

Processo decisório ético na Administração Pública: uma proposta a partir da ética normativa e descritiva

LAÍS SILVEIRA SANTOS

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC)

MAURICIO SERAFIM

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA (UDESC)

Processo decisório ético na Administração Pública: uma proposta a partir da ética normativa e descritiva

1. INTRODUÇÃO

Ao abordar uma questão ética buscamos passar de uma situação que nos confronta para um curso de ação que buscará resolvê-la, em um movimento de descrição e prescrição. Entre essas duas etapas, o tipo de reflexão envolvido é muito importante para o desenvolvimento da responsabilidade ético-administrativa, isto é, para a justificativa moral defendida. E se torna ainda mais relevante quando falamos em termos de gestão do interesse público, isto é, do bem comum (COOPER, 1998; POSNER; SCHMIDT, 1987). Entretanto, a complexidade de uma questão ética – como um dilema moral – faz com que, muitas vezes, a sua resposta não seja tão evidente ou simples (SANTOS, 2019).

Quando confrontados com um conflito ou dilema moral, os participantes das organizações começam a questionar e analisar sua conduta e a validade das regras, procedimentos e conhecimentos que, até então, tomavam como certos (MALITOWSKA; BONECKI, 2015). Compreendendo tal complexidade, Dillman e Hailey (2001) afirmam que os gestores – públicos ou de iniciativas privadas – devem tomar decisões não somente baseados na inteligência técnica, fruto de uma racionalidade instrumental, mas também decorrente de um resultado de caráter e julgamento moral, relacionados à dimensão substantiva da razão.

Nesse sentido, ao tratar sobre a Administração Pública, Puiu (2015) ressalta a importância de agentes públicos, principalmente aqueles em cargos de gestão, conhecerem e debaterem possíveis dilemas morais de suas atividades profissionais e organizações. Ademais, a autora evidencia a importância de refletir sobre o processo decisório ético cuja decisão, além do impacto organizacional, pode ter impacto social, ambiental, econômico e, também, moral nos atores envolvidos. Para escolher sabiamente, busca-se informações sobre as condições que formarão o contexto das ações. Todavia, em situações complexas, como questões éticas, esse processo pode tornar os agentes incapazes ou limitados para tomar decisões rápidas e cientes de suas consequências, principalmente quando confrontados com escassez de informações. Entretanto, se cientes dos dilemas envolvidos, entre eles os dilemas morais, a gestão pode contar com um sistema de ferramentas e reflexões para melhor enfrentar tais situações (PUIU, 2015).

Entretanto, Cooper e Menzel (2013) alertam que uma das perspectivas mais negligenciadas e menos desenvolvidas para o exercício do julgamento moral dos gestores públicos é a habilidade para ligar o pensamento moral e a conduta – ação – dentro do contexto organizacional em que tais operações ocorrem. Compartilhando dessa percepção, Lavarias (2013) defende que o estudo e debate sobre essas questões pode ajudar na preparação de gestores para atuar eficazmente, além de proporcionar treinamento em ética que auxilie em seus dilemas pessoais e profissionais. Indo além, acrescentamos que o estudo dos dilemas morais e das decisões éticas é uma maneira de entender melhor a própria administração – o processo de administrar – e o ser humano em sua multidimensionalidade.

É dentro desse contexto que **este artigo teórico tem como objetivo apresentar uma proposta de processo decisório ético para a Administração Pública que considere as dimensões normativas e descritivas da ética administrativa**. Para tanto, assumimos o posicionamento de que em toda tomada de decisão existe uma dimensão moral (ELM; RADIN, 2012) que se relaciona às questões de normas, princípios, comandos, proibições, valores e ideias de uma sociedade (CORTINA; MARTINEZ, 2005). Ademais, entendemos que uma decisão ética é toda aquela que possa beneficiar ou prejudicar outras pessoas, isto é, que possa exercer alguma influência em um grupo, enquanto nega ou impossibilita a mesma situação em outro. Mesmo que a decisão não seja exatamente considerada ética quando tomada, ela ainda assim pode ter consequências ou implicações éticas (CROSSAN; MAZUTIS; SEIJTS, 2013).

2. ÉTICA ADMINISTRATIVA E PROCESSO DECISÓRIO ÉTICO

O campo da ética administrativa é comumente dividido em ética normativa e ética descritiva (O'FALLON; BUTTERFIELD, 2005). É na primeira que reside grande parte do domínio da filosofia moral e da teologia que orienta os indivíduos sobre como devem se comportar, sendo, então, mais prescritiva por procurar fornecer e justificar um sistema moral. Por sua vez, a ética descritiva – ou empírica – está em grande parte no domínio da psicologia, antropologia, sociologia e da gestão, e seu enfoque está na explicação e a previsão do comportamento real dos indivíduos, cultura e sociedade (DE GEORGE, 1999).

A abordagem normativa – por ser também prescritiva – oferece ferramentas de tomada de decisão que ajudam a decidir qual a ação que deve ser realizada por um agente moral consciente frente a um dilema. Entretanto, considerando que nem sempre as melhores decisões são tomadas, por inúmeros motivos, é também útil entender como a mente das pessoas funciona. Assim, a abordagem descritiva tenta explicar como as pessoas efetivamente tomam decisões éticas, concentrando-se em características particulares dos indivíduos que influenciam a forma como pensam e as limitações cognitivas que geralmente as impedem de tomar melhores decisões (TREVINO; NELSON, 2010).

Elm e Radin (2012) argumentam que esses dois ‘reinos’ éticos se aplicam em conjunto, pois supõem que todos os tipos de decisões têm dimensões e consequências morais e, assim, os fluxos empíricos e filosóficos da pesquisa são, ou deveriam ser, entrelaçados. **Os autores acreditam que uma das consequências de se estudar separadamente a ética normativa e a descritiva é que os trabalhos empíricos se desenvolveram com o pressuposto de que a tomada de decisão ética é diferente, ou seja, dissociada de outros tipos de tomada de decisão.**

Atualmente, o campo científico conhecido como ‘*ethical decision making*’ se configura por milhares de artigos publicados em revistas científicas que abrangem múltiplas disciplinas, incluindo psicologia, sociologia, ciências da saúde, filosofia, economia e gestão. Uma das razões para isso está no desenvolvimento de vários modelos teóricos e descritivos sobre o processo decisório ético, a partir de meados da década de 1980 e início da década de 1990. O'Fallon e Butterfield (2005) destacam que esses modelos podem ser benéficos, ao auxiliarem os tomadores de decisão na interpretação de um dilema moral, na avaliação sobre como resolvê-lo e na consideração sobre as implicações de sua decisão.

2.1 ÉTICA DESCRITIVA

A Teoria do Desenvolvimento Moral (TDM), iniciada por Lawrence Kohlberg, tem sido amplamente adotada no campo da tomada de decisões éticas e da ética descritiva. Ela traz a noção do indivíduo moralmente consciente, dotado de razão e responsável por seus julgamentos e atos, como um agente do processo moral (BIAGGIO, 2002; FREITAG, 1992). Da mesma forma que o desenvolvimento cognitivo, Kohlberg (1992) defende que o desenvolvimento moral ocorre por meio da evolução do raciocínio de justiça, e não de emoções.

