



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

**Ética, discricionariedade e o 'apagão das canetas' na administração pública**

**Sandro Trescastro Bergue**

**[CHAMADA ESPECIAL] POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMPLIANCE PARA O GOVERNO  
FEDERAL BRASILEIRO**

# Ética, discricionariedade e o ‘apagão das canetas’ na administração pública

## Resumo

Este ensaio aborda sob a perspectiva da ética o fenômeno denominado apagão das canetas no espaço de discricionariedade de ação dos agentes públicos. Sendo este o lugar da tomada de decisão por excelência na administração pública, já que o ato vinculado dispensa decisão, e coerente com o significado substantivo de ser servidor público, questiona-se se constitui conduta ética justificada a opção do servidor por não agir quando dadas a necessidade e os meios, movido pelo intuito de preservar-se de eventual responsabilização. Parte-se da problematização filosófica que assume a ética como exame crítico-reflexivo e radical incidente sobre os pressupostos fundantes do pensamento buscando a justificação racional da decisão e ação justa e correta. O ensaio propõe um exercício de aplicação prática da reflexão ética, de onde é permitido concluir que o apagão das canetas pode ser explicado a partir de diferentes critérios, mas não se justifica sob a perspectiva ética.

**Palavras-Chave:** Administração Pública. Ética. Discricionariedade. Autonomia. Apagão das canetas.

## Introdução

Assiste-se na administração pública contemporânea, em suas três esferas federativas, a um fenômeno segundo o qual agentes públicos inclinam-se a, por vezes, abdicar de seu espaço de poder discricionário por medo de eventual responsabilização – um dos traços conformadores do que comumente se denomina “*apagão das canetas*” (SANTOS, PRADO, RODRIGUES, 2022) –, em especial em reação atribuída à atuação mais rigorosa e ampliada dos órgãos de controle (NUNES JÚNIOR, 2023; PIRES, 2009). Este aumento da aversão ao risco tem impactado a dinâmica do trabalho nas organizações públicas pela preferência por manter-se em posição conservadora de atuação segundo o estrito legalismo, com repercussões negativas não somente na quase ausência de atitudes inovadoras e criativas por parte dos agentes públicos, mas mesmo na dinâmica dos fluxos processuais. O fenômeno em si é complexo e multifacetado em termos de determinantes e efeitos, mas há uma dimensão ética a ser investigada.

A discricionariedade na atuação do agente constitui tema abordado no campo da administração pública, sob diferentes perspectivas, tais como as da ciência política e da sociologia (HUPE, 2018), em especial no contexto da implementação de políticas públicas, nos distintos estratos organizacionais, bem como o entrelaçamento deste conceito com outros, entre os quais o de autonomia (LOTTA; SANTIAGO, 2017).

Neste ensaio se busca examinar, sob a perspectiva da ética, a expressão desta aversão à tomada de decisão e à ação discricionária subsequente que atinge o servidor público especialmente nos escalões operacionais e intermediários da administração e que,

por vezes, conduz à inação por medo das implicações de decidir neste território. Note-se que a tomada de decisão se processa justamente nos espaços de discricionariedade, de modo que não há tomada de decisão em se tratando de ato vinculado, onde está posto, por definição, um imperativo de agir. Ademais, a tomada de decisão implica a assunção de duas ou mais alternativas viáveis – legalmente sustentadas, justas e boas; o que implica dizer, eticamente passíveis de justificação.

A perspectiva ética de análise ora proposta se refere ao que este ramo da filosofia significa do ponto de vista conceitual, a saber, o exame crítico e reflexivo de extensão radical incidente sobre os pressupostos fundantes do pensamento a fim de produzir uma escolha justificada de ação. Não se trata, portanto, da abordagem reduzida e convencional dada ao tema no contexto dos sistemas de integridade e de gestão da ética (BRASIL, 2021; 2007; MENDES; BESSA; SILVA, 2015), onde ganha contornos de enunciação valorativa e de feições disciplinares com fins predominantemente sancionadores, deslocando a atenção do que é anterior e substantivo – a tomada de decisão e a ação subsequente.

Assume-se, então, que a tomada de decisão no espaço de discricionariedade exigiria ser atravessada pelo exame e juízo ético por parte do agente público. Essa dimensão ética implicaria reconhecer não somente o poder-dever de agir contido no significado substantivo de ser servidor público (BERGUE, 2022a), a partir do que a inércia ou omissão administrativa pode ser questionada; mas, especialmente, a compreensão de como se processaria a análise do caso contextualizado e da consequente justificação da decisão ética.

