Enap Escola Nacional de Administração Pública

Ética e Serviço Público

Módulo 2 A Ética da Vida Pública: Cidadania e Serviço Público no Brasil

Brasília-DF, 2016.

Conteúdo para impressão

Fundação Escola Nacional de Administração Pública

Presidente
Francisco Gaetani

Diretor de Desenvolvimento Gerencial
Paulo Marques

Coordenadora-Geral de Educação a Distância
Natália Teles da Mota

Conteudístas
Cícero Romão (2005) e Agnaldo Cuoco Portugal (2009).

Diagramação realizada no âmbito do acordo de Cooperação TécnicaFUB/CDT/Laboratório Latitude e Enap.

© Enap, 2016

Enap Escola Nacional de Administração Pública
Diretoria de Comunicação e Pesquisa
SAIS - Área 2-A - 70610-900 — Brasília, DF
Telefone: (61) 2020 3096 - Fax: (61) 2020 3178

SUMÁRIO

1 - Objetivos Específicos 5

2 - Por que falar em ética da vida pública? 5

3 - A vida pública e a esfera privada: o Estado 8

4 - Democracia e Cidadania 12

5 - Cidadania no Brasil 14

6 - Serviço público e desafios do Estado contemporâneo no Brasil 18

7 - Responsabilidade pública (Accountability) 22

8 - Bibliografia 25

9 - Encerramento 26

Módulo 2 A Ética da Vida Pública: Cidadania e Serviço Público no Brasil

1 Objetivos Específicos

Ao final deste módulo, espera-se que você seja capaz de:

1 - Justificar a importância da Ética no exercício da função pública, particularmente no que se refere aos valores que devem nortear a conduta dos servidores públicos e garantir, consequentemente, o respeito à coisa pública e o foco no cidadão;
2 - Distinguir a esfera pública da esfera privada com atenção voltada para os valores e princípios que regem as condutas nesses dois universos;
3 - Definir "democracia", considerando os conceitos de representação e igualdade, bem como a noção de cidadania;
4 - Contextualizar a cidadania no Brasil, observando os aspectos históricos do país e os desafios para o futuro em vista da responsabilidade pública.

Neste módulo, será estudada a relação entre ética e a dimensão pública da conduta do indivíduo, tratando especialmente da ação do servidor público como agente do Estado, o modo como os valores próprios da cidadania se concretizaram na ação do Estado brasileiro e os desafios que se põem para a conduta do servidor público diante dessa história.

Os assuntos abordados aqui são:

- Por que falar em ética da vida pública?
- A Vida Pública e a Esfera Privada: O Estado.
- Democracia e cidadania.
- Cidadania no Brasil.
- Serviço Público e desafios do Estado contemporâneo no Brasil.
- Responsabilidade pública (Accountability).

2 Por que falar em ética da vida pública?

A Natureza da Política

Vimos que a ética diz respeito, principalmente, à ação do indivíduo: aos valores e normas implícitos em sua conduta, permitindo que esta seja julgada como correta ou incorreta, como ética ou antiética. Embora a ética trate também de ações que o indivíduo realize em relação a si mesmo, normalmente ela se refere àquilo que as pessoas fazem para outras pessoas.

Um dos traços mais característicos dos seres humanos é que eles vivem em coletividades e precisam da convivência com outros seres humanos para se realizarem como pessoas.

Enap

A ação de uma coletividade é o assunto principal da política. Trata-se de uma dimensão essencial de nossas vidas porque sabemos que a maioria das grandes coisas de que precisamos e podemos fazer jamais seria feita apenas por nós mesmos isoladamente ou mesmo por um pequeno grupo de indivíduos. Elas dependem do amplo concerto e da sólida união de um grupo bastante numeroso.

Esse fazer coletivo, porém, não resulta apenas em grandes coisas. Embora nem sempre o percebamos, muito de nossos próprios pequenos sucessos individuais depende também do sucesso de nossa coletividade. E isso é obra da política.

Em política temos também que deliberar e fazer escolhas, como na ética. Não haveria política se não houvesse alternativas, se não houvesse espaço para a decisão efetiva acerca de que rumo tomar, se tudo fosse submetido à necessidade férrea ou ao absolutamente casual, conceitos que estudamos no Módulo 1.

A política é uma atividade inteligente. Sua marca é intervir no mundo segundo uma intenção premeditada, para conservar ou mudar um estado de coisas. Além disso, as alternativas políticas não são neutras em relação aos valores morais, pois elas dificilmente escapam a uma ponderação sobre o mérito ou demérito da ação: sua justiça, correção, prudência, coragem, magnanimidade...

foto Luiz Alves / SEFOT - Secom

Aquilo que na ação individual é precedido por uma reflexão introspectiva e silenciosa, no âmbito político se torna um processo visível, interpessoal e, às vezes, bem barulhento, que vai de um simples intercâmbio de opiniões até uma discussão acalorada, uma pomposa assembleia ou um debate na televisão em rede nacional.

Mas, se a política é assim tão importante e tão útil, por que muita gente diz ter aversão a ela? A resposta a essa questão nos remete a um segundo elemento fundamental da natureza da política. Além de ser a união de indivíduos empenhados em resolver problemas que só coletivamente podem ser resolvidos, a política é também a atividade de conquista e manutenção do poder que permite resolver esses problemas.

O que vemos numa eleição, num debate entre parlamentares de partidos opostos ou num golpe de Estado, por exemplo, são ações tipicamente políticas porque se referem à disputa pelo poder. Esse elemento de conflito e tensão, que envolve ações nem sempre muito apreciáveis do ponto de vista ético, talvez seja a principal causa para muitas pessoas terem um sentimento negativo em relação à política.