Kohlberg distingue três níveis da moralidade: Pré-Convencional, Convencional e Pós-Convencional, cada um composto por dois estágios. O nível pré-convencional é marcado por uma perspectiva individual concreta, segundo a qual o indivíduo não chegou a entender e manter as normas e acordos sociais convencionais. No nível convencional existe a perspectiva do indivíduo como membro da sociedade, na qual se vê conformidade e manutenção das normas e expectativas por meio de regras, autoridade e acordos da sociedade. Por fim, no nível pós-convencional Kohlberg enfatiza uma perspectiva anterior à sociedade, na qual indivíduos são capazes de realizar julgamentos sobre a própria sociedade, de uma perspectiva exterior, baseado em fundamentos universais. Em alguns casos, esses princípios entram em conflito com as

próprias normas da sociedade (BIAGGIO, 2002; FREITAG, 1992; KOHLBERG, 1992):

A TDM tornou-se um paradigma reconhecido, embora controverso. Em se tratando de sua aplicação na Administração Pública, pesquisadores buscaram nela uma base teórica e ferramentas empíricas que possibilitassem compreender os diferentes níveis de ética pública e explicar como os atores públicos tomam decisões morais (STEWART; SPRINTHALL, 1991; SWISHER; RIZZO; MARLEY, 2005). Sua utilização tem sido, principalmente, para a comparação dos níveis de desenvolvimento moral de agentes públicos e na correlação dos níveis de desenvolvimento moral com outras variáveis associadas ao setor público (SWISHER; RIZZO; MARLEY, 2005; WHITE, 1999).

Tendo em vista as complexidades das decisões éticas vivenciadas na Administração Pública, Villoria (2011) alerta para a necessidade de uma ética pública pós-convencional – maior nível de desenvolvimento moral de Kohlberg – que, sem ser abrangente – no sentido de possibilitar flexibilidade e autonomia moral – e sem prejudicar a imparcialidade, forneça metas e princípios aos quais valores instrumentais sejam aplicados de maneira coerente e priorizada. A ênfase em um raciocínio pós-convencional também foi reforçada no estudo de Wittmer (1992), a qual levou White (1999) a dois questionamentos principais: 1) se os servidores públicos só tomam decisões éticas de acordo com a lei e independentemente de seus próprios valores (nível convencional de desenvolvimento moral) ou se devem reconhecer que a discricionariedade administrativa é essencial para uma gestão pública eficaz e tomar decisões éticas de acordo com seus valores pessoais (nível de princípios); e 2) se o serviço público deve ser composto por burocratas que sejam ‘dissociados’ de valores, princípios, autonomia e discricionariedade, ou se o serviço público deve ser composto de indivíduos que operam em um nível pós-convencional e de princípios, questionando a lei e tomando decisões baseadas em seus próprios princípios morais.

Em relação ao primeiro cenário (questão 1), White (1999) argumenta que ele reflete uma ‘burocracia fria e sem coração’, enquanto o segundo (questão 2) corre o risco de ilegalidade, arbitrariedade e caos. Ainda no que tange à questão 1, Stewart e Sprinthall (1991) já haviam argumentado que o respeito às leis e regulamentos podem proteger os administradores públicos em situações políticas e administrativas complexas e incertas.

Embora os estudos de Kohlberg tenham sido considerados, durante mais de 20 anos, como a mais importante perspectiva cognitiva-estrutural sobre o desenvolvimento moral, isso não a deixou imune de muitas polêmicas e críticas (VITZ, 1994), como: a ausência de integração entre juízo e ação moral; a desvalorização da dimensão afetiva e emocional na formulação de sua teoria; a soberania do princípio da justiça e desconsideração de outras virtudes; entre outros (MARQUES, 2000; VITZ, 1994; WHITE, 1999).

Diferentemente da filosofia moral que fundamenta o sexto estágio da TDM e o nível pós-convencional de moralidade – marcadamente deontológico (FREITAG, 1992) –, autores chamados neokohlberguianos defendem que a noção de pós-convencionalidade não deveria corresponder a alguma teoria moral particular. Para eles, o pensamento pós-convencional é caracterizado essencialmente por obrigações morais baseadas em ideais compartilhados, recíprocos e abertos ao debate, ou seja, ideais sujeitos a testes de consistência lógica, experiência de comunidade e coerência com a prática aceita (REST *et al.*, 2000).

Outro questionamento comum à teoria de Kohlberg se refere à coerência entre julgamento e ação moral, ou seja, à correspondência e consistência entre o nível de julgamento moral e a ação, no qual também se inserem críticas sobre outros fatores que podem influenciar o comportamento, como os emocionais ou culturais (MARQUES, 2000). Kohlberg assumiu que a vida moral é determinada principalmente por fatores racionais, lógicos ou cognitivos, negando aspectos emocionais, inatos e não verbais (VITZ, 1994). Assim, Kohlberg (1992) deixa claro que seus estágios se referem ao raciocínio de justiça e não de emoções ou ações.

Apesar da relevância do juízo moral, Manti (2017) identificou uma limitação quanto ao seu conceito e prática, conforme definidos originalmente por Kohlberg. Para Manti (2017, p.

467, tradução nossa), “a decisão moral implica um julgamento que mescla as solicitações de racionalidade com os sentimentos morais, a dimensão biográfica, as experiências de cada um e o contexto em que ela deve ser feita”. Esse contexto, no âmbito de atuação do agente público, além de ter que lidar com regras informais da moralidade social e suas convenções, precisa obedecer às regras formais, normas legalmente sancionadas. As instituições formais e as organizações públicas, dessa maneira, motivam uma regularidade no comportamento individual, na forma de padrões, uma vez que a lógica de adequação acaba por afetar as respostas às escolhas morais (VILLORIA, 2011).

Também buscando identificar limitações quanto à competência moral na práxis de situações reais, Nielsen (1988) identificou que: 1) assim como a liberdade de expressão pode ser limitada em muitas organizações, o raciocínio ético como estratégia de ação também; 2) doenças mentais ou abalos psicológicos, mesmo que temporários, podem limitar a eficácia da competência moral; 3) pressões de urgência podem não permitir o tempo necessário para fazer um adequado julgamento moral; 4) diferenças culturais de valores/princípios podem limitar o terreno comum necessário para o julgamento moral; e 5) quando, para algumas pessoas, a ética é baseada em um processo intuitivo e/ou místico, o julgamento moral pode ser limitado.

No contexto da Administração Pública, especificamente, Cooper e Menzel (2013) consideram que uma das perspectivas mais negligenciadas e menos desenvolvidas na ‘operacionalização’ do julgamento moral é a habilidade em conectar o pensamento moral e a conduta ética dentro do contexto organizacional em que ocorrem. Isso porque simplesmente dizer que o juízo moral significa entender as leis e regras formais e aplicá-las uniformemente parece simplista demais. Por outro lado, confiar nos princípios morais do gestor ou no seu dever de responsabilidade pode deixar o conceito ético muito vago dentro de um contexto organizacional formal.

Apesar das diversas críticas, a TDM influenciou muitos autores a desenvolverem seus modelos de processo decisório ético, como o de James Rest, que vê a tomada de decisões morais como envolvendo quatro componentes básicos: a) consciência moral: identificação da natureza moral de um problema; b) julgamento moral: qual curso de ação tomar; c) intenção moral: priorização de valores morais sobre outros valores; e d) ação moral: execução e implementação da intenção moral (O’FALLON; BUTTERFIELD, 2005).

A partir dessa proposta, pesquisadores testaram diversas outras variáveis que influenciam o processo de quatro etapas, tais como: aspectos individuais, como gênero, idade e desenvolvimento moral cognitivo; fatores organizacionais, como códigos de ética e clima ou cultura ética; e fatores de intensidade moral, como a magnitude das consequências e o consenso social. Assim, o campo da ética descritiva se beneficiou dessas contribuições teóricas e empíricas e deu importantes passos, ao descrever como os indivíduos podem pensar e agir diante de situações éticas, como os dilemas morais (O’FALLON; BUTTERFIELD, 2005).

As etapas de um processo decisório ético, anteriormente mencionadas, são inseridas em um modelo, ou seja, uma proposta ideal de atuação. Na prática, contudo, pode não ser possível seguir cada etapa com facilidade e na ordem prevista. Dentro das possíveis limitações encontradas, Morris (1998, p. 143) destaca que

uma característica especialmente interessante das pressões contrárias ao processo decisório ético, proeminente na vida corporativa, é que a maioria delas envolve a limitação do pensamento, uma constrição ou redução da esfera de nossas preocupações. Ao fazer isso, dificultam o processo decisório ético e a vida ética.

