/cidadão.

Outra questão a ser considerada trata das relações mantidas entre os agentes administrativos sob o regime de hierarquia. Assim, é de suma importância que os agentes em função de chefia definam metas, estabeleçam programas de qualidade de gestão, sempre com vistas ao estabelecimento da eficiência nas relações funcionais internas, pois delas dependerão a eficiência no relacionamento Administração Pública/cidadão.

Ademais, menciona-se ainda como resultado do princípio da eficiência, a redação do art. 41, III, da CF, que descreve a possibilidade de perda do cargo pelo servidor público, mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma da lei complementar, assegurada ampla defesa.

2.4 Nova Gestão Pública

No Brasil, a transição do modelo burocrático para o modelo gerencial ainda está se processando. Tem-se buscado adequar esse modelo aos novos desafios, enfrentados a cada instante. Dito isso, cumpre mencionar, em síntese, alguns princípios orientadores da administração pública gerencial:

- Focalização da ação do Estado no cidadão - é o resgate da esfera pública como instrumento do exercício da cidadania. O Estado deve ser entendido como o fórum onde o cidadão exerce a cidadania, portanto todo e qualquer esforço de reforma deve ter como objetivos melhorar a qualidade da prestação do serviço público na perspectiva de quem o usa e possibilitar o aprendizado social de cidadania;
- Reorientação dos mecanismos de controle por resultados - significa evoluir de uma lógica baseada tão somente no controle da legalidade e do cumprimento do rito burocrático para uma nova abordagem centrada no alcance de objetivos. Na medida do possível deverá acontecer uma evolução natural dos controles a priori para controles a posteriori baseados em indicadores de resultados;
- Flexibilidade administrativa - que permita a instituições e pessoas alcançarem seus objetivos. Não se trata de outorgar autonomia pela autonomia, mas sim a necessária para o alcance dos resultados. Isto exigirá a delimitação dos espaços de atuação da máquina pública, a partir do fortalecimento dos papéis de formulação de políticas e regulação, gerando, como consequência, um tratamento sob medida da questão, já que o grau de flexibilidade depende da natureza da atividade a ser exercida;
- Controle social – instrumento democrático no qual há a participação dos cidadãos no exercício do poder colocando a vontade social como fator de avaliação para a criação e metas a serem alcançadas no âmbito de algumas políticas públicas;
- Valorização do servidor – A adoção do modelo de uma nova administração pública não reside apenas na mudança de sistemas, organizações e legislações; mais do que isso, está na criação de condições objetivas de desenvolvimento das pessoas que conduzem e realizam as ações. Nesse

sentido, valorizar o servidor é estimular sua capacidade empreendedora, sua criatividade, destacando o espírito público de sua missão e o seu comportamento ético visando o resgate da auto-estima e o estabelecimento de relações profissionais de trabalho.

Matheson (2006) destaca o perfil do servidor necessário para uma administração pública moderna:

Requer servidores politicamente responsáveis e capazes de interagir com grupos sociais diversos; requer pessoas intelectualmente preparadas para analisar problemas complexos e oferecer assessoramento para solucioná-los; requer equipes suficientemente estáveis para assegurar que o conhecimento institucional permaneça independente das mudanças de governo; e por fim requer uma base ética profissional, de forma que os políticos recebam dos servidores assessoramento apartidário, e os cidadãos recebam tratamento equânime.

Essas determinações promovem a qualidade da gestão pública, viabilizando sobremaneira a administração do Estado. A exeqüibilidade desses princípios exige tempo e investimento, sendo necessário disseminá-los por toda a estrutura administrativa e em todos os níveis da federação. Da realidade de hoje, o que se observa, pelo menos na grande maioria dos agentes políticos, é o total desconhecimento e despreparo para lidar com os novos princípios de gestão pública, pouco ou nada utilizam destas importantes ferramentas que estão à sua disposição, resultando em gastos públicos inadequados ou equivocados, ineficiências na prestação de serviços públicos e, sobretudo, no prejuízo financeiro e moral da sociedade.

