



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.
ISSN: 2594-5688
secretaria@sbap.org.br
Sociedade Brasileira de Administração Pública

Desafios da ética na Administração Pública Brasileira

Sandro Trescastro Bergue

[ARTIGO] GT 5 Governança, Riscos e Integridade das Organizações e Contratações do Setor Público

Desafios da ética na Administração Pública Brasileira

*Sandro Trescastro Bergue,
Escola Superior de gestão e Controle do TCE RS*

Resumo

Este ensaio aborda os desafios da apropriação do conceito de ética na administração pública brasileira. Partindo da referência a estudos que sinalizam estas fragilidades, propõe-se como vetores de explicação: a) a influência anglo-saxã e a redução da abordagem da ética a um recorte da perspectiva aristotélica – a ética das virtudes –, que em termos de aplicação concentra-se essencialmente na prescrição de valores; b) os contornos essencialmente formais e instrumentais do que se convencionou denominar de sistema de gestão da ética; e c) a associação da temática da ética a um enfoque jurídico, que assenta seu foco em codificações, com a consequente processualização dos exames e ênfase nas sanções. Conclui-se que estes aspectos não são em si um problema, senão uma expressão limitada do fenômeno. A acentuada ênfase, ou mesmo a circunscrição do tratamento da ética a essas dimensões são sim restrições, portanto, desafios que se impõem à administração pública.

Palavras-Chave: Administração Pública. Ética. Códigos de Conduta. Integridade. Virtude.

Introdução

Administração pública e ética estão intrinsecamente entrelaçadas, inclusive como pressuposto de legitimidade das ações e decisões orientadas para o interesse público. A ação ética é, assim, inerente à boa administração pública (DOBEL, 2005). Mas o que se entende por ética no recorte ora estudado da administração pública brasileira – o Poder Executivo Federal? E quais desafios se impõem à assimilação substantiva deste conceito? Sabe-se que a mera adoção de códigos de conduta e a instituição de comissões de ética, apesar de importantes, não garantem as transformações culturais e de comportamento que levam a uma administração pública ética (LAWTON; MACAULAY, 2009). O que as produziria, então? Estas são questões que orientam as reflexões deste ensaio (MENEGETTI, 2011; BERTERO, 2011).

A ética insere-se na estrutura normativa da administração pública brasileira mais diretamente desde o início da década de 1990, mormente pela edição dos denominados códigos e *sistemas de gestão da ética* (CASTRO; NUNES, 2019; GOMES, 2014; BRASIL, 2007; 2000; 1994) e, mais recentemente, pela previsão de sistemas de governança ou programas de integridade e conformidade em que a ética aparece como ingrediente (CALDEIRA; DUFLOTH, 2021; OCDE, 2021; BRASIL, 2017; MENZEL, 2015); mas antes disso, já com a introdução do princípio constitucional da moralidade administrativa (BRASIL, 1988).

Mais recentemente, o tema da ética tem encontrado espaço na administração pública brasileira segundo dois eixos inter-relacionados, observado o escopo de investigação: como *competência* e no seio dos *programas de integridade*. A ética é referenciada – ainda que reduzida à prescrição de valores – enquanto competência requerida dos agentes públicos, que também incluem as lideranças, mormente pela centralidade destes atores, seja em termos de inspiração para a ação ética, seja como agentes de aplicação dos instrumentos previstos na arquitetura normativa envolvendo o conceito (BERGUE, 2022a; ENAP, 2020; GERSON, 2020; HASSAN; WRIGHT; YUKL, 2014, OCDE, 2013; HAQ, 2011; WHITTON, 2009). No particular da introdução dos sistemas de integridade (BRASIL, 2021; 2017; 2016, OCDE, 2021), estudos nesta área também têm evidenciado, em especial, as especificidades e limites da apropriação do conceito em relação aos códigos de conduta (MEYER-SAHLING; MIKKELSEN, 2022; DE BONA, 2022; BERGUE, 2022b; VIEIRA; BARRETO, 2021; PLISCOFF-VARAS; LAGOS-MACHUCA, 2021; CALDEIRA; DUFLOTH, 2021; WEST, 2021; COCHRANE, 2020; GRAÇA; SAUERBRONN, 2020; SANTOS, 2020; CASTRO; NUNES, 2019; KEMPFER; BATISTI, 2017; DOWNE; COWELL e MORGAN, 2016; MENDES; LUCIO, 2016; SVARA, 2014; SHUE, 2006; CHERMAN; TOMEI, 2005).

Em suma, como conceito, em sua essência, a ética está pendente da devida e necessária assimilação mais consistente, a superar o plano formal e estritamente discursivo e simbólico. Além do referenciado, o artigo propõe outros desafios que podem contribuir para explicar as expressões formalísticas e cerimoniais da apropriação de elementos que conformam os denominados sistemas de gestão da ética. A contribuição deste ensaio pretende ser na explicitação e abordagem inicial de três fatores com potencial explicativo para os limites à adoção do conceito de ética no concerto dos programas de integridade na administração pública brasileira.

Avançando em relação a esta introdução são identificados desafios que afetam a apropriação e assimilação da ética e a produção de efeitos transformadores na administração pública brasileira. Seguem três seções que abordam um recorte dos eixos explicativos antes anunciados, a saber, a ênfase na vertente da ética das virtudes, a expressão predominantemente formal e instrumental, e a associação reducionista da ética ao processo disciplinar. Finaliza-se com considerações que apontam uma síntese das discussões, os limites da abordagem e encaminhamentos para estudos posteriores que as ampliem em escopo e profundidade.

1. Desafios à assimilação do conceito de ética na administração pública brasileira

Também pela influência da atuação de organismos multilaterais internacionais e experiências de outras nações (OCDE, 2022), a ética assume proeminência no Brasil notadamente em resposta ao fenômeno da corrupção (MACEDO; VALADARES, 2021). No entanto, como um conceito complexo e ainda pouco compreendido em sua substância, a ética pode ser tomada como mais um tema que se assimila com dificuldade na administração pública brasileira. Parte desse fenômeno pode ser explicado pela polissemia que reveste o uso do conceito, gerando múltiplas, incompletas e distorcidas interpretações que concorrem para uma adoção essencialmente formalística.

