

## **ÉTICA, INTEGRIDADE E DISCRICIONARIEDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**SANDRO TRESCASTRO BERGUE**

ESCOLA SUPERIOR DE GESTÃO E CONTROLE / TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RS

# ÉTICA, INTEGRIDADE E DISCRICIONARIEDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

## Introdução

O entrelaçamento entre *ética* e *integridade* (Huberts, 2018) insere-se na Administração Pública Federal Brasileira (APFB) já na primeira metade dos anos 1990 (Brasil, 1994; 2000), alcançando contornos mais elaborados a partir de 2007 com a implementação do *Sistema de Gestão da Ética* (Castro & Nunes, 2019; Gomes, 2014; Brasil, 2007), com a *Política de Governança* (Brasil, 2017) e com o *Sistema de Integridade Pública* (Brasil, 2023; OCDE, 2021), todos circunscritos ao Poder Executivo Federal. Além disso, tem-se a lei que institui o denominado regime jurídico das empresas estatais abrangendo as três esferas de governo (Caldeira & Dufloth, 2021; Brasil, 2016).

Entretanto, o recente Relatório sobre *Ética e Corrupção no Serviço Público Federal* (BM, 2021) embasado em levantamento realizado pela Controladoria Geral da União, Ministério da Economia, Escola Nacional de Administração Pública e Banco Mundial informa que 58,7% dos servidores do poder executivo da APFB afirma ter observado alguma prática antiética no contexto do trabalho, destacando-se a ajuda a familiares e amigos e a pressão por parte dos superiores para o relaxamento de regras. O estudo também demonstra que 54,5% dos respondentes conhece o programa de integridade da sua organização e 69,8% o consideram uma medida eficaz no enfrentamento da corrupção. Revela, ainda, que 31,1% dos servidores participaram de capacitações sobre integridade e 36% entendem que suas lideranças estimulam estes programas. De modo geral, os dados apontam um cenário preocupante e sugerem contornos formalísticos ou cerimoniais à apropriação dos conceitos de ética e integridade, inclusive pelas lacunas de entendimento essencial dos seus significados para além da retórica (Bergue, 2022a; Castro & Nunes, 2019).

O percurso argumentativo deste artigo parte do tratamento da ética como problematização de natureza filosófica no processo de tomada de decisão, em especial no espaço de ação discricionária do agente público; e o faz reconhecendo a complementaridade das correntes éticas. Como pressuposto, assume-se que a precisão e compreensão contextualizada de um conceito é condição fundamental para sua apropriação consistente e potencialmente transformadora. Para isso, examina-se reflexivamente os conceitos de ética, integridade e discricionariedade no contexto da APFB, adentrando seus enraizamentos essenciais (Bergue, 2022b). No particular da ação discricionária, incide-se sobre o fenômeno do apagão das canetas a que alude o estudo de Santos, Prado e Rodrigues (2021).

Para fins de análise, identifica-se duas perspectivas para a integridade: a *organizacional* (estrutura de normas e processos); e a *valorativa* (valor ético a informar a tomada de decisão e ação). Enquanto *sistema de instrumentos* destinados a evitar a corrupção e outras formas de desvio na APFB, a *integridade* tem como um de seus elementos a *gestão da ética* (Brasil, 2023; 2017), que prevê a instituição de *códigos de conduta* que prescrevem *deveres* e *valores éticos*, além de estabelecer ritos processuais de tratamento disciplinar (Brasil, 2007). Outra expressão da integridade é a de um *valor em si*, como a “*integridade de caráter*” do agente (Brasil, 1994; Brasil, 2017; Downe; Cowell & Morgan, 2016; Haq, 2011), elaborado à luz de um marco teórico que se sustenta predominantemente na vertente da ética das virtudes.

Também pela influência de organismos multilaterais e experiências de outras nações, a ética ganha relevo no Brasil notadamente em resposta ao fenômeno da corrupção, aspecto que a tem associado mais diretamente à integridade. Segundo definição da OCDE (2022), *integridade* assume o significado de *atitude*, de uma *forma de ação*, de um *modo de agir* consistente com

parâmetros de conduta moral e ética orientado pelo interesse público, explicitando um conteúdo *valorativo*. Esta conduta íntegra do agente seria facilitada pela introdução de um conjunto de instrumentos – normas, códigos, estruturas, fluxos processuais e colegiados – para garantir a observância desses valores de comportamento. Tem-se, assim, um *sistema de integridade*, não somente assentado em *valores* de conduta, mas transpassado por eles, entre os quais a própria *integridade*. Enquanto virtude (valor), a integridade constitui uma disposição de caráter do sujeito associada a uma conduta de plenitude em relação ao certo, ao bom e ao justo – objetos da ética. Está, assim, relacionada ao senso de agir coerentemente com os demais elementos do arranjo valorativo coletivamente constituído e compartilhado – socialmente legitimado. A coerência e a correção na ação – observância do todo em termos de padrões, princípios e valores – seriam, portanto, elementos constitutivos do conceito de *integridade*; e esta, uma *virtude* (ingrediente somado às circunstâncias do caso concreto para o juízo e a subsequente ação ética). Assim, o agente virtuoso, íntegro, observaria as normas e não cometeria desvios, acentuando o significado valorativo da integridade proposto por Kolthoff, Cox e Johnson (2009, p.198) “*definida como agir de acordo com os valores morais, padrões, normas e regras relevantes [...]*”.

Estudos têm evidenciado, contudo, particularidades e limites da apropriação destes conceitos (Bergue, 2022b; Vieira & Barreto, 2021; Pliscoff-Varas & Lagos-Machuca, 2021; Caldeira & Dufloth, 2021; West, 2021; Graça & Sauerbronn, 2020; Meyer-Sahling & Mikkelsen, 2020; Cochrane, 2020; Castro & Nunes, 2019; Kempfer & Batisti, 2017; Downe; Cowell & Morgan, 2016; Svara, 2014). Desse modo, a ética pode ser tomada como mais um tema que se assimila com dificuldade na APFB, em parte devido à reduzida compreensão do conceito em sua substância, manifestando-se em uma polissemia geradora de múltiplas, incompletas e distorcidas interpretações que concorrem para uma adoção essencialmente formalística ou cerimonial. As imprecisões e falhas de entendimento envolvendo os conceitos de ética, de conduta moral e suas interações destacadas por Bergue (2022a) indicam um problema de formação e de depuração conceitual que estende suas raízes também às fragilidades do ensino de filosofia e de ética já por ocasião da graduação em administração pública (Bergue, 2022c; Raadschelders & Chitiga, 2021; Fuertes, 2021; Ongaro, 2020; Whetsell, 2018; James, 2016). Estas lacunas repercutem tanto na conformação das normas, quanto nas estratégias de apropriação e implementação, de capacitação de agentes públicos (Pliscoff-Varas & Lagos-Machuca, 2021) e de constituição das estruturas e instâncias de operacionalização (Brasil, 2007), incluindo as políticas e práticas de repensar e aperfeiçoamento sistemático destes organismos, atores, instrumentos e processos. Além destes, propõe-se que outros três aspectos impõem limitações à apropriação do conceito de ética.

Após esta introdução são identificados desafios que afetam a apropriação e assimilação da ética e a produção de efeitos transformadores na administração pública brasileira, enfocando a ênfase na vertente da ética das virtudes, a sua expressão predominantemente formal e instrumental, e a associação reducionista da ética ao processo disciplinar. A seção seguinte aborda a centralidade da ética na tomada de decisão discricionária dos agentes, destacando o significado da ética antes como esforço de investigação interior do sujeito em relação aos pressupostos fundantes do seu pensamento. A terceira seção propõe um exercício de pensamento que aborda à luz da ética o fenômeno do descanso das canetas, definido como a inclinação do agente a evitar a ação discricionária a fim de mitigar potenciais riscos de responsabilização hierárquica ou por parte dos órgãos de controle. Sobrevêm considerações finais que sintetizam as principais contribuições do ensaio, indicam as limitações do esforço reflexivo e sinaliza potenciais oportunidades de ampliação de estudos sobre o objeto de investigação em extensão de escopo e profundidade.