2.5 O Direito Administrativo e a Nova Administração Pública: tendências atuais

As principais inovações do Direito Administrativo surgem após a Constituição de 1988, com a adoção dos princípios do Estado Democrático de Direito, sob forte inspiração dos ideários neoliberais e da globalização, que deram causa a chamada Reforma do Estado onde está inserida a Reforma da Administração Pública. Há que se mencionar ainda, a influência de princípios da ciência econômica e da ciência da administração, de um lado, na formação do direito administrativo econômico e de outro, com a introdução dos princípios técnicos.

Em se tratando do Estado Democrático de Direito, a lei está mais intimamente ligada aos ideais de justiça. Assim, o Estado deixa de estar vinculado apenas à lei em sentido formal para abranger todos os valores inseridos expressa ou implicitamente na Constituição. Tal concepção pode ser verificada já no preâmbulo da Constituição, nos artigos 1º a 4º e em vários outros dispositivos esparsos. Todos eles, como a consagração da pessoa humana, o compromisso com a erradicação da pobreza, a prevalência dos direitos humanos, a moralidade, a publicidade, entre outros, são dirigidos aos três Poderes do Estado. Toda lei que os contrarie será inconstitucional, o que significa a ampliação do controle judicial, que abrange a validade dos atos administrativos diante do Direito e não apenas diante da lei.

Outro importante destaque é o fortalecimento da democracia participativa pela criação de inúmeros instrumentos de participação na gestão, no controle da administração pública e no processo econômico, político, social e cultural do país, quais sejam: o direito à informação, consagrado no art. 5º, XXX; o direito de denunciar irregularidades perante o Tribunal de Contas (art. 74, § 2º); a gestão democrática da seguridade social (art. 194, VII), da saúde (art. 198, III), e do ensino público (art. 206, VI); sem falar em inúmeras normas contidas na legislação ordinária prevendo também essa participação.

É o que se verifica da leitura do § 3º, art. 37, da CF/88, que foi introduzido pela EC nº. 19/98, que prevê lei que discipline as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta.

A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

Intimamente relacionada com a ideia de participação está também a processualização do direito administrativo, especialmente graças à exigência constitucional do devido processo legal, que exige a observância de formalidades essenciais à proteção dos direitos individuais, como ampla defesa, contraditório, direito de recorrer e publicidade. Nesse sentido, cabe referência à Lei nº 9.784/1999, introduzida no ordenamento jurídico pátrio para regular o processo administrativo na

esfera da Administração Pública Federal direta e indireta. E que se configura, portanto, como importante instrumento de consolidação do Estado Democrático de Direito.

Outra grande tendência do Direito Administrativo é a ampliação da discricionariedade administrativa, cujo conceito segundo Di Pietro (2006, p. 29) pode ser definido como a faculdade que a lei confere à Administração para apreciar o caso concreto, de acordo com a oportunidade e conveniência, e optar por duas ou mais soluções, as quais terão amparo legal. O fenômeno se apóia na substituição da Administração burocrática pela gerencial, promovendo maior liberdade decisória aos dirigentes. A postura mencionada, na visão dos conservadores é prejudicial porque para estes, toda e qualquer atuação dos administradores deve ter fundamento na lei. Daí a importância fundamental dos princípios que impõem limitações à discricionariedade, tais como a razoabilidade, a proporcionalidade, a moralidade, o interesse público, a impessoalidade e segurança jurídica, entre outros. Cumpre mencionar que a inobservância dos princípios caracteriza ato de improbidade administrativa.

No mesmo sentido, cumpre registrar o movimento de agencificação, com outorga da função regulatória às agências reguladoras, instituídas como autarquias de regime especial. No Brasil, o modelo sofre com algumas dificuldades, sobretudo porque a função de delegação legislativa não encontra respaldo na Constituição, exceto nas hipóteses expressamente previstas. Prova disso, são as várias ações diretas de inconstitucionalidade impostas pelo Supremo Tribunal Federal contra atos normativos da Administração Pública. Mesmo assim, as agências vêm sendo instituídas em grande quantidade e vêm exercendo função reguladora o que abrange competência normativa, esta, por sua vez, limitada pelo princípio da legalidade, polícia administrativa, resolução de conflitos, embora sem força de coisa julgada.