Enap

Assim, a natureza da política envolve não apenas o trabalho coletivo na busca de solucionar problemas comuns a todos (segurança, saúde, transporte, educação etc.), mas também a disputa pelo poder que possibilita resolver esses problemas. Uma grande questão a ser resolvida pela atividade e pelas instituições políticas é como fazer com que a disputa pelo poder não inviabilize ou mesmo coloque em segundo plano o objetivo maior de se buscar o bem comum.

3 A vida pública e a esfera privada: o Estado

A política, por ser uma ação coletiva, precisa de um ambiente onde se dão os acordos e conflitos entre seus membros: a vida pública. Esta se define por sua distinção da vida privada.

Embora se possa falar de poder nas relações interpessoais (entre cônjuges, amigos ou familiares, por exemplo), o mais apropriado é pensar que o que está envolvido no poder político é um âmbito de relações que se regula por normas impessoais e válidas para todos.

Em outras palavras, enquanto na esfera privada fazemos legitimamente distinções entre amigos e inimigos, e nos permitimos agir de modo especialmente favorável em relação a quem nos é familiar, isso não cabe na vida pública de modo legítimo.

Embora a disputa pelo poder político frequentemente oponha indivíduos em grupos antagônicos distintos, a busca de objetivos comuns que caracteriza a política exige que tratemos a todos os envolvidos na vida pública de maneira igual e que ajamos não conforme nossos gostos ou inclinações pessoais, mas conforme valores e regras comuns a todos.

O Estado

A distinção entre público e privado é fundamental para se entender melhor a aplicação da ética ao campo de atuação do servidor público. Como veremos a seguir, ela permite entender e avaliar com mais clareza fenômenos como a corrupção e o clientelismo.

No entanto, essa distinção precisa levar em conta um elemento importante no entendimento do campo de atuação do servidor público. Além de ser distinta da esfera das relações interpessoais (familiares, de amizade, de grupos de amigos ou de interesse particular), a vida pública de um servidor público se dá dentro de um espaço definido também. Esse espaço de atuação pública segundo regras e valores comuns a todos é o definido pela jurisdição de um Estado.

O espaço público delimitado pela jurisdição de um Estado é também o que define a cidadania. Cidadão é aquele que tem determinados direitos e deveres perante a ordem jurídica definida por um Estado. Aprofundaremos o conceito de cidadania mais adiante.

Um Estado é tanto a estrutura política e jurídica de uma nação quanto o conjunto das instituições que administram um país. Classicamente, um Estado se caracteriza por ter um povo, um governo e um território. Assim, o âmbito no qual se dá o tratamento igual aos membros de uma coletividade política e as relações impessoais mediadas por regras comuns, independentemente de inclinações e preferências pessoais, é aquele abrangido pelo Estado ao qual o indivíduo pertence.

Outro conceito clássico no entendimento do Estado moderno é que ele detém o monopólio do uso legítimo da força. Em outros termos, só o Estado, lançando mão de um aparato policial e de forças armadas, tem legitimidade para usar a força física para levar alguém a agir de uma determinada maneira.

Afora as ações de legítima defesa (definidas também em lei), os cidadãos não podem usar a força uns contra os outros. Quando o fazem, o Estado tem o dever de intervir e punir esse ato.

É exatamente nessa possibilidade exclusiva de convencimento, a ser usado em caso extremo, que consiste o poder principal do Estado. Esse é um instrumento poderoso para conjugar os esforços individuais num sentido comum e é um recurso fundamental, objeto de cobiça por quem se dispõe a disputar o poder político.

Por outro lado, além do aparato policial, das forças armadas e do sistema judiciário, o Estado atualmente é também dotado de várias instituições que objetivam realizar serviços considerados importantes para a concretização de finalidades comuns, tais como saúde, educação, transporte etc.

Obviamente, os recursos e mecanismos envolvidos na realização dos serviços públicos são outro componente fundamental do poder do Estado, e seu domínio é mais uma razão da busca pela conquista do poder político.

É preciso lembrar, porém, que vários serviços de interesse público são prestados por instituições que não estão sob o controle do Estado. Por outro lado, há dentro do Estado instituições que servem de apoio a ações do próprio Estado, sem contar as ações e iniciativas nas quais o Estado se envolve no interesse de sua própria manutenção ou crescimento. Isso significa que o Estado não coincide com a esfera pública, pois há agentes não estatais que participam dela ativamente e nem sempre o interesse do Estado é um interesse público, mas do próprio

Estado como ente autônomo. Essa distinção será uma base importante para a avaliação ética de certos casos envolvendo a conduta do servidor público.

Estado Moderno e Estado Contemporâneo

Para entendermos melhor os critérios de avaliação da conduta do servidor público no Brasil, é importante levarmos em conta algumas informações sobre o papel e os desafios do Estado historicamente falando.

O chamado Estado Moderno surge na Europa a partir do século XIII em resposta a desafios de segurança e de necessidade de expansão econômica. A fragmentação dos feudos medievais e a pouca especialização de sua administração não permitiam atender a demandas por maior segurança tanto interna quanto externa. A centralização do poder político nas mãos de um soberano, diminuindo o papel das aristocracias feudais, foi o modo de responder a essa exigência. O monarca absoluto de um território unificado podia arregimentar forças armadas mais eficientes na defesa contra inimigos externos, além de garantir melhor a ordem interna e a prestação de justiça para a resolução de conflitos entre os cidadãos.

Por outro lado, junto com a centralização do poder político em torno do soberano absoluto, o Estado Moderno foi aos poucos substituindo as associações pessoais familiares do feudo medieval, que eram guiadas pela tradição, por instituições impessoais e especializadas, regidas por padrões de racionalidade.