Em relação à limitação do pensamento mencionada pelo autor, ela pode estar relacionada ao fato de que, “em muitos contextos, o pensamento de longo prazo foi substituído pelo pensamento exclusivamente de curto prazo” (MORRIS, 1998, p. 143). Além disso, para um processo decisório ético, Morris (1998, p. 153) alerta que os problemas “são sempre

resultado das crenças e valores através dos quais olhamos a vida, como uma lente”. Nesse sentido, normalmente não vemos um problema exclusivamente por meio das nossas próprias lentes e decidimos resolvê-los. Há um conjunto de outros fatores que podem influenciar, como outras opiniões, estruturas organizacionais, legislações, entre outros.

Dentro desses fatores, Morris (1998) destaca o papel das regras. Segundo o autor, durante muito tempo os filósofos acreditaram que o processo decisório eficaz era aquele que seguia regras sendo, assim, associadas a uma profissão e à vida de modo geral. Nessa abordagem, enfatiza-se a conformidade à ética. Entretanto, como limitações a essa concepção, o autor argumenta que: a) não é possível definir regras específicas para todas as situações que identificamos como situações éticas; b) as regras podem ser conflitantes e incompatíveis e, dessa maneira, questiona-se como encontrar a solução; e c) todas as regras precisam ser interpretadas. Compartilhando essa visão, Cayer, Baker e Weschler (2016, p. 8, tradução nossa) entendem que, por vezes, “[...] leis ou regulações administrativas limitam a flexibilidade para o administrador agir”.

Ademais, Garsten e Hernes (2009) consideram que a aplicação de regras de forma ‘padrão’ geralmente só permite que os gestores dispensem um problema ético no curto prazo uma vez que, ao utilizar de regras para seu enfrentamento, não necessariamente o problema desaparece. Na percepção dos autores, às vezes é necessário explorar e investigar as condições em que o problema ou dilema surgiu em vez de confiar em regras. Ignorar um dilema moral pode vir a ser prejudicial para uma organização se não for tratado com cuidado.

Outro fator influente dentro do processo de decisão ética é destacado por Burke (2001), quando afirma que, diversas vezes, o servidor público passa por escolhas não necessariamente relacionadas a ajudar ou não alguém ou quem ajudar, mas a definição dos limites dessa ajuda ou, então, determinar eticamente quando acabar com a assistência. Sobre esse processo, Lauand (2014, p. XI) alerta que uma das mais perigosas formas de renunciar ao enfrentamento da realidade de forma prudente é trocar a fina sensibilidade de discernir o que a realidade exige em uma situação concreta “por critérios operacionais rígidos, como num ‘manual de escoteiro moral’ ou, no campo do direito, num estreito legalismo à margem da justiça”.

Dentro desse contexto, a decisão ética, na perspectiva de Boin e Nieuwenburg (2013), pode requerer certo grau de discricionariedade e conhecimento tácito para que gestores públicos improvisem, o que, por vezes, pode ser sinônimo de romper barreiras burocráticas e/ou hierárquicas. Graham (1974), entretanto, argumenta que essa delegação de discricionariedade deve ser autorizada por lei, tendo como pressuposto que será exercida sabiamente, com boa fé e utilizada quando necessária para a garantia de um alto desempenho. Assim, o autor defende

que esse sistema administrativo deve ser baseado em competência profissional e integridade pessoal, uma vez que, “onde há discricção, há incerteza, e pode haver obrigações e lealdades conflitantes. [...] Nem a lei formal, nem a lei administrativa são sempre consistentes internamente; e funcionários públicos, tanto executivos políticos quanto administradores profissionais nem sempre concordam com a interpretação que fazem da lei e sua implementação. [...] Aqui é onde surgem os problemas éticos mais difíceis para os administradores empenhados em pensar e ser honestos em seus pensamentos (GRAHAM, 1974, p. 90-91, tradução nossa).

Boin e Nieuwenburg (2013) reconhecem que a discricionariedade na gestão pública é acompanhada de complexos problemas, como: dilemas morais; ausência de orientação política ou gerencial que pode levar a diminuir a capacidade para ações de improvisação; alto custo moral, além de administrativo, político e/ou legal, ao se lidar com barreiras hierárquicas e de autoridade legais. Dadas essas considerações, Morris (1998) defende que a conduta baseada em regras pode servir para expressar, pelo menos, os parâmetros principais do comportamento que se espera das pessoas, definindo uma base para o comportamento aceitável. No mundo das organizações, um exemplo dessa concepção é a existência de códigos de ética que podem ser

um instrumento extremamente importante; contudo, a ética deve ir além da mera formulação e monitoramento de regras, uma vez que um código de ética pode não responder a todas situações e dilemas morais. Tampouco, um modelo de processo decisório ético, tais como os mencionados nesta seção, servem como fórmulas precisas para produzirem respostas certas (AHNER, 2009).

2.2 ÉTICA NORMATIVA

O processo de solução de um dilema moral pode exigir um caminho de compreensão dos possíveis modos ou suposições comuns que implicitamente utilizamos para tomar decisões. Para Kidder (2007) e Ahner (2009), esse caminho pode se dar a partir de princípios éticos de solução, baseados em filosofias ou teorias morais. As três mais tradicionalmente utilizadas são sejam: 1) faça o que for melhor para o maior número de pessoas – ética utilitarista; 2) siga seu mais alto juízo ou princípio – ética deontológica; e 3) haja com caráter e faça o que você quer que os outros façam com você – ética das virtudes e do cuidado (AHNER, 2009; KIDDER, 2007). Suas características principais são apontadas no quadro a seguir.

Quadro 1 – Filosofias morais

	Utilitarismo	Deontologia	Virtudes
Características	- Baseada em fins: fundamenta-se em avaliar as consequências/fins de uma ação. - Considera consequências para a sociedade como um todo. - Análise de custo/benefício na esfera moral. - Maior bem (felicidade) para o maior número possível de pessoas.	- Baseada em regras universalmente aceitas: fundamenta-se mais na intenção do que nas consequências da ação. - Não questiona sobre os resultados da ação, mas sobre as obrigações ao realiza-la. - Uma ação realizada por dever moral.	- Baseada no caráter da pessoa. - Considera as intenções, meios e fins da ação. - Há a dimensão da aprendizagem: virtudes podem ser adquiridas pela prática cotidiana. - Considera a dimensão do tempo em relação à ação moral em condições complexas, de incerteza e imprevistos.
Limites	- Impossibilidade de prever todas as consequências. - Falta de clareza quanto aos termos “maior bem” e “maior número”. - Não traz resposta satisfatória sobre a minoria para a qual a ação não é a melhor.	- Desconsidera as circunstâncias únicas de um mundo imperfeito. - Exclui a dimensão afetiva. - Não responde adequadamente quando regras conflitantes.	- Dificuldade em se determinar quem é o “outro”. - Depende do desenvolvimento moral individual. - Dependente da experiência e biografia pessoal.

Fonte: Adaptado de Santos e Serafim (2020).

A ideia central do princípio da utilidade ou consequencialista é que a moralidade deve estar centralmente preocupada com atos considerados bons por conta de seus fins, resultados e a promoção da felicidade. Assim, uma decisão ética deve maximizar os benefícios para a sociedade e minimizar os danos, sendo essa sua premissa máxima (MULGAN, 2012). Um ‘utilitário/consequencialista’ abordaria uma questão ética identificando sistematicamente as partes interessadas em uma situação particular, bem como as ações alternativas e suas consequências, isto é, seus prejuízos e benefícios (TREVINO; NELSON, 2010). Atualmente, a formulação de políticas fundamenta-se, muitas vezes, no utilitarismo por levar em consideração a quantidade de eleitores que irá atingir (KIDDER, 2007).

Esse tipo de cálculo costuma trazer críticas ao utilitarismo, como, por exemplo, o questionamento sobre como é possível prever todas as consequências de uma ação e, principalmente, de ações em uma escala ampla, como as que afetam o interesse público. Nem

sempre é simples imaginar as mesmas condições para todas as outras pessoas que podem estar envolvidas. Muitas vezes, é difícil obter a informação necessária para avaliar todas as consequências para todas as partes interessadas e que podem ser afetadas direta ou indiretamente por uma decisão. Além disso, os direitos de um grupo minoritário podem ser facilmente sacrificados em benefício da maioria (TREVIÑO; NELSON, 2010).