A Constituição atual, em seu art. 173, caput, determina que a atividade econômica só deve ser exercida pelo Estado por motivo de segurança ou interesse coletivo relevante, conforme definido em lei. O preceito se coaduna com a aplicação do princípio da subsidiariedade, segundo o qual, por respeito aos direitos individuais e pelo reconhecimento de que a iniciativa privada tem primazia sobre a iniciativa estatal, o Estado deve abster-se de exercer atividades que o particular, por conta própria, é capaz de exercer sozinho. Por outro lado, segundo o mesmo princípio, o

Estado deve fomentar, coordenar e fiscalizar a iniciativa privada, de tal modo a permitir que os particulares sempre que possível, tenham sucesso na condução de seus empreendimentos.

Desse princípio surgem algumas conseqüências: a privatização de empresas estatais, para que atividades assumidas pelo Estado sejam devolvidas à iniciativa privada e a ampliação das atividades de fomento, tanto na área econômica, quanto na área social, com o surgimento de parcerias público-privadas, contratos de gestão com organizações sociais e termos de parceria com organizações da sociedade civil de interesse público. O que se vê, portanto, é um crescimento considerável do chamado terceiro setor, o qual traduz nova concepção de interesse público, dada participação ativa do particular e redução do aparelhamento administrativo do Estado.

A tendência apontada para o Direito Administrativo, provocadas por mudanças na Administração Pública, desloca a figura do administrador para a posição de gestor, cujas responsabilidades e atribuições possibilitam novos e maiores poderes.

Por fim, ainda em consonância com as modificações introduzidas no Direito Administrativo, citam-se algumas normas legais como marco representativo de uma mudança que vem se consolidando ao longo do tempo:

Lei nº 8.429/92 (Improbidade Administrativa) - por se tratar de regulamentação de matéria constitucional, prevista no § 4º, art. 37, da CF/88, tem-se que a aplicação dos seus dispositivos se estende para todos os agentes públicos, não restando dúvida, portanto, que serão punidos os atos de improbidade praticados contra a Administração Direta, Indireta ou Fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, caso estejam presentes na conduta do infrator, obrigatoriamente, os elementos objetivos do tipo, bem como o subjetivo, qual seja, o dolo.

Lei 8.666/1993 (Licitações e Contratos) – ordenamento responsável por regulamentar o art. 37, XXI, da Carta Magna. Esta lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. De acordo com essa Lei, a celebração de contratos com terceiros na Administração Pública deve ser

necessariamente precedida de licitação, ressalvadas as hipóteses de dispensa e de inexigibilidade de licitação.

Lei Complementar n°.101/2000 (Responsabilidade Fiscal) – esta disposição normativa trouxe melhoras significativas nos gastos públicos de todo o país, promovendo responsabilidade e moralidade no trato com a coisa pública, dentro dos princípios de razoabilidade, eficiência, moralidade e probidade administrativa. Dado o seu objetivo, todos os agentes públicos assumiram um compromisso com o orçamento e com as metas que devem ser apresentadas e aprovadas pelo respectivo poder legislativo. Eis a grande inovação: a fixação de limites para despesas com pessoal, para dívida pública e a determinação de que sejam elaboradas metas para o controle de receitas e despesas.

3 GESTÃO DA ÉTICA

3.1 Conceito

O filósofo Cortella, em entrevista, explica o conceito de ética: “é o conjunto de valores e princípios que você e eu usamos para decidir as três grandes questões da vida: quero, devo e posso”. Ao ser interpelado sobre quem define isso, o filósofo continua: “você define através do modular, do exemplar, define através de princípios da sociedade, sendo religiosos ou não, define através de normatizações”. Pode-se aplicar essa mesma concepção de idéias quando nos referimos ao Estado e a condução da Administração Pública?

Quando se fala de ética na Administração Pública, invariavelmente o pensamento coletivo refere-se a idéias de corrupção, extorsão, ineficiência, etc., que é justamente o agir contrário a ética, a definição de antiética. Há a necessidade de se observar um padrão ético de atuação na condução da administração pública, que não se refira somente aos servidores públicos em geral, como também ao próprio serviço público e da satisfação proporcionada por ele à coletividade. Isso é possível por meio do estabelecimento de uma adequada infra-estrutura de gestão da ética, responsável em tornar a administração pública não só eficiente quanto aos resultados, mas também democrática no que se refere ao modo pelo qual esses resultados são alcançados.