As lacunas de entendimento e imprecisões envolvendo os conceitos de ética, de moral e de conduta e suas interações destacadas por Bergue (2022b) indicam um problema de formação e de depuração conceitual que estende suas raízes às fragilidades do ensino de filosofia e de ética já por ocasião das formações profissionais no nível de graduação (mesmo antes, na educação básica), especialmente em administração pública (BERGUE, 2022c; 2022d; 2022e; RAADSCHELDERS; CHITIGA, 2021; ONGARO, 2020; WHETSELL, 2018; JAMES, 2016; CUNLIFFE; JUN, 2005).

Estes vazios repercutem tanto na conformação das normas, quanto nas estratégias de implementação, de avaliação, mormente as referentes à capacitação de agentes públicos – servidores e agentes políticos – (PLISCOFF-VARAS; LAGOS-MACHUCA, 2021) e de constituição de estruturas e instâncias de operacionalização (BRASIL, 2007), entre as quais as que incorporem políticas e práticas de repensar e aperfeiçoamento sistemático destes organismos, atores e processos.

Ainda, traz-se à discussão neste ensaio outros três aspectos inter-relacionados que concorrem para a baixa aderência dos conceitos de ética e de conduta moral aos arranjos organizacionais na administração pública brasileira, a saber: a) a influência anglo-saxã e a redução da abordagem da ética a um recorte da perspectiva aristotélica – a ética das virtudes –, que em termos de aplicação concentra-se essencialmente na prescrição de traços de caráter moral balizadores da ação (que para os fins deste estudo passam a ser denominados como *valores*); b) os contornos essencialmente formais e instrumentais do que se convencionou denominar de *sistema de gestão da ética*; e c) a associação da temática da ética a um enfoque jurídico-disciplinar, que assenta seu foco em codificações, definições de estrutura, instâncias e fluxos processuais para o exame das ações e decisões, e com ênfase nas sanções. Estas limitações sinalizam também um conjunto de condições

que facilitam um processo de apropriação que revela elementos de isomorfismo institucional de vertentes coercitiva e mimética. A percepção destes mecanismos exsurge não somente das já referenciadas previsões legais que sinalizam a apropriação deste conceito (coercitivo), mas a similaridade terminológica na reprodução de normativas editadas nas diferentes esferas federativas (mimetismo).

Como corolário, o tema da ética tende a encerrar também um significado mal compreendido e negativo ao ser associado não somente ao tema da corrupção e desvios de conduta de diversas ordens, mas a processos disciplinares tendentes a resultar em punições e exposições de imagem, deslocando a atenção do que é substantivo – a tomada de decisão e a ação subsequente. Ainda, em face da complexidade, densidade e implicações envolvendo a ética, no particular da sua expressão aplicada e instrumentalizada pelo que se pode denominar de gestão da ética, a administração pública parece fazer uso do formalismo (RIGGS, 1964) como estratégia orientada a fazer conviver uma estrutura normativa *prescrita* que não é capaz de aderir ao contexto *real*. Desse modo, instituem-se formalmente códigos de conduta e comissões de ética para atender a exigências sociais, econômicas e políticas de origem tanto interna quanto externa, mas que no plano prático tem um funcionamento cerimonial, de fundo estritamente simbólico.

2. Influência anglo-saxã e a ética reduzida à perspectiva Aristotélica

A inspiração da APB em arranjos conceituais e casos ilustrativos de origem anglo-saxã perceptíveis não somente nos textos difundidos por organismos multilaterais tais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), mas na influência de autores e literatura internacional no campo da administração pública (OCDE, 2022; 2013; FUERTES, 2021; RAADSCHELDERS; CHITIGA, 2021; DOWNE; COWELL e MORGAN, 2016; JAMES, 2016; MENZEL, 2015; SVARA, 2014) repercutem no plano normativo (BRASIL, 2021; 2016; 2007). Nestas fontes predominam uma quase identidade entre ética e moral – contrastando com o entendimento dominante no campo da filosofia – e a centralidade dada ao senso de *valores* (virtudes) alinhado à vertente aristotélica da ética (ARISTÓTELES, 2014, HOOFT, 2013). Note-se que essa perspectiva da ética das virtudes está presente em importantes estudos sobre o tema também no Brasil (SANTOS; SERAFIM, 2023; SANTOS; SERAFIM, 2022; AMES; SERAFIM; MARTINS, 2021; SANTOS, 2020) e nas diretrizes do Manual de

Integridade da OCDE (OCDE, 2022), onde a definição de integridade pública é assim expressa:

A integridade pública refere-se ao “alinhamento consistente e à adesão a valores, princípios e normas éticas compartilhadas para defender e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público” (OECD, 2017[1]). Em outras palavras, envolve fazer as coisas certas, pelas razões certas e da maneira certa (Heywood et al., 2017[2]). No entanto, entender o que se assume por “certo” requer padrões claros. (OCDE, 2022, p. 64).

Deste excerto se extrai a consonância do conceito de *ética* com a definição de *padrões* de comportamento ou conduta moral baseada no compartilhamento de *valores*. Por certo, nada que desabone a vertente teórica da ética das virtudes, tampouco as produções científicas que nela se sustentam, uma vez que reconhecidos os seus lugares de pensamento e influência, inclusive de orientação ideológica, mas o que merece questionamento é: quando da adoção destes referenciais por parte da administração pública, seus agentes têm consciência de que assumem um viés? Têm-se ciência das implicações de operacionalização desta escolha teórica e conceitos adjacentes? Se reconhece que a ética, e em especial as arquiteturas normativas instituídas na administração pública, por serem envoltos por um arranjo de valores, não são generalizáveis para todas as realidades, tal como propõe a ética das virtudes em seus traços de circunstâncias contextuais e de “*mediedade relativa a nós*” (HOBUSS, 2009, p.18)? Advoga-se que esse momento do processo de apropriação do conceito de ética tem como requisito a sua compreensão conceitual em profundidade, inclusive o reconhecimento dos recortes teóricos e correspondentes pressupostos sobre os quais as formulações se assentam. Ou seja, estes objetos culturais merecem exame crítico e radical para sua transposição e assimilação local caso se pretenda que imprimam transformações substantivas pela mudança consistente de comportamentos (BERGUE, 2010).