Reconhecida a diferença conceitual entre ética e moral (CORTINA; MARTINEZ, 2005), sugere-se que a postura dos agentes públicos que sustenta e justifica o fenômeno do “*apagão das canetas*” avança para edificar-se como um valor moral – crença que se constitui em resposta a um problema experimentado e que se reproduz como valor de conduta aceito em uma coletividade – está a exigir um profundo esforço de reflexão ética. Assim, a questão que move a investigação proposta neste ensaio é: constitui conduta ética justificada a opção do agente público por não agir com o intuito maior de preservar-se de eventual responsabilização? Em outras palavras, a percepção do agente que subjaz ao fenômeno do apagão das canetas é eticamente defensável? Ao agente público, enquanto tal, é dado o direito de não agir no espaço de discricionariedade que lhe é facultado sob a justificativa de preservar-se de eventual responsabilização? A resposta não deverá ser um

sim ou não, mas a proposição de um percurso de investigação do agente em relação a si próprio com vistas a responder estas e as subsequentes perguntas que possam ser propostas.

O que motiva o estudo, portanto, não é somente a gravidade do crescente fenômeno de reserva de agentes públicos em agir no espaço de liberdade não coberto pela legalidade estritamente prescrita, mas, especialmente, a necessidade de ampliar os componentes de análise do processo de tomada de decisão neste complexo contexto da ação discricionária em que o fenômeno do descanso das canetas se manifesta, trazendo à superfície elementos que podem sinalizar novos entendimentos sobre o tema à luz da filosofia moral. Esta é uma contribuição que o ensaio pretende apresentar ao debate.

Além desta introdução tem-se uma incursão pela definição de discricionariedade e sua relação com o conceito de autonomia pensado a partir da perspectiva da ética. Segue-se uma seção que aborda a dimensão ética da tomada de decisão e da ação, destacando a expressão da ética antes como esforço de investigação interior do sujeito por si próprio. Considerações finais destacam as principais contribuições do ensaio, identificando limitações e sinalizando possibilidades de ampliação do objeto de investigação em extensão de escopo e profundidade.

## **1. Discricionariedade e autonomia de decisão e ação**

A discricionariedade é um conceito examinado a partir de diferentes disciplinas (HUPE, 2018; LOTTA; SANTIAGO, 2017; PIRES, 2009), segundo uma multiplicidade de perspectivas e objetos de análise, e produzindo diferentes definições. Mas é no campo do direito administrativo que o conceito se mostra mais densamente estudado e encontra maior aderência de significado ao contexto da administração pública brasileira. Sob a perspectiva jurídica, o ato da administração pode apresentar-se como vinculado ou discricionário (BULLINGER, 1987). Vinculado é o ato cuja prática está delimitada nos marcos legais correspondentes, não havendo margem de flexibilidade deliberativa à autoridade. A discricionariedade, de outra parte, corresponde ao espaço de atuação não determinado por lei. Assim, é vinculado o ato administrativo cujos aspectos determinantes são fixados pela lei; e discricionário é, em apertadíssima síntese, o ato em que o agente delibera, segundo parâmetros de conveniência e oportunidade, entre outros, conforme circunstâncias peculiares do caso concreto e contexto. Em um cenário de ampliação dos instrumentos e mecanismos de controle e responsabilização, que alcançam

não somente a forma, mas o mérito substantivo do ato e suas repercussões, os agentes passam a preocupar-se mais com a possibilidade de responder pelas suas ações. E, no caso de não estar expressamente prescrita a ação a ser realizada (vinculada, o que, em tese, isentaria o agente de responsabilidade), opta-se por não agir, ainda que o espaço de discricionariedade e os meios estejam disponíveis.

Importante assinalar que a ação discricionária não se dá à margem da ordem jurídica. E, ainda, menos importa aqui a discricionariedade tomada como uma esfera de atuação da administração pública não passível de ser questionada nas instâncias judicial e legislativa ou parlamentar (BULLINGER, 1987), senão como uma atitude do agente orientada para o imperativo de agir em benefício da coletividade, inclusive capaz de configurar omissão da administração. O exame ético aqui, assinala-se, se processa no nível do agente e a partir dele em um processo crítico-reflexivo essencial.