A gestão da ética, responsável por atender esse padrão ético, perfaz um caminho de características bem definidas, onde se destacam os valores éticos, as regras de conduta e a administração. Os valores éticos trabalham a perspectiva do querer da sociedade inseridos num contexto ético e histórico, proporcionando aos servidores e a administração pública, de um modo geral, os valores a serem defendidos. As regras de conduta funcionam como o exemplar dos valores, o seu desdobramento prático a ser executado no cotidiano. E a administração coloca-se, precisamente, como responsável por zelar os valores e as normas de conduta, assegurando sua efetividade.

Para uma avaliação precisa da conduta ética, não se pode escusar de perceber as ações como valores éticos fundamentados na assertiva de quem as praticam. Devemos dissociar a ética social caracterizada pela unilateralidade de

suas normas, da ética legal (administração pública), cuja bilateralidade se expressa pela imposição de deveres e concessão de direitos.

A administração pública está consubstanciada pela aplicação de diversos princípios adstritos ao campo ético. Dentre eles destaca-se o da legalidade, no sentido que delimita o campo de atuação possível do Estado e garante aos cidadãos a titularidade de direitos. Acontece que o Estado, entendido como ser ético-político, não pode se pautar, apenas, pelo aspecto da legalidade. É preciso que o Estado, enquanto responsável pela condução da administração pública, se preocupe também com preceitos éticos que estejam disseminados na própria sociedade.

A sociedade é a razão de ser do Estado. A ética atua nesse direcionamento, gerindo essa relação. A sociedade quando submetida ao passar do tempo, muda seu comportamento, e, dessa forma, também muda a postura dos seres humanos que a compõem, por conseguinte, a sua relação com o Estado. A ética se apresenta como elemento essencial na formação da consciência humana, atuando no íntimo de cada um na consecução do agir coletivo.

3.2 A Valorização da Ética Pública

A preocupação com a ética pública emerge, nesses novos tempos, como elemento essencial para o bom desempenho da administração pública. A falta de ética deixa de ser vista apenas como um problema moral e passa a ser percebida como ameaça a ordem econômica, à organização administrativa e ao próprio Estado de Direito.

Dessa aferição resultaram medidas e investimentos direcionados para o fortalecimento e modernização das políticas públicas de promoção da ética. O aprimoramento da ética se traduz na geração de resultados, no combate a corrupção e na sensação de confiança da população.

No Brasil, pelo menos no discurso, o governo demonstra estar afinado com esses novos tempos. Ao longo dos anos, com vistas a responder a essas demandas, foram criados mecanismos e instrumentos de valorização da ética pública, citam-se, cronologicamente, alguns desses exemplos: em 1994, a aprovação do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, marco que influenciou diversas classes profissionais a desenvolverem os seus respectivos códigos de ética; em 1999, a formação de uma

Comissão de Ética Pública, vinculada ao Presidente da República, que tem importantes atribuições, como zelar pelo cumprimento do Código de Conduta da Alta Administração Federal; em 2001, a criação da Controladoria Geral da União (CGU), órgão vinculado à Presidência da República, que nos anos seguintes teve seu campo de atuação ampliado elevando-se a status de Ministério, e que hoje responde pelo controle, correição, prevenção da corrupção e ouvidoria, consolidando-se em única estrutura funcional; e em 2004, o lançamento do Portal da Transparência, com o objetivo de assegurar a boa e correta aplicação dos recursos públicos, permitindo que o cidadão acompanhe como o dinheiro público está sendo utilizado e ajude a fiscalizar.

A nova administração pública traz essa preocupação, elevando a ética a um patamar maior da gestão pública. Percebe-se, com isso, que os primeiros passos foram dados, na direção de um caminhar que é contínuo, e que apenas se inicia.