Ainda no que se refere às vertentes teóricas sobre a ética, vale questionar sobre a consciência por parte dos agentes públicos acerca das escolhas subjacentes. Estas envolvem requisitos de compreensão e domínio conceitual e têm implicações para a ética aplicada à administração pública (BERGUE, 2022b; 2022d; 2022e; PARIZEAU, 2007). Neste particular, a corrente dominante de pensamento que suporta as proposições sobre ética contidas no Manual de Integridade da OCDE, por exemplo, converge para a denominada ética das virtudes. Este recorte da concepção aristotélica sobre a ética enfatiza a centralidade dos valores como estados de caráter (*virtudes*) a suportar as

decisões e ações (ARISTÓTELES, 2014; HOBUSS, 2009; HOOFT, 2013). Traços recorrentes e socialmente validados como honestidade, integridade, independência, imparcialidade, dignidade, entre outros, caracterizam o agente virtuoso sendo que sua inobservância poderia configurar desvio ético. O que se entende por virtude?

A ética aristotélica é teleológica – visa a um fim último, a felicidade.¹ Tem natureza prescritiva assentada na prática das virtudes (traços de caráter não naturais legitimados socialmente como valor e advindos do *ensino*, no caso das *virtudes intelectuais*, e do *hábito*, no caso das *virtudes morais*) que orientam a ação das pessoas. São, também, padrões normativos historicamente determinados e localizados.

Virtude é uma disposição de caráter racionalmente estabelecida em uma condição de mediania. O senso de virtude corresponde à escolha por uma posição de equilíbrio ou justa medida, entre dois vícios em posições extremas e opostas entre si (BONJOUR; BAKER, 2010; DENT, 2007).² Esta posição de equilíbrio é relativa ao sujeito, não se tratando 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.*” Aristóteles (2014) identifica a *prudência*, ou sabedoria prática, que requer a experiência ou vivência – *phronesis* – como a principal virtude intelectual, em busca dos meios adequados a um fim visado, inclusive condição para a existência das demais virtudes (SANTOS; SERAFIM, 2022). A *pessoa prudente*, portanto, é o *agente virtuoso* por excelência. Mas o que significa a ação ética segundo a vertente das virtudes?

Se a deontologia e o utilitarismo, teorias éticas com foco no ato, definem a ação ética como aquela que está 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*, tendo este e sua transformação como fim – considera correta ou justa a ação coerente com aquela que um agente virtuoso realizaria em determinada circunstância. Destaca-se, aqui, o elemento circunstancial do juízo ético. E que o agente virtuoso é uma referência ideal. Segundo essa perspectiva teórica da ética, portanto, o agente público deve agir, em cada situação

¹ “*Felicidade*”, aproximação do grego *eudaimonia*, neste caso, não está associada ao senso de prazer, senão ao de “*bom-sucedimento humano*” (BONJOUR; BAKER, 2010, p. 481), e é tomada na relação entre o sujeito e a sociedade; não em uma perspectiva individualista, mas inserta em uma coletividade.

² Para ilustrar, Aristóteles demonstra o caso da coragem como virtude. A coragem não se opõe à covardia, senão significa a condição de mediania, ou justa medida, entre dois vícios: a *temeridade* (ausência total de medo) e a *covardia* (medo extremo).

concreta, conforme faria o *agente virtuoso*. A enunciação de valores, tal como fazem os códigos de conduta e outros referenciais de ética ancorados na ética das virtudes, constitui uma idealização de parâmetros do que seria uma *ação virtuosa*. O desafio seguinte é o juízo ante as circunstâncias fáticas, mormente no que se refere aos eventuais contrastes entre valores e correspondentes sopesamentos para fins de elaboração dos juízos éticos. Note-se que estes aspectos têm sensíveis implicações sobre a operacionalização dos códigos de conduta como balizadores da tomada de decisão e da ação no contexto das relações que envolvem a administração pública, atribuições dos colegiados de ética e, especialmente, em relação às ações de capacitação dos agentes públicos. Um destes aspectos diz respeito ao componente de discricionariedade (e seus correspondentes juízos de conveniência e oportunidade) subjacente à ação virtuosa.

O exame e subsequente juízo ético em qualquer das principais vertentes – das virtudes, deontológica e utilitarista – será sempre dependente do contexto. Variam os referenciais de análise e decisão. Também comum a elas, 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 do pensamento filosófico (BERGUE, 2022d; 2022e). Isso diferencia ética e conduta moral, como já referenciado. Enquanto ramo fundamental da filosofia, a ética herda a natureza crítico-reflexiva e radical do fazer filosófico – o pensar do sujeito que se volta para ele próprio e investiga os pressupostos fundantes do seu pensamento. Assim, no caso de eventual conflito entre valores, cabe ao agente examinar a si próprio em busca das raízes fundantes do seu pensamento e investigar a validade do entendimento que faz sobre os valores envolvidos, e, eventualmente, perceber a existência de um falso contraste.

A expectativa de uma moral que responda diretamente o que deve ser feito a cada situação para agir corretamente e ser justo é, no mínimo, ingênua. Os códigos de conduta prescrevem comportamentos esperados para alguns casos, mas insuficientes ante a complexidade da realidade. A ética, de outra parte, enquanto capacidade de pensar crítica, reflexiva e radicalmente tem justamente a função de suprir essas lacunas. E, destaque-se, pode fazê-lo a partir de distintos referenciais teóricos. Quanto à aplicação na administração pública, estas diferentes vertentes conceituais da ética não devem ser percebidas como concorrentes entre si, senão como passíveis de serem combinadas em um sistema que possibilite elaborar um método de exame e juízo ético para sustentar a tomada de decisão e a ação subsequente.

Em se assentando na noção de virtude, e esta, por sua vez, na composição de valores, é importante reconhecer que a apropriação do tema da ética requer que se considerem também os aspectos culturais das nações, inclusive de fundo religioso (HUBERTS, 2018). É essencial que os valores tenham significados para as pessoas. Não basta dizer que os agentes devam agir virtuosamente para que passem a fazê-lo. A virtude é um hábito (ARISTÓTELES, 2014); logo, citar e definir virtudes é insuficiente.