## 1. Vertentes de inspiração e enfoques formal e disciplinar da ética

Repercute na APFB (Brasil, 2023; 2016; 2007) a inspiração em arranjos conceituais e casos ilustrativos de influência predominantemente anglo-saxã, perceptíveis em textos difundidos por organismos multilaterais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2022), e na literatura internacional (Fuentes, 2021; Raadschelders & Chitiga, 2021; Downe; Cowell & Morgan, 2016; James, 2016; Menzel, 2015; Svara, 2014; Lawton & Macaulay, 2009). Nestas fontes se destacam não somente uma quase identidade entre ética e moral, contrastando com o entendimento majoritário no campo da filosofia, limitando seus alcances; mas também a centralidade dada ao senso de *valores* (virtudes), mais aderente à vertente aristotélica da ética (Aristóteles, 2014). Note-se que essa perspectiva da ética das virtudes está presente em importantes estudos sobre o tema também no Brasil (Santos & Serafim, 2023), além de fundamentar o Manual de Integridade da OCDE, que define integridade como “*alinhamento consistente e [...] adesão a valores, princípios e normas éticas compartilhadas para defender e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público*” (OCDE, 2022, p. 64); onde se destacam os sentidos de *valores*, *princípios* e de *normas éticas*, que inspiram a conformação essencial dos códigos de conduta. Reitera-se que o processo de apropriação do conceito de ética, ingrediente fundamental do tratamento dado à integridade, exige sua compreensão conceitual em amplitude e profundidade, inclusive dos recortes teóricos e correspondentes pressupostos sobre os quais se assentam. Conforme sugerem Kolthoff, Cox e Johnson (2009), a abordagem da ética exige o reconhecimento da complementariedade entre as múltiplas vertentes teóricas. Como objetos culturais, a transposição e assimilação local de conceitos requer exame crítico e radical para que imprimam transformações substantivas de comportamentos.

Também quanto às perspectivas teóricas da ética, questiona-se sobre a consciência dos agentes em relação aos vieses e implicações subjacentes, inclusive em relação aos conceitos de autonomia e de discricionariedade. Merece destaque, ainda, o fato de que a ética das virtudes encerra conceitos que se alinham aos sentidos de autonomia e discricionariedade, contrastando com um modelo de integridade baseado no controle e no legalismo estrito, irrefletido, rígido, hierárquico e sancionador. Também, o recorte da ética das virtudes enfatiza a centralidade dos valores como estados de caráter (*virtudes*) a suportar as decisões e ações (Hooft, 2013), e segundo esta vertente, traços socialmente validados como integridade, honestidade, independência, imparcialidade, dignidade, entre outros, caracterizariam o agente virtuoso; e sua inobservância, por conseguinte, um desvio ético.

Além de teleológica – visando a felicidade como plenitude da realização humana – a ética aristotélica tem natureza normativa assentada na prática das virtudes que orientam a ação, ou seja, aspectos de caráter não naturais legitimados socialmente, historicamente determinados e localizados como valor, e adquiridos pelo *ensino* no caso das *virtudes intelectuais*, e pelo *hábito* no caso das *virtudes morais* (Aristóteles, 2014). As virtudes são disposições de caráter racionalmente estabelecidas em uma posição de mediania, e que correspondem à escolha deliberada por uma condição de equilíbrio ou justa medida, entre dois vícios localizados em pontos extremos e opostos entre si e relativos ao sujeito e ao contexto; não se tratando, contudo, de ajuste aritmético. Aristóteles (2014, p. 93) define virtude como “*um estado que leva à prévia escolha, e que consiste na mediania em relação a nós, senso esse determinado pela razão, isto é, como a pessoa dotada de prudência o determinaria.*” Identifica, também, a *prudência*, sabedoria prática ou discernimento (*phronesis*), que requer a experiência ou vivência, como a principal virtude intelectual na busca dos meios adequados a um fim visado, e inclusive condição para a existência das demais virtudes. A *prudência* é, portanto, atributo de caráter do *agente virtuoso* por excelência.

Então, se a *deontologia* e o *utilitarismo*, teorias éticas com foco no *ato*, definem a ação ética como aquela conforme o *dever dado a si pelo próprio sujeito a partir de um imperativo categórico* ou a que *resulta na melhor consequência em termos de felicidade geral*, respectivamente; a *ética da virtude* – centrada no *agente* e que tem sua transformação como fim – considera correta ou justa a ação conforme à que um agente virtuoso realizaria em determinada circunstância. Destacam-se, aqui, a referência ideal do agente virtuoso e o elemento circunstancial do juízo ético; daí a importância do conceito de virtude, e de ética em sentido amplo, no tratamento da ação discricionária. Segundo essa perspectiva teórica da ética, portanto, ao agente público impõe-se deliberar e agir em cada situação concreta conforme faria o *agente virtuoso*.

A enunciação de valores e normas de comportamento, ditas “*normas éticas*” (interpretadas como *deveres*), tal como fazem especialmente os códigos de conduta, sugere uma idealização de parâmetros sobre o que seria uma atitude *virtuosa*. O desafio seguinte residiria no exame das circunstâncias fáticas frente aos eventuais contrastes entre valores e sopesamentos necessários para a elaboração dos juízos éticos. Ao assentar-se na noção de valores, é importante reconhecer que a apropriação do tema da ética requer que se considerem também os aspectos culturais das nações. É essencial que os valores declarados tenham significado para as pessoas, pois não basta dizer que os agentes devam agir virtuosamente para que passem a fazê-lo. A virtude é um hábito; logo, citar e definir virtudes é insuficiente. Note-se, a propósito, as sensíveis implicações disso na operacionalização dos códigos de conduta, tal como são constituídos e conceitualmente fundamentados na APFB, como balizadores da tomada de decisão e da ação discricionária informada pelos juízos de conveniência e oportunidade, particularmente na atuação dos colegiados de ética e na capacitação dos agentes públicos. Assinala-se, ainda, que o exame e juízo ético segundo qualquer das principais vertentes da ética – das virtudes, deontológica e utilitarista – será sempre contextualizado, envolvendo, portanto, algum grau de discricionariedade. Variam os referenciais de análise e decisão, mas as circunstâncias serão sempre, em alguma medida, aspectos intervenientes, pois definem o caso sob exame. Também comum às teorias, mas que alcança proeminência na ética das virtudes, notadamente no que se refere aos conflitos entre virtudes concorrentes e peculiaridades das circunstâncias, é a capacidade de *exercício* (e não de reprodução) do pensamento filosófico (Bergue, 2022b). Enquanto ramo fundamental da filosofia, a ética herda a natureza crítico-reflexiva e radical do fazer filosófico – a interrogação essencial do sujeito que se volta para ele próprio e investiga os pressupostos fundantes de seu pensamento. Assim, no caso de eventual conflito entre valores, o agente primeiro examina a si próprio em busca das raízes fundantes do seu pensar e investiga a validade do entendimento que faz sobre as crenças envolvidas, podendo, eventualmente, perceber um falso contraste.

As correntes da ética constituem-se segundo diferentes pressupostos valorativos de apreciação que coexistem no pensamento das pessoas, influenciando seus entendimentos e juízos. Na prática, portanto, as vertentes teóricas da ética não devem ser percebidas como modelos concorrentes entre si, senão como passíveis de combinação em mapas conceituais que possibilitem o exame do próprio sujeito em relação aos valores morais que nutre, a fim de sustentar a tomada de decisão e a ação refletida e consciente. Assinala-se, assim, antes a necessidade da compreensão da ética no concerto das suas principais teorias a fim de estabelecer um ambiente cognitivo suficiente para a elaboração de uma abordagem identificada com o contexto da APFB e mitigar repercussões desviantes que se refletem nas estratégias de assimilação. Ou seja, as divergências entre as correntes da ética não configuram óbice à sua adoção combinada; seu desconhecimento sim, porque enviesa e limita a elaboração do conceito de ética e a produção de soluções coerentes com o contexto nacional de aplicação.