Lotta e Santiago (2017), para ilustrar, abordam o tema no campo da administração pública relacionando os conceitos de discricionariedade e de autonomia, de onde se destaca a referência à *discricionariedade voltada a valores* no contexto da tipologia proposta por Taylor e Kelly (2006 *apud* LOTTA; SANTIAGO, 2017), “*baseada na atuação dos burocratas que fazem julgamentos éticos influenciados por treinamentos, códigos de conduta e abordagens profissionais;*” (TAYLOR; KELLY, 2006 *apud* LOTTA; SANTIAGO, 2017, p. 25). Nesta linha, ainda, merece registro a abordagem da ética a partir da perspectiva dos papéis e competências das lideranças (DOWNE, J.; COWELL, R.; MORGAN, 2016; HASSAN; WRIGHT; YUKL, 2014; HAQ, 2011; WHITTON, 2009).

Desbordando, assim, um maior aprofundamento em relação ao conceito de discricionariedade em si, mas reconhecendo-o tanto como inerente à impossibilidade de a lei prescrever a totalidade das situações, casos ou cenários que a realidade pode impor (OLIVEIRA, 2012; PIRES, 2009); quanto como atributo complexo e necessário à consecução dos objetivos e finalidades da administração pública contemporânea (FERREIRA; MEDEIROS, 2016), busca-se compreender como a ação administrativa realizada com fundamento neste instituto pode ser examinada à luz da ética. Em face disso, como se disse, pretende-se olhar para a ação discricionária no âmbito da ação do agente – não somente o agente político, mas incluindo o servidor público –, espaço em que se manifesta o fenômeno do “*apagão das canetas*” (SANTOS, PRADO, RODRIGUES, 2022).

Merece destaque também que quando pensado o juízo ético no contexto da discricionariedade, o senso de autonomia alcança contornos particulares, além daqueles explorados por Lotta e Santiago (2017). O senso de autonomia no campo da ética está associado à capacidade do sujeito de deliberar sem a subordinação ao entendimento do outro (KANT, 2012). Nestes termos, dado o terreno disponível para a ação discricionária, necessária 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. A liberdade que sustenta o senso de autonomia (GUYER, 2020) aqui alcança o desprendimento, antes de tudo, em relação aos interesses pessoais. Ou seja, a primeira órbita de juízo sobre a autonomia se dá no exame do próprio sujeito em relação a si mesmo. 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. Eis o significado estendido do senso de autonomia, mormente no que toca o tema da reserva em agir no contexto da ação discricionária.

Neste cenário, a ética e a conduta moral alcançam proeminência quando pensadas em termos de ação dos membros da burocracia. Retome-se, então, a questão orientadora deste estudo, a saber: a inércia do agente público pode ser eticamente justificada pela percepção de risco de agir discricionariamente e pelo correspondente intuito de preservar-se de eventual responsabilização?

## **2. Exame, justificação e decisão ética**

Dado que a lei em sentido estrito – positivada – não pode alcançar e prescrever as minúcias acerca do como, quando ou no que agir, a ponto de conferir o caráter *vinculado* a toda a ação do agente no plano concreto (e dar-lhe a segurança desejada), a *ação discricionária* passa a ser um imperativo. O espaço de ação discricionária é, assim, o lugar da deliberação por excelência, sempre atravessada por componentes morais, que, por sua vez subordinam-se a exames éticos. Não somente pela complexidade, inclusive considerando as repercussões dos atos de gestão no setor público, mas pela fluidez dos contextos, entre outros aspectos, os valores morais exigem recorrente submissão ao exame crítico e reflexivo de alcance radical que a ética representa (BERGUE, 2022b).

Este ramo da filosofia pode, portanto, oferecer importante contribuição para ampliar a compreensão e explicitar dimensões normalmente não examinadas no processo de tomada de decisão. Rigorosamente, qualquer outro elemento ou variável de decisão

que se tome, estará, também, potencialmente implicado em um exame de natureza ética; mesmo os comumente denominados *aspectos técnicos*.

A questão de fundo é deliberar sobre *agir* ou *não agir* (que é uma possibilidade; mas não o sendo no caso de ato vinculado) no espaço discricionário; e, na hipótese de *agir*, por qual das alternativas possíveis seguir? Há, portanto, no território da discricionariedade, a possibilidade de duas principais categorias de deliberação, a saber: a primeira, se *se deve agir ou não*; a segunda *qual ação realizar dentre as possíveis*. A questão do fenômeno de comportamento desviado que move este estudo – o silêncio das canetas – parece estar mais concentrada (ainda que não só) na primeira categoria de deliberação. Assim, impõe-se submeter esta questão a um exame ético.