Por outro lado, Goodin (1995) acredita que o utilitarismo é adequado para a análise de problemas públicos e ação pública, considerando o seu caráter prático. Segundo o autor, o utilitarismo não permite que aspectos como lealdade e compromissos pessoais interfiram na decisão de um curso de ação de interesse público, uma vez que as decisões são julgadas a partir de suas consequências.

A deontologia, isto é, o pensamento baseado em regras, no dever e em princípios universais, busca fundamentar a ação em uma máxima que possa ser universalizada, não questionando sobre os resultados de uma ação, mas sobre as obrigações ao realizá-la. Assim, relaciona-se ao respeito ao conjunto dos deveres baseados em práticas e valores compartilhados por meio de regras formais e explícitas (ESTEVES, 2014). Dessa maneira, o certo ou errado não são medidos pela consecução do objeto de uma ação ou pelos resultados esperados, mas pela conformidade das ações à lei universal. Dentro dessa percepção, deve-se considerar se o raciocínio para sua ação é adequado de tal forma que seja possível ele se tornar uma lei ou um princípio universal para todos (TREVIÑO; NELSON, 2010).

Seus críticos argumentam que essa diretriz é demasiadamente rigorosa e pode se mostrar vulnerável ao apresentar regras conflitantes, pois, em nome de obedecer a uma regra universal, pode ser negligenciada uma regra igualmente forte. Assim, um grande desafio da deontologia é decidir qual dever, obrigação, direito ou princípio tem precedência e quando se deve determinar qual é o mais importante (KIDDER, 2007). Por outro lado, em sua defesa, Chandler (1994) argumenta que o gestor público não pode decidir com base nas consequências do seu ato (utilitarismo). Segundo ele, o gestor precisa de uma lei ou regra geral, como a deontologia, que guie a conduta necessária para realizar um determinado valor, para que não haja problemas em confiar nas percepções individuais sobre o certo e o errado.

Diferentemente das duas filosofias anteriores, a ética das virtudes considera, fundamentalmente, o caráter, a integridade, as motivações e as intenções do ator. Isso não significa que princípios, regras ou consequências não são considerados, mas que são considerados no contexto da avaliação do caráter e integridade da pessoa (TREVIÑO; NELSON, 2010). Para Cooper (1998, p. 173, tradução nossa), “essa perspectiva geral ofereceu uma maneira de entender como as virtudes se relacionam com a prática da Administração Pública, na qual bens como justiça, liberdade e igualdade são perseguidos dentro de organizações públicas (...)”.

Quanto à sua aplicação nas organizações públicas, Bailey (1964, p. 236) identificou três atitudes mentais e qualidades morais essenciais a “todos os servidores públicos em qualquer ramo e em qualquer nível de governo”. Como atitudes mentais, o autor elenca: 1) reconhecimento da ambiguidade moral de todos os homens e de todas as políticas públicas: tendência dual que os seres humanos têm de promover seu auto interesse por um lado e, por outro, o altruísmo; 2) reconhecimento das forças contextuais que condicionam as prioridades morais no serviço público: noção de que valores devem ser pensados, avaliados e reordenados para lidar com problemas éticos e seus contextos; e 3) reconhecimento dos paradoxos de procedimentos: reconhecer a necessidade de procedimentos padronizados, mas também a possível ameaça/perda que tal padronização acarreta (BAILEY, 1964; COOPER, 1998).

Como qualidades morais essenciais do servidor público, Bailey elenca: 1) otimismo: tendência de assumir que é possível alcançar resultados positivos; 2) coragem: resistir às pressões políticas e de poderosos grupos de poder, bem como às intimidações que buscam seu auto benefício; e 3) justiça ‘temperada’ pela caridade: habilidade de balancear o compromisso

de igual tratamento a todos, com a sensibilidade de perceber significantes diferenças individuais (BAILEY, 1964; COOPER, 1998).

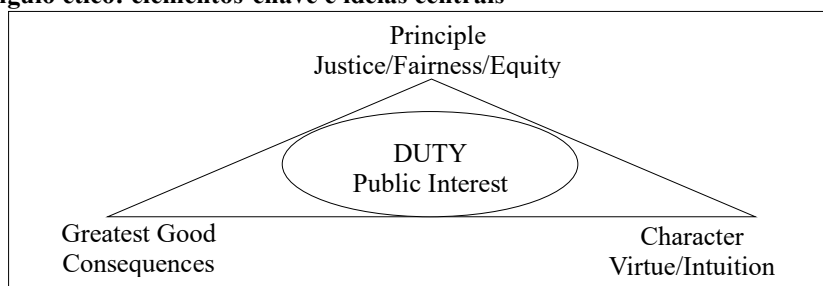
Dentro do contexto da ética da virtude, colocamos a virtude da *phrónesis* – traduzida como prudência ou sabedoria prática – em posição central pois, segundo Santos *et al.* (2019), ela representa a dimensão da razão humana que é pautada por uma lógica contextual e instrumental. A *phrónesis*, juntamente com intenções baseadas na razão em seu sentido substantivo ou noético, compõem as dimensões da racionalidade humana, compreendida pelos autores como ‘razão lúcida’ (SANTOS *et al.*, 2019). A partir dessa virtude e “quando a capacidade de sabedoria é melhorada, o indivíduo pode tomar melhores decisões, prever as consequências de um ato ou inatividade específica e assumir a responsabilidade” (DROZENOVÁ, 2016, p. 85, tradução nossa). Essa responsabilidade seria aquela esperada por um gestor público ao ter que lidar com as diferentes e complexas decisões e dilemas morais.

Embora se reconheça a necessidade das virtudes para a gestão pública, Ahner (2009) e Svara (2007) também chamam a atenção para o fato de que a simplicidade e universalidade da teoria ainda podem limitar sua utilidade para decidir questões morais, uma vez que muitos de seus elementos são apenas supostos. Como exemplo, tem-se as dúvidas que podem surgir sobre quem considerar quando há mais de um envolvido na situação, ou seja, determinar ‘o outro’ mais relevante sempre que diferentes participantes estiverem envolvidos, com distintos interesses (KIDDER, 2007).

Apesar dessas três filosofias morais terem sido apresentadas como possíveis alternativas para análise dos dilemas morais e auxílio na tomada de decisões ética na Administração Pública, princípios claros e simples são normalmente difíceis de operacionalizar. Ademais, a escolha de somente uma filosofia moral poderia fazer com que outros aspectos fossem negligenciados (DENHARDT, 1988; SVARA, 2007). Como alternativa, Svara (2007) sugere que a ética normativa seja pensada na forma de um triângulo com cada um de seus pontos definidos por uma teoria moral. O ‘triângulo ético’ (

Figura 1) reconhece a complementaridade e interdependência das três filosofias: a) resultados de uma ação (consequencialismo ou utilitarismo); b) regras pertinentes (deontologia); e c) integridade pessoal ou caráter (ética da virtude). Svara (2007, p. 47, tradução nossa) enfatiza que “[...] a utilização de todas as perspectivas pode ajudar a garantir que todas as possíveis opções tenham sido consideradas ao examinar uma complexa decisão ética”. Assim, o uso do triângulo evita as possíveis insuficiências e má utilização de qualquer uma das abordagens filosóficas de forma separada.

Figura 1 – Triângulo ético: elementos-chave e ideias centrais



Fonte: Svara (2007, p. 68).

O dever como ‘interesse público’ é o elemento central para a ética na Administração Pública por ser derivado da própria natureza da posição de serviço público e, por isso, encontra-se no meio do triângulo. Em relação aos seus três pontos, Svara (2007, p. 48, tradução nossa) explica que:

A abordagem baseada na virtude olha para dentro das qualidades que caracterizam uma pessoa exemplar e afirma que elas devem guiar o pensamento ético. A abordagem

baseada em princípios procura padrões externos de comportamento e afirma que esses padrões devem ser sempre observados. A abordagem consequencialista analisa os resultados das ações e afirma que os melhores resultados devem justificar ações éticas.