Um segundo limitador da apropriação do conceito de ética na APFB é a sua redução a uma expressão formal e instrumental. Pode haver diferença entre *seguir uma prescrição normativa* de forma acrítica, e *agir eticamente*, pois o juízo ético transcende a estrita subordinação à conduta convencional. A ética pressupõe autonomia do sujeito para questionar-se sobre os fundamentos da ação, inclusive a prescrita, em busca de sustentação para uma deliberação substantivamente justa, e não a assentada em um positivismo irrefletido. Assim, o caráter predominantemente formal atribuído à ética na APFB também pode explicar, em parte, as feições instrumentais que privilegiam sua expressão de superfície, e não de conteúdo, alinhando-se à proposição de Lawton e Macaulay (2009) sobre os conceitos de *gestão da ética* e de *gestão ética*. Conforme os autores, a *gestão da ética* (“*ethics management*”), denominação que se tem utilizado no Brasil inclusive no plano normativo (Brasil, 2023; 2007; Mendes; Bessa & Silva, 2015), está relacionada à composição de um sistema que visa a garantir condutas socialmente adequadas, ao passo que a *gestão ética* (“*ethical management*”) está relacionada com a efetiva adoção de atitudes éticas. E é esta – a *gestão ética* – que se busca, enquanto aquela é meio. Nesse mesmo sentido, ao referirem que códigos de conduta não garantem atitudes éticas, os citados autores alertam para o fato de que “[...] a *gestão da ética* fornece um verniz de ética sem afetar fundamentalmente a condição ética. Pode fornecer uma respeitabilidade de uniformidade e consistência, mas não reconhece a diversidade ou permite a discricção local ou o exercício da sabedoria prática. Em outras palavras, o contexto é ignorado.” (Lawton & Macaulay, 2009, p.112).

Os códigos de conduta são, então, parte das condições para a ação ética, que está também relacionada com as circunstâncias. A ética é, portanto, relacional, estabelecendo-se na interação do sujeito com os demais atores e elementos de contexto; mas antes, reflexivamente, em relação a si próprio. A conduta codificada constitui, assim, mais uma entre as referências para o juízo ético, que é sensivelmente mais complexo do que um olhar circunscrito à órbita da legalidade. O exame ético, a propósito, pressupõe um olhar crítico e reflexivo que se estenda aos fundamentos valorativos inclusive das prescrições dos códigos de conduta, reexaminando-os e, eventualmente, os revisando. Códigos de conduta prescrevem comportamentos esperados para alguns casos, mas insuficientes; logo, é ingênua a expectativa de uma referência de conduta moral que responda diretamente o que deve ser feito a cada situação para a ação justa. Além disso, deve-se atentar para os potenciais riscos de forçar o enquadramento da realidade segundo os parâmetros formais codificados, sob pena de eventualmente serem cometidas injustiças, no mais denso significado filosófico do conceito. O juízo ético, enquanto capacidade de pensar crítica, reflexiva e radicalmente, tem a função de suprir essas lacunas; e fazê-lo a partir de distintos referenciais teóricos. Vale assinalar que *ética* e *conduta moral* diferem conceitualmente, ainda que estejam intrinsecamente entrelaçados (Cortina & Martínez, 2005). A ética “*tem por objetivo elaborar uma reflexão sobre os problemas fundamentais da moral [...], mas fundada num estudo metafísico do conjunto das regras de conduta consideradas como universalmente válidas. [...]. A moral está mais preocupada na construção de um conjunto de prescrições destinadas a assegurar uma vida em comum justa e harmoniosa.*” (Japiassú & Marcondes, 2006, p. 97).

Assim, a estrita observância acrítica e irrefletida de prescrições de conduta não esgota o conceito de ética. Destaca-se que não se trata de fragilizar estas codificações, mas do imperativo de um exame contextualizado e essencial que alcance os pressupostos que sustentam os elementos envolvidos no juízo em busca de fundamentação para a ação justa. Esse processo crítico-reflexivo tem lugar não somente no sujeito, mas em espaços ampliados de discussão, que, no contexto das estruturas formalmente estabelecidas são as comissões de ética. Estes colegiados têm importância na promoção de atitudes éticas, pois à luz do entendimento mais amplo e consistente da ética, seu

funcionamento transcenderia (inclusive deslocando) o foco de atuação nas funções essencialmente processantes e sancionadoras pelas quais são mais reconhecidos (Bergue, 2022a; Brasil, 2007). Percebe-se, em síntese, que os sistemas de gestão da ética têm o intuito de demonstrar boa vontade e intenção de estimular um comportamento ético, mas, de fato, tomam contornos formais; e, por vezes, de emprego sancionador casuístico. Assim, as feições predominantemente formais, influenciadas pela adoção de conceitos fracamente definidos e compreendidos, instrumentalizados predominantemente pela prescrição de condutas e seu entorno de processamento, tendem a favorecer a convivência de normas que não aderem à realidade. Dos contrastes entre forma e substância emerge a prática do *formalismo* definido por Riggs (1964) como estratégia de manutenção da organização pela interpretação desvirtuada de uma norma fora de contexto a fim de acomodá-la, permitindo-se, inclusive, que coexista com práticas que pretende enfrentar.

E uma das formas de cultivar essa aparência é imprimir feições de um processamento disciplinar envolto por uma roupagem jurídica; o que recobre o tema com outra camada de obstáculo. Com isso, aspectos formais e procedimentais passam a se sobrepor ao desenvolvimento de capacidades para os agentes agirem eticamente, velados pelo que pode ser entendido como um terceiro limitador da assimilação do conceito de ética na APFB: a abordagem da ética circunscrita a uma expressão jurídica e de orientação predominantemente coercitiva e disciplinar.

Este traço decorre, entre outros aspectos, e em efeito recursivo, da forma e conteúdo assumido pelos códigos de conduta, por sua vez determinados pela inconsistência conceitual sobre ética, reduzida à prescrição de valores e normas de conduta. E o Manual de Integridade Pública da OCDE sugere isso ao recomendar “*Incluir normas de integridade no sistema legal e nas políticas organizacionais (como códigos de conduta ou códigos de ética) para esclarecer expectativas e servir de base para investigações e sanções disciplinares, administrativas, civis e/ou criminais, conforme apropriado;*” (OCDE, 2022, p. 64). Do excerto se depreende tanto a referida imprecisão envolvendo os conceitos de *ética* e de *conduta*, quanto o *enfoque jurídico* orientado para a *ação investigativa e sancionadora* em distintas órbitas de responsabilidade.

No Sistema de Gestão da Ética da APFB, instituído pelo Decreto nº 6.029/2007, a instrumentalização coercitiva da ética na forma semelhante a processos disciplinares é evidente no seu art. 12. Também em dispositivos subsequentes tem-se expressões, como: “§1º O investigado poderá produzir prova documental necessária à sua defesa.”; “instrução probatória”; “diligências”; “autos da investigação”; “elementos de prova”; “instrução processual”; “decisão conclusiva e fundamentada”; “falta ética”; “abertura de procedimento administrativo”; “procedimento investigatório”, entre outras (Brasil, 2007). A abordagem da ética segundo uma perspectiva disciplinar assenta-se também na expectativa de estimular uma percepção de risco associada a um custo de punição capaz de influenciar um comportamento conforme as prescrições de conduta.