A opção por não agir por temor à responsabilização quando a lei não prescreve explicitamente o que fazer, se já não é, encontra-se em uma trajetória de consolidar-se como um valor de conduta moral na administração pública brasileira. Isso significa dizer que é definido e significativamente compartilhado e, de certo modo aceito. Esse aspecto da legitimação – aceitação compartilhada de uma atitude – merece maior aprofundamento.

Note-se que ao inserir-se como valor de conduta aceito e compartilhado essa paralisia das canetas reforça a expectativa de um ordenamento normativo que não somente aumentaria em complexidade, mas que inviabilizaria, inclusive desumanizaria a administração pública. O tema, evidentemente, requer um tratamento significativamente mais denso em extensão e profundidade, mas o que ora se advoga é a essencialidade do seu exame a partir da perspectiva ética. Ademais, reúne em um mesmo conceito – o de apagão – um conjunto de fatores de diferentes ordens que encerram motivações, expectativas, interesses que merecem tratamento mais rigoroso e refinado. Neste ensaio se faz a partir de um deles, reitera-se, o da dimensão ética.

A ética é entendida como o exame crítico e reflexivo de alcance radical incidente sobre um *objeto conceitual*, estendendo-se aos pressupostos que os sustentam como tal. Tanto quanto a filosofia, a ética tem uma dimensão histórica e uma do *fazer*, que coexistem e se interpenetram e alimentam mutuamente. É esta última que se apresenta como competência, e tem como elemento – conhecimento – a história das vertentes éticas e produção correlata. 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 (BERGUE, 2022b; CORTINA; MARTINEZ, 2005). No particular,

os juízos éticos 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, neste contexto, 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 (BERGUE, 2022c). Assume-se, ainda, 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 de natureza filosófica, em busca de um exame de consistência, pertinência e justificação devidamente contextualizado.

Assim, a dimensão ética da decisão no espaço discricionário, para fins deste estudo, pode ser pensada como um processo que envolve dois momentos inter-relacionados e que se moldam mútua e recursivamente, a saber, o exame dos aspectos de *contexto* e o dos elementos de *consciência* (entendimento racionalmente examinado e justificado).

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

Segue-se um exame crítico e reflexivo com vistas à tomada de consciência por parte do agente em relação aos elementos valorativos fundamentais de seu pensamento (crenças, pressupostos, valores, etc.) que moldam o entendimento sobre cada um daqueles aspectos contextuais. É neste ponto da problematização filosófica, incidente sobre os pressupostos fundamentais do próprio pensamento que visam a esclarecer a pertinência dos elementos considerados no juízo ético, que as vertentes teóricas da ética ganham especial relevância – a ética das virtudes, a deontológica e a utilitarista ou consequencialista (BERGUE, 2022b, DENT, 2007). É 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 a ser considerada a melhor ou a mais indicada para sustentar a decisão contextualizada, senão da capacidade de antes tomar consciência dos valores que fundamentam o entendimento existente sobre o assunto à luz das diferentes vertentes éticas e seus conceitos. E esta explicitação se



processa a partir do exame de natureza ética incidente sobre os pressupostos do pensamento, que tem a finalidade de dar consciência ao sujeito quanto aos fundamentos conceituais do seu pensar em relação ao fenômeno. Dessa 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.

Como já se disse, é nesse esforço de investigação procedido pelo sujeito sobre si, a fim de antes conhecer a consistência do pensamento por ele nutrido, que assume relevo o domínio das diferentes teorias éticas em seus pressupostos, conceitos, vieses de abordagem e consequentes limitações, tal como apresentado por Santos e Serafim (2023). Para ilustrar, assim como no campo dos estudos organizacionais o domínio das distintas lentes teóricas, reconhecidos os seus atributos de origem, pressupostos fundantes, alcances, potenciais explicativos e incomensurabilidades são recursos de interpretação do fenômeno organizacional, também no caso das formulações sobre as tradições da ética das virtudes, da deontologia e do utilitarismo, tão somente para referir as vertentes mais expressivas, podem constituir importantes recursos analíticos para a filosofia prática. Essa abordagem que sugere um exame e juízo ético para fins de tomada de decisão considerando a interdependência das diferentes perspectivas da ética é proposta por Bergue (2022a; 2022b) e por Santos e Serafim (2023), mas antes por Svava (2007 *apud* SANTOS; SERAFIM, 2023, pp. 9 e 10), que se refere ao “*triângulo ético*”.