Considerando tais entendimentos, para a análise de uma questão ética, do ponto de vista utilitário, o gestor poderia fazer a seguinte pergunta: “qual política produz o maior bem para o maior número?” e encontraria uma resposta útil na busca do bem comum para a maioria dos cidadãos. Ao contemplar as regras (deontologia), a questão seria: “eu atrapalharia todo mundo com a decisão que eu tomei em outras circunstâncias?”. Essa estratégia é importante para gestores obrigados a seguir os princípios da Constituição, processos judiciais, leis e regulamentos. Sob o ponto de vista da virtude, pode-se perguntar: “o que uma pessoa íntegra faria?”. Nessa última abordagem, a resposta é obtida pelo caráter de alguém que nutre o bem-estar individual e coletivo (BOWMAN; WEST, 2015, p. 156, tradução nossa).

Bowman e West (2015) entendem que, embora a análise desenvolvida a partir das respostas às perguntas anteriores possa não fornecer soluções definitivas, ela oferece orientação para o tomador de decisão compreender a lógica subjacente pela qual as decisões são justificadas. Segundo os autores, a aplicação exagerada de uma única abordagem nos limites externos do triângulo pode trazer riscos consideráveis, tais como: conveniência, quando se tratar da ética baseada em resultados; aplicação de regras rígidas, ao analisar somente a ética baseada em regras; e uma auto justificação da decisão na ética baseada em virtudes.

Ainda segundo Bowman e West (2015), com os argumentos e justificativas de cada uma das abordagens, as deliberações estimuladas pelo triângulo ético poderiam provocar a imaginação moral na busca de uma solução. Contudo, o triângulo não pode produzir uma decisão final e perfeita para todas as situações. Em vez disso, uma tentativa consciente de reconciliar valores conflitantes destaca-se como função-chave da tomada de decisão: generalizar pontos alternativos, avaliando-os sistemicamente e elaborando um julgamento ponderado.

3. PROPOSTA DE PROCESSO DECISÓRIO ÉTICO PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Como mencionado anteriormente, Cooper e Menzel (2013) alertaram sobre a dificuldade de agentes públicos ligarem seu julgamento moral com sua conduta dentro do contexto organizacional público. Como uma possível explicação para essa limitação, Santos (2019) indica que a ‘burocratização’ da gestão – vista na necessidade de criação de normas, protocolos e regulamentos para a tomada de decisões com características mais ‘subjetivas’ – diminui a possibilidade de autonomia e julgamento moral do gestor, demonstrando que ele precisa de uma lei ou regra geral que guie sua conduta. Entretanto, concordamos com Lavarias (2013) quando defende que o estudo e debate sobre essas questões pode ajudar na preparação de gestores para atuar, ao mesmo tempo, eficazmente e eticamente, além de ser uma maneira de entender melhor a própria administração e a multidimensionalidade do ser humano.

Todavia, o julgamento moral por si só não fornece o ‘instrumental’ suficiente – no seu sentido virtuoso – para deliberar sobre meios – em um processo decisório ético – quando esbarra com limitações burocráticas, legais, políticas, organizacionais na Administração Pública (DARNELL *et al.*, 2019; LAPSLEY, 2019, SANTOS, 2019). Além disso, também evidenciamos na seção anterior que as filosofias morais não são procedimentais o suficiente para fornecer respostas completas em uma situação complexa. No intuito de contribuir com o debate e solução desse problema do ‘gapiness’ do pensamento-ação moral – como chamaram Lapsley (2019) e Darnell *et al.* (2019) –, este artigo teórico tem como objetivo apresentar uma proposta de processo decisório ético para a Administração Pública que considera as dimensões normativas e descritivas da ética administrativa, de maneira interligada e complementar. No

quadro 2 apresentamos uma síntese de aspectos dessas abordagens éticas que foram mais considerados no desenvolvimento da proposta.

Quadro 2 – Síntese de aspectos da ética administrativa descritiva e normativa utilizados na proposta de processo decisório ético

	Ética descritiva	Ética normativa
Características principais	Empírica. Explicação e previsão do comportamentos real dos indivíduos. Psicologia moral.	Prescritiva: orienta o comportamentos dos indivíduos. Filosofias morais / sistemas morais.
Especificidades para o processo decisório	Vê características mais particulares dos indivíduos. Predomínio da deontologia. Desvalorização da dimensão afetiva e emocional (TDM).	Fornecer maneiras gerais de pensar sobre decisões éticas, suposições comuns historicamente reconhecidas e aceitas.
Contribuição à Administração Pública	Consideração da necessidade de uma ética pública pós-convencional. Correlação de níveis de desenvolvimento moral com outras variáveis do setor público. Indagações sobre descrição administrativa e uso do julgamento moral frente à aplicação de leis e normas.	Utilitarismo traz caráter prático para políticas públicas. Deontologia como maneira de “resguardar” o agente no uso de suas percepções individuais sobre o certo e o errado. Virtudes estimulam o desenvolvimento do caráter. <i>Phrónesis</i> como alternativa para decisões contingenciais ou específicas. Triângulo ético: perspectiva integrada com foco no interesse público.

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

Assumimos o posicionamento de Elm e Radin (2012) ao entender que em toda tomada de decisão existe uma dimensão moral que se relaciona às questões de normas, princípios, comandos, proibições, valores e ideias de uma sociedade (CORTINA; MARTINEZ, 2005). Esse entendimento também é compartilhado por Crossan, Mazutis e Seijts (2013) quando defendem que uma decisão ética é qualquer decisão que possa beneficiar ou prejudicar outras pessoas, ou seja, que possa exercer alguma influência em um grupo, enquanto nega ou impossibilita a mesma situação em outro.

Tendo isso em mente, encontramos em Trevino e Nelson (2010) e Ahner (2009) a indicação de passos para tomada de decisão ética, baseados essencialmente na ética prescritiva, quais sejam: 1) juntar os fatos; 2) definir as questões éticas; 3) identificar as partes afetadas; 4) identificar as consequências; 5) identificar as obrigações; 6) considerar o próprio caráter e integridade; 7) pensar criativamente em ações potenciais; 8) checar e controlar seus instintos; e 9) conversar com alguém.

Esses passos serviram de inspiração; todavia, eles foram criados essencialmente seguindo as filosofias morais (ética prescritiva), sem considerar explicações reais sobre o comportamento humano (ética descritiva e psicologia moral). Sendo assim, partimos deles e das características, qualidades e críticas sobre a ética descritiva tratadas neste artigo para realizar adaptações e acréscimos e propor um caminho para o processo decisório ético voltado ao contexto da Administração Pública.

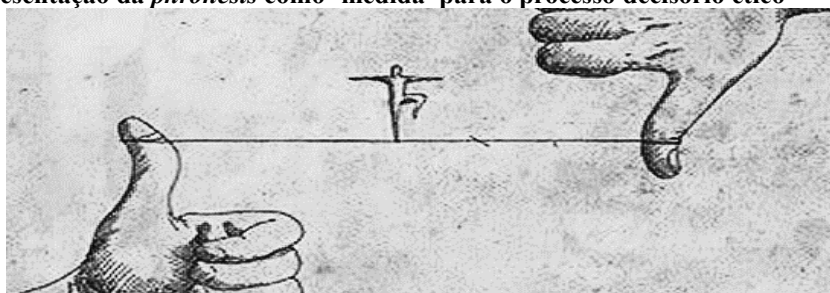
O processo proposto aqui é composto pelos seguintes dez passos que são desenvolvidos e aprofundados na sequência: 1) compreender o fenômeno em contexto; 2) identificar as questões ética sob diferentes perspectivas; 3) identificar e conhecer os envolvidos (individuais e organizacionais) diretos e indiretos; 4) identificar as consequências (benefícios e prejuízos) aos envolvidos; 5) identificar as responsabilidades legais e morais; 6) auto avaliar seu posicionamento pessoal no contexto; 7) pensar coletivamente diferentes caminhos de ação a partir da experiência de vida; 8) usar as emoções e instintos de maneira apropriadas; 9) aconselhamento e diálogo; e 10) tomar a decisão e agir.