Deferenciando ética e disciplina, Meyer-Sahling e Mikkelsen (2020) afirmam que os *códigos disciplinares* exigem o cumprimento das normas sob ameaça de punição, ao passo que os *códigos de ética* informam diretrizes valorativas que apelam para a melhor natureza dos agentes. Note-se que no caso da APFB essa distinção entre códigos não é explícita, coexistindo a enunciação de valores e as estruturas e processos de execução de conteúdo disciplinar. A evidenciar a falta de embasamento conceitual atinente à ética está seu contraste também com a perspectiva deontológica, que dissocia as *normas jurídicas*, baseadas em incentivos externos ao agente, cuja observância remete ao senso de legalidade e, por conseguinte, de sanção; das *normas éticas*, que emergem de uma elaboração racional interna e autoimposta pelo sujeito como dever de agir de natureza categórica ou inarredável (Kant, 2019). Nessa linha, um código de conduta

caracteriza-se como uma norma exterior e o entendimento de feições disciplinares dispensado ao tema nos moldes em que se dá reforça esse significado instrumental, afastando-se do conceito substantivo de ética.

Então, o tratamento de baixa densidade conceitual dispensado à ética, não a reconhecendo como interrogação essencial e reflexiva dos elementos morais em suas estruturas de valores subjacentes, não somente limita a sua compreensão e potencial transformador, como tende a orientar a abordagem do comportamento do agente para o espaço de entendimento mais convencional na administração pública – a perspectiva jurídica (forma) e disciplinar (conteúdo). Com a adoção dessa lente estreita, a natureza substantiva da ética restringe-se a uma concepção instrumental, de fundo coercitivo e assentada em codificações na forma de “*normas*”, com a previsão de consequentes fluxos processuais dos exames, instâncias de instrução, deliberação e recursais, além de ênfase nas sanções decorrentes. O tema da ética passa a circunscrever-se, então, àquilo que ela não é; um tratamento de conteúdo meramente disciplinar restrito ao exame de inobservâncias a prescrições de conduta moral, com finalidade essencialmente punitiva. Isso remete o juízo ético à distinção entre um *problema examinado com uma intencionalidade filosófica* e um *problema científico* a ser respondido à luz do direito (Bergue, 2020b). Nesse cenário desviado, as comissões de ética mais alinham-se a instâncias inquisidoras; e menos a espaços de acolhimento, suporte, orientação, formulação e educação para a promoção da ética no serviço público (Bergue, 2022a; Cochrane, 2020), consoante dispõe, inclusive, o Decreto nº 6.029/2007, em seu art. 7º, nos incisos I e II, alíneas *a* e *d* (Brasil, 2007).

Com isso, aspectos formais e procedimentais se sobrepõem ao necessário desenvolvimento de capacidades para os agentes agirem eticamente, impactando negativamente a efetividade dos programas de integridade, normalmente reduzidos à perspectiva de *compliance*. A ética, neste contexto, limitada à prescrição de valores, princípios e condutas morais, por vezes irrefletidas, assume contornos de apenas mais um parâmetro de regularidade; e o senso de integridade, neste caso, ou se perde, ou se reduz à sua expressão instrumental, potencialmente afetado pelo fenômeno do formalismo (Riggs, 1964). Destaca-se que esta perspectiva instrumental e seu intento são meritórios, mas não alcançam a essência do conceito, por conseguinte, seu potencial transformador das atitudes dos agentes públicos com repercussões sobre a sociedade. Se mudanças de comportamento são complexas e lentas, exigindo estratégias de intervenção consistentes, impõe-se uma abordagem do tema da ética em maior amplitude e qualificando os agentes públicos com destaque para a ação nos crescentes espaços de discricionariedade.

## **2. Ética e autonomia na tomada de decisão discricionária**

A ética assume relevo na ação discricionária. Tome-se o fenômeno contemporâneo da resistência à ação *discricionária*, em que agentes públicos abdicam de seu poder de deliberar e agir no espaço de liberdade que a lei confere, temendo eventual responsabilização, em reação atribuída à atuação mais rigorosa e ampliada dos órgãos de controle. Essa crescente aversão ao risco tem impactado a dinâmica do trabalho pela preferência por manterem-se em posição de atuação *vinculada* segundo o estrito legalismo, com repercussões negativas não somente na quase ausência de atitudes criativas e inovadoras, como também na dinâmica dos fluxos processuais regulares. O fenômeno em si é complexo e multifacetado em termos de determinantes e efeitos, mas há uma dimensão ética a ser investigada.

A ação discricionária do agente é abordada no campo da administração pública, sob múltiplas perspectivas, produzindo diferentes definições, tais como na ciência política e sociologia (Bersch & Fukuyama, 2023; Hupe, 2018), em especial no contexto da implementação de políticas

públicas; bem como no entrelaçamento deste conceito com o de autonomia (Lotta & Santiago, 2017). Mas é no terreno disciplinar do direito administrativo que a discricionariedade se mostra mais densamente estudada e tem encontrado maior aderência de significado no plano prático da APFB. Do ponto de vista jurídico a atuação do agente pode apresentar-se como *vinculada* ou *discricionária*, sendo o ato, naquele caso, um imperativo; não havendo, portanto, margem de flexibilidade deliberativa para o agente. A ação discricionária, por outro lado, opera no espaço igualmente delimitado por lei, mas no qual o agente tem liberdade para decidir sobre a ação, segundo parâmetros de conveniência e oportunidade, e conforme circunstâncias do caso concreto e contexto (Di Pietro, 1999). Entre os desafios impostos está, contudo, delimitar as fronteiras deste território e produzir uma justificativa para a ação. Examina-se esta aversão à tomada de decisão e à ação discricionária à luz da ética, destacando-se ser neste campo que a tomada de decisão se processa, dado que no ato vinculado o imperativo de agir está posto. Ademais, a tomada de decisão implica sempre a assunção de duas ou mais opções eticamente justificáveis, além de juridicamente viáveis; não havendo, portanto, dilema ético que envolva alternativa imprópria.

A perspectiva ética de análise ora proposta se refere ao que este ramo da filosofia significa: a interrogação crítico-reflexiva incidente sobre os pressupostos fundantes do pensamento a fim de produzir uma escolha justificada de ação. Essa dimensão ética implica reconhecer tanto o poder-dever de agir contido no significado substantivo de ser servidor público, a partir do qual a inércia ou omissão administrativa pode ser questionada; quanto a compreensão de como se processaria a análise contextualizada do caso e da consequente justificação da decisão ética.

Tomada a diferença conceitual entre ética e moral, sugere-se que a postura dos agentes públicos que sustenta e justifica a resistência em agir nos espaços de discricionariedade vem se edificando quase como um valor moral, ou seja, como crença que se constitui em resposta a um problema experimentado e se reproduz como valor de conduta aceito em uma coletividade; e está a exigir uma profunda reflexão de natureza ética.

Em um cenário de ampliação das ações de controle e responsabilização, que alcançam não somente a forma, mas o mérito do ato e correspondentes repercussões, os agentes passam a preocupar-se mais com a possibilidade de responder por seus atos. E, no caso de a ação não estar expressamente prescrita, ou vinculada (o que supostamente isentaria de responsabilidade), o agente opta por não agir, ainda que o espaço de discricionariedade e os meios estejam disponíveis. Ingrediente essencial aqui é, também, a presença da necessidade pública.

Mas esta opção, a fim de preservar-se de eventual responsabilização, constitui conduta ética justificada? A resposta não deverá ser um sim ou não, mas a proposição de um percurso de investigação do agente que se inicia pelo exame de si próprio com vistas a responder estas e outras perguntas alcançando seus pressupostos valorativos. Para além das implicações do fenômeno manifesto na reserva de agentes públicos em agir no espaço de liberdade não coberto pela prescrição legal estrita (vinculada), mas, especialmente, a necessidade de ampliar os componentes de análise do processo de tomada de decisão no contexto da ação discricionária, traz-se elementos que podem sinalizar novos entendimentos sobre o tema à luz da filosofia moral.