É importante que o sujeito seja capaz de reconhecer no seu modo de pensar as raízes porventura de natureza utilitarista, deontológica ou fundada nos valores da ética aristotélica. A assunção de cada uma isoladamente, tão somente pelo fato de tratar-se de uma perspectiva (portanto, parcial), implica uma leitura limitada do fenômeno, especialmente pelo potencial que cada elaboração teórica encerra; isso especialmente no exame da própria consciência do 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, 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 o sujeito poder ser considerado autônomo. Ou

seja, alguém que tem ciência das condicionantes do seu pensamento e entendimentos, sendo, portanto, capaz de decidir, por si, 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. Ou seja, um pensamento que problematiza e coloca sob análise criteriosa os aspectos fundantes dos valores morais que compartilha, a fim de eventualmente reelabora-los. Somente após realizar esse esforço o agente poderá, efetivamente, considerar-se livre para agir de forma não subordinada ao entendimento de outrem ou de seu próprio irrefletido (GUYER, 2020). Aqui uma expressão do que Kant denominada *esclarecimento* (KANT, 2012;).

Propõe-se, assim, que as vertentes éticas sejam pensadas a partir de duas perspectivas complementares, sendo uma delas a de que estas teorias correspondem a arranjos conceituais apoiados em diferentes valores de apreciação e em pressupostos historicamente enraizados e sistematicamente reinterpretados, capazes de oferecer formas distintas de deliberar sobre a ação justa, certa e boa. Assume-se, ainda, nesta linha de entendimento, que as diferentes teorias informam distintas formas de decidir. Outra perspectiva, no entanto, é a de que as tradições éticas têm, *antes* (o que não significa 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. Assim, a ética é entendida como esforço racional que marca a filosofia como um *fazer* – e não restrita à sua história – transformando o sujeito pela perturbação que promove no enraizamento dos seus esquemas cognitivos, oportunizando pensar de modo diferente, pois sustentado em uma compreensão refletida do fenômeno. Neste caso, merece destaque a necessidade de conhecer essas teorias éticas em seus elementos substantivos essenciais, atentando para que se evite interpretações equivocadas sobre estas formulações teóricas.

Nessa linha, impõe-se esclarecer que a deontologia, para ilustrar, não prescreve normas, e também não define leis válidas universalmente para as pessoas seguirem ou obedecerem; senão permite e estimula a realização de um exercício de reflexão do sujeito em relação aos fundamentos dos seus atos e elementos de decisão que questionam 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.

Outro ponto relevante diz respeito à capacidade de reconhecer os fundamentos conceituais e entrelaçamentos teóricos que as abordagens aplicadas da ética na administração pública adotam. De modo geral, o tema da ética é introduzido mediante a edição de atos que instituem códigos de conduta, colegiados de ética e fluxos processuais de tratamento e responsabilização de eventuais desvios, mas não explicitam de onde vertem. A abordagem convencional da ética na administração pública brasileira, que recebe a alcunha de *gestão da ética* (MENDES; BESSA; SILVA, 2015; LAWTON; MACAULAY, 2009) encerra um significativo apelo disciplinar, em especial a partir das feições que assumem os códigos de conduta (BRASIL, 2007). Além disso, estes instrumentos caracterizam-se pela enunciação de valores a servirem de referência de virtude aos agentes públicos (DENT, 2007). Neste aspecto, portanto, o modelo de gestão da ética vigente remete à corrente teórica da ética das virtudes (HOBUSS, 2009).

Esta vertente, contudo, pressupõe um juízo contextualizado por parte do agente virtuoso a que se refere Aristóteles (2014). E este juízo contextualizado, por sua vez, encaminha para o senso de ação discricionária.

Ainda, como exemplo que ilustra a ênfase no conceito de valores, faz-se referência às competências requeridas dos gestores de alto rendimento no serviço público tal como propostas por Gerson (2020) em estudo realizado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Dentre estas está a denominada *liderança baseada em valores*, cuja definição comporta a capacidade de deliberar em contextos de valores públicos conflitantes.

O desafio [...] é administrar tensões, conflitos e compensações entre valores concorrentes. [...] Tensões entre democracia e burocracia; eficiência e igualdade; consistência, mudança e inovação; responsabilidade e assumir riscos são comuns. Conflitos de valores também existem em casos de colaboração entre diferentes organizações com valores diferentes. Nesse tipo de tomada de decisão, raramente há um caminho claro ou um único resposta certa – cada opção tem suas compensações com seus próprios impactos nos resultados. (GERSON, 2020, p. 21).