Assinala-se, em essência, 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 administração pública brasileira e mitigar repercussões desviantes que se refletem nas estratégias de adoção, especialmente no que se refere à capacitação (PLISCOFF-VARAS; LAGOS-MACHUCA, 2021). A considerar, inclusive, o fato de que a vertente *deontológica* (MOHR; RUHL, 2020; KANT, 2019) inspira e fundamenta a pensamento jurídico de origem romano-germânica dominante no Brasil; e que a corrente consequencialista que orienta a abordagem da *ética utilitarista* vem ganhando espaço no campo jurídico, basta perceber dispositivo contido na lei de introdução às normas do direito brasileiro (BRASIL, 2018), sobre a necessária consideração das consequências práticas da decisão.³

Assinala-se que as divergências entre as correntes da ética não configuram óbice à sua adoção; seu desconhecimento sim, porque enviesa e limita a elaboração do conceito e a produção de soluções coerentes com o contexto nacional de aplicação. Entre os efeitos deletérios está a redução da abordagem da ética a uma perspectiva predominantemente formal e instrumental – a gestão da ética.

3. Abordagem da ética reduzida a uma expressão formal e instrumental

Pode existir uma diferença entre *seguir uma prescrição normativa* de forma irrefletida e acriticamente e *agir eticamente*. O juízo ético transcende a estrita subordinação à conduta convencionada. A ética pressupõe autonomia do sujeito para refletir sobre os fundamentos da ação, inclusive a prescrita, em busca do que sustenta uma deliberação justa em sua expressão substantiva (e não meramente positivista, que se limita ao cotejo do ato com o prescrito). Assim, a expressão predominantemente formal da ética também pode explicar, em parte, a insuficiência percebida na assimilação do conceito de ética na APB. Neste contexto, o tema da ética tende a assumir feições instrumentais e não

³ “*Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.*” (Art. 1º da Lei Federal nº 13.655/2018, que dá nova redação ao art. 20 do Decreto-Lei nº 4.657/1942).

substantivas, privilegiando-se sua expressão de aparência e forma, e não de conteúdo. Nessa linha, pode-se adotar a distinção proposta por Lawton e Macaulay (2009) entre a *gestão da ética* e a *gestão ética*. Conforme os autores, a *gestão da ética* (“*ethics management*”) está relacionada à composição de um sistema de elementos que visam a garantir condutas socialmente adequadas, ao passo que a *gestão ética* (“*ethical management*”) está relacionada com a efetiva e reconhecida adoção de atitudes éticas. É esta – a *gestão ética* – que se busca como fim, enquanto aquela é meio. A gestão da ética, a propósito, é a denominação que se tem utilizado no Brasil inclusive no plano normativo (BRASIL, 2021; 2007; MENDES; BESSA e SILVA, 2015), assinalando uma perspectiva instrumental de abordagem do tema.

Nesse mesmo sentido Lawton e Macaulay (2009), ao diferenciar *gestão da ética* e *gestão ética*, referem que códigos de conduta não garantem atitudes éticas. Na perspectiva de gestão da ética, “*A ênfase está na prestação de contas: atualização de regras e regulamentos, códigos de conduta, e assim por diante. Depois que os requisitos legais/institucionais forem atendidos, no entanto, as questões éticas ficam em segundo plano.*” (LAWTON; MACAULAY, 2009, p. 116). Segundo os autores,

Excesso de confiança na gestão da ética não vai ajudar. O perigo é 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).

É preciso, portanto, reconhecer que instituir códigos de conduta e instalar comissões de ética, a despeito de importantes, não são suficientes para a mudança de cultura e de comportamento das pessoas no serviço público. Estudos demonstram esse fenômeno, tanto no Brasil quanto alhures (CALDEIRA; DUFLOTH, 2021; GRAÇA; SAUERBRONN, 2020; CASTRO; NUNES, 2019; KEMPFER; BATISTI, 2017; DOWNE; COWELL; MORGAN, 2016; MENDES; LUCIO, 2016; BILHIM, 2014; CHERMAN; TOMEI, 2005). Os códigos de conduta, para fazer referência a uma peça do sistema, é parte do fenômeno que envolve a criação de condições para a ação ética. A ética está relacionada com o caso concreto em seu contexto. Além disso, a ética é relacional; estabelecendo-se antes no âmbito do sujeito consigo e, então, nas interações com os demais em uma comunidade de entrelaçamento de relações. A conduta codificada constitui, então, mais uma referência para o juízo ético, que é sensivelmente mais

complexo do que um olhar de inspiração jurídica circunscrito à órbita da legalidade mais estrita. O exame ético pressupõe um olhar crítico e reflexivo que se estenda aos fundamentos valorativos conformadores das prescrições contidas no próprio código de conduta, reexaminando-os e, eventualmente, revisando seu texto.

Vale assinalar que *ética* e *conduta moral* diferem conceitualmente, ainda que estejam intrinsecamente entrelaçados (BERGUE, 2022b; 2022d; ABBAGNANO, 2012; RICOEUR, 2007; 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 destinada a assegurar uma vida em comum justa e harmoniosa. (JAPIASSÚ e MARCONDES, 2006, p. 97).

A ética tem como objetivo a concepção e como objeto a forma da moralidade (CORTINA, 2009). O comportamento ético é, portanto, a conduta moral justificada. Nesses termos, a estrita observância acrítica e irrefletida de prescrições de conduta não esgota o conceito de ética. Note-se que não se trata de relativizar ou fragilizar a prescrição de conduta, mas de um exame contextualizado e de extensão radical que alcance os pressupostos que sustentam os elementos envolvidos no juízo em busca de justificação para o entendimento, decisão e ação. Esse processo crítico-reflexivo tem lugar não somente no sujeito, mas em espaços ampliados de discussão, que, no contexto das estruturas formalmente estabelecidas do sistema, são as comissões ou comitês de ética. Estes colegiados têm importante papel na promoção de atitudes e comportamentos éticos, pois à luz do entendimento mais consistente acerca do conceito de ética, seu funcionamento transcende em muito, inclusive desloca sensivelmente seu foco de atuação em relação às funções essencialmente processantes e sancionadoras pelas quais tendem a ser mais reconhecidas (BERGUE, 2022b; BRASIL, 2007).