Em outras palavras, o Estado Moderno criou uma estrutura organizativa formal destinada a administrar a vida pública, possibilitando a consecução de objetivos não só sociais e políticos (segurança e resolução de conflitos), mas também econômicos.

Em Portugal, por exemplo, foi importantíssimo o papel do Estado no empreendimento que resultou na expansão marítima e permitiu a colonização de territórios em outros continentes, como foi o caso do Brasil.

A exclusividade do uso legítimo da força, a organização de um exército estável de base territorial definida, de um sistema policial e de um sistema judiciário, bem como o apoio a projetos econômicos de grande alcance, foram papéis desempenhados pelo Estado Moderno e que se mantêm no Estado Contemporâneo.

Com o Estado Moderno, começam a se instaurar direitos civis básicos como o de ir e vir, que não era acessível ao servo feudal; o direito à propriedade, fundamental para o novo modo de vida econômico que surgia, e o direito à justiça e segurança pessoal.

Embora a aristocracia ainda desempenhasse papel importante, aos poucos foi crescendo a importância de grupos de plebeus que estavam à frente de empreendimentos econômicos importantes, ligados ao comércio e à manufatura, e que buscavam maior influência nas decisões do Estado. Devido ao fato de que esses grupos habitavam os burgos - cidades que começavam a reaparecer por toda a Europa - eles passaram a ser conhecidos como "burgueses".

Ao mesmo tempo em que ia crescendo a importância dos burgueses, o poder absoluto do soberano ia também sofrendo limitações. Além de morar na cidade e não no campo, o burguês não era, como o servo feudal, preso à terra na qual trabalhava em troca de seus meios de subsistência.

Aos poucos, vai ganhando força um tipo de relação de trabalho mais livre, na qual o trabalhador é remunerado por seu serviço em moeda, o salário.

Todas essas alterações vão significar mudanças importantes no papel do Estado e no alcance do poder a ser desempenhado pelo soberano. Os interlocutores do Estado vão deixando de ser as famílias aristocráticas de senhores feudais e passam a ser os indivíduos. Em outros termos, vai surgindo um conjunto de valores articulados em torno da noção de liberdade individual, coerente com a importância crescente da iniciativa econômica dos burgueses em seus negócios privados.

A limitação do poder absoluto do soberano se torna necessária para permitir a ampliação dos direitos civis e a posterior criação dos direitos políticos.

A Revolução Gloriosa na Inglaterra, ao final do século XVII, e a Francesa, ao final do século XVIII, vão indicar o fim do poder absoluto dos reis e a transferência do poder político do Estado para instituições, que gradativamente foram passando para as mãos do povo.

No campo civil, o cidadão passou a ter direito à liberdade religiosa e de expressão de suas ideias. Os direitos políticos de organização em partidos e eleição direta de governantes ou representantes vão aparecer na Europa no século XIX.

Associado ao crescimento da importância do indivíduo e da liberdade, o poder do Estado vai deixando de ser ligado ao da pessoa do soberano. Aos poucos, o poder político vai se institucionalizando, ao invés do império das pessoas, vai se firmando a noção de império da lei, à qual mesmo o governante deve se submeter.

O aparato administrativo do Estado deixa de depender exclusivamente do monarca e passa a ter cada vez mais independência em relação às vontades pessoais do governante, podendo se dedicar a atender os direitos que aos poucos vão sendo conquistados pelo cidadão.

No entanto, a autonomia do aparelho administrativo também vai implicar problemas, que vão ser objeto de críticas e discussões até hoje. De um lado, o Estado contemporâneo vai ser criticado por se tornar um fim em si mesmo, não mais se importando com o desempenho das finalidades públicas para as quais foi criado e é mantido. Por outro lado, o Estado atualmente vai ser criticado porque se ocupa muito mais dos interesses dos grandes grupos econômicos capitalistas e não com os problemas e demandas da maioria dos cidadãos.

Enap

Estado Contemporâneo surge, então, como resultado de um lento processo no qual a noção de direitos do cidadão vai se ampliando e o poder político vai deixando de estar ligado à pessoa do soberano e passando para o império da lei. Tem-se a instauração do estado de direito e a crescente igualdade de participação do cidadão nas decisões do Estado. Surge o que se chama de democracia moderna.

4 Democracia e Cidadania

No Estado Contemporâneo, surgido das revoluções burguesas dos séculos XVII e XVIII, a participação política foi elemento fundamental para a consolidação do império da lei e o atendimento às demandas de um número cada vez maior de cidadãos.

A primeira experiência democrática foi na Grécia Antiga, em Atenas. Todos os cidadãos atenienses podiam votar nas assembleias, onde se decidiam os rumos do Estado, e podiam ser escolhidos, por sorteio, para o desempenho de cargos públicos. Esse tipo de democracia foi bastante criticado por vários pensadores ao longo da história porque não dava importância para o conhecimento necessário ao bom governo do Estado, que ficava sujeito aos interesses dos mais fortes, disfarçados pela demagogia.

Além disso, eram considerados cidadãos apenas os adultos do sexo masculino, nascidos em Atenas e que fossem livres. Isso excluía a maior parte da população, ou seja, as mulheres, os escravos e os estrangeiros, além das crianças.

Por outro lado, mesmo entre os adultos do sexo masculino a participação era baixa, pois a maioria não tinha tempo para se dedicar a atividades políticas. No fim das contas, havia pouca diferença entre a democracia grega e um tipo de oligarquia, onde os mais ricos é que realmente decidiam os rumos do Estado.

A democracia moderna buscou preservar a ideia de governo do povo, mas evitando os problemas da democracia grega. No questionamento do absolutismo monárquico do Estado Moderno, vários pensadores defenderam a ideia de que a fonte primeira de legitimação do poder político é a vontade popular.