[...]

A liderança baseada em valores no setor público pode às vezes criar tensões entre os valores administrativos e valores políticos [...]. A linha entre os dois raramente é clara e pode criar tensões inerentes entre, por exemplo, o valor administrativo comum de fornecer aconselhamento político imparcial baseado em evidências e valores políticos baseados em convicção ideológica. Outras tensões podem incluir equilibrar uma perspectiva administrativa de longo prazo com os ciclos eleitorais; ou

engajar-se na comunidade consulta e condução de devida diligência apropriada em design de serviço, ao mesmo tempo em que gerencia as pressões para responder cada vez mais rapidamente às agendas políticas em movimento rápido e prestar serviços com eficiência. (GERSON, 2020, p. 22).

Ou seja, trata-se da ação da liderança que exige atitude baseada no cotejo de valores porventura concorrentes entre si, o que pressupõe um exame contextualizado. Aqui novamente o pressuposto da ação inserida em um ambiente de decisão discricionária.

Em suma, para além da vertente da ética que inspira o modelo em voga na administração pública brasileira, assentada no senso de valores tomados como virtudes (DENT, 2007) a orientarem a ação do agente público, é também subjacente e intrínseco o fato de que exige um juízo contextualizado, acentuando não somente a centralidade, mas o fato de que o juízo discricionário é inerente à decisão e à ação ética. Note-se aqui uma divergência entre os pressupostos conceituais que fundamentam o modelo de gestão da ética vigente (ética das virtudes, que exige um exame que considere as circunstâncias do agente e aspectos de contexto) e a expectativa de redução dos espaços de discricionariedade a que alude o estudo de Santos, Prado e Rodrigues (2022).

### **3. Refletindo sobre um valor moral: o caso do *apagão das canetas***

Valores morais são padrões compartilhados de conduta que sustentam comportamentos. Podem ser estabelecidos formalmente, tais como aqueles declarados em códigos de conduta que grassam na administração pública; ou podem ser informais. Propõe-se que a conduta do agente de *evitar a ação discricionária a fim de evitar riscos de responsabilização hierárquica ou por parte dos órgãos de controle* constitui um elemento valorativo legitimado, ou seja, que tem compartilhada uma justificativa que o sustenta. Note-se que o denominado *apagão das canetas* se trata de um conceito que encerra crítica formulada externamente à administração e dirigida aos organismos de controle a partir da descrição de um fenômeno empiricamente verificado e que encontra correspondência como conduta justificada por agentes públicos (SANTOS; PRADO; RODRIGUES, 2022). Examina-se aqui, do ponto de vista ético, o argumento explicativo formulado a partir da perspectiva do agente público. O cenário de fundo é a necessidade de trânsito seguro pelo espaço da discricionariedade e o senso de risco de

responsabilização que as decisões tomadas neste contexto de maior liberdade de ação podem representar.

O deslinde do caso 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 o protagonismo do agente, submetendo-se à eventual responsabilidade correspondente motivada por resultados insatisfatórios. Note-se que não se trata de desvios de legalidade, uma vez que se está no plano da discricionariedade, onde a ordem jurídica acolhe e requer a deliberação em um espaço de flexibilidade maior. Não é demais reafirmar que o espaço de ação discricionária não representa fuga do território da legalidade. O ato discricionário possui fundamentação legal, apenas não é vinculado (obrigatório), pois está sujeito aos juízos de conveniência e oportunidade.

Assinale-se que o cerne da questão é a *dimensão ética*, ou seja, uma vez ciente da necessidade da sua ação e presentes os recursos para agir, *pode o agente não agir?* O resultado da ação e a eventual repercussão nas órbitas técnica, política ou institucional se trata de outro aspecto que não diz respeito ao escopo essencial da ética. Do ponto de vista estritamente técnico o agente pode, justificadamente, deixar de agir. Mas e do ponto de vista ético?

Santos e Serafim (2023) fazem interessante revisão e acrescentam proposição acerca da tomada de decisão ética que contempla 10 passos para este fim. Aqui, no entanto, com foco especificamente no exame do sujeito sobre si a respeito dos pressupostos que sustentam o seu entendimento sobre o objeto conceitual examinado, propõe-se o seguinte percurso de análise.

De início tem-se o juízo sobre *agir ou não*; seguindo-se o exame sobre *que ação seguir*, caso se decida agir. Em se tratando do caso e deliberação no espaço da ação discricionária, trata-se de decidir sobre *agir ou não*.