1. **Compreender o fenômeno em contexto:** o conhecimento das coisas geralmente evita que se tire conclusões precipitadas. Entretanto, a racionalidade humana é limitada e nem sempre conseguimos apreender o fenômeno em sua totalidade; por vezes, nem mesmo aquilo que é fato está evidente. O que se passa em um determinado contexto de situações complexas e dilemáticas, como crise, podem ser inacessíveis ou não percebidas devido à demanda de tempo ou ausência de recursos para identificar todos os cenários, acontecimentos e tomar ciência de tudo que está ocorrendo em determinado contexto. Ainda assim, compreender ‘a verdade’ é essencial em um processo ético e, portanto, o levantamento dos fatos e fenômenos ocorridos se torna essencial. Nesse sentido, o agente público com experiência de vida e profissional que busca construir uma sabedoria prática, isto é, aquele que busca desenvolver sua capacidade *phronética* (virtude da *phrónesis*), terá mais condições de compreender o contexto com seu raciocínio moral, a partir de dos fatos e fenômenos em questão. Esse raciocínio utiliza de sua dimensão substantiva e instrumental da razão, para o alcance mais próximo possível da lucidez sobre o contexto.
2. **Identificar as questões éticas sob diferentes perspectivas:** uma decisão difícil não necessariamente é uma questão ética. Ademais, uma decisão entre certo e errado também não é uma questão ética. Assim, ao identificar, pelo juízo moral e/ou técnico, uma conduta errada (legal ou moral), essa já deverá ser eliminada. Para tanto, as diferentes perspectivas dos sistemas morais podem auxiliar. Para determinar se o problema ou os problemas em questão se tratam de uma questão ética, quatro elementos devem ser observados: meios (procedimentos, ferramentas, recursos), fins (objetivo a ser alcançado), valores envolvidos e consequências que a decisão, a partir da questão ética, pode implicar.
3. **Identificar e conhecer os envolvidos (individuais e organizacionais) diretos e indiretos:** a prudência do gestor é um requisito moral de sua responsabilidade quanto ao serviço prestado e quanto àqueles que ele deve prestar o serviço; para tanto, exige atenção aos diversos interessados e envolvidos direta ou indiretamente na situação em questão, que podem ser indivíduos, comunidades, organizações, grupos de pessoas com interesses em comum etc. Nesse sentido, é importante ter a sensibilidade de identificar e conhecer, principalmente, aqueles atores que têm menor possibilidade de ‘aparecer’, de ‘pedir ajudar’ ou de ‘se manifestar’, como as minorias que podem não ser atendidas em uma política utilitarista. Conhecer os envolvidos também aumenta a chance de identificar outras perspectivas de ação, outras maneiras de olhar e julgar o mesmo fenômeno e fazer o agente ou gestor sair de sua ‘zona de conforto’ e buscar ‘outros olhos’ para resolver questões éticas.
4. **Identificar as consequências (benefícios e prejuízos) aos envolvidos:** esse passo é relacionado ao consequencialismo e busca manter o gestor atento aos resultados (fins) que deve alcançar, mas sem desconsiderar consequências que são não só legais e organizacionais, mas também morais, junto aos outros elementos que fazem parte da ação moral – como meios e valores. A percepção das consequência é tanto maior quanto mais versado e atento for o decisor sobre o contexto em que atua; portanto, novamente, a sabedoria prática traz um aspecto ético para o exercício do julgamento moral. Para tanto, o passo anterior sobre o conhecimento dos envolvidos se torna extremamente necessário, pois as consequências devem ser previstas para todos eles. Embora muitas vezes o utilitarismo/consequencialismo seja associado à dimensão instrumental/funcional na racionalidade, neste tipo de decisão é importante ter respaldo em discussões técnicas e éticas anteriores, para que os gestores estejam melhor preparados a assumir a responsabilidade moral pela decisão tomada.
5. **Identificar as responsabilidades legais e morais:** Villoria (2011) lembra o fato de que as organizações públicas são compostas por pessoas e, apesar da existência de uma ética pública, são caracterizada como um campo de forças deontológicas. Sendo assim, tais forças também

podem gerar tensões entre os diferentes componentes morais, como conflitos entre diferentes tipos de responsabilidades. Esses componentes, vistos por Waldo (2000) como obrigações morais do administrador público, configuram-se como a forma mais típica pela qual os administradores públicos vivenciam os dilemas éticos (COOPER, 1998). Novamente aqui o reconhecimento dos envolvidos no processo de decisão ética é importante, pois auxilia a identificar qual obrigação e responsabilidade, em determinada circunstância, tem primazia sobre outra. Ademais, alguns dilemas morais e decisões éticas podem ter seus elementos visualizados em uma hierarquia ética entre as obrigações e responsabilidades, o que facilita a escolha e o deliberar no processo de tomada de decisão. Entretanto, ainda assim, podem existir regras conflitantes e dificuldades de determinar qual a mais importante, exigindo novas reflexões, como a apresentada no passo seguinte.

6. Auto avaliar seu posicionamento pessoal no contexto: esse passo relaciona-se à teoria moral conhecida como ética das virtudes, a qual sugere que as pessoas se importem com os envolvidos ao ponto de se colocarem em seu lugar (KIDDER, 2007). No caso da Administração Pública, como indicado no “triângulo ético”, no caso de dificuldades para identificar “o outro”, esse deve ser pensado como o “interesse público”. Ainda assim, entender qual é o interesse público pode ser difícil. É nesse sentido que elementos como empatia e sensibilidade moral se tornam extremamente importantes pois, é por meio deles, que a questão do caráter e integridade vão transparecer no processo de deliberação. Todavia, é importante também o controle das emoções e sentimentos, uma vez que o tomador de decisão precisa encontrar um equilíbrio entre as diversas responsabilidades que possui. Assim, a razão – ‘razão lúcida’ – mediada pela virtude da *phrónesis*, quando exercida, possibilitará o equilíbrio necessário e o raciocínio responsável para agir na circunstância dada. Dessa maneira, diferentemente do que Svava (2007) defendeu em seu triângulo ético, segundo o qual a ética deveria ser pensada na forma de um triângulo com cada um dos seus três elementos definidos pelas teorias morais – consequencialismo, deontologia e ética das virtudes –, entendemos que a relação entre elas no processo decisório ético possa ser melhor representada pela Figura 2.

Figura 2 – Representação da *phrónesis* como ‘medida’ para o processo decisório ético



Fonte: Banco de imagens do Google.

Nessa imagem temos uma pessoa se equilibrando em uma corda com duas forças – representadas pelas mãos – necessárias para a garantia do seu equilíbrio. Contudo, de nada adiantaria as duas forças se a pessoa não possuísse seu próprio equilíbrio para permanecer naquela situação. É dessa maneira que entendemos o papel do caráter e integridade, guiados pela dimensão da *phrónesis* e junto às possibilidades de decisões deontológicas e consequencialistas. A *phrónesis* representa a virtude por excelência da razão, auxiliando na busca pelo equilíbrio no julgamento moral entre essas duas filosofias morais, atuando de acordo com as particularidades e circunstâncias que a questão ética vivenciada demandará.