Assim, um primeiro sentido da democracia moderna foi o de ser uma forma de governo oposta a todo tipo de despotismo e autocracia. Em outras palavras, numa democracia, decisões devem ser tomadas não por um pretenso iluminado que dita o que deve ser feito, mas por instituições colegiadas, sujeitas ao controle e à eleição popular.

A democracia moderna se baseia fortemente no conceito de representação. Ao invés de supor que todo cidadão vai participar diretamente das decisões do Estado, os regimes democráticos modernos vão dar aos cidadãos o direito de eleger representantes e controlar o modo como estes exercem o poder em seu nome. Desse modo, em tese, poderiam ser escolhidas pessoas mais preparadas e interessadas em se dedicar aos assuntos públicos. São necessários, então, mecanismos de eleição que espelhem a vontade popular, de informação do modo como a representação é exercida e de acompanhamento das atividades e posicionamentos do representante.

Outro conceito fundamental da democracia moderna é o de igualdade de todos os cidadãos que tenham atingido a maioridade. Por conta da circunscrição territorial da noção de Estado, há em geral limites à participação de estrangeiros. No entanto, pouco a pouco, foram sendo eliminadas restrições de sexo, renda e escolaridade para a participação no processo eleitoral. Mesmo uma flexibilização do conceito de maioridade foi sendo feita ao longo do tempo, com uma gradual diminuição da idade mínima para se votar e ser votado.

Por outro lado, a democracia representativa moderna é criticada por se restringir à igualdade formal de todo cidadão como eleitor. Para esses críticos, não adianta nada dar a todos o direito de votar quando o acesso à educação e a bens de necessidade básica é desigual a ponto de inviabilizar uma participação consciente e bem informada na escolha dos representantes e no controle das atividades do Estado. Em suma, a democracia deveria incluir não apenas a igualdade eleitoral, mas também condições para o exercício da cidadania.

Enap

No século XX, surge a noção de direitos sociais, a serem atendidos pelo Estado também. A participação política exigia informação e capacidade de discernir sobre os rumos que o Estado deveria tomar. Com isso, surge o direito à educação gratuita, para todos os cidadãos. Além da educação, aos poucos vão se instaurando outros direitos sociais, como à previdência e aposentadoria, à saúde, à moradia, à alimentação e à renda mínima.

A noção de cidadania, então, vai se ampliando desde o início da Idade Moderna. Aos poucos, cidadão deixa de ser aquele que tem direitos civis apenas (à justiça, ao direito de ir e vir, à expressão livre de suas ideias, à propriedade, à liberdade de crença religiosa), baseados na ideia de igualdade perante a lei, que garantem a vida em sociedade. Por conta de pressões de grupos organizados, reformas políticas e revoluções, o cidadão foi adquirindo também direitos políticos, de determinar pelo voto quem vai exercer o poder no Estado e controlar o modo como seus representantes eleitos o exercem. Por fim, a cidadania incorporou direitos sociais, que garantem a participação na riqueza coletiva, de modo a diminuir a desigualdade econômica e social entre os indivíduos e permitir a participação real de todos.

5 Cidadania no Brasil

Segundo José Murilo de Carvalho em seu livro Cidadania no Brasil: o Longo Caminho (2001), a conquista de direitos de cidadania em nosso país seguiu curso diferente do que aconteceu em outros países de economia desenvolvida. Mais do que isso, os elementos básicos da cidadania, a igualdade de todos perante a lei e o acesso de todos à justiça, ainda não são uma realidade para os brasileiros.

Temos ainda uma situação na qual há o que Carvalho (2001) chama de cidadãos de primeira, segunda e terceira classe. Os de primeira classe, que estão entre os 5% mais ricos do país, estão acima da lei, no sentido de que raramente são condenados por alguma infração e, quando o são, conseguem escapar de punição graças à contratação de bons advogados. Para estes, a lei só vale quando os beneficia e possibilita que consigam favores do Estado, por meio dos contatos que têm nas diferentes esferas do poder público.

Segundo a Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios do IBGE, em 2003, os cidadãos com renda entre um e dez salários mínimos seriam a maioria da população. Na classificação de Carvalho (2001), eles são os cidadãos de segunda classe, que estão sujeitos tanto aos rigores quanto aos benefícios da lei, mas de maneira incerta e incompleta.

Devido à demora e aos custos de uma ação na justiça, à falta de informação e ao medo de ações arbitrárias das autoridades policiais e judiciárias, os cidadãos de segunda classe raramente exigem seus direitos.

Cidadãos de terceira classe seriam os que ganham até um salário mínimo mensal, algo em torno de 25% da população brasileira. Eles formam a maioria da população que habita a periferia das grandes cidades brasileiras. Na sua maior parte, são pardos ou negros, com grau de instrução baixo ou mesmo analfabetos. Não se sentem protegidos pela lei ou pelo Estado. Seu contato com as autoridades policiais ou judiciárias não é o de demanda por seus direitos individuais, mas como vítimas de violência arbitrária e repressão.

Arquivo: Câmara dos Deputados

Em outras palavras, a cidadania no Brasil ainda enfrenta o desafio de universalizar os direitos civis e fazer valer o Estado de Direito, com a igualdade de todos perante a lei. Quanto aos direitos políticos, houve avanço notável, especialmente depois da Constituição Federal de 1988, com a livre organização partidária e as eleições diretas para prefeitos, governadores e presidente, além dos cargos legislativos. No campo dos direitos sociais, houve avanço também, com a universalização da previdência e aposentadoria, com a quase universalização da educação básica, com o aumento do acesso das classes mais pobres a moradia própria e com programas de renda mínima como o "Bolsa Família".

Não se pode negar que houve avanços, mas ainda há muito que fazer.