Outro elemento a se observar, e que funciona como importante ferramenta de valorização da ética pública é a tecnologia da internet. Para Tapscott “não vivemos na era da informação. Estamos na era da colaboração. A era da inteligência conectada”. Caracteriza-se assim o limiar de um novo tempo, onde a colaboração entre as pessoas está a um “clique” do computador. A sociedade precisa se manter vigilante para que as palavras e a prática dos Governos se reconheçam.

Imbuído deste sentimento de valorização da ética pública, a seguir tem-se uma amostra de onde o trabalho para o melhoramento do conteúdo ético vigente da administração pública pode-se desenvolver.

3.2.1 Cidadania

Afora o caso das ditaduras e dos governos déspotas, da sabedoria popular se extrai: “o povo merece o governo que tem”. Fatalmente essa frase assume ares de verdade, pelo menos na concepção simplista de que numa democracia quem governa é o próprio povo, que elege seus representantes através do voto direto e universal.

Como justificativa, tem-se o fato, e quanto a isso não se tem dúvida, de que os valores éticos verificados no padrão de comportamento da sociedade, dos servidores públicos e também dos agentes políticos contribuem no desempenho da administração pública.

No que pese as leis serem elaboradas para orientar o comportamento humano frente as suas necessidades (direitos e obrigações) e em relação ao meio social, não é possível para a lei ditar nosso padrão de comportamento e é aí que entra outro fator fundamental, que é o valor da cidadania. Precisa-se desenvolver uma cultura de cidadania plena, cotidiana e ativa, que seja usada em benefício da função social, do bem estar e da proteção aos direitos do cidadão. O exercício da cidadania nasce da relação entre o Estado e a sociedade, fundamentada nos princípios da ética.

Para Kant, teórico clássico do pensamento político, o cidadão precisa possuir algumas características básicas. A primeira dessas características é a autonomia, os cidadãos têm de ter capacidade de conduzir-se segundo o seu próprio arbítrio; a segunda é a igualdade perante a lei; e a terceira é a independência, ou seja, a capacidade de sustentar-se. Hodiernamente, o conceito de cidadão é bastante conhecido, faltando, na maioria das vezes, o seu exercício pleno.

Mill (1977, apud Pereira, 2008, p. 46) divide os cidadãos em duas categorias: os ativos e os passivos. Para o autor, os governantes, em muitos casos, preferem os cidadãos passivos, embora a democracia necessite dos cidadãos ativos, sobretudo a democracia que tem a regra da maioria como uma de suas regras fundamentais. Seu pressuposto é a participação ativa. Não havendo participação ativa, será desvirtuada a regra da maioria. Nesse caso, uma minoria passa a tomar as decisões. A abstenção não é condizente com regime democrático consolidado e cidadania efetiva.

Boff (2003, p. 51 e 53) ensina-nos o conceito de cidadania:

Entendemos por cidadania o processo histórico-social que capacita a massa humana a forjar condições de consciência, de organização e de elaboração de um projeto e de práticas no sentido de deixar de ser massa e de passar a ser povo, como sujeito histórico plasmador de seu próprio destino. O grande desafio histórico é certamente este: como fazer das massas anônimas, deserdadas e manipuláveis um povo brasileiro de cidadãos conscientes e organizados. É o propósito da cidadania como processo político-social e cultural. (...) A cidadania é um processo inacabado e sempre aberto a novas aquisições de consciência, de participação e de solidariedade. Só cidadãos ativos podem fundar uma sociedade democrática, como sistema aberto, que se sente imperfeita, mas ao mesmo tempo sempre perfectível. Por isso, o diálogo, a participação e a busca da transparência constituem suas virtudes maiores.

Depreendem-se do conceito de cidadania, duas dimensões. A primeira dimensão está relacionada e deriva da experiência dos movimentos sociais, ou seja,

as lutas por direitos. A segunda dimensão, além da titularidade de direitos, deriva do republicanismo, enfatizando a preocupação com a coisa pública.

Como prática recente do exercício da cidadania destaca-se aqui a lei da ficha limpa, originada em 2010 de um projeto de lei de iniciativa popular, e que reuniu mais de 2 milhões de assinaturas na tentativa de impedir que políticos com condenação na Justiça possam concorrer às eleições.