7. Pensar coletivamente diferentes caminhos de ação a partir da experiência de vida: nos dilemas que possuem mais recursos e tempo para deliberação, a busca por caminhos diferentes

e criativos de ação pode ocorrer após pesquisas, consultas etc. (SANTOS, 2019). Já nos casos de dilemas que ocorrem sob pressões de tempo, de recursos ou até mesmo de condições de vida ou morte, a busca por alternativas diferentes pode residir na experiência de vida construída pelo tomador de decisão ou na busca coletiva por diferentes caminhos de solução na experiência de vida compartilhada, isto é, de outras pessoas que podem auxiliar na decisão. Essa experiência será tão mais relevante à medida que o indivíduo tenha assumido uma postura anteriormente de reflexão crítica sobre esse conhecimento tácito adquirido, ao passo que, em uma situação ética, ela se manifestará como uma sabedoria prática e um conhecimento tácito ético.

8. Controlar seus instintos e usar as emoções e instintos de maneira apropriada: no processo de tomada de decisão, emoções e instintos podem facilmente desconsiderar o raciocínio e a lógica. Por outro lado, podem também fornecer um apoio adicional e/ou um critério decisivo para o julgamento moral da situação (SZIGETI, 2015), diferentemente do que inicialmente consideraram os pesquisadores kohlberguianos. Nesse sentido, elas podem nos fazer perceber se estamos ou não no caminho certo. Sendo assim, aspectos de instintos, intuições e emoções podem auxiliar o gestor a lidar com as “características particulares de situações particulares, ter as emoções apropriadas sobre elas e deliberar sobre o que é adequado nessas situações” (SABAN; BERDUGO, 2017, p. 9-10, tradução nossa). Assim, esse passo oitavo chama atenção para o fato de que, tão importante quanto considerar os aspectos de natureza técnica, é perceber que a complexidade de uma decisão ética envolve também dimensões subjetivas de natureza humana.

9. Aconselhamento e diálogo: o caráter dialógico possibilita o desenvolvimento do agente moral como um indivíduo virtuoso, bem como o compartilhamento de experiências/vivências pode aumentar a imaginação moral do indivíduo e, assim, também aprimorar seu raciocínio moral e comportamento ético (TREVIÑO; NELSON, 2010). Portanto, o aconselhamento junto a alguém que respeitamos e admiramos pode servir como uma maneira de testar nossas próprias suposições morais. A conversa “faz mais do que apenas ajudar-nos a identificar nossa motivação, ver consequências que não notamos; também leva em conta a possibilidade de surgirem alternativas completamente novas” (AHNER, 2009, p. 288). Assim, além de auxílio no processo de decisório, o aconselhamento atua como uma forma de ação formativa do agente moral.

10. Tomar a decisão e agir: Por fim, munidos de todos esses passos que podem ser vistos e revistos tantas vezes quantas forem consideradas necessárias para abordar a questão ética, em um movimento de descrição e prescrição, a decisão deve ser tomada. Contudo, o processo decisório aqui proposto não se encerra aí. Ainda que seja evidente, tomar uma decisão não encerra a questão; é necessário que a decisão seja transformada em ação, isto é, em não abstenção (DENHARDT, 1988) sobre suas condições para torná-la real dentro do contexto em que ocorre. Por vezes, isso pode exigir mudanças de normas e regras, extinção de protocolos, mudança de cultura organizacional ou de posicionamento pessoal, criação ou dissolução de hierarquias ou fontes de autoridades, entre outras práticas individuais e organizacionais.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teórico teve como objetivo propor um processo decisório ético para a Administração Pública que integrasse as dimensões normativas e descritivas da ética administrativa. Para atendê-lo, após apresentar e discutir sobre o processo decisório ético e uma síntese dos aspectos da ética administrativa descritiva e normativa, oferecemos 10 passos, orientações ou reflexões para fundamentar a análise ética, quais sejam: 1) compreender o fenômeno em contexto; 2) identificar as questões éticas sob diferentes perspectivas; 3) identificar e conhecer os envolvidos (individuais e organizacionais) diretos e indiretos; 4) identificar as consequências (benefícios e prejuízos) aos envolvidos; 5) identificar as responsabilidades legais

e morais; 6) auto avaliar seu posicionamento pessoal no contexto; 7) pensar coletivamente diferentes caminhos de ação a partir da experiência coletiva; 8) controlar seus instintos e usar as emoções e instintos de maneira apropriadas; 9) aconselhamento e diálogo; e 10) tomar a decisão e agir.

O atingimento desse objetivo foi ao encontro da indicação de Stewart, Sprinthall e Shafer (2001), quando sugeriram que os pesquisadores de Administração Pública utilizassem a Teoria do Desenvolvimento Moral (ética descritiva) para responder às seguintes questões: 1) Quais são os dilemas morais frequentemente encontrados na rotina de profissionais administrativos do setor governamental e como eles lidam com o processo decisório ético?; 2) Os tipos de raciocínio moral fazem a diferença no comportamento moral?; e 3) Como fatores organizacionais e institucionais restringem o raciocínio moral? Contudo, considerando as lacunas e limitações da TDM anteriormente indicadas, bem como das filosofias morais (ética normativa) e de sua utilização de maneira individualizada, encontramos no processo proposto uma maneira de contribuir com as importantes questões elencadas por Stewart, Sprinthall e Shafer (2001).

Por fim, destacamos que, mesmo com a indicação desses dez passos, entendemos que a discussão e incorporação da ética à gestão não irá, necessariamente, produzir uma resposta clara ou a indicação exata do mais ‘certo’ a se fazer. O que não significa a inexistência de processos lógicos e sequenciais para a tomada de decisão ética (KIDDER, 2007), como os indicados anteriormente, podendo ser consideradas como guias orientativas para o estabelecimento de uma certa ordem em um processo inicialmente caótico. Em outras palavras, podem ser vistas como uma ‘ferramenta de apoio à decisão ética’. Adicionalmente, reafirmamos que o reconhecimento e a compreensão de dilemas morais e do contexto em que surgem as decisões éticas podem dar pistas oportunas para o desenvolvimento de melhores práticas de gestão para as organizações públicas, auxiliando na análise de questões morais por mais de uma perspectiva e caminho de ação, bem como no desenvolvimento de agentes públicos moralmente competentes e racionalmente responsáveis.

REFERÊNCIAS

- AHNER, G. **Ética nos Negócios**: construir uma vida, não apenas ganhar a vida. São Paulo: Paulinas, 2009.
- BAILEY, S. Ethics and the Public Service. **Public Administration Review**, v. 24, n. 4, p. 234-243, 1964.
- BATAGLIA, P. U. R.; MORAIS, A.; LEPRE, R. M. A teoria de Kohlberg sobre o desenvolvimento do raciocínio moral e os instrumentos de avaliação de juízo e competência moral em uso no Brasil. **Estudos de psicologia**, v. 15, n. 1, p. 25-32, 2010.
- BIAGGIO, A. M. B. **Lawrence Kohlberg: ética e educação moral**. São Paulo: Moderna, 2002.
- BOIN, A.; NIEUWENBURG, P. The Moral Costs of Discretionary Decision-Making in Crisis. **Public Integrity**, v. 15, n. 4, p. 367-384, 2013.
- BOWMAN, J.; WEST, J. From classical rationalism to psychological realism in ethical decision-making. In: FREDERICKSON, G.; GHERE, R. K. (Ed.) **Ethics in Public Management**. 2nd ed. London, New York: Routledge, 2015. p. 155-171.
- BURKE, J. Administrative Ethics and Democratic Theory. In: COOPER, T. L. (Ed.). **Handbook of Administrative Ethics**, 2nd ed. rev. and exp., New York: Marcel Dekker, 2001. p. 603-622.
- CAYER, N. J.; BAKER, D. L.; WESCHLER, L. F. **Public Administration: Social Change and Adaptive Management**. 4th ed. San Diego: Birkdale Publishers, 2016.
- CHANDLER, R. C. Deontological dimensions of administrative ethics. In: COOPER, T. L.

(Ed.). **Handbook of administrative ethics**. New York: Marcel Dekker, 1994. p. 147-156.

COOPER, T. L. **The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role**. 4th ed. São Francisco, CA: Jossey-Bass, 1998.

COOPER, T. L.; MENZEL, D. C. (Eds.). **Achieving ethical competence for public service leadership**. M.E. Sharpe, New York, 2013.