Para isso, passa-se a examinar o *contexto* e, a seguir, o juízo de *consciência*, este o exame de natureza ética em essência. Como elementos de *contexto* pode-se, em tese, propor, para ilustrar: qual é o interesse público envolvido? Quais são os beneficiários da ação? Que prejuízos podem advir da inação? E atingindo quem? Quais são os custos envolvidos na ação e no processo ou cadeia de ações precedentes e posteriores em comento? A autoridade para decidir está contida nas atribuições desempenhadas? Essas entre outras perguntas que o agente pode fazer-se.

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 *consciência*. Esta, como se disse, traduz o senso de *exame ético*, primeira aproximação que bem circunscreve a dimensão ética envolvida. Ou seja, examina-se aspectos que interferem na decisão que dizem respeito, sinteticamente, aos *valores* inerentes ao agir ou não agir, ao seu *dever* de agir ou de não agir, e às *consequências* de agir ou não agir em termos de custos e os benefícios, por exemplo. Não se trata, portanto, de preocupações na órbita dos resultados envolvendo potenciais erros ou desempenhos insuficientes. Implica dizer, o agente deixar de executar uma ação não porque entende que os resultados podem apresentar uma relação de benefício e custo demasiado baixa, ou outra razão de ordem técnica qualquer (ou mesmo política). Não se examina aqui a dimensão técnica, em suma. Estes aspectos estão em outras órbitas, nem mesmo à esfera da legalidade pertencem. Logo, não poderiam explicar o apagão das canetas segundo a perspectiva examinada neste ensaio – a da ética.

Mas como esse exame ético é realizado a fim de investigar reflexiva e radicalmente os fundamentos do pensar? É necessário elaborar e responder perguntas que explicitem as bases que sustentam o pensamento. E neste caso, retome-se, é importante tomar como categorias de análise os elementos conformadores das diferentes teorias da ética. Segundo a ética das virtudes, a investigação se processaria tomando em consideração as circunstâncias e a atitude que o agente virtuoso adotaria. À luz da proposição ética de natureza utilitarista os questionamentos orbitariam a busca do melhor resultado agregado em termos de felicidade para o maior número de pessoas. Por fim, segundo a matriz 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, sob a perspectiva da *ética das virtudes*, o sujeito pode se perguntar: “*Qual é a 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?*”.

À luz do pensamento ético de origem *utilitarista*, o agente se pergunta: “*Quando percebo um receio meu em assinar, o que temo verdadeiramente?*”, também “*Quando avalio os riscos, estou pensando em mim antes de tudo?*”, ou, ainda, “*Qual é a extensão do prejuízo decorrente da decisão de não agir?*”

Por fim, segundo a perspectiva *deontológica* o servidor poderia se questionar: “*Fosse eu o beneficiário dependente dessa ação, programa ou política, e outro agente estivesse em meu lugar, eu aprovaria a sua justificativa de não agir apoiado nas razões que considero agora, no meu caso?*”

Perceba-se que as respostas honestamente encontradas a partir destas perguntas 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, senão fornecer respostas justificadas sobre os casos de forma contextualizada.

No entanto, uma conclusão possível deste exercício de reflexão é a de que a atitude de agentes públicos que dá ensejo ao denominado *apagão das canetas* pode produzir argumentos de explicação a partir de diferentes perspectivas, mas não pode ser justificado do ponto de vista ético, por qualquer das vertentes que se escolha adotar. Coerente com a perspectiva de problematização filosófica, evidentemente, o tema objeto de investigação deve ser sistematicamente submetido a exame, incluindo outros elementos de análise.

Por fim, o ponto de vista da proposição de adoção integrada das correntes teóricas da ética para fins de exame de conceitos ou temas que se coloquem como dilemas a serem solvidos, percebe-se a necessidade de trazer à luz os fundamentos valorativos subjacentes ao pensamento convencional e irrefletido do agente, bem como estar consciente de que não somente virtudes, mas valores utilitaristas e deontológicos estão presentes nas decisões, ainda que inconscientemente.

### **Considerações finais**

A questão que moveu este esforço reflexivo (por si só uma limitação) admite múltiplos desdobramentos, especialmente o envolvimento de amplo leque de atores e correspondentes perspectivas. Mas entende-se essencial colocar a ética neste circuito de análise do fenômeno, por seu caráter fundamental a sustentar a ação humana racional.