Importante reafirmar que a ação discricionária não se dá à margem da lei, senão constitui atitude do agente orientada para o imperativo de agir em benefício da coletividade, inclusive capaz de configurar omissão quando dela abdica sem justificação. O exame ético aqui, assinala-se, se processa no nível do sujeito e a partir dele em um processo crítico-reflexivo essencial.

Destaca-se, também, que o senso de autonomia no contexto da discricionariedade examinada à luz da ética alcança contornos particulares além daqueles explorados por Lotta e Santiago (2017). No campo da ética a autonomia está associada à capacidade do sujeito de

deliberar sem a subordinação ao entendimento de outro (Guyer, 2020; Kant, 2012). A liberdade que sustenta o senso de autonomia aqui alcança o desprendimento consciente, antes de tudo, em relação aos interesses pessoais. Ou seja, a primeira órbita de juízo sobre a autonomia se dá no exame do agente em relação a si mesmo, no nível dos fundamentos do seu pensamento. E é preciso que o faça não somente em termos de consciência sobre o enraizamento do seu entendimento relativo ao fenômeno, mas alcançando o senso de justiça inerente à ação em causa. Note-se que não se advoga uma análise segundo as diferentes teorias, ou conforme Aristóteles, Mill ou Kant fariam, mas, reitere-se, antes um exame do sujeito sobre si (reflexividade), explicitando e avaliando a consistência dos seus próprios valores, que são, por sua vez, um amálgama de pressupostos identificados com diferentes vertentes éticas. Eis o significado estendido de autonomia, mormente em relação à reserva em agir no contexto da ação discricionária. Nestes termos, dado o terreno disponível para decidir discricionariamente, necessário à consecução do serviço público ou da política, ao agente público é dado não somente o direito, mas antes o dever de agir orientado pelo interesse público.

Reconhecendo-se que a lei em sentido estrito – positivada – não pode alcançar e prescrever as minúcias sobre quando e como agir a ponto de conferir caráter *vinculado* a toda a ação no plano concreto, o trânsito pelo terreno da discricionabilidade passa a se impor. Este espaço caracteriza-se, assim, como lugar da deliberação por excelência, e onde o agente pode mobilizar o melhor das suas capacidades para a geração de valor público, sempre atravessado por componentes morais, que, por sua vez, subordinam-se a agudos exames éticos. Acrescente-se que não somente pela sua complexidade e subjetividade, inclusive considerando as repercussões dos atos da administração pública, mas pela fluidez dos contextos, os valores morais exigem recorrente submissão ao exame rigoroso e essencial que a ética representa (Bergue, 2022b). A ética pode, portanto, contribuir para explicitar e ampliar a compreensão de dimensões normalmente não examinadas no processo de tomada de decisão. De fato, qualquer outro elemento ou variável de decisão estará, também, potencialmente ao alcance das interrogações de natureza ética; mesmo os denominados *aspectos técnicos*, por vezes tomados como neutros ou objetivos. A questão de fundo é decidir sobre *agir* ou *não agir* no espaço discricionário; então, na hipótese de *agir*, qual das alternativas possíveis adotar. Há, portanto, neste contexto, a possibilidade de duas principais categorias de deliberação, a saber: a primeira, se *se deve agir ou não*; e a segunda, *qual ação realizar dentre as possíveis*. O fenômeno de comportamento desviado em análise está mais relacionado à primeira categoria.

A opção por não agir temendo ser responsabilizado quando a lei não prescreve precisamente o que fazer, se já não é, encontra-se em uma trajetória de consolidar-se como valor de conduta moral na APFB, contendo fatores de diferentes ordens, motivações e interesses que merecem tratamento subsequente mais rigoroso em extensão e profundidade. Perceba-se, ainda, que ao inserir-se como valor de conduta informalmente legitimado, pois definido e compartilhado, essa atitude pressupõe a expectativa de um ordenamento legal que não somente aumentaria em complexidade, mas que inviabilizaria, inclusive desumanizaria, a administração pública.

Entendida como investigação essencial incidente sobre um objeto conceitual, estendendo-se aos pressupostos que o sustenta, tanto quanto a filosofia, a ética tem uma dimensão histórica e outra do *fazer*, que coexistem, se interpenetram e alimentam mutuamente. A ética opera, portanto, como a própria filosofia, da qual é um ramo, enquanto prática de problematização que busca os enraizamentos do entendimento sobre um tema investigado (Cortina & Martinez, 2005). No particular, os juízos éticos que respondem pela autonomia do sujeito, buscam incidir sobre os fundamentos do pensamento com vistas a identificar e justificar o que seja o justo, o bom e o certo a fazer. O *conceito*, então, é não somente o fim último a ser produzido pelo pensamento orientado

para a problematização de natureza filosófica, mas pode constituir-se, também, como um de seus objetos. Assume-se, antes, que os conceitos são os elementos que autorizam as visões de mundo, operando como molduras que informam a compreensão do fenômeno analisado; por isso exigem sistemática submissão à problematização filosófica, em busca de um exame percuciente de consistência, pertinência e justificação devidamente contextualizado (Bergue, 2022b).

Além disso, a decisão ética no espaço discricionário pode ser pensada como um processo que envolve duas dimensões inter-relacionadas e que se moldam mútua e recursivamente: a *instrumental* (técnica, relativa a aspectos contextuais); e a *substantiva* (valorativa, que produz a consciência sobre o entendimento racionalmente examinado e justificado). Esta interrogação substantiva tem por fim trazer à consciência e examinar os pressupostos valorativos subjacentes à compreensão de um conceito, inclusive dos componentes instrumentais ou contextuais de decisão.

Inicia-se pela identificação e explicitação dos aspectos de contexto que envolvem o tema objeto para fins de tomada de decisão, os quais dizem respeito a atores, repercussões, custos, benefícios e outros atributos de natureza sócio-política, econômica, etc. Trata-se de uma análise de entorno, que captura e submete à apreciação racional elementos que conformam o cenário de inserção do fenômeno problematizado. Aqui as ciências têm contribuição essencial.

Segue-se, com vistas à tomada de consciência ética por parte do agente, um exame crítico e reflexivo que alcance o enraizamento dos elementos valorativos fundamentais do próprio pensamento (crenças e valores) conformadores do entendimento sobre cada um daqueles aspectos contextuais. É neste ponto da problematização filosófica, incidente sobre os pressupostos fundamentais do próprio pensamento a fim de esclarecer a pertinência das crenças antes implícitas consideradas no juízo ético, que as vertentes teóricas da ética ganham especial relevância (Bergue, 2022a). É, portanto, não somente desejável, mas necessário, que as matrizes conceituais de todas elas estejam disponíveis no repertório cognitivo do agente também para este fim. Não se trata, destaque-se, de escolher uma perspectiva considerada melhor para sustentar a decisão, senão da capacidade de antes tomar consciência e examinar os valores que fundamentam o próprio entendimento sobre o assunto à luz das diferentes vertentes éticas em seus conceitos, vieses e limitações, e conhecer a consistência do próprio pensamento. E esta explicitação se processa a partir do exame filosófico de substância ética incidente sobre os pressupostos do pensamento, com a finalidade de dar consciência ao sujeito quanto aos enraizamentos conceituais e valorativos do seu pensar em relação ao fenômeno. Para ilustrar, assim como no campo dos estudos organizacionais o domínio das distintas lentes teóricas são recursos de interpretação do fenômeno organizacional, reconhecidos os seus atributos de origem, pressupostos fundantes, potenciais explicativos e eventuais incomensurabilidades; também o corpo teórico das diferentes tradições da ética pode constituir importante recurso analítico para a filosofia prática. Essa abordagem que sugere um exame e juízo ético para fins de tomada de decisão considerando a integração das diferentes vertentes da ética é referida por Bergue (2022a) e por Santos e Serafim (2023), mas antes por Kolthoff, Cox e Johnson (2009) que aludem ao “*triângulo ético*”. Tem-se aqui, entretanto, uma outra perspectiva de análise, com foco distinto, mas que se soma e baseia no mesmo senso de complementaridade entre as teorias. É, assim, importante que o sujeito seja capaz de reconhecer no seu modo de pensar as raízes porventura de natureza *utilitarista*, *deontológica* ou fundada na *ética das virtudes*. A assunção de cada uma isoladamente, tão somente pelo fato de tratar-se de uma perspectiva (portanto, parcial), implicaria uma leitura limitada do fenômeno, especialmente pelo potencial que cada elaboração teórica encerra; isso especialmente no exame de consciência do próprio sujeito em relação aos pressupostos que influenciam (para não dizer *moldam*) o seu exercício de pensar racional. A adoção de múltiplas perspectivas éticas de modo