Enap

Enap

SAIBA MAIS

História da cidadania no Brasil

A cidadania no Brasil pode ser dividida em quatro períodos:

Da Independência à Revolução de 1930

O Brasil independente herdara de Portugal um imenso território, com uma população unificada em termos linguísticos e religiosos. Herdara também um analfabetismo quase universal, com poucas instituições dedicadas à educação, uma sociedade escravocrata, uma economia monocultora e latifundiária, e um Estado centralizador e sem participação democrática.

A escravidão foi o elemento mais negativo para a cidadania, pois o escravo não era sujeito de direitos, mas um ser humano reduzido à condição de objeto de propriedade. Ela marcou profundamente a sociedade brasileira nas primeiras décadas de sua existência como país independente. A abolição da escravatura em 1888 pouco representou de avanço, pois a população afrodescendente continuou excluída de bens sociais, com consequências até hoje.

A justiça era exercida como instrumento do poder pessoal dos grandes senhores de terras, não havendo qualquer noção de igualdade perante a lei. Não havia, na verdade, um poder público, mas apenas o uso da precária máquina do Estado para os interesses particulares dos grandes proprietários. A lei era usada não para proteger o cidadão, mas para perseguir os adversários, numa completa privatização do Estado, ficando famosa a expressão "para os amigos tudo; para os inimigos, a lei".

Os direitos políticos foram amplos inicialmente, com a permissão de voto aos analfabetos até a República (em 1881). A proibição deste limitou muito o acesso ao direito de voto. Mas esse direito não significava participação do povo no governo do Estado, pois as práticas de compra de voto, fraude eleitoral e violência eram comuns. Até 1930, eleições eram apenas um meio de reforçar o poder pessoal de grandes proprietários e oligarquias regionais.

A rigor, não havia direitos sociais, pois a assistência social não era prestada por instituições do Estado, mas por associações particulares. Nem mesmo a educação primária era obrigação do poder público.

De 1930 ao Golpe Militar de 1964

O período é marcado por significativos avanços nos direitos sociais, por uma situação ambígua quanto aos direitos políticos e lento progresso nos direitos civis. Além de ter sido iniciado por um movimento com algum apoio popular e certo entusiasmo cívico, a chamada "Revolução de 30", o período contou com alguns avanços significativos no campo dos direitos políticos. Foi introduzido o voto secreto e criada uma justiça eleitoral, como formas de combater as fraudes.

Pela primeira vez, as mulheres tiveram direito de votar. Mas isso logo foi interrompido pela ditadura do Estado Novo. No período após o fim do Estado Novo e até 1964, o país viveu sua primeira experiência de democracia política mais digna desse nome, com eleições mais livres e limpas, além de liberdade de imprensa e de organização política. Cresceram em participação e em número os movimentos de organização social, como a União Nacional dos Estudantes e as Ligas Camponesas, mas isso não foi suficiente para impedir novo golpe de Estado antidemocrático em 1964.

Os direitos sociais tiveram inegável avanço no período. O principal elemento desse fato foi a legislação social e trabalhista, que assegurava vários direitos como o salário mínimo, a jornada de trabalho de oito horas, as férias obrigatórias, as aposentadorias de várias categorias de trabalhadores de forma diferenciada, a proteção do Estado ao trabalhador sindicalizado, com a criação de uma justiça do trabalho. Isso, porém, se deu como um benefício concedido pelo governo, que exigia em troca lealdade para com o governante, e não como um direito do cidadão.

Quanto aos direitos civis, estes foram seriamente comprometidos durante a ditadura do Estado Novo, restabelecidos após o fim desta, mas não se enraizaram nem se ampliaram no período.

De 1964 à Redemocratização em 1985

O período foi marcado por mais um avanço nos direitos sociais, com um retrocesso nos direitos civis e políticos.

A liberdade de expressão foi fortemente diminuída, com censura à imprensa e proibição de reuniões públicas. Prisões arbitrárias, violação de correspondência, invasão autoritária de lares, tortura e assassinatos por órgãos de repressão do Estado completavam o quadro sombrio de atentado aos direitos civis no período.

Eleições diretas para presidente da república foram excluídas dos direitos políticos. No entanto, continuaram acontecendo eleições legislativas, embora o Congresso fosse sempre subserviente ao governo em sua maioria. Houve aumento na participação eleitoral e chegou-se a eleger maiorias oposicionistas, mas o governo as anulava com medidas arbitrárias. Ao final do período militar, porém, movimentos sociais foram se reforçando, com o surgimento de um sindicalismo independente, de associações profissionais, e de movimentos de sem-terra e sem-teto. O auge da mobilização popular se deu na campanha das "Diretas Já", em 1984, que acabou levando ao fim da ditadura militar, embora não tenha conseguido fazer isso pelo voto direto.

Quanto aos direitos sociais, foi unificado o sistema previdenciário e estendido aos trabalhadores rurais, empregadas domésticas e trabalhadores autônomos, tornando-se finalmente universal. Instituiu-se o FGTS, como espécie de seguro-desemprego e o Banco Nacional de Habitação, para facilitar a compra de moradia pelos trabalhadores de baixa renda.

Enap

De 1985 em diante

A transição democrática e a Constituição Federal de 1988 permitiram ao cidadão brasileiro a maior conquista de direitos políticos de sua história. No entanto, a enorme desigualdade social, o acesso difícil à justiça e a violência urbana mostram um quadro de grande desafio para os direitos sociais e civis.

Com a extensão do voto aos analfabetos e a diminuição da maioridade política para 16 anos, passou-se a ter uma participação eleitoral equiparável à dos países mais democráticos. A imagem dos políticos que predomina na população é a de corrupção e busca de vantagens próprias apenas. O impedimento sem golpe militar do primeiro presidente eleito diretamente, em 1992, foi um sinal de fortalecimento das instituições democráticas.