Note-se que também no contexto do Manual de Integridade Pública da OCDE esses conceitos de ética e de conduta não são diferenciados substantivamente. Para ilustrar essas imprecisões, refere-se “*As estruturas institucionais que esclarecem os papéis de integridade dos agentes públicos podem incluir códigos de conduta ou ética, como discutido no Capítulo 4.*” (OCDE, 2022, p. 19). Assim, as feições predominantemente formais que revestem a abordagem do tema da ética na administração pública brasileira, influenciados pela adoção de conceitos fracamente definidos, mal compreendidos e instrumentalizados predominantemente sob a forma de códigos de conduta e seu entorno

de processamento, favorecem a convivência de normas com denso conteúdo valorativo que não aderem à realidade do contexto. Para ilustrar, tanto quanto se faz com as práticas de gestão do desempenho, as arquiteturas dos sistemas de gestão da ética são instituídas com o intuito de demonstrar boa vontade e intenção de estimular um comportamento ético, mas, de fato, terminam por mais parecer estruturas e fluxos processuais cerimoniais.

Com os contrastes entre forma e substância que se sucedem, tende-se a lançar mão da prática do *formalismo* (RIGGS, 1964) como estratégia de sobrevivência, pela interpretação desvirtuada de uma norma fora de contexto. Uma das formas de conferir aparência de seriedade é imprimir feições de um processamento disciplinar envolto por uma roupagem jurídica, o que recobre o tema com outra camada de obstáculos. Com isso, aspectos formais e procedimentais se sobrepõem ao desenvolvimento de capacidades para os agentes agirem eticamente.

4. Abordagem da ética reduzida à órbita jurídica e disciplinar

Essa perspectiva de abordagem da ética circunscrita a uma expressão jurídica e de orientação predominantemente disciplinar decorre, entre outros aspectos, tanto da assunção da ética da virtude predominantemente como enunciativa de traços de caráter orientadores da ação (valores), como da tomada da ética como moral, limitando seu escopo à expectativa de obediência dos agentes públicos a um conjunto de prescrições de conduta. O Manual de Integridade Pública da OCDE (OCDE, 2022) sugere essa relação 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 ausência de diferenciação entre os *conceitos de ética e de conduta*, quanto acentuado *enfoque jurídico* e orientado para *ação investigativa e sancionadora* em distintas órbitas de responsabilidade.

No concerto do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, instituído pelo Decreto nº 6.029/2007, a instrumentalização da ética na forma semelhante a processos disciplinares é evidente:

Art. 12. O processo de apuração de prática de ato em desrespeito ao preceituado no Código de Conduta da Alta Administração Federal e no Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal será instaurado, de ofício ou em razão de denúncia fundamentada, respeitando-se, sempre, as garantias do contraditório e da ampla defesa, pela Comissão de Ética Pública ou Comissões de Ética de que tratam o incisos II e III do art. 2º, conforme o caso, que notificará

o investigado para manifestar-se, por escrito, no prazo de dez dias. (BRASIL, 2007).

Do excerto e dispositivos subsequentes se extraem expressões convergentes, tais 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). Note-se que 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 a tomada de decisão pela adoção de um comportamento conforme as prescrições de conduta. Esta perspectiva sancionadora se apoia, por sua vez, no estímulo às denúncias (MEYER-SAHLING; MIKKELSEN; SCHUSTER, 2019).

Meyer-Sahling e Mikkelsen (2022) fazem referência aos *códigos de ética* e aos *códigos disciplinares* como instrumentos relacionados, afirmando que estes – os disciplinares – exigem o cumprimento das normas sob ameaça de punição, ao passo que aqueles – os códigos de ética – informam diretrizes valorativas que apelam para a “*melhor natureza*” dos agentes. Note-se que no caso da arquitetura normativa brasileira estudada, essa distinção entre códigos não é explícita, coexistindo a enunciação de valores e as estruturas e processos de execução de conteúdo disciplinar. Os autores constataam, ainda, que a adoção destes códigos não está relacionada estatisticamente com a redução da corrupção sob a forma de recebimento de “*propinas*” no caso estudado, a Polônia.

Ainda, a evidenciar o fundamento teórico de inspiração aristotélica que sustenta esta abordagem da ética está seu contraste com a perspectiva deontológica kantiana, que dissocia as *normas jurídicas*, baseadas em incentivos externos ao agente, cuja observância remete ao senso de legalidade; das *normas éticas*, que emergem de uma elaboração racional interna e imposta a si mesmo pelo próprio 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.

O tratamento conceitual de baixa densidade dispensado à ética, que não a reconhece como ação que examina reflexivamente a moral em suas estruturas de valores subjacentes (ABBAGNANO, 2012; RICOEUR, 2007; CORTINA; MARTÍNEZ, 2005),

tende a orientar a abordagem do comportamento do agente para o espaço de entendimento mais convencional na administração pública – a perspectiva jurídica. Com a adoção dessa lente, a natureza densa e substantiva da ética restringe-se e concentra-se em uma concepção instrumental, de fundo coercitivo, assentada em codificações na forma de “normas”, com a previsão de consequentes fluxos processuais dos exames, com instâncias de instrução, deliberação e recursais, além de ênfase nas sanções porventura 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. Nesse cenário, as comissões de ética mais alinham-se e passam a ser percebidas como instâncias inquisidoras; e menos como espaços de acolhimento, suporte, orientação, formulação e educação para a promoção da ética no serviço público (BERGUE, 2022b; COCHRANE, 2020). Ainda neste particular, vale referir que o Decreto nº 6.029/2007, em seu art. 7º refere que compete às Comissões de Ética: “*I - atuar como instância consultiva de dirigentes e servidores no âmbito de seu respectivo órgão ou entidade; [...]*” (BRASIL, 2007). Também no inciso II do mesmo artigo, prevê em suas alíneas “a”, a elaboração de “*propostas para seu aperfeiçoamento;*” e “d”: “*d) recomendar, acompanhar e avaliar, no âmbito do órgão ou entidade a que estiver vinculada, o desenvolvimento de ações objetivando a disseminação, capacitação e treinamento sobre as normas de ética e disciplina;*” (BRASIL, 2007). Essencialmente, além de uma redução, trata-se de uma inversão, pois a justiça é um conceito filosófico, mais precisamente do ramo da ética, que é operacionalizado pelas ciências jurídicas. A ética, portanto, deve inspirar e fazer refletir sobre a substância do direito, não podendo ser tratada como um de seus objetos. O direito é objeto da ética, e não a ética escopo do direito.