articulado reconhece, também, que o arranjo valorativo que sustenta e move os processos cognitivos do agente é complexo, multifacetado, fluido e dinâmico, sendo conformado por diferentes valores que não se circunscrevem aos limites de arquiteturas teóricas específicas.

A consciência dos pressupostos que direcionam a dimensão ética do seu juízo de ação é, assim, a condição primeira para a autonomia do sujeito; ou seja, trata-se de alguém que tem ciência das condicionantes do seu pensamento e entendimentos, sendo, portanto, capaz de por si decidir se permanecerá filiado a elas ou não. Este exame crítico-reflexivo que desce às profundezas da formação do pensamento sobre como agir de forma justa e boa é uma expressão do exame ético, caracterizando-se como um pensamento que problematiza e coloca sob análise criteriosa aspectos fundantes dos valores morais que compartilha, a fim de eventualmente reelabora-los. Somente após esse esforço o agente poderá, efetivamente, considerar-se livre para agir de forma não subordinada, seja ao entendimento de outrem, seja ao seu próprio, irrefletido. Aqui uma expressão do que Kant denomina *esclarecimento* (Kant, 2012). Assim, deste esforço de investigação procedido pelo sujeito sobre si, e subsequente compreensão esclarecida, decorrem eventuais validações de pertinência dos conceitos adotados e seus pressupostos subjacentes, ou mesmo revisões de entendimentos. Mas emergirá, necessariamente, um entendimento mais esclarecido.

As vertentes éticas podem ser pensadas, portanto, a partir de duas perspectivas: a) uma convencional, entendendo que estas teorias correspondem a arranjos conceituais apoiados em diferentes valores de apreciação e pressupostos historicamente enraizados e sistematicamente reinterpretados que oferecem formas distintas de deliberar sobre a ação justa, certa e boa; e b) outra segundo a qual o conhecimento das tradições éticas tem, *antes* (o que significa não afastar a primeira proposição), um potencial de revelar ao próprio sujeito racional – trazendo à sua consciência – os pressupostos valorativos sobre os quais seu pensamento é erigido. Nesta perspectiva a ética é entendida como esforço racional que marca a filosofia como um *fazer* que primeiro transforma o sujeito perturbando o enraizamento dos seus esquemas cognitivos, oportunizando-o pensar de modo diferente, pois sustentado em uma compreensão refletida em relação ao fenômeno. Para isso é necessário conhecer as teorias éticas em seus elementos substantivos essenciais, evitando-se interpretações equivocadas dessas formulações em geral decorrentes de escolhas e filiações.

Comum dentre estes entendimentos conceitualmente desviados é relacionar os sentidos de *dever* e de *universalização* contidos na formulação da deontologia kantiana (raiz *deon*, do grego, *dever*) às prescrições de *deveres* ou de *normas éticas* contidas nos códigos de conduta. Para esclarecer, a ética deontológica não prescreve normas e também não define leis válidas universalmente para as pessoas obedecerem; senão permite e estimula a realização de um exercício de reflexão do sujeito racional em relação aos fundamentos dos seus atos e elementos de decisão que questiona sobre a possível universalização daquele entendimento como parâmetro de julgamento para a ação ética. É algo que o sujeito elabora internamente e examina em relação a si mesmo, reitera-se. Vale-se, para isso, entre outros conceitos, do *imperativo categórico*, que não é a prescrição de um dever para os outros, senão um exercício de reflexão orientado para si, a operar como balizador de justificação da decisão ética.

Em suma, para além da vertente da ética que inspira o modelo em voga na APFB, assentada no senso de valores tomados como virtudes e na prescrição de deveres a orientarem a ação do agente público, é também subjacente a exigência de um juízo contextualizado, acentuando não somente a centralidade, mas o fato de que a decisão discricionária é inerente à deliberação e à ação ética. Note-se aqui uma divergência entre os pressupostos conceituais que fundamentam o modelo

de gestão da ética vigente (que exige um exame das circunstâncias do agente e aspectos de contexto) e a expectativa de redução dos espaços de discricionariedade.

### **3. Refletindo sobre um valor moral: evitar a ação discricionária**

Valores morais são conceitos compartilhados de conduta que sustentam comportamentos, podendo ser estabelecidos formalmente, tais como aqueles declarados em códigos de conduta; ou reconhecidos informalmente. Propõe-se que a postura do agente de *evitar a ação discricionária a fim de mitigar riscos de responsabilização hierárquica ou por parte dos órgãos de controle* constitui um elemento valorativo em processo de legitimação, ou seja, tem compartilhada uma motivação que o sustenta no plano informal. Examina-se aqui, do ponto de vista ético, o argumento explicativo formulado pelo agente público, tendo como cenário de fundo a necessidade de segurança para decidir e agir na administração pública, evitando os espaços de liberdade, considerando os riscos de responsabilização que as decisões tomadas nestes contextos podem representar. O deslinde sugere o tratamento inicial da questão sobre o *agir ou não agir*, aspecto nuclear do fenômeno do repouso das canetas, em um contexto de atuação discricionária no qual exige-se do agente protagonismo suscetível de eventual responsabilidade motivada por percepção de irregularidade ou mal desempenho identificados pelos superiores hierárquicos ou órgãos de controle. Note-se que não se trata de desvios ou de fuga do território da legalidade, senão de ação justificada no plano da discricionariedade, onde a ordem jurídica e o interesse público acolhem e requerem a deliberação em um espaço de flexibilidade maior sujeita aos juízos de conveniência e oportunidade. As eventuais repercussões da ação nas órbitas técnica ou política, ainda que passíveis de exame ético, escapam da questão essencial aqui, pois do ponto de vista estritamente técnico o agente pode, justificadamente, deixar de agir. O cerne da questão é a *dimensão ética*. Ou seja, uma vez ciente da necessidade de ação e presentes a autoridade e os demais recursos para agir, *pode o agente não agir?* Santos e Serafim (2023) fazem ampla revisão e acrescentam interessante proposição que contempla 10 passos para a tomada de decisão ética. Aqui, no entanto, com foco especificamente no exame do sujeito sobre si a respeito dos pressupostos que sustentam o seu entendimento sobre os objetos conceituais examinados, propõe-se percurso alternativo de análise. Em se tratando de deliberação no espaço da ação discricionária, significa decidir sobre *agir ou não*. Para isso, passa-se a examinar o *contexto* e, a seguir, o juízo de *consciência*, sendo este o exame de natureza ética em essência. Como elementos de *contexto* propõe-se, ilustrativamente, entre outras perguntas possíveis, que o agente se questione sobre: qual é o interesse público relacionado? Quais são os beneficiários da ação e prejuízos advindos da inação? Atingindo quem? Quais são os custos envolvidos na ação e no processo ou cadeia de ações precedentes e posteriores? A autoridade para decidir está presente?