Toma-se a ética como uma das expressões práticas da filosofia, incidente sobre o que é o certo e o justo. Mas, assinala-se, não reduzida à sua história, a elaboração já produzida por distintos filósofos no curso dos últimos 25 séculos; mas o fazer crítico e reflexivo de extensão radical incidente sobre os valores que presidem a tomada de decisão e a ação.

A ação no campo da discricionariedade sempre ocupou lugar nos debates sobre a atuação dos agentes públicos, passando por períodos de sístoles e de diástoles em relação a maior ou menor alargamento da vinculação ao texto escrito. Mas no caso aqui examinado tem-se feições distintas, a começar pelo próprio agente, que é detentor da liberdade para agir e abre mão dela pelas razões que alegam. São justamente estas ações que precisam ser examinadas em profundidade, antes pelos próprios agentes, 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 fundamenta o juízo ético.

No caso do denominado apagão 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 se mostram concorrentes. Não há, portanto, decisão certa ou errada à luz das teorias éticas passíveis de serem generalizadas, senão escolhas racionalmente justificadas em determinados contexto e circunstâncias do ponto de vista dos juízos éticos realizados.

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. Ainda, no particular do tema estudado, destaca-se a importância de refletir sobre o conceito de legalidade na administração pública contemporânea, tanto quanto o insulamento do campo da ciência do direito em relação ao outras, particularmente aquelas conformadoras do campo da administração pública.

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.



## Referências

- ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. São Paulo: EDIPRO, 2014.
- BERGUE, S. T. *Pensamento filosófico na administração pública*. Caxias do Sul: EDUCS, 2022a. Disponível em: <https://www.ucs.br/educs/livro/pensamento-filosofico-na-administracao-publica/>
- \_\_\_\_\_. 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
- \_\_\_\_\_. Contribuições da problematização filosófica para o estudo da administração pública. *Revista Eletrônica de Administração*, v. 28, n. 2, pp. 1-32, 2022c. DOI: dx.doi.org/10.1590/1413-2311.344.118517.
- \_\_\_\_\_. Ética como competência: interseções entre a administração e a filosofia. *Revista Gestão e Planejamento*, v. 23, p. 73-87, jan./dez. 2022c. DOI: 10.53706/gep.v.23.7297
- BRASIL. 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.
- \_\_\_\_\_. *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.
- BULLINGER, Martin. A discricionariedade da administração pública. *Revista de Ciência Política*, v. 30, n. 2, pp. 3-23, abr./jun., 1987.
- CORTINA, A.; MARTÍNEZ, E. *Ética*. São Paulo: Edições Loyola, 2005.
- DENT, N. J. H. Virtude: ética da virtude. In: Canto-Sperber, M. (Org.). *Dicionário de ética e filosofia moral*, v. 2 (pp. 726-769). São Leopoldo: Ed. Unisinos, 2007.
- 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.
- FERREIRA, Vicente da Rocha Soares; MEDEIROS, Janann Joslin. Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 14, n. 3, jul./set. 2016.
- 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>

GUYER, P. Liberdade: vontade e autonomia. In: Dudley, W.; Engelhard, K. (Eds.). Immanuel Kant: *conceitos fundamentais* (pp. 117-139). Petrópolis, RJ: Vozes, 2020.

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.

HUPE, Peter. Dimensions of discretion: specifying the object of street-level bureaucracy research. *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, v. 6, n. 2, pp. 425-440, 2013.

KANT, I. Immanuel Kant: *Textos seletos*. Petrópolis: Vozes, 2012.

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.

LOTTA, G.; SANTIAGO, A. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo de Burocracia. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, n. 83, pp. 21-42, 2017.

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>

NUNES JÚNIOR, Amandino Teixeira. O controle da discricionariedade administrativa pelo Poder Judiciário e pelos Tribunais de Contas. *Revista Controle*, v. 21, n. 1, pp. 76-104, jan./jun. 2023. <https://doi.org/10.32586/rcda.v21i1.826>

OLIVEIRA, Antonio. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, v. 46, n. 6, pp. 1551-73, nov./dez. 2012.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. Burocracia, discricionariedade e democracia: alternativas para o dilema entre controle do poder administrativo e capacidade de implementação. *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania*, v. 14, n. 54 - jan./jun., 2009.

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, C. S.; PRADO, M. M.; RODRIGUES, A. L. O Apagão das Canetas: Um Estudo sobre a discricionariiedade a Partir da Experiência de Servidores Públicos das Carreiras de Gestão. *Anais. XLVI EnANPAD*, 2022.

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.