Quanto aos direitos sociais, houve pequeno avanço nos indicadores de qualidade de vida, com a manutenção de uma enorme desigualdade de renda. Houve aumento da escolarização fundamental, mas a qualidade desta ainda é deficiente, com pouca valorização da profissão de professor. Houve avanços na área da saúde, com a criação do Sistema Único de Saúde e significativos avanços na atenção à saúde materno-infantil. Importante programa de renda mínima foi criado para permitir condições básicas de acesso aos bens para a população mais pobre.

Direitos civis como a liberdade de imprensa, de expressão e de organização foram avanços importantes. Do mesmo modo, foi importante a criação de um Código de Defesa do Consumidor, a criminalização do racismo e a criação de um Juizado de Pequenas Causas. Várias inovações importantes foram feitas pela Constituição Federal de 1988, com o estabelecimento formal de direitos civis fundamentais. No entanto, a dificuldade do acesso à justiça, o desconhecimento dos direitos, a violência policial, a sensação de impunidade e de privilégio dos mais ricos ainda são impedimentos graves à cidadania plena.

Em cada um desses períodos, foram dados passos importantes no sentido de se estabelecerem no Brasil os direitos civis, políticos e sociais que caracterizam a cidadania no mundo contemporâneo.

6 Serviço público e desafios do Estado contemporâneo no Brasil

O estudo da história da cidadania no Brasil mostra que, na maior parte do tempo, o poder do Estado não foi usado para fins públicos como a atenção aos direitos civis de todos os cidadãos e a ampliação dos direitos sociais, com vistas à diminuição das desigualdades.

O Estado brasileiro tem sido, na maior parte de sua história, privatizado em benefício dos mais poderosos.

A esse fenômeno, os sociólogos dão o nome de "patrimonialismo clientelista". Vejamos a seguir o que quer dizer essa expressão e como o entendimento dela permite compreender o grave problema da corrupção.

Patrimonialismo

Segundo o sociólogo alemão Max Weber, patrimonialismo é uma forma de organização da sociedade inspirada na economia doméstica e baseada numa autoridade fortalecida pela tradição. O termo original é do latim, patrimonium, e significa o conjunto de bens paternos, a herança familiar. Em outras palavras, no patrimonialismo, o poder do Estado está na mão de determinadas famílias, que se servem dos recursos públicos como se fossem propriedade privada sua e exercem o poder não com base na lei, mas no próprio interesse dessas famílias dominantes, que se estabeleceram no passado e foram se mantendo poderosas ao longo dos anos.

No Brasil, o patrimonialismo foi o modo como se organizou a sociedade antes do fortalecimento do Estado, da sua maior presença no cotidiano. Aos poucos, os interesses pessoais de famílias poderosas e seu arbítrio foram sendo substituídos por mecanismos mais impessoais de acesso aos bens, e decisões tomadas com base na lei. Porém, valores tipicamente patrimoniais como a lealdade, o compadrio e o tráfico de influência, em suma, a cultura do "você sabe com quem está falando", parecem ainda muito presentes no Estado brasileiro.

Enap

Clientelismo

Um fenômeno estreitamente vinculado ao patrimonialismo é o clientelismo. Enquanto o patrimonialismo é o modo como se organiza a sociedade (em torno de famílias que detêm um grande patrimônio e são consagradas pela tradição), o clientelismo é a faceta política do patrimonialismo e se define por um modo de relacionamento entre o poderoso e os que dele dependem, os seus clientes. Na Roma antiga, a clientela era uma relação de dependência econômica e política entre um patrono, que oferecia seu poder de proteção e influência, e o cliente, que lhe prestava lealdade, serviço militar e, em circunstâncias especiais, pagava-lhe tributo. Tratava-se, portanto, de uma relação de dependência pessoal, de natureza vertical, ou seja, há no clientelismo um superior e um subordinado.

Ainda hoje subsistem relações de clientelismo no Estado brasileiro. Embora a sociedade moderna não se organize mais em torno de famílias poderosas, mas de um Estado burocrático, relações políticas clientelistas se mantêm na troca de favores entre o político profissional e os que o apoiam, por exemplo. Aquele oferece a estes todo tipo de ajuda pública (verbas, lotes, licenças, contratos, empregos, funções no Estado etc.) em troca de votos e suporte em períodos eleitorais. Trata-se de um fenômeno de personalização do poder, ou seja, o Estado é tomado como parte do patrimônio pessoal do político e não como coisa pública, um caso de confusão entre a esfera pública e a esfera privada. Um caso típico desse tipo de dificuldade é a corrupção.

Corrupção

Corrupção significa, em termos gerais, deterioração, adulteração das características originais de algo. Em termos da administração pública, corrupção é o fenômeno pelo qual o funcionário público age de modo diferente da lei, favorecendo interesses particulares em troca de recompensa. O peculato (desvio ou apropriação de recursos públicos para uso privado) e o nepotismo (favoritismo em relação a parentes) são exemplos de corrupção pública. Trata-se de um comportamento que se define principalmente pela confusão entre a esfera pública e a esfera privada, entendidos dentro dos limites da lei no Estado.

Por outro lado, embora se possa esperar menos corrupção num Estado com menos recursos (pois a esfera pública é menor), o que realmente parece determinar a possibilidade de corrupção, do ponto de vista jurídico, é a falta de mecanismos institucionais claros e operacionais de controle e responsabilização pública do uso dos recursos públicos. Por outro lado, a corrupção tem também a ver com a falta de disseminação da cultura que distingue o domínio público do domínio privado e que valoriza o Estado como instituição que deve estar a serviço de todos, de forma impessoal e não de interesses individuais.