No passo seguinte, mas que não se desenvolve de forma estanque, senão cíclica e recursivamente em relação à análise de contexto, tem-se o exame de *consciência*, primeira aproximação que alcança a dimensão ética envolvida. Ou seja, examina-se aspectos que interferem na decisão dizendo respeito, sinteticamente, aos *valores* inerentes, às *consequências* em termos de custos e os benefícios, por exemplo, e ao *dever autoimposto* de agir ou não agir. Não se trata, portanto, da órbita dos resultados alcançando potenciais erros ou desempenhos insuficientes do ponto de vista técnico ou político, estritamente.

Mas como esse exame ético é realizado a fim de investigar reflexiva e radicalmente os fundamentos do pensar? A proposta é: elaborando e respondendo honestamente perguntas que explicitem as bases que sustentam o pensamento. E neste caso, assinala-se, é importante tomar como categorias de análise os elementos conformadores das diferentes teorias da ética. Em síntese

muito reduzida e para fins estritamente didáticos, segundo a *ética das virtudes*, a investigação se processaria considerando as circunstâncias e a atitude que o agente virtuoso adotaria. Segundo a proposição da *ética utilitarista* os questionamentos orbitariam a busca do melhor resultado agregado em termos de felicidade para o maior número de pessoas. Por fim, conforme a corrente *deontológica*, a partir do conceito de imperativo categórico, o juízo sobre o justo e o certo a fazer partiria da pergunta sobre se a opção escolhida poderia ser transformada em lei de alcance universal. Assim, exemplificativamente, sob a perspectiva da *ética das virtudes*, o sujeito pode se perguntar: “*Qual é minha função como servidor público nesta posição?*”; e seguir com “*Dadas as minhas circunstâncias atuais e o meu compromisso com o interesse público, é aceitável não agir?*”. E examinar radicalmente os pressupostos que sustentam as respostas obtidas. À luz do pensamento ético *utilitarista* o agente se perguntaria: “*Quando percebo um receio em assinar, o que temo verdadeiramente?*”, também “*Quando avalio os riscos, estou pensando em mim antes de tudo?*”; ou, ainda, “*Qual é a extensão dos prejuízos sociais e pessoais decorrentes da decisão de não agir?*” Por fim, segundo a perspectiva *deontológica* o servidor poderia se questionar: “*Fosse eu o beneficiário dependente dessa ação, e outro agente estivesse em meu lugar, eu aprovaria a sua justificativa de não agir apoiado nas razões que agora considero?*”

Com isso o agente reconheceria como pensa e sobre quais pressupostos o faz, e perceberia que as respostas honestamente encontradas trazem elementos que encaminham uma deliberação mais consciente, seja ela qual for. Isso porque a ética não tem a finalidade de dizer o que é o justo, o certo ou o bom de modo generalizável e perene, senão fornecer respostas justificadas sobre os casos e escolhas de forma contextualizada.

Uma conclusão possível deste exercício de reflexão é que a atitude de agentes públicos conformadora do fenômeno examinado admitiria argumentos de explicação a partir de diferentes perspectivas, mas parece não poder ser justificada do ponto de vista ético, por qualquer das vertentes que se tome como referência. Mas, evidentemente, uma multiplicação de outras perguntas pode ser formulada para exame, tal como sugere a problematização de intencionalidade filosófica.

### **Considerações finais**

Os aspectos referentes à ética reduzida a conduta moral, à instrumentalização referente ao que se denomina de gestão da ética, e às feições de operacionalização escudadas na experiência do processamento disciplinar não são em si um problema, senão uma expressão limitada do fenômeno. Desse modo, a acentuada ênfase, ou mesmo a circunscrição do tratamento da ética a essas dimensões são restrições, portanto, desafios que se impõem à administração pública.

Assinala-se que existe uma diferença substantiva entre seguir irrefletidamente uma prescrição normativa e o agir eticamente justificado. Desse modo, a *ética* não pode ser reduzida a *conduta* a partir da enunciação de valores e prescrição de comportamentos e práticas, inserindo-se no conceito amplo de *integridade*.

A ação no campo da discricionariedade sempre ocupou lugar nos debates sobre a atuação dos agentes públicos, passando por períodos de maior ou menor alargamento da vinculação ao texto escrito. Mas no caso ora examinado – do denominado apagão das canetas – tem-se feições distintas, a começar pelo próprio agente, que é detentor da liberdade para agir e abre mão dela pelas razões que alega. São justamente estas ações que precisam ser examinadas em profundidade, antes pelo próprio agente, o que se propõe seja levado a efeito pela problematização filosófica de conteúdo ético. Com isso, a ética pode contribuir para a justificação da ação discricionária, dando consciência sobre os fundamentos conceituais de entendimento do sujeito em relação ao

fenômeno. Desta consciência explicitada decorre o exame destes pressupostos em termos de validade e pertinência, sendo que o entendimento resultante fundamentaria o juízo ético.

Considerando os elementos de entorno que caracterizam o fenômeno do descanso das canetas, percebe-se que há sim o risco da responsabilidade, mas há, também o dever de agir como condição inerente ao ser servidor público. O juízo consciente e justificado é que sustenta a ação ética, pois a tomada de decisão envolve escolhas entre alternativas, inclusive entre opções corretas e boas que podem se mostrar concorrentes. Não há, portanto, decisão certa ou errada à luz das teorias éticas passíveis de serem generalizadas, senão escolhas racionalmente justificadas em determinados contextos e circunstâncias do ponto de vista dos juízos éticos realizados.

Por fim, no que diz respeito especificamente à ética, é preciso reforçar que não se trata de escolha ou de defesa de uma corrente teórica sobre ética em detrimento de outras, ou da busca de justificação para a adoção de uma perspectiva melhor que as demais, mas de consciência, de exame de seus atos sob as lentes das diferentes vertentes teóricas. Há uma dimensão ética a ser examinada em toda a tomada de decisão, e a escolha de uma corrente implica colocar muros divisores que limitam o exame da consciência por parte de cada sujeito.

Em termos de limites do estudo, que se convertem em possibilidades de ampliação em profundidade e extensão tem-se que há grande potencial para o desenvolvimento de estudos sobre as teorias éticas pensadas de forma articulada. Também, investigar que outras contribuições pode a filosofia dar, em especial o ramo da ética para o estudo deste fenômeno.

## Referências

- Aristóteles. (2014). *Ética a Nicômaco*. São Paulo: EDIPRO.
- Banco Mundial. (2021). *Ética e Corrupção no Serviço Público Federal: A Perspectiva dos Servidores*: CGU, ME, ENAP, Banco Mundial. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/36759/Ética-e-Corrupção-no-Serviço-Público-Federal-A-Perspectiva-dos-servidores.pdf?sequence=5&isAllowed=y>
- Bergue, S. T. (2022a). Ética, códigos de conduta e integridade na administração pública brasileira. *Administração Pública e Gestão Social*, 14(4). DOI: doi.org/10.21118/apgs.v14i4.13459
- Bergue, S. T. (2022b). Contribuições da problematização filosófica para o estudo da administração pública. *Revista Eletrônica de Administração*, 28(2), 1-32. DOI: dx.doi.org/10.1590/1413-2311.344.118517.
- Bergue, S. T. (2022c). Ensino de filosofia nos cursos de graduação em administração pública. IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, São Paulo/SP - 5 a 7 de outubro de 2022, *Anais*, <https://sbap.org.br/ebap/index.php/home/issue/view/22>
- Bersch, K. & Fukuyama, F. (2023). Defining Bureaucratic Autonomy. *Annual Review of Political Science*, 26, 213–32, <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-051921-102914>
- Brasil. (2016). Lei Federal nº 13.303, de 30 de junho de 2016. *Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios*. Diário Oficial da União, Brasília, p. 1.
- Brasil. (2023). Decreto nº 11.529, de 16 de maio de 2023. *Institui o Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal e a Política de Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal*. Diário Oficial da União, Brasília, p. 4.
- Brasil. (2017). Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. *Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional*. Diário Oficial da União, Brasília, p. 3.