3.2.2 Transparência

A democracia tem como um de seus pressupostos o controle do aparelho do Estado pela sociedade civil. E o elemento que possibilita esse acesso ao cidadão é a transparência dos atos governamentais.

Para esclarecer: a transparência pública não se confunde com o princípio constitucional da publicidade. São distintos, ainda que a publicidade garanta ao poder público certa transparência. A exigência da publicidade é atendida com a publicação dos atos do poder público no veículo oficial de imprensa, ao passo que a transparência não se satisfaz com o mero cumprimento de formalidades. Ela é mais exigente, está presente em toda atitude de comportamento que se manifesta no relacionamento com o outro. É o manifestar de algo que não está claro para quem ver na aparência, confere visibilidade. O poder quando desnudo passa a ser compartilhado e se transforma, está sujeito a críticas, a avaliação popular, e por consequência ao controle social.

Neste sentido, Guerra (2003) contribui:

Importante notar que a transparência aparece na lei como mecanismo mais amplo que o já previsto princípio da publicidade, posto que este prevê a necessidade de divulgação das ações governamentais, ao passo que aquele determina, além da divulgação, a possibilidade de compreensão do conteúdo, ou seja, a sociedade deve conhecer e entender o que está sendo divulgado.

A transparência possui caráter social, na medida em que valoriza aqueles que são submetidos ao poder, elevando-os ao mesmo patamar dos mandatários do poder. O envolvimento se dá naquilo que se conhece, só assim pode-se interferir, cobrar ou mesmo exigir que seja feito algo ou não, promovendo equilíbrio nas ações.

No fortalecimento de suas relações com os cidadãos, fica evidenciado que os governos devem assegurar que: a informação seja completa, objetiva, confiável,

relevante e de fácil acesso e compreensão; as condutas devem ser objetivas e claras, assim como contemplar a obrigação do governo em prestar contas sobre sua forma de utilizar as contribuições do cidadão; e a participação proporcione tempo e flexibilidade suficiente para permitir a elaboração de novas idéias e propostas pelos cidadãos e de mecanismos para integrá-las nos processos de formulação das políticas governamentais.

O Estado precisa continuar a desenvolver políticas de gestão de estímulo a transparência, fortalecendo a ética pública, seja por meio da simplificação de procedimentos que resultem na celeridade de respostas e na qualidade dos serviços prestados, seja pela forma de agir ou de contato entre o cidadão e os funcionários públicos.

3.2.3 Responsabilização

No sistema administrativo a responsabilidade sobre os atos e as funções do Estado é fundamentada em torno do conceito de accountability, interpretado como a obrigação de responder pelos resultados, conforme Araújo (2000), no sentido do controle orçamental e organizacional sobre os atos administrativos, do respeito pela legalidade dos procedimentos e da responsabilização pelas conseqüências da execução das políticas públicas.

Para reforçar a idéia do conceito de accountability, Pereira (2008, p. 36) preleciona:

O termo accountability pode ser aceito como o conjunto de mecanismos e procedimentos que induzem os dirigentes governamentais a prestar conta dos resultados de suas ações à sociedade, garantindo-se dessa forma maior nível de transparência e a exposição pública das políticas públicas. Quanto maior a possibilidade de os cidadãos poderem discernir se os governantes estão agindo em função do interesse da coletividade e sancioná-lo apropriadamente, mais accountable é um governo. Trata-se de um conceito fortemente relacionado ao universo político administrativo anglo-saxão.

O modelo gerencial traz o entendimento de que o controle de resultados é muito mais propício à construção de novos mecanismos de responsabilização do que o controle de processos. A administração pública, para tanto, deve ser gerida tendo em vista os recursos públicos existentes. Há a necessidade de definir,

precisamente, os programas a serem desenvolvidos, os mecanismos de responsabilização do gestor público e a transparência do processo.

Os programas devem equacionar as orientações estratégicas do Governo, os recursos financeiros disponíveis, e, principalmente, os anseios da sociedade, isto é, os resultados que essa pretende que sejam alcançados. Desse modo, a administração pública estará voltada para a eficiência, eficácia e efetividade.