Assim, entre as distorções que decorrem desta inversão e redução de objeto, está o tratamento do tema da ética e da conduta como dependente de estruturas regulatórias formais de natureza impositiva e sancionadora, tais como leis, códigos, comissões e outros. Este fenômeno decorre, fundamentalmente, da confusão entre os conceitos de ética e de conduta moral, assinala-se.

Com isso, aspectos formais e procedimentais se sobrepõem ao desenvolvimento de capacidades para os agentes agirem eticamente. Isso afeta diretamente a efetividade dos programas de integridade e conformidade, normalmente reduzidos à perspectiva de *compliance*, que se traduz por *conformidade* (KOLTHOFF; MACAULAY;

ANECHIARICO, 2013). O senso de integridade, neste caso, ou se perde em sua substância, ou se reduz à sua expressão instrumental e formal, também potencialmente afetado pelo fenômeno do formalismo (RIGGS, 1964). Ademais, estes sistemas de integridade e conformidade, influenciados pelos modelos e conceitos difundidos pela OCDE, e que encerram em si o conceito de ética instrumentalizado, estão prioritariamente orientados para o enfrentamento da corrupção (CASTRO; NUNES, 2019).

Destaca-se que esta perspectiva instrumental e seu intento são meritórios, mas não alcançam e exploram a essência do conceito, por conseguinte, seu potencial transformador das atitudes dos agentes públicos. Desse modo, frágil do ponto de vista conceitual, a abordagem da ética no contexto da proposição de sistemas de garantia da integridade está fundamentalmente voltada para a *gestão da ética* (“*ethics management*”) no plano formal, e não para uma *gestão ética* (“*ethical management*”) em seu significado substantivo no contexto da administração pública (LAWTON; MACAULAY, 2009). Nessa mesma perspectiva de predominância de um comportamento baseado em regras formais estabelecidas com o intuito de prescrever limites de atuação e correspondentes sanções, em relação a uma cultura de ação ética, refere-se o estudo de De Bona (2022), que evidencia a reduzida inclinação das administrações municipais para a adoção de estratégias baseadas em valores morais (“*value-based y ethic-based*”), especialmente se contrastadas com as medidas baseadas em regras (“*rule-based*”). Merece também ser assinalado que a natureza disciplinar assumida pelos códigos de conduta no recorte estudado da administração pública brasileira, apresenta um sombreamento com disposições do estatuto dos servidores públicos civis, que igualmente prescreve valores, deveres e diretrizes de responsabilização administrativa em caso de infringência.

Mudanças de comportamento são complexas e lentas. Exigem estratégia de intervenção consistentes. Desse modo, advoga-se uma abordagem do tema da ética de maior amplitude, enfatizando o enfrentamento dos seis desafios referidos neste ensaio, em especial os três examinados, e remetendo a uma segunda órbita de relevância a dimensão instrumental e formal que caracteriza a já evidenciada insuficiência da arquitetura de instrumentos que conformam o sistema de gestão da ética vigente. Mais importante que a prescrição é a capacidade e o efetivo esforço empreendido para pensar e, por conseguinte, agir de forma eticamente justificada.

Considerações finais

Há que se considerar, de início, que a administração pública, nas suas esferas política e burocrática (que não são estanques), repercutem a sociedade. Por conseguinte, não se transforma a administração pública sem que a sociedade seja também, senão antes, impactada por ações de educação consistentes com as mudanças que se pretenda realizar. E tal qual uma edificação, o início se dá pelas fundações. Toma-se como pressuposto que a assimilação de um conceito é precedida pela sua definição e entendimento contextualizado. Essas imprecisões conceituais concorrem para a adoção cerimonial ou formalística desses importantes elementos do sistema. Eis um desafio entre tantos em relação aos conceitos de ética e de integridade. Para isso esse texto pretende contribuir.

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

Reitera-se que existe uma diferença entre seguir irrefletidamente uma prescrição normativa e o agir eticamente justificado. Tal como está constituída na administração pública brasileira, em seus pressupostos conceituais (teóricos), valorativos e procedimentais, o senso de ética tem como finalidade conferir coesão à integridade dos sistemas de suporte à *tomada de decisão* e a *ação*. Assim, a *ética* não pode ser reduzida à *conduta* a partir da enunciação de valores e parte do conceito de *integridade*.

De todos os aspectos assinalados, relacionados entre si e com os demais citados na primeira seção, a carga simbólica negativa, conferindo feições de um procedimento inquisidor, baseado em denúncias, é algo que merece a devida atenção. O viés coercitivo é um caminho, talvez necessário, mas certamente insuficiente para a transformação do comportamento e das atitudes das pessoas em relação à administração pública (isso porque a administração pública não será transformada somente pela mudança de atitudes dos agentes públicos, senão alcançando a sociedade em uma perspectiva mais ampla). A ética se internaliza como comportamento de forma sustentável com a tomada de consciência, não pela coerção. Não se pode desconsiderar que pessoas que não cumprem leis, tendem a não se sentir sensibilizadas pela observância de códigos de conduta; o que mais uma vez remete da conduta para a ética.

Por fim, como principal limitação deste ensaio tem-se a sua abordagem restrita ao poder executivo da administração pública federal. Ampliações de escopo e profundidade podem avançar para contemplar as experiências em órgãos das administrações direta e indireta dos estados e municípios, assim como os poderes legislativo e judiciário.

Referências

ABBAGNANO, N. *Dicionário de Filosofia*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

AMES, M. C. F. D. C.; SERAFIM, M. C.; MARTINS, F. F. Análise de Escalas e Medidas de Virtudes Morais: Uma Revisão Sistemática. *Revista de Administração Contemporânea*, 2021. <https://doi.org/10.1590/1982-7849rac2022190379.en>

ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. São Paulo: EDIPRO, 2014.

BERGUE, S. T. Ética como competência: interseções entre a administração e a filosofia. *Revista Gestão e Planejamento*, v. 23, p. 73-87, jan./dez. 2022a. DOI: 10.53706/gep.v.23.7297

_____. Ética, códigos de conduta e integridade na administração pública brasileira. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 14, n. 4, 2022b. DOI: doi.org/10.21118/apgs.v14i4.13459

_____. 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*, 2022c. <https://sbap.org.br/ebap/index.php/home/issue/view/22>

_____. *Pensamento filosófico na administração pública*. Caxias do Sul: EDUCS, 2022d. Disponível em: <https://www.ucs.br/educs/livro/pensamento-filosofico-na-administracao-publica/>

_____. Contribuições da problematização filosófica para o estudo da administração pública. *Revista Eletrônica de Administração*, v. 28, n. 2, pp. 1-32, 2022e. DOI: dx.doi.org/10.1590/1413-2311.344.118517.