Assim, do ponto de vista ético, a corrupção é antes de tudo um problema derivado da falta de separação entre a esfera pública e a privada, ou seja, o fato de o servidor público tomar os recursos do Estado como se fossem seus ou do grupo ao qual está ligado.

Enap

O Estado impessoal, que está a serviço de todos, baseia-se em relações políticas horizontais, ou seja, não entre superiores e subordinados, mas entre cidadãos e servidores públicos, com direitos e deveres estabelecidos em lei e da vontade consagrada pelo voto, e não dependentes da vontade arbitrária de indivíduos ou famílias poderosas.

No livro A Gramática Política do Brasil - Clientelismo e Insulamento Burocrático (1997), Edson Nunes chama a esse modo de proceder do Estado, com base em normas democráticas e válidas para todos, de "universalismo de procedimentos".

Embora sua concretização plena ainda seja um desafio a ser vencido, o estabelecimento do concurso público como critério único para ingresso nas carreiras de servidor do Estado, previsto na Constituição Federal de 1988, é um grande impulso nesse sentido. Desse modo, o servidor concursado não depende mais de um benfeitor que lhe concedeu o emprego e lhe exige lealdade. Seu compromisso passa a ser com o cidadão que paga os impostos e não com um "poderoso de plantão" ou com o grupo político que o pôs no cargo.

Além do clientelismo, que seria o modo mais comum de relação entre Estado e sociedade no Brasil, tal como vimos acima, Nunes (1997) indica outro padrão de procedimento, que se tornou mais comum no Brasil a partir de 1930: o "insulamento burocrático".

Trata-se de um modo de proceder do serviço público que é imune às ingerências do clientelismo e que pretende se guiar exclusivamente por critérios técnicos nas decisões e iniciativas. Foi particularmente importante durante a ditadura do Estado Novo, quando foram criados vários órgãos públicos destinados a aumentar a eficiência do serviço público, e no período da ditadura militar instaurada em 1964. Apesar de não ser clientelista, o insulamento burocrático é criticável porque se trata de um Estado e um serviço público voltados para si mesmos e não para atender os direitos do cidadão, criando-se uma burocracia isolada das demandas sociais.

7 Responsabilidade pública (Accountability)

Para finalizar essa reflexão sobre ética e a conduta do servidor público, é importante pensarmos um pouco sobre a noção de responsabilidade pública, uma tradução possível do termo inglês *accountability.*

Em seu artigo "*Accountability*: Quando poderemos traduzi-la para o português?", Anna Maria Campos coloca em questão exatamente a possibilidade de traduzir a palavra inglesa para o português, devido à diferença nas culturas de serviço público existentes no Brasil e nos Estados Unidos.

Segundo ela, a comparação revela alguns problemas graves de nossa administração pública. Por um lado, observa-se a desconsideração pelo cidadão a ser atendido e pelos recursos públicos a serem usados, o formalismo e a falta de transparência. Por outro, a passividade diante da corrupção e do desrespeito, e a desinformação acerca dos próprios direitos por parte do cidadão no Brasil são também impressionantes para quem compara os dois países quanto à relação entre Estado e sociedade.

Embora o controle interno, conduzido pelos superiores hierárquicos, possa ajudar no aperfeiçoamento do caráter público do serviço prestado pelo Estado, ele não é suficiente para garantir a qualidade e a relevância no atendimento das demandas dos cidadãos.

Faz-se necessário um tipo de controle mais direto do serviço público, por meio da mídia, por exemplo, e outros modos de exercício ativo da cidadania. Nesse sentido, a prestação de um serviço público mais adequado precisa de uma sociedade civil mais bem organizada e do fortalecimento da democracia.

Em suma, fica o desafio de aproximar o desempenho do serviço público brasileiro às necessidades do cidadão, colocando as demandas públicas acima dos interesses privados de quem está ocupando um cargo público e acima da politicagem de grupos que usam a máquina do Estado para fins exclusivos de sua perpetuação no poder. Em outras palavras, o desafio é tornar o serviço público realmente voltado para o interesse público e o respeito aos direitos do cidadão. O desafio é aumentar o grau de responsabilidade pública do Estado.

Por fim, há também o grande desafio de enraizar na cultura brasileira as noções de:

1 - igualdade fundamental de todo cidadão perante a lei e as instituições;
2 - respeito às normas como condição para a democracia e a proteção dos direitos de todos.

Assim, um grande desafio que se coloca entre nós em favor da ética na vida pública é o de trocar o proverbial "você sabe com quem está falando?", que é expressão da desigualdade antidemocrática arraigada em nossa cultura, pelo "quem você pensa que é?", que exprime a noção oposta, de igualdade democrática. Esta última mostra uma reação cidadã contra uma conduta de quem se pretende acima dos outros, pois exige o respeito dos direitos e protesta contra quem se considera fora do alcance da lei. Mas esse já não é um desafio apenas para o serviço público, e sim para todos os cidadãos brasileiros.

SAIBA MAIS

A expressão "Você sabe com quem está falando?" e a cultura brasileira

Apesar de ambas as expressões parecerem arrogantes, "Você sabe com quem está falando?" exprime uma atitude oposta a "Quem você pensa que é?" no tocante à cidadania e à vida pública.

"Você sabe com quem está falando?" é uma afirmação de quem quer ser tratado de modo especial, acima das normas gerais, porque se entende uma pessoa mais importante que as outras. Trata-se de uma iniciativa que visa romper a impessoalidade das regras isonômicas ao incluir um elemento de diferenciação pessoal.

Já o "Quem você pensa que é?" reage contra uma atitude que desrespeita a universalidade do tratamento igual a todos segundo regras previamente estabelecidas. Ao contrário da expressão anterior, ela visa restaurar a impessoalidade da vida pública e o tratamento isonômico.