CORTINA, A.; MARTÍNEZ, E. **Ética**. São Paulo: Loyola, 2005.

CROSSAN, M.; MAZUTIS, D.; SEIJTS, G. In Search of Virtue: The Role of Virtues, Values and Character Strengths in Ethical Decision Making. **Journal of Business Ethics**, v. 113, n. 4, p. 567-581, 2013.

DARNELL, C.; GULLIFORD, L.; KRISTJÁNSSON, K.; PARIS, P. Phronesis and the Knowledge-Action Gap in Moral Psychology and Moral Education: A New Synthesis? **Human Development**, v. 62, p. 101-129, 2019.

DE GEORGE, R. T. **Business ethics**. 5th ed. Upper Saddle River: Prentice-Hall, 1999.

DENHARDT, K. G. **The Ethics of Public Service: Resolving Moral Dilemmas in Public Organizations**. Connecticut: Greenwood Press Inc, 1988.

DILLMAN, D. L.; HAILEY, M. The crisis of character in comparative perspective. In: A. FARAZMAND, A. (Ed.). **Handbook of crisis and emergency management**. New York, NY: Marcel Dekker, 2001. p. 11-22.

DROZENOVÁ, W. Challenge of time as a moral imperative. **Human Affairs**, v. 26, n. 1, p. 80-89, 2016.

ESTEVEZ, J. Éticas deontológicas: a ética kantiana. In: TORRES, J. C. B. (Org.). **Manual de ética: questões de ética teórica e aplicada**. Petrópolis: Vozes, 2014. p. 247-267.

ELM, D. R.; RADIN, T. J. Ethical Decision Making: Special or No Different? **Journal of Business Ethics**, n. 107, p. 313-329, 2012.

FREDERICKSON, H. G. **The spirit of public administration**. San Francisco: Jossey-Bass, 1997.

FREITAG, B. **Itinerários de Antígona: A questão da moralidade**. Campinas: Papirus, 1992.

GARSTEN, C.; HERNES, T. (Eds.) **Ethical dilemmas in management**. Abingdon, New York: Routledge, 2009.

GOODIN, R. **Utilitarianism as a public philosophy**. New York: Cambridge University Press, 1995.

GRAHAM, G. A. Ethical Guidelines for Public Administrators: Observations on Rules of the Game. **Public Administration Review**, v. 34, n. 1, 90, 1974.

KIDDER, R. M. **Como tomar decisões difíceis: muitas vezes na vida você precisa escolher entre o certo e o certo**. Tradução de Sonia Augusto. São Paulo: Gente, 2007.

KOHLBERG, L. **Psicología del desarrollo moral**. Bilbao Spain: Desclée de Brouwer, 1992.

LAPSLEY, D. Phronesis, Virtues and the Developmental Science of Character. **Human Development**, v. 62, p. 130-141, 2019.

LAVARIAS, R. B. A Comparative Analyses of the Moral Development of Emergency Personnel based on the Defining Issues Test. **Doctoral dissertation** (Doctoral Degree in Public Administration) – Nova Southeastern University. Retrieved from NSUWorks, H. Wayne Huizenga School of Business and Entrepreneurship, 2013.

LAUAND, J. Introdução. In: TOMÁS DE AQUINO. **A Prudência: a virtude da decisão certa**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p. VI-XVIII.

MALITOWSKA, A.; BONECKI, M. Moral Judgment Competence in Pragmatic Context: Kohlberg, Dewey, Polanyi. In: ZIZEK, B.; GARZ, D.; NOWAK, E. (Eds.) **Kohlberg Revisited**. Rotterdam: Sense Publish, 2015. p. 155-168.

MANTI, F. The Moral Decision. From ‘Phronesis’ to Ethical Competence. **Ethics and Politics**, v. XIX, n. 2, p. 457-470, 2017.

MARQUES, R. **O Livro das Virtudes de Sempre**. Porto: Edições ASA, 2000.

MORRIS, T. **A nova alma do negócio**: como a filosofia pode melhorar a produtividade de sua empresa. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

MULGAN, T. **Utilitarismo**. Petrópolis: Vozes, 2012.

NIELSEN, R. P. Limitations of ethical reasoning as an action (praxis) strategy. **Journal of Business Ethics**, v. 7, n. 10, p. 725-733, 1988.

O'FALLON, M. J.; BUTTERFIELD, K. D. A Review of The Empirical Ethical Decision-Making Literature: 1996-2003. **Journal of Business Ethics**, v. 59, p. 375-413, 2005.

POSNER, B. Z.; SCHMIDT, W. H. Ethics in American Companies: A Managerial Perspective. **Journal of Business Ethics**, v. 6, n. 5, p. 383-391, 1987.

PUIU, S. Ethical Dilemmas in the Public Sector. **Management & Marketing Journal**, v. 13, n. 1, p. 57-62, 2015.

REST, J. **Moral Development: Advances in Research and Theory**. Westport, Conn.: Praeger, 1986.

REST, J.; NARVAEZ, D.; BEBEAU, M. J.; THOMA, S. J. **Postconventional Moral Thinking: A Neo-Kohlbergian Approach**. Mahwah: Lawrence Erlbaum Associates, 2000.

SABAN, L. I.; BERDUGO, G. **Ethics Management in the Public Service: A Sensory-based Strategy**. London, New York: Routledge, 2017.

SANTOS, L. S. A ética da gestão pública à luz da abordagem da racionalidade: os dilemas morais vivenciados na gestão de riscos e desastres em Santa Catarina. **Tese (Doutorado)** - Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2019.

SANTOS, L. S.; SERAFIM, M. C.; PINHEIRO, D.; AMES, M. C. F. D. C. Reason and Administration: revisiting some fundamental elements. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 37-48, 2019.

STEWART, D. W.; SPRINTHALL, N. A. Strengthening Ethical Judgment in Public Administration. In: BOWMAN, J. S. (Ed.). **Ethical Frontiers in Public Management**. San Francisco: Jossey-Bass, 1991.

STEWART, D. W.; SPRINTHALL, N. W.; SHAFER, D. M. Moral Development in Public Administration. In: COOPER, T. L. (Ed.). **Handbook of Administrative Ethics**, 2nd ed. rev. and exp., New York: Marcel Dekker, 2001. p. 457-480.

SVARA, J. **The ethics primer for public administrators in government and nonprofit organizations**. Sudbury, Massachusetts: Jones and Bartlett Publishers, 2007.

SWISHER, L.; RIZZO, A.M.; MARLEY, M. A. Update on Moral Reasoning Research and Theory in Public Administration: Neo-Kohlbergian Perspective. In: FREDERICKSON, G.; GHERE, R. K. (Ed.). **Ethics in Public Management**. London, New York: M.E. Sharpe, 2005. p. 70-94.

SZIGETI, A. Sentimentalism and Moral Dilemmas. **Dialectica**, v. 69, n. 1, p. 1-22, 2015.

TREVIÑO, L. K.; NELSON, K. A. **Managing Business Ethics: Straight Talk About How To Do It Right**. 5th ed. New York: John Wiley, 2010.

VILLORIA, M. Ética en el sector público: una reflexión desde la ética aplicada. **Encuentros Multidisciplinares**, v. XIII, n. 39, sept-dic. 2011.

VITZ, P. Critiques of Kohlberg's model of moral development: a summary. **Revista Española De Pedagogía**, v. 52, n. 197, p. 5-35, 1994.

WALDO, D. Public Administration and Ethics: A Prologue to a Preface. In: STILLMAN, R. J. (Ed.). **Public Administration: Concepts and Cases**. 7th ed. Boston: Houghton Mifflin, 2000. p. 472-482.

WHITE, R. D. Public Ethics, Moral Development, and the Enduring Legacy of Lawrence Kohlberg: Implications for Public Officials. **Public Integrity**, v. 1, n. 3, p. 121-134, 1999.

WITTMER, D. Ethical Sensitivity and Managerial Decision-making: An Experiment. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 2, n. 4, p. 443-462, 1992.