- Brasil. (2007). Decreto nº 6.029, de 1º de fevereiro de 2007. *Institui Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, e dá outras providências*. Diário Oficial da União, Brasília, p. 2.
- Brasil. (2000). Exposição de Motivos nº 37, de 18 de agosto de 2000. *Código de Conduta da Alta Administração Federal*. Brasília, Aprovada em 21 ago.
- Brasil. (1994). Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994. *Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal*. Diário Oficial da União, Brasília, p. 9296.
- Caldeira, M.; Dufloth, S. C. (2021). A lei das estatais e as diretrizes internacionais: convergências para o estado da arte em integridade, compliance e anticorrupção. *Cadernos EBAPE.BR*, 19, Edição Especial, 675-688. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395120200140>
- Castro, C.; Nunes, P. (2019). Government code of conduct: a way to prevent economic corruption or just a propaganda initiative? *International Journal of Science and Research*, 8(12), 1530-1535. DOI: 10.21275/ART20203691
- Cochrane, C. (2020). Teaching integrity in the public sector: Evaluating and reporting anticorruption commissions' education function. *Teaching Public Administration*. 38(1), 78-94. DOI: 10.1177/0144739419851147
- Cortina, A.; Martínez, E. (2005). *Ética*. São Paulo: Edições Loyola.
- Di Pietro, M. Z. (1999). *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas.
- Downe, J.; Cowell, R.; Morgan, K. (2016). What determines ethical behavior in public organizations: Is it rules or leadership? *Public Administration Review*, 76(6), 898–909. DOI: 10.1111/puar.12562.
- Fuertes, V. (2021). The rationale for embedding ethics and public value in public administration programmes. *Teaching Public Administration*, 39(3), 252-269. DOI: 10.1177/01447394211028275
- Gomes, N. F. (2014). Ética na administração pública: desafios e possibilidades. *Revista de Administração Pública*, 48(4), 1029-1050. DOI <https://doi.org/10.1590/0034-76121714>
- Graça, G. R.; Sauerbronn, F. F. (2020). Códigos de ética em sistemas de governança pública: um estudo comparativo Brasil, Estados Unidos, Reino Unido, Nova Zelândia e Coréia do Sul. *Revista do Serviço Público*, 71(2), 297-329. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v71i2.3160>
- Guyer, P. (2020). Liberdade: vontade e autonomia. In W. Dudley; K. Engelhard (Eds.). *Immanuel Kant: conceitos fundamentais* (pp. 117-139). Petrópolis, RJ: Vozes.
- Haq, S. (2011). Ethics and leadership skills in the public service. *Procedia Social and Behavioral Sciences*, 15, 2792–2796. DOI:10.1016/j.sbspro.2011.04.190
- Hoofst, S. V. (2013). *Ética da virtude*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- Huberts, L. C. (2018). Integrity: what it is and why it is important. *Public Integrity*, 20, 18–32. DOI: 10.1080/10999922.2018.1477404.
- Hupe, P. (2013). Dimensions of discretion: specifying the object of street-level bureaucracy research. *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 6(2), 425-440.
- James, C. (2016). Teaching Ethics in Public Administration. *Global Encyclopedia of Public Administration Public Policy, and Governance*, 1–7. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5\\_927-1](https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_927-1)
- Japiassú, H; Marcondes, D. (2006). *Dicionário básico de filosofia*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Kant, I. (2012). *Immanuel Kant: Textos seletos*. Petrópolis: Vozes.
- Kolthoff, E; Cox, R. W.; Johnson, T. (2009). Measuring Integrity: A Dutch-American Comparative Project (pp. 197-211). In R. W. Cox (Ed.). *Ethics and integrity in public administration: concepts and cases*. New York: ME Sharpe.

- Kolthoff, E.; Macaulay, M.; Anechiarico, F. (2013). Introduction: Integrity systems for safeguarding ethics and integrity of governance. *International Review of Administrative Sciences*, 0(0), 1–4. DOI: 10.1177/0020852313505800.
- Lawton, A.; Macaulay, M. (2009). Ethics management and ethical management (pp. 107-119). In R. W. Cox (Ed.). *Ethics and integrity in public administration: concepts and cases*. New York: ME Sharpe.
- Lotta, G.; Santiago, A. (2017). Autonomia e discricionarietà: matizando conceitos-chave para o estudo de Burocracia. *Rev. Bras. de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, 83, 21-42.
- Mendes, A. C., Bessa, L. F. de M.; Silva, S. de A. M. (2015). Gestão da Ética: A Experiência da Administração Pública Brasileira. *Administração Pública e Gestão Social*, 7(1), 2-8. DOI: <https://doi.org/10.21118/apgs.v7i1.4557>
- Menzel, D. (2015). Research on ethics and integrity in public administration: moving forward, looking back. *Public Integrity*, 17, 343–370. DOI: 10.1080/10999922.2015.1060824.
- Meyer-Sahling, J.-H.; Mikkelsen, K. S. (2020). Codes of Ethics, Disciplinary Codes, and the Effectiveness of Anti-Corruption Frameworks: Evidence from a Survey of Civil Servants in Poland. *Review of Public Personnel Administration*, 42(1), 142–164. <https://doi.org/10.1177/0734371X20949420>
- OCDE. (2022). *Manual de la OCDE sobre Integridad Pública*. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/db62f5a7-pt>.
- OCDE. (2021). Fortalecendo a Integridade Pública no Brasil: *Consolidando as Políticas de Integridade no Poder Executivo Federal*. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/5414ae92-pt>.
- Ongaro, E. (2020). La Enseñanza de la Filosofía en los Programas de Administración Pública. *Revista de Administración Pública del GLAP*. 4(7), 85-95.
- Plischoff-Varas, C.; Lagos-Machuca, N. (2021). Efecto de las capacitaciones en la reflexión sobre ética y corrupción. *Revista de Administração Pública*, 55(4), 950-968. DOI <https://doi.org/10.1590/0034-761220200658>
- Raadschelders, J. N.; Chitiga, M. M. (2021). Ethics education in the study of public administration: Anchoring to civility, civics, social justice, and understanding government in democracy. *Journal of Public Affairs Education*, 27(4), 398-415. <https://doi.org/10.1080/15236803.2021.1954468>
- Riggs, F. W. (1964). *A ecologia da administração pública*. Rio de Janeiro: Ed. da FGV.
- Santos, L. S.; Serafim, M. C. (2023). Decisão ética na administração pública: perspectivas práticas a partir da ética normativa e descritiva. *Revista Gestão e Planejamento*, 24, 4-20. DOI: 10.53706/gep.v.23.7486
- Santos, C. S.; Prado, M. M.; Rodrigues, A. L. (2021). O Apagão das Canetas: Um Estudo sobre a Discricionarietà a Partir da Experiência de Servidores Públicos das Carreiras de Gestão. In: Encontro da ANPAD, 2021, *online*. XLV Encontro da ANPAD.
- Svara, J. (2014). Who are the keepers of the code? Articulating and upholding ethical standards in the field of public administration. *Public Administration Review*, 74(5), 561–569. DOI: 10.1111/puar.12230.
- Vieira, J. B.; Barreto, R. (2021). Os programas de integridade pública no Brasil: indicadores e desafios. *Cadernos EBAPE.BR*, 19(3), 442-463. DOI: 10.1590/1679-395120200069
- West, J. P. (2021). Ethics education in public administration: an introduction to the symposium. *Journal of Public Affairs Education*, 27(4), 392-397. DOI: 10.1080/15236803.2021.1992329
- Whetsell, T. (2018). Philosophy for public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 28(3), 451-453. DOI: <https://doi.org/10.1093/jopart/muy005>.