Um tratamento muito importante da diferença entre as duas expressões foi dada no livro Carnavais, Malandros e Heróis - Para uma Sociologia do Dilema Brasileiro (1979), escrito pelo antropólogo brasileiro, radicado nos Estados Unidos, Roberto DaMatta. Segundo DaMatta, a cultura brasileira vive um dilema de ficar no meio caminho entre a hierarquização do sistema de castas indiano e a igualdade do sistema legal isonômico norte-americano. Predomina entre nós uma situação de ambiguidade, não totalmente hierárquica nem totalmente igualitária, que, ao mesmo tempo, inclui e exclui. Como dizia Tom Jobim, "o Brasil não é para principiantes"...

Diferentemente da Índia, onde o tratamento é todo baseado em hierarquias definidas pela pertença a uma casta, sem a possibilidade de mudança de posição social, há no Brasil a possibilidade do tratamento amistoso sincero entre pessoas de diferentes classes sociais e não há barreiras intransponíveis para a mobilidade social.

Por outro lado, a cultura brasileira não tem um sistema de tratamento inteiramente impessoal, que tem o indivíduo isolado como centro das relações sociais, como é o caso dos Estados Unidos. É muito forte entre nós a importância da família e das relações pessoais; consideramos ruim estarmos longe das pessoas queridas (daí o sentimento de "saudade", como falta do aconchego daqueles que nos tratam como pessoas especiais e não como indivíduos iguais a todos os outros).

A possibilidade de termos tanto um âmbito de tratamento impessoal e baseado em regras quanto o de relações pessoais e amistosas pode ser considerada uma virtude da cultura brasileira. Não há problema em se valorizar o calor humano das relações pessoais no convívio da família ou dos amigos. O problema do "Você sabe com quem está falando?" é que ele representa uma transposição indevida de hierarquizações pessoais para a vida pública, onde devem prevalecer regras válidas para todos, inclusive com concessões àqueles que se considerem merecedores de tratamento especial (como idosos e deficientes físicos, por exemplo), mas sem privilégios baseados em posições econômicas ou sociais.

Além disso, no caso de um servidor público, o "Você sabe com quem está falando?" também supõe uma confusão entre a função desempenhada e a pessoa que a desempenha. É isso que se tem no tristemente famoso fenômeno da "carteirada", também analisado por DaMatta (1979). No serviço público, essa é uma grave confusão e um desvio de conduta, pois o cargo não pertence à pessoa que dele está incumbida. As prerrogativas que o cargo oferece não são propriedade do servidor que o ocupa, mas meios para o desempenho das suas atribuições.

O desafio para o Estado e o servidor público brasileiro seria, então, o de tratar a todos os cidadãos segundo as mesmas regras, mas ao mesmo tempo realizar seu trabalho como um autêntico serviço ao público, de um jeito bem brasileiro que misture respeito às leis e interesse autêntico pelo bem do outro. Como naturalmente não nos faltam afeto e empatia, nossos desafios parecem mesmo ser o do tratamento isonômico a todos e o respeito às leis.

8 Bibliografia

1) Sobre o conceito de república e o pensamento republicano, ver a coletânea de artigos **Pensar a República** organizada por N. Bignotto (Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002). Ver também os artigos publicados em **Lua Nova - Revista de Cultura e Política** nº 51, 2000 (São Paulo: Cedec).

2) Sobre patrimonialismo, ver, de Max Weber, **Economia e Sociedade** (Brasília, UnB).

3) Sobre clientelismo e corrupção, ver **Dicionário de Política** (Brasília, UnB), organizado por Norberto Bobbio)

4) Sobre o conceito de democracia, ver, de R. Dahl, **Sobre a Democracia** (Brasília: UnB, 2001).

5) Sobre a origem da ideia de Estado, ver, de Q. Skinner, **El Nacimiento del Estado** (Buenos Aires: Editorial Gorla, 2003). Sobre o desenvolvimento histórico do Estado moderno, ver C. Tily, **Coerção, Capital e Estados Europeus** (São Paulo: Edusp,1996).

6) Sobre o império da lei (rule of law), ver o verbete correspondente em **The Blackwell Encyclopaedia of Political Thought,** organizado por D. Miller et all (Oxford: Blackwell. 1987).

7) Sobre a noção de cidadania, ver os ensaios de T. H. Marshall em **Cidadania, Classes Sociais e Status** (Rio de Janeiro: Zahar, 1967); o livro de R. Bendix, **Construção Nacional e Cidadania** (São Paulo: Edusp, 1996); e **Cidadania no Brasil: o Longo Caminho** (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001) de José Murilo de Carvalho.

8) Sobre os conceitos de cargo e cargo público, ver, de M. Walzer, **Esferas da Justiça** (São Paulo: Martins Fontes, 2003), capítulo 5.

9) Acerca dos modos principais da relação entre Estado e sociedade no Brasil, ver o livro de Edson Nunes, **Gramática Política do Brasil: Clientelismo e Insulamento Burocrático** (Rio de Janeiro: Zahar, 1999).

10) Sobre a prestação pública de contas (accountability), ver o artigo de G. O''''Donnell, "Accountability Horizontal e as Novas Poliarquias", em **Lua Nova** - Revista de Cultura e Política 44:27- 54, 1998; e também o de Anna Maria Campos, "Accountability: Quando Poderemos Traduzi-la para o Português", em **Revista de Administração Pública** 24 (2): 30-50, 1990.

9 Encerramento

Terminamos o Módulo 2. Agora, faça o Exercício Avaliativo proposto a seguir.

Leia o "Estudo de Caso - O combate à violência contra a mulher" .