Ao conceder maior autonomia aos funcionários sobre decisões que afetam a coletividade, as mudanças recentes instituem novas dimensões de responsabilidade decorrentes não somente das expectativas que o público possui com relação à administração pública como também das tarefas definidas estrutural e politicamente.

Presume-se não ser fácil a tarefa de se responsabilizar a administração pública por decisões e atos de seus agentes individuais e institucionais. Contudo, se a administração pública amplia suas funções para a prestação de serviços, há o compromisso com a equidade e a qualidade de serviços.

Assim sendo, a responsabilização individual por decisões que afetam a coletividade torna-se inevitável. Uma vez que a autonomia dada ao agente público permite que ele faça julgamentos com base no seu sistema de valores, é preciso que o Estado pense formas e possibilidades de estabelecer critérios de responsabilização individual.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo da história da humanidade a ética foi vista, revista e muitas vezes relegada, exatamente em razão de momentos históricos e culturais, mas o certo é que a sociedade não pode se divorciar de uma grade ética que seja garantidora da legitimidade de suas ações.

A relação da ética com a administração pública mostra essa relevância, apresentando-se como fator determinante para a eficiência da gestão pública. Mais do que a sobrevivência do capital e de suas instituições políticas, a gestão pública precisa se preocupar com os valores éticos garantidores da dignidade humana.

A nova administração pública ainda mantém muito do modelo burocrático de administração, diferenciando-se por este se preocupar com os controles prévios dos procedimentos, enquanto o outro em uma gestão capaz de atender às demandas dos cidadãos. Nada mais justo. O que só aumenta a necessidade de atendimento aos princípios éticos vigentes.

Há na administração pública brasileira, em especial na estrutura federal, dispositivos que se preocupam e pensam a ética para o fim público. Tem-se como exemplos os códigos e as comissões de ética propostos com a finalidade de manter o padrão moral de comportamento dos servidores públicos, além de normas e mecanismos legais responsáveis em promover uma gestão ética. Não obstante, o que se vê é a falta de investimento (compromisso) com esses dispositivos, o que só alimenta a impunidade e a ineficiência.

É preciso acompanhar e desenvolver os preceitos éticos na elaboração das leis, na execução dos serviços e na fiscalização com vista ao atendimento da finalidade pública. Por isso, a responsabilidade com a ética pública deve ser dividida por todas as esferas administrativas, sem, contudo, abrir mão da responsabilidade da sociedade, de onde vêm os valores e a razão de ser do Estado.

Para tanto, precisa-se desenvolver a cidadania, estimulando a sociedade a ser mais ativa e a atuar de forma mais presente na condução da administração pública, utilizando-se de mecanismos legais que permitam a participação direta ou mesmo cobrando através dos meios de comunicação e da imprensa o cumprimento adequado dos serviços públicos. A democracia se fortalece através da atuação dos

movimentos sociais, que precisam reconhecer no uso da internet novas possibilidades de colaboração.

Apostar na formação de uma consciência de cidadania nos garante acesso a um futuro responsável, solidário e justo. E já não é mais novidade que a educação é o caminho mais eficiente para a transformação de um povo que se deseja consciente e próspero de realizações.

O senso comum nos ensina que os atos da administração pública quando permeados de desmandos favorecem a corrupção. O Governo, a quem cabe cultivar a ordem e o respeito como regras de comportamento para uma sociedade civilizada, fraterna e humana, acaba muitas vezes atuando às avessas, passando a ser desculpa àqueles que cometem atitudes antiéticas. Nesse contexto, a questão da transparência passa a ter um lugar de destaque, visto que a corrupção apresenta-se como um fenômeno que enfraquece a democracia, a confiança no Estado, a legitimidade dos governos e a moral pública.

Inúmeros fatores contribuem para a ineficiência de uma gestão pública, desde a cultura equivocada à falta de mecanismos mais eficientes de controle e responsabilização. O respeito à sociedade e aos seus valores éticos são fundamentais na composição de estratégias que estabeleçam sinergia com o cidadão. E uma adequada responsabilização possibilita a obtenção por mais e melhores resultados.