_____. The managerial reduction in the management technologies transposition process to public organizations. *Brazilian Administration Review*, v. 7, n. 2, pp. 155-171, 2010.

BERTERO, C. O. Réplica 2 - O que é um ensaio teórico? Réplica a Francis Kanashiro Meneghetti. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 15, n. 2, 2011. <https://doi.org/10.1590/S1415-65552011000200012>.

BONJOUR, L.; BAKER, A. *Filosofia: textos fundamentais comentados*. Porto Alegre: Artmed, 2010.

BRASIL. 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, 1º jul. 2016.

_____. Lei Federal nº 13.655, de 25 de abril de 2018. *Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público*. Diário Oficial da União, Brasília, p. 1, 26 abr. 2018.

_____. Decreto nº 10.756, de 27 de julho de 2021. *Institui o Sistema de Integridade Pública do Poder Executivo Federal*. Diário Oficial da União, Brasília, p. 2, 27 abr. 2021.

_____. 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, 23 nov. 2017.

_____. 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, 2 fev. 2007.

_____. Exposição de Motivos nº 37, de 18 de agosto de 2000. *Código de Conduta da Alta Administração Federal*. Brasília, Aprovada em 21 ago. 2000.

_____. 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, 23 jun. 1994.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília. Senado Federal, 1988.

CALDEIRA, M.; DUFLOTH, S. C. A lei das estatais e as diretrizes internacionais: convergências para o estado da arte em integridade, compliance e anticorrupção. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 19, Edição Especial, pp. 675-688, 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395120200140>

CASTRO, C.; NUNES, P. Government code of conduct: a way to prevent economic corruption or just a propaganda initiative? *International Journal of Science and Research*, v. 8, n. 12, pp. 1530-1535, 2019. DOI: 10.21275/ART20203691

CHERMAN, A.; TOMEI, P. A. Códigos de ética corporativa e a tomada de decisão ética: instrumentos de gestão e orientação de valores organizacionais? *Revista de Administração Contemporânea*, v. 9, n. 3, pp. 99-120, 2005.

COCHRANE, C. Teaching integrity in the public sector: Evaluating and reporting anticorruption commissions' education function. *Teaching Public Administration*. v. 38, n. 1, pp. 78-94, 2020. DOI: 10.1177/0144739419851147

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

CORTINA, A. *Ética mínima*. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

CUNLIFFE, A. L.; JUN, J. S. The need of reflexivity in public administration. *Administration & Society*, v. 37, n.2, pp. 255-242, 2005. DOI: 10.1177/0095399704273209.

DE BONA, R. S. Evaluación de Políticas de Integridad Pública y Anticorrupción: Los Desafíos de una Iniciativa Nacional para Gobiernos Locales en Brasil. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 14, n. 4, 2022. DOI: <https://doi.org/10.21118/apgs.v14i4.13513>

DENT, N. J. H. Virtude: ética da virtude. In: In: Canto-Sperber, M. (Org.). *Dicionário de ética e filosofia moral*, v. 2 (pp. 726-769). São Leopoldo: Ed. Unisinos, 2007.

DOBEL, J. P. Public management as ethics. In: FERLIE, E.; LYNN JR., L. E. e POLLITT, C. *The Oxford Handbook of Public Management* (pp. 156-181). Oxford University Press: New York, 2005.

DOWNE, J.; COWELL, R.; MORGAN, K. What determines ethical behavior in public organizations: Is it rules or leadership? *Public Administration Review*, v. 76, n. 6, pp. 898–909, 2016. DOI: 10.1111/puar.12562.

ENAP. *Competências transversais de um setor público de alto desempenho*. Brasília, DF: ENAP, 2020. <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5663>

FUERTES, V. The rationale for embedding ethics and public value in public administration programmes. *Teaching Public Administration*, v. 39, n. 3, pp. 252-269, 2021. DOI: 10.1177/01447394211028275

GERSON, D. Leadership for a high performing civil service: Towards a senior civil service systems in OECD countries. OECD Working Papers on Public Governance, n. 40, 2020. <https://dx.doi.org/10.1787/ed8235c8-en>

GOMES, N. F. Ética na administração pública: desafios e possibilidades. *Revista de Administração Pública*, v. 48, n. 4, pp. 1029-1050, 2014. DOI <https://doi.org/10.1590/0034-76121714>

GRAÇA, G. R. da; SAUERBRONN, F. F. 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*, v. 71, n. 2, pp. 297-329, 2020. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v71i2.3160>

HAQ, S. Ethics and leadership skills in the public service. *Procedia Social and Behavioral Sciences*, v.15, pp. 2792–2796, 2011. DOI:10.1016/j.sbspro.2011.04.190

HASSAN, S; WRIGHT, B.E; YUKL, G. Does Ethical Leadership Matter in Government? Effects on Organizational Commitment, Absenteeism, and Willingness to Report Ethical Problems. *Public Administration Review*, v. 74, n. 3, pp. 333–343, 2014. DOI: 10.1111/puar.12216.

HOBUSS, J. *Virtude e mediedade em Aristóteles*. Pelotas: Editora UFPEL, 2009.

HOOFT, S. V. *Ética da virtude*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

JAMES, C. Teaching Ethics in Public Administration. *Global Encyclopedia of Public Administration Public Policy, and Governance*, pp. 1–7, 2016. https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_927-1

JAPIASSÚ, H; MARCONDES, D. *Dicionário básico de filosofia*. Rio de Janeiro: Zahar, 2006.

KANT, I. *Fundamentação da metafísica dos costumes*. Lisboa: Edições 70, 2019.

KOLTHOFF, E.; MACAULAY, M; ANECHIARICO, F. Introduction: Integrity systems for safeguarding ethics and integrity of governance. *International Review of Administrative Sciences*, v. 0, n. 0, pp. 1–4, 2013. DOI: 10.1177/0020852313505800.

KOPELKE, A. L; BOEIRA, S. L. Reflexividade e criticidade no ensino de graduação em administração. *Revista Pensamento Contemporâneo em Administração*, v. 10, n. 1, pp. 78-95, 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.12712/rpca.v10i1.683>

LAWTON, A.; MACAULAY, M. Ethics management and ethical management. In: Cox, R. W. (Ed.). *Ethics and integrity in public administration: concepts and cases*. New York: ME Sharpe, 2009.

MAESSCHALCK, J.; BERTOK, J. *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*, 2009. Disponível em: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2652177> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2652177>

MENDES, A. V. C., BESSA, L. F. de M.; SILVA, S. de A. M. Gestão da Ética: A Experiência da Administração Pública Brasileira. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 7, n. 1, pp. 2-8, 2015. DOI: <https://doi.org/10.21118/apgs.v7i1.4557>

MENDES, A. V. C.; LUCIO, M. de L. O discurso da ética na administração pública federal: uma análise dos códigos de ética. In: Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade de Brasília. Estado, política e territórios: *soluções e reflexões no campo da gestão pública* (pp. 77-112). Brasília: UnB, PPGP/UnB, 2016.

MENEGHETTI, F. K. O que é um ensaio teórico? *Revista de Administração Contemporânea*, v. 15, n. 2, pp. 320-332, mar/abr., 2011. <https://doi.org/10.1590/S1415-65552011000200010>

MENZEL, D. Research on ethics and integrity in public administration: moving forward, looking back. *Public Integrity*, v. 17, pp. 343–370, 2015. DOI: [10.1080/10999922.2015.1060824](https://doi.org/10.1080/10999922.2015.1060824).

MEYER-SAHLING, J.-H.; MIKKELSEN, K. S.; SCHUSTER, C. The Causal Effect of Public Service Motivation on Ethical Behavior in the Public Sector: Evidence from a Large-Scale Survey Experiment. *Journal of Public Administration Research And Theory*, v. 29, n. 3, pp. 445–459, 2019. DOI: [10.1093/jopart/muy071](https://doi.org/10.1093/jopart/muy071)

MEYER-SAHLING, J.-H.; MIKKELSEN, K. S. 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*, v. 42, n.1, pp. 142–164, 2022. <https://doi.org/10.1177/0734371X20949420>

MOHR, G.; RUHL, U. F. H. Obrigação moral: direito, deveres e virtudes. In: DUDLEY, W.; ENGELHARD, K. (Eds.). Immanuel Kant: *conceitos fundamentais* (pp.162-181). Petrópolis, RJ: Vozes, 2020.

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Manual de la OCDE sobre Integridad Pública*. OECD Publishing, Paris, 2022. <https://doi.org/10.1787/db62f5a7-pt>.

_____. Fortalecendo a Integridade Pública no Brasil: *Consolidando as Políticas de Integridade no Poder Executivo Federal*. OECD Publishing, Paris, 2021. <https://doi.org/10.1787/5414ae92-pt>.

_____. *Ethics training for public officials*. 2013. Disponível em: <https://www.oecd.org/corruption/acn/resources/EthicsTrainingforPublicOfficialsBrochureEN.pdf>

- ONGARO, E. La Enseñanza de la Filosofía en los Programas de Administración Pública. *Revista de Administración Pública del GLAP*. v. 4, n.7, pp. 85-95, 2020.
- PARIZEAU, M-H. As relações entre a filosofia moral e a ética aplicada. In: Canto-Sperber, M. (Org.). *Dicionário de ética e filosofia moral*, v. 1 (pp. 595-600). São Leopoldo: Ed. Unisinos, 2007.
- PLISCOFF-VARAS, C.; LAGOS-MACHUCA, N. Efecto de las capacitaciones en la reflexión sobre ética y corrupción. *Revista de Administração Pública*, v. 55, n. 4, 950-968, 2021. DOI <https://doi.org/10.1590/0034-761220200658>
- RAADSCHELDERS, J.C.N.; CHITIGA, M.M. Ethics education in the study of public administration: Anchoring to civility, civics, social justice, and understanding government in democracy. *Journal of Public Affairs Education*, v. 27, n. 4, pp. 398-415, 2021. <https://doi.org/10.1080/15236803.2021.1954468>
- RICOEUR, P. Da moral à ética e às éticas. In: Canto-Sperber, M. (Org.). *Dicionário de ética e filosofia moral* (pp. 591-595). São Leopoldo: Editora Unisinos, 2007.
- RIGGS, F. W. *A ecologia da administração pública*. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 1964.
- SANTOS, L. S.; SERAFIM, M C. Decisão ética na administração pública: perspectivas práticas a partir da ética normativa e descritiva. *Revista Gestão e Planejamento*, v. 24, p. 4-20, jan./dez. 2023. DOI: 10.53706/gep.v.23.7486
- SANTOS, L. S. Dilemas morais da gestão pública brasileira no enfrentamento da pandemia do novo coronavírus. *Revista de Administração Pública*, v. 54, n.4, pp. 909-922, 2020. DOI: 10.1590/0034-761220200219
- SANTOS, L. S.; SERAFIM, M. C. Phronesis, Julgamento moral e processo decisório ético: vivências de gestores públicos da área de proteção e defesa civil. *Revista Organizações & Sociedade*, v. 29, n. 101, pp. 423-451, 2022. DOI 10.1590/1984-92302022v29n0017PT
- SHUE, H. Ethical dimensions of public policy. In: MORA, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. (Eds.). *The Oxford Handbook of public policy* (pp. 709-728). Oxford: Oxford Press, 2006.
- SVARA, J. Who are the keepers of the code? Articulating and upholding ethical standards in the field of public administration. *Public Administration Review*, v. 74, n. 5, pp. 561–569, 2014. DOI: 10.1111/puar.12230.

WEST, J. P. Ethics education in public administration: an introduction to the symposium. *Journal of Public Affairs Education*, v. 27, n. 4, 392-397, 2021. DOI: 10.1080/15236803.2021.1992329

WHETSELL, T. Philosophy for public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*. v. 28, n. 3, pp. 451-453, 2018. <https://doi.org/10.1093/jopart/muy005>.

WHITTON, H. Developing the “ethical competence” of public officials: a capacity building approach. In: COX, R. W. (Ed.). *Ethics and integrity in public administration: concepts and cases*. New York: ME Sharpe, 2009.