Por fim, registra-se que a contribuição maior desse trabalho foi evidenciar o estudo da ética relacionado à nova administração pública, procurando desde o início por um foco mais atual, que trouxesse para o debate os novos desafios a serem enfrentados. O destaque no final para os aspectos da cidadania, transparência e responsabilização surge como uma contribuição de mecanismos de gestão da ética, que ao serem desenvolvidos e aprimorados promovem uma gestão pública mais eficiente.

A ética pode e deve ser trabalhada como elemento vital na vida dos povos; como elemento fundamental para o desenvolvimento de uma sociedade que se quer livre e participativa.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Filipe F. Esteves de (2000), *Contraction out and the challenges for accountability*. Revista Portuguesa de Administração Pública.

BOFF, Leonardo. *A águia e a galinha*. 38. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002

BOFF, Leonardo. *Depois de 500 anos: que Brasil queremos?* 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 3. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2007.

Brasília - DF. *MARE - Ministério da Administração Federal e reforma do Estado*. Caderno 3 da Reforma do Estado. In. Min. Luiz Carlos Bresser Pereira. Brasília, DF, 1997

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. *A reforma gerencial do Estado de 1995*. Revista de Administração Pública, v. 34, n. 4, jul/ago. 2000.

CHAUI, Marilena. *Convite à filosofia*. São Paulo: Editora Atlas, 1994.

CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

COMPARATO, Fábio Konder. *Ética: direito, moral e religião no mundo moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

CORTELLA, Mário Sérgio. *O que é ética e Moral?* You Tube. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=RFIVgcl4A1M&feature=grec_index>. Acesso em 28 de Abril de 2011.

DI PIETRO, Maria Silvia Zanela. *Direito Administrativo*. 20. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

ECO, Umberto. *Cinco Escritos Morais*. Trad. Eliana Aguiar. Rio de Janeiro: Editora Record, 1998.

FILHO, Ubirajara Custódio. *A Emenda Constitucional 19/98 e o Princípio da Eficiência na Administração Pública*. In: *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 27, p. 210-217, abr./jul. 1999, p. 214.

FILHO, José dos Santos Carvalho. *Manual de Direito Administrativo*. 17. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris.

FILHO, Marino Pazzaglini. *Princípios Constitucionais Reguladores da Administração Pública*. 1. ed. São Paulo: Editora Atlas. 2000.

GOLDIM, José Roberto. *Ética, Moral e Direito*. Núcleo Interinstitucional de Bioética. Rio Grande do Sul, 24 ago 2003. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/bioetica/eticmor.htm>>. Acesso em 29 abr 2011.

GUERRA, Evandro Martins. *Os controles externo e interno da administração pública e os tribunais de contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

KANT, Immanuel. *Doutrina do Direito*. Trad. Edson Bini. 2. ed. São Paulo. Editora Ícone, 1993.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos*. 6. ed. 7. reimpr. São Paulo: Atlas, 2006.

MARINELA, Fernanda. *Direito Administrativo*. 3. ed. Salvador: Editora Jus Podium. 2007

MARQUES, João Batista. *A Gestão Pública Moderna e a credibilidade nas políticas públicas*. Brasília a. 40 n. 158 abr/jun 2003, p. 221.

MATHESON, Alex. *Fábrica de líderes*, Revista Fundap, n°. 08, Nov. 2006. Disponível em: <<http://www.revista.fundap.sp.gov.br/revista8/paginas/8-00-entrevista.htm>>

MEIRELLES, Helly Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 28. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

MOORE, Mark. *Criando valor público: gestão estratégica no governo*. Editora Letras e Expressões 2003.

MORAIS, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 23. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2008

PEREIRA, José Matias. *Manual de Gestão Pública Contemporânea*. São Paulo: Atlas, 2008.

Presidência da República. *Câmara da Reforma do Estado Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, 1995.

ROCHA, José Manuel de Sacadura, *Fundamentos de Filosofia do Direito: da Antiguidade aos nossos dias*. São Paulo: Atlas,

TAPSCOTT, Don. *A inteligência está na rede*: São Paulo: 2011. Veja, São Paulo, edição 2212, p. 19-23, de 13 de Abril de 2011. Entrevista concedida a André Petry.